ZPB

1 | 2013 6. Jahrgang, Seiten 1-48

Zeitschrift für Politikberatung

POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: **Prof. Dr. Andrea Römmele**, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | **Dr. Svenja Falk**, Accenture Research, Berlin, Germany, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | **PD Dr. Martin Thunert**, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: Prof. Dr. h.c. Roland Berger, Roland Berger Strategy Consultants | **Vito Cecere**, Auswärtiges Amt | **Prof. Dr. Jobst Fiedler**, Hertie School of Governance | **Prof. Dr. Dietmar Fink**, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | **Prof. Dr. Justus Haucap**, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | **Dr. Christian Humborg**, Transparency International Deutschland e.V. | **Nikolaus Huss**, Politik Kommunikation | **Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte**, Universität Duisburg-Essen | **Prof. Dr. Sabine Kropp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | **Prof. Dr. Martin Lendi**, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | **Prof. Dr. Miriam Meckel**, Universität St. Gallen | **Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel**, Leuphana Universität Lüneburg | **Dr. Leonard Novy**, Institut für Medien- und Kommunikationspolitik | **Cem Özdemir**, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | **Anke Plättner**, Westdeutscher Rundfunk | **Peter Radunski**, MSL Group | **PD Dr. Dieter Rehfeld**, FH Gelsenkirchen | **Prof. Volker Riegger**, logos Holding AG | **Prof. Dr. Stefan A. Schirm**, Ruhr-Universität Bochum | **Dr. Rolf Steltemeier**, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | **Cornelius Winter**, de´ge´pol

Redaktion: **Henrik Schober**, M.A. (Chefredakteur) | **Johannes Staemmler**, MPP | **Andreas Hoffelder**, Dipl. Sozwiss.
Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 338, E-Mail: schober@hertie-school.org

Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise

Aron Buzogány, Sabine Kropp

Kernaussagen

Die derzeitige Finanz- und Eurokrise schwächt die Parlamente in der EU. Doch wirken Krisen auch als „Gelegenheitsfenster", die Akteurs- und Machtkonstellationen verändern und neue Entwicklungen ermöglichen können. Der Deutsche Bundestag hatte bereits vor der Krise und im Vorgriff auf den Lissabon-Vertrag organisatorische und institutionelle Reformen unternommen, um sein Informations- und Wissensmanagement in EU-Angelegenheiten zu verbessern und Mitsteuerungs- und Kontrollkapazitäten zu erweitern. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Entwicklung mit seinen jüngsten Urteilen zur Krise (zusätzliche) Schubkraft verliehen. Unsere Studie weist darauf hin, dass die Krise zudem zu einer stärkeren „Europäisierung" des Abgeordnetenverhaltens beigetragen hat. Fraktionen, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter nutzen heute zahlreiche informelle Strategien der Informations- und Wissensgenerierung mit dem Ziel, sich fachliche Expertise in EU-Angelegenheiten anzueignen und politisch priorisiertes und bewertetes Wissens zu gewinnen.

1. Einleitung: Der Bundestag in der Krise?

Vor der Abstimmung über den Euro-Rettungsfonds im Deutschen Bundestag befragte die ARD-Sendung „Panorama" im September 2011 eine Reihe von Abgeordneten vor laufender Kamera zum Inhalt der Entscheidung, die von Parlamentspräsident Norbert Lammert als das wichtigste Votum der laufenden Legislaturperiode angekündigt worden war (Spiegel Online, 2011 a). Die meisten Befragten konnten weder die Staaten benennen, denen die Hilfe zugutekommen würde, noch die durch den Rettungsfonds bedingten finanziellen Belastungen der deutschen Steuerzahler beziffern.[1] Die Sendung festigte den allgemeinen Eindruck, dass Parlamente Krisen nicht bewältigen können, weil es ihnen an Wissen und Expertise gebricht. Offenbar hat die aktuelle Krise der Eurozone die „Gubernativlastigkeit" der Politik (Nettesheim, 2012) weiter intensiviert und die von Wissenschaft und in der Öffentlichkeit vermutete Entmündigung der Abgeordneten noch deutlicher zutage treten lassen.

1 Die Sendung ist unter www.youtube.com/watch?v=iLLfUIm4sWs einsehbar.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Gleichwohl hat sich der Bundestag in den letzten Jahren in einem geradezu beeindruckenden Maße mit den Folgen der gegenwärtigen Krise der Eurozone befasst: 16 Gesetze, 26 Anträge und 60 Entschließungsanträge wurden behandelt, 350 parlamentarische Anfragen gestellt und hunderte Veranstaltungen durchgeführt (vgl. Hölscheidt, 2013). Trotz dieser Aktivitäten lässt die derzeitige Euro- und Finanzkrise – wie unter einem Vergrößerungsglas – grundlegende Probleme des modernen Parlamentarismus in aller Deutlichkeit aufscheinen. In Krisensituationen kollidiert die Notwendigkeit, dass die Regierung schnelle Entscheidungen trifft, mit dem aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Recht auf Parlamentsvorbehalt. Beschleunigung stärkt die Exekutiven, Parlamente hingegen benötigen Zeit, um die Regierung effektiv kontrollieren und politischen Entscheidungen in oft langwierigen Debatten und Prozessen die notwendige demokratische Legitimation verleihen zu können. Entschleunigung ist als Erfolgsrezept angesichts nicht abreißender Krisenbewältigung und stetigem Handlungsdruck jedoch unwahrscheinlich. Die in der EU seit Jahren schwelende Finanzkrise schwächt somit offenbar die Prinzipien der repräsentativen Demokratie (Wiefelspütz 2012, S. 250). Die Parlamente scheinen mehr denn je von entscheidungsrelevanten Informationen abgekoppelt, Abgeordnete überblicken angesichts vielschichtiger, unübersichtlicher Problemlagen die Folgen ihres Handelns nur noch mit Mühe. Eine stetig wachsende, schwer zu kanalisierende Informationsflut, die ständige mediale Aufmerksamkeit und Unsicherheiten über die Folgen komplexer Entscheidungen schränken die Handlungsfähigkeit der Parlamente empfindlich ein.

Dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in intergouvernementale Entscheidungszusammenhänge eingebunden sind, hindert die Parlamente daran, die dem Prinzip der Gewaltenteilung eingeschriebene Kontrollfunktion umfassend wahrzunehmen: Nicht nur sind die Ressourcen des Parlaments als Organisation und die Kapazitäten der einzelnen Parlamentarier begrenzt. Die Logik intergouvernementaler Verhandlungen erschwert es den Parlamenten zudem, EU-Angelegenheiten fortlaufend „mitzusteuern“: In parlamentarischen Regierungssystemen haben die regierungstragenden Fraktionen angesichts der gleichen parteipolitischen Ausrichtung kaum ein Interesse daran, der eigenen Regierung in den Verhandlungen im Ministerrat die Hände zu binden (Auel & Benz, 2005).

Wie sich die nationalen Parlamente in der EU an ihren schleichenden Bedeutungsverlust angepasst haben, zählt mittlerweile zu den gut erforschten Bereichen der Europäisierungsliteratur (für viele: Abels & Eppler, 2011; Maurer & Wessels, 2001; O'Brennan & Raunio, 2007). Viele Studien gehen inzwischen aber davon aus, dass die Entwicklungen der vergangenen Jahre in unterschiedliche Richtungen weisen, so dass von einem eindeutigen Machtverlust nicht die Rede sein kann. Dem Paradigma der EU-bedingten „Entparlamentarisierung“ werden Befunde entgegengesetzt, die auf eine „Reparlamentarisierung“ hinweisen. Den Parlamenten der Mitgliedstaaten ist es in der Tat – in unterschiedlichem Maße – gelungen, ihre Kontrollrechte bei EU-Entscheidungen auszuweiten. Weit weniger Aufmerksamkeit wurde allerdings der tatsächlichen Nutzung dieser Kontrollrechte durch die Parlamente und dem damit verbundenen Verhalten und den Einstellungen der Abgeordneten zuteil (Barnickel, 2012; Kropp, 2010 a; Wimmel, 2012). Die derzeitige Krise scheint nun diese erst unternommenen institutionellen und organisatorischen, auf verbesserte Arbeits- und Kontrollkapazitäten zielende Reformen wieder einzuholen. Offenbar gleichen die Anstrengungen, die Parlamente in der EU unternehmen, der Erzählung von Sisyphos und dem Marmorblock: Alle Mühen des tragischen Helden, der den Block immer wieder bis zum Berggipfel hinaufstemmt, bleiben vergebens – der Klotz rollt nach getaner Arbeit wieder den Berg hinab.

Der nachfolgende Beitrag unternimmt den Versuch, wesentliche institutionelle, organisatorische und individuelle Strategien des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten nachzuzeichnen, mit denen sie den durch die Europäisierung hervorgerufenen und durch die Euro- und Finanzkrise vertieften Problemen der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung begegnen. Wissen und Expertise des Parlaments sind notwendige Voraussetzungen, um einem exekutiv dominierten Entscheidungsprozess ein parlamentarisches Gegengewicht entgegensetzen zu können. Insofern verknüpft dieser Beitrag Überlegungen der Wissenssoziologie bzw. –politologie (vgl. Nullmeier 1993; Rüb 2006) mit grundlegenden Fragen der Parlamentsforschung.

Wir gehen davon aus, dass das Parlament verschiedene Informationskanäle gleichermaßen bedienen muss: Wir unterscheiden im Folgenden zwischen Wegen der Informationsgewinnung und –verarbeitung, die institutionell bzw. in der Organisationsstruktur des Parlaments verankert sind (vgl. Workman, Jones, & Jochim, 2009, S. 78-80), und solchen, die eher informeller Natur sind und von einzelnen Abgeordneten oder den Gliederungen des Parlaments (z.B. Fraktionen) aufgebaut und gepflegt werden. Die Policy-Forschung und wissenssoziologisch inspirierte Analysen (vgl. für viele: Webber 1992; Voßkuhle 2008; Kleimann 1996) differenzieren zudem zwischen verschiedenen Wissenstypen, die für parlamentarische Kontrolle und Mitsteuerung von Bedeutung sind: nämlich zwischen wertgebundenem, politisch gerahmten Wissen und fachlich spezialisierter Expertise. Konzeptionell lassen sich beide Formen idealtypisch unterscheiden, in der parlamentarischen Praxis überlappen und verstärken sie sich wechselseitig.

Dieser grundsätzlichen typologischen Unterscheidung verschiedener Wissenstypen folgend, gehen wir in nächsten Abschnitt zunächst auf die Bedeutung von parlamentarischem Wissen und Expertise für das Policymaking ein. Anschließend werden institutionelle bzw. organisatorische Reformen umrissen, die der Deutsche Bundestag in den letzten Jahren eingeleitet hat, um seine Kapazitäten zur Informationsgewinnung und –verarbeitung zu erhöhen. Die Umsetzung des Lissabon-Vertrags und das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) sowie einschlägige Urteile des Bundesverfassungsgerichts

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

haben als institutionelle Anreize dazu beigetragen, dass die Mitverantwortung des Deutschen Bundestages für EU-Angelegenheiten heute stärker in den Vordergrund gerückt wird. Im vierten Abschnitt präsentieren wir ausgewählte Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, die Aussagen von Abgeordneten und Parlamentsmitarbeitern des Deutschen Bundestages zur Bedeutung von Wissen und Expertise bei der Mitsteuerung von EU-Politiken und für die Kontrolle der Regierung zusammenfassen. Der Deutsche Bundestag zählt zu den im internationalen Vergleich mit Kontroll- und Budgetierungsrechten gut ausgestatteten und ressourcenstarken Parlamenten (Schnapp & Harfst, 2005, S. 369): Deshalb dürften die Probleme, denen der Deutsche Bundestag im Zuge der Krisensteuerung ausgesetzt ist, anderen Parlamenten in der EU erst recht große Anstrengungen abverlangen.

