

Zur Lage der Parlamente in der Europäischen Union

von Werner J. Patzelt

Dieser Beitrag umreißt in systematischer Absicht die Lage der Parlamente in Europa: subnational, national und auf der Ebene der Europäischen Union (EU). Vor allem geht es um die schwierige Lage von Parlamenten in „Mehr-Ebenen-Systemen“ und um die Notwendigkeit, angesichts weichenstellender Entscheidungen in Krisensituationen eine normative Grundvorstellung davon zu entwickeln, welche Rolle welchen Parlamenten im Rahmen der EU zukommen sollte. Dabei wird zum einen das populär gewordene Konzept eines „multi-level parliamentary field“ kritisch überprüft, zum anderen eine Richtungswahl zwischen einer weiteren Supra-Nationalisierung der EU oder einem Ausbau intergouvernementaler Politikmuster angemahnt. Davon wird es letztlich abhängen, welche Rolle künftig welche Parlamente in Europa spielen.

This article outlines systematically the shaping factors for the position of subnational and national parliaments in the EU, as well as that of the European Parliament. It refers to the difficult role of parliaments in multi-level systems of government; it discusses the need for a clear vision of what position which European parliaments should finally have, given the fact that many path-shaping decisions are taken on a provisional basis in situations of crises. It also criticizes the popular concept of a “multi-level parliamentary field” and calls for a clear choice between either more supranational or more inter-governmental policy-making in the EU. Such a decision will, after all, basically shape the future position of each parliament in Europe.

I. Aufgaben einer kontinuierlichen Berichterstattung über die „Parlamente in Europa“

Es ist ein begrüßenswertes Vorhaben der Herausgeber dieser Zeitschrift, fortan regelmäßig Berichte über die Lage der Parlamente in der EU zu veröffentlichen, zumal die Union noch immer ein politisches System im Werden ist. Sie hat zwar eine „geprägte Form, die lebend sich entwickelt“ (J.W. v. Goethe), besitzt aber noch keine über weitere Jahrzehnte stabile Gestalt. Vielmehr standen und stehen Reformen auf ihrer Agenda, gerade auch solche, die vom Dilemma einer Politik hervorgerufen werden, die sich zwischen Erweiterung und Vertiefung der EU nicht entscheiden will. Auch eröffnet Krisenpolitik von der Art der „Euro-Rettung“ ein „System von Aushilfen“ im Sinne Bismarcks, sucht immer wieder

neue Entwicklungspfade und verstellt bisherige. Deshalb mag das, was gestern hinsichtlich der EU richtig und zu wissen wichtig war, im Folgejahr schon überholt sein.

Zu beobachten gilt es beim Blick auf die Entwicklung des europäischen Mehr-Ebenen-Systems vor allem jene Institutionen, die in so großräumigen Gebilden wie der EU überhaupt erst Demokratie praktizierbar machen. Das sind das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, in einigen Staaten auch die subnationalen Vertretungskörperschaften. An der sich wandelnden Machtstellung dieser Parlamente im Vergleich zu anderen Akteuren im Rahmen der europäischen Politik lässt sich recht gut ablesen, wie es im europäischen Handlungsverbund jeweils um die Demokratie bestellt ist und welche Chancen oder Risiken erkennbar sind. Aus guten Gründen hat die vergleichende Regierungs- und Parlamentarismusforschung dieses Thema in den vergangenen Jahren intensiv bearbeitet.

Inzwischen mehreren sich Untersuchungen zum europäischen Mehr-Ebenen-Parlamentarismus, so etwa die von *Abels/Eppler, Maurer, O'Brennan/Raunio* und *Sprungk*.¹ Hinzu treten Studien zum Spannungsfeld zwischen Europäisierung und parlamentarischer Demokratie, etwa von *Auel, Große Hüttmann/Knodt* und *Maurer*,² ferner breitere Arbeiten zum Verhältnis von Regierungsform und Demokratiegebot, wie im Band von *DeBardleben/Hurrelmann*.³ Manche Autoren – etwa *Börzel*⁴ – erörtern gar, ob der europäische Integrationsprozess wohl auf einen Prozess der Entparlamentarisierung hinauslaufe. Andere – wie *Bei-*

- 1 *Abels, G./Eppler, A.*: Auf dem Weg zum „Mehrebenenparlamentarismus“?, in: Dies. (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden, 2011, 17-40; *Maurer, A.*: Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 43-63; *O'Brennan, J./Raunio, T.*: National Parliaments Within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?, London/New York, 2007; *Sprungk, C.*: Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenansforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 211-226.
- 2 *Auel, K.*: Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 65-77; *Große Hüttmann, M./Knodt, M.*: Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und „Mehrebenenparlamentarismus“ in der EU, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 133-148; *Maurer, A.*: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden, 2002.
- 3 *DeBardleben, J./Hurrelmann A.* (Hg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance, Basingstoke, 2007.
- 4 *Börzel, T.A.*: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, 41 (2000), 225-250.

*chelt*⁵ – behandeln die mit der Parlamentsmacht konkurrierende Regierungsmacht im Mehr-Ebenen-Verbund in unterschiedlichem Detail. Wieder andere befassen sich mit der europäischen Politikverflechtung, samt der Möglichkeit, mit ihr problemlösend zurechtzukommen, so etwa *Scharpf* und *Benz*.⁶ Natürlich finden sich auch (vergleichende) Fallstudien bzw. Überblicke zur Rolle nationaler Parlamente in der europäischen Politik, etwa von *Baach*, *Benz/Broschek*, *Buzogány/Stuchlik*, *Heise*, *Hölscheidt*, *Pehle/Sturm*, *Raunio*, *Weber-Panariello* und *Zier*;⁷ aus der älteren Literatur ist vor allem auf *Schweitzer* zu verweisen.⁸ Speziell über parlamentarische Europagremien, wie sie zahlreiche EU-Mitgliedstaaten einrichteten, informiert vergleichend *Janowski*,⁹ mit Blick auf die „Europäisierung“ des Deutschen Bundestages gilt dies für *Auel*, *Barnickel*, *Beichelt*, *Demuth*, *Schröder*, *Schulz* und *Wichmann*.¹⁰ Und zur Entwicklung in

- 5 *Beichelt, T.*: Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure: Die Rolle der Exekutiven im Mehrebenenparlamentarismus, in: Abels, G./Eppler, A. (Hg.), a.a.O., 119-131.
- 6 *Scharpf, F.W.*: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), 845-864; *Ders.*: The joint decision-making trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration, 66 (1988), 239-278; *Benz, A.*: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998), 558-589.
- 7 *Baach, F.*: Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union: Die Parlamente Deutschlands und Polens im europäischen Verfassungsverbund, Tübingen, 2009; *Benz, A./Broschek, J.*: Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme und Lösungen, Friedrich Ebert Stiftung, 2010; *Buzogány, A./Stuchlik, A.*: Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43 (2012), 340-361; *Heise, D.*: Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität?, Marburg, 2012; *Hölscheidt, S.*: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft. Die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: Integration, 31 (2008), 254-265; *Pehle, H./Sturm, R.*: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Gabriel, O.W./Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden, 2008, 155-178; *Raunio, T.*: Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union, in: Government and Opposition, 34 (1999), 180-202; *Weber-Panariello, P.A.*: Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1995; *Zier, M.*: Nationale Parlamente in der EU, Göttingen, 2005.
- 8 *Schweitzer, C.C.*: Die nationalen Parlamente in der Gemeinschaft – ihr schwindender Einfluss in Bonn und Westminster auf die Europagesetzgebung, Bonn, 1978.
- 9 *Janowski, C.*: Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien, Baden-Baden, 2005.
- 10 *Auel, K.*: The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation, in: German Politics, 15 (2006), 249-268; *Barnickel, C.*: Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43 (2012), 324-340; *Beichelt, T.*: Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics, in: German Politics, 21 (2012), 143-160; *Demuth, C.*: Der Bundestag als lernende Institution. Eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration, Baden-Baden, 2009; *Schröder, H.*: Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkommentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43 (2012), 250-277;

den letzten Jahrzehnten geben zwei zusammenfassende Arbeiten von *Schüttemeyer* Auskunft.¹¹

Ein Bericht über die Lage der Parlamente in der EU könnte also durchaus die Form einer sachstands- und problemorientierten Auswertung der Literatur annehmen. Womöglich führt es aber weiter, wichtige systematische Einsichten, die sich aus dem Forschungsstand gewinnen lassen, zunächst in einer übersichtlichen Argumentation zu verdichten, um so Desiderate für eine Vielzahl sich wechselseitig gut ergänzender Berichte in den kommenden Jahren aufzuzeigen. Dabei lässt sich in drei Punkten zusammenfassen, was über die Lage der Parlamente in der EU zu beobachten und auf längere Frist zu bedenken wichtig sein wird.

Zum einen sind Parlamente in einem Mehr-Ebenen-System des Regierens ohnehin beengt agierende Einrichtungen. Regierungen bleiben die zuvörderst Handelnden, zumal wenn krisenbedingt unter Zeitdruck agiert werden muss oder konfliktbezogen jene Prärogative gefordert ist, die zu ergreifen die wesentliche, gerade in unübersichtlichen Zeiten geschuldete Leistung von Regierungschefs und Kabinetten darstellt. Auch dann gehört aber die Kontrolle des Handelns von Regierungen durch Volksvertretungen unverzichtbar zum Kernbestand von Parlamentsaufgaben, darf doch gerade die „Stunde der Exekutive“ nicht ohne parlamentarische Mitwirkung, Kontrolle und ggf. öffentlichkeitswirksame „Weckfunktion“ bleiben. Allerdings sind Parlamente von ihrer Anlage her sehr komplizierte und kooperationsbedürftige Einrichtungen, weshalb sie den Inhabern von Exekutivpositionen bei kurzfristig sich verwirklichenden Gestaltungsmöglichkeiten meist unterlegen bleiben. Das gilt selbst für parlamentarische Regierungssysteme, obwohl dort die Staatsleitung Regierung und Parlament „zur gesamten Hand“ anvertraut ist (*Ernst Friesenhahn*) und meist Parlamentarier die Regierungsgämter ausüben. Doch es wird ein Regierungschef vom auf ausgehandelte Kompromisse angewiesenen Exponenten seiner Regierungsmehrheit rasch zu deren unumstrittenen Führer, falls – und solange – er innenpolitisch oder international mit Fortüne agiert. Das lässt die Entwicklung des europäischen Politikverbundes nicht selten zu einer Sache persönlicher Konstellationen von

Schulz, F.: Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in europäischen Angelegenheiten. Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung, Münster et.al. 2011;
Wichmann, R.: Die Bindungswirkung von Stellungnahmen des Deutschen Bundestages im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43 (2012), 278-293.

