

## Institutionalisierung durch Imitation? Die Europäisierung des Parlamentarismus in Mittel- und Osteuropa

Aron Buzogány

Eine der wichtigsten Forderungen des demokratischen Aufbruchs des Jahres 1989 in den Staaten Ostmitteleuropas bezog sich auf möglichst baldige freie Parlamentswahlen. Für viele – längst aber nicht für alle – war damit die Hoffnung auf die Etablierung einer „wahrhaftig“ repräsentativ verfassten Demokratie verbunden.<sup>1</sup> In nur wenigen Fällen konnte man dabei allerdings von einer Rückkehr zu historisch verwurzelten Traditionen eines modernen Parlamentarismus sprechen – in der Zwischenkriegszeit handelte es sich in den meisten Fällen um Regime, die mit heutigem Wortgebrauch am ehesten als „kompetitive Autoritarismen“<sup>2</sup> bezeichnet würden. Mit der Etablierung der Alleinherrschaft kommunistischer Parteien in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre und später unter der Verfestigung des „bürokratischen Sozialismus“<sup>3</sup> sowjetischer Prägung waren Parlamente auf die Rolle von Akklamationsinstrumenten reduziert.<sup>4</sup> Auch wenn einige dieser Parlamente in den späten 1980er Jahren zu wichtigen Aushandlungsforen für Reformen zwischen verschiedenen Fraktionen innerhalb der herrschenden Elite avancierten, dienten sie vor allem als eine Art „demokratisches Feigenblatt“ für die interne und externe Legitimierung der staatssozialistischen Regime.

Mit den Systemwechseln 1989/90 bot sich die historische Möglichkeit, dieses offensichtliche Demokratiedefizit zu beheben. In der Tat wurden die neugewählten Parlamente – als Wahrzeichen der Demokratie schlechthin – plötzlich ins Zentrum katapultiert: Ihnen kam eine wesentliche systemgestaltende Aufgabe bei der Ausgestaltung politischer Spielregeln zu, die auch künftig die politischen Systeme prägen sollten. Nicht nur bei der Verfassungsgebung<sup>5</sup>, sondern auch bei der durch den demokratischen Neubeginn notwendig ge-

- 1 Vgl. etwa die in den letzten Jahren geführte Diskussion über alternative Demokratiekonzepte in den 1980er Jahren: *Marlies Glasius*, Dissident Writings as Political Theory on Civil Society and Democracy, in: *Review of International Studies*, 38. Jg. (2012), H. 1, S. 343 – 364; *Paul Blokker*, Democracy Through the Lens of 1989: Liberal Triumph or Radical Turn?, in: *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 22. Jg. (2009), H. 3, S. 273 – 290; *Robert Brier*, Broadening the Cultural History of the Cold War: The Emergence of the Polish Workers' Defense Committee and the Rise of Human Rights, in: *Journal of Cold War Studies*, 15. Jg. (2013), H. 4, S. 104 – 127; *Hans Asenbaum*, Viele Dritte Wege. Alternative Demokratiekonzepte der russischen Informellenbewegung in den Perestroika-Jahren, in: *Momentum Quarterly*, 1. Jg. (2012), H. 4, S. 218 – 232.
- 2 *Steven Levitsky / Lucan Way*, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, Cambridge 2010.
- 3 *Gerd Meyer*, Bürokratischer Sozialismus: Eine Analyse des sowjetischen Herrschaftssystems, Stuttgart 1977.
- 4 Für eine umfassende Übersicht zur Rolle von Parlamenten in autoritären Staaten siehe *Paul Schuler / Edmund J. Malesky*, Authoritarian Legislatures, in: *Martin Shane / Thomas Saalfeld / Kaare Strom* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford 2014, S. 676 – 695. Vgl. auch den Beitrag von *Petra Stykow* zum postsowjetischen Parlamentarismus in diesem Heft der ZParl.
- 5 Ungarn, das erst im Jahr 2012 eine kontrovers diskutierte Verfassung verabschiedete, bildete dabei eine Ausnahme. Vgl. *Herbert Küpper*, Die „unvollendete Revolution“: Sozialistische Überreste

wordenen großen Zahl an Gesetzen spielten die Parlamentarier eine aktive Rolle, schon allein weil der staatsozialistisch geprägten Verwaltung kein Vertrauen entgegengebracht werden konnte.<sup>6</sup> Parallel zur Wahrnehmung der gesetzgebenden Funktion wurden die parlamentarischen Arenen auch zu zentralen Foren des politischen Diskurses über Richtung, Ziele und Geschwindigkeit der Transformationsprozesse. Begleitet wurden diese von einer rapiden Institutionalisierung<sup>7</sup> der parlamentarischen Organisation selbst, wozu etwa die Ausgestaltung parlamentarischer Regeln und die Schaffung arbeitsteiliger Binnenstrukturen gehörten.<sup>8</sup>

Auf die „Gründerjahre“ der frühen 1990er zurückblickend konstatiert die sich mit Ost-europa befassende Parlamentsforschung einen kaum wiederholbaren Bedeutungszuwachs der Parlamente<sup>9</sup>; der ungarische Politikwissenschaftler *Attila Ágh* diagnostizierte bereits Mitte der 1990er sogar eine „Überparlamentarisierung“<sup>10</sup>. Allerdings war diese Zeitspanne nur von kurzer Dauer. Bereits Ende der neunziger Jahre deutete sich ein gradueller Macht-verlust an. Flankiert durch das sinkende Ansehen in der Öffentlichkeit kam es zum Wiedererstarken exekutiver Akteure und damit zur Rebalancierung des parlamentarischen „Übergewichts“. Diese Stärkung der Exekutive wurde auch durch den sich intensivierenden EU-Beitrittsprozess der zehn ostmitteleuropäischen Staaten unterstützt. Die dem Beitritt 2004 (im Fall der zwei Nachzügler Bulgarien und Rumänien 2007) vorausgehenden langen Jahre der Rechtsharmonisierung mit der Europäischen Union, dem so genannten *acquis communautaire*, haben der gesetzgeberischen Rolle der ostmitteleuropäischen Parlamente weiter zugesetzt und die Entparlamentarisierung der politischen Systeme beschleunigt. Während der Beitritt zur EU von den meisten Beobachtern als Endpunkt der erfolgreichen demokratischen Konsolidierung dieser Länder gedeutet wurde, wurden die mit der Europäisierung einhergehenden parlamentarischen Bedeutungsverluste in der Literatur nur wenig thematisiert. *Timm Beichelt* sah darin eine möglicherweise schwere „Bürde für Repräsentan-

in der ungarischen Verfassungsordnung, in: Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, 56. Jg. (2008), H. 2, S. 183 – 190; *ders.*, Ungarns neues Grundgesetz von 2011. Kein Grund zum Jubel, aber auch noch nicht das Ende der Demokratie, in: Südosteuropa Mitteilungen, 3. Jg. (2012), H. 2, S. 80 – 101.

