

LITERATUR

Nationale Parlamente als Akteure im Mehrebenensystem der EU: aktuelle Ergebnisse der vergleichenden Forschung

*Andreas Wimmel**

Nationalen Parlamenten und den in ihnen vertretenen Parteien beziehungsweise Abgeordneten kommt inzwischen eine ganze Reihe von Aufgaben und Kompetenzen in Angelegenheiten der Europäischen Union zu, die über die Ratifikation von Vertragsänderungen hinausgehen. Sie können Unionsdokumente prüfen und dazu Stellungnahmen an die Regierung oder direkt an die Europäische Kommission richten, bevor die Europäische Union verbindliche Rechtsakte erlässt. Sie können Themen der Europapolitik auf die Tagesordnung setzen und in Plenardebatten öffentlichkeitswirksam Position beziehen beziehungsweise Alternativlösungen aufzeigen. Und seit dem Vertrag von Lissabon kann eine einfache Mehrheit der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten die Kommission auffordern, eine Gesetzgebungsinitiative der Europäischen Union einer erneuten Überprüfung zu unterziehen, sofern diese ihrer Auffassung nach nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.¹

Während diese verschiedenen parlamentarischen Mitwirkungs- und Beteiligungsformen an europapolitischen Entscheidungsprozessen in der Fachliteratur gut dokumentiert sind, fehlten bislang ländervergleichende Studien zu den tatsächlichen Aktivitäten nationaler Parlamente, also inwieweit und unter welchen Bedingungen sie ihre Kontroll- und Kommunikationsfunktionen in der politischen Praxis zur Anwendung bringen: Auf

Katrin Auel/Thomas Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, Routledge: London 2015, ISBN: 978-1138939363; 167 Seiten, £ 95,00.

Frank Wendler: *Debating Europe in National Parliaments. Public Justification and Political Polarization*, Palgrave Macmillan: London 2016, ISBN: 978-1137517265; 268 Seiten, € 123,04.

Aleksandra Maatsch: *Parliaments and the Economic Governance of the European Union: Talking Shops or Deliberative Bodies*, Palgrave Macmillan: London 2016, ISBN: 978-1137409706; 144 Seiten, £ 37,99.

welchen Ebenen und in welchen Kontexten sind Abgeordnete in ihrer parlamentarischen Arbeit mit Aspekten der europäischen Integration befasst? Damit eng verbunden ist die Frage, wie stark polarisiert und entlang welcher Konfliktlinien europapolitische Themen in nationalen Parlamenten debattiert werden: Finden wir hier ähnliche Muster wie in der nationalen Politik oder bilden sich in der Europapolitik ganz andere parteipolitische Schulterschlüsse und Koalitionen heraus, die typische Strukturmerkmale parlamentarischer Regierungssysteme unterlaufen oder überlagern? Welche Rolle haben nationale Parlamente bei den jüngsten Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion gespielt, um die Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone in den Griff zu bekommen?

* Dr. Andreas Wimmel, Institut für Politikwissenschaft, Leuphana Universität Lüneburg.

1 Siehe zur Rolle nationaler Parlamente in der Europäischen Union unter anderem Gabriele Abels/Annegret Eppeler (Hrsg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden 2011; Andreas Maurer: *Parlamente in der EU*, Wien 2012; Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden 2013.

Drei neue Veröffentlichungen tragen maßgeblich zur Beantwortung dieser Fragen bei, indem sie sich von der Einzelfallanalyse lösen und mithilfe von Ländervergleichen verschiedene Einflussfaktoren überprüfen, von denen parlamentarische Aktivitäten und parteipolitische Konfliktdimensionen in der Europapolitik abhängen könnten.

