

Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen

Jens Häsing und Aron Buzogány

Neben Regierungen und Verwaltungen werden Parlamente in der politikwissenschaftlichen Forschung zur Europäischen Union immer häufiger behandelt.¹ Auch in Deutschland ist spätestens seit dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Aufmerksamkeit für die europapolitische Rolle des Bundestages deutlich gestiegen.² Die gegenwärtige Krise der Eurozone, bei der die Bundesrepublik *nolens volens* eine wichtige Rolle spielt, hat zudem dazu geführt, dass der Bundestag mit einer Reihe neuer Rechte ausgestattet wurde und immer mehr bereit zu sein scheint, diese auch aktiv zu nutzen.³ Dieser Beitrag widmet sich einem anderen Bereich des deutschen Parlamentarismus, der sowohl in der Europa- als auch der Parlaments- und Föderalismusforschung der letzten Jahre vernachlässigt wurde: der Europäisierung⁴ der Landtage. In der (deutschen) Europäisierungsforschung, die sich mit der Landesebene befasst, liegt der Schwerpunkt in der Regel auf der Rolle des Bundesrates und stellt somit die Exekutiven in den Mittelpunkt.⁵ Darüber hinaus wurde vor allem den europäisierungsbedingten Anpassungen des deutschen Föderalismus besondere Aufmerksamkeit zuteil.⁶ Dabei galt das Interesse der Forscher einerseits dem zunehmend aktiven „Lobbying“ deutscher Länder in Brüssel⁷, andererseits befasste sich eine Reihe von Studien mit der exekutiven Koordination der Europapolitik durch die Staatskanzleien der Länder⁸ oder mit den Integrationspräferenzen regionaler Akteure.⁹

- 1 Vgl. Sabine Kropp / Aron Buzogány / Jonas Buche, Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung, in: PVS, 53. Jg. (2012), H. 1, S. 109 – 134.
- 2 Vgl. Peter Becker, Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: ZPol, 23. Jg. (2013), H. 1, S. 5 – 37.
- 3 Vgl. Aron Buzogány / Sabine Kropp, Sisypchos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Eurokrise, in: Zeitschrift für Politikberatung, 6. Jg. (2013), H. 1, S. 3 – 14.
- 4 Nationale und regionale Akteure und Institutionen des politischen Systems sind in zunehmendem Maße von Entscheidungen betroffen, die auf europäischer Ebene ihren Ursprung haben. Die daraus resultierende Veränderung nationaler beziehungsweise regionaler Logiken politischen Entscheidens wird als Europäisierung bezeichnet. Vgl. umfassend Katrin Auel, Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling / Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden 2012, S. 247 – 269, S. 251; Claudio M. Radaelli, The Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone / Claudio M. Radaelli (Hrsg.), The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 27 – 56, S. 30.
- 5 Vgl. Timm Beichelt, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009.
- 6 Vgl. Sabine Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010; Tanja Börzel, States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain, Cambridge 2002.
- 7 Vgl. Philipp Studinger, Wettrennen der Regionen nach Brüssel, Wiesbaden 2013.
- 8 Vgl. Carolyn Moore, Schloss Neuwahnstein? Why the Länder Continue to Strengthen Their Representations in Brussels, in: German Politics, 15. Jg. (2006), H. 2, S. 192 – 205.
- 9 Vgl. Michael W. Bauer, The German Länder and the European Constitutional Treaty: Heading for a Differentiated Theory of Regional Elite Preferences for European Integration, in: Regional

Auswirkungen der Europäisierung auf den deutschen Landesparlamentarismus wurden hingegen weit weniger thematisiert. Angesichts der Natur des deutschen Exekutivföderalismus ist das zunächst nicht weiter erstaunlich, denn die Landtage spielen eine eher nachgeordnete Rolle im Gefüge des deutschen Staatsaufbaus.¹⁰ Zwar verfügen alle sechzehn Landesparlamente über eigene Ausschüsse, die sich ausschließlich beziehungsweise teilweise mit dem Bereich Europa befassen; allerdings wurde deren Wirksamkeit für die Mitwirkung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten zum Teil sehr kritisch eingeschätzt.¹¹ Vereinzelte Arbeiten wie die von *Roland Johné*¹², der die Rolle der deutschen Landtage im europäischen Entscheidungsprozess nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam detailliert analysiert hat, bestätigten den Befund einer geringfügigen Europäisierung des Landesparlamentarismus.

Allerdings hat sich mit den institutionellen Reformen des Lissabonner Vertrages auch für die deutschen Landtage einiges geändert. Die neuen parlamentarischen Rechte, die im Verfassungskonvent den Regierungen „abgetrotzt“ wurden, beziehen sich nicht nur auf die nationalen Parlamente, sondern explizit auch auf „regionale Parlamente mit Gesetzgebungskompetenzen“ (Protokoll Nr. 2, Art. 6). Für regionale Parlamente der föderal organisierten Mitgliedstaaten ist es seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nun möglich, sich im Rahmen des Frühwarnsystems („Early Warning System“) an der europäischen Politikgestaltung zu beteiligen.¹³ Zumindest theoretisch bieten diese Beteiligungsmöglichkeiten

and Federal Studies, 16. Jg. (2006), H. 1, S. 21 – 41.

- 10 Vgl. *Heinrich Oberreuter*, Landesparlamentarismus in nationaler und europäischer Perspektive, in: *Ulrich Sarcinelli / Jürgen W. Falter / Gerd Mielke / Bodo Benzner* (Hrsg.), Politik in Rheinland-Pfalz 2010, S. 219 – 234.
- 11 Vgl. *Michael W. Bauer*, Europaausschüsse – Herzstück parlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung – EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2005, S. 632 – 647.
- 12 Vgl. *Roland Johné*, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union: parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden 2000.
- 13 Siehe dazu *Gabriele Abels*, Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen?, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 79 – 102; *dies.*, Wandel oder Kontinuität? Zur Europaarbeit der deutschen Landesparlamente nach dem Lissabon-Vertrag und dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *dies. / Annegret Eppler* (Hrsg.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im Integrationsprozess, Baden-Baden 2011, S. 279 – 294; *Peter Bußjäger*, Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union, in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009, S. 503 – 513; *Annegret Eppler*, Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion?, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 317 – 348; *Susann Mende*, Kompetenzverlust der Landesparlamente im Bereich der Gesetzgebung. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sächsischen Landtages, Baden-Baden 2010; *Werner Reutter*, Transformation des „neuen Dualismus“ in Landesparlamenten: Parlamentarische Kontrolle, Gewaltengliederung und Europäische Union, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 255 – 284; *Siegfried Mielke / Werner Reutter*, Länderparlamentarismus in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Wiesbaden 2004; *Gabriele Abels / Annegret Eppler*, Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Ba-

auch für die Landtage neue Chancen – allerdings ist deren Nutzung an eine Reihe von politischen und logistischen Bedingungen geknüpft. Die Frage, die sich dabei vordergründig stellt, ist, ob die vom Lissabonner Vertrag anvisierten Rechte dazu beitragen können, die parlamentarische Seite im exekutiv geprägten Mehrebenensystem Deutschlands und der Europäischen Union nachhaltig zu stärken.