- 11 *Schüttemeyer, S.S.:* Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 9 (1978), 261-278; *Dies.:* Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?, in: German Politics, 18 (2009), 1-11.

Spitzenpolitikern werden, etwa von Paaren wie *Giscard* und *Schmidt* oder *Kohl* und *Mitterand*. Ähnliches gilt für dominierende Teamspieler wie *Angela Merkel*.

Zum zweiten kommt es im europäischen Politikverbund von jeher zu wichtigen Weichenstellungen in Zeiten der Krise, also dann, wenn bisherige Handlungs- und Kontrollpraxen unwirksam geworden sind und deshalb Neues zu versuchen ist. Dies wurde zuletzt beim Zustandekommen gewaltiger „Rettungsschirme“ während der Eurokrise deutlich.¹² Andere Verlaufsmuster sind aufgrund der evolutorischen Entwicklung von Institutionen auch schwerlich denkbar.¹³ Gerade in solchen Lagen geraten Effektivitäts- und Demokratieprinzip in Widerstreit. Hier müssen vor allem die Parlamente der ihnen vom Volk übertragenen Verantwortung gerecht werden und den eigenen Gestaltungsansprüchen zu genügen versuchen. Einer grundsätzlichen Defensivhaltung der Vertretungskörperschaften bedarf es dabei nicht, zumal sich so mancher Pfad, der an einer kritischen Weggabelung eingeschlagen wurde, im Nachhinein als Weg zu neuen parlamentarischen Möglichkeiten erwies. So wurde etwa ein großes Tor zur weiteren Parlamentarisierung der EU-Kommission eröffnet, als 1999 – während einer Korruptionskrise am Ende der Kommissionspräsidentschaft von *Jacques Santer* – die Androhung eines Misstrauensvotums im Europäischen Parlament den Rücktritt der Kommission bewirkte. Damit war der für parlamentarisches Regieren zentrale Nexus zwischen Parlamentsmehrheit und Führungsbefugnis von einer papierernen Möglichkeit zu einer fortan auch taktisch in Rechnung zu stellenden Praxis geworden. Acht Jahre später legte der Vertrag von Lissabon fest, beim Vorschlag eines Kandidaten für das Amt des – vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit zu wählenden – Kommissionspräsidenten müsse der Europäische Rat das Ergebnis der Europawahlen berücksichtigen, also die Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Folgerichtig treten bei den *EU-Parlamentswahlen* von 2014 erstmals Spitzenbewerber für das Amt des *Kommissionspräsidenten* an, was eine Phase der Personalisierung und Parteipolitisierung parlamentarischer EU-Politik einleiten dürfte. An deren Ende mag eine wirklich

12 Vgl. *Karpen, U./Hoffmann Slagter, T./Loewenberg, G.*: Demokratie und parlamentarische Kontrolle der Entscheidungen im Europäischen Stabilitätsmechanismus und Fiskalpakt, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44 (2013), 645-658; *Wiefelspütz, D.*: Das Primat des Parlaments. Zum *Danckert/Schulz*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (2012), 227-250.

13 Zur Theorie der Institutionenevolution siehe, mit weiteren Literaturhinweisen und empirischen Fallstudien, *Patzelt, W.J.* (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, 2012; ferner *Lewis, O.A./Steinmo, S.*: How Institutions Evolve. Evolutionary Theory and Institutional Change, in: *Polity*, 44 (2012), 314-339.

europäische Öffentlichkeit um das alsbald konfliktuelle – und somit nachrichtenträchtige – Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit, Parlamentsminderheit und Kommission entstehen.¹⁴ Damit wäre die Parlamentarisierung einmal mehr zum Instrument demokratischer „Legitimation durch Kommunikation“¹⁵ geworden.

Weil auf solche Weise gerade Krisen mittels der in ihnen improvisierend ergriffenen „Aushilfen“ weitreichende Folgen zeitigen können, sollten Parlamente, weil eben keineswegs auf kurzfristiges Entscheiden optimiert, sich nicht ohne Kompass und Grundorientierung an solche „kritische Weggabelungen“ begeben oder bringen lassen. Es gibt auch keinen guten Grund dafür. Immerhin sind die Parlamente jene politischen Institutionen, die das „Reden“ bereits im Namen tragen und, neben ihren anderen Funktionen, vor allem die Pflicht zum Erwägen und zum öffentlichen Debattieren des Grundsätzlichen haben. Deshalb sollten vor allem sie vom künftig zu Wollenden und von daher schon heute zu Bedenkenden nicht schweigen. Vielmehr müssten die europäischen Parlamente immer wieder Selbstverständigungsdebatten über ihre (auch) künftige Rolle in der EU führen und durch sie jene normativen Kontexte zur Geltung bringen (oder in Geltung halten), von denen aus die jeweils aktuelle Politik der EU-Regierungen zu erörtern und gegebenenfalls parlamentarisch zu sanktionieren ist. Die Parlamente in der EU sollten es freilich nicht beim Debattieren über das alles belassen, sondern stets auch zäh um Einfluss hier und jetzt ringen, weil parlamentarische Demokratie doch notwendigerweise ausdünn, wenn das Parlament sich zum Zuschauer „großer Politik“ machen lässt, die ihm – anscheinend – zu groß geworden ist. Nicht immer können sich Parlamente auf solche tätige Hilfe verlassen, wie sie – im Übrigen gegen den ursprünglichen Kurs der Parlamentsmehrheit – dem Deutschen Bundestag unlängst vom Bundesverfassungsgericht zuteil wurde.¹⁶

Zum dritten dokumentiert der deutsche Fall eine weitere Herausforderung. Zwar mag sie auf den ersten Blick als deutsche Besonderheit erscheinen, doch dürfte

14 Siehe hierzu *Koopmans, R./Erbe, J.*: Towards a European Public Space? Vertical and horizontal dimensions of Europeanized political communication, in: *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 17/2 (2004), 97-118.

15 Siehe *Oberreuter, H.*: Legitimität und Kommunikation, in: Ders.: *Bewährung und Herausforderung. Zur Verfassung der Republik*, München, 1989, 143-167.

16 Hierzu siehe etwa *Daiber, B.*: Das Integrationsverantwortungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (2012), 293-312; *Niedobitek, M.*: Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 159-176; *Wiefelspütz, D.*, a.a.O.

sie zu einem wichtigen Problem aller Parlamente der EU-Mitgliedstaaten werden, wenn der europäische Politikverbund sich weiter verdichtet, ja im Grunde auch nur in seinem jetzigen Zustand verbleibt. Es handelt sich um die Rolle der subnationalen Parlamente, zumal der deutschen Länderparlamente. Manche der deutschen Länder, etwa Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg, sind nicht nur nach Bevölkerung und Fläche, sondern auch an Wirtschaftskraft sehr viel größer als zahlreiche EU-Mitgliedstaaten. Dennoch ist die Rolle ihrer Parlamente für die europäische Politik so gut wie unbeachtlich. Sie sind eben *subnationale* Parlamente. Doch auf eine solche „Sub-Rolle“ treiben auch die *nationalen* Parlamente in einer sich weiter *supranational* entwickelnden EU zu. In gewisser Weise können sie ihre Zukunft in einem starken, supranationalen Europa deshalb schon jetzt am Fall der deutschen Landesparlamente besichtigen. Deren Machtmöglichkeiten ließ nämlich der grundsätzlich akzeptierte politisch-gestalterische Vorrang einst der kaiserlichen Reichspolitik, später der Bundespolitik schrumpfen.

Diese Entwicklung vor Augen, gewinnt die Frage nach der Rolle von gliedstaatlichen Parlamenten in einer sich wandelnden EU große Brisanz. Es würde ja gewiss das heutige ungarische Parlament nicht mit jenem Rang in der EU zufrieden sein, den innerhalb der Bundesrepublik Deutschland der Bayerische Landtag ein- und hinnimmt, und zwar als schlechterdings alternativlos. Dabei übertrifft Bayern mit einer Bevölkerung von 12,5 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt von 38.000 Euro pro Kopf und Jahr Ungarn deutlich, das 10 Millionen Einwohner und ein BIP von knapp 10.000 Euro pro Kopf und Jahr aufweist. Den großen Unterschied in den Rollenansprüchen beider Parlamente bewirkt offensichtlich, dass Bayern seit über 140 Jahren, Ungarn aber erst seit einem Jahrzehnt Teil eines das eigene Land überwölbenden politischen Systems ist. Die deutschen Landesparlamente hatten also lange Zeit, sich ihrer veränderten Lage in einem bejahten größeren Ganzen anzupassen und ihre Ansprüche sowie Prioritäten entsprechend zu verändern. Zu bundesdeutschen Zeiten war es vor allem das Streben nach „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ im gesamten Land, erreichbar nur durch zentralstaatliche Politiksteuerung, was es die Landtage hinnehmen ließ, dass die Länderkompetenzen ausgedünnt wurden sowie sich die Bundestaatlichkeit als Exekutivföderalismus ausgestaltet und das wesentliche parlamentarische Funktionsspektrum bald auf Regierungsbildung, Regierungskontrolle und Kontakte zwischen Regierungssystem und Volk eingeeignet fand.

Weil unklar ist, ob die EU-Staaten über das nächste Jahrhundert ebenso eng miteinander verwachsen werden wie die deutschen Staaten nach der Reichseini-

gung, und weil obendrein ein langer, die üblichen politikwissenschaftlichen Beobachtungsspannen deutlich übersteigender Zeitraumen zu veranschlagen ist, kann das Schicksal der deutschen Landesparlamente nicht umstandslos für die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten prophezeit werden. Doch der in beiden Fällen wirksame Angleichungs- und Koordinationsmechanismus ist inzwischen zu erkennen – selbst wenn es übertrieben sein mag, schon jetzt einen Großteil innerstaatlicher Gesetzgebung vom EU-Recht determiniert zu sehen,¹⁷ und wenn es den Tatsachen widerspricht, die EU-Politik als reinen Exekutivföderalismus ohne wenigstens normativ bejahte parlamentarische Mitgestaltungserfordernisse zu verstehen. Auch sind die Unterschiede bei den kulturellen Prägungen von Holländern und Griechen deutlich größer als im Fall von Bayern und Hanseaten. Das macht den gemeinsamen Nenner, sich als „Europäer“ zu verstehen, auch deutlich kleiner als den, ein „Deutscher“ zu sein. Und natürlich setzt dies den politischen Integrationsmöglichkeiten engere Grenzen, als sie bei der Reichseinigung von 1871 bestanden – und erst recht bei der Wiedervereinigung von 1990. Doch es wird schon spannend sein zu beobachten, ob und wie weit sich das Verlangen nach dem Ausgleich regionaler Unterschiede, oder nach eurozonenweiten Garantien für die eigene Liquidität, auch unter den EU-Staaten dahingehend auswirken wird, dass diese sich, erhoffter Vorteile willen, kollektiven Vorgaben gerne anpassen und auf diese Weise ihre nationalstaatlichen Befugnisse immer weiter ausdünnen – und damit auch die Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Parlamente. Griechenlands Schicksal während der Eurokrise lehrt den Blick auf Entwicklungen, welche die Parlamente letztlich verzweigen lassen.