2. Wissen und Expertise im Parlament – typologische Überlegungen

Dass und wie politische Entscheidungen unter Bedingungen von Komplexität und Nichtwissen getroffen werden, ist ein zentraler Forschungsgegenstand nicht nur der Policy-Analyse, sondern auch demokratietheoretischer Auseinandersetzungen mit Strukturfragen moderner Gesellschaften (Geis, 2012, S. 145). Eine Vielzahl von politischen Entscheidungen ist von einer beträchtlichen Unsicherheit über Folgewirkungen geprägt, da Wirkungsketten lang sind und kausale Zusammenhänge nicht zuverlässig nachvollzogen werden können. Es gibt heute wohl kaum ein Problem, das grundlegende gesellschaftliche Fragen betrifft und nicht „wicked", also komplex und heimtückisch, wäre: Häufig generieren Problemlösungen erst neue Probleme (Head, 2008, S. 103); komplexe Probleme verweigern sich sektoraler Policy-Zuordnungen, die jedoch die Organisation von Parlamenten und Regierungsapparaten prägen; sie sind damit nur mit Mühe innerhalb der institutionalisierten Entscheidungsstrukturen und häufig nur über „negative Koordination" lösbar.[2] Sie unterliegen zudem einem Prozess der sozialen Konstruktion, der seinerseits Gegenstand politischer Auseinandersetzungen ist. Auch die Schulden-, Finanzmarkt- und Währungskrisen der letzten Jahre sind überaus komplex, so dass politischen Akteuren schon die Definition der zu lösenden Probleme schwerfällt. Unter diesen Bedingungen muss die Rolle von Wissen und Expertise relativiert werden (vgl. Voßkuhle, 2008, 2012): Hinweise aus der Wissenschaftssoziologie legen nahe, dass es keine eindeutigen und allgemein akzeptierten Wissensbestände gibt; ein bloßes Mehr an Expertenwissen erzeugt deshalb nicht notwendig eine besseren Problemlösungsfähigkeit (vgl. Straßheim, 2013), da auch dieses auf teilweise ungesicherten Vorannahmen, lückenhaften Daten und teilweise nicht hinterfragten Vorverständnissen beruht (Voßkuhle, 2012). Parlamente und ihre Abgeordneten stehen somit vor der schwierigen Frage, auf welche Wissensbestände sie sich stützen können.

Nun müssen Exekutiven und Parlamente jeweils auf ähnliche Weise mit „unsicherem" Wissen umgehen, dabei verfügen sie aber über unterschiedliche Ressourcen. Seit Max Weber wissen wir, dass gewählte Repräsentanten des Volkes mit der spezialisierten Expertise der Bürokratie kaum konkurrieren können (Weber, 1980, S. 1047). Abgeordnete sind nicht zuvorderst Experten, sie sind keine „objektiven" Spezialisten, sondern aufgrund von Wahlen in Kommunikations- und Legitimationszusammenhänge eingebunden, die ihrerseits von normativen und ideologischen Positionen gerahmt sind. Aus diesem Grunde haben die im letzten Jahrzehnt in der Verwaltungswissenschaft unter dem Stichwort „evidence-based policy-making" diskutierten Ansätze (Howlett, 2009) auch kaum eine Entsprechung auf der parlamentarischen Seite gefunden. Während auch der Mythos einer evidenzbasierten, rationalen Entscheidungsfindung auf ungesicherten Vorverständnissen und Annahmen beruht und diese zunehmend auch als solche erkannt werden, mag es ein Vorteil der Parlamente und der Parlamentsforschung sein, sich solchen Illusionen nie ganz hingegeben zu haben. Bedingt durch den zweifelsfrei politischen *genius loci*, ist Wissen im Parlament per se als politisch beeinflusstes Wissen anzusehen; dabei bilden nur die hauseigenen wissenschaftlichen Dienste des Parlamentes eine – wenn für das Funktionieren des parlamentarischen Betriebs auch bedeutende – Ausnahme (s.u.). Einige Kanäle der Wissensaufnahme in Parlamenten, wie die Heranziehung wissenschaftlicher Expertise, etwa durch Expertengremien (vgl. Falk et al., 2007), können zumindest teilweise, oder – wie das Lobbying – per Definition als politisch angesehen werden (Leif & Speth, 2006).

Parlamente verfügen über verschiedene Wege der Wissensgenerierung. Wie die von Karl W. Deutsch bereits in den sechziger Jahren entwickelte transaktionsbasierte Theorie des Regierens zeigt, finden Informationsaufnahme und -verarbeitung in komplexen Organisationen auf der individuellen Ebene und auf der Ebene der Gesamtorganisation statt (Deutsch, 1966). Auf der individuellen Ebene stehen Politiker vor einem schwierigen Balanceakt zwischen sachlich gebotenen und demokratisch vertretbaren Entscheidungen. Auf der Ebene der Organisation muss wiederum explizites, also organisatorisch abrufbares und über individuelle Kenntnisse hinausgehendes Wissen abgespeichert werden. Gleichzeitig lassen sich idealtypisch verschiedene Wissensarten unterscheiden, die für die politische Entscheidungsfindung relevant sind. Typologisch lässt sich die eher technische „*policy information*", d.h. Informationen darüber, wie politische Alternativen voraussichtlich wirken, von der „*political information*", also von ideologischen und politischen Bewertungen von Entscheidungsalternativen, trennen (Webber, 1992, S. 388). Beide Wissensformen überlappen sich in der Praxis freilich, sie bedingen und unterstützen sich wechselseitig.

Experten und Abgeordnete unterscheiden sich dadurch, dass letztere ihre Arbeit stärker auf ein durch Werturteile

2 Während bei „positiver Koordination" alle Entscheidungsalternativen der miteinander verbundenen Politikbereiche gleichzeitig zur Disposition stehen, werden im Zuge der negativen Koordination die Entscheidungsalternativen eines einzelnen Politikbereichs in bilateralen Abstimmungsprozessen daraufhin überprüft, welche Auswirkungen sie auf andere Politikbereiche haben.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