In Anlehnung an diese sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis lebhaft geführte Debatte soll mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein erster empirischer Überblick über die bislang wenig beachtete Europäisierung deutscher Landtage gegeben werden. In diesem Zusammenhang wird die Aufmerksamkeit auf einen Akteur des deutschen Mehrebenenparlamentarismus gelenkt, der sowohl in der Parlaments- als auch in der Föderalismusforschung etwas „stiefmütterlich“ behandelt wurde: die Verwaltungen der Landtage, denen bei der tatsächlichen Umsetzung der Vorgaben des Lissabonner Vertrages eine wichtige, primär unterstützende, aber zunehmend auch gestaltende Rolle zukommt.

Um die durch die Europäisierung bedingten neuen Funktionen von Landtagsverwaltungen zu bestimmen sowie die Anpassung deutscher Landtage und ihrer Verwaltungen an die neuen Möglichkeiten des Lissabonner Vertrages festzustellen, wurden Leitfadeninterviews mit Beamten ausgewählter Landtagsverwaltungen geführt, die jeweils für den Bereich Europa und Subsidiarität verantwortlich sind. Die Gespräche wurden im Jahr 2013 mit insgesamt acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Landeshauptstädten sowie in Brüssel geführt; Interviewpartner waren Beamte auf der Referenten- und Leitungsebene aus ost- und westdeutschen Bundesländern.¹⁴ Alle wurden gebeten, Verfahren der Informations- und Wissensgenerierung innerhalb und außerhalb der Landtage zu beschreiben und ausführlich den Stellenwert dieser Interaktionen für die parlamentarische Arbeit und die damit einhergehenden Problemlagen darzulegen. Da den Interviewpartnern strikte Anonymität zugesichert wurde, können in diesem Beitrag keine Verweise erfolgen, die einen direkten Rückschluss auf die jeweiligen Gesprächspartner zulassen würden.

1. Der Lissabonner Vertrag als Chance für den Landesparlamentarismus?

Ausgangspunkt der Analyse ist die formalrechtliche Stärkung von Parlamenten durch den Lissabonner Vertrag, in dem sie erstmals eine direkte Erwähnung finden. Artikel 12 des EU-Vertrages unterstreicht die besondere Bedeutung der *nationalen* Parlamente für die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie die Notwendigkeit der Kooperation untereinander und mit dem Europäischen Parlament. Art. 5 Abs. 3 EUV weist Parlamenten innerhalb der Union explizit die Aufgabe zu, die Einhaltung der Subsidiarität zu gewährleisten, während Art. 12 EUV ihre Rolle und Funktionen auflistet. Der Vertragstext erweitert auch die

den-Württemberg, in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2011, S. 457 – 470; Hans-Jürgen Papier, Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 903 – 908; Elisabeth Wohland, Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess: zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrages von Europa und des Vertrags von Lissabon, Frankfurt am Main 2011.

14 Sechs Interviews wurden persönlich geführt, zwei Fragebögen wurden schriftlich beantwortet.

Zeitspanne, in der Parlamente eine Subsidiaritätsrüge vorlegen können, von ursprünglich sechs auf acht Wochen. Die Befassung mit einem Entwurf kann mit einer so genannten „Gelben“- beziehungsweise „Orangen“-Karte geahndet werden.¹⁵

Während sich diese Rechte eindeutig auf nationale Parlamente beziehen, werden regionale Parlamente lediglich in einem Nebensatz des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erwähnt: Art. 6 des Protokolls weist auf die Möglichkeit der Konsultation von regionalen Parlamenten mit gesetzgeberischen Zuständigkeiten bei Einsatz des Frühwarnsystems hin, was für Mitgliedsländer wie Österreich, Belgien, Deutschland, Italien, Portugal, Spanien und Großbritannien von Bedeutung ist, die über föderale oder quasi-föderale Strukturen verfügen. Darüber hinaus wird der Vertretung dieser Körperschaften, dem Ausschuss der Regionen, ebenfalls das Recht zugebilligt, Subsidiaritätseinwände einzubringen.

Im deutschen Kontext hat das so genannte Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Position beider gesetzgebenden Kammern gestärkt.¹⁶ Für den Bundesrat besteht neben der innerstaatlichen Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren, das im Regelfall durch eine Stellungnahme an die Bundesregierung erfolgt, auch die Möglichkeit einer direkten Beteiligung auf europäischer Ebene. So kann auch der Bundesrat seine Stellungnahmen direkt an die Kommission weiterleiten, eine Subsidiaritätsrüge erteilen sowie eine Subsidiaritätsklage erheben. Juristisch betrachtet scheint die an den Lissabonner Vertrag anknüpfende Rechtsprechung indirekt zu einer Stärkung der parlamentarischen Komponente des deutschen Föderalismus geführt zu haben¹⁷, auch wenn dies auch vor allem durch die Stärkung des Exekutivorgans Bundesrat und weniger durch die Aufwertung der Landtage vonstattenging. Die Stärkung des Bundesrats als „Treuhänder der Länder“¹⁸ hat zunächst nur mittelbare Wirkung auf die Mitsprachemöglichkeiten der Landtage und stellt keinen Ersatz für den Verlust gesetzgeberischer Kompetenzen dar. Dennoch waren der Lissabonner Vertrag sowie die darauffolgende Gesetzgebung zur Stärkung der Integrationsverantwortung (IntVG) ein Startschuss für eine Neuorientierung der Landtage bezüglich ihrer Europa-Aktivitäten. Im Zuge dieser Entwicklung haben alle Landtage auf die neuen Möglichkeiten des Subsidiaritätsfrühwarnsystems mit einer Reihe rechtlicher und organisatorischer Anpassungen reagiert.

2. Unterstützungsfunktionen von Parlamentsverwaltungen

Spricht man von der Stärkung des Landesparlamentarismus in Bezug auf seine Europafähigkeit, geht es oft um den Ausbau von Verwaltungskapazitäten, die den parlamenta-

15 Vgl. Art. 7 Abs. 2 und 7 Abs. 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Vgl. dazu Aron Buzogány / Andrej Stuchlik, Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 340 – 361.

16 Vgl. Peter Becker, Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: ZPol, 23. Jg. (2013), H. 1, S. 5 – 37.

17 Vgl. Ines Claus / Alexander Rheinberger, Danke, Lissabon?! Die Integrationsverantwortung der Landesparlamente, in: KritV (2011), H. 3, S. 262 – 274.