Nach einem so geprägten Schicksal von Parlamenten zu fragen, ist auch keineswegs von allein akademischem Interesse. Demokratiequalität gewinnen Staaten nämlich vor allem durch den Einfluss von demokratisch ans Volk rückgekoppelten Parlamenten auf ihre Regierungen. Dann aber braucht es gerade in Mehrebenen-Systemen auf allen Ebenen wirkungsvolle Parlamente. In Deutschland kompensierte zwar die Legitimierungsleistung des einflussstarken Bundestags jenen an sich legitimitätsschädigenden Machtverlust, den die Landesparlamente im Zug der Entwicklung hin zum Exekutivföderalismus erlitten haben. Wie aber könnte das Europäische Parlament einen ähnlichen Machtverlust nationaler Parlamente legitimatorisch kompensieren, solange es weder nach dem Prinzip glei-

17 Siehe hierzu *König, T./Mäder, L.*: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 49 (2008), 438-463; *Töller, A.E.*: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (2008), 3-17.

chen Stimmengewichts aller Wähler beschickt wird noch ausreichend klein ist, um Handlungsdisziplin und taktisch nutzbare Schlagkraft zu gewinnen? Weil nun aber für dieses Doppeldilemma – Bevölkerungsproportionalität vs. Parlamentsmandate für alle EU-Staaten vs. Arbeitsfähigkeit – keine Lösung in Aussicht steht, wird es um die Demokratiequalität eines mit Letztverantwortung ausgestatteten EU-Parlaments auf absehbare Zeit eher schlecht als recht bestellt sein. Das freilich macht es inakzeptabel, die nationalen Parlamente auf das Machtniveau deutscher Länderparlamente herabsinken zu lassen. Gleichwohl dürfte aber gerade dies ihr Platz werden, wenn sich die EU auf ihren bisherigen Bahnen weiterentwickelt. Der Wunsch vieler Länder nach EU-Ressourcen, die es ohne Akzeptanz von zentraler Verteilung und von gemeinsamen Regeln nicht geben kann, sowie die Notwendigkeit von Prärogativen in einem leicht blockierbaren Mehr-Ebenen-System, kann nämlich kaum andere Wirkungen zeitigen, als die Führungspositionen im EU-Politikverbund zu stärken.

Es sind also drei sehr wichtige Parlamentsfragen, auf die es politisch-praktische Antworten zu finden gilt und über deren Inhalte und Echo regelmäßig zu berichten sein wird. Wie versuchen die Parlamente der EU-Staaten, Einfluss auf ihre Regierungen im europäischen Mehr-Ebenen-System zu behalten, und wie erfolgreich sind ihre Versuche aus welchen Gründen? Wie debattieren die Parlamente der EU die langfristigen Optionen einer arbeitsteiligen Ausgestaltung des europäischen Mehr-Ebenen-Parlamentarismus, und welche praktischen Konsequenzen ziehen sie daraus – mit welchen, wie bedingten Wirkungen? Und welche Bedeutung kommt künftig in Europa subnationalen Parlamenten zu? Alle drei Fragen verlangen nach Antworten, die sich empirisch und analytisch detailstark auf die Feinheiten der europäischen und europabezogenen Politik einlassen müssen. Gefragt sind also einesteils fallstudienartige Untersuchungen, anderenteils analytisch ausgerichtete Vergleiche. Die regelmäßig vorzulegenden Berichte über die „Lage der Parlamente in der EU“ in dieser Zeitschrift sollten sich an diesen Fragen ausrichten. Der nachfolgende analytische Aufriss des Problemfeldes mag dies erleichtern.

II. Gliedstaatliche Parlamente im Schatten ihrer Regierungen – und des Europäischen Parlaments

Noch lange, wenn nicht für immer, werden die nationalen Regierungen eine wichtige Rolle im Politikprozess der EU spielen. Darauf Einfluss zu nehmen, bleibt deshalb Daueraufgabe von nationalen Parlamenten, wenn sie nicht den deutschen Landtagen ähnlich werden wollen. Allerdings wird in übernationalen

Strukturen die Rolle von Regierungen stets viel wirkungsvoller sein als die Rolle der sie kontrollierenden Parlamente. Regierungen können nämlich als „einheitliche Akteure“ auftreten, während dies freiheitlichen Parlamenten weitgehend verwehrt ist. Sie sind ja von ihrer Anlage her *pluralistische* Körperschaften. Ihre zentralen Akteure und Verhandlungsführer sind nicht ihre Präsidenten, sondern die Vorsitzenden ihrer – meist konkurrierenden – Fraktionen. Auch diese aber stehen, zumal in (semi-)präsidentiellen Regierungssystemen, im Schatten der Spitzenpolitiker mit Exekutivämtern. Und selbst dort, wo – wie im parlamentarischen Regierungssystem – der authentischste Sprecher einer Parlamentsmehrheit niemand anderes als der Regierungschef selbst ist, nutzt das nicht der Macht des Parlaments. Denn „Kanzlerdemokratie“ oder „*prime ministerial government*“ entstehen dann leicht in wenig fragmentierten Vertretungskörperschaften, oft sogar mit einer das Parlament dominierenden Rolle des Chefs der Exekutive.¹⁸ Viel Macht entfaltet hier auch nicht die Opposition, vor allem dann nicht, wenn ihr die taktischen Möglichkeiten einer Sperrminorität fehlen. Projektion von Parlamentsmacht über die Landesgrenzen hinaus ist deshalb nur unter sehr besonderen Umständen möglich. Zu ihnen gehört, dass es sich um das einflussreiche Parlament eines Staates handelt, der ohnehin dominiert oder gerade Veto-Macht ausübt. Mitunter ist der Deutsche Bundestag in dieser Lage.¹⁹

In solche *indirekte* Parlamentsmacht lässt sich zwar auch innerstaatlich einige begründete Hoffnung setzen. Rationale Regierungen antizipieren unwillkommene parlamentarische Reaktionen, weshalb dann eben doch parlamentarisch mitgeprägt wird, was rein rechtlich oder auf den ersten Blick wie rein *gouvernementales* Handeln wirkt. Berichts- und Konsultationspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament, ferner Mitwirkungsmöglichkeiten und Zustimmungserfordernisse seitens des Parlaments gegenüber der Regierung, können sehr wirksame institutionelle Mechanismen²⁰ schaffen, die derlei indirekten Parlamenteinfluss ins Werk setzen. Indem etwa das Bundesverfassungsgericht dem

18 Siehe hierzu *Kropp, S./Buche, J./Buzogány, A.*: Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene, in: Abels, G./Eppler, A. (Hg.), a.a.O., 227-239; *Beichelt, T.*: Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure, a.a.O.

19 Zum Theoriekontext siehe *Tsebelis, G.*: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: *The American Political Science Review*, 93 (1999), 591-608; *Ders.*: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton/New York, 2002.

20 Zu diesem Konzept und seinem Kontext siehe *Patzelt, W.J.*: Parlamentssoziologie, in: Kaina, V./Römmele, A. (Hg.): *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, Wiesbaden, 2009, 311-351; *Ders.*: Evolutiver Institutionalismus in der Parlamentarismusforschung. Eine systematische Einführung, in: *Ders.* (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution*, a.a.O., 47-110.

Bundestag seine „Integrationsverantwortung“ vor Augen führte²¹ und ihn so am bloß passiven Hinnehmen gouvernementaler EU-Politik hinderte, veränderten die Karlsruher Richter schon dadurch auch die Handlungskalküle der Bundesregierung. In der politischen Praxis liegen die Dinge aber meist doch verwickelter.²² Fallstudien müssten sich mithin der Praxis entsprechender institutioneller Mechanismen annehmen, weil ein bloßer Rechtsvergleich irreführende Lagebilder liefern könnte.

Die Situation eines gliedstaatlichen Parlaments wird sogar noch bedrängter, wenn ein Staaten(ver)bund wie die EU auch ein eigenes Parlament besitzt. Man mag zwar hoffen, derlei stärke „den Parlamentarismus“ gleichsam „an sich“. Doch das ist nicht mehr als eine Formel. Zwar setzte der Parlamentarismus auf der supranationalen Ebene Europas ganz in diesem Sinn mit reiner Symbolpolitik ein, nämlich durch Schaffung der damals noch namenlosen „Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die im Grunde nicht mehr als zusammenzutreten, Berichte entgegenzunehmen und diese zu beraten hatte. Sie verhielt sich aber von vornherein so, und zwar mit weit in die Zukunft blickender Absicht, „als ob“ sie bereits ein „richtiges Parlament“ wäre. Im Grunde musste sie in den nächsten Jahrzehnten dann „nur noch“ anderen glaubhaft machen, und mit deren nachteiliger Unterstützung zu dem aufwachsen, was sie – in ihrer Selbstsicht – „immer schon“ war: ein „richtiges Parlament“.²³ Dem Europäischen Parlament ist das alles inzwischen weitgehend gelungen, und es ist so zu einem ernstzunehmenden Machtkonkurrenten der nationalen Parlamente geworden.²⁴ Gewiss brauchte das Zeit: 1952 erstmals als „Gemeinsame Versammlung“ zusammengetreten, legte es sich 1958 seinen heutigen Namen für den internen Gebrauch bei; 1986 erst fand dieser Name Eingang in die EG-Verträge, längst zuvor freilich schon in den öffentlichen Sprachgebrauch; 1979 kam es dann zur ersten Direktwahl und führte, wie erwartet und auch angestrebt, zur schrittweisen

21 Siehe *Daiber, B.*, a.a.O., und *Niedobitek, M.*, a.a.O.

22 Siehe *Putnam, R.D.*: Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games, in: *International Organization*, 42 (1988), 427-460.