- 6 Vgl. *Aron Buzogány / Andrej Stuchlík*, Wandlungen in Kafkas Schloß? Verwaltungsreform und -Modernisierung in Mittel- und Osteuropa, in: *Hermann Hill* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung, Baden-Baden 2010, S. 255 – 281.
- 7 Grundlegend dazu *Nelson W. Polsby*, The Institutionalization of the US House of Representatives, Cambridge 1967.
- 8 Vgl. *David M. Olson / William E. Crowther*, Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, Ohio 2002; *Susanne Kraatz / Sylvia von Steinsdorff*, Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen 2002; *Sylvia von Steinsdorff*, Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden 2011, S. 171 – 193.
- 9 Vgl. *David M. Olson*, The Centrality of Post-Communist Parliaments of Central Europe in Democratic System Transition and Consolidation, Opladen 2002, S. 17 – 42; *Zdenka Mansfeldová / David M. Olson / Petra Rakušanova*, Central European Parliaments: First Decade of Democratic Experience and the Future Prospectives, Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prag 2004.
- 10 *Attila Ágh*, Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990-1994, Budapest 1995.

tion und Legitimation"<sup>11</sup>, Margit Besseney Williams erkannte sogar einen „Export des europäischen Demokratiedefizits“ gen Osten<sup>12</sup>, was zugespitzt so formuliert werden kann: Hätte die EU einen Antrag auf Mitgliedschaft bei sich selbst gestellt, hätte dieser wohl mit Hinweis auf ihre unzureichende demokratische Reife abgelehnt werden müssen.

Über zehn Jahre nach der ersten Beitrittswelle ist es Zeit zu fragen, wie sich der Europäisierungsprozess auf die Parlamente der zehn ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten ausgewirkt hat, wie institutionell reagiert wurde und warum es zu teilweise durchaus unterschiedlichen Anpassungstrategien kam.

### *1. Parallelwelten der Europäisierungsforschung*

Die Europäisierungsforschung – vereinfacht verstanden als die Untersuchung des Einflusses der europäischen Integration auf mitgliedstaatliche *polities*, *politics* und *polices* – gehört seit über anderthalb Jahrzehnten zu den am schnellsten wachsenden Bereichen der Politikwissenschaft<sup>13</sup>, wobei die Europäisierung nationaler Parlamente und die Osterweiterung zu den am besten erforschten Gebieten gehörten.

In der europabezogenen Parlamentsforschung kommt es seit über zwei Jahrzehnten zu einer mit jeder Änderung der Europäischen Verträge neu aufkeimenden Diskussion über die Rolle von Parlamenten im europäischen Integrationsprozess.<sup>14</sup> Ein Hintergrund dafür ist die partielle Souveränitätsverlagerung auf die supranationale Ebene, was aus Sicht nationaler Parlamente mit der Aushöhlung ihrer auf den Nationalstaat zugeschnittenen Rechte einhergeht und letztendlich die demokratischen Fundamente der Staatlichkeit zu verletzen droht. Wissenschaftliche Positionen halten dagegen, dass mit dem Ausbau der Rechte des direkt gewählten Europäischen Parlaments das demokratische Gleichgewicht gewahrt sei und es vielmehr gelte, diese Rechte weiter auszubauen.<sup>15</sup> Im Grunde geht es hier um unterschiedliche Aspekte der Frage, ob die nationalen Parlamente Verlierer der europäischen Integration sind, oder ob sie es durch verschiedene Anpassungsstrategien geschafft haben, ihren Rückstand aufzuholen und die zunehmende Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die supranationale Ebene wettzumachen.<sup>16</sup> Für letzteres spricht, dass die Ausweitung supranationaler Kompetenzen – etwa durch die Innovationen des Lissabonner Ver-

11 Timm Bechelt, EU-Osterweiterung: Eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 257 – 269.

12 Margit Besseney Williams, Exporting the Democratic Deficit. Hungary's Experience with EU Integration, in: Problems of Post-Communism, 48. Jg. (2001), H. 1, S. 27 – 38.

13 Vgl. Heinz Jürgen Axt / Antonio Milososki / Oliver Schwarz, Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: PVS, 48. Jg. (2007), H. 1, S. 136 – 149.

14 Vgl. Sabine Kropp / Aron Buzogány / Jonas Buche, Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung, in: PVS, 53. Jg. (2012), H. 1, S. 109 – 134; Thomas Dirk Winzen, Political Integration and National Parliaments in Europe, in: Living Reviews in Democracy, 2. Jg. (2010), Online-Artikel.

15 Vgl. dazu mit zahlreichen Verweisen Kalypso Nicolaïdis, The Idea of European Democracy, in: Julie Dickson / Pavlos Eleftheriadis (Hrsg.), Philosophical Foundations of European Union Law, Oxford 2012, S. 247 – 274.

16 Vgl. John O'Brennan / Tapio Raunio, National Parliaments Within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?, London / New York 2007.

trags – von einer Zunahme an Mitsprache und Kontrollbefugnissen für nationale Parlamente flankiert wurde. Das Vertragswerk erwähnt jetzt explizit und zum ersten Mal nationale Parlamente und weist ihnen eine Rolle bei der Demokratisierung der Union zu. Waren beispielsweise Abgeordnete bis dato zumeist auf die großzügige Bereitstellung an Informationen durch Regierungen angewiesen, so erarbeiteten sie sich fortan formelle wie informelle Zugänge zum europäischen Politikzyklus.

Die empirische Auseinandersetzung mit dem Thema konzentriert sich auf die Rolle nationaler Parlamente, das mögliche Zusammenspiel mit dem EP wird bislang eher ausgebendet. Dabei sind vor allem Reformen der parlamentarischen Organisation als Anpassung auf neue europäische Anforderungen, unterschiedliche Formen der Kontrolle des Regierungshandels auf EU-Ebene durch die nationalen Parlamente sowie deren Vernetzungen mit Akteuren in Brüssel Gegenstand der Forschung.<sup>17</sup> Fasst man allerdings die Europäisierung parlamentarischer Demokratie breiter, eröffnen sich mehrere Möglichkeiten, die Diskussion auch jenseits der Engführung auf Mitwirkungs- und Einflussrechte der nationalen Parlamente – und damit im Grunde auf deren Legislativ- und Kontrollfunktion beschränkt – zu führen.<sup>18</sup> In der mittlerweile immer differenzierteren und deshalb schwer überschaubaren Befassung mit nationalen Parlamenten in der EU geht es nicht mehr nur um formale institutionelle Regeln, sondern auch um deren tatsächliche Nutzung.<sup>19</sup> In jüngster Zeit kommt dazu ein starkes Interesse an intra-parlamentarischen Prozessen, zum Beispiel an der Arbeitsorganisation im Bereich der Parlamentsverwaltung<sup>20</sup>, aber auch an der Rolle von Parlamenten bei der Umsetzung europäisch gesetzten Rechts.<sup>21</sup> Damit einher geht eine graduelle Verschiebung des Analysehauptpunktes von der organisatorischen Ebene des Parlaments hin zu kollektiven und individuellen Akteuren wie Parteien oder Abgeordneten. Unter Zuhilfenahme der parlamentarischen Rollentheorie wird dabei zum Beispiel darauf verwiesen, dass neben institutionellen Faktoren auch individuelle Prädispositionen und Rollenverständnisse von Abgeordneten das parlamentarische Handeln beeinflussen kön-

17 Vgl. *Andreas Maurer / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden 2001.

18 Vgl. *Tapio Raunio / Matti Wiberg*, How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?, in: *Scandinavian Political Studies*, 33. Jg. (2010), H. 1, S. 74 – 92; *Katrin Auel*, Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen, in: *Gabriele Abels / Annegret Eppler* (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im Integrationsprozess*, Baden-Baden 2011, S. 65 – 77.

