

LITERATURBERICHT

Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung

Sabine Kropp / Aron Buzogány / Jonas Buche

The Challenge to Unite Neighboring Approaches – National Parliaments and Public Administrations in Europeanization Research

Abstract: This article presents a critical overview of the state of research on the Europeanization of national parliaments and executives. We start from the assumption that patterns of governance as well as developments relevant to democratic theory can only be grasped comprehensively if parliamentary studies and research on public administrations are interlinked. Even though both strands of research have witnessed considerable empirical progress over the last decade, most studies still limit themselves either on the parliamentary or on the administrative side. Considering these ‚traditional‘ approaches, we review some of the most important outcomes of research on the Europeanization of national parliaments and administrations in a first step. In a second step, we discuss four ‚blind spots‘, which have so far remained unaddressed in most research agendas: the inclusion of actor-centered variables, executive-legislative interactions, policy-specific comparisons as well as the analysis of different parliamentary functions. We argue that eliminating these blind spots can lead to a deeper understanding of governance patterns in the EU multilevel system and conclude with calling for developing a comprehensive research agenda which takes into account these gaps.

Keywords: Parliament, Ministerial Bureaucracy, Executives, Europeanization, New institutionalism

Schlagwörter: Parlament, Ministerialbürokratie, Exekutiven, Europäisierung, Neoinstitutionalismus

1. Europäisierung von Parlament und Exekutiven: getrennte Forschungsarenen?

Dass Regierung und Parlament in stärker gewaltenteilig angelegten präsidentiel- len Ordnungen, erst recht aber unter den Bedingungen gewaltenfusionierender parlamentarischer Regierungssysteme eng aufeinander bezogene Institutionen darstellen, gilt als Binsenweisheit einer jeden institutionenorientierten Regierungs- lehre, wie sie auch heute noch in den meisten politikwissenschaftlichen Studien- gängen gelehrt werden dürfte. Regierung und Ministerialbürokratie sowie das

Parlament treten in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses als miteinander verflochtene kollektive Akteure auf. Diese grundlegenden Erkenntnisse sind zwar keineswegs überholt. Es fällt jedoch auf, dass die politik- und verwaltungspolitologischen Diskurse der jüngeren Vergangenheit diesen Zusammenhang kaum noch ausdrücklich beleuchten. Parlament und Ministerialbürokratie werden in vielen Studien stattdessen als voneinander getrennte politische Arenen behandelt. Diese Aussage gilt nicht zuletzt für den inzwischen breit angewachsenen Bestand jenes Teils der Europäisierungsforschung, der sich mit der Anpassung nationaler Parlamente und Ministerialbürokratien an die Prozesse der europäischen Integration befasst.

Versucht man die Gründe für diesen Umstand auszuleuchten, fallen zunächst professionspolitische Ursachen ins Auge. In Deutschland, aber auch in europäischen Forschungszusammenhängen, bewegen sich Parlaments- und Verwaltungsforschung zumeist in personell voneinander getrennten Zirkeln. Sie bilden jeweils ihre eigene „Community“ und kommunizieren nur selten untereinander. Auch Nachwuchswissenschaftler erfahren ihre Sozialisation im Regelfall nur in einem dieser Arbeitszusammenhänge, da die zunehmende Professionalisierung des Faches mit einer Strategie der immer kleinteiligeren inhaltlichen Spezialisierung einhergeht. Somit wird das Parlament als Adressat und Mitakteur des Regierungs- und Verwaltungshandelns von der Verwaltungsforschung kaum noch ausdrücklich wahrgenommen und konzeptionell integriert, und umgekehrt zeigen sich Parlamentsforscher gewöhnlich nur am Rande an verwaltungspolitologischen Fragen interessiert. Ebenso stößt man auf inhaltliche Grenzen, die einer solchen Verknüpfung im Wege stehen. Der Paradigmenwechsel von „government“ zu „governance“ während der vergangenen Dekaden (Bekkers et al. 2007) etwa ging damit einher, dass private Akteure als Partner von Regierung und Verwaltung in allen Phasen der Politikformulierung und der Implementation stärker in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses rückten – auf nationaler Bühne, aber auch im Brüsseler Betrieb. Somit galten weniger Austauschprozesse zwischen Parlament und Verwaltung, sondern Vernetzungen zwischen Interessengruppen, Unternehmen und Verwaltung als Nachweis der moderne Demokratien prägenden horizontalen Netzwerk-Governance. Dass auch Fachpolitiker der Fraktionen in solche sektoralen Policy-Netzwerke eingebunden sind, fand häufig nur am Rande Beachtung. Diese empirischen Ergebnisse wurden in der politischen Theorie mitunter unter dem Etikett der „assoziativen Demokratie“ normativ gewendet; Regieren mit Parlamenten schien in der „postparlamentarischen Demokratie“ (Andersen u. Burns 1996; Benz 1998) schließlich nur noch residuale Funktionen zu erfüllen.

Auch in der Europäisierungsforschung wurden die Parlaments- und die Verwaltungsforschung nur selten ausdrücklich miteinander verknüpft (vgl. jedoch Goetz u. Meyer-Sahling 2008). Zwar wies der liberale Intergouvernementalismus frühzeitig darauf hin, dass angesichts der europäischen Integration zentrale Resourcen – Institutionen, Ideen, Information und Initiative – innerhalb der Mitgliedstaaten zugunsten der Exekutiven umverteilt würden (Moravcsik 1997). Exekutive und Parlament wurden so als kommunizierende Röhren und Akteure in einem Nullsummenspiel begriffen; die Zugewinne von nationalen Regierungen

und Verwaltungen an Gestaltungsmacht in Brüssel schienen zwangsläufig mit einem Geländeeverlust der Legislativen einherzugehen. Die „Entparlamentarisierung“ der EU-Mitgliedstaaten, bereits vor der Europäisierungsdebatte eine langjährige Konstante der Parlamentsforschung, galt angesichts der Vertiefung der europäischen Integration in den 1990er-Jahren schließlich als beinahe unumkehrbarer Prozess. Gleichwohl trug diese – inzwischen wieder in Teilen revidierte – Erkenntnis nicht dazu bei, Parlaments- und Verwaltungsforschung wieder näher aneinanderzurücken.

Der nachfolgende Beitrag soll zeigen, dass diese mangelnde Verschränkung beider Forschungsstränge bereits auf Schwerpunkte und spezifische Ansätze jeweils innerhalb der Bereiche der Parlaments- und Verwaltungsforschung zurückgeht, die sich mit Fragen der Europäisierung befassen. Obschon bereits bei einer Analyse der Parlamentsfunktionen, etwa der Kontroll- oder der Gesetzgebungsfunktion, Regierung und Ministerialbürokratie als Interaktionspartner der Legislativen notwendig mitgedacht werden müssen, bezieht die Parlamentsforschung empirische Ergebnisse und konzeptionelle Erwägungen der Verwaltungsforschung nur selten ausdrücklich in ihre Untersuchungen ein. Während die Regierung als „politische“ Führung der Exekutive und Objekt parlamentarischer Kontrolle durchaus Beachtung findet, blieb die Ministerialbürokratie als der maßgebliche Teil des Regierungsapparats, der europäische Politiken im nationalen Rahmen, aber auch in den Arbeitsgruppen der Kommission und des Rates vorbereitet und anschließend wieder implementiert, in Studien zur Europäisierung der Parlamente bisher weitgehend ausgeblendet.

Umgekehrt ist auch die Forschung zur Europäisierung nationaler Verwaltungen im Großen und Ganzen „parlamentsblind“ geblieben. Dies mag teilweise der empirischen Einsicht geschuldet sein, dass die nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten der EU – sieht man von einigen „Vorzeigeländern“ wie Dänemark, Österreich oder Finnland ab – offenbar nur rudimentär in die Vorbereitung und Implementierung europäisierter Fachpolitiken eingebunden sind. Einer allgemeinen Vermutung zufolge stoßen die auf allen Ebenen agierenden Regierungen und Ministerialbürokratien nur selten auf den Widerstand oder auch nur den Willen zur Mitsprache der Legislativen. Vielmehr sind es in der sektoraliert organisierten europäischen Politik die nationalen Ressorts, die auf europäischer Ebene Rechtsetzung betreiben. Wozu also die Mühe aufwenden, Parlamente und ihre Arbeitseinheiten als Interaktionspartner oder auch nur als Teil der Umwelt zu konzeptualisieren, wenn diese in den europäischen Politikzyklus nicht unmittelbar eingebunden sind?

Es mag somit durchaus nachvollziehbare, inhaltliche und professionspolitische Argumente dafür geben, dass Parlament und Verwaltung im Rahmen der Europäisierungsforschung überwiegend getrennt voneinander untersucht werden. Jedoch wird die typische Gestalt parlamentarisch-exekutiver Steuerungszusammenhänge unter den Bedingungen einer inzwischen weitreichenden Europäisierung der meisten Politikfelder (Müller et al. 2010; Töller 2010; König u. Mäder 2008) in den EU-Mitgliedstaaten nur verständlich, wenn beide Forschungszweige zusammengeführt werden. Diese Vorüberlegung ist Anlass und zentraler Ausgangspunkt der nachfolgenden Ausführungen. Die tatsächliche Tragweite der „Entparlamentari-

sierung“ oder, wie mittlerweile unter Hinweis auf eine erneute Stärkung des Parlamentarismus wieder betont wird, der „Reparlamentarisierung“, lässt sich nur dann bestimmen, wenn Kommunikationskanäle des Parlaments hin zum Regierungsapparat, wenn Informationsasymmetrien und informelle Strategien, die Regierung *und* Ministerialbürokratie als Interaktionspartner der Legislativen einschließen, untersucht werden – es sei denn, man ändert die Forschungsperspektiven und nimmt stärker Parlamentsfunktionen in den Blick, die auf die Kommunikation mit dem Bürger gerichtet sind.

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben zunächst den Forschungsstand zur Europäisierung von Parlamenten und Ministerialbürokratien mit dem Ziel, die jeweiligen Schwerpunkte und Lücken in diesen beiden Forschungssträngen herauszuarbeiten. In einem weiteren Abschnitt wird sodann die Frage erörtert, über welche Fragestellungen und mithilfe welcher theoretischen Ansätze das fehlende Bindeglied zwischen beiden Forschungszweigen hergestellt werden kann. Im Schlusskapitel werden schließlich weitere Forschungsperspektiven kurz umrissen.

