

Rezensionen

Brand, Franziska: Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, Duncker & Humblot Berlin 2015, 320 S.; ISBN 978-3-428-14477-8, € 89,90.

„Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung“ geht zurück auf die Dissertationsschrift der Autorin aus dem Jahr 2014. *Brand* nimmt sich damit eines Stoffs an, der unbestreitbar bedeutsam ist und der sich zugleich mit einigem Tempo fortentwickelt, nicht zuletzt angetrieben von den verschiedenen politischen Belastungsproben, denen die EU in jüngerer Vergangenheit ausgesetzt wurde, sowie von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dort nimmt seit der Lissabon-Entscheidung der Begriff der „Integrationsverantwortung“ eine zentrale Stellung ein. Das Gericht würdigt damit den Umstand, dass gerade die europäischen Verträge im Wege der Vertragsauslegung und der Schaffung von Sekundärrecht eine erhebliche Eigendynamik entfalten und auch entfalten sollen, die aber nicht sich selbst überlassen werden darf. Die Prozesse, die mit den Verträgen initiiert wurden, bedürfen vielmehr einer kontinuierlichen Kontrolle, weiteren Steuerung und fortlaufenden Legitimation durch den Bundestag. *Brand* arbeitet diesen wichtigen Aspekt heraus und zeigt auch, dass zwar nicht der Begriff, wohl aber der Gehalt der „Integrationsverantwortung“ bereits in der Vor-Lissabon-Rechtsprechung des Verfassungsgerichts angelegt ist (S. 48 ff.). Damit ist auch die Hauptfrage umrissen, deren Beantwortung sich die Untersuchung widmet: Wie kann es der Bundestag bewerkstelligen, Integrationsverantwortung für Deutschland in dem geschilderten umfassenden Sinne zu übernehmen?

Diese Frage muss um so schärfer gestellt werden, als den Bundestag eine verfassungsrechtliche Pflicht trifft, seine Kontroll- und Mitwirkungsinstrumente zu gebrauchen. Diese wichtige Erkenntnis gewinnt *Brand* zwar erst im letzten Drittel ihrer Untersuchung (S. 229 ff.), sie durchzieht aber die gesamte Arbeit (weshalb auch deren Aufbau in diesem Punkt nicht restlos überzeugt). Die Autorin ändert damit den Aspekt ganz wesentlich, unter dem sie die verfassungsrechtliche Schlüsselvorschrift des Art. 23 GG betrachtet: Es geht bei den Informations- und Mitwirkungsrechten, die dem Bundestag dort und in den einfachgesetzlichen Ausgestaltungen eingeräumt werden, nicht – jedenfalls nicht nur – um eine Kompensation für die politischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die der Bundestag Stück für Stück

verloren hat, indem immer mehr Kompetenzen auf die EU verlagert wurden, sondern die Instrumente, die dem Parlament von Art. 23 GG in die Hand gegeben werden, müssen als verfassungsrechtliche Kompetenzen auch wahrgenommen werden. „Kompensation“ für Verlorenes, in welchem Begriff ja stets das Gefühl eines schmerzlichen Verlustes mitschwingt, schlägt daher einen falschen und verfassungsrechtlich irreführenden Ton an. Art. 23 GG konstituiert vielmehr eine andere, neue Modalität politischer Gestaltung durch den Bundestag, die neben die vorhandenen Möglichkeiten tritt.

Die Rezension greift an dieser Stelle aber – wie gesagt – dem Gang der Untersuchung vor, die zunächst die einzelnen rechtlichen Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages – außer in Art. 23 GG finden sie sich etwa im EUZBBG und im Integrationsverantwortungsgesetz – einer Analyse unterzieht.

Im zweiten Kapitel (S. 118 ff.) steigt die Arbeit dann in eine Untersuchung der Praxis des Umgangs von Bundestag und Bundesregierung mit den untersuchten Instrumenten ein. Für eine juristische Qualifikationsarbeit bemerkenswert, schöpft die Autorin ihre Daten unter anderem aus einer Reihe von Interviews mit politischen Akteuren. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Regierung dem Bundestag Informationen mittlerweile zwar in angemessenem Umfang und hinreichend zeitig zuleite, es jedoch häufig an den gebotenen Erläuterungen fehlen lasse (S. 140 f.). Zudem mangle es an einer Strukturierung der dargebotenen Informationen. Auf Empfängerseite habe der Bundestag organisatorische Vorkehrungen zur Bewältigung der Informationsflut getroffen – diese werden von der Arbeit akribisch beschrieben. Es fehle jedoch an einer politischen und der Arbeitsweise des Parlaments orientierten Gewichtung der einzelnen Dossiers im Sinne einer Prioritätenliste. Zudem stünden wesentliche Texte nur in englischer oder französischer Fassung zur Verfügung (S. 131 ff.), was dazu beitrage, dass europapolitische Mitwirkungshandlungen des Bundestages rar blieben. Realistisch scheint in dem Zusammenhang jedoch die Einschätzung der Autorin, diese parlamentarische Zurückhaltung liege nicht zuletzt auch darin begründet, dass Einflussnahmen der Regierungsfractionen unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie meist eben nicht öffentlich durch Votum des Plenums, sondern auf Wegen einer vertraulicheren Kommunikation geschehen (S. 215, 218 f.).

