

Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.)

Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?

Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU



Nomos



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 75

Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.)

Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?

Funktionen von Parlamenten im politischen System
der EU



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6665-2

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

<i>Gabriele Abels und Annegret Eppler</i> Vorwort und Danksagung	9
<i>Rainer Wieland MdEP</i> Vorwort	11
<i>Einleitung</i>	
<i>Gabriele Abels und Annegret Eppler</i> Auf dem Weg zum »Mehrebenenparlamentarismus«?	17
<i>Mehrebenenparlamentarismus – konzeptionelle und methodologische Perspektiven</i>	
<i>Andreas Maurer</i> Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon	43
<i>Katrin Auel</i> Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen	65
<i>Parlamentarisierung auf europäischer Ebene</i>	
<i>Stefan Götze und Berthold Rittberger</i> Die Macht der Gewohnheit? Die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments aus soziologischer Perspektive	81
<i>Jürgen Mittag</i> Zwischen struktureller Vernetzung und funktionalen Grenzen – Reformprozesse und Mehrebenenpotenziale der politischen Parteien auf europäischer Ebene	97

Parlamentarisierung unter der Bedingung von Exekutivdominanz

Timm Beichelt

Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure: Die Rolle der nationalen Exekutiven im Mehrebenenparlamentarismus 119

Martin Große Hüttmann und Michèle Knodt

Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und »Mehrebenenparlamentarismus« in der EU 133

Carmen Preising

Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission 149

Reformen des Bundesgesetzgebers in Deutschland in der Post-Lissabon-Phase

Matthias Niedobitek

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem »Lissabon-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts 159

Sven Vollrath

Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung 177

Ute Müller

Der Bundesrat als Akteur im parlamentarischen EU-Mehrebenensystem: Die Umsetzung der Mitwirkungsrechte nach dem Lissabon-Vertrag und -Urteil des Bundesverfassungsgerichts 195

Wandel parlamentarischer Rollen im internationalen Vergleich

Carina Sprungk

Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenansforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten 211

Sabine Kropp, Jonas Buche und Aron Buzogány

Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene 227

Zweite Kammern und subnationale Parlamente im Mehrebenenparlamentarismus

Anna Gamper

Zweite Kammern und ihre Europaarbeit nach Lissabon 243

Frank Delmartino

Die sieben Parlamente in Belgien auf dem Weg zur Teilhabe
an der Europapolitik: Ein Modell für parlamentarische Kooperation? 261

Gabriele Abels

Wandel oder Kontinuität? Europapolitische Reformen
der deutschen Landesparlamente in der Post-Lissabon-Phase 279

Potentiale und Strategien interparlamentarischer Vernetzung

Annegret Eppler

Vertikal und horizontal, bi- und multilateral:
Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten 297

Henrik Scheller und Yvonne Eich

Neue Kommunikationstechnologien als Herausforderung
für die Parlamente in Europa – auf dem Weg
zum virtuellen Parlamentsnetzwerk? 315

Autorinnen und Autoren 331

Auf dem Weg zum »Mehrebenenparlamentarismus«?

Gabriele Abels und Annegret Eppler

Seit dem Maastricht-Vertrag von 1992 über die Europäische Union wird intensiv über die Rolle von Parlamenten im europäischen Mehrebenensystem diskutiert. Mit diesem Vertrag wurden nicht nur die Rechte des Europäischen Parlaments substantiell ausgebaut, sondern es wurden auch die nationalen Parlamente als wichtige Akteure, die zur Legitimation des EU-Mehrebenensystems beitragen, erstmals im Primärrecht benannt. Dem Maastrichter Vertrag wurden Erklärungen angehängt, die sich zur Förderung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente in der Europapolitik bekannten. Der Amsterdamer Vertrag (1997) enthielt ein rechtlich verbindliches Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente. Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags aufgrund der negativen Referenden in den Niederlanden und in Frankreich im Jahr 2005 wurde die im Vertrag vorgesehene Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente auf informellem Wege de facto eingeführt, indem die Europäische Kommission Informations- und Rügerechte der nationalen Parlamente in Form einer Selbstverpflichtung festlegte und sich zur Einrichtung eines »politischen Dialogs« mit den nationalen Parlamenten entschloss.

Mit dem Lissabon-Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde die Rolle von Parlamenten – und zwar auf allen Ebenen – abermals ausgebaut. Die EU folgte dabei dem Leitbild einer repräsentativen Demokratie, dem entsprechend Parlamenten eine wesentliche Aufgabe bei der Sicherung demokratischer Legitimation zukommt. Deshalb bewerten viele Beobachter den Lissabon-Vertrag auch als »Vertrag der Parlamente«. Denn erstens wurde die Rolle des Europäischen Parlaments als Gesetzgeber durch die Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens zum »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« und durch dessen Ausdehnung auf weitere Politikbereiche weiter gestärkt; wengleich auch weiterhin noch eine beachtliche Anzahl an Materien intergouvernemental beraten und entschieden werden kann (vgl. ausführlich *Maurer* in diesem Band). Zweitens erkennen Art. 5 (3) und Art. 12 EUV sowie die zwei einschlägigen Protokolle¹, die dem Vertrag angehängt sind, auch den nationalen Parlamenten explizit eine Funktion im europäischen Politikprozess zu. Vor allem traten die Bestimmungen zur Subsidiaritätskontrolle, die bereits im Entwurf des Verfassungsvertrags enthalten waren, nun in Kraft. In diesem Kontext fanden drittens auch die subnationalen Parlamente im Primärrecht erstmals Erwähnung, insofern sie – laut Protokoll Nr. 2 – innerstaatlich an der Subsidiaritätskontrolle

1 Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll).

beteiligt werden können. Der Ausbau der Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente im EU-Primärrecht hat in den letzten Jahren vielfach auch in innerstaatlichen Regelungen ein Pendant gefunden und umfassende Diskussions- und Reformprozesse in Gang gesetzt.

Damit findet ein seit Anfang der 1990er Jahre andauernder Diskussions- und Gestaltungsprozess über die europapolitische Rolle parlamentarischer Akteure, über die Rechte und Funktionen von Parlamenten auf allen Ebenen sowie über ihre wechselseitigen Beziehungen *de jure* ein vorläufiges Ende. Die Frage, ob und inwiefern hiermit eine Parlamentarisierung des politischen Systems der EU erzielt werden kann – auch in Anbetracht einer parallel stattfindenden Aufwertung primär intergouvernementaler Governance-Modi (z.B. Offene Methode der Koordinierung, flexible Integration; vgl. auch die aktuelle, von den Exekutiven dominierte Krisenpolitik) – und was dies für die Effektivität bei der Erfüllung parlamentarischer Funktionen im Einzelnen bedeutet, ist weder in theoretischer noch in empirischer Hinsicht hinreichend geklärt. Die Forschung hierzu steht vielmehr noch am Anfang.

Die Debatte über die Rolle der Parlamente war stets eingebettet in eine grundlegende Diskussion über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Stärkung der demokratischen Legitimation der EU, die eine inzwischen nahezu unüberschaubare Vielzahl an wissenschaftlichen Veröffentlichungen hervorgebracht hat. Während durchaus nicht alle Wissenschaftler davon ausgehen, dass eine Demokratisierung der EU möglich und wünschenswert sei (vgl. den Überblick in Schäfer 2006), wurde die optimistische Position, die eine Demokratisierung für ebenso notwendig wie möglich hält, in den letzten Jahren theoretisch stark ausdifferenziert. Die Vertreter dieser im Einzelnen weit verzweigten Forschungsmeinung stützen ihre Vorschläge auf unterschiedliche demokratietheoretische Ansätze (vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2007, 17). Vielfach werden liberale Ansätze genutzt, die letztlich auf eine Anpassung der repräsentativen Demokratie an die Erfordernisse europäischen Regierens abzielen und überwiegend Strategien der Parlamentarisierung des EU-Systems vorschlagen. Durch die Stärkung der Parlamente aller Ebenen vor allem mit dem Lissabon-Vertrag erhielt diese Position nunmehr eine praktische Relevanz.

Allerdings verbieten sich einfache Versuche der Übertragung von Mustern nationaler Demokratie auf das komplexe System der EU. Konsens besteht darüber, dass bei allen Demokratisierungsoptionen – und eben auch bei der Parlamentarisierungsvariante – der besondere Charakter der EU als Mehrebenensystem zu beachten ist. Vor diesem Hintergrund taucht in der Debatte seit einigen Jahren der Terminus »Mehrebenenparlamentarismus« auf, der von Andreas Maurer (2002) eingebracht wurde. Bislang ist dies eher eine Metapher, bestenfalls ein politisches Leitbild, denn ein analytisches Konzept im strengen Sinne. Dieser Terminus stand im Mittelpunkt einer Tagung mit dem Titel »Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im europäischen Integrationsprozess«, die am 26. und 27. Mai 2011 auf Schloss Hohentübingen von den beiden Herausgeberinnen veranstaltet wurde. Der vorliegende Band dokumentiert die Beiträge der Tagung, der es ein besonderes Anliegen war, die Funktionen von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem sowohl empirisch als auch theoretisch genauer zu analysie-

ren, eine Zwischenbilanz der Reformprozesse der letzten Jahre im Kontext des Lisabon-Vertrags zu ziehen sowie schließlich Mehrebenenparlamentarismus als theoriefähiges Konzept zu reflektieren. Die Reflexion und Diskussion sollte dabei nicht nur innerwissenschaftlich erfolgen, sondern im Dialog mit Praktikerinnen und Praktikern aus der Parlamentsverwaltung und den zuständigen politischen Institutionen.²

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist das Diktum von Werner Patzelt (1995), dass die vergleichende Parlamentarismusforschung ein »Schlüssel zum Systemvergleich« sei. Damit kann eine Annäherung über Parlamente dazu dienen, die Spezifika politischer Systeme genauer zu erfassen. Doch dabei müssen selbstredend die Besonderheiten des systemischen Kontextes – hier des EU-Systems und der Ausgestaltung von Parlamentarismus in den EU-Mitgliedstaaten – Berücksichtigung finden.