23 Als Fallstudien hierzu siehe *Patzelt, W.J.*: Parlamentarische Geltungsgeschichten, in: *Melville, G./Vorländer, H.* (Hg.): *Geltungsgeschichten. Über die Stabilisierung und Legitimierung institutioneller Ordnungen*, Köln et al., 2002, 285-318; *Ders.*: Identitätsstiftung durch Konstruktion fiktiver Kontinuität. Erfahrungsmanagement im frühen Europäischen Parlament, in: *Melville, G./Rehberg, K.-S.* (Hg.): *Gründungsmythen – Genealogien – Memorialzeichen. Beiträge zur institutionellen Konstruktion von Kontinuität*, Köln et al., 2004, 187-205.

24 Siehe etwa *Götze, S./Rittberger, B.*: Die Macht der Gewohnheit? Die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments aus soziologischer Perspektive, in: *Abels, G./Eppler, A.* (Hg.), a.a.O., 81-95.

Kompetenzausweitung dieses Parlaments – bis hin zur inzwischen eingeleiteten Parlamentarisierung des EU-Regierungssystems. Diese Entwicklung mag man durchaus einen „Triumphzug des Parlamentarismus“ nennen, und zwar weit über die angesprochene symbolische Politik hinaus. Durchaus nämlich ist den Unionsbürgern damit geholfen, dass dieses inzwischen auch machtpolitisch wirkungsvolle Parlament als „Resonanzboden des öffentlich Zumutbaren“ (*Winfried Steffani*) auf europäischer Ebene wirkt und auch von daher den Gestaltungswünschen von Kommission und Rat Grenzen setzt. Freilich werden *diese* Grenzen nur fühlbar, wo die Willensbildung im Europäischen Parlament auch parallel in die Öffentlichkeit etlicher EU-Länder dringt. Das aber ist, allem Anschein nach, oft noch nicht der Fall. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls bei seiner Abschaffung einer deutschen Sperrklausel bei Wahlen zum Europaparlament argumentiert, es sei (noch) nicht so wichtig, ob – und unter welchen Schwierigkeiten – das Europäische Parlament zur Mehrheitsbildung fähig wäre.

Doch die reale Entwicklung kennt auch Verlierer. Es sind die nationalen Parlamente, deren Gesetzgebungstätigkeit inzwischen stark von im Europäischen Parlament mitgeprägten Gesetzen vorgeformt wird.²⁵ Die nationalen Parlamente können sich gegen einen solchen Machtaufstieg des Europäischen Parlaments auch umso weniger wehren, als gegen dessen Machtansprüche aus dem gleichen Demokratieprinzip nichts einzuwenden ist, auf welches sich der Machtanspruch nationaler Parlamente gründet: Wo immer Regierungskompetenzen liegen, muss auch parlamentarische Kontrolle greifen können – zumal dann, wenn ein fraglos demokratisch legitimes Parlament sie ausüben will. Dem Machtverlust nationaler Regierungen im europäischen Politikverbund entspricht also, ganz der Struktur der Sache folgend, ein Kontrollverlust nationaler Parlamente beim Zugriff auf die europäische Politik.²⁶

Gewiss lässt sich *dieser* Kontrollverlust nationaler Volksvertretungen auf absehbare Zeit auch nicht aufwiegen durch eine weitere Stärkung der Rechte des *Europäischen* Parlaments. In ihm werden ja gerade nicht die *Staatsvölker* vertreten – wenigstens solange nicht, wie die „nationalen Kontingente“ an Parlamentssitzen nicht den Bevölkerungsstärken der EU-Staaten entsprechen. Stattdessen gibt das Europäische Parlament vor, etwas zu vertreten, von dem viele bezweifeln, es existiere überhaupt: ein „europäischer Demos“. Jedenfalls ist die „an sich“ be-

25 Siehe allerdings mythenzurückweisend *König, T./Mäder, L.*, a.a.O.; *Töller, A.E.*, a.a.O.

26 Dazu und zu den Gegenmaßnahmen siehe *Eberbach-Born, B.* et.al. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden, 2013.

stehende EU-Bürgerschaft durchaus noch nicht „für sich“ zu einem „europäischen Volk“ geworden. Auch verbindet noch keine „europäische Öffentlichkeit“ wenigstens die Eliten der EU-Völker. Das alles mag um das Europäische Parlament herum schon irgendwann entstehen, fehlt aber derzeit ganz offensichtlich. Die bislang ohne sonderliches Zusammengehörigkeitsgefühl auskommende „EU-Bevölkerung“ fühlt sich jedenfalls mit dem Europäischen Parlament noch viel weniger eng verbunden als mit ihren nationalen Parlamenten und behandelt die Wahlen zu diesem Parlament allenthalben als „Nebenwahlen“. Das ist einer der stärksten Indikatoren dafür, dass allenfalls ansatzweise vom Bestehen einer europäischen *Volksvertretung* gesprochen werden kann. Dann aber ist die demokratische Legitimierungsleistung der *nationalen* Parlamente für das EU-Regierungssystem auch (noch) nicht ersetzbar. Weil freilich mit einer Marginalisierung der europapolitischen Rolle nationaler Parlamente der Transmissionsriemen solcher Legitimierung klar leistungsschwächer wird, gerät der europäische Politikverbund in Legitimationsprobleme. „Europaverdrossenheit“ ist ihr bekanntester Name.

Das lässt sich am Ende so zuspitzen: Weiterer Machtaufstieg des europäischen Parlaments *verringert* nur, vergrößert aber nicht das Potential der parlamentarischen Demokratie in Europa, solange *kein* sich selbst auch als solcher ernstnehmender „europäischer Demos“ besteht. Dessen Aufkommen außerhalb von Fest- und Mahnreden zeichnet sich aber durchaus nicht ab. Es ist noch nicht einmal ein ernsthaft debattiertes Thema geworden, ob der EU überhaupt etwas fehlt, wenn es keinen entsprechenden Demos gibt. Im Gegenteil: Nicht Wenigen ist eine klar benennbare und dann auch abgrenzbare „kulturelle Identität“ der EU sogar suspekt, um die herum ein „EU-Volk“ entstehen könnte, das sich zwar als zusammengehörendes Volk verstünde und dennoch ein anderes Zugehörigkeitskriterium ausweise als das *ius sanguinis*, nämlich die Abkunft von traditionell als „europäisch“ angesehenen Völkern. Gewiss kann es Repräsentationsorgane – sogar mit einiger Integrationskraft – für ansonsten recht heterogene Sozialgebilde wie die EU geben, schwerlich aber eine repräsentative Demokratie im Wortsinne, nach der sich *ein Volk* von einem Parlament *vertreten* fühlt.

Bislang hat es sich jedenfalls allein für das Europäische Parlament ausgezahlt, rechtlich so zu tun, als gäbe es einen „europäischen Demos“. Damit nämlich verschaffte es sich einen wesentlichen Durchsetzungsvorteil gegenüber den nationalen Parlamenten. Diese haben, die langfristige Kraft des zunächst rein Symbolischen unterschätzend, jene Fiktion – oder Vision – von einem entstehenden „europäischen Volk“ gutwillig durchgehen lassen, das seine Volksvertretung im

Europäischen Parlament finde, und sie erleben nun als Folge dessen, dass sie nicht nur faktisch, sondern auch normativ als überfordert gelten mit solcher Kontrolle der EU-Politik ihrer Regierungen, die der Demokratie willen ausgeübt und nicht allein guten Regierens wegen vollzogen würde.²⁷ Derweil versichert die demokratische Kontrollierbarkeit der EU-Politik in den Talsümpfen zwischen Rat, Kommission und Parlament sowie zwischen „Brüssel“ und den nationalen Hauptstädten.

III. Chancen für einen „Mehr-Ebenen-Parlamentarismus“?

Wenn weder die üblichen Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle noch die Machtteilung nationaler Parlamente mit einem supranationalen Parlament plausible Ansprüche an eine wirksame parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene befriedigend erfüllen können, mag man auf inter-parlamentarische Zusammenarbeit setzen. Man kann das eine „transnationale parlamentarische Demokratie“ nennen.²⁸ Neuerdings verwendet man, durchaus präziser, das Konzept eines „*multi-level parliamentary field*“.²⁹ Dessen Leitgedanke ist, dass Parlamente – was immer sie sonst noch sein mögen – stets auch, und vielleicht gar zuallererst, „Verknüpfungsstrukturen“ sind. Das ist in der Tat leicht zu erkennen: Parlamentarier sind Kommunikationsknoten in ihren Wahlkreisen; Abgeordnete verknüpfen im Parlament ihre persönlichen Netzwerkstrukturen mit denen ihrer Fraktionen sowie über deren Grenzen hinaus; Parlamente selbst vernetzen die Repräsentierten mit der Regierung und ihrem Apparat.³⁰

Wenn es nun aber mehrere Schichten von Repräsentationseinrichtungen gibt, von den Stadträten über Regionalparlamente hin zu den nationalen Parlamenten und einem supranationalen Parlament, dann liegt der Gedanke nahe, diese „Schichten von Parlamenten“ solle man nun auch ihrerseits systematisch vernetzen, nämlich

27 Zur horizontalen Vernetzung nationaler Parlamente der EU-Staaten als erhofftes „Heilmittel“ dieses Problems siehe *Knutelská, V.*: Cooperation among national parliaments: An effective contribution to EU legitimation?, in: Crum, B./Fossum, J.E. (Hg.): Practices of interparliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond, Colchester, 2013.

28 *Schöndube, C.*: Transnationale Demokratie am Beispiel des Europäischen Parlaments, in: Berkhouwer, C. (Hg.): Transnationale Demokratie am Beispiel des Europäischen Parlaments, Bonn, 1975, 2-5.

29 *Crum, B./Fossum, J.E.*: The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU, in: European Political Science Review, 1 (2009), 249-271.

30 Zur „Verknüpfungsfunktion“ unter den Parlamentsfunktionen siehe *Patzelt, W.J.*: Parlamente und ihre Funktionen, in: Ders. (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Opladen, 2003, 13-49. Als detaillierte Netzwerkanalyse siehe auch *Patzelt, W.J./Algasinger, K.*: Abgehobene Abgeordnete? Die gesellschaftliche Vernetzung der deutschen Volksvertreter, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3 (2001), 503-527.

durch *Doppelmitgliedschaft* in Parlamenten „benachbarter Ebenen“. So trat einst das Europäische Parlament ins Leben, bestand es doch bis zur Einführung der Direktwahl aus von den nationalen Parlamenten gewählten Mitgliedern eben dieser Vertretungskörperschaften. Und so halten es auch deutsche Landtags- und sogar Bundestagsabgeordnete, wenn sie obendrein noch in ihrem Wahlkreis Mitglieder eines Stadt- oder gar Gemeinderats sind und dies als für ihre Arbeit wichtig erachten. Für Frankreich ist solcher *cumul des mandats* seit der Dritten Republik ohnehin typisch.