19 Vgl. *Johannes Pollak / Peter Slominski*, Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, 41. Jg. (2003), H. 4, S. 707 – 729; *Klaus H. Goetz / Jan-Hinrik Meyer-Sahling*, The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives, in: *Living Reviews in European Governance*, 3. Jg. (2008), H. 2, Online-Artikel.

20 Vgl. *Anna-Lena Högenauer / Christine Neuhold*, National Parliaments After Lisbon: Administrations on the Rise?, in: *West European Politics*, 38. Jg. (2015), H. 3, S. 335 – 354; *Aron Buzogány / Sabine Kropp*, Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen“? Wissen und Expertise des Parlaments in europäisierten Fachpolitiken, in: *Sabine Kropp / Sabine Kuhlmann* (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Sonderheft 1, der moderne staat, Opladen 2013, S. 161 – 182.

21 Vgl. etwa *Carina Sprungk*, How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case of National Parliaments in the European Union, in: *Journal of European Integration*, 3. Jg. (2011), H. 3, S. 323 – 340.

nen.<sup>22</sup> Wie Analysen parlamentarischer Debatten zu EU-bezogenen Themen zeigen, spielen hier vor allem Parteibindungen eine wichtige Rolle.<sup>23</sup> Gleichwohl verdeutlicht der Fokus auf Diskurse und Debatten – und damit auf die Kommunikationsfunktion der Parlamente – den Mehrwert einer sich nicht nur auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen beschränkenden Parlamentsforschung.

Die sich Osteuropa zuwendende Europäisierungsforschung entstand zwar fast zeitgleich mit der gerade umrisseinen Literatur über nationale Parlamente, hatte allerdings so gut wie gar keine Berührungs punkte damit. Zwar war die Kernfrage nach den Auswirkungen der EU auf die *polity*, *politics* und *policy* identisch, doch verlief dieser Prozess in den ostmittel-europäischen Beitrittsstaaten unter völlig anderem Vorzeichen: Durch die Anwendung der Beitrittskonditionalität hatte die EU hier die Möglichkeit, bereits vor dem tatsächlichen Beitritt dieser Länder wichtige Reformen anzustoßen, deren Erfüllung die Bedingung für die Mitgliedschaft war.<sup>24</sup> Insgesamt ging es vor allem um Politikfelder, weniger um *politics* und *polity*. Unter hohem Druck, eine große Zahl von Reformen auf den Weg zu bringen, wurden Parlamente in die Rolle von „Gesetzesfabriken“ gedrängt; parallel dazu kam es zur Stärkung der Regierungszentren und der Ministerialbürokratie.<sup>25</sup> Daher ist es wenig verwunderlich, dass sich die mit der Region befassende politikwissenschaftliche Analyse überwiegend mit verwaltungswissenschaftlichen Fragen der innerministeriellen Koordination<sup>26</sup> oder der Implementation verschiedenster Politikfelder auseinandersetzt<sup>27</sup>, wobei die Rolle von Parlamenten zumeist ausgeklammert blieb.<sup>28</sup>

Bereits während des Vorbeitrittsprozesses mehrten sich allerdings die Zweifel, ob die unter Zwang eingeführten Reformen in den ostmitteleuropäischen Staaten auch nachhaltig seien. Die Gefahr, dass die von Konditionalität getriebenen Anpassungen in vielen sensiblen

- 22 Vgl. *Bernhard Wessels*, Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context. The Europeanisation of Parliamentary Democracy, Abingdon 2005; *Sabine Kropp / Jonas Buche / Aron Buzogány*, Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene, in: *Gabriele Abels / Annegret Eppler* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 227 – 242.
- 23 Vgl. *Christiane Barnickel*, Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 1, S. 324 – 340; *Frank Wendler*, Challenging Domestic Politics? European Debates of National Parliaments in France, Germany and the UK, in: Journal of European Integration, 17. Jg. (2013), H. 1, S. 801 – 817; *Carlos Closa / Aleksandra Maatsch*, In a Spirit of Solidarity? Justifying the European Financial Stability Facility (EFSF) in National Parliamentary Debates, in: Journal of Common Market Studies, 52. Jg. (2014), H. 4, S. 826 – 842.
- 24 Vgl. für viele *Frank Schimmelfennig*, Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas, in: Leviathan, 32. Jg. (2004), H. 1, S. 250 – 268.
- 25 Vgl. *Barbara Lippert / Gaby Umbach / Wolfgang Wessels*, Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power, in: Journal of European Public Policy, 8. Jg. (2001), H. 6, S. 980 – 999.
- 26 Vgl. *Antoaneta Dimitrova / Dimiter D. Toshkov*, The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?, in: West European Politics, 30. Jg. (2007), H. 1, S. 961 – 986.
- 27 Beispielhaft seien hier die Beiträge in dem wohl einflussreichsten Band zum Thema genannt: *Frank Schimmelfennig / Ulrich Sedelmeier*, The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca 2005.
- 28 Vgl. die Beiträge in *Jürgen Dieringer / Andreas Maurer / Enikő Györi*, Europäische Entscheidungen kontrollieren: Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich, Thelem 2005; *Enikő Györi*, The Role of the Hungarian National Assembly in EU Policy-Making, in: *John O'Brennan / Tapio Rauio*, a.a.O. (Fn. 16), S. 220 – 240.

und/oder kostenintensiven Politikbereichen nach dem Beitritt zurückgenommen würden, ist in der Literatur zu *post-accession compliance* ein kontrovers diskutiertes Thema. Die bisherigen Befunde sind wenig eindeutig. Während quantitative Analysen den Ländern beeindruckende Erfolge bescheinigen<sup>29</sup>, weisen qualitative Studien auf die „*world-of-dead-letters*“<sup>30</sup> hin, also auf die Diskrepanz zwischen rechtlicher Umsetzung und tatsächlicher Praxis. In einer konzeptionellen Fassung des Themas unterstreicht *Antoaneta Dimitrova*, dass es vor allem von lokalen Akteurskonstellationen und deren Interessen abhängt, ob und wie externe Normen übernommen und mit Leben gefüllt werden oder aber „*empty shells*“ bleiben.<sup>31</sup> Mit der Unterscheidung zwischen „Normübernahme durch Zwang“ und „Normübernahme durch Sozialisierung“ weist *Ulrich Sedelmeier* hingegen auf Nachwirkungen unterschiedlicher EU-Einflüsse während der Vorbeitrittsphase auch nach dem Beitritt hin.<sup>32</sup>