18 Wito Schwanengel, Integrationsverantwortung im Bundesstaat, in: Die öffentliche Verwaltung, 67. Jg. (2014), H 3, S. 93 – 103, S. 95.

rischen Akteuren bei der Ausübung ihrer unterschiedlichen Funktionen unterstützend zur Seite stehen können. Landtagsverwaltungen – allgemeiner: Parlamentsverwaltungen – sind hybride Akteure im politischen System: Sie verbinden politische und genuin administrative Aufgabenbereiche und müssen dabei unterschiedlichen Anforderungen gleichzeitig genügen. Dabei spielen Parlamentsverwaltungen eine wichtige Rolle für die politische Entscheidungsfindung im Wechselspiel zwischen exekutiven und legislativen Akteuren und sind für die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie von zentraler Bedeutung.

In der Politikwissenschaft existiert ein kontinentaler Graben in der Forschung über Parlamentsverwaltungen: Während ihnen in den US-amerikanischen *Congressional Studies* eine wichtige Stellung eingeräumt wurde, sind solche Studien in Europa (noch) relativ selten. Dabei lässt sich die politikwissenschaftliche Forschung nach zwei thematischen Bereichen gliedern; Einerseits zeigen vor allem US-amerikanische Studien zur parlamentarischen Informationsverarbeitung (*information processing*)¹⁹, dass Parlamentsverwaltungen oft wichtige Anleitungen und Hinweise für politische Entscheidungen liefern.²⁰ Auch in den Fachausschüssen ist der Einfluss der Parlamentsverwaltung bedeutend; gleichzeitig sind diese auch wichtige Zugangspunkte für Lobbyisten.²¹ Andererseits betonen viele Studien ihre Funktion als Vermittler zwischen verschiedenen Welten – zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen Wissenschaft und legislativen Akteuren.²² Neben Karriereverläufen und Präferenzen von Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung wird hier auf ihre politikgestaltende Rolle verwiesen – und auf die daraus resultierenden Delegationsprobleme.²³ Dass die Verwaltung des US-amerikanischen Kongresses bislang deutlich stärker erforscht wurde als die kontinentaleuropäischen Parlamente dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass es sich bei den zwei Kammern der US-Legislative um den Idealtypus eines Arbeits- und Ausschussparlaments handelt, das in einem stark auf *checks and balances* ausgerichteten präsidentiellen Regierungssystem das institutionelle Gegengewicht darstellt. Naturgemäß sind die Parlamentarier dort stärker auf zusätzlichen Sachverstand durch eigene Mitarbeiter beziehungsweise auf das Wissen und die Erfahrung einer Parlamentsverwaltung angewiesen, die mit einigem Recht als parlamentarische Gegenbürokratie charakterisiert werden kann.

In den parlamentarischen Regierungssystemen Europas hingegen verfügt die Parlamentsmehrheit in der Regel über privilegierten Zugang zur jeweiligen Ministerialbürokratie – eine Möglichkeit, die den Abgeordneten des Kongresses aufgrund der Funktionslogik präsidentieller Regierungssysteme nicht in diesem Umfang zur Verfügung steht. In Europa ist die politikgestaltende Rolle der Parlamentsverwaltung vor allem im „parlamentarischen

19 Vgl. dazu grundlegend *Keith Krehbiel*, *Information and Legislative Organization*, Minnesota 1992.

20 Vgl. *Kristina C. Miler*, *Constituency Representation in Congress: The View from Capitol Hill*, Cambridge 2010.

21 Vgl. *Barbara Romzek / Jennifer Utter*, *Congressional Legislative Staff: Political Professionals or Clerks?*, in: *American Journal of Political Science*, 41. Jg. (2007), H. 4, S. 1251 – 1279.

22 Vgl. *David E. Price*, *Professionals and 'Entrepreneurs': Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees*, in: *Journal of Politics*, 33. Jg. (1971), H. 2, S. 316 – 336.

23 Vgl. dazu kritisch: *Michael J. Malbin*, *Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government*, New York 1980.

Sonderfall“ des supranationalen Europäischen Parlaments besonders ausgeprägt. Mehrere Befragungen von Verwaltungsbeamten des EP deuten darauf hin, dass diese sowohl Abgeordnete mit Informationen versorgen als auch Gesetzesinitiativen formulieren.²⁴ Eine ähnliche Ausdifferenzierung von Rollen, die Parlamentsverwaltungen einnehmen können, wird neuerdings auch durch die Anpassung von nationalen Parlamenten an die Anforderungen des Lissabonner Vertrages konstatiert.²⁵

Im deutschsprachigen Kontext hat die Forschung über Parlamentsverwaltungen bislang weit weniger Resonanz erfahren. Es waren bisher vor allem Studien, die sich mit ihnen als Organisationen befasst und dabei Taxonomien verschiedener Aufgabenprofile aufgestellt²⁶ oder sich mit ihrer formalen Stellung auseinandergesetzt haben.²⁷ Nach *Hans Herz* besteht zwischen den Landesparlamenten und ihren Verwaltungen eine „funktional-legislative Kooperation“, wonach das Zusammenspiel dieser Akteure durch „bürokratische, fachliche und formal-demokratische Elemente miteinander strukturell gekoppelt“ ist.²⁸ Am augenfälligsten wird dieses Zusammenwirken in Bereichen wie Enquête-Kommissionen, der Vor- beziehungsweise Nachbereitung von Landtagspräsidentenkonferenzen und der Vorbereitung und Hilfestellung bei der Ausübung der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Landtage durch die entsprechende Ausschussbetreuung.²⁹ Im Bereich der funktional-legislativen Kooperation fallen den Landtagsverwaltungen primär Unterstützungsfunktionen der Parlamentstätigkeit zu. *Herz* unterscheidet dabei zwischen fünf Aufgabenbereichen: Gesetzgebung, Kontrolle, Öffentlichkeitsarbeit, Politikberatung sowie administrative und organisatorische Unterstützung. Für die vorliegende Fragestellung sind vor allem die vier erstgenannten Unterstützungsfunktionen relevant, wobei die von *Herz* beschriebene Funktion der wissenschaftlichen Politikberatung dem Oberbegriff der Kontrolle zugerechnet werden kann. Somit bezieht sich die Arbeit der Landtagsverwaltungen auf drei zentrale Parlamentsfunktionen: Gesetzgebung, Kontrolle und Kommunikation.³⁰

Unter den Bedingungen der Europäisierung zeigt sich allerdings, dass die altbekannten parlamentarischen Funktionskataloge einer Aktualisierung bedürfen. So identifiziert *Carina Sprungk* als zusätzliche Funktionen der *nationalen* Parlamente im europäischen Mehrebenensystem neben der Regierungskontrolle auch die Funktion des „Integrationswächters“

24 Vgl. *Morten Egeberg* / *Ase Gornitzka* / *Jarle Trondal* / *Mathias Johannessen*, Parliament Staff: Unpacking the Behaviour of Officials in the European Parliament, in: *Journal of European Public Policy*, 20. Jg. (2013), H. 4, S. 495 – 514; *Thomas Winzen*, Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 1, S. 27 – 44.

