

REZENSIONEN

Parlamente im Mehrebenensystem: interessante Details, mangelnde Einordnung

Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 33), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 181 Seiten, € 34,-.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich der Eindruck verstärkt, dass Parlamente und Regierungen auf allen Ebenen in ein größeres Ganzes eingebunden sind, das sie nicht immer beeinflussen können, dessen Auswirkungen sie aber spüren. Es überrascht daher nicht, dass die International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) ihre Jahreskonferenz Mitte 2006 der Rolle von parlamentarischen Versammlungen mit Gesetzgebungskompetenzen in föderalen Systemen widmete. Ziel war es, ihre Position vor dem Hintergrund der Thesen vom Niedergang der Parlamente zu bestimmen und sich dabei auf die Funktionen von Parlamenten im System der so genannten multi-level governance zu konzentrieren (S. 7). Zehn englischsprachige Beiträge wurden vier Jahre später in dem hier anzuzeigenden von *Rudolf Hrbek* herausgegebenen Band publiziert.

Dem Anspruch, verschiedene Ebenen zu beleuchten, angemessen werden Zweite Kammern, Unterhäuser, Regional- und Kommunalparlamente untersucht, die meisten davon in föderalen Staaten. Das Europäische Parlament wird von keinem Autor ausschließlich behandelt, taucht aber hin und wieder als Beispielreferenz auf. Im Fokus stehen die Länder Deutschland, Großbritannien, Österreich, Spanien, Australien, Südafrika und die USA. Einen in das Thema einführenden Beitrag gibt es ebenso wenig (bis auf ein halbseitiges Vorwort des Herausgebers) wie ein resümierendes Fazit. Unter den Texten finden sich nicht nur Einzelfallstudien, sondern auch Versuche, die Materie zu systematisieren.

So vergleicht *Ronald L. Watts* föderale Zweite Kammern. Er betont ihre Variationsbreite, zum Beispiel hinsichtlich ihrer Wahl- und / oder Benennungskriterien sowie ihrer Befugnisse, und hebt hervor, dass regionale Differenzen in solchen Zweiten Kammern meist von Parteiderrwägungen überspielt werden. Dem Vorwurf, dass sie Demokratie behindern würden, entgegnet er, dass Demokratie und Responsivität vom Föderalismus profitieren, da die Bürger so mehrere Ebenen und Arenen zur Partizipation erhalten und Regierungen näher an sie heranbringen (S. 44 f.).

Die These, dass in föderalen Zweiten Kammern Parteien dominieren und territoriale Repräsentation keine große Rolle spielt, vertreten drei weitere Autoren, die sich mit konkreten Beispielen befassen. So findet *Anna Gamper* diese Annahme für den österreichischen Bundesrat bestätigt und leitet aus seiner Ähnlichkeit zum Nationalrat die vielen – bisher allerdings wenig erfolgreichen – Reformanstrengungen ab. Statt des Bundesrates füllt ein System von koordinierenden Gremien des exekutiven Föderalismus die Lücke und gibt den Ländern so die Möglichkeit, Einfluss auf die Gesetzgebung der Bundesebene auszuüben. Ähnlichkeiten zum exekutiven Föderalismus sieht *John Kincaid* inzwischen in den USA. In seinem fast schon als Abgesang auf den US-amerikanischen Föderalismus zu charakterisierenden Beitrag beschreibt er den Senat als nationalstaatlichen Akteur, der immer weniger als Verteidiger von Interessen und der Autonomie der Einzelstaaten auftritt. Vielmehr sei

der Senat eifrig daran beteiligt, das föderale System weiter zu nationalisieren und zu zentralisieren. So werde Politik vorrangig auf Bundesebene entschieden, während ihre Implementation intergouvernemental und kooperativ geschehe. *Simon Evans* schildert den australischen Senat ebenfalls als parteiendominiert. Da regionale Interessen kein großes Gehör finden, hat sich auch in Australien ein System von regelmäßigen intergouvernementalen Treffen entwickelt, das die Einzelstaaten und Territorien nutzen, um ihre Anliegen der Nationalregierung zu präsentieren und politisches Handeln zu fordern.

Mireia Grau Creus zeigt hingegen, dass territoriale Interessen durchaus in einem nationalstaatlichen Parlament effektiv repräsentiert sein können. Im spanischen Unterhaus sind Parteien, die ausschließlich aus einer Region stammen, konstant vertreten und können durchaus entscheidendes Stimmengewicht in Abstimmungen erlangen. Territoriale Interessen suchen also nicht vorrangig den eben beschriebenen Weg von intergouvernementalen Treffen, sondern binden sich in das parlamentarische Geschehen im Unterhaus ein.

Mit der Begrifflichkeit der multi-level governance setzt sich *Christian Leuprecht* auseinander. Die Termini multi order- und multi level-System lehnt er ab, da beide zu wenig neutral seien: Ersterer lege eine egalitäre Beziehung nahe, letzterer eine hierarchische. Er plädiert stattdessen für den Begriff von Governance-Sphären (spheres of governance). In Auswertung einer Studie von Städten in acht Ländern sieht er ihre Position in Mehrebenensystemen nicht gestärkt. Sie bleiben Juniorpartner, die wenig Einfluss auf Politikinhalte ausüben können. Dass Bürgermeisterposten durchaus attraktiv für Politiker sein können, die eigentlich schon auf einer höheren Ebene angekommen sind, zeigt *Jaap de Visser* anhand Südafrikas. Dort hat eine im Jahr 2000 in Kraft getretene Reform der Kommunen die großen Städte zu wichtigen Akteuren mit Entscheidungskompetenzen gemacht, so dass Politiker gern von der nationalstaatlichen und der Provinzebene dorthin wechseln, ohne dass dies als Abstieg gewertet wird.