Wo – aus welchen Gründen auch immer – diese dichteste Art einer Mehr-Ebenen-Vernetzung von Parlamenten bzw. politischen Systemebenen nicht möglich ist, lässt sich immerhin auf Foren und Formen einer *Kooperation* über die Ebenengrenzen zurückgreifen. Derlei gibt es nicht nur im Rahmen der jeweils eigenen Partei, wo – in Deutschland – Landtags-, Bundestags- und Europaabgeordnete immer wieder aufeinandertreffen. Es gibt sie vor allem beim gemeinsamen, an unterschiedliche politische Ebenen adressierten Interesseneinsatz, etwa für Automobilbauer, Solarzellenhersteller oder Agrarproduzenten. Doch erfahrungsgemäß scheitert viel von dieser eigentlich erwünschten Mehr-Ebenen-Kooperation bereits an dem für Parlamentarier so typischen Zeitmangel – oder an der praktischen Unmöglichkeit, anders als fallweise die Terminkalender zu koordinieren.³¹

Auf der Faktenebene ist ein *multi-level-parliamentary field* also nicht mehr als ein Schichtsystem mit etlichen Verbindungsschächten. Bedenkt man es freilich mit Begriffen, die zunächst einmal auf (National-)Staaten passen, zumal mit dem der „Souveränität“, so fängt die Sache an, komplizierter auszusehen. *Crum/Fossum* etwa haben in diesem Zusammenhang den Begriff der *dispersed parliamentary sovereignty* eingeführt.³² Er setzt voraus, es habe auf einer bestimmten Ebene des Regierens zunächst einmal so etwas wie „Parlamentssouveränität“ gegeben, und diese sei anschließend „dekonzentriert“ und auf höhere bzw. niedrigere Systemebenen und die dort agierenden Parlamente „aufgeteilt“ worden. Im Fall des Vereinigten Königreichs mit seiner Rechtsfigur der Parlamentssouveränität mag es so gewesen sei. Da wurden, mit großen Vorbehalten bis heute, Kompetenzen des Unterhauses zunächst an die EU-Ebene, sodann – im Zug der *devolution* – auf die Regionalparlamente von Schottland und Wales

31 Siehe zu alledem *Patzelt, W.J.*: Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen. Mit einem Vorwort von Rita Süßmuth, Berlin, 1995.

32 *Crum, B./Fossum, J.E.*: Multilevel parliamentary field, a.a.O.

abgegeben. Es ist allerdings zu bezweifeln, dass für andere Länder und deren Institutionengeschichte der Begriff der „Souveränität“ bei einem Parlament ebenso viel Sinn hergibt. Im deutschen Konstitutionalismus etwa fehlte jegliche „Parlamentssouveränität“, und Staatsrechtslehrer wie *Martin Kriele* haben sogar die Position vertreten, im Verfassungsstaat – als *pouvoir constitué* gekennzeichnet durch reale Gewaltenteilung – gäbe es überhaupt keinen Souverän, also keinerlei Inhaber einer „höchsten“ Gewalt.³³

Folgt man dieser Einsicht, dann handelt es sich bei der „Volkssouveränität“ systematisch um nichts anderes als um das Demokratieprinzip, und historisch um nichts anderes als um einen höchst wirksamen polemischen Gegenbegriff zu dem der „Monarchensouveränität“. Dann bringt aber auch ein Parlament nicht etwa durch Repräsentation „die Volkssouveränität zum Ausdruck“, sondern ist einfach eine Vertretungskörperschaft, die sich durch freie, periodische Wahlen mit fairer Umrechnung von Stimmen in Mandate an das Demokratieprinzip bindet. In diesem Verständnishorizont wirkt es anschließend wie herbeigeht, wenn man durchaus reale Entwicklungen wie folgt beschreibt: Erst wäre die Souveränität eines Volkes von einem einzigen Parlament repräsentiert worden; dann sei ein Mehr-Ebenen-System entstanden, in welchem sich fortan auf mehreren Ebenen jene Volkssouveränität ausdrücke; und am Ende könne, ja müsse ein Volk seine Präferenzen über mehrere Parlamente zum Ausdruck bringen. Ersetzt man freilich die Rede von der „Volkssouveränität“ durch die vom Demokratieprinzip, dann erkennt man ein viel einfacheres Bild: Es entstanden im Zeitablauf – aus welchen Gründen auch immer – neue Systemebenen, auf denen dann ebenfalls regiert wurde; und diesen neuen Ebenen wurden solche Vertretungskörperschaften beigegeben, die ihrerseits – über die Ergebnisse und Vorauswirkungen freier Wahlen – eine demokratisch ausgestaltete Repräsentationsbeziehung zwischen Regierenden und Regierten aufzubauen erlauben.³⁴

Gerade so sind Vertretungskörperschaften, also Parlamente im weiteren Sinn, auch seit je entstanden.³⁵ Wirkungsvolles Regieren verlangt nun einmal nach einem Einbezug jener Akteure in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, die über die zum Handeln erforderlichen oder immerhin

33 Siehe *Kriele, M.*: Einführung in die Staatslehre, Reinbek, 1975.

34 Siehe mit weiteren Literaturhinweisen *Patzelt, W.J.*: Parlamente und ihre Funktionen, a.a.O.

35 Zur historisch-vergleichenden Parlamentsanalyse siehe *Patzelt, W.J.*: Grundriss einer Morphologie der Parlamente, in: Ders. (Hg.): Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit, Würzburg, 2007, 483-564.

erwünschten Ressourcen verfügen. Historisch waren das oft Soldaten, Geld und Einfluss; heute sind dies Ansprüche auf – unter dem Demokratieprinzip – legitime Macht. Und es verfestigt solche Einbeziehung, wenn man diese Akteure in einer periodisch oder gar permanent zusammentretenden Versammlung vernetzt.³⁶ Auf genau diese Weise entstanden einst die Ständeversammlungen,³⁷ die ihrerseits – in England sogar in ganz ungebrochener Tradition – die Vorläufer moderner Parlamente sind.

Sobald also in einem politischen System, oder zwischen politischen Systemen, neue Regierungsebenen entstehen, wird es ratsam, auf ihnen auch Versammlungen von fortan wichtigen (Veto-)Akteuren einzurichten. So kam es unter vormodernen Umständen oberhalb der Ständeversammlungen deutscher Territorien im 17. Jahrhundert zum Immerwährenden Reichstag, und auf die gleiche Weise wurde 1866 – nunmehr unter „modernen Umständen“ – nach dem letzten innerdeutschen Krieg oberhalb der gliedstaatlichen Parlamente der Reichstag des Norddeutschen Bundes, nach der Reichseinigung von 1871 der Kaiserliche Reichstag errichtet. Kein anderes Entwicklungsmuster war zu beobachten, als die Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 ins Leben trat, begrüßt als „Transmissionsriemen“ von der fraglosen demokratischen Legitimität der gliedstaatlichen Parlamente hin zur noch fraglichen demokratischen Qualität der neuen überwölbenden Institutionen. Und eben diese zunächst ganz symbolische Rolle öffnete dann den Weg zu einer institutionellen Evolution, in deren Verlauf aus einer ursprünglich schwachen Versammlung das heute mächtige Europäische Parlament wurde.³⁸ Dies droht, wie aufgezeigt, fortan die Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Parlamente ebenso niederzudrücken, wie das einst den deutschen Staatenparlamenten durch den Reichs- bzw. Bundestag widerfuhr.

Es ist eben diese Historie der realen Auf- und Überschichtung neuer System- und Steuerungsebenen, die den wichtigsten Schlüssel zum Verständnis der Lage der Parlamente in Europa liefert. Gemeinsam mit den fortbestehenden nationalen Par-

36 Hierzu siehe *Patzelt, W.J.*: Phänomenologie, Konstruktion und Destruktion von Parlamentsmacht, in: Ders. (Hg.): *Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, 2005, 255-302.

37 Siehe *Bosl, K.*: *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin, 1977.

38 Hierzu siehe – mit vielen weiteren Literaturverweisen – *Dreischer, S.*: Vom parlamentarischen Forum zum parlamentarischen Mitgestalter. Verlaufsformen europaparlamentarischer Entwicklung, in: *Patzelt, W.J.* (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution*, a.a.O., 211-248.

lamenten wie der Französischen Nationalversammlung, mit längst bestehenden subnationalen Parlamenten wie dem Bayerischen Landtag oder mit neu errichteten subnationalen Einrichtungen wie der Vertretungskörperschaft für Schottland, ließ das obenauf gesetzte Europäische Parlament nun eine neue Schichtungsstruktur von Vertretungskörperschaften entstehen. In ihr decken die „niedrigeren“ Parlamente kleinere Regionen der EU ab, die „höheren“ die geographischen Zuständigkeitsbereiche – nicht freilich die Zuständigkeitsmaterien – der „niedrigeren“. Je nach nationalen oder supranationalen Regeln kommt es dabei zu mehr oder minder hilfreichen oder irritierenden, sachdienlichen oder verkomplizierenden Kompetenzverteilungen und Abstimmungsprozessen. Dabei befestigen oder schwächen Geschicklichkeit, Umsicht und Tatkraft beim Ersinnen sowie Installieren kontrollermöglichender institutioneller Mechanismen die Machtlage einzelner Parlamente. Auch hängt es ganz von den Umständen und den von ihnen hervorgebrachten Anreizstrukturen ab, welche zwar informellen, gleichwohl aber stabilen Kommunikations- und Interaktionsmuster zwischen diesen verschiedenen Parlamenten sowie Ebenen entstehen und wie weit sie reichen. Wo Kooperation zwischen Abgeordneten hilfreich ist, die etwa in den Landwirtschaftsausschüssen der Parlamente tätig sind, können feste, ja stabile Kerne inter-parlamentarischer Politik entstehen. Falls dem gegenüber allein normative Imperative wirken, etwa dergestalt, dass Volksvertreter doch mit Vertretern desselben Volkes in anderen Parlamenten zusammenwirken sollten, werden Kontakte zwischen den europäischen Parlamenten und ihren Abgeordneten eine Sache eher symbolischer Pflichterfüllung als Ausdruck eines echten Anliegens. Deshalb werden viele Bereiche des *multi-level parliamentary field* in der Praxis leer oder wenigstens unbestellt bleiben. Nichts anderes beobachtet man etwa in Deutschland zwischen Landtags-, Bundestags- und Europaabgeordneten.³⁹

Am dichtesten ist noch das Zusammenwirken zwischen den Abgeordneten auf nationaler und EU-Ebene. Noch ist ja nicht klar, ob künftig die europäische Ebene der nationalen Ebene vor- oder nachgeordnet sein wird, und noch haben sich die nationalen Parlamente nicht in das Schicksal der deutschen Landtage gefügt. Im Gegenteil, manche haben ihre Fähigkeiten gestärkt, das EU-Verhalten ihrer Regierungen zu beeinflussen.⁴⁰ Den subnationalen Parlamenten dagegen scheint in der EU fortan keine andere als eine völlig nachgeordnete Rolle beschieden zu sein. Das gilt sogar für jene, die – wie der Landtag von Nordrhein-Westfalen –

39 Siehe die einschlägigen Zitate von Abgeordneten in Patzelt, W.J.: Abgeordnete und ihr Beruf, a.a.O.

40 Für Deutschland siehe hierzu v.a. Demuth, C., a.a.O.

stolze Parlamente einer starken europäischen Mittelmacht sein könnten. Doch die Ursachen für ihren Bedeutungsverlust könnten, wie aufgezeigt, eines Tages sogar für die nationalen Parlamente gelten und bei ihnen eine ähnliche Entwicklung zur europapolitischen Machtlosigkeit einleiten.