25 *Thomas Christiansen* / *Anna-Lena Högenauer* / *Christine Neubold*, National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization, in: *Comparative European Politics*, 12. Jg. (2014), H. 1, S. 121 – 140.

26 Vgl. *Hans Herz*, Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: *ZParl*, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 528 – 546.

27 Vgl. *Christian von Boetticher*, Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle, Berlin 2002.

28 *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 543.

29 Ebenda, S. 543 f.

30 Vgl. dazu klassisch *Werner Patzelt* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003.

und des „Netzwerkers“³¹. Bei ersterer besteht die Anpassungsleistung der Parlamente nicht in der konkreten (Mit-)Gestaltung europäischer Gesetzgebung, sondern vielmehr in deren Verhinderung in Form von begründeten Stellungnahmen, die sich gegen Vorschläge der Europäischen Kommission richten. Dieses Vorgehen kann zwar nicht als konstruktive Eingriffsmöglichkeit bezeichnet werden, bleibt aber dennoch zumindest eine Form der Mitentscheidung. Die Rolle als „Netzwerker“ beinhaltet hingegen verschiedene Interaktionsformen. Dies bezieht sich zum einen auf interparlamentarische Kontakte und zum anderen auf Interaktionen zwischen Parlamenten und supranationalen Institutionen der EU, insbesondere der Europäischen Kommission. Laut *Sprungk* handelt es sich bei den skizzierten Aufgaben um „neue“ Funktionen, die sich aus den Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems ergeben. Hinzu komme, dass auch die klassische Kontrollfunktion der Parlamente unter dem Eindruck der Europäisierung nicht unverändert bleibe: Im Unterschied zum nationalen Gesetzgebungsprozess seien bei europäischen Themen die Möglichkeiten der aktiven Teilnahme am Entscheidungsprozess stark eingeschränkt. Dies werde insbesondere durch „Informationsasymmetrien“ zwischen Regierung und Parlament deutlich, die in Angelegenheiten der Europäischen Union größer ausfielen als im nationalstaatlichen Kontext. Insbesondere im Bereich des europäischen Sekundärrechts hätten Parlamente, im Unterschied zu Entscheidungen auf nationaler Ebene, nicht die Möglichkeit, eigene Präferenzen in die konkrete Ausgestaltung eines Vorhabens einzubringen. Allenfalls bliebe den Parlamenten die Beteiligung an der Umsetzung von Richtlinien. Diese eingeschränkte Kontrollfähigkeit betreffe insbesondere die Parlamentsmehrheit, die dadurch in eine ähnliche Position wie die Opposition gerate. Um die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten umfassend nutzen zu können, müssten Parlamentsmehrheit und Opposition gleichgerichtete Kontrollstrategien entwickeln.³² Demnach wandle sich in Angelegenheiten der Europäischen Union die auf nationaler Ebene bei parlamentarischen Regierungssystemen geltende Logik des Neuen Dualismus zu einer Form des Alten Dualismus, in dem sich die Regierung dem Gesamtparlament als Kontrollinstanz gegenüber sieht. *Sprungk* bezeichnet diesen Wandel der klassischen Kontrollfunktion als „unitary-scrutiniser“-Funktion.³³

Zu fragen ist, inwieweit dieser konzeptionelle Ansatz – aufgrund der neuen Beteiligungschancen nach Lissabon – auch auf die subnationale Ebene übertragen werden könnte. Dazu wird im Folgenden überprüft, ob der erweiterte Funktionskatalog auch auf die deutschen Landtage zutrifft, wobei der Blick insbesondere auf die *Landtagsverwaltungen* gerichtet wird, die bei allen Parlamentsfunktionen eine unterstützende Rolle spielen. In Bezug auf die neu dazugekommenen „Europafunktionen“ finden sich einige Hinweise darauf, dass die Aufgaben der „Dienstleistungszentrale“ der Landesparlamente über reine Unterstützungsfunktionen hinausgehen.

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews mit Mitarbeitern der Landtagsverwaltungen bestätigten grundsätzlich, dass der Ausbau des Engagements der Landtage in

31 *Carina Sprungk*, Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten, in: *Annegret Eppler / Gabriele Abels* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 211 – 226; siehe auch *dies.*, A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union, in: *Journal of European Integration*, 35. Jg. (2013), H. 5, S. 547 – 563.

32 Vgl. *dies.*, Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem, a.a.O. (Fn. 31), S. 214 ff.

33 Vgl. *dies.*, A New Type of Representative Democracy?, a.a.O. (Fn. 31), S. 557 ff.

Europa-Angelegenheiten eng mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages im Dezember 2009 zusammenhängt. Im Zuge der Etablierung des Frühwarnsystems wurden vielerorts neue Mitarbeiter eingestellt, deren Aufgabe vornehmlich darin besteht, die vermehrt anfallenden subsidiaritätsrelevanten Dokumente aus Brüssel zu verarbeiten. Hier zeigt sich bereits, dass die Möglichkeiten der *ex-ante* Kontrolle, die sich aus dem Frühwarnsystem ergeben, von den deutschen Landesparlamenten aktiv genutzt werden. Die befragten Beamten gaben übereinstimmend an, dass der Prozess zu einer aktiven Beteiligung der Landesparlamente an der EU-Rechtsetzung noch am Anfang steht. Grundsätzlich kann weiterhin festgehalten werden, dass die Intensität der Beteiligung zwischen den Landtagen erheblich variiert. Als Gründe für diesen Befund werden insbesondere die Ressourcenausstattung wie auch das Engagement einzelner Akteure aus Politik und Verwaltung sowie das parlamentarische Selbstverständnis als Volksvertretung einer Region innerhalb der Europäischen Union genannt.

2.1. Landtage als Netzwerker: Kooperation als Lösung für Kapazitätsprobleme

Die Bildung interparlamentarischer Netzwerke beschränkte sich bei den Landesparlamenten lange auf die jährlich stattfindende Konferenz der Landtagspräsidenten, die jeweils von Seiten der Verwaltung, den Landtagsdirektoren und -direktorinnen, vorbereitet wird. Im Zuge des Lissabon-Vertrages sind neue Interaktionsbeziehungen entstanden, an denen auch die Landtagsverwaltungen beteiligt sind.