Parlamentarische Kontrollaktivitäten nach dem Vertrag von Lissabon

Ein von *Katrin Auel* und *Thomas Christiansen* editierter Band analysiert verschiedene Formen parlamentarischer Kontrolle und Organisation nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon.² Die Beiträge sind im Rahmen des internationalen Forschungsprojektes OPAL (Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty) entstanden, an dem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Universität Maastricht, des Institut d'Études Politiques de Paris (SciencesPo), der Universität zu Köln und der Universität Cambridge beteiligt waren.³

Zwei Aufsätze sollen hier hervorgehoben werden, weil sie aufgrund einer großen Fallzahl verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen zulassen. *Katrin Auel*, *Olivier Rozenberg* und *Angela Tacea* präsentieren Ergebnisse eines neuen Datensatzes, der vier Typen von europapolitischen Aktivitäten (bindende Verfügungen/Stellungnahmen an die Regierung, Sitzungen von Europa-Ausschüssen, Plenardebatten zu EU-Themen und Stellungnahmen an die Kommission im Rahmen des ‚politischen Dialogs‘) für alle nationalen Parlamente in der Europäischen Union von 2010 bis 2012 erfasst.⁴ Die statistische Auswertung zeigt, dass parlamentarische Aktivitäten auf nationaler Ebene ganz wesentlich von der institutionellen Stärke in EU-Angelegenheiten abhängen, das heißt, wenn Parlamente über

gut ausgebaute Kontroll- und Mitwirkungsinstrumente verfügen, dann nutzen sie diese auch in der politischen Praxis. Zudem richten Parlamente in Konsensdemokratien, also in politischen Systemen, in denen viele verschiedene Akteure politischen Entscheidungen zustimmen müssen, häufiger Stellungnahmen an ihre Regierung als in Mehrheitsdemokratien wie etwa Großbritannien.

Demgegenüber spielen politische Faktoren für die Motivation von Abgeordneten, sich mit europapolitischen Themen zu befassen, eine untergeordnete Rolle: Eine euroskeptische öffentliche Meinung, gemessen an Bevölkerungsumfragen, erhöht die Anzahl an Stellungnahmen an die eigene Regierung nur geringfügig, während sie auf die Dauer von Plenardebatten und Ausschusssitzungen gar keinen Einfluss hat. Eine verstärkte Präsenz euroskeptischer Parteien im Parlament führt lediglich dazu, dass europapolitische Themen etwas häufiger in Plenardebatten behandelt werden – vermutlich vor allem dann, wenn sie von der Opposition beantragt werden können. Schließlich lässt sich die Adressierung von Stellungnahmen direkt an die Kommission mit keinem der überprüften Einflussfaktoren erklären. Insgesamt legen die Ergebnisse die Vermutung nahe, dass Parlamente ihre Kontrollfunktionen in der Europapolitik situativ und fallabhängig aktivieren, ohne dass hier ein stabiles länderübergreifendes Handlungsmuster zu erkennen wäre.

Der Beitrag von *Katjana Gattermann* und *Claudia Heffler* konzentriert sich auf die Nutzung des wichtigsten Kontrollinstruments, das nationalen Parlamenten auf europäischer Ebene zur Verfügung steht, nämlich auf die Subsidiaritätskontrolle beziehungs-

2 Katrin Auel/Thomas Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, London 2015; auch erschienen als *West European Politics 2/2015*.

3 Internetseite abrufbar unter: <http://www.opal-europe.org> (letzter Zugriff: 3.8.2016).

4 Katrin Auel/Olivier Rozenberg/Angela Tacea: *To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments*, in: Auel/Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon*, 2015, S. 22-44.

weise das sogenannte Frühwarnsystem.⁵ Die Autorinnen untersuchen anhand von 441 Entwürfen für EU-Gesetzgebungsakte, die die Kommission von 2010 bis 2013 eingebracht hat, inwieweit und unter welchen Bedingungen nationale Parlamente beziehungsweise Parlamentskammern begründete Stellungnahmen („reasoned opinion“) einreichen, um gegebenenfalls eine Zurücknahme oder Änderung von Initiativen zu erreichen. Die Ergebnisse zeigen zunächst erhebliche Unterschiede zwischen den Parlamenten: Während der Schwedische Reichstag mit großem Abstand die meisten Stellungnahmen abgegeben hat, nutzen die Parlamente einiger osteuropäischer EU-Mitgliedstaaten wie etwa Ungarn oder Estland dieses Instrument nur höchst selten.