Mit der Frage, wie Parlamente auf den unterschiedlichen Ebenen mit den Beziehungen von Regierungen untereinander umgehen können und sollen, beschäftigen sich *Rudolf Hrbek* sowie *Robert Hazell* und *Akash Paun*. Ersterer attestiert den Parlamenten, eine Rolle als Akteure im Mehrebenensystem der EU gefunden zu haben, insbesondere die Entwicklung des Europäischen Parlaments beurteilt er positiv. An diese Messlatte reichen National- und Regionalparlamente (er nutzt Deutschland als Beispiel) zwar nicht heran, hätten sich aber stetig darum bemüht, Informationen schneller zu erlangen und besser eingebunden zu sein. So wurden zum Beispiel Gremien geschaffen, in denen sich Parlamente untereinander austauschen, wie die Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC), die die EU-Ausschüsse der Nationalparlamente zusammenbringt, und die Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE), in der sich regionale Parlamente, die über Gesetzgebungs-kompetenzen verfügen, zusammengefunden haben. *Hazell* und *Paun* befinden hingegen, dass die interparlamentarischen Beziehungen unterentwickelt sind. Sie untersuchen, wie die drei Parlamente Großbritanniens (Westminster, Walisische Versammlung und das Schottische Parlament) intergouvernementale Beziehungen auf der supra- und sub-nationalstaatlichen Ebene prüfen. Den Autoren zufolge kontrolliert Westminster supranationale Beziehungen effektiver als subnationale, während die devolvierten Parlamente auf beiden Ebenen noch um ihre Stellung kämpfen.

Ähnlich konstatiert *Peter Büßjäger* für die österreichischen Landtage, dass ihre Kontrolle europäischer Gesetzgebung eher mangelhaft sei, obwohl ihre (verfassungs-)rechtliche Posi-

tion gar nicht so schlecht ausgestaltet ist. Die Länder konnten nämlich im Zuge der Europäisierung zahlreiche Konzessionen erreichen, so in Bezug auf Informationsrechte und das Recht, Stellungnahmen zu veröffentlichen. Realiter hat aber vor allem der Landeshauptmann gewonnen, also die Exekutive.

Die Güte eines Sammelbandes steht und fällt nicht nur mit der Qualität der Einzelbeiträge, sondern hängt maßgeblich auch von der thematischen und theoretischen Einordnung ab. In dieser Hinsicht kann das Werk nicht überzeugen, da ein gemeinsamer Horizont nicht skizziert und Thesen wie Themen nicht zusammengebracht werden. Natürlich kann der Leser wiederkehrende Annahmen finden, die in unterschiedlichen Kontexten bestätigt oder angezweifelt werden. Den Rahmen dafür muss er sich aber selbst schaffen. Lässt er sich darauf ein, wird er mit einzelnen guten Beiträgen belohnt. So warten *Leuprecht, Hazell / Paun* und auch *Watts* mit interessanten Argumentationen auf, während andere Autoren von einer These geleitete Einblicke in Entwicklungslinien einer Institution geben, wie dies *Kincaid* für den US-Senat unternimmt. Andere Texte verharren hingegen in der Deskription.

Es sind also Probleme zu konstatieren, die für Sammelbände, die auf Tagungen beruhen, typisch geworden sind. Die Einzeltexte stehen monolithisch nebeneinander, ihre Qualität variiert, sie treten in keinen Dialog miteinander und finden sich erst nach mehreren Jahren zwischen zwei Buchdeckeln wieder, ohne aktualisiert worden zu sein. So geben die Beiträge hier Auskunft über den Stand der Diskussionen von 2006.

Dennoch ist es aufgrund seiner interessanten Informationen und Details ein gutes, ergänzendes Buch. Man findet hier keine bahnbrechenden Neuigkeiten oder überraschenden Thesen, aber man kann Einsichten gewinnen, so zum Beispiel zum Forschungsfeld der interparlamentarischen Kooperation, das in Zukunft vermutlich wachsende Aufmerksamkeit erfahren wird.

Franziska Höpcke

Parlamente als Wahlorgane: theoretisch fundiert und empirisch facettenreich

Sieberer, Ulrich: Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien (Studien zum Parlamentarismus, Band 14), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 324 Seiten, € 39,–.

Die vergleichende Parlamentsforschung hat seit den 1990er Jahren große Fortschritte gemacht. Diesen Fortschritten zum Trotz konstatiert *Ulrich Sieberer* mit Recht eine große Forschungslücke: Die Rolle von Parlamenten als Wahlgremien für Regierungen wie für eine Reihe weiterer öffentlicher Ämter wurde bislang nicht eingehend untersucht. *Sieberer* wirft daher folgende Fragen auf (S. 29 – 30): Welche Erwartungen ergeben sich theoretisch aus parlamentarischen Wahlbefugnissen? Welche Wahlbefugnisse von Parlamenten können in den untersuchten europäischen Demokratien beobachtet werden? Welche Faktoren bestimmen das Wahlverhalten der Parteien in diesen Parlamenten? Zudem: Welche Eigenschaften haben die von den Parlamenten gewählten Amtsinhaber? Diese Fragen werden für Exku-