Diese horizontale Kooperation findet im Wesentlichen über einen im Zuge der Etablierung des EWS eingerichteten gemeinsamen E-Mail-Verteiler der jeweiligen Europareferenten in den sechzehn Landtagsverwaltungen statt, der übereinstimmend als sehr nützlich beschrieben wird. Hinzu kommt ein jährliches Treffen der Europareferenten, das jeweils in demjenigen Bundesland stattfindet, das für die Ausrichtung der Landtagspräsidentenkonferenz zuständig ist. Dieses Netzwerk wird als ausgesprochen wertvoll beschrieben, da dadurch Kapazitätsprobleme einzelner Landtage überbrückt werden können. So konstatiert der Leiter der Kontaktstelle des Bayerischen Landtags in Brüssel, *Gregor Raible*, in seiner wöchentlichen Kolumne „Blick nach Europa“, dass „[b]ereits kurz nach seiner Einrichtung im Herbst letzten Jahres [...] das Netzwerk der Europareferenten der Landtage intensiv genutzt [wurde]. Das vor allem über E-Mail-Austausch und telefonische Kontakte arbeitende Netzwerk erweitert also die Informationsquellen für die Landtage erheblich. Es macht sie auch unabhängiger von den Informationen, die die jeweilige Landesregierung zur Verfügung stellt. Erfahrungsgemäß fällt der Informationsaustausch noch leichter, wenn man sich persönlich kennt.“³⁴ Nach Aussage mehrerer Landtagsbeobachter bestehen allerdings Ausnahmen beim Umgang mit einigen als sensitiv eingestuften landesspezifischen Informationen, auf die die Beobachter auf Grund ihrer räumlichen Nähe zu den Vertretern der Landesexekutiven in Brüssel Zugriff haben.³⁵

34 Vgl. *Gregor Raible*, Vernetzung der Europareferenten der Landtage zahlt sich aus, Homepage des Bayerischen Landtags, 2. April 2012, <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/vernetzung-der-europareferenten-der-landtage-zahlt-sich-aus/> (Abruf am 14. März 2014).

35 Alle Landtagsbeobachter sind in den Gebäuden der Länderbüros angesiedelt.

Die Interviews weisen auch darauf hin, dass diese kooperativen Strukturen eine Art Arbeitsteilung zwischen den Landtagsverwaltungen ermöglichen. Einschränkend gilt dabei allerdings, dass einige Landtagsverwaltungen (genannt wird hier insbesondere die bayerische) deutlich aktiver als andere sind – wovon aber auch andere weniger ressourcenstarke Landtage profitieren. Veranschaulichen lässt sich dies anhand der Tagesordnungspunkte des Europa-Ausschusses von Schleswig-Holstein: Bei einzelnen Europavorlagen wird hier oft auf die Subsidiaritätsbedenken der Landtage aus Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen verwiesen.³⁶ Um die hohen Hürden zu überwinden, die eine negative Stellungnahme im Bundesrat erreichen muss, scheint es also geboten zu sein, dass aktive und ressourcenstarke Landtagsverwaltungen bereit sind, Informationen zu teilen. Im Umkehrschluss stellt sich die Frage, inwiefern für die schwächer engagierten Landtage Anreize bestehen, die eigene Expertise in diesem Bereich auszubauen oder gewissermaßen als Trittbrettfahrer von der Kooperation zu profitieren. Der bereits zitierte Vertreter des bayerischen Landtags in Brüssel bemerkt dazu in seiner online-Kolumne: „Freilich erhält ein Argument umso mehr Gewicht, je mehr Parlamente es in die Diskussion einbringen. Wenn daher andere Landtage [...] ebenfalls bei der Subsidiaritätsprüfung aktiv werden, ist das sehr zu begrüßen. Außerdem gilt: Wer Informationen von sich aus liefert, erhält leichter einmal eine Information zurück [...].“³⁷

Teil der horizontalen Kooperation ist auch ein kleineres Netzwerk der insgesamt fünf so genannten Landtagsbeobachter, die direkt in Brüssel ansässig sind. Die Landtage von Baden-Württemberg (bereits seit 2007), Bayern, Hessen, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen verfügen über eigene Beamte in Brüssel, die für den Landtag relevante Informationen direkt an der Entscheidungsquelle sammeln. Die Bereitschaft, Informationen miteinander zu teilen, ist hier besonders ausgeprägt. Eine Koordinations- und Abstimmungssitzung findet einmal wöchentlich in Brüssel statt. Politische Einflussnahme besteht in der Regel nicht, vielmehr scheint ein gemeinsames Verständnis als „Botschafter des Landesparlamentarismus“ vorzuliegen. Die Abgesandten der Landtage unterhalten gleichzeitig enge Kontakte zum Büro des Deutschen Bundestages in Brüssel, was auf interparlamentarische, ebenenübergreifende Beziehungen hindeutet. Da das Büro des Bundestages schon vor den ersten Landtagsstellen eingerichtet wurde, konnten die Landtage insbesondere in der Aufbauphase von den Erfahrungen profitieren, die dort bereits gemacht worden waren.

Nach der Bedeutung einzelner Kontakte befragt, nennen die Landtagsbeobachter zunächst die legislativ-exekutiven Strukturen innerhalb der Landesvertretung. Es folgt das Netzwerk der Landtagsbeobachter³⁸ in Brüssel, sodann die Kooperation mit den Referenten weiterer deutscher und österreichischer Landtage. Darüber hinaus werden auch – etwas losere – Kontakte zu weiteren europäischen Regionalparlamenten erwähnt. Anschließend folgen Beziehungen zur Kommission und zum Europäischen Parlament. Bei letzteren handelt es sich vor allem um Arbeitskontakte zu den Abgeordneten aus dem eigenen Bundes-

36 Vgl. Landtag von Schleswig-Holstein, Umdruck 17/3716 (neu), Übersicht über die Frühwarndokumente für die Sitzung des Europa-Ausschusses am 7. März 2012, <http://www.landtag.lsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/3700/umdruck-17-3716.pdf> (Abruf am 14. März 2014).

37 Vgl. *Gregor Raible*, a.a.O. (Fn. 34).

38 Schriftliches Interview mit einem Mitarbeiter einer Landtagsverwaltung im August 2013.

land. Die Landtagsvertreter sind aber auch für Landesparlamentarier, die Verbindungen nach Brüssel pflegen, erster Ansprechpartner und für die Koordinierung von Treffen auf der europäischen Ebene zuständig; dies gilt zum Beispiel für Reisen der Europaausschüsse nach Brüssel. Eine Verbindung zur Europäischen Kommission besteht hingegen lediglich durch direkte, das heißt unabhängig vom Bundesrat an die Kommission weitergeleitete Subsidiaritätsstellungnahmen einzelner Landtage. Dieses Feedback, das die Kommission vor und unabhängig von einer eventuellen Stellungnahme des Bundesrats erreicht, wird dort auch gern entgegengenommen; über die Wirksamkeit dieses Vorgehens kann allerdings naturgemäß nur spekuliert werden.