Im Gegensatz zu den Ergebnissen von Auel, Rozenberg und Tacea scheinen begründete Stellungnahmen durchaus politisch motiviert zu sein: Parlamente, in denen die Einstellungen der Parteien zur europäischen Integration stark voneinander abweichen, machen etwas häufiger davon Gebrauch, als wenn die Parteiführungen in der Europapolitik weitgehend übereinstimmen. Möglicherweise gelingt es euroskeptischen Kräften, die Regierungsfractionen zur Abgabe von (kritischen) Stellungnahmen zu bewegen, indem sie öffentlichkeitswirksam auf drohende Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip verweisen. Darüber hinaus werden mehr Stellungnahmen eingereicht, wenn es sich um neue Gesetzgebungsakte handelt und wenn das Europäische Parlament vor Ablauf der Prüfungsfrist von acht Wochen über den Vorschlag erstmalig

abgestimmt hat. Offensichtlich werden nationale Abgeordnete häufig erst dann aktiv, wenn sich die „Kolleginnen und Kollegen in Straßburg“ schon positioniert haben und somit besser abschätzbar ist, ob Kontrollmechanismen direkt auf europäischer Ebene greifen.

Die weiteren, nicht minder lesenswerten Beiträge behandeln unter anderem die Rolle und Funktion von Parlamentsverwaltungen in EU-Angelegenheiten,⁶ die Kooperation verschiedener parlamentarischer Akteure und Gremien bei der Überprüfung von EU-Gesetzesinitiativen⁷ sowie die Kontrollaktivitäten nationaler Parlamente in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union.⁸

Politisierung und politischer Konflikt in nationalen Parlamenten

Traditionell stellen Parlamente ein zentrales Forum für die Austragung politischer Konflikte und den Parteienwettbewerb dar, der sich in parlamentarischen Regierungssystemen in der Regel im Dualismus zwischen Regierung und Opposition manifestiert. *Frank Wendler* konzentriert sich in seiner Monografie auf diese Kommunikations- oder Öffentlichkeitsfunktion, indem er Plenardebatten zu verschiedenen EU-Themenfeldern in vier nationalen Parlamenten (Deutscher Bundestag, französische Nationalversammlung, britisches Unterhaus und österreichischer Nationalrat) von 2006 bis 2012 vergleichend analysiert.⁹ Anknüpfend an die heute kaum mehr umstrittene EU-

5 Katjana Gattermann/Claudia Heffler: Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System, in: Auel/Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon*, 2015, S. 45-74.

6 Anna-Lena Högenauer/Christine Neuhold: National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?, in: Auel/Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon*, 2015, S. 75-94.

7 Alexander Strelkov: Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations, in: Auel/Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon*, 2015, S. 95-114.

8 Ariella Huff: Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP, in: Auel/Christiansen (Hrsg.): *After Lisbon*, 2015, S. 136-155.

9 Frank Wendler: *Debating Europe in National Parliaments. Public Justification and Political Polarization*, London 2016.

Politisierungsthe¹⁰ untersucht der Autor die komplexe Verbindung zwischen der diskursiven Rechtfertigung beziehungsweise Delegitimierung von EU-Politik, also welche Argumentationsmuster („frames“) und Behauptungen/Ansprüche („claims“) in Debatten zur Europapolitik verwendet beziehungsweise formuliert werden, und den sich daraus ergebenden parteipolitischen Konfliktdimensionen. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich in EU-Debatten bestimmte Regelmäßigkeiten finden lassen, die typisch sind für Konflikte in der nationalen Politik, oder ob EU-Debatten keine vergleichbaren Strukturmerkmale aufweisen.