2. Nationale Parlamente aus Sicht der Europäisierungsforschung: institutionentheoretisch geleitet und dennoch „akteursblind“?

Seit den späten 1990er-Jahren ist der Bestand an Studien, die Reformen parlamentarischer Organisation, unterschiedliche Formen der Kontrolle des Regierungshandelns auf EU-Ebene und Mitsteuerungsversuche der nationalen Parlamente sowie deren Vernetzungen mit Akteuren in Brüssel unter den Bedingungen der Europäisierung zum Gegenstand haben, stetig zu einem inzwischen kaum mehr überschaubaren Forschungsertrag angewachsen. Die Literatur zu Parlamenten in der EU umfasst nach wie vor zahlreiche Einzelstudien. Gleichzeitig jedoch eröffnete sich mit der vierten Erweiterung der EU 1995 zur EU-15 ein bis dato einmaliges „Laboratorium“ für komparative Studien, die institutionelle Anpassungen, isomorphe Prozesse, aber auch pfadabhängige Entwicklungen und die Beharrungskraft nationaler institutioneller Lösungen vergleichend untersuchen (vgl. Janowski 2005; Raunio u. Wiberg 2010; Barrett 2008; Kiiver 2006; Tans et al. 2007; O‘Brennan u. Raunio 2007; Maurer u. Wessels 2001; Auel u. Benz 2005). Mit dem Beitritt der mittelost- und südosteuropäischen Länder 2004 und 2007 sind die Vergleichsmöglichkeiten in der EU-27 abermals erweitert worden. Parlaments- und Transitionsforschung gingen im Zuge der Osterweiterung der EU eine Symbiose ein (Kraatz u. Steinsdorff 2002; Beichelt 2001; Olson u. Ilonszki 2011); dabei verlief die Transformation der mittelost- und südosteuropäischen Parlamente von durch Staatsparteien dominierten politischen Transmissionsriemen hin zu vom Parteienpluralismus gekennzeichneten, weitgehend eigenständigen Institutionen in parallel verlaufenden, aber miteinander verschränkten Demokratisierungs- und Europäisierungsprozessen.

Im Mittelpunkt der Parlamentsforschung steht zumeist die Frage, wie die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Aufgabe wahrnehmen, die Regierung in Fragen der EU zu kontrollieren, und welche institutionellen Lösungen sie dafür gefunden haben. Nationale Parlamente in der EU stoßen dabei auf ein für Zweiebenen-Spiele

typisches Dilemma: Eine zu enge Bindung an den Willen des Parlaments könnte die Handlungsfähigkeit der Regierung in den Brüsseler Institutionen empfindlich beschränken und damit nationalstaatlichen Interessen zuwiderlaufen (Benz 2004). Die meisten Studien bestätigen eine gewisse institutionelle Konvergenz, die auf die grundsätzliche Einrichtung von EU-Ausschüssen zurückzuführen ist, betonen jedoch auch die Beharrungskraft bestehender nationaler Institutionengefüge. Im Großen und Ganzen haben sich in Europa heute zwei verschiedene Grundtypen parlamentarischer Regierungskontrolle herausgebildet: ein „mandatsbasiertes“ sowie ein „dokumentenbasiertes“ Kontrollsysteem (Sprungk 2010; Raunio 2005). Es gilt als besonders starke Waffe des Parlaments, wenn dieses das Abstimmungsverhalten der Regierung im Ministerrat einhegen kann, indem es ihr ein mehr oder weniger eng gefasstes Mandat erteilt.

Die weitaus meisten Untersuchungen zur Europäisierung der Parlamente bauen auf institutionentheoretischen Ansätzen auf. Dabei wird, in Anwendung des *historischen Institutionalismus*, betont, dass sich institutionelle Anpassungen, z. B. des parlamentarischen Ausschusssystems, pfadabhängig entwickelt hätten (vgl. Benz 2004). Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Parlamentssysteme nur inkrementell an die Erfordernisse der europäischen Integration angepasst (vgl. für Griechenland, Frankreich und Großbritannien Dimitrakopoulos 2001). Sofern sich umfassende Veränderungen beobachten ließen, die ihrerseits als „*critical junctures*“ interpretiert werden können, seien diese zumeist auf neue Verträge, den Beitritt eines Landes zur EU oder auf kritische Wahlen zurückzuführen. Häufig, so etwa in Österreich (Pollak u. Slominski 2003), sind institutionelle Lösungen das Ergebnis von Kompromissen zwischen konkurrierenden politischen Parteien. Das dänische Beispiel weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass neue institutionalisierte Formen der Regierungskontrolle selbst die für Pfadabhängigkeiten typischen „lock-in“-Effekte auslösen können (Laursen 2005).

Die meisten Untersuchungen nehmen vor allem die Arbeit und Funktionsweise der in den 1990er-Jahren in allen Parlamenten der Mitgliedstaaten eingerichteten EU-Ausschüsse in den Blick, mitunter auch unter expliziter Einbeziehung der Fachausschüsse (Raunio u. Hix 2000; Auel u. Benz 2005). Der auch in der Politikwissenschaft inzwischen ausgeprägten Vorliebe für Rankings und Benchmarks folgend, versuchen vergleichende Untersuchungen herauszufinden, welche Mitgliedstaaten besonders starke parlamentarische Kontrollkapazitäten aufweisen, welche institutionellen Lösungen als vorbildlich zu gelten haben und welche Länder als „Nachzügler“ zu betrachten sind (vgl. Maurer u. Wessels 2001; Raunio 2005; Saalfeld 2005). Die meisten Untersuchungen, die solche Rangfolgen erstellen, beziehen sich aus Gründen des Datenzugangs auf die Mitgliedstaaten der EU-15. Nur selten ist der Versuch unternommen worden, auch die neuen mittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten in der EU-27 in vergleichende Forschungsdesigns aufzunehmen (vgl. Buzogány 2010). Die Ergebnisse dieser Untersuchungen gleichen sich weitgehend: Als besonders starke Ausschüsse gelten der dänische, der finnische und der österreichische EU-Ausschuss. Deutschland nimmt einen Platz im oberen Mittelfeld ein, während die südeuropäischen Mitgliedstaaten das Schlusslicht bilden. Bezieht man die jüngst der EU beigetretenen Länder in diese Untersuchungen ein, sieht man, dass einige von ihnen, etwa Slowenien, Ungarn

oder die baltischen Staaten, im Zuge des EU-Beitritts zwar durchaus starke parlamentarische Kontrollmöglichkeiten institutionalisiert haben. Dieser Befund ist allerdings vornehmlich darauf zurückzuführen, dass etliche dieser Länder im Zuge ihrer Beitrittsvorbereitungen einzelne Ausschusssysteme alter EU-Mitgliedstaaten als Blaupause übernommen haben. Die bloße Institutionalisierung sagt aber noch nichts über die tatsächliche Stärke der Ausschüsse aus. Damit wirft dieser Befund ein Licht auf die diesen Vergleichen innenwohnenden Schwächen: Betrachtet werden lediglich formale Institutionen – und damit Handlungspotenziale, die Abgeordnete, Fraktionen und Ausschüsse ausschöpfen können oder auch nicht. Schon einzelne Fallstudien zum parlamentarischen Alltag der neuen Mitgliedstaaten zeigen, dass Institutionen nicht oder nur rudimentär genutzt werden und Ausschüsse, Unterausschüsse und formale Kontrollrechte in einigen Mitgliedstaaten lediglich Fassade geblieben sind, hinter denen sich ein untätig oder faktisch machtloses Parlament verbirgt (vgl. Györi 2007; Dieringer 2007; Zervakis u. Yannis 2002; Lloréns u. González Escudero 2002; Magone 2007; Stoykova 2007; Knutelská 2011). Selbst bei den als „stark“ klassifizierten Parlamenten Dänemarks, Österreichs und Finnlands ist bis heute nicht abschließend geklärt, in welchem Umfang sie ihre Regierung effektiv kontrollieren (Pollak u. Slominski 2009; Green-Pedersen 2012; Pollak u. Slominski 2003; Sousa Moller 2008; Blümel u. Neuhold 2001).

Solche Befunde können angesichts der grundlegenden Annahmen der Institutionentheorie nicht weiter verwundern, verhalten sich Akteure doch nicht automatisch nach den Regeln, die ihnen – mehr oder weniger verbindlich – vorgegeben werden. Diese an sich basale Erkenntnis wirft einige grundlegende Fragen auf: Welche Faktoren zeichnen dann für die reale Regierungskontrolle in Fragen der EU verantwortlich? Und: Aus welchen Gründen sehen Abgeordnete davon ab, die ihnen zustehenden Kontrollmöglichkeiten zu nutzen? Welche Anhaltspunkte lassen sich herausarbeiten, die Aussagen über eine eventuelle „Reparlementarisierung“ der EU-Mitgliedstaaten stützen?

Studien über die parlamentarische Kontrolle in der EU-15 bieten in diesem Zusammenhang eine Reihe von Erklärungen an. Sie verweisen zum einen auf die bereits gegebene institutionelle Stärke eines Parlaments (Raunio 2005). Zum anderen wirkt sich die Struktur parteipolitischer Konflikte in einem Parlament auf das Regierungsformat und damit auf Art und Umfang parlamentarischer Kontrolle aus (Martin u. Vanberg 2004; für Oppositionsparteien vgl. Holzhacker 2005). Das dänische Beispiel galt in diesem Zusammenhang lange Zeit als Nachweis dafür, dass Minderheitsregierungen als dasjenige Regierungsformat zu gelten haben, welches die Kontrolltätigkeit von Parlamenten gegenüber einer schwachen Regierung tendenziell stärkt (Laursen 2005). Minderheitsregierungen bekommen Mehrheiten im Parlament nur dann zustande, wenn sie auf parlamentarischer Ebene mit tolerierungsbereiten Fraktionen Verhandlungen und Absprachen eingehen. Demgegenüber verhielten sich, so eine weitere Annahme, die regierungstragenden Fraktionen in Mehrheitsregierungen gegenüber ihrer Exekutive weitgehend loyal.