In der Einleitung sollen wesentliche empirische und theoretische Aspekte der Diskussion über den Mehrebenenparlamentarismus beleuchtet werden, um hierdurch einen Rahmen und eine Grundlage für die weiteren Beiträge in diesem Band zu schaffen. Zunächst werden wir parlamentarische Funktionen skizzieren. In einem zweiten Schritt geben wir einen Überblick über die Entwicklungen der Parlamente auf den verschiedenen politischen Ebenen des EU-Systems und skizzieren die demokratietheoretischen Implikationen dieser Entwicklungen. Der dritte Teil ist dem Begriff bzw. Konzept des »Mehrebenenparlamentarismus« und seiner Entwicklung gewidmet. Im Anschluss daran geben wir einen Überblick über die Beiträge dieses Bandes. In einem knappen Ausblick werden die Erträge des Bandes vor dem Hintergrund der empirischen und theoretischen Entwicklungen bilanziert.

1. Parlamentarische Funktionen und ihr Wandel in Mehrebenensystemen

In repräsentativen Demokratien sind Parlamente das Herzstück, denn sie verkörpern die Idee der Volkssouveränität. Ihre Funktionen haben sich im Laufe der Zeit und im Zuge von Demokratisierungsprozessen aber gewandelt. Bereits im 19. Jahrhundert wurde versucht, die verschiedenen parlamentarischen Funktionen zu katalogisieren (z.B. Bagehot; Mill); diese Bemühungen wurden seither von zahlreichen Forschern fortgesetzt (vgl. Beyme 1999, 253; Marschall 2005, 139-141; Patzelt 2003, 13-49; vgl. auch die Diskussion über Funktionen bei *Beichelt* und *Maurer* in diesem Band). Bei allen Unterschieden in der Nomenklatur und im Detail lässt sich zweifelsohne ein Kernbestand von Funktionen identifizieren, die Parlamenten in demokratischen Systemen zugeschrieben werden. Dieser Minimalkonsens umfasst folgende Aufgaben:

- 2 Im Rahmen der Tagung fand zum Thema »Zukunft der Parlamente« auch eine Podiumsdiskussion mit Politikerinnen und Politikern aus verschiedenen Parlamenten und Parteien sowie mit wissenschaftlichen Expertinnen und Experten statt. Eine Aufzeichnung der Podiumsdiskussion sowie weitere Informationen zur Tagung finden sich auf der Tagungs-Homepage: online unter: <http://www.uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/ifp/lehrende/abels/mehrebenenparlamentarismus.html>; 30.09.2011.

- *Wahl- oder Kurationsfunktion:* Parlamente wählen und bestimmen die personelle Zusammensetzung von weiteren politischen Institutionen. Dieser Funktion kommt in parlamentarischen Regierungssystemen durch die Einsetzung der Regierung (zumeist durch einen expliziten Wahlakt) sowie durch die Möglichkeit, diese auch wieder zu entlassen, eine herausragende Bedeutung zu.
- *Gesetzgebungsfunktion:* In der Legislativfunktion sehen moderne Parlamente ihre zentrale Aufgabe. In Demokratien haben Parlamente ein Initiativrecht bei der Gesetzgebung; ferner beraten sie über Gesetze und müssen diese verabschieden, um ihnen durch ihre Zustimmung die nötige Legitimation zu verleihen. Diese Funktion beinhaltet als Spezialrecht auch das Haushaltsrecht.
- *Kontrollfunktion:* Parlamente kontrollieren andere politische Institutionen, insbesondere die Regierung. Hierzu stehen Instrumente wie z.B. das Interpellationsrecht oder Untersuchungsausschüsse zur Verfügung. Diese Funktion wird in besonderer Weise von der parlamentarischen Opposition wahrgenommen, während die Regierungsparteien im Parlament zuallererst an der Unterstützung der Regierungsarbeit interessiert sind.
- *Repräsentationsfunktion:* Parlamente bestehen aus Volksvertretern und -vertreterinnen; als politische Institutionen repräsentieren sie die demokratische Kernidee der Volkssouveränität. Innerhalb eines Parlaments manifestieren sich unterschiedliche Arten von Repräsentation wie etwa die territoriale, politische, funktionale/sachliche und soziale. Die Idee der Repräsentation beinhaltet die Verantwortlichkeit (*accountability*) gegenüber den Repräsentierten.
- *Artikulationsfunktion:* Diese Funktion lässt sich in mindestens drei Aspekte ausdifferenzieren: (1) Parlamente sind Räume der Debatte (Latein: »parlare«). Die Diskussion und Deliberation von Ideen (*arguing*) und Verhandlungen über Interessen und Kompensationen (*bargaining*) haben hier ihren Platz; (2) Parlamente sind Vermittler von Inhalten, und zwar in verschiedene Richtungen: vom Volk zu den politischen Institutionen, vom politischen Entscheidungssystem zum Volk; in den EU-Mitgliedstaaten kommt Parteien hierbei eine wesentliche Rolle zu; (3) Parlamente interagieren auch untereinander (vertikal und horizontal; vgl. *Eppler* in diesem Band).

Es ist ein Allgemeinplatz der international vergleichenden Parlamentarismusforschung, dass diese Funktionen von Parlamenten aus vielfältigen Gründen in unterschiedlichem Maße wahrgenommen werden und zudem nicht statisch sind – und zwar auch bezogen auf den Nationalstaat. So sind etwa nicht alle nationalen Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten als Gesetzgeber gleichermaßen stark. Zudem ist augenfällig, dass der oben skizzierte Funktionskatalog vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Parlamentarismus auf nationaler Ebene entstanden ist. Wendet man diese Auflistung auf das Europäische Parlament an, so fällt auf, dass dieses Besonderheiten bezüglich der Möglichkeiten aufweist, einzelne Funktionen zu erfül-

len. Diese Spezifika ergeben sich aus den Strukturen des europäischen Mehrebenensystems und den Mustern europäischen Regierens. Dies macht es bei der Befassung mit dem Europäischen Parlament immer wieder erforderlich, die Frage nach notwendigen Anpassungen und Erweiterungen von Funktionskatalogen im EU-Kontext zu bedenken.

Des Weiteren ist zu fragen, ob auch die nationalen bzw. – je nach Staatsstruktur – ggf. auch die subnationalen Parlamente diese Funktionen noch in demselben Maße ausfüllen können, sofern sie EU-Angelegenheiten und ihre Mitwirkung hieran betreffen. EU-induziert unterliegen ihre Funktionen einem gravierenden Wandel, der insbesondere ihre Rolle als Gesetzgeber tangiert. Denn mit dem Transfer von vormals nationalen Kompetenzen auf die EU-Ebene wird der autonome Gestaltungsspielraum nationaler Parlamente erheblich eingeschränkt. Auch ihre Kontrollfunktion über die eigene Regierung, die auf EU-Ebene als Legislative (im Rat) tätig wird, ist betroffen. In föderalen und regionalisierten Staaten unterliegen die Funktionen der subnationalen Parlamente einem parallelen Prozess, der durch innerstaatliche Zentralisierungs- und Unitarisierungstendenzen noch weiter verstärkt werden kann.

Angesichts dieser Problemkonstellation wurde in den letzten Jahren in der Forschung immer wieder die Frage aufgeworfen, welche Rückwirkungen der europäische Integrationsprozess auf die Funktionserfüllung der Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten hat. Vielfach wurde angenommen, dass der Integrationsprozess zu einer Stärkung der Exekutiven und Schwächung der Parlamente führe. Den Parlamenten wurde gerade in EU-Angelegenheiten *mutatis mutandis* eine mangelhafte Funktionserfüllung attestiert (vgl. Dieringer 2005; Pehle/Sturm 2008; für zahlreiche weiterführende Hinweise vgl. insbesondere *Maurer* und *Auel* in diesem Band).

2. *Entparlamentarisierung, Reparlamentarisierung oder Funktionswandel?* *Die Entwicklung von Parlamenten im EU-System*

Wie neuere Forschungen zeigen, sind die oben skizzierten Prozesse jedoch komplexer. Gerade der Lissabon-Vertrag bringt hier gravierende Neuerungen für Parlamente auf allen Ebenen – wenngleich die Entwicklungen bezogen auf die unterschiedlichen parlamentarischen Funktionen und diverse Akteure auf den verschiedenen parlamentarischen Ebenen sehr ungleichmäßig verlaufen sind. Eine genauere Analyse muss die Strukturen der EU als System *sui generis* hinreichend berücksichtigen.

Der europäische Integrationsprozess wird einerseits beeinflusst von den Gegebenheiten und Vorstellungen der Nationalstaaten, die an ihm teilnehmen. Andererseits nimmt die EU-Integration auch Einfluss auf die Mitgliedstaaten, nicht nur im Bereich bestimmter Politikinhalte, sondern auch hinsichtlich des politischen Systems der Staaten und seiner Institutionen. Diese »mehr oder weniger gleichzeitig ablaufenden, sich gegenseitig bedingenden und teilweise sachpolitisch interdependenten Einflussnahmeprozesse auf allen Ebenen« (Eppler 2010, 43) werden wissenschaftlich von den Europäisierungs-Ansätzen erfasst, wobei ihr Schwerpunkt hier auf den

Rückwirkungen der EU-Integration auf die nationalstaatliche Ebene liegt. Der Nationalstaat überlebt »im Europäisierungsprozess«, wandelt sich »aber durch die Spezifika seiner dynamisch-symbiotischen Einbindung in diesen Prozess ständig formal und substantiell« (Pehle/Sturm 2008, 156).³

Die Diskussion über die Rückwirkungen der Europäisierung auf (sub-)nationale Parlamente wurde lange Zeit unter dem Vorzeichen einer »Entparlamentarisierung« und damit »Entdemokratisierung« geführt. Parlamentarisierung wurde damit zum Gegenmittel, wobei der Fokus zunächst vorrangig auf Vorschlägen zur Stärkung des Europäischen Parlaments lag. Doch die generelle These einer Entparlamentarisierung scheint in ihrer Einseitigkeit in Anbetracht der oben skizzierten Entwicklungen der letzten zwei Dekaden und v.a. im Kontext des Lissabon-Vertrags immer weniger haltbar. Es stellt sich somit die Frage, ob es sich nicht um komplexere und widersprüchliche Prozesse von Entparlamentarisierung *und* Reparlamentarisierung handelt, die mit einem grundlegenden europabezogenen Funktionswandel für Parlamente einhergehen und die damit Folgen für eine mögliche Ausgestaltung der EU als einem parlamentarischen System haben. Dies soll im Folgenden zunächst entlang der einzelnen Ebenen des EU-Mehrebenensystems näher beleuchtet werden.