Die Ergebnisse einer computergestützten qualitativen Inhaltsanalyse zeigen, dass Europapolitik keineswegs (mehr) als Sonderfall bezeichnet werden kann, sondern sich in allen vier Parlamenten – trotz divergierender institutioneller und kultureller Kontexte – etablierte Spielarten der nationalen Parteipolitik reproduzieren. Die meisten EU-Debatten strukturieren sich entlang der Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition und/oder der Links-Rechts-Dimension, das heißt, die jeweiligen EU-Positionen der Parteien lassen sich mindestens auf einer dieser beiden Achsen verorten. Der stärkste Kontrast offenbart sich zwischen christdemokratischen/konservativen Regierungsparteien, die häufig eine pragmatische, aber proeuropäische Argumentationslinie verfolgen, und stark linksgerichteten Oppositionsparteien, die eine komplette Neuausrichtung des Integrationsprozesses einfordern – idealtypisch zu beobachten an den unüberbrückbaren europapolitischen Differenzen zwischen CDU und Linkspartei. Solche und ähnliche Muster zeigten sich themenübergreifend und relativ stabil in allen

vier Parlamenten; allein in den Debatten zur EU-Erweiterung ließen sich diverse länder-spezifische Reaktionen nachweisen.¹¹

Die zentrale Bedeutung der Dialektik zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien offenbart sich vor allem dann, wenn sich grundsätzlich proeuropäische Volksparteien der Mitte in EU-Debatten gegenüberstehen. Selbst wenn – wie früher häufig bei EU-Vertragsänderungen – die programmatischen Schnittstellen groß sind, werden zu vernachlässigende Nebenkriegsschauplätze in den Mittelpunkt der Aussprache gerückt oder es wird um Detailfragen gerungen, um das Prozedere von Rede und Gegenrede auch in der Europapolitik aufrechtzuerhalten. In jüngerer Zeit kommt natürlich hinzu, dass sich Themen wie die ‚Eurokrise‘ oder die Flüchtlingskrise wegen der breiten öffentlichen Aufmerksamkeit nicht mehr losgelöst vom Wettbewerb um Wählerstimmen behandeln lassen.¹² Gerade proeuropäische Regierungsparteien müssen dann sehr sorgfältig abwägen, wie sie sich positionieren und wie stark sie sich vom politischen Gegenspieler abgrenzen, um nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren und vom Wähler abgestraft zu werden. Jedenfalls deutet dieses reflexhafte Festhalten an etablierten Rollenverständnissen stark darauf hin, dass Europapolitik mitnichten ganz anderen Mechanismen unterliegt als nationale Politik – zumal sich beide Ebenen sowieso kaum noch systematisch voneinander trennen lassen.

Diese Beobachtung trifft auch auf die Links-Rechts-Dimension zu, die keineswegs quer zu den EU-Positionen nationaler Parteien verläuft.¹³ Zwar wurde in der Literatur vielfach

10 Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1-23; aktuell Christian Rauh/Michael Zürn: Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen, in: *integration* 1/2016, S. 3-14.

11 Vgl. Wendler: Debating Europe in National Parliaments, 2016, S. 221.

12 Vgl. Tarik Abou-Chadi: Das Thema europäische Integration und die Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 2013, in: Heiko Giebler/Aiko Wagner (Hrsg.): *Wirtschaft, Krise und Wahlverhalten*, Baden-Baden 2015, S. 84-106.