Eine weitere Ursache, die mutmaßlich von größtem Gewicht für die relative Passivität des Bundestages in europapolitischen Angelegenheiten ist, spricht

Brand erst im dritten Kapitel an, das sich möglichen Verbesserungen und Remeduren widmet, nämlich die ausgeprägte politische Responsivität der Abgeordneten. Diese führe wegen eines meist eher geringen öffentlichen Interesses an Fragen der Unionspolitik dazu, dass auch die Parlamentarier sich diesen Themen nur in geringerem Umfang widmen. Wenn diese These zutrifft, für welche die Untersuchung immerhin einige Belege bietet, ist es um die Chancen für die anschließend entfaltenen Verbesserungsmöglichkeiten schlecht bestellt: Gegen die Anreize des politischen Systems – die in ihrem Mechanismus der repräsentativen Demokratie entsprechen – wird das Parlament sein Verhalten kaum ändern. Dies ist umso gravierender, als es sich bei dem europapolitischen Engagement des Bundestag um eine Verfassungspflicht handelt, deren gerichtliche Durchsetzung aber von der Autorin zutreffend als sehr unwahrscheinlich beurteilt wird (S. 270).

Dennoch ist es richtig, wenn sie – als Konsequenz der im zweiten Kapitel gewonnenen Ergebnisse – eine bessere Strukturierung sowohl des Informationsflusses von der Regierung zum Parlament wie auch der Informationsverarbeitung im Bundestag verlangt und weiterhin fordert, die Bundesregierung müsse es nach Möglichkeit vermeiden, die Volksvertretung unter starken Zeitdruck zu setzen. Die Möglichkeiten des Bundestages zu verbessern seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen, ist auch dann geboten, wenn man die aktuellen Chancen als eher gering veranschlagt, dass das Parlament von diesen Möglichkeiten umfassenden Gebrauch machen wird.

Insgesamt bietet das Buch eine aufschlussreiche und überzeugende Analyse des Themas und ist jedem Interessierten zur Lektüre zu empfehlen.

Dr. Sebastian Roßner, M.A.

D'Antonio, Oliver: Zwischen Rathaus, Milieu und Netzwerk. Über die lokale Verankerung politischer Parteien, Springer VS, Wiesbaden 2015, 621 S., ISBN 978-3-658-07243-8, € 59,99.

Mit seiner Dissertation legt Oliver D'Antonio ein fast 600 Seiten umfassendes Werk über die lokale Verankerung politischer Parteien in der Bundesrepublik vor. Seine qualitativ angelegte Studie setzt sich zum Ziel, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, „welche Kontakte [...] die politischen Parteien in die lokale Gesellschaft [pflegen]“ und welche Maßnahmen Parteistrategen vor Ort unternehmen, um „eine solche gesellschaftliche Verankerung aktiv herzustellen“ (S. 18). Die For-

schungsfrage wird untergliedert in die Themenkomplexe „Außenbeziehungen“ (ebd.) und „Binnenkultur“ (S. 19). Ersterer dient der Analyse von Interdependenzen zwischen lokaler Parteigliederung und außerparteilichen Akteuren vor Ort, letzterer der Organisation des lokalen Parteilebens, wie beispielsweise Partizipationsmöglichkeiten für Parteimitglieder, die Offenheit für Nicht-Mitglieder oder die Aktivitäten vor Ort. Das Werk ist insofern an der Schnittstelle zwischen lokaler Politik-, Parteien- und Organisationsforschung angesiedelt. Zwar existieren bereits empirische Studien über die formalen Linkages zwischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen (u.a. Poguntke 2000) sowie über den Wandel der Binnenorganisation von Parteien (u.a. Bukow 2013), dabei wird jedoch die nationale Ebene fokussiert, die ‚party on the ground‘ (Katz/Mair) bleibt meist unbeachtet. Sich auf die bisherigen Forschungsergebnisse der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen stützend, widmet sich der Autor einem bislang kaum erforschten Terrain. Das Werk verspricht insofern einen Einblick darüber zu geben, mit welchen Strategien die Parteigliederungen vor Ort auf den Prozess sinkender Mitgliederzahlen und sinkenden Vertrauens in politische Parteien reagieren. Die Fokussierung auf die lokale Ebene gewinnt zudem an Relevanz, da sich die in der Literatur diskutierte Entkopplung von Parteien und Gesellschaft in der Kommunalpolitik mutmaßlich in geringerem Maße äußert als in der Bundespolitik. So vermutet D'Antonio, dass Lokalpolitiker allein aufgrund der räumlichen Nähe zu ihren potenziellen Wählern nicht „in gleicher Weise von den alltäglichen Lebenswelten vor Ort abgeschnitten [...] [sind], wie dies auf das politische Führungspersonal in Berlin oder in den Landeshauptstädten zutreffen dürfte“ (S. 25-26, 556). Der Verfasser macht gleich zu Beginn deutlich, dass neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse für ihn auch die normative Prämisse einer vor Ort etablierten und vitalen Parteiorganisation relevant ist (S. 29-30). Damit bereichert er die lokale Politikforschung auch abseits empirischer Erkenntnisse um eine optimistischere Sichtweise bezüglich des Stellenwerts von Parteien in der Kommunalpolitik. Zur Beantwortung seiner Forschungsfrage setzt D'Antonio auf ein exploratives Vorgehen und verwendet ein Korpus aus sechzig selbst geführten Interviews mit Vorstandsmitgliedern aus Stadt- und Kreisverbänden sowie lokalen Verbandsfunktionären (S. 53-54). Ergänzend nutzt er teilnehmende Beobachtungen, u.a. von Sitzungen der untersuchten Parteigliederungen. Der Autor beschränkt sich in seiner Fallauswahl auf die Städte Leipzig und Frankfurt sowie auf die Parteien DIE