2.1 »And the winner is ...«: Der Aufstieg des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament, das zusammen mit dem Rat der EU den »Unionsgesetzgeber« bildet, ist einzigartig. Es ist seit den ersten Direktwahlen 1979 das einzige direkt legitimierte supranationale Parlament der Welt und das einzige aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Organ der EU. Es gilt zweifelsohne als Gewinner der Vertragsreformen der letzten 25 Jahre seit der Einheitlichen Europäischen Akte, denn es hat insgesamt einen beachtlichen Kompetenzzuwachs erfahren – allerdings entsteht mit Blick auf die einzelnen parlamentarischen Funktionen ein heterogenes Bild (vgl. *Götze/Rittberger* in diesem Band). Das »Königsrecht« der Haushaltskontrolle erhielt es – wenn auch eingeschränkt – Mitte der 1970er Jahre (ausgeweitet wurde dies substantiell erst mit dem Lissabon-Vertrag). Seine Legislativfunktion ist bereits seit Mitte der 1980er Jahre erheblich und sukzessive gestärkt worden. Die Regel ist nunmehr das so genannte »ordentliche Gesetzgebungsverfahren«, bei dem das Europäische Parlament mit dem Rat der EU gleichberechtigt ist, wenngleich dieses Verfahren auch nicht in allen Politikfeldern zur Anwendung kommt (Ausnahmen bestehen v.a. im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.).

Auch seine Kontrollfunktion wurde im Laufe der Integration graduell gestärkt. So hat das Parlament ein Fragerecht gegenüber dem Rat, der Kommission und der Eu-

3 Zur Diskussion über die Anwendung von Europäisierungskonzepten auf die Rolle von Parlamenten vgl. insbesondere *Auel* in diesem Band sowie auch *Auel* 2005; *Axt* u.a. 2007; *Holzhaecker* 2008; *Ladrech* 2010, 71-91.

ropäischen Zentralbank; Kommission, Rat, Europäischer Rat und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, gegenüber dem Europäischen Parlament zu berichten und es zu informieren; das Europäische Parlament hat ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof und kann Untersuchungsausschüsse einrichten. Das schärfste Kontrollinstrument ist die Möglichkeit eines Misstrauensantrags gegenüber der Kommission. Allerdings bedarf es dazu einer 2/3-Mehrheit aller Stimmen und die Kommission kann lediglich als Kollegium »abgewählt« werden.

Auch die Wahlfunktion des Europäischen Parlaments wurde durch den Lissabon-Vertrag ausgebaut. So muss der Europäische Rat, wenn er einen Kommissionspräsidenten vorschlägt, das Ergebnis der vorausgegangenen Europawahl berücksichtigen. Alle Kommissare werden nach ihrer Nominierung in den jeweiligen Fachausschüssen des Europäischen Parlaments intensiv hinsichtlich ihrer Eignung für das Amt befragt und sie bedürfen der Bestätigung durch das Plenum.

Gravierende Schwächen zeigen sich gleichwohl gerade hinsichtlich der Funktion, aus der das Europäische Parlament gemeinhin seine umfassenden Mitwirkungsansprüche ableitet: Das Parlament versteht sich angesichts seiner Direktwahl als »Stimme« der Völker, zugleich ist gerade die Repräsentations- und Artikulationsfunktion *de facto* defizitär. Dies belegt eindrücklich die seit 1979 in nahezu allen EU-Staaten kontinuierlich sinkende Wahlbeteiligungen, die zuletzt bei den Wahlen 2009 mit 43 Prozent auf einen neuen Tiefstand fiel.

Während sich die wissenschaftliche Debatte lange Zeit vorrangig auf Vorschläge zur Stärkung des Europäischen Parlaments konzentriert hat, geht die aktuelle Diskussion in Richtung einer (Re-)Parlamentarisierung des Gesamtsystems. Beide Strategien haben auch in der EU-Politik ihren Niederschlag gefunden.

2.2 Transfer von Legislativkompetenzen »nach oben«:

Nationale Parlamente als Verlierer?

Legislativkompetenzen der Mitgliedstaaten wanderten im Zuge der europäischen Integration in vielen Politikfeldern auf die EU-Ebene ab. Der eigenständige Regelungsbereich für nationale Parlamente (bzw. ggf. auch subnationale Parlamente; vgl. Abschnitt 2.3) hat damit stark abgenommen. Weil die EU in fast alle Materien in irgendeiner Weise eingreift, ist *de facto* auch der Spielraum in denjenigen Bereichen kleiner geworden, in denen diese Parlamente *de jure* noch eigene Kompetenzen haben. Wenngleich kontrovers diskutiert wird, wie groß der Anteil von EU-Recht am nationalen Recht ganz genau ist (zum so genannten 80%-Mythos vgl. Töller 2010, 2008), so ist doch unbestritten, dass die Legislativfunktion der (sub-)nationalen Parlamente zunehmend in der legislativen Umsetzung von EU-Politik auf nationaler Ebene besteht. Im schlimmsten Fall werden Parlamente dabei zu »Abnickern« von EU-Vorgaben.

Die nationalen Exekutiven haben von diesen umfangreichen Kompetenztransfers allerdings vielfach profitieren können. Mitwirkungsrechte, die die nationale Ebene an der Politikgestaltung der EU erlangten, werden von den Exekutiven der nationa-

len Ebenen ausgeübt (eine analoger Mechanismus gilt für das Verhältnis von subnationaler zu nationaler Ebene; s.u.). Da die Mitgliedstaaten im Rat der EU als Bestandteil des Unionsgesetzgebers durch ihre Exekutiven vertreten sind, üben diese im EU-System legislative Kompetenzen aus. Daraus resultiert ein Funktionswandel sowohl der Exekutiven als auch der Legislativen gegenüber der nationalen Ebene: Die Exekutiven nehmen auf der höheren Ebene legislative Mitwirkungsfunktionen wahr, während die Legislativen in ihren gesetzgebenden Funktionen beschnitten werden. Aber auch deren Kontrollfunktion gegenüber der eigenen Regierung ist in EU-Angelegenheiten eingeschränkt.

Zwei wesentliche Neuerungen des Lissabon-Vertrags sollen an dieser Stelle erwähnt werden. Zum einen sieht der Vertrag eine Stärkung der interparlamentarischen Vernetzung vor. In Art. 12 EUV heißt es explizit: »Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie [...] sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament [...] beteiligen«. Wie diese Zusammenarbeit konkret aussehen kann oder soll, welche Instrumente und institutionellen Foren hierfür zur Verfügung stehen, lässt der Vertrag jedoch offen. Einige Spezifizierungen hierfür sind in zwei Protokollen zum Vertrag festgelegt. So bestimmt etwa das Protokoll Nr. 1, dass den nationalen Parlamenten – und zwar beiden Kammern, sofern es sich um ein bikamerales System handelt (Art. 8) – alle Gesetzgebungsakte der EU direkt zugeleitet werden, die von der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt werden (Art. 2). Hierdurch werden die nationalen Parlamente unabhängig von einer Information durch ihre Exekutiven. Auch die Tagungsordnungen des Rates und dessen Beratungsergebnisse (Art. 5) sowie Pläne des Europäischen Rates, von Brückenklauseln des Vertrags Gebrauch zu machen (Art. 6), werden den Parlamenten zugeleitet. Ferner werden die Rolle der COSAC (Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente) als Agenda-Setter und die Möglichkeit interparlamentarischer Konferenzen aufgewertet (Art. 10).

Zum anderen wurde durch Art. 3 und 4 des Protokolls Nr. 1 und spezifiziert durch die Regelungen des Protokolls Nr. 2 eine Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung eingeführt. Mit dem System der Subsidiaritätskontrolle wird den nationalen Parlamenten eine unmittelbare Mitwirkung am EU-Politikprozess zugesprochen, in dem sie in einen direkten Dialog mit der Kommission und ggf. – durch das neue Klagerecht in Subsidiaritätsangelegenheiten – mit dem Europäischen Gerichtshof treten können. Konkret wird im Subsidiaritätsprotokoll ein so genanntes »Frühwarnsystem« fixiert. Dieses Verfahren erlaubt es den nationalen Parlamenten, »Entwürfe von Gesetzgebungsakten« (dieser Begriff ist in Art. 3 des Subsidiaritätsprotokolls breit definiert) zu »rügen«. Um dies zu ermöglichen, ist die Kommission verpflichtet, ihre Initiativen (und zwar nicht nur Gesetzgebungsakte und deren Änderungen, sondern auch weitere Policy-Dokumente wie Grün- und Weißbücher etc.) zeitgleich dem Unionsgesetzgeber *und* den nationalen Parlamenten zu übermitteln, so dass letztere nicht mehr abhängig sind von einer Information durch ihre Exekutiven. Die nationalen Parlamente können innerhalb von acht Wochen in einer »begründeten Stellungnahme« an die Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlaments

und des Rates darlegen, warum sie die Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit durch einen Gesetzgebungsakt der EU verletzt sehen (Art. 6). Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente (dies entspricht 18 Stimmen)⁴ eine solche »Subsidiaritätsrüge«⁵ erhoben hat, sind die EU-Organe – de facto richtet sich dies v.a. an die Kommission aufgrund ihres legislativen Initiativmonopols – verpflichtet, ihren Entwurf zu überprüfen und detailliert Stellung zu nehmen. Eine weitere Prüfung des Vorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat schließt sich an, die zum Scheitern eines Gesetzgebungsaktes aufgrund der Subsidiaritätseinwände führen kann. Eine Sonderregel gilt für den Bereich der justiziellen Zusammenarbeit; hier reicht auch eine Rüge durch ein Viertel der Parlamente.