Als weitere erklärende Variablen lassen sich ferner die öffentliche Meinung gegenüber der Mitgliedschaft in der EU sowie die Unterstützung euroskeptischer

Parteien durch einen wesentlichen Teil der Wählerschaft angeben. Wird ein Land durch eine vom Katholizismus dominierte politische Kultur geprägt, ist zudem eine geringere parlamentarische Kontrolltätigkeit wahrscheinlicher (Bergman 1997). Eine gewisse Aussagekraft wird ferner dem Zeitpunkt des Beitritts zur EU beigemessen, der als Gradmesser dafür gilt, auf welchen Erfahrungsschatz ein Parlament im Umgang mit den komplexen Materien europäischer Regulierung zurückgreifen kann. In einer Gesamtschau der Literatur kommt Raunio (2005) zu dem Ergebnis, dass ein institutionell starkes, mit Ressourcen gut ausgestattetes Parlament seine Regierung vor allem dann stärker kontrollieren wird, wenn die öffentliche Meinung gleichzeitig von einem beträchtlichen Ausmaß an Euroskeptizismus geprägt ist.

Bislang hat sich die Forschung zur Europäisierung von Parlamenten vor allem auf die Kontrollfunktion von Parlamenten beschränkt. Die häufig bestätigte „Entparlamentarisierung“ wurde damit im Wesentlichen als Kontrollverlust der Parlamente gegenüber ihren Exekutiven interpretiert. So mag es in der Logik der Sache liegen, dass ein begrenzter Paradigmenwechsel hin zur „Reparlamentarisierung“ vollzogen wurde, nachdem die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten in den 1990er-Jahren ihre institutionellen Kontrollkapazitäten „aufgerüstet“ hatten, der interparlamentarische Austausch, etwa auf Ebene der EU-Ausschüsse, forciert (z. B. im Rahmen der Konferenz der EU-Ausschüsse, COSAC) worden war und damit Lernprozesse und der Austausch von „*best practices*“ zwischen den Parlamenten in Gang gesetzt wurden (Cooper 2011; Raunio 2011; Tordoff 2000). In Anlehnung an organisationsssoziologische Überlegungen wurden Vernetzungstechniken und Interaktionen zwischen den Parlamenten der unterschiedlichen Ebenen jüngst als „*multi-level parliamentary field*“ konzeptualisiert (Crum u. Fossum 2009). Dem Willen des Lissaboner Vertrags zufolge soll das Instrument der „Subsidiaritätskontrolle“ den Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente nun einen weiteren Schub verleihen. Jedoch bleibt es fraglich, ob dieser Frühwarnmechanismus angesichts der geforderten hohen Koordinationserfordernisse tatsächlich die ihm zugesuchte Wirkung entfalten kann (Buzogány u. Stuchlik 2011; Raunio 2010). Erste Erfahrungsberichte weisen jedenfalls bereits darauf hin, dass die nationalen Parlamente die hohen Hürden nur in Ausnahmefällen überwinden werden, die EU-Kommission aber gewillt ist, parlamentarische Stellungnahmen auch dann zur Korrektur eigener Entscheidungen und zur Vermeidung potentieller Implementationsprobleme konstruktiv aufzugreifen, wenn die erforderlichen 18 Stellungnahmen nicht beigebracht werden konnten (Preising 2011). Auch wenn sie durch Reformen inzwischen etwas entschärft worden sind, bleiben die häufig auf der Grundlage des Rational-Choice-Institutionalismus und von Principal-Agent-Theorien (Raunio 2005; Saalfeld 2005) untersuchten Delegationsprobleme letztlich weiterhin bestehen: Parlamente können das Tun und Lassen „ihrer“ Regierungen nur unvollständig überwachen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Wissen über die Europäisierung von Parlamenten nach wie vor lückenhaft ist, obschon der Forschungsstand zur Rolle nationaler Parlamente in der EU somit in den vergangenen 15 Jahren stetig angewachsen ist. Da sich die Forschung bislang weitgehend auf Probleme parlamentarischer Kontrolle konzentriert hat, sind andere Parlamentsfunktionen,

die auf Aspekte der Responsivität und Kommunikation abheben, unterbelichtet geblieben. Wie „stark“ ein nationales Parlament unter den Bedingungen der Europäisierung tatsächlich ist, kann letztlich nur bewertet werden, wenn Untersuchungen das Zusammenwirken unterschiedlicher Parlamentsfunktionen in Augenschein nehmen (vgl. Abels u. Eppler 2011): Schneiden Arbeitsparlamente dann tendenziell besser ab? Oder müssen Redeparlamente angesichts der bisherigen Konzentration der Forschung auf die Kontrollfunktion neu bewertet werden, wenn man berücksichtigt, dass Kontrolle auch durch öffentliche Debatten erfolgt (vgl. Lüddecke 2010)? Und: Kann eine ex-post-Kontrolle die Überwachung der Regierung durch fortlaufende parlamentarische Mitsteuerung aufwiegen?

3. Nationale Ministerialbürokratien in der EU – allgegenwärtig und entkoppelt vom Parlamentsbetrieb?

Die vergleichende Verwaltungspolitologie, die sich mit der Europäisierung von Ministerialbürokratien und des Regierungsapparates befasst, weist gegenüber der Parlamentsforschung andere konzeptionelle Schwerpunkte und Forschungsdesiderate auf. Die nationalen Regierungen sind zentrale Akteure im europäischen Politikzyklus. Nicht selten wird daher die Europäisierung pauschal als eine Entwicklung dargestellt, in deren Verlauf sich die Gleichgewichte zwischen Parlament und Regierungen zugunsten letzterer verschoben hätten (Wessels et al. 2003, S. XVI; Goetz u. Meyer-Sahling 2008, S. 12-13), wobei nicht zuletzt der Regierungsapparat bzw. die administrativen Akteure davon profitierten. Dies wiederum wird in Analysen, die sich kritisch mit dem Zustand der parlamentarischen Demokratie auseinandersetzen, als eine der wesentlichen Ursachen dafür angeführt, dass jene an einer schleichenenden Auszehrung leide (vgl. für viele Schachtschneider 2011). Der Befund einer allgemeinen „administrativen Stärkung“ trifft sich mit den Ergebnissen von Studien, die betonen, dass die nationale Staatlichkeit zunehmend „zerfasere“, indem Entscheidungskompetenzen auf supra- oder auch subnationale Institutionen verlagert würden (Slaughter 2004). Innerhalb der EU und ihren Mitgliedstaaten ist dieser Prozess nach dem Übergang zum qualifizierten Mehrheitsentscheid weiter beschleunigt worden. Die damit einhergehende Aufwertung von bürokratischen Akteuren firmiert in der Europaforchung unter dem Etikett des „*public administration turn*“ (Olsen 2006; Trondal 2007; Quaglia et al. 2008; Radaelli u. O’Connor 2009). Detaillierte Analysen, die in diesem Zusammenhang Aufschluss über Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen einzelnen Fachpolitiken geben, sind jedoch spärlich gesät.

Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass sich hinter diesem Schlagwort mehrere Phänomene verborgen, die zunächst analytisch getrennt betrachtet werden sollten. Zwar wird in der öffentlichen Debatte vor allem die Europäische Kommission als überregulierender und ineffizienter bürokratischer „Wasserkopf“ wahrgenommen (von Arnim 2006), doch sind es zum großen Teil nationale Bürokraten, die sowohl in Brüssel als auch auf der nationalen Ebene bei der Formulierung („*uploading*“) und Implementierung („*downloading*“) europäischer Politiken einen gewichtigen Einfluss ausüben. Der „europäische Verwal-

tungsraum“ bildet sich nicht zufällig als loser Verbund nationalstaatlicher Behörden heraus (Heidbreder 2011; Trondal 2011). Darin verlaufende Prozesse der administrativ gesteuerten Politikformulierung, der Implementation und der horizontalen Integration sind per se politischer Natur; die tatsächliche politische, sprich: parlamentarische Kontrolle dieser Prozesse bleibt aber bestenfalls bruchstückhaft.

Die verwaltungspolitologische Forschung richtet ihr Augenmerk kaum auf Beziehungen zwischen Exekutiven und Legislativen. Sie war bislang vornehmlich an der Entstehung neuer administrativer Strukturen interessiert, die durch Europäisierung ausgelöst und beschleunigt wurden. Studien, die ihr Interesse auf Prozesse der Formulierung europäischer Politiken richten, heben hervor, dass Fachbürokraten aus den Mitgliedstaaten in hunderten von Arbeitsgruppen der Kommission und des Rates ihren Dienst verrichten (Raunio u. Wright 2006, S. 282). Untersuchungen, die sich – zumeist auf der Grundlage des *soziologischen Institutionalismus* – mit Sozialisierungsprozessen in diesen Fachgremien befassen, zeigen sich vornehmlich an der Frage interessiert, wie sich durch Kooperation in supranationalen Gremien Präferenzen, Rollenorientierungen und Loyalitäten der nationalen Bürokraten verändern (Beyers 2010, S. 910; Trondal et al. 2008; Trondal u. Veggeland 2003; Quaglia et al. 2008, S. 182; Beyers 1998; Beyers 2005; Beyers u. Dierickx 1998): Definieren sich die Beamten in EU-Gremien eher als Vertreter nationaler, fachlicher bzw. ressortspezifischer oder europäischer Interessen (Radaelli u. O'Connor 2009, S. 974)? Empirische Forschungen zu diesem Thema, insbesondere zu den skandinavischen Ländern und den Niederlanden, waren von der Annahme geleitet, dass für Bürokraten, die regelmäßig in den Arbeitsgruppen des Rates mitarbeiten, eine stärkere nationale Loyalität typisch ist, wohingegen diejenigen, die in die Gruppen der Komitologie eingebunden sind, eher fachpolitischen bzw. sektoralen Aspekten folgen und sich damit zuvorderst der Rolle als Fachexperte verpflichtet fühlen (Egeberg 1999; Derlien 2000). Neuere Befunde betonen, dass nationale Bürokraten ihre Loyalitäten insbesondere politikfeldspezifisch wahrnehmen (Blom-Hansen u. Brandsma 2009). Untersuchungen zum Rollenverständnis von zur EU-Kommission entsandten Beamten weisen entsprechend darauf hin, dass diese sich nicht als Vertreter nationaler Interessen verstehen, sondern eher ressortspezifische bzw. EU-Interessen verfolgen. Ihr Kontakt in die entsendende nationale Behörde bricht während des Aufenthalts in Brüssel typischerweise weitgehend ab, da jene nicht umfassend auf die im EU-Betrieb erworbenen Kenntnisse und Netzwerke dieser Beamten zurückgreift (Trondal 2008).