gerahmtes, politisch gewichtetes Wissen stützen. Eine solche Wertgebundenheit wird für Fachexperten hingegen als zwar keineswegs ausgeschlossen, aber doch als problematisch erachtet (Kleimann, 1996, S. 200 f.). *Policy information* beinhaltet in diesem Zusammenhang Details im Sinne einer auch in der Verwaltungswissenschaft konzeptualisierten *policy analytical capacity* (Howlett, 2009). Sie ist in einem Arbeitsparlament für die Fachpolitiker, die in die legislatorische Feinsteuerung von Politiken eingebunden sind, von Bedeutung – auch wenn die faktengestützte, „evidenzbasierte" Expertise gerade bei EU-Angelegenheiten, denen oft ein recht technischer Charakter eigen ist, eher aufseiten der hochspezialisierten Bürokratie liegt. *„Political information"* ist wiederum konzeptionell breiter zu fassen ist als fachliche Expertise, sie schließt diese aber ein: Abgeordnete müssen die politischen Implikationen und gesellschaftlichen Folgewirkungen politischer Alternativen aufgrund ihrer Legitimation durch Wahlen tendenziell stärker in ihr Handeln einbeziehen als die Verwaltung. Eine „technische" Fachexpertise allein reicht nicht hin, damit ein Parlament seine Kontrollfunktion wahrnehmen und politische Prozesse mitsteuern kann, jedoch werden diese Funktionen umgekehrt nur wirksam, wenn Abgeordnete auch ein fachliches Verständnis des Sachverhalts ausgebildet haben. Gerade wenn es um EU-Angelegenheiten geht, müssen Abgeordnete angesichts der ungleich besseren Ressourcenausstattung und des Informationsvorsprungs von Regierung und Ministerialbürokratie auf politisch und „ideologisch" bereits bewertete, normativ „gefilterte" und priorisierte – und damit für Kontrolle und Mitsteuerung unmittelbar verwertbare – Informationen zugreifen können (vgl. Radaelli, 1995). Erst solche Filter- und Selektionsprozesse versetzen die Abgeordneten innerhalb knapper Zeithorizonte in die Lage, Informationen in handlungsrelevantes Wissen zu transformieren und auf dieser Grundlage eigene Strategien auszubilden. Dass EU-Angelegenheiten in Deutschland lange Zeit nicht Gegenstand politischen Streits über konkurrierende politische Lösungen waren, hat die Verknüpfung solcher Fachpolitiken mit politischen Bewertungen im Parlament eher behindert (Kropp 2010 b).

Legislatives Wissen umschließt – neben anderen Arten des Wissens – somit sowohl Fachwissen und Expertise als auch politisch gerahmte und bewertete Wissensbestände. Parlamente müssen zudem Prozesse steuern und organisieren können (Steuerungs- und Organisationswissen). Diese unterschiedlichen Wissensbestände schließen einander nicht aus, sondern sind sowohl individuell als auch arbeitsteilig in der Organisation eines Parlaments miteinander verschränkt. Dies lässt sich u.a. an den Arbeitskreisen der Fraktionen verdeutlichen, in denen Fachpolitiken erarbeitet und mit parteipolitischen Positionierungen verbunden werden (vgl. Schüttemeyer 2013). Im folgenden Abschnitt konzentrieren wir uns auf die Ebene des Parlamentes als Organisation und stellen die institutionellen Parameter der Informationsgewinnung und -verarbeitung im Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der gegenwärtigen Krise der EU dar.

3. Organisatorische Reformen und explizites Wissen

Mitten in der größten Krise der Eurozone musste eine Krisensitzung des Europäischen Rates um mehrere Tage verschoben werden, um dem Bundestag hinreichend Zeit einzuräumen, damit dieser ein umfassendes Bild von der Lage gewinnen und der Regierung ein Verhandlungsmandat erteilen konnte. Dieser Zwischenfall von Oktober 2011 illustriert, dass sich der Bundestag der Problematik der Krise wohl bewusst ist, die bestehende Machtasymmetrien weiter zugunsten der Exekutive zu verschieben droht. Lange Zeit zählte der Deutsche Bundestag zu den parlamentarischen Nachzüglern, die ihre „Europafunktion" nur zögerlich annahmen (Mayer, 2012). Erst ab Mitte der 2000er Jahre zeichnete sich eine allmähliche Trendwende ab. Als Schlüsselerlebnis galt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl vom 18. Juli 2005, in dem das Gericht den Bundestag für eine nicht verfassungskonforme Gesetzgebung und für die mangelnde parlamentarische Kontrolle gerügt hatte (BVerfGE, 2 BvR 2236/04). Heute verfügt der Bundestag über Kontrollrechte, die im europäischen Vergleich zu den stärkeren gehören (Winzen, 2012). Diese werden aber durch das intergouvernemental angelegte Krisenmanagement in den EU-Mitgliedsstaaten wieder begrenzt. Die erst hinzugewonnenen parlamentarischen Rechte und organisatorischen Ressourcen wurden somit sogleich dem Praxistext unterzogen.

Mit der Euro-Krise wurde der Bundestag aber – auch im europäischen Vergleich – wider Erwarten keineswegs geschwächt, sondern eher gestärkt. Krisen können Entwicklungen beschleunigen und als „windows of opportunity" dazu beitragen, dass neue Akteurskonstellationen und Machtgefüge entstehen. Auf diesen Zusammenhang verweisen Policy-Theorien, die, wie der Multiple-Streams-Ansatz (Kingdon 1995; Zahariadis 1999), davon ausgehen, dass durch ein politisches System verschiedene „Ströme" unabhängig voneinander verlaufen. Probleme, die gerade gegebene Unterstützung in der Bevölkerung (national mood) sowie Policy-Optionen und Ideen müssen zu einem bestimmten Zeitpunkt zusammentreffen und von Akteuren gekoppelt werden, damit sich ein Gelegenheitsfenster für neue Lösungen öffnet. Bleiben solche Gelegenheiten ungenutzt, schließt sich dieses Fenster wieder. Es bedarf nicht selten krisenhafter Zuspitzungen und „politischer Unternehmer", die diese Gelegenheit erkennen und strategisch nutzen. In der Euro-Krise war es nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht, das in den vergangenen Jahren mit einer Reihe von Urteilen in dieses Gelegenheitsfenster vorstieß und Reformen anmahnte, die allmählich zu einer größeren Aktivität und erweiterten Kontrollkapazität des Bundestages beigetragen und einen Bewusstseinswandel der Abgeordneten ausgelöst und beschleunigt haben (vgl. im Überblick Hölscheidt, 2013). Im Zentrum dieser Entscheidungen des BVerfG standen die Informationsrechte des Parlamentes und seiner Abgeordneten. Die Urteile vom 7. September 2011 zu den Finanzhilfen für Griechenland sowie vom 28. Februar 2012 zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (vgl. Wiefelspütz, 2012) unterstreichen mit Nachdruck die Bedeutung des Par-

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

laments als Ort der Letztentscheidung und seine Verantwortung für Fragen der EU. Damit rückte der Bundestag ins Zentrum der Verantwortung für die europäische Integration. Entsprechend wird heute seine parlamentarische „Gesamtleitungsfunktion" in Fragen der EU hervorgehoben (Sinner, 2012, S. 313).