Ähnlich den horizontalen Kooperationsstrukturen zwischen den deutschen Landesparlamenten gibt es auch auf der europäischen Ebene gut funktionierende Netzwerke, zum Beispiel im Rahmen des Ausschusses der Regionen oder der Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente (CALRE). Die Beteiligung deutscher Landtage in diesen Netzwerken ist von Landtag zu Landtag sehr unterschiedlich ausgeprägt. Besser zur allgemeinen Vergleichbarkeit geeignet ist die Beteiligung an der online Informations- und Austauschplattform RegPex, die vom Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen betrieben wird. Die Plattform soll den schnellen Informationsaustausch über Entscheidungen im Rahmen des Frühwarnsystems befördern, die auf der regionalen Ebene europaweit getroffen werden.³⁹ Nach Aussage der Interviewpartner befindet sich dieses Netzwerk noch im Aufbau und wird sich gegebenenfalls in Zukunft weiterentwickeln. Generell wird diese Plattform – als Pendant zum Netzwerk der nationalen Parlamente (IPEX) – aber als sehr sinnvoll und nützlich bewertet.

Insgesamt zeigt sich, dass einige Landtagsverwaltungen die „Europafunktion“ des Netzwerks sehr umfassend und engagiert ausüben; dies gilt insbesondere für diejenigen, die über einen eigenen Vertreter in Brüssel verfügen. Die Brüsseler Runde der Landtagsreferenten scheint das Informationszentrum für die praktische Umsetzung des Frühwarnsystems zu sein, wovon dann allerdings – wie bereits erläutert – auch die weniger aktiven Landtage gegebenenfalls profitieren. Die Gesprächspartner gehen allerdings davon aus, dass dieser Prozess einer stärkeren Vernetzung, der die Einbindung weiterer Landtagsvertreter bedeuten könnte, noch nicht abgeschlossen ist; die Koordinations- und Informationsleistungen der Verwaltungen werden weiter ausgebaut.

2.2. Landtage als Integrationswächter: (Indirekte) Subsidiaritätskontrolle im Bundesrat

Wollen die Landtage den Europäischen Frühwarnmechanismus anwenden, stehen sie vor der Schwierigkeit, im Bundesrat nicht selbst abstimmen zu dürfen. Folglich muss das Stimmverhalten der eigenen Landesregierung kontrolliert werden. Alle Landesparlamente haben mittlerweile mit ihren jeweiligen Landesregierungen entsprechende Vereinbarungen getroffen (vgl. Tabelle 1). Auslöser für diese Entwicklung war eine Rede des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Hans-Jürgen Papier*, auf der Landtagspräsidenten

39 Vgl. Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen (AdR), RegPex: <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> (Abruf am 27. Februar 2014).

tenkonferenz 2010 in Stuttgart, in der er auf die Möglichkeiten der Landesparlamente hinwies, die eigene Exekutive durch entsprechende Verfassungsänderungen beim Abstimmungsverhalten im Bundesrat an eigene Beschlüsse zu binden.⁴⁰ Eine direkte Bindung der Regierung an Beschlüsse des Parlaments in EU-Angelegenheiten wurde bisher in Baden-Württemberg und Thüringen eingeführt und greift in Fällen, in denen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die Europäische Union übertragen werden sollen.⁴¹ Eine ähnliche Regelung auf Basis der Landesverfassung gilt seit Ende 2013 auch in Bayern; die Entscheidung hierzu fiel per Volksentscheid parallel zur Landtagswahl im September 2013.⁴² Drei Länder verabschiedeten neue Gesetze zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen Landtag und Landesregierung (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Bayern), die anderen Länder gingen den Weg einer untergesetzlichen Vereinbarung zwischen den Organen (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Auch organisatorisch und personell wurden in einer Reihe von Landtagen die Europa-Positionen gestärkt. Während solche Stellen zumeist in der Landtagsverwaltung selbst angesiedelt sind, haben – wie bereits erwähnt – einige Landtage (zusätzlich) eigene Vertreter nach Brüssel entsandt, die von dort als „Horchposten“ die Arbeit des Landtages in europäischen Belangen begleiten und stärken sollen. Zudem wurden Informationsflüsse und Kooperationsregeln zwischen den 16 Europaabteilungen der Landtage verbessert und dienen nun zur besseren Koordinierung.⁴³

Zur alltäglichen Arbeit der Mitarbeiter der Landtagsverwaltungen gehört es, aus einer großen Menge von Informationen „aus Brüssel“ diejenigen herauszufiltern, die für das eigene Land von besonderer Bedeutung sind. Dabei ist es entscheidend, wie in der jeweiligen Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Landesparlament und Landesregierung in EU-Angelegenheiten subsidiaritätsrelevante Informationen durch die Landesregierung vorbewertet werden. So ist die hessische Vereinbarung sehr weit gefasst: EU-Legislativvorschläge werden weitgehend ungefiltert von der Landesregierung an die Landtagsverwaltung weitergeleitet, was einen kaum zu bewältigenden Arbeitsaufwand für die Parlamentsverwaltung

40 Vgl. *Hans-Jürgen Papier*, a.a.O. (Fn. 13), S. 908.

41 Vgl. *Gabriele Abels*, Wandel oder Kontinuität?, a.a.O. (Fn. 13), S. 290. Die Bindungswirkung gilt in Baden-Württemberg durch die Landesverfassung (Art. 34a), in Thüringen wurde eine Mandatierung der Landesregierung in Form einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung implementiert.

42 Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Erläuterung zu Volksentscheid 3: Angelegenheiten der Europäischen Union am 15. September 2013, http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/2013_erl-voe3_11.09.2013.pdf (Abruf am 29. März 2014). Im neu gefassten Artikel 70, Abs. 4 der bayerischen Landesverfassung ist interessanterweise festgelegt, dass die Mandatierung in Form eines Gesetzes erfolgen muss. Es stellt sich hier die Frage, wie sich diese Vorgabe mit der Acht-Wochen-Frist des Subsidiaritätsfrühwarnsystems in Einklang bringen lässt.

43 Vgl. zum Beispiel Landtag Brandenburg, Sachstandsbericht über die Aktivitäten der deutschen Länderparlamente in Fragen der Subsidiaritätskontrolle sowie über den Diskussionsstand auf der Ebene der Landtagspräsidenten, Drs. 4/4015, Potsdam am 23. Januar 2007; Thüringer Landtag, Wolfsburgener Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Tiroler Landtags, Drs. 5/2872, Erfurt am 7. Juni 2011.