13 Vgl. schon Liesbet Hooghe/Gary Marks/Carole J. Wilson: Does left/right structure party positions on European integration?, in: Gary Marks/Marco R. Steenbergen (Hrsg.): *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004, S. 120-140.

darauf verwiesen, dass Parteien am rechten und linken äußeren Rand des politischen Spektrums größtenteils euroskeptisch bis antieuropäisch eingestellt sind.¹⁴ Daraus lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass sie sich in ihrer Europapolitik einig sind oder gar einem politischen Lager zugerechnet werden können, weil sich die ideologischen Hintergründe für ihre EU-Skepsis diametral unterscheiden. Rechte Parteien lehnen europäische Integration ab, weil sie die nationale Souveränität und/oder Kultur bewahren und Einwanderung begrenzen wollen.¹⁵ Linke Parteien wenden sich vor allem gegen die fortschreitende Marktliberalisierung und den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Mitgliedstaaten zu strikter Haushaltsdisziplin zwingt und damit die Aufrechterhaltung sozialstaatlicher Leistungen erschwert.¹⁶ Beide Seiten leiten ihre Kritik an der Europäischen Union aus ganz unterschiedlichen programmatischen Grundsätzen ab, die letztlich auf das klassische Links-Rechts-Schema zurückgeführt werden können.

Fazit: Die jeweilige Regierungskonstellation und die parteipolitische Zusammensetzung in nationalen Parlamenten erklären zu einem erheblichen Ausmaß die Anordnung von Konflikt in Plenardebatten zur Europapolitik, während institutionelle Merkmale des politischen Systems und die spezielle EU-Thematik als zweitrangig einzustufen sind.¹⁷

Nationale Parlamente und die Wirtschafts- und Finanzkrise in der Eurozone

Seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise stellt sich die Frage nach der Rolle nationaler Parlamente im europäischen Mehrebenensystem in neuer Schärfe und Dringlichkeit.¹⁸ Die wichtigsten Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone wurden nicht auf Basis der geltenden EU-Verträge vereinbart, sondern beruhen auf völkerrechtlichen Verträgen und zwischenstaatlichen Abkommen, sodass die Chancen und Grenzen parlamentarischer Kontrolle und Einflussnahme neu definiert und abgesteckt werden mussten.¹⁹ *Aleksandra Maatsch* legt nun ein Buch vor, in dem sie nicht nur nationale Unterschiede in den Mitwirkungsrechten und bei Abstimmungen über Euro-Rettungsmaßnahmen nachzeichnet, sondern darüber hinaus verschiedene parteipolitische Konfliktdimensionen in den Parlamenten der Mitgliedstaaten der Eurozone analysiert.²⁰

Zunächst überprüft die Autorin anhand von Beschlüssen über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), ob und inwieweit nationale Parlamente in Zeiten der ‚Eurokrise‘ überhaupt in Entscheidungsprozesse einbezogen waren. Auf der einen Seite zeigen

14 Vgl. Catherine E. De Vries/Erica E. Edwards: Taking Europe To Its Extremes. Extremist Parties and Public Euroscepticism, in: *Varty Politics* 1/2009, S. 5-28; Aleks Szczerbiak/Paul Taggart (Hrsg.): *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, Volume 1: Case Studies and Country Surveys*, Oxford 2008.

15 Siehe ganz aktuell Tjitske Akkerman/Sarah L. de Lange/Matthijs Rooduijn (Hrsg.): *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe. Into the Mainstream?*, London/New York 2016.

16 Vgl. Richard Dunphy: *Contesting Capitalism? Left Parties and European Integration*, Manchester 2004.

17 Vgl. Wendler: *Debating Europe in National Parliaments*, 2016, S. 221.

18 Vgl. Arthur Benz: An Asymmetric Two-Level Game: Parliaments in the Euro Crisis, in: Ben Crum/John Erik Fossum (Hrsg.): *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Colchester 2013, S. 125-140; Tapio Raunio: The Role of National Legislatures in EU Politics, in: Olaf Cramme/Sara B. Hobolt (Hrsg.): *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford 2015, S. 103-119.

19 Vgl. Ulrich Hufeld: Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: *integration* 2/2011, S. 117-131; Peter-Christian Müller-Graff: Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: *integration* 4/2011, S. 289-307.