An dieser Stelle wird deutlich, dass die zwei hier umrissenen Teilbereiche der Europäisierungsforschung bei der Frage von Normen und deren Anwendung konvergieren. Im Grunde geht es in beiden Fällen – also bei der tatsächlichen Nutzung von parlamentarischen Rechten und bei der tatsächlichen Einhaltung europäischer Rechte – um Bereiche, die das organisationstheoretische Feingerüst der Europäisierungsforschung freilegen. So betont etwa die Theorie des institutionellen Isomorphismus<sup>33</sup>, dass Organisationen auf externen Druck mit der Übernahme von formalen Strukturen reagieren, die in ihrem Organisationsumfeld hohes Ansehen genießen. Formale Strukturen erlauben die Stärkung der Legitimität und sichern so das Überleben der Organisation; an der Effektivität der gefundenen Lösung an sich sind Organisationen nur wenig interessiert. Bei den Anpassungsprozessen an die organisationale Umwelt unterscheiden *DiMaggio* und *Powell* zwischen Isomorphismus durch Zwang (hier wirken etwa rechtliche Regelungen als verbindliche Vorgaben), durch Nachahmung (als erfolgreich angesehene organisationale Lösungen anderer Akteure werden durch Imitation übernommen) und durch normativen Druck (gesellschaftliche Erwartungen beeinflussen die Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation).<sup>34</sup> Gleichzeitig unterstreicht die Organisationstheorie das fortwährende Auseinanderdriften von formalen, externen Erwartungen und dem Handeln innerhalb der Organisation.<sup>35</sup> Zwar würden Organisationen ihre formale Fassade versuchen aufrecht zu erhalten, doch kommt es zu einer zunehmenden Entkopplung zwischen externen und internen Zielen. Wie in den folgenden Abschnitten zu sehen sein wird, spielen sowohl die Mechanismen der Isomorphie als auch die Entkopplung beim institutionellen Gestalten der Europäisierung der Parlamentstätigkeit in den 2004 und 2007 beigetretenen Ländern eine Rolle.

- 29 Vgl. *Dimiter Toshkov*, Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe, in: European Union Politics, 9. Jg. (2008), H. 4, S. 379 – 400.
- 30 Vgl. *Gerda Falkner / Oliver Treib / Elisabeth Holzleithner*, Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?, Aldershot 2008.
- 31 Vgl. *Antoaneta L. Dimitrova*, The New Member States in the EU in the Aftermath of Accession. Empty Shells?, in: Journal of European Public Policy, 17. Jg. (2010), H. 3, S. 137 – 148.
- 32 Vgl. *Ulrich Sedelmeier*, Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Compliance in the New Member States: A Research Note, Oxford 2006.
- 33 Vgl. *Paul J. DiMaggio / Walter W. Powell*, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, in: American Sociological Review, 48. Jg. (1983), H. 2, S. 147 – 160.
- 34 Vgl. ebenda, S. 150.
- 35 Vgl. *John W. Meyer / Brian Rowan*, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 83. Jg. (1977), H. 2, S. 340 – 370.

## 2. Europäisierung durch Imitation

Die ostmittel- und südosteuropäische Erweiterungswelle eröffnete ein einmaliges „Laboratorium“ für die vergleichende Analyse institutioneller Anpassungen durch isomorphe Prozesse, aber auch durch pfadabhängige Entwicklungen, welche die Beharrungskraft nationaler institutioneller Lösungen betonen. Um solche Prozesse aufzudecken, reicht es allerdings kaum, den Blick nur auf die im Jahr 2004 und 2007 der EU neu beigebrachten Parlamente zu werfen. Isomorphe Lernprozesse entstehen durch Interaktionen im organisatorischen Feld. Mit dem „*multilevel parliamentary field*“<sup>36</sup> haben Ben Crum und John Erik Fossum dieses für europäische Parlamente konzeptualisiert; darin agieren regionale und nationale Parlamente sowie das Europäische Parlament und bilden das Umfeld für Imitations- und Lernprozesse.<sup>37</sup>

Um die Wirkung solcher Prozesse auf die ostmitteleuropäischen Parlamente zu verdeutlichen, wird hier auf die mittlerweile auch für die ostmitteleuropäischen Staaten verfügbaren Indizes und Rankings der europapolitischen Parlamentsforschung zurückgegriffen. Ausgewählt wurden die drei umfassendsten Indizes, die sich auf alle EU-Staaten beziehen.<sup>38</sup> Diese Indizes unterscheiden sich zwar etwas bei der Operationalisierung und dem Zeitpunkt, auf den sich der Index bezieht und legen auf formale Aspekte der Kontrolle Wert, doch eignen sie sich dazu, einen ersten Ländervergleich zu ermöglichen. Diese Indizes fassen mehrere Aspekte parlamentarischer Kontrollstärke quantifizierend zusammen, darunter sind Charakteristika wie die Einbindung von Fachausschüssen in die Arbeit des Europaausschusses, der Zugang parlamentarischer Akteure zu relevanten Informationen oder die Art der Mandatierung der Regierung. Insbesondere das Mandatierungsrecht ist in den Mitgliedstaaten recht unterschiedlich ausgestaltet, worauf auch die grobe Unterteilung der parlamentarischen Kontrollsysteme in mandat- und dokumentbasierte Systeme zurückgeht. Das mandatierende Modell, das in seiner klassischen Form in Dänemark benutzt wird, bindet die Regierungsvertreter bei Verhandlungen auf der europäischen Ebene. Dabei wird der Regierung ein relativ striktes Mandat ausgestellt, das detaillierte Parameter beinhaltet, welche Position der Verhandelnde einnehmen darf. Im Gegensatz zu dieser starken Bindung werden im konkurrierenden Modell der dokumentbasierten Kontrolle, das zum Beispiel beide Häuser im Vereinigten Königreich praktizieren, nur einige Dokumente einer eingehenden Kontrolle unterzogen.

Die Europaausschüsse der hier untersuchten Staaten entstanden während der 1990er Jahre; ihre Aufgabe war es zunächst, den Anpassungsprozess an die erhoffte EU-Mitglied-

36 Ben Crum / John E. Fossum, The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU, in: European Political Science Review, 1. Jg. (2009), H. 2, S. 249 – 271.

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

38 Vgl. Katrin Auel / Angela Tacea, Fighting Back? And if yes, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs Paper prepared for the 13th Biennial Conference of the European Union Studies Association Baltimore, 9.-11. Mai 2013, Baltimore; Jan Karlas, National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement, in: West European Politics, 35. Jg. (2012), H. 5, S. 1095 – 1113, Thomas Winzen, National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison, in: West European Politics, 35. Jg. (2012), H. 3, S. 657 – 672.