Studien, die dem *Rational-Choice-Institutionalismus* verpflichtet sind, verstehen Arbeitsgruppen der Komitologie als Kontrollinstrumente der Mitgliedstaaten, die dazu beitragen sollen, die bürokratische Autonomie der Kommission einzuhegen (Dehoussé 2003). Demgegenüber betonen Untersuchungen, die auf den Annahmen des *soziologischen Institutionalismus* fußen, eher den unpolitischen und deliberativen Charakter der wissensbasierten Entscheidungsfindung, die für diese Gremien typisch sei (Joerges u. Neyer 1997). Ungeachtet ihrer unterschiedlichen theoretischen Grundierung zeugen die meisten empirischen Befunde allerdings davon, dass das transnationale Sozialisierungspotenzial dieser Expertengremien begrenzt bleibt. Stattdessen verweisen sie, mitunter etwas unspezifisch, auf die wei-

terhin dominierende Sozialisierung durch nationale Institutionen und Koordinierungsnetzwerke (Beyers 2010, S. 910). Für die zur Kommission entsandten nationalen Bürokraten lässt sich zeigen, dass diese nach ihrer Rückkehr in die nationale Verwaltung alsbald wieder in nationale Loyalitäten eingebettet werden (Speer 2008; Trondal 2008; Thedvall 2006; Geuijen et al. 2008; Trondal et al. 2008).

Ein anderer Zweig verwaltungspolitischer Studien richtet sein Augenmerk stärker auf Entwicklungen, die *innerhalb* der nationalen Exekutiven durch Europäisierung ausgelöst wurden. Inzwischen weist die innerstaatliche europapolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten eine beträchtliche Vielfalt an institutionellen Lösungen auf (Page u. Wouters 1995; Page 2003; Spanou 1998; Olsen 2003; Bossaert u. Demmke 2001); nur wenige Studien stellen demgegenüber eine gewisse Konvergenz fest (Albert-Roulhac 1998; Cardona 1999). Auch wenn idealtypisch zwischen einem eher durch den Regierungschef und einem eher durch den Außenminister geprägten Modell europapolitischer Koordinierung unterschieden wird (Metcalfe 1994), gehen die meisten Studien davon aus, dass es zu anhaltenden Machtverschiebungen innerhalb der Kernexekutive (*core executive*) gekommen ist. In deren Folge sei die Macht des Premiers und ausgewählter Fachressorts, die stärker in die Willensbildung auf europäischer Ebene eingebunden sind (wie Finanzen, Außenpolitik, Landwirtschaft), gegenüber anderen Fachressorts angewachsen (Kassim et al. 2000; Mittag u. Wessels 2003; Borrás u. Peters 2011). Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass diese Tendenz in den neuen Mitgliedstaaten noch stärker zutage tritt (Dimitrova u. Toshkov 2007; Zubek 2008; Goetz u. Wollmann 2001). Diese Befunde lassen sich auch in die mitunter als „Präsidialisierung“ beschriebene Verschiebung der Machtverhältnisse hin zu den Regierungsschefs einordnen (Bäck et al. 2009; Poguntke u. Webb 2007), denen zufolge der Regierungschef zunehmend unabhängig von den die Regierung tragenden Parlamentsfraktionen zu agieren vermag. In diesem Zusammenhang wurde ferner eine offenbar wachsende Formalisierung im Regierungsgefüge (Spanou 1998), aber auch eine zunehmende Bedeutung externer Netzwerke (Lægreid et al. 2004) beobachtet. So wurde im Vereinigten Königreich der Trend hin zu ad-hoc-Entscheidungen der Kernexekutive durch Europäisierung weiter gestärkt (James 2010). Damit einher geht eine fortschreitende Entkopplung der für das parlamentarische Regierungssystem typischen Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit. In Finnland und Schweden wurde die EU-Koordinierung in der Regierung organisatorisch dergestalt umgesetzt, dass dabei die Macht des Außenressorts weitgehend ausgehebelt wurde (Johansson u. Raunio 2010; Johansson u. Tallberg 2010). Auch für Deutschland zeigen Untersuchungen, dass das Bundeskanzleramt an Bedeutung hinzugewonnen hat (Poguntke 2009). Im Großen und Ganzen scheinen diese Befunde den Annahmen des historischen Institutionalismus recht zu geben. Sie belegen im Wesentlichen inkrementelle Veränderungen der Regierungsorganisation und bestätigen zudem die Prägekraft von Verwaltungstraditionen, die trotz Europäisierung von einer insgesamt nur allmählichen Veränderung administrativer Rollenorientierungen gekennzeichnet sind (Goetz u. Meyer-Sahling 2008, S. 15).

Je nach Politikfeld bestimmt die Europäisierung die tägliche Arbeit der Ministerialbürokratie in unterschiedlichem Ausmaß (Fairbrass u. Jordan 2001; Jordan 2003; Felder 2007). Umfragen in der Verwaltung zeigen, dass es eine eher kleine Gruppe von nationalen Beamten ist, die unmittelbar und ständig mit EU-Fragen zu tun hat (Mastenbroek u. Princen 2010; Egeberg u. Trondal 1999). Den Studien zufolge, die sich mit der Implementierung europäischer Politiken befassen, können der Umfang der Arbeitskapazitäten und die gegebene Autonomie nationaler Verwaltungen als die wohl wichtigsten erklärenden Variablen für die erfolgreiche Umsetzung von EU-Normen gelten (Hille u. Knill 2006; Börzel et al. 2010). Die Entwicklung hin zu „*bifurcated governments*“ (Goetz 2000), die von einer wachsenden „Gabelung“ zwischen Politikern und Bürokraten innerhalb der Exekutiven geprägt sind, erhält durch Europäisierungsprozesse einen weiteren Schub. So werden die Karrierewege von Exekutivpolitikern in den Parteien bestimmt, deren Strategien wiederum kaum von Europäisierungsprozessen beeinflusst sind (vgl. Carter u. Poguntke 2010). Im Ergebnis verengt die politische Führung ihre Aktivitäten angeblich auf nicht-europäisierte Fachpolitiken, denen im nationalen Rahmen die größere Bedeutung beigemessen wird, während die Bürokratie zum eigentlichen Mehrebenenspieler herangewachsen ist (Goetz 2003). Gleichwohl haben verschiedene EU-Organe unterschiedliche Effekte auf die bürokratische und die politische Führung innerhalb der Exekutive. Während der intergouvernemental organisierte Ministerrat sowie der Rat der Regierungschefs die politischen Führungen der Nationalstaaten stärken, wächst im Aufgabenbereich der supranationalen EU-Kommission vor allem der Spielraum für die fachpolitische Ebene innerhalb der nationalen Ministerialbürokratien (Egeberg 1999; Larsson u. Trondal 2005, S. 3).

Verwaltungspolitologische Studien beziehen somit legislative Akteure in der Regel nicht als Mitspieler der Verwaltung und des Regierungsapparates ein. In Implementationsstudien werden das Parlament oder (Regierungs-)Parteien allenfalls als Votenspieler konzeptualisiert (Treib 2003; Püzl u. Treib 2006); die überaus komplexen und vielschichtigen Beziehungen zwischen „Parlament“ und „Verwaltung“ bleiben aber im Dunkeln. Dabei liegt es nahe (vgl. oben), dass durch Europäisierungsprozesse die parlamentarische und administrative Arena weiter entkoppelt werden, hat das nationale Parlament als Mitspieler der Ministerialbürokratie doch in den vergangenen Jahren an Bedeutung verloren. Um solche Prozesse und ihre Tragweite ausleuchten zu können, bedarf es indessen einer stärkeren thematischen und konzeptionellen Integration beider Forschungszweige.

4. „Blindstellen“ der Forschung: Akteure, Interaktionen, Politikfelder, Parlamentsfunktionen

Parlaments- und Verwaltungsforschung weisen somit jeweils unterschiedliche Stärken und Forschungslücken auf. Beiden Forschungszweigen ist jedoch gemein, dass sie die Perspektive des jeweils anderen kaum in eigene konzeptionelle Überlegungen einbeziehen. Ebenso wenig werden in Untersuchungen Fachpolitiken mit unterschiedlichem Europäisierunggrad verglichen, sodass policy-spezifische

Variationen bislang unterbelichtet geblieben sind. In der Parlamentsforschung standen vielmehr mit den EU-Ausschüssen zunächst vor allem die formalen, einfacher zugänglichen Institutionen mit integrationspolitischen Funktionen im Vordergrund, weniger jedoch die fachpolitischen Strukturen der Legislativen. Nach wie vor ist nur wenig darüber bekannt, wie Interaktionen zwischen Regierung, Ministerialbürokratien und Parlamenten in mehr oder weniger europäisierten Politikprozessen verlaufen und welche Rolle informelle Kanäle dabei spielen (vgl. aber Benz 2004; Auel u. Benz 2005). Welche Gestalt und Intensität parlamentarische Kontrolle und Mitsteuerung in europäisierten Politiken tatsächlich annehmen und wie die Beziehungen zur Exekutive in den EU-Mitgliedstaaten gestaltet sind, dürfte somit auch künftig Stoff für viele empirische Studien und demokratietheoretische Analysen liefern. Unsere bisherigen Überlegungen führen zu vier „Blindstellen“ in der Forschung, die im Folgenden knapp erörtert werden: zu akteurspezifischen Variablen, zu Interaktionen, zur vergleichenden Betrachtung von Politikfeldern und zur Bedeutung unterschiedlicher Parlamentsfunktionen.