De facto legt das zuständige Referat in der Kommission diese Regelungen in zweifacher Hinsicht parlamentsfreundlich aus: Zum einen wurden Zugeständnisse hinsichtlich der Frist von acht Wochen gemacht; zum anderen wird *jede* begründete Stellungnahme eines nationalen Parlaments geprüft, und zwar unabhängig davon, ob der Schwellenwert von 18 Stimmen erreicht ist (vgl. ausführlich *Preisling* in diesem Band). Nach Inkrafttreten eines Rechtsakts steht den nationalen Parlamenten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof in Sachen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu, das sie unabhängig von einer eventuell vorher eingelegten Rüge nutzen können. Ferner wurde von Barroso ein »politischer Dialog« mit den nationalen Parlamenten begonnen, der ihnen eine Mitwirkung bereits in der prä-legislativen Phase ermöglichen soll (vgl. hierzu *Große Hüttmann/Knodt* sowie *Preisling* in diesem Band). Somit wurde im Ergebnis die Rolle der nationalen Parlamente als Akteure im EU-Politikprozess in beachtlicher Weise ausgebaut.

In Deutschland sind die Rechte des Bundesgesetzgebers in besonderer Weise gestärkt worden. Denn insbesondere der Deutsche Bundestag – aber auch der Bundesrat – wird mit dem so genannten Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 aufgefordert, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen und institutionelle Strukturen aufzubauen, welche seine Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Europapolitik stärken. Infolge des Urteils wurden die »Begleitgesetze« umfassend reformiert und ein »Integrationsverantwortungsgesetz« erlassen.

2.3 Abgehängt? Mitwirkung der subnationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten

In föderalen und regionalisierten Staaten mit einer subnationalen Ebene, die über eigene Legislativkompetenzen verfügt, verloren auch die subnationalen Parlamente Gesetzgebungskompetenzen an die EU. Hier finden sich hinsichtlich der Veränderungen von Kompetenzen der Parlamente und der Mitwirkung der Exekutiven auf der nächsthöheren Ebene analoge Muster, wie sie für das Verhältnis der nationalen Ebenen zur supranationalen EU-Ebene gelten (s.o.): Je nach Gestaltung des natio-

4 In bikameralen Systemen hat jede Kammer eine Stimme (Art. 7 Abs. 1 Protokoll Nr. 2).

5 Dies ist der umgangssprachliche Begriff für die »begründete Stellungnahme«.

nalstaatlichen Systems wurde den subnationalen Einheiten ein unterschiedlich hohes Maß an Mitspracherechten bei der Definition der nationalen Europapolitik zugestanden. Allerdings werden diese in vielen Fällen von den subnationalen Exekutiven genutzt und nicht von den subnationalen Parlamenten (vgl. Engel 2001).

Mit dem Lissabon-Vertrag bzw. konkret mit dem erwähnten Subsidiaritätsprotokoll wird nunmehr auch die Rolle der subnationalen Parlamente gestärkt. Denn diese können an der Subsidiaritätskontrolle beteiligt werden, v.a. wenn sie direkt von Kompetenztransfers oder hinsichtlich ihrer autonomen Gesetzgebungskompetenzen betroffen sein können. Allerdings obliegt die Ausgestaltung dieser Optionen den Mitgliedstaaten. Zu beobachten ist, dass subnationale Parlamente in den föderalen und regionalisierten Staaten bereits im Gefolge des gescheiterten Verfassungsvertrags und dann im Vorfeld des Lissabon-Vertrags damit begannen, über die Ausgestaltung der neuen Rechte zu debattieren. Auch auf der subnationalen Ebene sind beachtliche Reformprozesse zu beobachten, wie eine Studie im Auftrag des Ausschusses der Regionen (2009) dokumentiert.⁶

In Deutschland als einem Staat mit starkem Föderalismus sind diese Entwicklungen von besonderer Bedeutung: Als ein Ergebnis des dargestellten Funktionswandels wird hier gesehen, dass keine der politischen Ebenen (EU, Nationalstaat, subnationale Ebene) Aufgaben erfüllen kann, wenn nicht zumindest eine andere Ebene mitwirkt (»Politikverflechtung«; vgl. Scharpf 1985). Die unteren Ebenen sind auf die Gesetzgebung der oberen Ebenen angewiesen, weil sie nur noch geringe Spielräume für eigene Regelungen haben. Die oberen Ebenen sind bei der Umsetzung ihrer Gesetzgebung von der Mitwirkung der unteren Ebenen abhängig. Diese Konstellation zeigt sich in Deutschland sowohl zwischen Bundes- und EU-Ebene als auch zwischen Länder- und Bundesebene und wird dadurch verkompliziert, dass die Länder über den Bundesrat nach Art. 23 GG auch an der Politikformulierung der Bundesebene gegenüber der EU mitwirken (»doppelte Politikverflechtung«; vgl. Hrbek 1986). Dadurch erhöht sich die Komplexität des Systems insgesamt, außerdem treten Probleme hinsichtlich der Zurechenbarkeit von europapolitischen Entscheidungen auf, was wiederum Rückwirkungen auf die Wahrnehmung der Repräsentations- und Artikulationsfunktion durch die Parlamente zur Folge hat.

3. Zwei Strategien: horizontaler Ausgleich im Innenverhältnis versus Netzwerker-Position

Um auf diese komplexen Entwicklungen zu reagieren, bleiben den nationalen sowie subnationalen Parlamenten im Grunde zwei verschiedene Strategien (vgl. Abels 2010), die sich freilich nicht gegenseitig ausschließen: die Kontrolle und Determinierung der legislativen Handlungen ihrer Exekutiven auf den höheren Ebenen durch

6 Eine Aktualisierung der Studie um die Reformprozesse der Jahre 2010/11 ist derzeit in Vorbereitung.

den Ausbau der Kontrollfunktion oder die aktive Wahrnehmung der eigenen Akteursposition im Mehrebenensystem durch den Ausbau der Repräsentations- und Artikulationsfunktion.

Eine beinahe reflexartige Reaktion der Parlamente ist die Forderung nach Kompensation verlorener Legislativkompetenzen im »Innenverhältnis«, und zwar durch gestärkte Kontroll- und Mitwirkungsrechte gegenüber ihren jeweiligen Regierungen. Der Verlust an Input-Legitimation (vgl. Scharpf 1999), der insbesondere aus der Schwächung der Gesetzgebungsfunktion resultiert, kann gleichwohl nur z.T. durch steigende parlamentarische Kontrollkompetenzen kompensiert werden. Denn die »Legitimationskette«, die von den Wählerinnen und Wählern zur eigentlichen politischen Entscheidung im Rat führt, ist sehr lang und indirekt. Darüber hinaus kommt durch die verstärkte Kontrolle des Regierungshandels auf der höheren Ebene eine weitere Schwierigkeit zu der ohnehin problematischen Konstellation der »doppelten Politikverflechtung« hinzu: Die Mitwirkungshandlungen der Akteure der unteren Ebene am Politikgestaltungsprozess der höheren Ebene sind oft gerade deswegen verzögert oder gar nicht möglich bzw. – sofern ein echtes Vetorecht besteht – gar verhängend, weil sie von anderen Organen auf der unteren Ebene im Rahmen der dortigen horizontalen Gewaltenteilung kontrolliert bzw. mitbestimmt werden. In allen EU-Mitgliedstaaten – insbesondere auch in Deutschland – werden Koordinationsprobleme zu Lasten einer effektiven Vertretung der gesamtstaatlichen Interessen im Rat der EU konstatiert (vgl. für viele Pehle/Sturm 2008). In Anbetracht dessen ist es nachvollziehbar, dass formelle Regelungen lediglich für ein »Worst-case«-Szenario geschaffen wurden und im Normalfall der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure nicht zum Tragen kommen.

Die zweite mögliche Strategie besteht im Ausbau der eigenen Position eines Parlaments im EU-Mehrebenensystem. Sie ist insofern weiterführend, als das Parlament in seinen Handlungen nicht auf das »eigene« politische System und die eigene Ebene beschränkt bleibt, sondern auch auf anderen Ebenen des EU-Mehrebenensystems aktiv werden kann. Dazu gehört es nicht nur, Europapolitik den Abgeordneten und dem Volk gegenüber erkennbar zu machen und auch Verantwortung gegenüber den Wählerinnen und Wählern für die europapolitischen Outcomes zu übernehmen. Parlamente als Repräsentanten des Souveräns wirken zunehmend an den Prozessen europäischer Politikgestaltung mit. Damit artikulieren sie die Interessen ihrer Wählerschaft in europäischen Governance-Prozessen. Doch die Wahrnehmung der Akteursposition erfordert eine Vernetzung der Parlamente untereinander sowie auch mit nichtparlamentarischen Akteuren. Eine stärkere interparlamentarische Verzahnung ist – allerdings primär zwischen nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament – auch im Lissabon-Vertrag explizit vorgesehen (s.o.; vgl. auch den Beitrag von *Eppler* in diesem Band). Diese steht insgesamt noch am Anfang. Die Parlamente bauen eigene Beziehungen zu den Institutionen der EU auf, etwa durch die Einrichtung eigener Büros in Brüssel. Sie vernetzen sich untereinander in Zusammenschlüssen wie der COSAC (an der auch das Europäische Parlament beteiligt ist) und der CALRE (Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente). Interparlamentarische Konferenzen etwa von Fachausschüssen sind ein weiterer

Mechanismus zum Aufbau von Kommunikationsforen, die dabei auch ebenenübergreifend angelegt sein können, ebenso wie z.B. die Kooptation von Europaabgeordneten durch Europaausschüsse nationaler Parlamente. Parlamente bauen des Weiteren internetbasierte Kommunikationsforen mit dem Zweck der interparlamentarischen Vernetzung in EU-Angelegenheiten auf wie z.B. die Plattform IPEX (vgl. www.ipex.eu).

4. »Mehrebenenparlamentarismus«: mehr als eine Metapher?