Zum einen werden nämlich die europapolitischen Aktivitäten der Mitglieder nationaler oder gar subnationaler Parlamente von den Wählern und Parteien kaum honoriert. Im Gegenteil, sie nähren oft den ohnehin populären Verdacht, ein „oberhalb seiner Ebene“ agierender Parlamentarier sei nunmehr „abgehoben“ und solle seine Handlungsgrenzen aufgezeigt bekommen. Zum anderen besteht eine wichtige Aufgabe von Abgeordneten doch darin, Fördergelder in ihre Wahlkreise zu leiten.⁴¹ Das aber macht für die Mitglieder nationaler und subnationaler Parlamente viel eher die Europäische Kommission als das Europäische Parlament zum Adressaten entsprechender Netzwerkpflege. Die Abgeordneten können im Grunde nur *Informationen* anbieten, während die Beamten der Kommission über *Geld* entscheiden. Und drittens schließlich finden sich – zumal auf subnationaler Ebene – meist nicht genügend Parlamentarier, die sich für eine Spezialisierung auf EU-Fragen und für europäisches Netzwerken eignen. Gerade hier fehlt es oft an den dafür nötigen Sprachkenntnissen und Kompetenzen; und auch auf nationaler Ebene ist stets zu bedenken, dass die Wiederwahl von Parlamentariern vom Mitziehen der regionalen Parteiorganisation und vom jeweiligen Renommee im Wahlkreis abhängig ist, wofür europäisches Engagement meist nur eine sehr geringe Rolle spielt. Im Ergebnis steht die Einsicht, dass „Mehr-Ebenen-Parlamentarismus“ im Wesentlichen eine schöne Formel ist, doch wenig für das Verständnis *realer* parlamentarischer Machtlagen und Machtmöglichkeiten in mehrstufigen politischen Systemen leistet.

IV. Die Weggabelung: Parlamente in einer eher supranationalen oder einer stark intergouvernementalen EU

Setzt man seine Hoffnungen also nicht auf die Verheißungen eines „Mehr-Ebenen-Parlamentarismus“ und akzeptiert aus guten Gründen, dass in Mehr-Ebenen-Systemen die Parlamente unweigerlich im Schatten ihrer Regierungen stehen, dann sollte man sich dessen bewusst werden, vor einer für den Fortgang der europäischen Integration sehr wichtigen Weggabelung zu stehen. Es ist die

41 Repräsentationstheoretisch siehe hierzu *Eulau, H./Karps, P.D.*: The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness, in: *Eulau, H./Wahlke, J.C.* (Hg.): The politics of representation. Continuities in theory and research. Beverly Hills/London, 1978, 55-71.

zwischen (mehr) Supranationalität und (mehr) Intergouvernementalismus.⁴² Auf beiden Wegen kann der Parlamentarismus im Rahmen der Europäischen Union stark sein; doch es werden jeweils andere Parlamente sein, die über das ausschlaggebende Machtpotential verfügen.

Der eine Weg führt zu einer noch stärker als heute *supranational* ausgeprägten EU. Auf ihm kommt man voran, indem man zunächst die Rechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess weiter ausbaut und ihm ein unbeschränktes Recht der Gesetzesinitiative verleiht. Vor allem aber ließe sich die Kommission vollständig vom Parlament abhängig machen, indem man die jetzt schon vorhandenen Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems der EU weiter ausbaute. Dann verfügte das Parlament nicht nur über die Möglichkeit, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen. Sondern es ließe sich auch – auf der Grundlage der Bestimmung, der Rat solle beim Vorschlag eines Kommissionspräsidenten das Ergebnis der Europawahlen berücksichtigen – auch noch die Regel einführen, der Rat *müsse* – darin den Monarchen heutiger Demokratien ähnlich – genau jenen Politiker zum Kommissionspräsidenten ernennen, der es durch sein Wahlergebnis oder durch Koalitionsverhandlungen geschafft hat, im Parlament die für seine Wahl notwendige Mehrheit zu schmieden.

Auf diese Weise wäre sehr wohl *ein* Parlament in Europa gestärkt, nämlich das Europäische. Doch das ginge deutlich auf Kosten der nationalen Parlamente. Nicht mehr die von ihnen immerhin potentiell kontrollierbaren Regierungschefs bestimmten dann über zentrale EU-Politiken, sondern der von einer verlässlichen Parlamentsmehrheit getragene Kommissionspräsident. Dies würde nach einiger Zeit gewiss auch die Wählerschaft merken, die alsbald ihr Wahlverhalten ändern dürfte – bis hin zu dem der Briten oder Deutschen bei nationalen Wahlen. Bei ihnen ist nämlich klar, dass zwar technisch das Parlament, tatsächlich aber der Regierungschef gewählt wird. Bei Europawahlen ebenso zur Regel geworden, machte das allerdings den in den 1950er Jahren noch so wichtigen Anteil der nationalen Parlamente an einer demokratischen Legitimation des EU-Systems entbehrlich – zumindest dann, wenn es im Europäischen Parlament zu einer bevölkerungsproportionalen Zuteilung der „nationalen Mandatskontingente“ käme.

42 Siehe hierzu auch *Patzelt, W.J.*: Wie weiter mit Deutschland in der EU? Thesen zu den Gestaltungsaufgaben des Bundestages, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2 (2012), 241-266; *Zürn, M.*: Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: *Leviathan*, 20 (2005), 490-513.

Als bald wäre es gerade so wie im innerdeutschen Fall: Die demokratische Legitimation des Bundestages und der Bundesregierung hängt nicht im Mindesten von den Landtagswahlen, von der Zusammensetzung der Landesparlamente oder von der parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen ab. Es wäre unter solchen Umständen ein vollständig durch Eigenlegitimität stabilisierter Handlungsverbund zwischen EU-Bürgern, Europäischem Parlament und Kommission entstanden. Der aber entfaltete, nach allen institutionengeschichtlichen Erfahrungen, rasch gewaltige Sogkraft. Dieser könnte zwar der Rat widerstehen, zumal in Zeiten, da seine parteipolitische Mehrheit sich von jener im Europäischen Parlament unterscheidet. Doch vermutlich würden mehr und mehr Materien in die Zuständigkeit des EU-Politikprozesses geraten, und zwar trotz aller Instrumente der neu eingeführten Subsidiaritätskontrolle.⁴³ Am Ende fänden sich – wie aus etlichen anderen Gründen auch – die nationalen Parlamente auf jene bescheidene Rolle reduziert, die in Deutschland die Landtage spielen. Als Folge schrumpfte die jetzt schon geringe Rolle der subnationalen Parlamente aufs europapolitisch vollends Unbeachtliche.

Zu alledem aber käme es gerade nicht aus Missachtung gegenüber Parlamenten als solchen, sondern einfach deshalb, weil man nicht flächendeckend *den* Parlamentarismus stärken kann, sondern immer nur systembezogen die Macht eines besonderen Parlaments bzw. einer Reihe von Parlamenten. Das aber geht notwendigerweise zu Lasten ihrer Machtkonkurrenten. Wenn also in der EU nicht mehr, wie einst in der Montanunion, die „Gemeinsame Versammlung“ eine nur symbolische Rolle spielt, dann ist die zentrale Ursache dafür das Verlagern instrumenteller Parlamentsfunktionen, zumal im Bereich der Gesetzgebung, aus dem Zuständigkeitsbereich nationaler Parlamente in jenen des europäischen Politikverbunds.

Wenn man aber gerade das nicht möchte, also die nationalen Parlamente stark halten will, dann muss man an dieser Weggabelung den anderen Weg einschlagen. Es ist jener des *Intergouvernementalismus*. In dieser Vorstellung von einer „fertigen“ EU bleiben die Staaten nicht nur die Herren der Verträge, sondern auch die Herren der EU-Politik – zumindest jener, die das Alltagsgeschäft über-

43 Hierzu siehe v.a. Buzogány, A./Stuchlik, A., a.a.O.; Heise, D., a.a.O.; und an älteren Arbeiten Mellein, C.: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, 2007; Bielzer, L.: Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung. Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive, Münster/Hamburg/London, 2003; Hilz, W.: Subsidiaritätsprinzip und Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses, Opladen, 1998.