Der Lissabon-Vertrag sicherte den nationalen Parlamenten stärkere Mitwirkungsrechte zu; mit dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 (BVerfGE 123, S. 267 ff.) wurden die Rechte des Bundestages ein weiteres Mal gestärkt. In Folge des Urteils wurde das Gesetz über die Zusammenarbeit von Deutschem Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) angepasst. Demnach verfügt der Bundestag über Mitwirkungsrechte nun nicht mehr nur bei Initiativen, die innerhalb des institutionellen Rahmens der EU zustande kommen, sondern auch bei intergouvernementalen Materien, die der Verwirklichung der in den Verträgen definierten Ziele dienen (Schröder 2012, S. 252 f.). Die Unterrichtung des Bundestages hat zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen und ist umfassender Natur, sodass der Bundestag in allen Stadien der Willensbildung „seine Kontroll- und Mitwirkungsrechte effektiv wahrnehmen kann" (ebd., S. 255).

Im Lissabon-Urteil des BVerfG wurde zudem eine umfassende „Integrationsverantwortung" (IntVG) des Bundestages eingefordert, der zufolge das Parlament vor allem in Fällen, in denen das Primärrecht der EU durch Organe der Union geändert werden kann, durch entsprechende Beschlüsse oder Weisungen beteiligt werden muss (vgl. Daiber, 2012). Die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten entfalten allerdings gegenüber der Regierung kein imperatives Mandat, da die Bindungswirkung das Integrationsziel des Art. 23 GG nicht in Frage stellen darf (Schröder 2012, S. 273). Allerdings ist die Bundesregierung verpflichtet, vor Ratsentscheidungen das Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen; Informationen dürfen nur solange zurückgehalten werden, bis die regierungsinterne Willensbildung abgeschlossen ist (Sinner 2012, S. 314 ff., 322). Somit wird der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz hergeleitete „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" (BVerfGE 67, S. 100) heute zunehmend weniger restriktiv und zugunsten eines umfassenderen Informationsrechts des Bundestages ausgelegt.

Im Zuge der Verschuldungskrise in der Eurozone wurde der Bundestag mit Entscheidungssituationen konfrontiert, die direkt seine Budgethoheit, das vielzitierte „Kronjuwel" des Parlaments, betrafen. Im Mai 2010 verabschiedete der Bundestag das „Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz" (WFStG), das die Bundesregierung dazu ermächtigt, Bürgschaften in Höhe von 22 Milliarden Euro für Kredite an Griechenland zu übernehmen. Wenig später folgte das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG), womit die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ins Leben gerufen wurde. Im September 2011 beschloss der Bundestag die parlamentarische Kontrolle der EFSF durch ein aus der Mitte des Haushaltsausschusses zu gründendes „Neuner-Gremium", das aus Vertretern aller Parteien unter Wahrung des Parteiproporzes bestehen sollte. Die Regierungsfraktionen beantragten die Ausweitung der Parlamentsrechte (BT-Drs 17/6945), die im Rahmen des StabMechG-ÄndGE umgesetzt werden sollen. Demzufolge bedürfen alle Entscheidungen im Rahmen der EFSF und des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, die zu einer Übernahme von Gewährleistungen führen, der ausdrücklichen Zustimmung nicht nur des Haushaltsausschusses, sondern des Bundestagsplenums. Allerdings wurden Fälle besonderer „Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit" davon zunächst ausgeklammert. Daraufhin hat das Bundesverfassungsgericht, den Eilanträgen in einem Organstreitverfahren zweier Bundestagsabgeordneter der Opposition folgend, die Zuständigkeit dieses kleineren Sondergremiums wesentlich beschnitten und das parlamentarische Plenum als den Ort der Letztentscheidung und seine Verantwortung für Fragen der EU in seiner Entscheidung vom Februar 2012 nochmals deutlich hervorgehoben (BVerfGE, 28.2.2012, 2 BvE 8/11; Wiefelspütz, 2012).

Bereits im Vorgriff auf den Lissabon-Vertrag hatte der Bundestag begonnen, seine Organisationsstrukturen und sein Informationsmanagement europafähiger zu gestalten (Kropp 2010 a, 2010 b), um explizites, von der Regierung unabhängiges Wissen generieren zu können, Informationen zu handlungsrelevantem Wissen zu verdichten und die Informationsasymmetrien gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie auszugleichen. Diese Reformen zielen letztlich darauf, Kontroll- und Mitsteuerungskapazitäten des Bundestages zu erweitern, da für ein Arbeitsparlament, insbesondere innerhalb der Regierungsmehrheit, eine Funktionsüberlappung von Kontrolle und Mitsteuerung üblich ist (vgl. Abels 2013; Patzelt 2013).

Seit Mitte der 2000er Jahre reagierte der Bundestag mit einer Reihe von institutionellen Reformen auf die in hohem Tempo voranschreitende europäische Integration und die damit einhergehende Kompetenzverlagerung nach Brüssel. Der schon im Jahr 1994 eingerichtete EU-Ausschuss des Bundestages fungiert dabei als zentraler Knotenpunkt bei der institutionellen Absicherung der Mitwirkungs- und Informationsrechte in EU-Fragen. Organisatorisch unterstützt wird der Ausschuss durch das Europareferat „PA-1 Europa" der Bundestagsverwaltung (vgl. Vollrath, 2011). Inzwischen wurde eine Unterabteilung „PE Europa" in der Bundestagsverwaltung gegründet, in der sechs mit EU-Fragen befasste Referate zusammengefasst sind.[3] Die Mitarbeiter brechen das Kommissionsarbeitsprogramm und das des Rates frühzeitig auf die Zuständigkeiten der Ausschüsse herunter. Im Jahr 2007 richtete der Bundestag angesichts der laufenden Diskussionen über den Lissabon-Vertrag zudem ein Verbindungsbüro in Brüssel ein, nicht zuletzt, um Informationen nicht mehr nur aus der Hand der Regierung zu erhalten. Mithilfe dieses Büros sollen Informationen über politisch bedeutsame Vorgänge