Sollen Parlamente weiterhin als Garanten demokratischer Legitimation dienen, wird eine grundlegende Reflexion über Rolle, Funktion und Organisation von Parlamenten und Abgeordneten notwendig, welche die Besonderheiten des EU-Mehrebenencharakters berücksichtigt. Die Herausforderung wird mit dem Begriff des »Mehrebenenparlamentarismus« zu erfassen gesucht. Eine neue Form davon könnte dazu beitragen, die unterschiedlichen politischen Ebenen nicht gegeneinander auszuspielen, sondern vielmehr eine Governance-Form zu entwickeln, die die Effektivität und Legitimität des gesamten Systems erhöht, auch wenn dies zugleich mit einem Komplexitätszuwachs einhergeht. Dabei ist »Mehrebenenparlamentarismus« im Moment nicht viel mehr als eine schillernde Metapher, die durch die Neuregelungen des Lissabonner Vertrags und die Strategien der Parlamente eine neue empirische Dimension bekommt (vgl. zum Folgenden ausführlicher *Eppler* in diesem Band).

Der Begriff »Mehrebenenparlamentarismus« wird von Maurer (2009; 2002; vgl. auch *Maurer* in diesem Band) auf die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament bezogen; die subnationale Ebene ist nicht einbezogen. Die Kontroll- und Mitgestaltungsrechte der Parlamente beider Ebenen und die Verknüpfung beider parlamentarischer Ebenen stehen im Mittelpunkt der Analyse. Maurer berücksichtigt also nicht allein die Position der Parlamente auf ihrer eigenen politischen Ebene, sondern auch die Mitwirkung nationaler Parlamente an der europäischen Politikgestaltung.

Der Fokus von Benz (2003) ist breiter. Er bezieht alle Institutionen der repräsentativen Demokratie in seine Überlegungen zur EU als einer »compounded representative polity« ein. Hierunter versteht er neben den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament auch den Rat der EU. Im Mittelpunkt stehen Probleme der Integration von Parlamenten in die Politikgestaltung, die durch die enge institutionelle Kopplung der verschiedenen Repräsentationsstrukturen und ihre inkompatiblen Entscheidungsmodi erzeugt werden (vgl. *Auel/Benz* 2005; *Auel/Benz* 2007).

Crum und *Fossum* (2009) haben das Konzept eines »Multilevel Parliamentary Field« in die Diskussion eingebracht. Sie analysieren Parlamente und parlamentarische Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen des EU-Systems, vernachlässigen aber ebenfalls die subnationale Ebene. Sie wenden Bourdieus Feld-Theorie auf die EU an; »multilevel parliamentary field« reagiert ihres Erachtens auf die Notwendigkeit, »to conceive of democratic representation as the result of the *interplay* of a multiplicity of processes that need to be assessed on the basis of their overall

effect« (ebd., 267; Hervorh. i.O.). Crum und Fossum analysieren formale und informelle Interaktionen zwischen unterschiedlichen Parlamenten und parlamentarischen Akteuren in der EU. Hinsichtlich des einzelnen Parlaments ist für sie wichtig, welche Interessen, Normen und Rollenvorstellungen sowie Ressourcen und Handlungsroutinen die Interaktion mit anderen parlamentarischen Akteuren prägen. Hier von hängen die konkrete Form der Interaktion (Kooperation vs. Konkurrenz) und der Charakter des gesamten Felds ab.

Die Beiträge dieses Bandes analysieren unterschiedliche empirische Aspekte sowie theoretische und methodische Facetten dieser Entwicklung. Eine Leitfrage der Tagung und der vorliegenden Beiträge war, wie der Begriff »Mehrebenenparlamentarismus« empirisch angemessen und theoretisch gehaltvoll gefüllt werden kann mit dem Ziel, ihn von einer Metapher zum theoretischen Konzept weiterzuentwickeln.

5. Zu den Beiträgen in diesem Band

Der vorliegende Band analysiert unterschiedliche Aspekte der Entstehung eines Parlamentarismus im EU-Mehrebenensystem und legt einen Schwerpunkt auf die Veränderung der Funktionen von Parlamenten, die auf den verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems mitwirken.

Zunächst werden in zwei Beiträgen konzeptionelle, methodologische sowie empirische Grundprobleme diskutiert. Den Auftakt bildet der Beitrag »Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon« von *Andreas Maurer*. Maurer stellt hier zunächst die Reformdebatte zum Demokratiedefizit der EU ausführlich dar; er fokussiert primär auf den Strang, der eine Demokratisierung durch Parlamentarisierung zu erreichen sucht. Während sich die Diskussionen und Reformen zunächst auf die Rolle des Europäischen Parlaments konzentrierten, werden seit dem Maastricht-Vertrag aber ebenso die Mitwirkungsfunktionen der Parlamente in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Er kritisiert zum einen die (staatsrechtlichen) Verengungen v.a. in der deutschen Debatte, in der die Stärkung von Parlamenten auf nationaler und supranationaler Ebene als Entweder-Oder-Strategie behandelt wird; dies geht an der Realität der Interaktion zwischen Parlamenten vorbei. Zum anderen verdeutlicht er, dass durch parallele Strategien der Intergovernmentalisierung die Mitwirkungsrechte von Parlamenten unterlaufen werden. Er zeigt die widersprüchlichen Entwicklungen von De- und Reparlamentarisierung auf, die durch die Anreizstrukturen im Lissabonner Vertrag vorangetrieben werden, und diskutiert unterschiedliche Demokratisierungsoptionen, die mit einem Funktionswandel von Parlamenten einhergehen. Das EU-System bleibt damit ein spezifischer Herrschaftstypus, dessen Konturen sich noch entwickeln.

Katrin Auel plädiert in ihrem Beitrag »Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen« für eine Erweiterung der Forschungsperspektiven und -ansätze. Sie argumentiert, dass die Forschung bislang primär den parlamentarischen Einfluss auf Vertragsver-

handlungen und »normale« Gesetzgebungsverfahren untersucht hat, aber eine Erfassung der tatsächlichen »Europäisierung parlamentarischen Handelns« auf systemischer Ebene ansetzen und z.B. auch interparlamentarische Vernetzung, parlamentarische Rollenverständnisse und Einstellungen berücksichtigen muss. Sie diskutiert, inwiefern hierfür die Konzepte des »Mehrebenenparlamentarismus« (Maurer) und des »multi level parliamentary fields« (Crum/Fossum) sowie Europäisierungsansätze hilfreich sind; letztere bewertet sie eher kritisch. Abschließend werden von Auel methodologische Herausforderungen diskutiert, v.a. die Notwendigkeit von stärker vergleichenden und large-N-Studien, die Einbeziehung auch quantitativer Studien und der differenziertere Umgang mit Europäisierung als Kausalfaktor.

Die folgenden beiden Beiträge widmen sich der Ausgestaltung von Parlamentarismus auf der europäischen Ebene. Den Anfang macht der Beitrag von *Stefan Götze* und *Berthold Rittberger* »Die Macht der Gewohnheit? Die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments aus soziologischer Perspektive«. Die Autoren argumentieren, dass die Debatte um das Demokratiedefizit insgesamt zu umfangreichen institutionellen Reformen führt, allen voran zu einem umfassenden Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Sie zeigen auf, dass sich im Verlauf der Debatte die Begründungsmuster hierfür in einer beachtlichen Weise veränderten. Während eine parlamentarische Ausgestaltung europäischer Politik über viele Dekaden im Integrationsprozess unter den politischen Eliten höchst umstritten war, wird dieses Prinzip seit dem Maastricht-Vertrag allgemein anerkannt. Die Stärkung des Europäischen Parlaments führte – so Götze und Rittberger – zu einer Institution, die mit hoher Legitimität ausgestattet ist. Im Sinne einer parlamentarischen Demokratie als »natürlicher Ordnung« wird ein Kompetenzausbau im Verfassungskonvent dann gar zu einer eher »technischen« denn genuin politischen Angelegenheit. Im Laufe dieser Entwicklung wird das Europäische Parlament zu einem »integralen Bestandteil des repräsentativen Prinzips in der EU«, hinsichtlich der ihm zugewiesenen Funktionen zunehmend mit nationalen Parlamenten gleichgesetzt und nicht mehr als Abweichung betrachtet.

Die Rolle politischer Parteien wird von *Jürgen Mittag* in seinem Beitrag »Zwischen struktureller Vernetzung und funktionalen Grenzen – Reformprozesse und Mehrebenenpotenziale der politischen Parteien auf europäischer Ebene« analysiert. Er diskutiert die umfangreichen Reformen, denen Parteien auf europäischer Ebene seit ihrer Gründung und v.a. seit ihrer Etablierung mit dem Maastricht-Vertrag unterlagen. Von besonderer Bedeutung sind neben der rechtlichen Verankerung die inzwischen umfangreichen Reglementierungen zur Parteienfinanzierung. Diese vielfach technisch anmutenden Regelungen haben durchaus funktionale Konsequenzen für die europäischen Parteien, die etwa durch die Option einer Wahlkampffinanzierung »europäischer« und unabhängiger von ihren nationalen Schwesterparteien werden. Die Etablierung politischer Stiftungen auf europäischer Ebene oder eine stärkere Rolle bei nationalen EU-Referenden sind weitere Optionen, derer sich europäische Parteien bedienen können, um die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit zu befördern. Der Beitrag konzentriert sich auf die Frage, welche Auswirkungen diese Entwicklungen für Vernetzungen zwischen Europäischem Parlament,

den Fraktionen, die eine dominante Rolle spielen, und nationalen Parlamenten haben. Die Aussichten, dass europäische Parteien zu einer stärkeren demokratischen Legitimation der EU beitragen können, werden – trotz aller Reformen – eher skeptisch beurteilt.