*Tabelle 1: Drei Rangordnungen parlamentarischer Kontrollstärke in europäischen Belangen*

		Karlas 2012	Winzen 2012	Auel / Tacea 2013
Finnland	(FI)	1	2	1
<i>Litauen</i>	(LT)	1	2	2
Dänemark	(DK)	2	1	2
<i>Estland</i>	(EE)	1	4	3
Deutschland	(D)	4	4	2
Schweden	(SE)	3	6	2
<i>Slowenien</i>	(SI)	3	5	4
Niederlande	(NL)	5	6	3
<i>Slowakei</i>	(SK)	5	2	7
<i>Polen</i>	(PL)	3	5	7
<i>Ungarn</i>	(HU)	4	5	7
Österreich	(A)	5	6	5
<i>Lettland</i>	(LV)	5	5	6
<i>Rumänien</i>	(RO)	6	3	10
<i>Tschechien</i>	(CZ)	9	6	5
Frankreich	(F)	7	9	6
Italien	(I)	8	7	7
<i>Bulgarien</i>	(BG)	9	5	8
Großbritannien	(UK)	10	7	7
Malta	(M)	11	8	7
Irland	(IE)	12	8	8
Portugal	(PT)	12	8	8
Luxemburg	(LU)	10	11	8
Spanien	(ESP)	12	10	9
<i>Estland</i>	(EL)	12	10	11
Zypern	(CY)	12	12	10
Belgien	(BE)	12	11	12

Anmerkung: Die Tabelle stellt jeweils die von den Autoren erfassten Rangordnungen parlamentarischer Kontrollstärke dar und bezieht sich nur auf die jeweiligen Unterhäuser. Die osteuropäischen Parlamente sind kursiv gesetzt. Da von den Autoren bei einzelnen Parlamenten (Unterhäuser) die gleiche parlamentarische Kontrollstärke gemessen wurde, erhielten oft mehrere Parlamente die gleiche Rangordnung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Katrin Auel / Angela Tacea, a.a.O. (Fn. 38); Jan Karlas, a.a.O. (Fn. 38); Thomas Winzen, a.a.O. (Fn. 38).

schaft zu begleiten. Polen, Ungarn und Slowenien, die regionalen Spitzensreiter bei Beitrittsbemühungen, hatten bereits Anfang der neunziger Jahre Europaausschüsse ins Leben gerufen, die anderen Parlamente folgten bis Ende des Jahrzehnts. Nach den Beitrittswellen in den Jahren 2004 und 2007 änderten sich die Profile dieser Ausschüsse von der Kontrolle der Regierung bei den Beitrittsbemühungen zur Kontrolle der Regierung in Verhandlungen auf europäischer Ebene. Die Rankings in Tabelle 1 zeigen, dass die parlamentarischen Kontrollrechte bei EU-Angelegenheiten in den Unterhäusern der ostmitteleuropäischen Staaten erstaunlich stark sind. So gehören insbesondere die baltischen Parlamente zu den formalrechtlich stärksten in der EU. Die Parlamente Polens, der Slowakei, Sloweniens und Un-

garns können auch als relativ stark eingeschätzt werden. Lediglich die Unterhäuser Tschiens, Rumäniens und Bulgariens rangieren unter den eher schwachen Parlamenten.

Für die Unterschiede in den parlamentarischen Kontrollrechten in EU-Angelegenheiten haben frühere Studien im westeuropäischen Kontext vor allem strukturelle und/oder präferenzbasierte Erklärungen angeboten, wie im nordischen Kontext die dort häufiger vorkommenden Minderheitsregierungen, in anderen Fällen die Stellung des Parlaments im politischen System oder die Stärke des Ausschusswesens.<sup>39</sup> Ein kuriosischer Blick auf die ostmitteleuropäischen Staaten kann diese Faktoren nicht unmittelbar bestätigen; lediglich die von der europapolitischen Kontrollstärke unabhängige Parlamentsmacht spielt in der Analyse von *Jan Karlas* eine bedeutende Rolle.<sup>40</sup> Es liegt also nahe, dass hier auch andere, zeit- und/oder regionspezifische Faktoren gewirkt haben könnten. Einerseits lässt sich dies dahingehend interpretieren, dass stärkere Kontrollmechanismen insgesamt als Antwort auf eine zunehmende Verlagerung der politischen Entscheidungsbefugnisse auf die europäische Ebene zu sehen sind. Andererseits lässt sich dies durch den Verweis auf interparlamentarische Lernprozesse ergänzen, die vor allem durch mimetische und normative Isomorphie entstanden sind. Trotz der bedeutenden strukturellen Unterschiede zwischen den Beitrittsländern und Dänemark, Finnland oder Schweden haben sich viele bei der Gestaltung ihrer parlamentarischen Kontrollmodelle an diesen Beispielen orientiert. Eine Reihe von sowohl formellen als auch informellen interparlamentarischen Netzwerken spielte dabei eine Rolle.<sup>41</sup> Neben COSAC, der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, die sich als Informationsplattform anbot, waren Kontakte über die europäischen Parteienfamilien ein Faktor bei der Institutionenwahl.<sup>42</sup> Wichtig waren in diesem Lernprozess insbesondere die Parlamentsverwaltungen der nordischen Länder, die ihr eigenes Kontrollmodell anpriesen und es durch persönliche Kontakte den nach Lösungen suchenden ostmitteleuropäischen Parlamenten als Blaupause anboten. Die baltischen Staaten waren die Hauptempfänger dieser institutionellen „Transplantate“, was durch die engen politischen und kulturellen Beziehungen zusätzlich erleichtert wurde. In Ungarn, Slowenien und der Slowakei war zusätzlich das österreichische Modell prägend. Interessant ist auch der tschechische Fall, da hier gegen den regionalen Trend für ein System optiert wurde, das eher eine schwache Kontrolle in EU-Angelegenheiten vorsieht. Auch bei dieser Entscheidung standen allerdings Beziehungen zu den alten Mitgliedstaaten Pate: Die tschechische Parlamentsverwaltung orientierte sich am Vereinigten Königreich, mit dem sie nicht nur eine historisch gewachsene politisch-kulturelle Nähe verbindet, sondern das auch die Frage der Koordination beider Parlamentskammern beispielhaft gelöst hat.<sup>43</sup>

39 Vgl. *Tapio Raunio*, Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation, in: *Journal of Legislative Studies*, 11. Jg. (2005), H. 3/4, S. 319 – 342.

40 Vgl. *Jan Karlas*, a.a.O. (Fn. 38).

41 Vgl. *Aron Buzogány*, a.a.O. (Fn. 37).

42 Vgl. *Ivy Hamerly*, Christian Democratic Parties and the Domestic Parliamentary Response to European Integration, in: *Journal of Church and State*, 54. Jg. (2012), H. 3, S. 214 – 239.

43 Vgl. *Magdaléna Zralá*, Parliamentary Scrutiny in the Czech Republic After Accession to the European Union, in: *Jürgen Dieringer / Enikő Györi / Andreas Maurer* (Hrsg.), *Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich*, Dresden 2005, S. 181 – 187.