20 Aleksandra Maatsch: *Parliaments and the Economic Governance of the European Union: Talking Shops or Deliberative Bodies*, London 2016.

die Ergebnisse, dass zu diesen Verträgen in fast allen Euro-Ländern parlamentarische Debatten und Ratifikationsverfahren durchgeführt wurden, das heißt, die Abgeordneten verfügten – von Ausnahmen wie Italien und Griechenland bei der EFSF abgesehen – über die legislative Kontrolle. Allerdings wurden in südeuropäischen Ländern wie Griechenland, Portugal, Spanien und Zypern, die von Finanzhilfen abhängig waren oder noch sind, manche dieser Maßnahmen im Paket beschlossen und/oder im Eilverfahren verabschiedet, um zeitintensive Prüfungen und Aussprachen zu unterbinden. Neben dem ökonomischen Handlungsdruck sieht Maatsch eine zentrale Ursache für dieses asymmetrische Nord-Süd-Gefälle in der Bedeutung nationaler Verfassungsgerichte. Während einige Gerichte – allen voran das Bundesverfassungsgericht – durch ihre Urteile zur Absicherung parlamentarischer Kontrollrechte beitrugen, haben die Richter in einigen südeuropäischen Ländern wie etwa Spanien die Autonomie der Regierungen sogar gestärkt.

Das nächste Kapitel vergleicht die Ergebnisse der Abstimmungen über diese Verträge in allen Mitgliedstaaten der Eurozone (außer Zypern). Die Datenauswertung bestätigt zunächst die Erwartung, dass die Abgeordneten aller Regierungsparteien mit klaren Mehrheiten die von ihren Regierungen auf europäischer Ebene vereinbarten Maßnahmen mitgetragen haben – unabhängig davon, ob das Land auf die Gewährung von Finanzhilfen angewiesen war oder diese maßgeblich mitfinanziert. Das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien hing demgegenüber stark von deren allgemeiner Einstellung zur europäischen Integration ab: Euroskeptische Oppositionsparteien votierten signifikant häufiger mit Nein als proeuropäische. Allerdings war eine Ablehnung unter allen Oppositionsparteien weniger wahrscheinlich, wenn das Vertrauen der Bevölkerung in die eigene Regierung und die Zufriedenheit mit der Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union hoch waren. Dieser Zusammenhang lässt

den Schluss zu, dass Oppositionsparteien die Stimmung im Land im Blick behalten und ihr Abstimmungsverhalten daran ausgerichtet haben.

Anschließend folgt eine vergleichende qualitative Diskursanalyse von Plenardebatten in elf Euro-Ländern, die vor den Abstimmungen über die Erhöhung des EFSF-Ausleihvolumens und der Ratifikation des Fiskalpaktes abgehalten wurden. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und inwieweit sich die Begründungen und Argumente der Parteien für beziehungsweise gegen diese Maßnahmen unterscheiden. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass sich die Unterstützer in zwei Lager aufspalten: Regierungsparteien beriefen sich vornehmlich auf nationale Wirtschaftsinteressen, etwa weil die Exportwirtschaft von einem stabilen Euro profitiere oder weil es – im Fall der Nehmerländer – keine Alternative zur Inanspruchnahme von Finanzhilfen gäbe, um die Zahlungsfähigkeit zu erhalten („pragmatische Unterstützer“). Oppositionsparteien, die die Maßnahmen unterstützten, verwendeten stattdessen überwiegend normativ-moralische Argumentationsmuster, indem sie auf politische Werte wie Solidarität verwiesen und an die historischen Errungenschaften des Integrationsprozesses erinnerten („idealistische Unterstützer“). Die Gegner aus der Opposition lassen sich zwei ganz unterschiedlichen euroskeptischen Lagern zuordnen: Nationalistische/rechtspopulistische Parteien lehnten die Euro-Rettungspolitik mit einer Mischung aus ökonomischen (Finanzhilfen sind ein Fass ohne Boden), politischen (Verlust nationaler Souveränität in der Haushaltspolitik) und rechtlichen (Verletzung der Nichtbeistandsklausel) Gründen ab; zudem hätten Länder wie Griechenland jahrzehntelang über ihre Verhältnisse gelebt und die Situation selbst verschuldet. Kommunistische/sozialistische Parteien kritisierten einhellig die Austeritätspolitik, unter der gerade die ärmsten Bevölkerungsschichten zu leiden hätten, während die Banken und Finanzmärkte als Verursacher der Krise ungeschoren davonkämen.