In der Europapolitik lässt sich – so der Konsens in der Forschung – eine gravierende Exekutivdominanz auf allen Ebenen feststellen. An der starken Rolle, die Regierungen auf EU-Ebene spielen, v.a. im Rat der EU, wird dies überdeutlich. Dieses Faktum hat Implikationen für die Rolle der Parlamente auf den verschiedenen Ebenen und die Ausgestaltung von Mehrebenenparlamentarismus als Konzept. Hiermit befassen sich die Beiträge von *Timm Beichelt* sowie *Martin Große Hüttmann* und *Michèle Knodt*. In seinem Artikel »Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure: Die Rolle der nationalen Exekutiven im Mehrebenenparlamentarismus« geht *Timm Beichelt* von der Überlegung aus, dass es aufgrund konkurrierender Leitbilder – Intergouvernementalismus versus Supranationalismus – im Integrationsprozess bislang nicht gelungen ist, dem Parlamentarismus im EU-Mehrebenensystem einen »unumstrittenen konzeptionellen Platz« zuzuweisen. Vor diesem Hintergrund fragt *Beichelt*, welche Rolle nationale Exekutiven als legislative Akteure im EU-Policymaking spielen. Aber auch jenseits der Gesetzgebungsfunktion im engeren Sinne übernehmen Exekutiven parlamentarische Funktionen, wie *Beichelt* am deutschen Beispiel zeigt. Die legitimationstheoretische Bewertung der Rolle von Exekutiven als quasi-parlamentarischen Akteuren hängt vom präferierten integrationstheoretischen Leitbild ab. Geht man von einem liberal-nationalstaatlichen Modell aus, so ist die Bewertung insgesamt positiver; im supranationalistischen Paradigma »europäische Gesellschaft« werden starke Regierungen hingegen skeptisch beurteilt. Aber auch die Vorteile starker Parlamente sind nicht eindeutig begründbar mit dem Anliegen, gesellschaftliche Präferenzen im EU-System umfassend zu repräsentieren. *Beichelt* plädiert abschließend dafür, den Rat als Gesetzgeber bei der Weiterentwicklung eines Konzepts von Mehrebenenparlamentarismus einzubeziehen und die Debatte ferner stärker legitimations- und demokratietheoretisch zu untermauern.

Martin Große Hüttmann und *Michèle Knodt* beschäftigen sich mit den Herausforderungen, die sich für die Mitwirkungsrechte der Parlamente vor dem Hintergrund unterschiedlicher Governance-Modi ergeben; sie fokussieren auf die aktuelle, intergouvernemental geprägte Krisenpolitik. Während bereits im europäischen Normalbetrieb Exekutivdominanz herrscht, verstärkt sich dies in der Krise, die zur »Chefsache« erhoben wird. In ihrem Beitrag »Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und ›Mehrebenenparlamentarismus« in der EU« argumentieren sie, dass die Krise nur bedingt durch eine Demokratisierung und Aufwertung der Parlamente bearbeitet werden kann. Neben der vertikalen Dimension im Konzept des »Mehrebenenparlamentarismus« sprechen sie auch eine *horizontale* Legitimationsfunktion durch die Mitwirkung von Parlamenten an, insofern etwa im Kontext des Euro-Rettungsschirms Entscheidungen des Deutschen Bundestags unmittelbare Auswirkungen auf die Situation in Griechenland und die Handlungsoptionen des griechischen Parlaments entfalten. *Große Hüttmann* und

Knodt ziehen aus ihrer Analyse den Schluss, dass dies sowohl die Theoriedebatte als auch die politische Praxis dazu zwingt, sich für diese Art von grenzüberschreitenden Wirkungen nationaler Entscheidungen zu öffnen und ihre legitimatorischen Probleme zu beleuchten.

Die starke Rolle der Exekutive wird ebenfalls – wenn auch mit einer Akzentverschiebung auf die Europäische Kommission – in dem Beitrag von *Carmen Preisung*, stellvertretende Referatsleiterin im Generalsekretariat der Europäischen Kommission und verantwortlich für die Koordinierung der Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten, deutlich. Im Mittelpunkt der neuen Rechte der nationalen Parlamente steht die Subsidiaritätskontrolle und damit verbunden das Frühwarnsystem. Dies ist ein wesentlicher Aspekt der politischen Beziehungen, welche in den letzten Jahren von der Europäischen Kommission zu den nationalen Parlamenten aufgebaut wurden. In ihrem Beitrag »Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission« verdeutlicht sie, wie die Kommission die neuen Instrumente implementiert. Dabei zeigt sich, wie unterschiedlich aktiv nationale Parlamente mit den neuen Instrumenten umgehen. Bislang wurde der im Frühwarnsystem notwendige Schwellenwert von 18 Stimmen noch in keinem Fall erreicht, gleichwohl werden alle Einwände von der Kommission berücksichtigt. Preisung zufolge kann und soll die Rolle der nationalen Parlamente aber nicht auf die Subsidiaritätskontrolle beschränkt bleiben, sondern sie sieht eine wichtige Funktion im »politischen Dialog« mit der Kommission, der den Parlamenten eine frühzeitige Mitgestaltung und Mitverantwortung bei der Entwicklung von EU-Initiativen ermöglicht. Hieran, so zeigt eine quantitative Zwischenbilanz, beteiligen sich die Parlamente zunehmend, allerdings in unterschiedlichem Maße. In immer engeren Beziehungen zwischen nationalen Parlamenten und der Kommission sieht sie die Zukunft des europäischen Parlamentarismus, wobei ein Manko hinsichtlich der Einbindung regionaler Parlamente besteht.

Mit der Situation in Deutschland befassen sich die folgenden drei Beiträge. Denn ergänzend zum Lissabon-Vertrag spielt hier das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 eine herausragende Rolle. Das höchste deutsche Gericht hat unmissverständlich eine stärkere Mitwirkung des parlamentarischen Gesetzgebers in EU-Angelegenheiten eingefordert. Darauf basierend kam es zu einer umfangreichen Reform der Mitwirkungsgesetzgebung bezogen auf die Rolle des Deutschen Bundestags und des Bundesrats. Zunächst diskutiert der Europarechtler *Matthias Niedobitek* »[d]ie Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem ›Lissabon-Urteil‹ des Bundesverfassungsgerichts«. Er interpretiert die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als »politisches Urteil«. Er erörtert die Implikationen des proklamierten Prinzips der »Integrationsverantwortung« der Gesetzgebungskörperschaften sowie dessen Umsetzung durch das Integrationsverantwortungsgesetz, das er europarechtlich für nicht unproblematisch hält, aber letztlich als Sonntagsgesetz bewertet. Auch die in dem Beitrag diskutierte Frage nach dem Umgang mit Neuerungen von konstitutioneller Reichweite, die im Lissabon-Vertrag angelegt sind, verdient Beachtung. Als Problem sieht Niedobitek, dass der Lissabon-Vertrag die bisherige »Unterscheidung zwischen Regelungen ›konstitutioneller«

Natur und tagtäglichen europarechtlichen Regelungen aufzuweichen droht«, was Konsequenzen für die Beteiligung des deutschen Gesetzgebers hat.

Der Leiter des Referats Europa in der Verwaltung des Deutschen Bundestages *Sven Vollrath* stellt in seinem Beitrag »Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung« zunächst die wesentlichen rechtlichen Änderungen durch die Begleitgesetze, d.h. das Zusammenarbeitsgesetz und das Integrationsverantwortungsgesetz, dar. Im Anschluss zeigt er deren Umsetzung in der Praxis auf und zieht eine erste quantitative und qualitative Bilanz. Deutlich wird die Zunahme der Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten sowohl im Umfang als auch in ihrer Intensität. Vollrath gelangt zu einem insgesamt eher positiven Urteil, sieht aber durchaus noch Bedarf, die Mitwirkungsoptionen effektiver zu gestalten; dies betrifft die inner- sowie interparlamentarische Dimension. So können die Kontrolle und Einflussnahme im innerstaatlichen Raum durch eine stärkere Fokussierung der parlamentarischen Arbeit noch verbessert werden, ebenso die Repräsentations- und Öffentlichkeitsfunktion des Bundestags. Des Weiteren ist auch das Zusammenspiel mit anderen Parlamenten, insbesondere auch mit dem Europäischen Parlament, noch ausbaufähig.

Ute Müller, Leiterin des Sekretariats des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union im Bundesrat, zeigt in ihrem Beitrag »Der Bundesrat als Akteur im parlamentarischen EU-Mehrebenensystem: Die Umsetzung der Mitwirkungsrechte nach dem Lissabon-Vertrag und -Urteil des Bundesverfassungsgerichts« zunächst die Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundesrats in EU-Angelegenheiten auf. Sie sind ebenso zur Sicherung der demokratischen Qualität des deutschen Bundesstaates von Bedeutung wie zur Legitimation der Europäischen Union insgesamt. Müller weist nach, dass die Mitwirkung seit den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses gravierende Veränderungen erfahren hat. Traditionell hatte der Bundesrat dabei stärkere Mitwirkungsrechte als der Deutsche Bundestag und nutzte seine gesetzlichen Kompetenzen auch stärker. Der Schwerpunkt des Beitrags liegt auf den neuen Rechten und deren Implementation in der Post-Lissabon-Phase. Die Möglichkeiten der Entschärfung von Konflikten zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung und die neuen Mitwirkungsrechte über das Integrationsverantwortungsgesetz werden abschließend vor dem Hintergrund der Euro-Krise bewertet. Müller kommt abschließend zu der Wertung, dass sich die Strategie des Bundesrates nach dem Lissabon-Vertrag gewandelt hat. Während der Bundesrat lange Jahre in seiner Europapolitik auf die innerdeutsche EU-Abstimmung reduziert war, übernimmt er nun Verantwortung für das Gesamtsystem der EU und Adressaten seiner Europapolitik sind nicht mehr allein die Bundesregierung und andere innerdeutsche Akteure, sondern zusätzlich andere Parlamente im EU-System sowie die europäischen Institutionen.

In international vergleichender Weise bearbeiten sodann zwei Beiträge besondere Aspekte der parlamentarischen Entwicklung. Zunächst stellt *Carina Sprungk* in ihrem Beitrag »Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten« die

These auf, dass die Reformen, die von Parlamenten als Reaktion auf Europäisierungserfordernisse in Angriff genommen wurden, nicht dazu führen, dass es zu einer Wiederherstellung traditioneller Parlamentskompetenzen kommt, sondern dass vielmehr ein neuer Typ parlamentarischer Demokratie entsteht. Um einen EU-induzierten Machtverlust auszugleichen, wandeln nationale Parlamente ihre Rollen: Sie werden zu Integrationswächtern und zu Netzwerkern und entwickeln einen EU-spezifischen Kontrollmodus. Allerdings sind Regierungs- und Oppositionsparteien hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen. Ferner bestehen Unterschiede zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten, wie Sprungk exemplarisch für den Deutschen Bundestag, die französische Assemblée Nationale und den polnischen Sejm zeigt. Mit ihrer Untersuchung liefert sie erste empirische Evidenzen dafür, dass starke formale Mitwirkungsrechte auf den Grad des Rollenwandels und damit auf die Fähigkeit von nationalen Parlamenten, als Akteure im Mehrebenensystem mitzuspielen, Einfluss haben.