### 3. Die Europaaktivitäten ostmitteleuropäischer Parlamente

Betrachtet man lediglich formale Institutionen, geht es um Handlungspotenziale, die Akteure ausschöpfen können oder auch nicht: Die bloße Institutionalisierung sagt wenig über die tatsächliche Stärke parlamentarischer Kontrolle aus. Es bedarf der Untersuchung, wie die in den zehn Beitrittsstaaten der letzten EU-Erweiterungsrounde installierten, zum Teil recht starken Kontrollinstrumente tatsächlich angewendet werden. Aus organisationstheoretischer Perspektive gewendet geht es hier also darum, ob die neuen, teilweise durch isomorphe Lernprozesse übernommenen Institutionen mit Leben gefüllt werden, oder ob es zu Entkopplungseffekten kommt.<sup>44</sup> Wie oben dargelegt, hat dieses Thema unter den Stichworten „*world of dead letters*“ und „*empty shells*“ in der einschlägigen Literatur bereits einige Aufmerksamkeit erfahren.<sup>45</sup>

Einzelne Fallstudien zum parlamentarischen Alltag der neuen Mitgliedstaaten zeigen, dass Institutionen nicht oder nur rudimentär genutzt werden; Ausschüsse, Unterausschüsse und formale Kontrollrechte sind in einigen Mitgliedstaaten lediglich Fassade geblieben, hinter der sich ein untätigtes oder faktisch machtloses Parlament verbirgt.<sup>46</sup> Für eine möglichst umfassende vergleichende Analyse der europapolitischen Aktivitäten der zehn hier diskutierten Parlamente soll es nicht nur um deren Kontrolltätigkeiten gehen. Vielmehr wird neuen Überlegungen Rechnung getragen, die die Rolle der parlamentarischen Kommunikationsfunktion in Bezug auf die Europäische Union aufwerten<sup>47</sup> oder sogar für die Einführung neuer Funktionen plädieren, die sich etwa auf die horizontale Koordination zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten beziehen.<sup>48</sup> Im Fall der Kontrolle europäischer Gesetzgebungsprozesse lassen sich zwei Adressaten dieser Funktion ausmachen: die eigene Regierung und die Institutionen der EU (Rat, Parlament und Europäische Kommission). Die erste Dimension, die Kontrolle der Regierung, lässt sich anhand von Indikatoren wie die Sitzungshäufigkeit des Europaausschusses, die Anzahl der sowohl vom Europaausschuss als auch von den Fachausschüssen beratenen Dokumente und die Zahl der Mandatarierungen messen. Die zweite Dimension, die Kontrolle der EU-Institutionen, kann über die Beteiligung der Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle operationalisiert werden. Seit

44 Vgl. John W. Meyer / Brian Rowan, a.a.O. (Fn. 35).

45 In einem ähnlichen Zusammenhang und bezogen auf osteuropäische Parlamente wurde vom Autor dieser Studie das Bild „potemkin'sche Parlamente“ benutzt, vgl. Aron Buzogány, Potemkin'sche Parlamente? Die Europagremien mittelosteuropäischer Staaten zwischen Schein und Sein, in: Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 397 – 419.

46 Vgl. Aron Buzogány, True Control or Trompe-l'œil? Parliamentary Scrutiny of EU Policies in the Hungarian Parliament, in: Krisztina Arató / Zsolt Enyedi / Ágnes Lux (Hrsg.), Structures and Futures of Europe, Budapest 2011, S. 129 – 153; Angela Tacea, The Slow Adaptation of the New Member States: The Romanian Parliament and the European Integration, in: Claudia Heffler / Christine Neuhold / Olivier Rozenberg / Julie Smith (Hrsg.), The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union, Hounds mills / New York 2015, S. 613 – 631.

47 Vgl. Katrin Auel / Tapio Raunio, Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs, in: The Journal of Legislative Studies, 20. Jg. (2014), H. 2, S. 1 – 12.

48 Vgl. Carina Sprungk, Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten, in: Gabriele Abels / Anneli Eppeler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 211 – 226.

der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages haben nationale Parlamente das Recht, „begründete Stellungnahmen“ (so genannte *reasoned opinions*) zu einzelnen EU-Gesetzgebungs vorschlägen einzureichen und damit unmittelbar die Europäische Kommission zumindest zu beeinflussen.<sup>49</sup> Bei der Kommunikationsfunktion kommen parlamentarische Debatten zu europäischen Themen in Frage, etwa zu Entwicklungen bei der Eurokrise. Zu unterscheiden ist hier zwischen Debatten, die bereits vor dem Zeitpunkt der Entscheidungsfindung in den Europäischen Räten stattfinden (*ex ante*) und der *ex post* Kontrolle durch die nachgelagerte Befragung der Bundesregierung im Parlament. Zu den Aktivitäten, die unter die neue „Koordinierungsfunktion“ fallen, lassen sich etwa die Beteiligung der Parlamente am durch den Lissaboner Vertrag initiierten „politischen Dialog“ fassen. Im Rahmen dieses Dialogs können nationale Parlamente politisch-inhaltliche Stellungnahmen zu europäischen Legislativvorhaben an die Europäische Kommission übermitteln. Auch die Teilnahme an Foren des interparlamentarischen Austausches im Rahmen des COSAC-Netzwerkes, das die Europaausschüsse der nationalen Parlamente miteinander verbindet, kann zur Koordinierungsfunktion gerechnet werden.

Benutzen die Parlamente tatsächlich ihre durchaus respektablen Prärogative in europäischen Fragen? Tabelle 2 zeigt eine Zusammenstellung anhand der drei zuvor identifizierten Funktionen Kontrolle, Kommunikation und Koordination. Danach kann man keineswegs von einer Homogenisierung europapolitischer Aktivitäten innerhalb der untersuchten Region sprechen.<sup>50</sup> Hinsichtlich der Kontrollfunktion lassen sich zwar in einigen Parlamenten recht hohe Aktivitätsniveaus der Europaausschüsse feststellen; dies scheint allerdings kaum mit der Intensität anderer Kontrollvariablen, etwa der Einbeziehung anderer Fachausschüsse, zu tun zu haben. Das litauische und das lettische Parlament stechen als besonders aktiv heraus, was sich sowohl in der hohen Zahl an Ausschusssitzungen als auch in der Mandatierungshöhe niederschlägt. Bei der Einbeziehung von Fachausschüssen scheinen sich ebenfalls verschiedene Muster entwickelt zu haben. Eine Gruppe von Parlamenten (Ungarn, Estland, Litauen, Slowakei) zieht bei so gut wie allen im Europaausschuss diskutierten Vorschlägen noch einen Fachausschuss hinzu. In Polen, Tschechien, Slowenien und Rumänien hingegen scheinen die Fachausschüsse gar nicht oder kaum einbezogen worden zu sein. Bei begründeten Stellungnahmen zeigten lediglich die Unterhäuser der zwei größten Länder aus der Region, der polnische *Sejm* und die rumänische *Camera Deputaților*, sowie der litauische *Seimas* eine starke Aktivität. Letzterem bescheinigen alle drei konsultierten Rankings (siehe oben) die stärksten Kontrollkompetenzen in der Region. Die relativ häufige Beteiligung der rumänischen und polnischen Kammer weist möglicherweise auf die Bedeutung von zwei neuen Entwicklungen im europäischen „Mehrebenenparlamentarismus“ hin: Erstens ist es angesichts der im Rat gewichtigen Stimme Polens, aber auch Rumäniens, vorstellbar, dass Anreize für die parlamentarischen Akteure steigen, an diesen Entscheidungen teilzuhaben. Zweitens bildet sich unter den geltenden neuen Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle in Europa zunehmend eine Art „kooperativer Parlamentarismus“.

49 Für eine detaillierte Darstellung des Themas siehe Aron Buzogány / Andrej Stuchlik, Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 356 – 377.

50 Um diesen intra-regionalen Vergleichscharakter zu gewährleisten, bezieht sich die Kategorienbildung in der Tabelle auf die regionalen und nicht die europaweiten Daten.