3 Vgl. www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/organisationsplan.pdf [abgerufen 2.4.2013].

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

dem Bundestag bereits in einem frühen Stadium des Politikzyklus zugeleitet und die kaum überschaubare Informationsmenge reduziert werden. Das Büro hat die Aufgabe, den Bundestag durch Vorfeldbeobachtung rechtzeitig, bevor Entscheidungen auf europäischer Ebene weit gediehen sind, über die politisch wichtigen Vorgänge in Brüssel informieren. Etwa die Hälfte aller EU-Dokumente wird dabei bereits durch die Mitarbeiter des Büros priorisiert oder aussortiert (Schröder 2012, S. 270). Die 16 Mitarbeiter dieser Einheiten werden von den Fraktionen des Bundestages entsandt, was eine politische Bewertung bei der Priorisierung wahrscheinlicher werden lässt. Zwischen den Fraktionen gibt es unseren Befunden zufolge aber kaum Dissens darüber, welche Materien als politisch „wichtig" einzustufen sind. Beide Einheiten spielen auch bei der Vernetzung mit anderen nationalen Parlamenten eine zentrale Rolle, was insbesondere nach Einführung der Subsidiaritätskontrolle durch den Lissabon-Vertrag eine weitere Möglichkeit bietet, die eigenen Mitsprachemöglichkeiten durch die Zuleitung von Stellungnahmen an die zuständigen Ausschüsse anderer Parlamente bzw. durch den Erhalt von frühzeitigen Informationen zu erweitern (Buzogány & Stuchlik, 2012).

Manche organisatorischen Neuerungen wurden erst durch technische Innovationen möglich. Neue IT-Technologien erhöhen heute die Arbeitsfähigkeit der Parlamente. Sie sind zudem eine Voraussetzung für den kontinuierlichen Informationsaustausch der Legislativen unter den Bedingungen supranationaler Zusammenarbeit. So verbessert das neue, umfassende Informationssystem für europarelevante Dokumente des Deutschen Bundestages (EuDoX) die „Europafähigkeit" des Bundestages. Um die Informationsflut besser kanalisieren zu können, wurde das bereits bestehende IT-System im Intranet des Bundestages durch dieses neue Informationssystem ergänzt, das einen schnellen und thematisch gebündelten Zugang zu verschiedenen EU-relevanten Vorgängen ermöglicht und neue Recherche-, Reporting- und Redaktionsfunktionen beinhaltet. EuDoX erfasst Dokumente sowohl von der EU als auch von Bundesregierung und Bundestag, wodurch sich das früher oft mühsame Einsammeln von relevanten Positionen deutlich vereinfacht hat. Auch Verhandlungsergebnisse auf dem Brüsseler Parkett sind für die parlamentarische Seite einsehbar, womit die Informationsbedürfnisse des gesamten Bundestages, ohne Rücksicht auf Zugehörigkeit zur Regierungsmehrheit oder Opposition, besser bedient werden können.[4]

Der Informationsgewinnung dient ebenfalls die 2006 durch die Parlamentspräsidentenkonferenz der Mitgliedstaaten vorgenommene Einrichtung der elektronischen Plattform IPEX (InterParliamentary EU information eXchange, [www.ipex.eu]), die allen Foren interparlamentarischer Zusammenarbeit als Grundlage dient (z.B. COSAC, gemeinsame Ausschusssitzungen) und von der Unterabteilung Europa in der Bundestagsverwaltung gesteuert wird Teilnehmer sind die nationalen Parlamente der Mitglieds- und Beitrittsstaaten und das Europäische Parlament, die über ihre sog. „IPEX-Korrespondenten" die Plattform mit Informationen versorgen (vgl. Eppler, 2013). Enthalten sind Informationen über die europabezogene Arbeit der Parlamente, aber auch über den Stand der Behandlung europäischer Rechtsakte, was den Informationsaustauch zwischen den Parlamenten verbessert und Strategieabstimmungen ermöglicht (Jaensch, 2012).

Auch die hauseigenen Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages stellen Recherchekapazitäten und unabhängige Expertise für Mitglieder des Bundestages zur Verfügung. Ihre Arbeit konzentriert sich auf Beratung im Sinne eines *policy advice*, während die spezialisierten Mitarbeiter der Fraktionen oder einzelner Abgeordneten sich eher mit *policy consulting* befassen (Schöler & von Winter, 2007, S. 85). Das Interesse der Abgeordneten an europapolitischen Fragestellungen ist in den letzten Jahren rasant gestiegen; etwa ein Fünftel aller Anfragen aus dem Bundestag bei der „Hotline W" der Wissenschaftlichen Dienste sind europapolitischer Natur (Rohleder & Schöler, 2013).[5] Angesichts der Komplexität (im Sinne von „wicked issues", s.o.) der im Zusammenhang mit der Krise drängenden Probleme und der krisenbedingten Beschleunigung des gesetzgeberischen Prozesses lassen sich allerdings die Grenzen eines auf Bereitstellung von breit gefächerten Wissensbeständen ausgerichteten parlamentarischen Informationsdienstes erkennen. Der Trend geht dabei notwendigerweise in Richtung einer zunehmenden „Judikalisierung" der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste (ebd.), welche die Beantwortung politischer Fragen bewusst ausklammert.