steigt. Der Maastrichter Vertrag von 1992 eröffnete diesbezüglich den Weg zu einer Entwicklung, die einesteils über das von *Charles de Gaulle* vertretene „Europa der Vaterländer“ weit hinausgeht, andernteils aber europäische Supranationalität nicht zwingend vorzeichnet. Er führte nämlich – unter dem Dach einer Europäischen *Union* – weitere gemeinsame Politik gerade außerhalb des Rahmens der bisherigen Europäischen Gemeinschaft(en) ein, ausdrücklich in einer gemeinsamen Polizei- und Justizpolitik sowie in einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zentrales Gestaltungsorgan all dessen kann weiterhin der Rat bleiben. Um ihn in seiner Machtposition zu halten, müsste man allerdings umsichtig der Kommission zusätzliche Macht vorenthalten, zumal jene Macht, die in einer vollen parlamentarischen Legitimation gründete. Nur dann ist zu verhindern, dass die Kommission von einer gesetzesinitiierenden und policy-überwachenden *EU-Verwaltung* endgültig zu einer mit umfassenden Entscheidungskompetenzen ausgestatteten *EU-Regierung* aufsteigt. Dem Europaparlament, der wichtigsten Quelle einer solchen Macht der Kommission, ließen sich weitere Effizienz- und somit auch Machtgewinne ebenfalls verweigern. Zumal das Fehlen einer festen Bleibe des EU-Parlaments am Sitz der Kommission in Brüssel bindet viele Ressourcen an Zeit und Tatkraft, die einzusetzen die politische Rolle der einstigen „Versammlung“ noch weiter steigern könnte. Viel mehr noch kann aber die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments als Hemmschuh weiteren Machtaufstiegs und als Verhütungsmittel supranationaler Regierungsmöglichkeiten einer parlamentsgetragenen Kommission genutzt werden. Es widerspricht schließlich klar dem Demokratieprinzip, wenn eine machtvolle Volksvertretung nicht bevölkerungsproportional zusammengesetzt ist. Gerade so aber verhält es sich mit dem Europäischen Parlament. In ihm müssen bei der Kompromiss- und Mehrheitsfindung die Interessen der EU-Bürger durchaus nicht gemäß den Kopffzahlen der hinter den jeweiligen Abgeordneten stehenden Wählerschaften berücksichtigt werden, und zwar auch dann nicht, wenn diese genau darauf Wert legen würden. In der EU werden die Stimmen der Repräsentierten vielmehr erst einmal gemäß der nationalen Kontingentierung der Sitzzahlen im Parlament gewichtet, bevor sie gezählt werden – wobei der Zweck dieser Gewichtung gerade nicht in der Sicherung von Demokratie besteht, sondern darin, den Einfluss kleiner Völker aufzuwerten und die Ummünzung starker Bevölkerungszahlen in parlamentarische Entscheidungsmacht zu verhindern.

Das sind plausible und – aus der Warte eines Staatenverbundes – auch legitime Anliegen. Nur ändern sie nichts daran, dass eine so disproportional zusammengesetzte Volksvertretung innerstaatlich als für eine Demokratie inakzeptabel

gälte. Deshalb ist derlei für das Europäische Parlament nur solange hinnehmbar, wie es gerade nicht in die Machtstellung eines nationalen Parlaments einrückt. Genau das vollzöge sich aber bei einer weiteren Parlamentarisierung des EU-Systems. Die dann unabwendbare Entwicklung hin zur völligen Supranationalität der EU kann man zwar wollen; doch dann wird sich eine Debatte um die Demokratiequalität des Europäischen Parlaments nicht vermeiden lassen, die ihrerseits – angesichts der „ungeschickten Größe“ Deutschlands⁴⁴ – Sprengkraft entfalten dürfte. Denn ein bevölkerungsproportionales Europäisches Parlament, das auch den kleinen EU-Völkern ein Mindestmaß an pluralistischer Repräsentation zusicherte, müsste sich wohl auf die Größe eines „Obersten Sowjet“ aufblähen, in welcher es dann institutionell nicht handlungsfähig wäre. Es müsste sich in diesem Fall entweder in einen Ständigen Ausschuss mit operativer Macht und in eine Vollversammlung mit rein symbolischer Rolle aufteilen. Oder es müsste ein internes Auseinanderfallen hinnehmen, nämlich zwischen einer Minderheit von wirkungsvoll im Institutionensystem der EU agierenden Parlamentariern – und der Mehrheit jener anderen, die sich zuvörderst, bei anständigen Diäten, um ihre regionale bzw. nationale Rolle kümmern. Parlamentarischer Demokratie auf EU-Ebene wäre mit beidem nicht gedient.

Wer beide Entwicklungen aber vermeiden will, indem er das Europäische Parlament in seiner bisherigen Größenordnung belässt, der müsste in Kauf nehmen, dass einige europäische Völker einfach zu klein sind, als dass sie in einem bevölkerungsproportionalen Parlament anders als auf der Basis von Ausnahmeregelungen vertreten sein könnten. Das wäre keine unüberwindliche Schwierigkeit, sobald es einen „europäischen Demos“ gäbe. Solange der aber fehlt, gehen auch solche Regelungen nicht wirklich mit den Prinzipien parlamentarischer Demokratie zusammen.

Unterm Strich findet sich hier ein unter Fortgeltung bisheriger Prämissen unlösbares Dilemma. Aus ihm lässt sich allerdings ein Ausweg finden: Man muss eine weitere Supranationalisierung der EU unterlassen, darf das Europäische Parlament also gerade nicht weiter stärken. Einesteils verlangte das nach jener Rückholung nationaler Kompetenzen, die einige EU-Staaten ohnehin verlangen. Anderenteils wäre alle über das Routinemäßige hinausgehende EU-Politik ausdrücklich als Regierungszusammenarbeit zu betreiben. Um dann freilich die gliedstaatlichen Parlamente im Schatten der Regierungen nicht verkümmern zu lassen, müssten

44 So die berühmte Formel von *Dehio, L.*: Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte. Nachdruck Darmstadt, 1997.

deren Möglichkeiten ausgebaut werden, die EU-Politik ihrer Regierungen wirkungsvoll zu kontrollieren.⁴⁵ Natürlich entstünden dadurch vielfache Vetomöglichkeiten, deren Nutzung aus rein innenpolitischen Gründen locken kann und gewiss auch locken würde. So ist damit zu rechnen, dass gemeinsame EU-Politik dann Mal um Mal blockiert würde, und oft genug auch schon deshalb, um fortan aus bloßer Androhung solchen Verhaltens politische Verhandlungsmacht zu generieren. Den nationalen Parlamenten könnte man derlei nicht verdenken.

Soll das aber nicht alsbald zum Nachteil derer ausschlagen, die im Rahmen der EU auf Lösungen für national viel weniger gut bewältigbare Probleme ausgehen, so wird es erforderlich sein, ein „*Europa mit variabler Geographie*“ hinzunehmen. Immerhin praktiziert die EU derlei schon jetzt mit der Eurozone, mit dem Schengen-Raum und mit mancherlei *opt out*-Klauseln. Der nächste Schritt bestünde also nur darin, eine solche, gerade nicht im Gleichschritt gehende EU keineswegs als ausnahmartigen Verlegenheitsstatbestand zu sehen, sondern als eine ganz *systemangemessene Ausgestaltungsweise* einer demokratisch regierten EU hinzunehmen. Womöglich ist gerade das auch die zielführendste Weise, den europäischen Integrationsprozess evolutionär zu gestalten und eher auf eine „poststabilisierte“ Ordnung Europas zu setzen, als diese durch gutgemeinte Pläne prästabilisieren zu wollen.⁴⁶ Das befreite die EU zudem vom Spott der Kabarettisten – und vom Unmut der Bürger, wenn „Europa“ Regeln gesetzt hat, die zwar von Regierungen und Parlamentsmehrheiten erwünscht sein mögen, die innerstaatlich durchzusetzen die politische Klasse sich aber scheute.

In der Konsequenz machte das allerdings auch die *Achtung des Subsidiaritätsprinzips* von einer recht billigen „Forderung an Brüssel“ zu einer durchaus herausfordernden „Pflicht des nationalen Gesetzgebers“. Wie weit die nationalen Parlamente bereit sind, sich in diese Pflicht nehmen zu lassen, wird sich bald darin zeigen, wie wirkungsvoll sie daran gehen, ihre durch den Lissaboner Vertrag eingeführten Rechte zur vorauseilenden Subsidiaritätskontrolle zu stärken.⁴⁷

45 Siehe hierzu *MacCarthaigh, M.*: Accountability through national parliaments. Practice and problem, in: O'Brennan, J./Raunio, T. (Hg.), a.a.O., 29-45.

46 Siehe hierzu *Patzelt, W.J.*: Europas Verfassung: eine Baustelle – was sonst?, in: Vogt, M.T. et.al. (Hg.): Bedingungen europäischer Solidarität, Frankfurt, 2009, 91-119; sowie die Fallstudien zum Europäischen Parlament bzw. zum Europäischen Rat von *Stephan Dreischer* und *Jakob Lempp* in Patzelt, W.J. (Hg.): Parlamente und ihre Evolution, a.a.O.

47 Siehe dazu – neben den bereits erwähnten Schriften von *Buzogány/Stuchlik*, *Hölscheidt*, *Niedobitek* und *Maurer* – v.a. *Vollrath, S.*: Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung, in: Abels, G./Eppler, A. (Hg.), a.a.O., 177-193.

Ziel der Parlamente müsste es sein, solche europäischen Projekte zu verhindern, die sich ebenso gut, vielleicht gar besser, auf nationaler Ebene planen und vollziehen ließen. Wo nationale Traditionen und Verfassungsprinzipien das nahelegen, könnte man – gestützt auf Artikel 6 des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrags von Lissabon – an solcher Subsidiaritätskontrolle sogar die subnationalen Parlamente beteiligen, was deren Rolle in Europa vielleicht doch nicht ins ganz Unbeachtliche absinken ließe. Man könnte ihnen etwa – über die jeweilige Informationspflicht der nationalen Regierung hinaus – innerstaatliche Vetomöglichkeiten einräumen, die anschließend ins Gewicht fallende Vorauswirkungen entfalteten.⁴⁸ Und gewiss wird es auf dem Weg zu diesem Ziel, so er denn eingeschlagen wird, besonders viel Bereitschaft zum „Lernen aus Versuch und Irrtum“ geben müssen.⁴⁹

Im Übrigen brauchen nationale Parlamente, nehmen sie das Subsidiaritätsprinzip ernst, auch die geeignete Infrastruktur, um jene Beobachtungs- und Bewertungsaufgaben systematisch erfüllen zu können, die für eine wirksame Kontrolle nun einmal erforderlich sind. Noch aber müssen sich sogar ressourcenstarke Parlamente wie der Deutsche Bundestag hier auf die Vorarbeit oder Mithilfe von Regierungspersonal verlassen.⁵⁰ Doch selbst dessen Filter- und Priorisierungsleistung entlastet nur zum Teil jene Parlamentarier, die innerhalb ihrer Parlamente für EU-Fragen zuständig sind. Vermutlich müsste also weiteres Fachpersonal innerhalb der Parlamentsverwaltungen, ja ebenfalls unter den persönlichen Mitarbeitern von auf EU-Fragen spezialisierten Abgeordneten bereitgestellt werden, damit die Parlamentarier die zur Kontrolle der EU-Politik erforderlichen Informationsaufgaben wirklich gut und rasch genug erfüllen könnten. Subnationalen Parlamenten hingegen fehlen solche Möglichkeiten weitestgehend, woran sich wohl auch nicht viel ändern wird.