Tabelle 2: Drei Dimensionen parlamentarischer Aktivitäten

Land	Sitzungen des Europaausschusses <sup>a</sup>	Kontrolle			Kommunikation		Koordination	
		Behandelte Dokumente <sup>b</sup>	Einbeziehung anderer Ausschüsse <sup>b</sup>	Stellungnahmen zu Regierungspositionen <sup>c</sup>	Zahl der Begründeten Stellungnahmen <sup>c</sup>	Ex ante Debatte <sup>d</sup>	Ex post Debatte <sup>d</sup>	Teilnahme an COSAC Treffen <sup>e</sup>
BG	M	k.A.	k.A.	k.A.	2	N	N	M 23
CZ	N	M	N	N	1	M	N	H 26
EE	M	M	H	H	1	H	N	M 4
HU	M	N	M	N	1	N	N	N 3
LT	H	N	N	H	9	M	H	M 15
LV	H	N	H	N	2	M	N	N 4
PL	H	H	N	H	12	M	N	H 16
RO	N	M	N	k.A.	5	N	N	M 110
SI	M	N	M	M	3	M	N	H 4
SK	N	H	H	H	1	M	N	N 6

Anmerkung: Die Tabelle bezieht sich nur auf die Unterhäuser. H = hoch, M = mittel, N = niedrig. Für die Länderkürzel vgl. Tabelle 1.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von:

<sup>a</sup> Astrid Spreitzer / Anne-Sylvie Pigeonnier, Parliamentary Scrutiny of EU Affairs: Cross-National Comparison With QCA, 10th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians Wroxton College, Oxfordshire, Großbritannien, 28./29. Juli 2012.

<sup>b</sup> Jan Karlas, Parliamentary Control of EU Affairs in Central and Eastern Europe: Explaining the Variation, in: Journal of European Public Policy, 18. Jg. (2011), H. 2, S. 258 – 273.

<sup>c</sup> Zusammenstellung anhand der Jahresberichte des Generalsekretariats der Europäischen Kommission 2010 bis 2013. Ich danke Cordt Nowak für die Hilfe bei der Aufbereitung der Daten.

<sup>d</sup> Wolfgang Wessels / Olivier Rozenberg / Mirte van den Berge / Claudia Heftler / Valentin Kreilinger / Laura Ventura, a.a.O. (Fn. 52), S. 38.

<sup>e</sup> Valentin Kreilinger, The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance, Paris 2013.

mus“ heraus.<sup>51</sup> Die für die „gelbe“ und „orange“ Karte nötigen Quoren zwingen Parlamente zu einer „Koalitionsbildung“: Nur wenn genügend Stimmen anderer Parlamente eingesammelt sind, kann eine Rüge überhaupt eine Chance auf Erfolg haben.

Bei der Kommunikationsfunktion zeigt sich, dass sie, zumindest bezogen auf die Debatten über Europäische Räte, insgesamt recht wenig ausgefüllt wurde – vor allem im Ver-

51 Für eine frühe Formulierung dieser Idee in demokratietheoretischer Absicht siehe Gerd Grözinger, Die „Vereinigten Parlamente von Europa“ und weitere Überlegungen zur subsidiären Demokratie, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main 2003, S. 211 – 231.

gleich zu den „alten“ Mitgliedstaaten.<sup>52</sup> Da es hier in den letzten Jahren vor allem um Krisenereignisse in der Eurozone ging, ist es verständlich, dass vor allem die Euro-Länder, oder solche, die es bald werden wollten, den Krisengipfeln größere Bedeutung beimaßen. Was die Teilnahme an interparlamentarischer Koordination angeht, etwa beim politischen Dialog, gehören tendenziell wieder die größeren Parlamente zu den aktiveren.

Für einen systematischen Vergleich von potentiellen Erklärungsfaktoren für die gefundenen Unterschiede kann die Literatur über die parlamentarische Kontrolle in EU-Angelegenheiten herangezogen werden.<sup>53</sup> Zu erwarten wäre zunächst, dass die verschiedenen Dimensionen parlamentarischer Europaaktivitäten in einem sichtbaren Zusammenhang zu der Kontrollstärke stehen. Ein weiteres viel diskutiertes Argument, das seinen Ursprung in der Untersuchung skandinavischer Staaten hat, bezieht sich auf die Art von Koalitionsregierungen: Danach sollen Minderheitsregierungen, die folglich auch in der Europapolitik über keine stabilen parlamentarischen Mehrheiten verfügen, zu höherer Aktivität in der Europapolitik führen. Zudem wird die These vertreten, dass sich die Euroskepsis, und zwar sowohl in der Bevölkerung als auch in den Fraktionen, auf die Intensität der Auseinandersetzung des Parlamentes mit der EU auswirken kann. Schließlich geht die neuere Parlamentsforschung davon aus, dass die Ausgestaltung der parlamentarischen Kapazitäten in der Europapolitik, also etwa die Professionalität der Parlamentsverwaltung<sup>54</sup>, erheblichen Einfluss auf die Bewältigung europabegrener Aufgaben hat.

Die Operationalisierung erfolgte auf der Grundlage von Eurobarometer-Daten über die Unterstützung der Bevölkerung für die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes. Dabei wurden Durchschnittswerte für die vier Jahre gebildet, die seit der Verabschiedung des Lissaboner Vertrages vergangen sind (2010 bis 2013). Die parteipolitische Dimension bezüglich der EU-Politik wird anhand des Chapel Hill Expert Survey (CHES) gemessen, welche eine Frage nach politischem Konflikt bezüglich der EU unter den parlamentarischen Parteien beinhaltet. Der Anteil der Minderheitsregierungen wurde aus dem European Representative Democracy Data errechnet, während die Daten über die Personalstärke der Parlamentsverwaltungen bezüglich Europa aus einer COSAC-Umfrage stammen.<sup>55</sup>

Tabelle 3 stellt die Zusammenhänge zwischen den Dimensionen parlamentarischer Aktivitäten und den möglichen Erklärungsfaktoren für die zehn untersuchten Länder in Form einer Korrelationstabelle dar. Insgesamt gibt es kaum Anzeichen für eine allgemeine Entkopplung. Vielmehr haben die Parlamente der Region unterschiedliche Strategien und Schwerpunkte in ihren EU-bezogenen Aktivitäten gewählt, die aber oft mit politikwissenschaftlichem Instrumentarium erklärt werden können. Bezuglich der europapolitischen Kontrollstärke zeigt sich, dass Parlamente, die formalrechtlich starke Kompetenzen haben,

<sup>52</sup> Vgl. Wolfgang Wessels / Olivier Rozenberg / Mirte van den Berge / Claudia Heffler / Valentin Kreilinger / Laura Ventura, Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits, Brüssel 2013.

<sup>53</sup> Vgl. Tapio Raunio, a.a.O. (Fn. 39); Rudolf Pahre, Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union, in: Journal of Conflict Resolution, 41. Jg. (1997), H. 3, S. 147 – 174.

<sup>54</sup> Vgl. Thomas Christiansen / Anna-Lena Högenauer / Christine Neuhold, National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization Rather Than Democratization, in: Comparative European Politics, 12. Jg. (2014), H. 2, S. 121 – 140.

<sup>55</sup> Vgl. COSAC, Twentieth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Vilnius 2013.