Allerdings bleiben trotz des verbesserten Systems der Informationsgewinnung wesentliche Probleme unangetastet. Nach wie vor bestehen Lücken im System der Informationszuleitung an die Parlamentarier. Ähnlich wie in anderen Parlamenten der Eurozone, die sich zunehmend mit der Kontrolle budgetrelevanter Entscheidungen befassen, ist auch der Deutsche Bundestag relativ erfolglos bei der Kontrolle der Sitzungen des Europäischen Rates (Hallerberg, Marzinotto & Wolff, 2012). Insbesondere werden dabei die tatsächlichen Entscheidungsprozesse im Rat, wo ein Großteil der wichtigen Entscheidungen bereits im Vorfeld durch verschiedene administrative Arbeitsgruppen getätigt wird, nicht hinreichend berücksichtigt. Dem Parlament ist so die effektive Einflussnahme auf politische Weichenstellungen auf der EU-Ebene kaum möglich, auch wenn sich die Unterrichtungspflicht bei politischen Programmen des Rates eigentlich auch auf diese Vorbereitungsgremien erstreckt (Schröder 2012, S. 260, 275). Die oben erwähnten Klagen von Oppositionsparteien vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen, dass die Karlsruher Maßgabe einer

4 Gleichwohl ermöglicht EuDoX die Sonderbehandlung von sensiblen Verschlusssachen („nur für den Dienstgebrauch"), die nur durch persönliche Authentifizierung eingesehen werden können. Auch bei IPEX gibt es einen Bereich, der nur für Parlamente, nicht aber für die Öffentlichkeit einsehbar ist.

5 Auch die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Fiskalvertrages diskutierte Einrichtung eines nach dem mächtigen *Congressional Budgetary Office* modellierten unabhängigen Fiskalrates innerhalb der Bundestagsverwaltung würde in diese Richtung gehen.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

„ausreichenden und frühen" Unterrichtung des Parlamentes durch die Regierung insbesondere im Zusammenhang mit Tagungen des Europäischen Rats nur unzureichend umgesetzt wird.

Im folgenden Abschnitt befassen wir uns mit Prozessen der Informationsbeschaffung und -verwertung durch Fraktionen, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter. Dabei stehen informelle Prozesse und individuelle Strategien im Mittelpunkt. Wir nehmen angesichts bedingt kompatibler parlamentarischer Abläufe auf EU- und nationaler Ebene und des begrenzten Zeitbudgets der Abgeordneten an, dass die beschriebenen institutionellen und organisatorischen Reformen Anreize setzen, die zeitverzögert und nicht durchgängig zu einer Anpassung von parlamentarischen Strategien führen. Wir gehen ferner davon aus, dass es aufgrund der Europäisierung der Parlamentsarbeit zu einer weiteren Arbeitsteilung und Differenzierung von Rollen kommt. Die empirische Grundlage der folgenden Ausführungen bilden 44 zwischen 2008 und 2012 geführte Leitfadeninterviews mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages und deren Mitarbeitern sowie mit Fraktionsreferenten und Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.[6] Hinzu kamen Interviews mit Ministerialbeamten, um die Aussagen über Informations- und Wissensasymmetrien auch auf exekutiver Seite zu spiegeln. Die Interviewpartner wurden gebeten, Prozesse der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung, die sie nicht zuletzt aus Interaktionen mit anderen Akteuren gewinnen, sowie andere Informationskanäle zu beschreiben und deren Stellenwert für die Parlamentsarbeit in EU-Fragen vergleichend zu bewerten.

4. Europa im Bundestag: Von der stillschweigenden Zustimmung zum „Nachzüglerereignis"

Die deutsche Europapolitik war jahrzehntelang durch eine stillschweigende Zustimmung zu Grundprinzipien und Richtung europäischer Integration gekennzeichnet. Dieser parteipolitisch getragene „permissive consensus" (Lindberg & Scheingold, 1970) vertraute auf die Überlegenheit des ökonomischen Projekts der Marktintegration. Er ging davon aus, dass angesichts des öffentlichen Desinteresses am Integrationsprozess dieser auch ohne eigene demokratische Legitimierung weiterverfolgt werden konnte. Als Folge davon wurde „Europa" im deutschen Parlament lange Zeit nicht als integraler Bestandteil der Fachpolitik begriffen (Kropp, 2010 a). Kennzeichnend war eine Dichotomie zwischen den Mitgliedern des EU-Ausschusses, die als „Europapolitiker" vor allem integrationspolitische Aspekte verfolgten, und den Fachpolitikern, die sich in den Fachausschüssen des Bundestages vornehmlich nationalen Materien widmeten. Aus der Sicht eines Arbeitsparlaments schien dies eine schlüssige Strategie zu sein, denn warum sollten sich die Abgeordneten Materien widmen, die sie ohnedies kaum beeinflussen konnten? Aus diesem Grunde setzten Versuche, unabhängige Informationen zu gewinnen und politisch relevantes Wissen in EU-Angelegenheiten zu verarbeiten, erst verspätet ein.

Diese Trennung zwischen Innen- und Europapolitik hat sich durch den Einfluss des europäischen Rechts auf die nationale Gesetzgebung zwar immer mehr aufgelöst (König & Mäder, 2008). Es brauchte allerdings einen langen Vorlauf, bis sich dieser Bewusstseinswandel allmählich in den Rollenwahrnehmungen und im strategischen Verhalten parlamentarischer Akteure niedergeschlagen hat. Dass Europapolitik im Wesentlichen Innenpolitik ist, ist mittlerweile Gemeingut (Becker, 2011). Die Euro-Krise hat diese Erkenntnis weiter vertieft. In den Worten eines Abgeordneten: „(…) Europa (…) ist natürlich schon ein Nachzüglerereignis, was da gerade stattfindet. Da sind wir [als Bundestag] halt schon ein bisschen hinterher" (BT1-RF).

In EU-Angelegenheiten erhielten die Abgeordneten Informationen lange Zeit vor allem aus der Hand der Regierung. Parlamente sind, um ihre Kontrollfunktion effektiv ausüben zu können, als Prinzipale aber auf vom „Agenten" *unabhängige* Informationen angewiesen, auch wenn man nicht automatisch von einem Interessengegensatz zwischen Parlament und Exekutive in EU-Angelegenheiten ausgehen kann. Kontrolle findet nicht nur innerhalb der Opposition, sondern auch in der regierungstragenden Mehrheit statt. Dort ist sie weniger sichtbar, sie erfolgt typischerweise im Zuge der Mitsteuerung noch *vor* einer abschließenden Entscheidung – und daher eher auf informellen Kanälen (Kropp, 2013).