Erstens bieten *akteurbezogene Variablen* einen Schlüssel zum besseren Verständnis parlamentarisch-exekutiver Steuerungszusammenhänge. Bislang standen vor allem formale Institutionen im Mittelpunkt insbesondere der parlamentsbezogenen Europäisierungsforschung. Folgt man den grundlegenden Ideen des akteurzentrierten Institutionalismus, ergibt ein solches Vorgehen durchaus Sinn. Es liegt nahe, in einem längerfristig angelegten Forschungsprogramm zunächst mit einer Analyse der institutionellen Bedingungen zu beginnen und nach strukturellen Erklärungen zu suchen, bevor die stärker kontingennten Akteursmerkmale betrachtet werden. Unter Bezug auf die „*Misfit*-These“ (Börzel u. Risse 2003) und auf Grundlage einer eng gefassten institutionentheoretischen Begründung wiesen Studien somit darauf hin, dass institutionelle Arrangements auf nationaler und europäischer Ebene nicht passfähig seien (Auel 2006) und Abgeordnete deshalb die ihnen zur Verfügung stehenden Mitwirkungsmöglichkeiten ungenutzt ließen. Das Verhalten der Akteure und ihr Rollenverständnis wurden eher indirekt, über die in Institutionen geronnenen Verhaltensweisen, operationalisiert (vgl. hierzu Mayntz u. Scharpf 1995). Jedoch gehen alle neo-institutionalistischen Ansätze davon aus, dass Institutionen keine determinierende Wirkung entfalten. Zwischen Regeln und einem politischen *Outcome* stehen stets Akteure, die Institutionen auf der Grundlage ihres Rollenverständnisses sowie ihrer Wertvorstellungen und vor dem Hintergrund strategischer Überlegungen interpretieren. Akteurspezifische Variablen geben somit Antworten auf die Frage, warum Abgeordnete von den ihnen offenstehenden Möglichkeiten der Regierungskontrolle und der Mitgestaltung nicht oder nur zurückhaltend Gebrauch machen. In der Verwaltungsforschung wiederum ist die „*black box*“ bürokratischen Entscheidungsverhaltens durch die Operationalisierung von europarelevanten Rollenorientierungen bereits stärker ausgeleuchtet worden, allerdings blieben vergleichende Studien weitgehend auf den skandinavischen Raum und die Niederlande begrenzt.

Jene Lücken zu schließen, erscheint umso dringlicher, als im umfassenden Programm der Europäisierungsforschung (Featherstone u. Radaelli 2003; Schmidt u. Radaelli 2004; Jacquot u. Woll 2003) seit Jahren angemahnt wird, kognitive und akteurspezifische Variablen zu berücksichtigen, um die eigentliche Reichweite na-

tionaler Anpassungsprozesse ergründen zu können: Akteure handeln auf der Grundlage von „*belief systems*“, von Vorurteilen, einfachen Faustregeln und von Wissensbeständen, die einer faktischen Europäisierung Grenzen setzen oder diese erst ermöglichen (Kropp 2010).

Folgt man den Grundideen des soziologischen Institutionalismus, stellen die Sozialisation von Beamten und Abgeordneten, ihre berufliche Vorbildung sowie ihre Kenntnisse des politischen Betriebes und der komplexen Verfahrensabläufe wesentliche erklärende Variablen dar. Erkenntnisse hierzu lassen sich bisher eher aus Studien zur Abgeordneten- und Verwaltungssoziologie sowie aus Arbeiten zum Rollenverständnis von Abgeordneten (Searing 1994; Strøm 1997) oder Verwaltungseliten gewinnen (Aberbach et al. 1983), die, vor allem aufseiten der Abgeordnetenstudien, allerdings häufig auf den nationalen Rahmen beschränkt sind. Zu etlichen EU-Mitgliedstaaten liegt ein reichhaltiges Schrifttum vor, das die Europäisierungsdimension aber nicht oder nur rudimentär einbezieht. Studien zu Parlamenten zeigen ferner, dass „weiche“ Faktoren, wie die Fähigkeit zur Kommunikation und Vernetzung oder die Professionalisierung von Abgeordneten, häufig gemessen an der durchschnittlichen Verweildauer im Parlament, oder (fehlende) Sprachkenntnisse, ebenfalls Schlüssel zum Verständnis ihrer Strategiefähigkeit darstellen (Györi 2007). Selbiges gilt freilich auch für die Ministerialbeamten, die aber schon deshalb gegenüber Abgeordneten im Vorteil sind, weil sie in der Regel länger auf ihren administrativen Positionen verweilen, sich stärker spezialisieren können und als soziale Gruppe politisch weniger polarisiert sind.

Zweitens sind *Interaktionen* zwischen Regierung und Ministerialbürokratie auf der einen Seite und Parlament auf der anderen Seite von unmittelbarem Interesse. Die Handlungsfähigkeit von Politik hängt wesentlich davon ab, wie das Verhältnis zwischen den Eliten des politisch-administrativen Systems ausgestaltet ist. Interaktionen können einerseits durch das spieltheoretisch fundierte Konzept der Interaktionsorientierungen erklärt werden (vgl. Scharpf 1997). Folgt man den Annahmen des soziologischen Institutionalismus, sind Interaktionen andererseits aber nicht nur von strategischen Erwägungen getragen, sondern auch von wechselseitigen Rollenerwartungen. Als stabile Verhaltensweisen vermögen Rollen das Handeln von Akteuren vergleichsweise präzise anzugeben (vgl. Derlien u. Mayntz 1988). Sie ruhen auf drei sich wechselseitig überschneidenden und miteinander verbundenen Elementen: auf Rollenorientierungen, auf wechselseitigen Rollenerwartungen, die Akteure an andere richten, sowie auf dem tatsächlichen Rollenverhalten (vgl. von Oertzen 2006). Die meisten Untersuchungen zu diesem Thema beziehen sich, um den empirischen Aufwand zu begrenzen, zumeist nur auf Rollenorientierungen von Abgeordneten (Patzelt 1997; Patzelt 2007; Blomgren u. Rozenberg 2012; Ilonszki u. Jäger 2011; Jenny et al. 2006; Lengyel 2011; Mansfeldová 2011; Kropp 2010) oder von Beamten (Schwanke u. Ebinger 2006; Ebinger u. Schmitt 2010; Christensen 1991; Geuijen et al. 2008). Bei letzteren erfolgte dies zudem häufig, ohne dass europarelevante Einstellungen berücksichtigt wurden, da für Längsschnittvergleiche bestehende Items wiederholt abgefragt wurden. Interaktionen lassen sich jedoch punktgenauer erklären, wenn in empirischen Studien erhoben wird, inwieweit die Rollen, die sich Abgeordnete und Ministerialbeamte selbst zuweisen, kompatibel sind, inwieweit Selbst- und Fremdwahrneh-

mung übereinstimmen, und ob sich beide Gruppen aus der Sicht des jeweiligen Gegenübers so verhalten, wie es der Rollenzuschreibung durch die jeweils andere Gruppe entspricht (vgl. von Oertzen 2006; Kropp et al. 2011). Über das Mischungsverhältnis strategisch motivierter und von Rollen getragener Interaktionen (vgl. auch Scharpf 1997, S. 60-66) besteht konzeptionelle und empirische Unklarheit; jedoch kann man davon ausgehen, dass sich in den meisten Handlungen Merkmale beider Handlungsweisen auffinden lassen (March u. Olsen 2004). Sofern formelle und informelle Handlungsstrategien in Parlamentsstudien empirisch untersucht wurden (Benz 2004), beruhen diese zumeist auf Annahmen strategischen Handelns. Als vorläufiges Ergebnis stellt sich heraus, dass die Kontakte nationaler Abgeordneter zu den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, insbesondere der gleichen Partei und der gleichen Nationalität, noch vergleichsweise dicht geknüpft sind (Neunreither 2005; Weßels 2005). Deutlich spärlicher fallen jedoch Verbindungen zur EU-Kommission oder zu anderen europäischen Institutionen und Akteuren aus (Miklin u. Crum 2010). Neuere Untersuchungen verweisen ferner auf die Bedeutung von NGOs als Informationslieferanten und strategische Verbündete der Abgeordneten (Kropp 2010). Jedoch ist das Interesse vieler Fachabgeordneter an der EU als eigener Handlungsarena in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten bis heute begrenzt.

Drittens kann die Frage, wie sich Europäisierungsprozesse auf parlamentarisch-exekutive Beziehungen auswirken, nur zuverlässig beantwortet werden, wenn *sektorale Politiken*, die unterschiedliche Grade an Europäisierung aufweisen, verglichen werden. Die alltägliche Europäisierung, d. h. Prozesse der detaillierten Rechtsetzung, vollzieht sich maßgeblich innerhalb von Fachpolitiken. Stehen Politiken auf der Agenda, die im nationalen Rahmen entschieden werden können, sind die Fachabgeordneten eines Parlaments Interaktionspartner der Ministerialbürokratie. Dies ändert sich, sobald Kompetenzen an die europäischen Institutionen abgegeben werden. Insofern kann man davon ausgehen, dass sich die Dichte von Kontakten und die Intensität der Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten sowie die Auswahl der Interaktionspartner bei Abgeordneten und Ministerialbürokratie je nach Politikfeld unterscheiden. Da Prozesse europäischer Politikformulierung wesentlich sektoralf organisiert sind, ist es plausibel, dass Untersuchungen die Fachstrukturen nationaler Parlamente stärker als Gegenstand der Europäisierungsforschung in den Blick fassen: Ein wesentlicher Teil der Gesetzesvorbereitung und Diskussion erfolgt nicht erst in den Ausschüssen, sondern zuvor in den Gliederungen der Fraktionen, z. B. in den ebenfalls sektoralf organisierten und die ministerielle Gliederung teilweise spiegelnden Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen und ihren Äquivalenten (Kropp 2010). Dort interagieren, zumal in den regierungstragenden Fraktionen, Exekutive und Parlament. Auch die Ministerialbürokratie ist in Arbeitskreissitzungen häufig vertreten, weshalb diese Einheiten als entscheidende Schnittstelle für exekutiv-parlamentarische Steuerung in Fachpolitiken zu gelten haben (von Oertzen 2006). Zudem erfolgt in Politikfeldern, bei denen ein formelles europäisches Mandat fehlt, die Koordination über die Offene Methode der Koordinierung (OMK), bei welcher eine Reihe von Akteuren lose eingebunden ist (Duina u. Raunio 2007; de Ruiter 2010, 2011). Welchen Einfluss die Parlamentsseite an dieser Stelle geltend zu machen vermag und

inwiefern dort effektive Kontrolle und Formen „weicher“ Mandatserteilungen gegenüber dem Ministerium stattfinden, ist bislang nur wenig erforscht.