Tabelle 3: Ergebnisse der Korrelationstabelle

	Kontrolle		Kommunikation		Koordination	
	Zahl der Stellungnahmen	Begründete Stellungnahmen	Ex ante	Ex post	Beteiligung an COSAC-Treffen	Teilnahme am politischen Dialog
formale Kontrollstärke <sup>a</sup>	-0.89*	-0.17	-0.41	-0.28	0.33	0.00
formale Kontrollstärke <sup>b</sup>	-0.80*	-0.26	-0.66*	-0.66*	0.10	0.55
formale Kontrollstärke <sup>c</sup>	-0.40	0.05	-0.80	-0.25	0.00	0.40
Minderheitsregierung	-0.05	-0.12	-0.42	-0.35	-0.30	0.11
Öffentliche Meinung (Pro EU)	0.61	0.67*	-0.13	0.25	0.56	0.33
Parteienkonflikt über EU	-0.09	0.42	-0.09	0.06	0.83*	0.27
Stärke der Parlamentsverwaltung im Bereich EU	0.40	0.80*	-0.39	0.37	0.65	0.73

Anmerkung: Korrelationen nach Spearmans- $\rho$ , N = 10.  
Quelle: Eigene Berechnung anhand:  
<sup>a</sup> Thomas Winzen, a.a.O. (Fn. 38).  
<sup>b</sup> Jan Karlas, Parliamentary Control of EU Affairs in Central and Eastern Europe: Explaining the Variation, in: Journal of European Public Policy, 18. Jg. (2011), H. 2, S. 258 – 273.  
<sup>c</sup> Katrin Auel / Angela Tacea, a.a.O. (Fn. 38).

überwiegend auch bereit sind diese auch aktiv zu nutzen: starke Zusammenhänge gibt es bei der tatsächlichen Nutzung der Kontrollinstrumente gemessen an der Zahl parlamentarischer Stellungnahmen zu Regierungspositionen sowie bei der Häufigkeit von ex ante und ex post Debatten hinsichtlich von Zusammenkünften des Europäischen Rates. Hingegen scheint die auf das Regierungsformat bezogene Erklärung in den ostmitteleuropäischen Staaten nicht zu tragen: Zwar gab es im Untersuchungszeitraum 2010 bis 2013 einige Minderheitsregierungen in der Region, etwa in Bulgarien oder Rumänien, allerdings scheinen diese Muster nicht eindeutig in mehr oder weniger parlamentarische Aktivität übersetzt zu werden. Hingegen hat die öffentliche Meinung bezüglich der EU zumindest im Bereich der „begründeten Stellungnahmen“ einen signifikant positiven Effekt: Anders als hier vielleicht intuitiv zu erwarten wäre, sind es vor allem die Länder, deren Bevölkerung der EU sehr hohe Zustimmungsraten entgegenbringt, wie etwa Polen und Rumänien, die besonders aktiv bei der Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses auf der europäischen Ebene sind. Dieser Befund kann möglicherweise auch als Hinweis für unterschiedliche Beweggründe für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion auf der EU-Ebene gedeutet werden. Während die auf Westeuropa bezogene Parlamentsforschung davon ausging, dass euroskeptische Parteien und eine euroskeptische öffentliche Meinung das parlamentarische Kontrollrecht stärke, scheint in Osteuropa die Beteiligung an Kontrollverfahren eher auf europafreundliche Beweggründe zurückführbar zu sein. Auch europabezogene Konflikte zwischen den politischen Parteien wirken in dieselbe Richtung, der Zusammenhang ist in diesem Fall allerdings nicht signifikant. Schließlich zeigt es sich auch, dass die Stärke der Parlamentsverwaltung insbesondere in neuen Bereichen, die als Folge der Innovationen des Lissabon-

Vertrages entstanden sind, eine statistisch signifikante Rolle spielt. Sowohl die Beteiligung am „politischen Dialog“, als auch die Benutzung „begründeter Stellungnahmen“ scheint mit einer kompetenten und zahlenmäßig gut aufgestellten Parlamentsverwaltung zusammenzuhängen.

#### 4. Fazit: Nicht nur „potemkinsche Parlamente“

Die Beitrittsperspektive zur Europäischen Union wirkte in den zehn ostmitteleuropäischen Staaten vielfach stabilisierend und förderte die demokratische Konsolidierung in der Region. Paradoxalement gilt in einem anderen Teil der Europaforchung gerade die unter einem vermeintlichen „doppelten Demokratiedefizit“ leidende EU als Grund für die „Entparlamentarisierung“ auf der nationalen Ebene. Die hier vorgestellten Befunde zur Europäisierung der Parlamente in diesen Ländern bedienten sich organisationstheoretischer Konzepte der Isomorphie und der Entkopplung, wobei der Schwerpunkt auf institutionellen Antworten lag. Formalrechtlich sind die in den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten gefundenen institutionellen Lösungen zur parlamentarischen Kontrolle der Europätigkeit ihrer Regierungen einigen gut entwickelten, vor allem nordeuropäischen Lösungen sehr nah. Die meisten Staaten optierten für potentiell starke parlamentarische Rechte in Bezug auf die Kontrolle der Regierung. Der Unterschied zwischen Ost und West besteht vor allem in dem zur Institutionenwahl führenden Weg. Während in den „alten Mitgliedstaaten“ die gefundenen institutionellen Lösungen meistens Ergebnisse einer komplexen Aushandlung zwischen einer Vielzahl von politischen und administrativen Akteuren waren, war der vorherrschende Modus der Institutionenwahl in Ostmitteleuropa die Imitation durch *policy transfer*. Gewissermaßen im Zeitraffer waren diese Parlamente mit einer Reihe von politischen und binnenorganisatorischen Entscheidungen konfrontiert, die sich in den anderen Mitgliedstaaten teilweise über mehrere Jahrzehnte herausbilden konnten.

Hat dieser Prozess der Isomorphie durch Imitation zu einer Entkopplung zwischen „Schein“ und „Sein“, zwischen der formalrechtlichen Ausgestaltung der Kontrollregime und ihrer tatsächlichen Nutzung geführt? Hier sind durchaus bedeutende Unterschiede zwischen den Parlamenten der Region bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollbefugnisse zu verzeichnen; von der befürchteten allgemeinen Entkopplung kann allerdings keine Rede sein. Vielmehr haben es die ostmitteleuropäischen Parlamente schnell gelernt, die neuen Institutionen an die lokalen Gegebenheiten anzupassen – was nicht zwangsläufig bedeutet, dass diese nicht benutzt werden. Blickt man nicht nur auf Kontrolle, sondern auch auf Kommunikation und Koordination, wird deutlich, dass unterschiedliche Faktoren die Wahrnehmung verschiedener Aktivitätstypen fördern oder hindern. Auch wenn die untersuchte Zeitspanne noch recht kurz ist: In dieser Hinsicht scheint es keine grundsätzlichen Unterschiede zu westeuropäischen Praktiken zu geben. Diese Befunde zu erhärten – oder zu verwerfen – stellt den wichtigsten Forschungsbedarf der nächsten Jahre bezüglich der Europäisierung ostmitteleuropäischer Parlamente dar.