Tabelle 1: Art der Zusammenarbeit zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen in EU-Angelegenheiten

		BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Unterrichtung und Beteiligung der Landtage in EU-Angelegenheiten durch ...	Verfassung	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x
	Gesetz	x	x												x	x	
	Vereinbarung		x		x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x
Umgang mit subsidiaritäts-relevanten Dokumenten durch ...	Pflicht zur Vorbewertung durch die Landesregierung	x	x				x							x		x	x
	Weisungsrecht gegenüber der Landesregierung	x	x				–	–									x
Vertretung in Brüssel		x	x		x			x			x						

Abkürzungen: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, BE = Berlin, BB = Brandenburg, HB = Bremen, HH = Hamburg, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *Birgit Eberbach-Born*, Unterrichtung und Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, in: *dies. / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 285 – 315.

bedeutet. In anderen Bundesländern sind die Exekutiven verpflichtet, eine Vorbewertung mitzuliefern, was die Zuarbeit wesentlich erleichtert.⁴⁴

Grundsätzlich sehen sich die Landesparlamente einem Informationsvorsprung der Exekutive gegenüber. Um sich nicht auf vorsortierte Informationen der Regierungsseite verlassen zu müssen und sich ein selbstständiges Bild machen zu können, sind die Abgeordneten dringend auf die Zuarbeit von Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung angewiesen. Die entsprechenden Referate können somit als „Dienstleister“ für die MdLs angesehen werden. Bei der Ausübung der Subsidiaritätskontrolle arbeiten die Europareferate der Landtage im Wesentlichen den jeweiligen Europaausschüssen zu. Die Europareferate stehen dabei vor der Herausforderung, den Abgeordneten Entscheidungshilfen anzubieten, ohne dabei politische Bewertungen abzugeben – was natürlich nicht ausschließt, dass die Standpunkte Dritter dargestellt werden. Dabei kann es sich zum Beispiel um eine Zusammenfassung bereits erfolgter Stellungnahmen anderer Parlamente oder Positionen relevanter Verbände und sonstiger Akteure handeln. Diese Zusammenfassungen können indirekt zur Entschei-

⁴⁴ Im hessischen Fall muss allerdings berücksichtigt werden, dass dieser Landtag über eine Vollzeitkraft in Brüssel verfügt und dadurch an das dortige Netzwerk angeschlossen ist, was die Nachteile einer fehlenden Vorbewertung durch die Landesregierung teilweise aufwiegen dürfte.

dungsfindung der Parlamentarier beitragen. Um die Funktion des Integrationswächters angemessen ausüben zu können, sind die Landesparlamentarier allerdings darauf angewiesen, relevante Informationen zur Entscheidungshilfe in einer komprimierten und leicht anwendbaren Form zu erhalten. Bei dieser Filterung und Aufbereitung einer großen Menge Materials handelt es sich um die eigentliche Kernaufgabe der Europareferenten der Landtagsverwaltungen. In diesem Zusammenhang zeigt sich wiederum die elementare Bedeutung des horizontalen Netzwerkers: Die Landtage erhalten keineswegs zu wenig, sondern eher zu viele unspezifische Informationen aus Brüssel. Die Filterung relevanter Dokumente ist für den einzelnen Landtag allein kaum zu bewerkstelligen. Insofern sind arbeitsteilige Vorarbeiten anderer Landtage in Subsidiaritätsfragen sehr wertvoll und geben oftmals den Anstoß, sich selbst mit einer bestimmten Thematik zu befassen.

3. *Parteienwettbewerb im Mehrebenenparlamentarismus oder eine Rückkehr zum Alten Dualismus?*

Die Landtage haben in den letzten Jahren viel dazu beigetragen, den europäischen Mehrebenenparlamentarismus mit Leben zu füllen. Die mit Europareferenten der Landtage geführten explorativen Hintergrundgespräche zeigen, dass die deutschen Landesparlamente die neuen Möglichkeiten des Lissabonner Vertrags sukzessive weiter ausgebaut haben und diese zunehmend aktiv nutzen. Als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Mitsprache der Landtage kristallisiert sich dabei ihre horizontale Kooperation und die Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten im System des europäischen Mehrebenenparlamentarismus heraus. Gleichwohl befindet sich diese Entwicklung offensichtlich noch im Anfangsstadium, was die Frage aufwirft, ob und wie sich die Landtage in ihrer Rolle als Integrationswächter weiterentwickeln: Für die Zukunft ist ein weiterer Ausbau des Engagements der subnationalen Parlamente wahrscheinlich, so sind „[d]ie regionalen Parlamente mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen [...] sehr an einer weiteren Einbindung in das Frühwarnsystem, aber auch in die Abläufe im prälegislativen Bereich und am Austausch mit der Europäischen Kommission interessiert. Die bereits jetzt entfalteten Aktivitäten dürften weiter zunehmen und die Sensibilität auf EU-Ebene (weiter) wachsen“⁴⁵.

Betrachtet man die institutionelle Anpassung der Landtage, zeigt sich allerdings auch, dass diese ihre neuen Rechte im Rahmen des Frühwarnsystems in sehr unterschiedlichem Maße wahrnehmen. Als wichtige Faktoren zur Erklärung solcher Unterschiede kristallisieren sich vor allem strukturelle und/oder präferenzbasierte Zusammenhänge heraus⁴⁶, wie die Existenz von Minderheitsregierungen, der parteipolitische und tatsächliche Euroskeptizismus in der Bevölkerung beziehungsweise die relative Stärke von Parlamentsausschüssen.⁴⁷ Zudem wird darauf verwiesen, dass der Ausbau und die Nutzung von parlamentarischen Rechten auch durch interparlamentarische Lernprozesse in einem immer stärker

45 Schriftliches Interview mit einem Mitarbeiter einer Landtagsverwaltung im Oktober 2013.

46 Vgl. Zusammenfassend etwa *Sabine Kropp / Aron Buzogány / Jonas Buche*, a.a.O. (Fn. 1).

47 Vgl. *Jan Karlas*, National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement, in: *West European Politics*, 35. Jg. (2012), H. 5, S. 1095 – 1113.

vernetzten „parlamentarischen Feld“ stattfinden können.⁴⁸ Zu fragen ist, inwieweit diese für die nationalen Parlamente entwickelten Erklärungen auch für die Landtage relevant sind. Anhand dieser explorativen Studie kann ausgeschlossen werden, dass die Gründe für die genannten Unterschiede primär in der parteipolitischen Zusammensetzung der Landtage liegen. Im Gegenteil: Parlamentarische Mitsprache in europäischen Angelegenheiten ist parlamentsübergreifend von besonderer Bedeutung.