Interaktionen erfolgen somit angesichts der Arbeitsweise der EU-Institutionen wesentlich politikfeldbezogen. Bisherige Forschungen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Untersuchung zentraler Politikfelder und umstrittener EU-Materien zu Ergebnissen führen könnte, die bisherigen Befunden zur Stärke bzw. Schwäche nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU widersprechen dürften (Sprunk 2010; Neuhold u. de Ruiter 2010; Stephenson 2009). Verallgemeinernde Schlussfolgerungen lassen sich auch deshalb nur schwer ziehen, weil manche EU-Materien in einigen Ländern, je nach gegebener Konfliktstruktur, politische, auch parteipolitische Konflikte auslösen, in anderen jedoch nicht.

Eine vierte Überlegung führt schließlich zur Frage, welche *Parlamentsfunktionen* für die Europäisierungsforschung von Bedeutung sind. Bis heute ist über die parlamentarischen und bürokratischen Handlungsbedingungen wenig bekannt, die zu einer Politisierung von EU-Materien im nationalen Rahmen führen. Der so häufig zitierte „*permissive consensus*“, auf dessen Grundlage die Bürger die im Wesentlichen als Projekt der nationalen Eliten betriebene Vertiefung der europäischen Integration über Jahrzehnte hinweg wohlwollend begleitet haben, ist in etlichen Mitgliedstaaten zunehmend aufgezehrt. Angesichts dessen stellen sich in der politikwissenschaftlichen Europaforschung neue erkenntnisleitende Fragen (Hooghe u. Marks 2009). In den Mittelpunkt der Parlamentsforschung rücken z. B. nicht mehr nur die Kontrollfunktion von Parlamenten, sondern zunehmend auch deren Responsivitäts- und Kommunikationsfunktion, die Interaktionen zwischen Parlamentariern und Bürgern als Forschungsgegenstand erfordern (vgl. Abels u. Eppler 2011). Theoretisch wurde diese Idee jüngst von einem vierten Strang des Neoinstitutionalismus, dem sog. „*diskursiven Institutionalismus*“ (Schmidt 2010), aufgegriffen. Demzufolge wird institutioneller Wandel über Diskurse ausgelöst, die das Bewusstsein und letztlich das Verhalten von Akteuren verändern. Parlamente auf Inhalt und Häufigkeit solcher auf die EU bezogenen Diskurse zu untersuchen, dürfte angesichts von Euro- und Schuldenkrise und skeptischer werdenden Einstellungen der Bürger ein lohnendes Unterfangen sein: Inwiefern wird europäische Politik angesichts dessen im nationalen Rahmen legitimiert (de Wilde 2010, 2011; Adam u. Maier 2011)? Wie positionieren sich Parlamente und Fraktionen gegenüber ihren Wählern?

In diesem Zusammenhang fällt der vergleichenden Parteien- und Europäisierungsforschung eine Erkenntnis generierende Rolle zu. Zwar haben Beiträge über die Europäisierung politischer Parteien (Ladrech 2002; Carter u. Poguntke 2010) unser Verständnis von Konvergenz und Divergenz von Parteiorganisationen und Diskursen bereits beträchtlich vertieft (Klingemann et al. 2006): Europapolitik wird in den Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Bedeutung („Salienz“) begemessen (Marks et al. 2006). Dennoch gibt es kaum vergleichende Analysen von Partei- und Parlamentsdiskursen, die einen ausdrücklichen Bezug zur Dimension der Europäisierung aufweisen (vgl. aber Helbling et al. 2010).

Diese Vorüberlegungen zeigen, dass die relative Stärke von Parlamenten gegenüber ihren Regierungen und den ihnen verantwortlichen Ministerialbürokratien

nur dann präzise angegeben werden kann, wenn Untersuchungen arbeitsteilig oder ggf. integriert die Breite unterschiedlicher Parlamentsfunktionen abdecken. Kontrolle und Mitsteuerung sind somit nicht die einzigen Spielfelder von Parlamenten. Dies wiederum legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Bedeutung von Regierungen und Ministerialbürokratien als Mitspieler der Legislativen unterschiedlich ausfallen wird – je nachdem, welche Parlamentsfunktion in den Mittelpunkt von Analysen gerückt wird.

5. Forschungsperspektiven

Die Europäisierungsforschung böte eigentlich einen geeigneten Rahmen, um Parlaments- und politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung aus ihrer subdisziplinären Vereinzelung zu lösen und in einen breiteren Kontext einzubetten. Unsere kurSORische Zusammenfassung der Literatur zeigt indessen, dass dies bisher selten geschehen ist. Die vorangestellte Zusammenfassung des Forschungsstandes hat in beiden Forschungszweigen jeweils unterschiedliche Schwerpunkte und Lücken aufgedeckt; sie weist gleichzeitig darauf hin, dass beide für sich jeweils eigene Stärken aufweisen und damit spezifische Ansatzpunkte für künftige integrierte Forschungsdesigns bieten.

Mehr als die Verwaltungspolitologie, die einige vergleichende Untersuchungen zu EU-bezogenen Rollenorientierungen von Beamten hervorgebracht hat, hat sich die Parlamentsforschung darauf konzentriert, die Funktionsweisen formaler parlamentarischer Institutionen, und dabei insbesondere der EU-Ausschüsse, in den Blick zu nehmen. Vereinzelt wurden auch informelle Strategien von Abgeordneten untersucht; dabei war der Fokus kaum auf die Ministerialbürokratie als gleichsam „natürlicher“ Interaktionspartner von Parlamenten gerichtet. Im Mittelpunkt standen demokratietheoretisch geleitete Überlegungen, ob und inwieweit die europäische Rechtsetzung hinreichend legitimiert sei. Komplexe Steuerungszusammenhänge, die verschiedene Gremien der politischen Parteien oder die parlamentarischen Fachstrukturen umfassen, blieben dabei jedoch ausgeblendet. Auch auf Europa bezogene Rollenorientierungen von Abgeordneten sind ebenso wie kognitive Ressourcen, Wissensbestände und Überzeugungen von Parlamentariern und Beamten als handlungsleitende Gründe noch wenig erforscht. Solche akteurbezogenen Variablen bieten jedoch einen Schlüssel, um die Handlungen politischer Eliten jenseits eng gefasster institutionentheoretischer Betrachtungen präziser erfassen zu können. Wenig beachtet wurden zudem Rollenerwartungen, die Akteure an ihr jeweiliges Gegenüber adressieren und die Interaktionen maßgeblich strukturieren. Da Untersuchungen zumeist entweder auf Überlegungen des soziologischen oder des Rational-Choice-Institutionalismus beruhen (teilweise in Verbindung mit dem historischen Institutionalismus), wurden Rollen und Strategien als Handlungsweisen nicht zusammen betrachtet: Gerade letzteres dürfte sich freilich als aufwendiges empirisches und konzeptionell schwieriges Unterfangen erweisen.

Berücksichtigt man zudem den sektoralen Charakter europäischer Politik, bringt dies insofern eine inhaltliche Verschiebung von Forschungsschwerpunkten mit sich, als Fachpolitiken, die unterschiedlich stark europäisiert sind, in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses rücken. Eine solche Perspektive eröffnet vielfäl-

tige Möglichkeiten für inter-sektorale Vergleiche, die nach Politikfeld variierende Rollenorientierungen bzw. -erwartungen, Strategien und Interaktionen hervorbringen dürften. So sind z. B. die Abgeordneten vor allem dann als Interaktionspartner für die Beamten der Ministerien von Interesse, wenn nationale Parlamente tatsächlich Gesetzgebungsprozesse mitzusteuern und Entscheidungen zu treffen vermögen – dies ist in weniger europäisierten Policies eher der Fall. Sofern jedoch die Responsivitäts- und Kommunikationsfunktion in den Mittelpunkt der europa-bezogenen Parlamentsforschung rücken und Diskurse zum Untersuchungsgegenstand werden, sind Interaktionen mit den Beamten weniger bedeutsam. Von Bedeutung sind dann vielmehr Beziehungen zum Bürger.

Unsere Überlegungen gehen somit dahin, dass die reale Stärke von nationalen Parlamenten in der EU nur dann erfasst werden kann, wenn mehrere Parlamentsfunktionen gegeneinander abgewogen und Gegenstand einer integrierten Betrachtung werden. Die alleinige Fokussierung der Forschung auf die Kontroll- und Gesetzgebungsfunktion greift sicherlich zu kurz. Präzise Antworten auf die Frage, wie eine lose Kopplung oder gar Entkopplung nationaler Parlamente von den in der EU Politik vorbereitenden und als Gesetzgeber auftretenden Exekutiven normativ bzw. demokratietheoretisch zu bewerten ist, stehen auf der Grundlage solcher integrierten Betrachtungen ebenfalls noch aus. Ebenso bleibt zu fragen, inwieweit Veränderungen politisch-administrativer Steuerungszusammenhänge auch auf andere Ursachen als die Europäisierung zurückverweisen. Können die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zudem die Folgen, die durch eine stärkere Entkopplung vom exekutiv-administrativen System entstehen, kompensieren, indem sie ihre diskursiven und responsiven Funktionen stärker als bisher wahrnehmen? Inwiefern stehen einer solchen Entwicklung verfestigte Rollenverständnisse und institutionelle Arbeitsweisen eventuell entgegen? Gerade angesichts der in der jüngsten Euro- und Finanzkrise entfachten Debatte, in der Stimmen für eine weitere Vertiefung der Integration in der Haushalts- und Finanzpolitik laut werden, sollte eine demokratietheoretisch orientierte Politikwissenschaft empirisch fundierte Antworten auf solche Fragen geben können.