Was dann noch bleibt, sind die traditionellen, fallweise zielgenau in EU-Fragen einzusetzenden Mittel der *Regierungskontrolle*. Das parlamentarische Haushaltsrecht, inzwischen bedroht durch die im Zug der Eurokrise eingeführten Kontroll-

48 Zum deutschen Fall siehe *Eberbach-Born, B.*: Unterrichtung und Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, in: Dies. et.al. (Hg.), a.a.O.; sowie *Halfmann, R.*: Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nach Art. 23 GG im Lichte der Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes, Berlin, 2000.

49 Speziell zur Rolle von Parlamentsfraktionen dabei siehe *Kropp, S.*: German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources, in: *German Politics*, 19 (2010), 123-147.

50 Zum Staatenvergleich siehe, wenn auch nicht mehr ganz aktuell, *Mellein, C.*, a.a.O.

mechanismen, ist dafür ebenso geeignet wie der Fächer gesetzgeberischer Möglichkeiten und parlamentarischer Zustimmungsvorbehalte und das in der Regel sehr differenziert einsetzbare Instrumentarium parlamentarischer Interpellations- und Enqueterrechte. Nur müssen nationale Parlamente das Verhalten ihrer Regierungen auf EU-Ebene, zumal während der vielfältigen Sondertreffen und Krisensitzungen, auch kontrollieren *wollen*. Einmal mehr mag hier das Beispiel der deutschen Bundesländer warnen: Dort wurde es schon früh Verfassungspraxis, das Verhalten der Landesregierungen im Bundesrat und in Bund/Länder-Kommissionen der parlamentarischen Erörterung in den Landtagen weitgehend zu entziehen – mit der Folge, dass zwar die Landesregierungen, nicht aber die sie tragenden Volksvertretungen eine wichtige Rolle in der Bundespolitik spielen. Ähnlich kann sich Intergouvernementalismus auf EU-Ebene ausprägen, zumal dann, wenn aufgrund der Komplexität europäischer Aushandlungsprozesse die Parlamente dazu neigen, sich durch konkludentes Handeln für überfordert zu erklären und deshalb *carte blanche* zu geben. Sogar der Deutsche Bundestag erwies sich, zumal in der Anfangsphase der „Euro-Rettungspolitik“, als diesbezüglich recht willfährig. Ihn hat dann – angerufen von Abgeordneten, deren Mitwirkungswünsche ihre eigenen Parlamentsfraktionen zuvor zurückgewiesen hatten – das Bundesverfassungsgericht zwar an seine Pflichten erinnert.⁵¹ Doch es finden sich solche Hebel zur Stärkung parlamentarischen Einflusses nicht in jedem Mitgliedstaat der EU. Es ist mithin eine durchaus offene Frage, ob eine wirkungsvoll intergouvernemental gesteuerte EU den nationalen Parlamenten tatsächlich eine halbwegs starke Rolle belassen würde. Immerhin hätten diese dann – anders als im Fall einer klar supranationalen EU – wenigstens die Chance, um parlamentarische Eigenbehauptung zu kämpfen. Und je nach den Umständen fänden sie dabei wohl die Unterstützung von Verfassungsgerichten und einer Öffentlichkeit, welche die EU zwar will, doch nicht in jeder denkbaren Ausgestaltung.

V. Konkrete Berichtsaufgaben

Es sind also nicht nur analytisch „spannende“, sondern auch und gerade politisch sehr wichtige Entwicklungen, die es im Auge zu haben, funktionslogisch zu durchdenken und, mittels kontinuierlicher kritischer Berichterstattung, zur gemeinsamen Diskussion anzubieten gilt. Eine entsprechende Agenda, nachstehend

51 Siehe – neben den schon erwähnten Arbeiten von *Nietobitek* und *Wiefelspütz* – vor allem *Sinner*, S.: Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (2012), 313-323.

umrissen, sollte im Übrigen dort neue Forschung stimulieren, wo sich das Wissens- und Bedenkenswerte noch nicht aus der jeweils vorliegenden Literatur zusammentragen lässt:

- Zunächst bedarf es *vergleichender Berichte* darüber, welche Folgen die „Eurorettungspolitik“ für die Stellung der Parlamente der Eurozone nach sich gezogen hat. Die Spannweite reicht von der faktischen Entmündigung durch auferlegte Spar- und Reformprogramme bis hin zum verfassungsrichterlich verlangten Ausbau parlamentarischer Beteiligung an entsprechenden Entscheidungen nationaler Regierungen. Erforderlich wäre es, nicht nur die rechtlichen Bestimmungen mitsamt den sie begleitenden Debatten nachzuzeichnen, sondern auch deren Anwendung in der Praxis zu dokumentieren und zu erklären, und zwar unter Einschluss von ungeplanten Nebeneffekten und ungewollten Begleitwirkungen. Zudem wäre es wichtig, der möglichen Anwendung von im Zuge der Euro-Krise installierten institutionellen Mechanismen auch auf anderen EU-Politikfeldern als jenen der Finanz- und Wirtschaftspolitik nachzugehen.
- Es wäre – wiederum rechts- und politikvergleichend – zu berichten, wie sich einesteils die neuen EU-Staaten um die *Bewahrung nationaler Souveränität durch parlamentarische Mitsteuerungsmöglichkeiten* der EU-Politik ihrer Regierungen bemüht haben, und wie andernteils die Parlamente der alten EU-Staaten solche Lernprozesse vollzogen und in institutionelle Mechanismen umgesetzt haben, mit welchen sie sich besser als bislang in die Lage zu versetzen hoffen, auf die EU-Politik ihrer Regierungen Einfluss zu nehmen. Hier wird ganz wesentlich mit vergleichenden Fallstudien zu arbeiten sein. Auf der einen Seite legen unterschiedliche kulturelle Voraussetzungen und institutionelle Arrangements auch unterschiedliche Reaktionen selbst auf gleiche oder wenigstens ähnliche Herausforderungen nahe. Auf der anderen Seite machten verschiedene Parlamente durchaus unterschiedliche Erfahrungen mit der EU-Politik ihrer Regierungen und unterliegen deshalb unterschiedlichen Anreizen, auch tatsächlich zu lernen. Und schließlich wären alle Befunde in gewissen Abständen fortzuschreiben, zu aktualisieren und auf das Auftauchen neuer Verhaltensmuster hin zu überprüfen.
- Auch wäre – vergleichend sowie mittels Fallstudien – darüber zu berichten, wie das mit einigen Hoffnungen betrachtete *multi-level parliamentary field* tatsächlich *in der politischen Praxis* der einzelnen EU-Staaten aussieht. Das schließt Fragen danach ein, welche besonders dichten bzw. schütterten Stellen die entsprechenden Netzwerke aufweisen und welche Politiken in deren Rahmen wie gehandhabt werden. Letzteres betrifft etwa das Abschieben „unangenehmer“ Themen auf die europäische Ebene samt dortiger Entscheidungsfindung im Windschatten öffentlicher Aufmerksamkeit, so dass die nationale Gesetzgebung dann „auferlegten“ EU-Vorgaben folgt und die nationalen Parlamente bzw. Politiker den schwarzen Peter für Unangeneh-

mes „an Europa weiterreichen“ können. Ebenso wären die Bedingungsfaktoren all dessen aufzuklären, desgleichen allfällige Wandlungsmuster und deren Ursachen.

- Vergleichend wäre ferner zu berichten, mit welchen *Themen das Europäische Parlament*, mit welchen anderen für die EU-Politik relevanten Themen aber auch *die nationalen Parlamente in die Öffentlichkeit durchdringen* und wie sich das alles auf die öffentliche Einschätzung dessen auswirkt, welche Parlamente für die Bürgerschaft tatsächlich wichtig sind und wofür sie Vertrauen verdienen.
- Auch wäre – wiederum in Fallstudien und vergleichend – zu berichten, wie sich die *Lage der subnationalen Parlamente* entwickelt, und ob sich die diesen Beitrag durchziehende Vermutung über den Entwicklungsprozess der EU bewahrheitet, die nationalen Parlamente würden sich in die Rollenmuster subnationaler Parlamente hineinentwickeln, also – in Form analoger Ähnlichkeitsbildung⁵² – die historische Erfahrung des deutschen Einzelstaatenparlamentarismus nachvollziehen.
- In Fallstudien sowie vergleichend wäre schließlich ausfindig zu machen, in welcher Weise, in welcher Häufigkeit und mit welchen Inhalten die *nationalen Parlamente* der EU-Staaten ihre eigene Rolle *im EU-Handlungsverbund* thematisieren, ja derlei auch mit Vorstellungen darüber verbinden, wie es insgesamt mit der EU, mit der europapolitischen Position des jeweiligen Landes sowie mit der eigenen Regierung in ihr weitergehen soll. Derlei Studien gewährten systematischen Einblick in die politisch-kulturellen Tiefenschichten der jeweiligen EU-Politik und gäben, indem sie periodisch fortgeschrieben würden, Aufschlüsse über die praktische, nicht nur akademisch zugeschriebene, Sinngeschichte der Europäischen Union.

Das alles geht über die selbstverständliche Erfüllung politikwissenschaftlicher und zeithistorischer Chronistenpflichten klar hinaus. Es entstünde auch Anderes als nur eine – wenn auch analytisch anspruchsvolle – *Dokumentation* der Entwicklung von „Parlamenten in Europa“. Das Erkenntnisinteresse richtete sich vielmehr auf die Kontinuität und den Wandel von Parlamenten unter den Bedingungen eines evolvierenden Mehr-Ebenen-Systems und führte zu einem „Protokoll institutionellen Lernens“ sowie zu einer *für die politische Praxis wichtigen Analyse* zeitgenössischer Institutionenevolution. Zu alledem ließ sich in diesem Beitrag nur einladen, freilich mit sehr konkreten Arbeitsvorschlägen. Doch wer diese Einladung annehmen will, hat nun zur näheren Erkundung des Terrains eine hoffentlich hilfreiche Landkarte zur Hand.

⁵² Siehe hierzu *Lorenz, K.*: *Analogy as a Source of Knowledge*. Rede anlässlich der Verleihung des Nobelpreises, 12.12.1973, aus: <http://www.nobel.se/medicine/laureates/1973/lorenz-lecture.pdf>