Mehr Ähnlichkeiten zwischen den nationalen und regionalen Parlamenten lassen sich im Bereich der neuen, explizit europabezogenen Funktionen feststellen: Die für die nationalen Parlamente beschriebenen Europafunktionen als Netzwerker und Integrationswächter gelten auch für die Landesparlamente und deren „politische“ Seite. Allerdings lässt sich nun dazu ergänzen, dass diesbezügliche Aufgaben im eigentlichen Sinn vor allem von den Landtagsverwaltungen wahrgenommen werden, wie sich aus den geführten Interviews ergibt. Als einer der Gründe dafür kann gelten, dass Abgeordnete der Landesparlamente insgesamt gesehen offenbar bislang eher rudimentär über ein europapolitisches Profil oder über spezielle Kenntnisse in diesem Bereich verfügen, was auch an dem relativ geringen Profilierungspotenzial dieses Politikfeldes liegen dürfte.⁴⁹

Was den vermuteten Wandel des parlamentarischen Kontrollmechanismus' in EU-Angelegenheiten betrifft, ist nur ansatzweise eine Verschiebung in der Ausübung der klassischen Kontrollfunktion hin zu Mechanismen des Alten Dualismus zu beobachten. Die aktivere Befassung mit europäischer Rechtsetzung eröffnet den Landesparlamenten die Möglichkeit, teilweise auch jenseits parteipolitischer Machtverteilungen einheitliche Standpunkte zu vertreten. Auch deshalb hatte die jährlich stattfindende Landtagspräsidentenkonferenz in den letzten Jahren wiederholt die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess zum Gegenstand.⁵⁰ Ein institutionelles Machtbewahrungsinteresse der Landesparlamente an der Vertretung einheitlicher Positionen liegt auf der Hand; der Weg zu einer erfolgreichen Stellungnahme ist lang: Zunächst müssen die Landesregierungen überzeugt oder mandatiert werden, daran anschließend ist eine absolute Mehrheit im Bundesrat für eine begründete Stellungnahme erforderlich, der dann noch ein Drittel der nationalen Parlamente folgen muss, damit sich die Kommission überhaupt erneut mit einem Vorschlag zu befassen hat.

Hinzu kommt, dass EU-Vorlagen, die im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems nun auch den Landtagen vorgelegt werden, in den meisten Fällen nicht in landespolitische Konflikte übersetzt werden können. Ihnen wird so eher im Konsens zugestimmt, oder sie werden gemeinsam abgelehnt. In Angelegenheiten des Frühwarnsystems ist der einzige Adressat eines Landesparlamentes folglich die Landesregierung, die im Bundesrat auf eine begründete Stellungnahme hinwirken kann. Ein unmittelbares Abhängigkeitsverhältnis zur europäischen Entscheidungsebene besteht nicht, die Landesparlamente haben keine

48 Vgl. *Aron Buzogány*, Domestic Scrutiny of EU Decision-Making: Learning from the Best?, in: *Ben Crum / John E. Fossum* (Hrsg.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*, Abingdon 2013, S. 18 – 39.

49 Vgl. *Werner Reutter*, a.a.O. (Fn. 13), S. 277.

50 So zum Beispiel in der Lübecker Erklärung 2003, der Innsbrucker Erklärung 2005 und der Berliner Erklärung 2008, in der es im Vorfeld des Lissabon-Vertrages explizit um die Subsidiaritätskontrolle ging. Vgl. *Gabriele Abels*, Wandel oder Kontinuität?, a.a.O. (Fn. 13), S. 281.

Möglichkeit, die Europäische Kommission zu kontrollieren.⁵¹ Insgesamt fördert also die besondere Stellung des Bereichs Europa die parteipolitisch neutrale Zusammenarbeit der wenigen Fachpolitiker, die auf Landesebene in diesem Aufgabenfeld tätig sind.

Im Sinne des Neuen Dualismus könnte vermutet werden, dass sich Abgeordnete der Parlamentsmehrheit seltener an die Landtagsverwaltung wenden, da diesen Parlamentariern zumindest informell auch das Know-how des Regierungsapparates zur Verfügung steht. Diese Erwartung wurde jedoch empirisch nicht bestätigt; unsere Gesprächspartner gaben übereinstimmend an, dass die Expertise der Parlamentsverwaltung von MdLs aller Fraktionen – beziehungsweise von deren Mitarbeitern – in gleicher Weise angefordert wird. Alle interviewten Gesprächspartner betonten zudem ausdrücklich, dass sie sich in einer Rolle als parteipolitisch neutrale „Verwaltungsakteure“ sehen, die dem gesamten Parlament – insbesondere den Mitgliedern des jeweiligen Europa-Ausschusses – zuarbeiten.

Es stellt sich die Frage, ob unter diesen Bedingungen von einem Wandel des Neuen Dualismus gesprochen werden kann. Zwar weisen die hier aus Interviews gewonnenen Erkenntnisse für die Landesparlamente im Bereich Europa in diese Richtung, allerdings bleibt offen, ob eine eigenständige – informelle – Kontrolle durch Abgeordnete der Parlamentsmehrheit dennoch stattfindet. Denn eine parteiübergreifende gemeinsame Kontrolle durch das „Expertengremium“ Europa-Ausschuss sagt noch nichts darüber aus, ob die klassische Kontrolle durch Mitsteuerung⁵² nicht trotzdem greift. Hier fehlen bislang empirische Belege, die diese Befunde erhärten oder widerlegen könnten. Die durchgeführten Interviews verweisen allerdings darauf, dass der Befund parteiübergreifenden Abstimmungsverhaltens mit der auf Landesebene (noch) eher gering ausgeprägten Bedeutung des Themas Europa zusammenhängen könnte. Die Landesparlamente befassen sich erst seit wenigen Jahren umfassend mit dem Politikfeld Europa. In Anlehnung an die Erfahrungen auf nationaler Ebene⁵³ könnte mit wachsender Wahrnehmung des Themas die Logik des Parlamentarismus und Parteienwettbewerbs auch in diesem Bereich zur Geltung kommen.

Unter den aktuellen Bedingungen werden allerdings die nach ihrem Selbstverständnis neutralen Landtagsverwaltungen zu entscheidenden Netzwerkern; sie spielen eine zentrale Rolle als Integrationswächter, die anschließend von den Parlamentariern in Form von Stellungnahmen mit Leben gefüllt werden muss. Die Landesparlamente können ihre – zugegebenermaßen geringen – Beteiligungsmöglichkeiten nur nutzen, wenn die entsprechenden Mehrheiten im Bundesrat über die Landesregierungen erreicht werden können. Ohne die Unterstützung der eigenen Verwaltung erscheint eine informationsbasierte Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union kaum aussichtsreich.

51 Vgl. Werner Reutter, a.a.O. (Fn. 13), S. 274.

52 Vgl. Sabine Kropp, Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken, in: Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 179 – 200.

53 Vgl. zum Konzept der Politisierung europäischer Integration: Michael Zürn, Zur Politisierung der Europäischen Union, in: PVS, 47. Jg. (2006), H. 2, S. 242 – 251.