Literatur

- Abels, Gabriele, und Annegret Eppler (Hrsg.). 2011. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam und Bert A. Rockman. 1983. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Adam, Silke, und Margit Maier. 2011. National Parties as Politicizers of EU Integration? Party Campaign Communication in the Run-up to the 2009 European Parliament Election. *European Union Politics* 12:431-453.
- Albert-Roulhac, Cyrille. 1998. The Influence of EU Membership on Methods and Processes of Budgeting in Britain and France. 1970 - 1995. *Governance* 11:209-230.
- Andersen, Svein S., und Tom R. Burns. 1996. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study of Post-parliamentary Governance. In *The European*

- Union. How Democratic Is It? Hrsg. Svein S. Andersen und Kjell Eliassen, 226-251. London: Sage.
- Arnim, Hans Herbert von. 2006. *Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln.* München: Carl Hanser Verlag.
- Auel, Kathrin. 2006. The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation. *German Politics* 15:249-268.
- Auel, Katrin, und Arthur Benz. 2005. *The Europeanisation of Parliamentary Democracy.* London: Routledge.
- Bäck, Hanna, Patrick Dumont, Henk Erik Meier und Thomas Persson. 2009. Does European Integration Lead to Presidentialization of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. *European Union Politics* 10:226-250.
- Barrett, Gavin (Hrsg.). 2008. *National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures.* Dublin: Clarus Press.
- Beichelt, Tim. 2001. *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen.* Opladen: Leske + Budrich.
- Bekkers, Victor, Geske Dijkstra, Arthur Edwards und Menno Fenger. 2007. *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices.* Farnham: Ashgate.
- Benz, Arthur. 1998. Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat In *Demokratie – Eine Kultur des Westens?* Hrsg. Michael Th. Greven, 201-222. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur. 2004. Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players. National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 27:875-900.
- Bergman, Torbjörn. 1997. National Parliaments and EU Affairs Committees. Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. *Journal of European Public Policy* 4:373-387.
- Beyers, Jan. 1998. How Supranational is Supranationalism? National and European Socialisation of Negotiators in the Council of Ministers. *Acta Politica* 33:378-408.
- Beyers, Jan. 2005. Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *International Organization* 59:899-936.
- Beyers, Jan. 2010. Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization. *Journal of European Public Policy* 17:909-920.
- Beyers, Jan, und Guido Dierickx. 1998. The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? *Journal of Common Market Studies* 36:289-317.
- Blomgren, Magnus, und Olivier Rozenberg. 2012. *Parliamentary Roles in Modern Legislatures.* London: Routledge (im Erscheinen).
- Blom-Hansen, Jens, und Gijs Jan Brandsma. 2009. The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism? *Journal of Common Market Studies* 47:719-740.
- Blümel, Barbara, und Christine Neuhold. 2001. The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications In *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers*, Hrsg. Andreas Maurer und Wolfgang Wessels, 313-336. Baden-Baden: Nomos.

- Borrás, Susanna, und Guy Peters. 2011. The Lisbon Strategy's Empowerment of Core Executives. Centralizing and Politicizing EU National Co-ordination. *Journal of European Public Policy* 18:525-545.
- Börzel, Tanja A., Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk. 2010. Obstinate and Inefficient. Why Member States Do Not Comply with European Law. *Comparative Political Studies* 43:1363-1390.
- Börzel, Tanja A., und Thomas Risse. 2007. Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics. In *The SAGE Handbook of European Union Politics*, Hrsg. Knud E. Joergensen, Mark Pollack und Ben Rosamond, 483-504. London: Sage.
- Bossaert, Danielle, und Christoph Demmke. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Buzogány, Aron. 2010. *Learning From the Best. Inter-parliamentary Policy Learning and EU Parliamentary Scrutiny Design in the EU-10*. Beitrag präsentiert auf den 2010 ECPR Joint Sessions, Inter-parliamentary Relations in Europe, Münster, 22-27.3. 2010.
- Buzogány, Aron, und Andrej Stuchlik. 2011. Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon. *FÖV Discussion Paper* 66. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Cardona, Frank. 1999. The European Administrative Space. Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf>. Zugegriffen: 15.6. 2011.
- Carter, Elisabeth, und Thomas Poguntke. 2010. How European Integration Changes National Parties. Evidence from a 15-Country Study. *West European Politics* 33:297-324.
- Christensen, Thomas. 1991. Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies* 14:303-320.
- Cooper, Ian. 2011. *A Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Crum, Ben, und John E. Fossum. 2009. The Multilevel Parliamentary Field. A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU. *European Political Science Review* 1:249-271.
- Dehouze, Renaud. 2003. Comitology: Who Watches the Watchmen? *Journal of European Public Policy* 10:798-813.
- Derlien, Hans. 2000. Germany. In *National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Hrsg. Hussein Kassim, 54-78. Oxford: Oxford University Press.
- Derlien, Hans, und Renate Mayntz. 1988. *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Comparative Elite Study II. Bamberger Verwaltungswissenschaftliche Beiträge* 25. Bamberg: Universität Bamberg.
- Dieringer, Jürgen. 2007. Zwischen Parlamentsvorbehalt und Regierungsdominanz. Die wachsende Bedeutung des ungarischen Parlaments im europäischen Integrationsprozess. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4:764-775.
- Dimitrakopoulos, Dyonisos. 2001. Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. *Journal of Common Market Studies* 34:405-422.
- Dimitrova, Antoaneta, und Dimiter Toshkov. 2007. The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States. Impossible to Lock in? *West European Politics* 30:961-986.

- Duina, Francesco, und Tapio Raunio. 2007. The Open Method of Co-ordination and National Parliaments. Further Marginalization or New Opportunities? *Journal of European Public Policy* 14:489-506.
- Ebinger, Falk, und Carina Schmitt. 2010. Alles eine Frage des Managements? *Politische Vierteljahrsschrift* 51:69-93.
- Egeberg, Morten. 1999. Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making. *Journal of European Public Policy* 6:456-474.
- Egeberg, Morten, und Jarle Trondal. 1999. Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway. *Journal of Common Market Studies* 37:133-142.
- Fairbrass, Jenny, und Andrew Jordan. 2001. European Union Environmental Policy and the UK Government. A Passive Observer or a Strategic Manager? *Environmental Politics* 10:1-21.
- Featherstone, Kevin, und Claudio Radaelli. 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Felder, Markus. 2007. Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? Das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands. *Trans-State Working Papers* 57. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 597.
- Geuijen, Karin, Paul T. Hart, Sebastiaan Princen, und Kutsal Yesilkagit. 2008. *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Goetz, Klaus. H. 2000. European Integration and National Executives. A Cause in Search of an Effect? *West European Politics* 23:211-231.
- Goetz, Klaus. H. 2003. The Federal Executive: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation In Germany, *Europe and the Politics of Constraint*, Hrsg. Kenneth H. F. Dyson, 55-72. Oxford: Oxford University Press.
- Goetz, Klaus H., und Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2008. *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and Executives. Living Reviews in European Governance*. <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>. Zugriffen 18.12. 2011
- Goetz, Klaus, und Hellmut Wollmann. 2001. Governmentalising Central Executives in Postcommunist Europe. A Four-country Comparison. *Journal of European Public Policy* 8:864-887.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2012. A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicization of European Integration. *Political Studies* (im Erscheinen).
- Györi, Enikő. 2007. The Role of the Hungarian National Assembly in EU Policy-making. In *National Parliaments within the Enlarged European Union. From Victims of Integration to Competitive Actors?* Hrsg. John O'Brennan und Tapio Raunio, 220-240. London: Routledge.
- Heidbreder, Eva. 2011. Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration. *Journal of European Public Policy* 18:5-26.
- Helbling, Marc, Dominic Hoeglunger, und Bruno Wüst. 2010. How Political Parties Frame European Integration. *European Journal of Political Research* 49:495-521.
- Hille, Peter, und Christoph Knill. 2006. ,It's the Bureaucracy, Stupid'. The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003. *European Union Politics* 7:531-552.

- Holzhacker, Ronald. 2005. The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny. *Journal of Legislative Studies* 11:428-445.
- Hooghe, Liesbeth, und Gary Marks. 2009. A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1-23.
- Ilonszki, Gabriella, und Krisztina Jáger. 2011. Hungary. Consolidation of a Dominant Executive. In *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Hrsg. Bjørn Erik Rasch und George Tsebelis, 95-110. New York: Routledge.
- Jacquot, Sophie, und Cornelia Woll. 2003. Usage of European Integration - Europeanisation from a Sociological Perspective. *European Integration online Papers (EIoP)* 7. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für europäische Integrationsforschung.
- James, Scott. 2010. Managing European Policy at Home: Analysing Network Adaptation within the Core Executive. *Political Studies* 58:930-950.
- Janowski, Cordula A. 2005. *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien*. Baden-Baden: Nomos.
- Jenny, Marcelo, Johannes Pollak und Peter Slominski. 2006. Political Elites and the Future of Europe. The Views of MPs and MEPs. In *The Making of a European Constitution*, Hrsg. Sonja Puntscher Riekmann und Wolfgang Wessels, 200-215. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Joerges, Christian, und Jürgen Neyer. 1997. Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving. European Comitology in the Foodstuffs Sector. *Journal of European Public Policy* 4:609-625.
- Johansson, Karl, und Tapio Raunio. 2010. Organizing the Core Executive for European Union Affairs. Comparing Finland and Sweden. *Public Administration* 88:649-664.
- Johansson, Karl M., und Jonas Tallberg. 2010. Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summity and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33:208-236.
- Jordan, Andrew. 2003. The Europeanization of National Government and Policy: A Department Perspective. *British Journal of Political Science* 33:261-287.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters und Vincent Wright. 2000. *National Coordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kiiver, Philipp. 2006. *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Groningen: European Law Publishing.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge und Michael MacDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- König, Thomas, und Lars Mäder. 2008. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahrsschrift* 49:438-463.
- Knutelská, Viera. 2011. Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *Perspectives on European Politics and Society* 12:320-339.
- Kraatz, Susanne, und Sylvia von Steinsdorff. 2002. *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.