Diese Konfliktlinien zeigten sich in sehr ähnlicher Form in allen Parlamenten, das heißt, man konnte während der ‚Eurokrise‘ durchaus von einem europäischen Parteiensystem sprechen, in dem proeuropäische Regierungs- und Oppositionsparteien beziehungsweise euroskeptische rechte und linke Oppositionsparteien länderübergreifend sehr ähnliche Positionen und Argumente vertreten haben.

Europapolitik als neuer integraler Bestandteil parlamentarischer Aktivitäten

Alle drei Publikationen tragen maßgeblich zu einem besseren Verständnis der Rolle und Funktion nationaler Parlamente im Mehrebenensystem der Europäischen Union bei. Insbesondere widerlegen sie die alte These, nach der europäische Integration zu einer kompletten Loslösung nationaler Regierungen von parlamentarischer Kontrolle in Angelegenheiten der Europäischen Union geführt habe. Parlamente verfügen inzwischen nicht nur über verschiedene Instrumente der Mitwirkung, sie bringen sie in der politischen Praxis auch mehr und mehr zur Anwendung. Zudem konnte gezeigt werden, dass die Austragung politischer Konflikte in der Europapolitik in Bahnen verläuft, wie sie für die nationale Politik typisch sind; insbesondere die Regierungskonstellation und die politisch-ideologische Grundausrichtung von Parteien bestimmen die Konfliktlinien in EU-Debatten. In der Wirtschafts- und Finanzkrise in der Eurozone formierten sich in den Parlamenten der Euro-Länder sogar transnationale

parteilpolitische Bündnisse, da verschiedene Lager wie Regierung/Opposition und euroskeptische linke/rechte Parteien sehr ähnliche Positionen und Argumente vertreten haben. Insofern kann Europapolitik als neuer integraler Bestandteil der Aufgaben und Aktivitäten nationaler Parlamente verstanden werden.

Dennoch bleiben Zweifel bestehen, ob all diese institutionellen und parteipolitischen Wandlungsprozesse den Einfluss nationaler Parlamente auf die Politik der Europäischen Union wirklich substanziell verändert haben oder zukünftig verändern werden. Der Meinungsbildungsprozess zwischen Regierung, Fraktion und Partei verläuft in parlamentarischen Regierungssystemen fließend und ebenenübergreifend, sodass sich nur schwer empirisch bestimmen und abgrenzen lässt, wie stark Abgeordnete die Regierungsposition beeinflussen haben. An dieser offenen Flanke sollte die weitere Forschung zu nationalen Parlamenten in der Europäischen Union ansetzen. Vor allem gilt es in detaillierten Fallstudien herauszuarbeiten, inwieweit und in welchen Phasen der Politikformulierung und Entscheidungsfindung sich nationale Regierungen mit Fraktion, Partei und gegebenenfalls Opposition koordinieren, um so den relativen Einfluss von Exekutive und Legislative auf europapolitische Beschlüsse auseinanderdividieren zu können. Erst dann sind verlässliche Aussagen möglich, ob die Aktivierung parlamentarischer Kontroll- und Kommunikationsfunktionen einen manifesten politischen Effekt hatte oder ohne spürbare Wirkung geblieben ist.