Sabine Kropp, Jonas Buche und Aron Buzogány nehmen in ihrem Beitrag »Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene« komplexe Prozesse der Ent- und Reparlamentarisierung an. Ausgehend von umfangreichen Forschungsdesideraten fragen die AutorInnen danach, inwieweit sich durch Europäisierungsprozesse die Experten-/Fachpolitikerrolle von Parlamentariern – gerade in Arbeitsparlamenten – wandelt und welche Auswirkungen dies auf ihre Interaktion mit der Ministerialbürokratie hat. Für dieses Unterfangen sollen Bausteine der Rollentheorie für die Parlamentsforschung erschlossen werden. In einem Vergleich von Deutschland, Ungarn und Schweden zeigen die AutorInnen, dass Abgeordnete in den europäisierten sektoralen Fachpolitiken keine Fachspezialisten sind, sondern die Expertise bei der Ministerialbürokratie liegt. Während sie somit mit der »legislatorischen Detailsteuerung« überfordert sind, werden die Parlamentarier hingegen zu »Responsivitätsexperten«, da sie über Problemlösungskompetenz und Legitimationswissen verfügen, welche der Ministerialbürokratie nicht in derselben Weise zur Verfügung stehen. Kropp, Buche und Buzogány plädieren entschieden dafür, die Mikroebene in die Analyse parlamentarisch-exekutiver Beziehungen einzubeziehen, da sich diese unter den Bedingungen der Europäisierung wandeln. Die Responsivitätsfunktion bietet unter diesen neuen Bedingungen ein zumindest diskussionswürdiges Rollenmodell für Abgeordnete.

Die folgenden drei Beiträge befassen sich mit den Auswirkungen der Parlamentarisierungsstrategie auf föderale und regionalisierte EU-Staaten, insbesondere auf die Rolle zweiter Kammern in EU-Angelegenheiten und auf subnationale Parlamente. Die subnationale bzw. regionale Ebene ist bislang ein blinder Fleck im Konzept des Mehrebenenparlamentarismus, der sich primär mit den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sowie mit der Interaktion der nationalen und der EU-Ebene befasst. Zunächst beschäftigt sich die Rechtswissenschaftlerin *Anna Gamper* in ihrem Beitrag »Zweite Kammern und ihre Europaarbeit nach Lissabon« mit der paradoxen Stärkung, die zweite Kammern infolge des Lissabon-Vertrags erfahren haben, denn ihnen wird im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle eine Stimme zugesprochen. Dadurch wird ihnen mit dem Vertrag nun eine neue europarechtliche

Legitimation verliehen, die auch zu einer innerstaatlichen Aufwertung ihrer Rolle führt, und zwar gerade in ihrem Verhältnis zu den ersten Kammern. Sie untersucht die unterschiedliche Ausgestaltung der neuen Mitwirkungsrechte zweiter Kammern für die (quasi-)bundesstaatlich organisierten EU-Mitgliedstaaten Belgien, Deutschland, Österreich, Italien und Spanien. Sie argumentiert, dass diese Entwicklung zwar die zweiten Kammern stärkt, aber nicht »zwangsläufig eine Stärkung des Mehrebenenparlamentarismus« bewirkt, insofern die Rolle von subnationalen Parlamenten im Allgemeinen nicht erfasst wird. Bemerkenswerterweise muss die Kommunikation mit subnationalen Parlamenten dabei nicht einmal über die zweiten Kammern erfolgen, wenn diese als Regionalvertretungen konzipiert sind. Gamper zieht die kritische Bilanz, dass der Bikameralismus nun über das Europarecht »sogar in seiner ›vollkommenen‹ Variante in das System des neuen europäischen Mehrebenenparlamentarismus transplantiert« wird.

Frank Delmartino befasst sich in seinem Beitrag »Die sieben Parlamente in Belgien auf dem Weg zur Teilhabe an der Europapolitik: Ein Modell für parlamentarische Kooperation?« mit einem »hard case« unter den europäischen Föderalstaaten. Er verdeutlicht, dass es aufgrund der starken zentrifugalen Kräfte im Fall Belgien zu einer komplexen institutionellen Struktur aus sprachlich gegliederten Gemeinschaften und territorial gegliederten Regionen kam. Diese resultierte in einem 2-plus-5-Parlamentsmodell, in dem zwei Kammern auf nationaler Ebene fünf Parlamenten auf subnationaler Ebene gegenüberstehen. Die subnationalen Parlamente beanspruchen für sich in EU-Angelegenheiten direkte und starke Mitwirkungsrechte, zumal die zweite Kammer, der Senat, keine Vertretungskörperschaft der Regionen ist. Diese Rechte umfassen dabei ebenso die Mitwirkung an der normalen europäisierten Politikgestaltung und eine starke Subsidiaritätskontrolle wie auch die Mitwirkung an Verhandlungen und Vertragsratifizierungen. Um diese Rechte zu nutzen, haben die subnationalen Parlamente in Belgien unterschiedliche Instrumente aufgebaut. So wurde unter anderem eine interparlamentarische Vereinbarung ausgehandelt, die ebenso eine intensive horizontale wie auch eine vertikale Vernetzung mit den beiden Kammern der nationalen Ebene umfasst. Diese Entwicklungen deutet Delmartino als spezifische Form von Multi-level-Governance, die Belgien zwar nicht zum nachahmenswerten Modell, aber doch zu einem hochinteressanten Fall macht.

Gabriele Abels analysiert in »Wandel oder Kontinuität? Europapolitische Reformen der deutschen Landesparlamente in der Post-Lissabon-Phase« die aktuellen Entwicklungen in den deutschen Ländern. Sie verdeutlicht, dass die Vertragsänderungen und v.a. auch das Verfassungsgerichtsurteil den Landesparlamenten ein Gelegenheitsfenster boten, alten Forderungen nach einer Parlamentarisierung der Europapolitik Nachdruck zu verleihen. Sie stellt dar, welche Initiativen die Landesparlamente gerade seit den 1990er Jahren unternommen haben und welche Entwicklungen sich nun in der Post-Lissabon-Phase abzeichnen. Sie fokussiert insbesondere auf die rechtlichen Initiativen der Landesparlamente, ihre Legislativ- und Kontrollfunktionen auszubauen, und bewertet die strategische Orientierung der Länderparlamente. Sie zeigt, dass die jüngsten Entwicklungen überwiegend von Kontinuität geprägt sind und vorhandene Instrumente gestärkt und weiter ausgebaut

werden. Sie sieht aber auch Anzeichen für einen Wandel, der auf stärkere Mitgestaltungsansprüche der Länderparlamente hinausläuft und auf Ansätze, hierfür auch in zunehmendem Maße die Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Sie plädiert dafür, das Konzept des Mehrebenenparlamentarismus um die dritte Ebene zu erweitern und bei der Diskussion über die Funktionen von Parlamenten eine Differenzierung nach Ebenen vorzunehmen.

Die zwei abschließenden Beiträge diskutieren unterschiedliche Aspekte einer »Interparlamentarischen Vernetzung im Mehrebenenparlamentarismus«. Dieser letzte Abschnitt des Bandes widmet sich der Frage nach den Interaktionen zwischen den Parlamenten sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch bezogen auf die Frage, inwiefern das Internet zur interparlamentarischen Vernetzung beiträgt.

Annegret Eppler untersucht in ihrem Beitrag »Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten«, wie sich interparlamentarische Kooperation als spezifischer Aspekt eines Mehrebenenparlamentarismus darstellt. Sie diskutiert zunächst, wie sich die Vernetzung in bestehenden Funktionskataloge einordnen lässt und widmet sich dann der Frage, inwiefern die bereits bestehenden Konzepte von Mehrebenenparlamentarismus diese Kooperation überhaupt berücksichtigen und welche Implikationen dies für das parlamentarische Mehrebenensystem hat. Sie weist darauf hin, dass alle Konzepte die Rolle von Parlamenten vor dem Hintergrund der Legitimationsfrage der EU diskutieren. Sie zeigt exemplarisch bestehende Formen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit auf, wobei sie nicht allein das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente, sondern auch die subnationalen Parlamente berücksichtigt. Eppler konstatiert, dass die weitere Forschung zur parlamentarischen Zusammenarbeit vor theoretischen und empirischen Hürden steht, insofern Parlamentarismus systemisch betrachtet werden muss; zugleich bringt das Phänomen auch gravierende Herausforderung für die Praxis der Parlamente mit sich.

Henrik Scheller und *Yvonne Eich* gehen in ihrem Beitrag »Neue Kommunikationstechnologien als Herausforderung für die Parlamente in Europa – auf dem Weg zum virtuellen Parlamentsnetzwerk?« davon aus, dass sich die Ausbreitung von E-Governance auf das Rollenverständnis von Legislativen auswirken muss. Sie fragen danach, wie internetbasierte Kommunikations- und Vernetzungsmöglichkeiten dazu beitragen können, die Parlamentsfunktionen und das eher statische Modell des EU-Mehrebenensystems zu dynamisieren. Insbesondere Social-Media-Anwendungen bieten dabei, so die These, neue Optionen für die Wahrnehmung der Darstellungs-, Vernetzungs-, Responsivitäts- und kommunikativen Führungsfunktion. Hierbei spielen die Vernetzungsmöglichkeiten eine wesentliche Rolle. Zugleich zeigt die empirische Analyse der Implementation von Social-Media-Anwendungen durch das Europäische Parlament, den Deutschen Bundestag und die Länderparlamente in Deutschland, dass diese von einer effektiven Nutzung der technischen Möglichkeiten und von einem virtuellen Parlamentsnetzwerk noch weit entfernt sind. Scheller und Eich geben abschließend zahlreiche Hinweise für konkrete Verbesserungen.