- Kropp, Sabine. 2010. German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking. Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources. *German Politics* 19:123-147.
- Kropp, Sabine, Jonas Buche, und Aron Buzogány. 2011. Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken - ein Blick auf die Mikroebene. In *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden: Nomos.
- Ladrech, Robert. 2002. Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis. *Party Politics* 8:389-403.
- Lægreid, Per, Runolfur Smari Steinþorsson und Baldur Thorhallsson. 2004. Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States. *Journal of Common Market Studies* 42:347-369.
- Larsson, Torbjörn, und Jarle Trondal. 2005. After Hierarchy? Domestic Executive Governance and the Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers. *European Integration online Papers (EIoP)* 9. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für europäische Integrationsforschung.
- Laursen, Finn. 2005. The Role of National Parliamentary Committees in European Scrutiny: Reflections based on the Danish case. *Journal of Legislative Studies* 11:412-427.
- Lengyel, György. 2011. Supranational Attachment of European Elites and Citizens. *Europe-Asia Studies* 63:1033-1054.
- Lloréns, Felipe B., und María González Escudero. 2002. The Parliament of Spain: Slowly Moving onto the European Direction? In *National Parliaments: Losers or Latecomers*, Hrsg. Andreas Maurer und Wolfgang Wessels, 199-219. Baden-Baden: Nomos.
- Lüdecke, René. 2010. *Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Magone, José. 2007. The Southern European Pattern of Parliamentary Scrutiny of EU legislation: Emulating the French Model. In *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*, Hrsg. Ronald Holzhacker und Erik Albaek, 229-248. Cheltenham: Ashgate.
- Mansfeldová, Zdenka. 2011. Central European Parliaments over Two Decades—Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia. *Journal of Legislative Studies* 17:128-146.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 2004. The Logic of Appropriateness. ARENA Working Papers 9/2004. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Marks, Garry, Liesbeth Hooghe, Moina Nelson und Erica Edwards. 2006. Party Competition and European Integration in East and West. Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies* 39:155-175.
- Martin, Lenny W., und Georg Vanberg. 2004. Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science* 48:13-27.
- Mastenbroek, Ellen, und Sebastian Princen. 2010. Time for EU matters: The Europeanization of Dutch central government. *Public Administration* 88:154-169.
- Maurer, Andreas, und Wolfgang Wessels (Hrsg.). 2001. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1995. *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

- Metcalfe, Les 1994. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 60:271-300.
- Miklin, Erik, und Ben Crum. 2010. Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. *RECON Working Paper 2011/08*. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Mittag, Jürgen, und Wolfgang Wessels. 2003. The Member States between Procedural Adaptation and Structure Revolution. In *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Hrsg. Wolfgang Wessels, 413-454. Manchester: Manchester University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1997. Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation In *Projekt Europa im Übergang?* Hrsg. Klaus-Dietrich Wolf, 211-268, Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Wolfgang C., Mark Bovens, Jørgen Christensen, Marcello Jenny und Kutsal Yesilkagit. 2010. Legal Europeanization: Comparative Perspectives. *Public Administration* 88:75-87.
- Neuhold, Christine, und Rik de Ruiter. 2010. Out of REACH? Parliamentary Control of EU Affairs in the Netherlands and the UK. *Journal of Legislative Studies* 16:57-72.
- Neunreither, Karl. 2005. The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? *Journal of Legislative Studies* 11:466-489.
- O'Brennan, John, und Tapio Raunio (Hrsg.). 2007. *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* Abingdon: Routledge.
- Oertzen, Jürgen von. 2006. *Das Expertenparlament: Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*. Baden-Baden: Nomos.
- Olsen, Johann P. 2003. Towards a European Administrative Space? *Journal of European Public Policy* 10:506-531.
- Olsen, Johann P. 2006. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:1-24.
- Olson, David M., und Gabriella Ilonszki. 2011. Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development. *Journal of Legislative Studies* 17:234-255.
- Page, Edward. C. 2003. Europeanisation and the Persistence of Administrative Systems. In *Governing Europe*, Hrsg. Jack Hayward, und Anand Menon, 162-178. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward. C., und Linda Wouters. 1995. The Europeanisation of the National Bureaucracies? In *Bureaucracy and the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Hrsg. Jon Pierre, 185-204. Cheltenham: Aldershot.
- Patzelt, Werner J. 1997. German MPs and their roles. *Journal of Legislative Studies* 3:55-78.
- Patzelt, Werner J. 2007. The Constituency Roles of MPs at the Federal and Länder Levels in Germany. *Regional and Federal Studies* 17:47-70.
- Poguntke, Thomas. 2009. *The German Core Executive: Ever More Power to the Chancellor?* Konferenzpapier für das Annual Meeting 2009 der American Political Science Association, Toronto, 3-6.9. 2009.
- Poguntke, Thomas, und Paul Webb. 2007. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollak, Johannes, und Peter Slominski. 2003. Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. *Journal of Common Market Studies* 41:707-729.
- Pollak, Johannes, und Peter Slominski. 2009. Zwischen De- und Reparlementarisierung - Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38:193-212.
- Preising, Carmen. 2011. Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission. In *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler, 149-159, Baden-Baden: Nomos.
- Pütlz, Helga, und Oliver Treib. 2006. Policy Implementation. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Hrsg. Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney, 89-107. Boca Raton: CRC Press.
- Quaglia, Lucia, Fabrizio Francesco und Claudio M. Radaelli. 2008. Committee Governance and Socialization in the European Union. *Journal of European Public Policy* 15:155-166.
- Radaelli, Claudio, und Karl O'Connor. 2009. How Bureaucratic Élites Imagine Europe: Towards Convergence of Governance Beliefs? *Journal of European Public Policy* 16:971-989.
- Raunio, Tapio. 2005. Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation. *Journal of Legislative Studies* 11:319-342.
- Raunio, Tapio. 2010. Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments. *Real Instituto Elcano Working Paper* 36/2010. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Raunio, Tapio. 2011. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration* 33:303-321.
- Raunio, Tapio, und Simon Hix. 2000. Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. *West European Politics* 23:142-168.
- Raunio, Tapio, und Matti Wiberg. 2010. How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies* 33:74-92.
- Raunio, Tapio, und Alex Wright. 2006. Holyrood and Europe: An Incremental Response to Deparliamentarization. *Regional & Federal Studies* 16:281-296.
- Lüdecke, René. 2010. *Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Ruiter, Rik de. 2010. EU Soft Law and the Functioning of Representative Democracy: the Use of Methods of Open Co-ordination by Dutch and British parliamentarians. *Journal of European Public Policy* 17:874-890.
- Ruiter, Rik de. 2011. The National Parliamentary Arena and Methods of Open Coordination: Explaining the Frequency of OMC-related Executive-legislature Interactions. *Journal of Contemporary European Research* 7:101-119.
- Saalfeld, Thomas. 2005. Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation. *Journal of Legislative Studies* 11:343-371.
- Schachtschneider, Karl A. 2011. *Die Aushöhlung der Demokratie durch Europäische Union und Währungsunion*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

- Schmidt, Vivian A. 2010. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‚New Institutionalism‘. *European Political Science Review* 2:1-25.
- Schmidt, Vivian A., und Claudio M. Radaelli. 2004. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics* 27:183-210.
- Schwanke, Katja, und Falk Ebinger. 2006. Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 - Wandel trotz Kontinuität. In *Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 228-246. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Searing, Donald. 1994. *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Slaughter, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Sousa Moller, Maja. 2008. Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy. *Scandinavian Political Studies* 31:428-447.
- Spanou, Calliope. 1998. European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case. *Journal of European Public Policy* 5:467-484.
- Speer, Benedikt. 2008. Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes und Europakompetenz öffentlich Bediensteter – Anforderungen des Europäischen Verwaltungsraums an das deutsche In *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Siegfried Magiera, 683-703. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sprungk, Carina. 2010. Ever More or Ever Better Scrutiny? Analysing the Conditions of Effective National Parliamentary Involvement in EU affairs. *European Integration online Papers (EIoP)* 14. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für europäische Integrationsforschung.
- Stephenson, Paul. 2009. Catching the Train to Europe: Executive Control of Policy Formulation inside Spain’s Parliamentary European Union Affairs Committee. *South European Society and Politics* 14:317-336.
- Stoykova, Pavlina. 2007. The Bulgarian National Assembly and Oversight of the Accession Process. In *National Parliaments Within the Enlarged European Union: from Victims of Integration to Competitive Actors?* Hrsg. John O’Brennan und Tapio Raunio, 255-271. Abingdon: Routledge.
- Strøm, Kaare. 1997. Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. *Journal of Legislative Studies* 3:155-174.
- Tans, Olaf, Jit Peters und Carla Zoethout. 2007. *National Parliaments and European Democracy: a Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishers.
- Thedwall, Renita. 2006. *Eurocrats at Work: Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*. Stockholm: University of Stockholm.
- Tordoff, Lord. 2000. The Conference of European Affairs Committees: A collective Voice for National Parliaments in the European Union. *Journal of Legislative Studies* 6:1-8.
- Töller, Annette Elisabeth. 2010. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies* 48:417-444.
- Treib, Oliver. 2003. Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift* 44:506-528.

- Trondal, Jarle. 2007. The Public Administration Turn in Integration Research. *Journal of European Public Policy* 14:960-972.
- Trondal, Jarle. 2008. Balancing Roles of Representation in the European Commission. *Acta Politica* 43:429-452.
- Trondal, Jarle. 2011. Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration* 18:55-74.
- Trondal, Jarle, Caspar van den Berg, und Semin Suvarierol. 2008. The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission. *Governance* 21:253-274.
- Trondal, Jarle, und Frode Veggeland. 2003. Access, Voice and Loyalty: the Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees. *Journal of European Public Policy* 10:59-77.
- Weßels, Bernhard. 2005. Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not? *Journal of Legislative Studies* 11:446-465.
- Wessels, Wolfgang, Andreas Maurer, und Jürgen Mittag. 2003. *Fifteen Into One?: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Wilde, Pieter de. 2010. No Effect, Weapon of the Weak or Reinforcing Executive Dominance: How Media Coverage Affects National Parliaments' involvement in EU Policy-Formulation. *Comparative European Politics* 9:123-144.
- Wilde, Pieter de. 2011. No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration. *Journal of European Integration* 5:559-57.
- Zervakis, Peter, und Nikos Yannis. 2002. The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration? In *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Hrsg. Andreas Maurer und Wolfgang Wessels, 147-168. Baden-Baden: Nomos.
- Zubek, Radoslaw. 2008. *Core Executive and Europeanization in Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Autorenangaben:

Jonas Buche, M.A., Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer, buche@foev-speyer.de

Aron Buzogány, M.A., M.P.S., Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer, buzogany@foev-speyer.de

Prof. Dr. Sabine Kropp, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer, kropp@dhv-speyer.de
[Korrespondenzautorin]