6. Ausblick

Die europäische Integration geht mit komplexen, widersprüchlichen und ungleichzeitigen Prozessen der »Entparlamentarisierung« und »Reparlamentarisierung« einher, wenn Parlamentarismus im EU-System als Gesamtphänomen betrachtet wird und nicht nur einzelne Ebenen oder einzelne Parlamente untersucht werden. Die Erforschung dieser Entwicklungen erfordert eine grundlegende Reflexion über die Rolle, Funktion und Organisation von Parlamenten und Abgeordneten, von Fraktionen und Parlamentsverwaltungen ebenso wie von interparlamentarischen, auch ebenenübergreifenden Kooperationen. Dieses komplexe Phänomen wird unter dem Begriff »Mehrebenenparlamentarismus« diskutiert.

Der vorliegende Band liefert neue Erkenntnisse ebenso zur Entwicklung eines Konzepts des Mehrebenenparlamentarismus – einschließlich der damit einhergehenden methodologischen Probleme, wie der Beitrag von *Auel* aufzeigt – als auch zur empirischen Erforschung der Rolle und Funktionen von Parlamenten in der Post-Lissabon-Phase. In der Gesamtschau werden unseres Erachtens in den Beiträgen des Bandes vier Weiterentwicklungen vorgenommen bzw. bislang »blinde Flecken« ausgeleuchtet: *Erstens* wurden die Rolle der Exekutiven als Legislativen im EU-Politikprozess und das Spannungsverhältnis der Gleichzeitigkeit von Parlamentarisierung und Intergouvernementalisierung, wie sie im Lissabon-Vertrag zum Ausdruck kommt, mitreflektiert. Die Stärkung der Rolle von Parlamenten, und zwar – wie *Götze* und *Rittberger* – allen voran des Europäischen Parlaments, ist nur die eine Seite der Medaille. Dabei wird auch die demokratietheoretische Dimension der derzeitigen Entwicklungen explizit bedacht. Das Konzept des Mehrebenenparlamentarismus – das zeigen etwa die Beiträge von *Große Hüttmann* und *Knodt* sowie von *Beichelt* – muss ebenso das Verhältnis der Parlamente zu den Exekutiven einbeziehen. *Zweitens* werden die Rolle der subnationalen Ebene und ihre Repräsentation in subnationalen Parlamenten und/oder Zweiten Kammern auf nationaler Ebene in die Analyse und damit in das Konzept des Mehrebenenparlamentarismus einbezogen. Wie insbesondere der Beitrag von *Abels* zeigt, ist dies erforderlich, um die bisherige Verengung auf eine Analyse von *Zweiebenenparlamentarismus* aufzubrechen. *Drittens* wird das Binnenverhältnis zwischen Legislativen und Exekutiven weiter ausdifferenziert. Diese Detailansicht macht deutlich, dass eine statische und an den Rechten von Parlamenten orientierte Perspektive unzureichend ist, so z.B. die Beiträge von *Kropp*, *Buche* und *Buzogány* sowie von *Müller* und *Vollrath* in diesem Band. Hinsichtlich der parlamentarischen Funktionen ist hier zu konstatieren, dass Parlamente bisher dazu neigen, bei der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten die Kontrollfunktion gegenüber ihrer Regierung stärker als andere Funktionen zu betonen, so die Beiträge von *Abels*, *Maurer* und *Sprungk* in diesem Band. Dabei verändert sich die Kontrollfunktion in EU-Angelegenheiten jedoch gegenüber der Kontrollfunktion in anderen Politikbereichen, wie *Sprungk* argumentiert. In der Post-Lissabon Phase gibt es freilich empirische Entwicklungen, dass sich Parlamente zu pro-aktiven Mitspielern entwickeln und neben der Kontrolle der eigenen Regierung das gesamte EU-System als Referenz ihrer auf die EU-Politik bezogenen Repräsentations- und

Artikulationsfunktion nehmen. Dies zeigen die Beiträge von *Delmartino*, *Gamper*, *Müller*, *Preisling* und *Vollrath*. Hier kommt der vergleichenden Parlamentarismusforschung eine wichtige Rolle zu, denn zwischen den Parlamenten nicht nur auf verschiedenen Ebenen, sondern auch in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bestehen gravierende Unterschiede, wie sich EU-induziert ihre Funktionen wandeln. *Viertens* und *letzten* spielen sich schon länger entwickelnde Formen der Vernetzung allen voran über die europäischen Parteien, wie der Beitrag von *Mittag* zeigt, ebenso eine wichtige Rolle wie potentielle neue Formen und Stragien einer interparlamentarischen Vernetzung, wie sie durch neue Kommunikationstechnologien zur Verfügung gestellt werden; dies zeigen *Scheller* und *Eich* auf. Während *Sprungk* die Netzwerkfunktion der Parlamente als Neuerung in ihrer EU-Arbeit betrachtet, plädiert *Eppler* dafür, die Zusammenarbeit von Parlamenten als neue »Querschnittsfunktion« in der EU-Politik einzuführen, weil sie alle anderen parlamentarischen Funktionen tangieren kann. Insbesondere ist mit der Dimension des Konzepts des Mehrebenenparlamentarismus, die die interparlamentarische Kooperation betrifft, die Frage nach einem neuen »Gesicht« der repräsentativen Demokratie in Europa verbunden, das hiervon geprägt ist und das Konzept des Mehrebenenparlamentarismus auf eine neue, engere Weise mit der eigentlichen Herausforderung – nämlich der Minimierung des Demokratiedefizits – verbindet.

Mehrebenenparlamentarismus muss als dynamisches empirisches Phänomen, das ebenenübergreifend angelegt ist, konzeptionell erfasst und empirisch erforscht werden. Zu bilanzieren bleibt zu guter Letzt, dass die Forschung hierzu insgesamt noch in den oft zitierten Kinderschuhen steckt. Um diesen zu entwachsen, bedarf es einer intensivierten innerwissenschaftlichen Kooperation zwischen Europa- und Parlamentarismusforschung unter Einbeziehung auch der Föderalismusforschung sowie der Verwaltungswissenschaft. Ferner bedarf es in diesem dynamischen Feld unabdingbar eines Dialogs mit den Praktikerinnen und Praktikern aus den Parlamentsverwaltungen. Die Tübinger Tagung und diese Tagungsdokumentation wollen hierzu einen Beitrag leisten.

Literatur

- Abels, Gabriele unter Mitarbeit von Annegret Eppler 2010: Integrationsverantwortung wahrnehmen – Mitwirkungsrechte ausgestalten. Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema: »Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten«, 14. Landtag von Baden-Württemberg, Europaausschuss, 31. Sitzung, 3. März 2010, Stuttgart, Haus des Landtags. Online unter: http://www.landtag-bw.de/Gremien/EuA31P_Anhoerung_20100303.pdf; 02.09.2011.
- Auel, Katrin 2005: Europäisierung nationaler Politik; In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 293-318.
- Auel, Katrin/Benz, Arthur 2007: Expanding National Parliamentary Control: Does It Enhance European Democracy?; In: Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham, 57-74.

- Auel, Katrin/Benz, Arthur 2005: The Politics of Adaptation: Europeanisation of National Parliamentary Systems; In: *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 372-393.
- Ausschuss der Regionen 2009: Die Rolle der regionalen Parlamente bei der Subsidiaritätsanalyse im Rahmen des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Frühwarnsystems, Brüssel. Online unter: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/FINAL%20DE%20-%20BdC%202944%20Regional%20Parliaments.pdf>; 15.09.2011.
- Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver 2007: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen; In: *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (1), 136-149.
- Benz, Arthur 2003: Compounded Representation in EU Multi-level Governance; In: Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Linking EU and National Governance*, Oxford, 82-110.
- Beyme, Klaus von 1999: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 3. völlig neu bearb. Auflage, Wiesbaden.
- Crum, Ben/Fossum, John E. 2009: The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU, in: *European Political Science Review* 1:2, 249-271.
- Dieringer, Jürgen 2005: Entparlamentarisierung oder Renaissance der Volksvertretungen? Zur Rolle nationaler Parlamente im europäischen Integrationsprozess; In: Beckmann, Klaus/ Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hg.): *Eine Verfassung für Europa*, Tübingen, 235-257.
- Engel, Christian 2001: »Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus« in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten; In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, 497-515.
- Eppler, Annegret 2010: *Triebfeder innerstaatlicher Verfassungsreformen? Der Einfluss der europäischen Integration auf die Verfassungspolitik im deutschen Bundesstaat*, Dissertation, Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Online unter: <http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2010/5183/>; 30.09.2011.
- Holzhaecker, Ronald 2008: Parliamentary Scrutiny; In: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.): *Europeanization: New Research Agendas*, Houndmills/New York, 141-153.
- Hrbek, Rudolf 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess; In: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 17-31.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold 2007: Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union; In: Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hg.): *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, Lanham, 1-29.
- Ladrech, Robert 2010: *Europeanization and National Politics*, Houndmills/New York.
- Marschall, Stefan 2005: *Parlamentarismus: Eine Einführung*, Baden-Baden.
- Maurer, Andreas 2009: Mehrebenen Demokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon; In: Kadelbach, Stefan (Hg.): *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, Baden-Baden, 19-57.
- Maurer, Andreas 2002: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden.
- Patzelt, Werner J. 2003: Parlamente und ihre Funktionen; In: Patzelt, Werner J. (Hg.): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden, 13-49.
- Patzelt, Werner J. 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte; In: Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hg.): *Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, 355-385.

- Pehle, Heinrich/Sturm, Roland 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme; In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 3. aktualisierte und erweiterte Aufl., Wiesbaden, 155-178.
- Schäfer, Armin 2006: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union; In: Leviathan, 34 (3), 350-376.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/M./New York.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; In: Politische Vierteljahresschrift, 26 (4), 323-356.
- Töller, Annette Elisabeth 2010: Measuring and Comparing the Europeanization of Public Policies; In: Journal of Common Market Studies, 48 (2), 417-444.
- Töller, Annette Elisabeth 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos; In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 39 (1), 3-17.