Aus den Interviews lassen sich drei Aspekte herausarbeiten, die den Prozess der parlamentarischen Anpassung an die Europäisierung von Fachpolitiken prägen. Sie weisen darauf hin, dass Entwicklungen nicht notwendig linear i.S. einer eindeutigen Entparlamentarisierung oder Reparlamentarisierung verlaufen. Alle drei Aspekte beziehen sich auf die Generierung von Wissen und die nach wie vor nicht ausgeglichenen Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Exekutive. *Erstens* finden wir eine starke Unterstützung für die in der Europaforschung hinlänglich bekannte These einer starken *Exekutivdominanz,* die auf die Verlagerung politischer Entscheidungen auf die supranationale Ebene zurückzuführen ist. Der europäische Verwaltungsraum ist mittlerweile sektoral und administrativ stark verdichtet, nationale Regierungen und Verwaltungen spielen eine zentrale Rolle im europäischen Politikzyklus; dabei werden national austarierte Gleichgewichte zwischen Parlament und Regierung zugunsten letzterer verschoben (im Überblick vgl. Kropp, Buzogány & Buche, 2012). Die gegenwärtige Krise hat diesen Trend weiter verstärkt und den Verlust parlamentarischer Steuerungsmacht sowohl für die Abgeordneten selbst als auch für die Öffentlichkeit sichtbar gemacht. Eine *zweite* Beobachtung knüpft unmittelbar an die erste an. Sie bezieht sich auf *Interaktionen* des Parlaments, die als Informationsquelle dienen: Natio-

6 Die Interviews wurden transkribiert, mithilfe eines Verschlüsselungssystems, das auch hier für die Zitation verwendet wird, anonymisiert und mit MAXQDA kodiert. *Lesehilfe*: BT steht für Bundestag, RF für Regierungsfraktion, OP für Opposition, FR für Fraktionsmitarbeiter, AR für Ausschussreferent, V für Verwaltung, MB für Ministerialbürokratie. Das Projekt wurde am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer durchgeführt und von diesem finanziert.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nal geprägte Steuerungszusammenhänge sind typischerweise durch fachpolitische „Fachbruderschaften" (Wagener, 1979) gefestigt. Diese umfassen nicht nur die Ministerialbeamten eines Politikfelds auf unterschiedlichen Ebenen, sondern auch die Fachpolitiker im Parlament. Wenn EU-Angelegenheiten auf der Agenda stehen, sind diese Beziehungen aber eher lose geknüpft, da Abgeordnete in europäisierten Fachpolitiken kaum in die legislatorische Detailsteuerung eingebunden sind. Für sie hat die Ministerialbürokratie als Informationsquelle dann eine geringere Bedeutung. An EU-Materien interessierte Abgeordnete beziehen ihre Informationen – neben den oben beschriebenen organisatorisch verankerten und institutionalisierten Verfahren – zunehmend aus Interaktionen mit anderen Akteuren. Schließlich und *drittens* bestätigen unsere Interviews, dass der Handlungsdruck, der durch die *Krise* und die Politisierung des Themas Europa erzeugt wird, zusammen mit den zahlreichen institutionellen und organisatorischen Reformen, die in den letzten Jahren im Bundestag im Bereich Europapolitik durchgeführt wurden, nach anfänglichen Schwierigkeiten zu einer zunehmenden Aktivität des Parlaments führt. Tatsächlich öffnete sich ein *„window of opportunity"*. Europa wird heute stärker als noch vor einigen Jahren im Bundestag als integraler Bestandteil der parlamentarischen Arbeit betrachtet. Somit können wir teilweise gegenläufige und sich überlagernde Entwicklungen erkennen, die nicht nach dem Muster eines Nullsummenspiels verlaufen, das Gewinne des Parlaments als Einflussverluste der Exekutive interpretiert (und umgekehrt).

Exekutive Dominanz

Aus den Interviews lässt sich ein Bild herausarbeiten, welches den Primat der Exekutive im Bereich von europäisierten Fachpolitiken im Großen und Ganzen bestätigt. Regierung und Ministerialbürokratie sind in alle Phasen des EU-Politikzyklus eingebunden; damit können Parlamente trotz interparlamentarischer Kooperation nicht konkurrieren. Die Abgeordneten betonen in den Interviews, dass sie den Vorsprung der Ministerialbürokratie an Expertise und das Wissen der Regierung, die auf europäischer Ebene in europäisierten Politiken als Mit-Gesetzgeber fungiert, unmöglich aufholen könnten: „Das ist im Verhältnis zu dem, was das Ministerium hat, keine Waffengleichheit" (BT18-OP). „Wenn man sieht, […] was bei einzelnen Gesetzen in Ministerien dahinter steht und welche Manpower wir aufbieten können, muss man nun sagen, wir sind hoffnungslos unterlegen. Das ist einfach so" (BT7-OP-FR). Vor allem die Opposition hat in den meisten Fällen keine Möglichkeit, effektiv auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Ob die Opposition Zugang zu politisch wichtigen Informationen erhält, ist oftmals allerdings „keine politische Leitlinie, sondern zum Teil sogar so etwas wie eine Persönlichkeitsfrage" (BT18-OP) der Leitungsebene und des Führungsstils. Häufig sind Abgeordnete der Oppositionsfraktionen auf den Weg der formalen Anfrage über das Kabinetts- und Parlamentsreferat des Ministeriums verwiesen. Auch wenn keine Informationen geteilt werden, bleiben der Opposition aber durch informelle Kontakte Türen offen, da „in einigen Ministerien noch Leute sitzen, die eine andere politische Farbenlehre zelebrieren und die immer noch ihre Informationen weitergeben" (BT12-RF). Die regierungstragenden Fraktionen haben zwar wiederum einen besseren Zugang zu den Ministerien, vor allem, wenn diese von der „eigenen" Partei und nicht vom Koalitionspartner geführt werden. Aber auch dann ist der direkte Zugriff auf Informationen aus der Ministerialbürokratie keine Selbstverständlichkeit, sondern abhängig vom Führungsstil.

Etliche der von uns befragten Abgeordneten nahmen diese Informationsasymmetrien vor und noch zu Beginn der Krise allerdings nicht durchgängig als ein Problem wahr. Sie gingen vielmehr davon aus, dass die Ministerialbürokratie im Rahmen einer legislativ-exekutiven Arbeitsteilung für die Detailarbeit an EU-Angelegenheiten zuständig ist, während sich im Parlament vornehmlich die Mitglieder des EU-Ausschusses der Kontrolle und Mitsteuerung zu widmen hätten. EU-bezogene Fachpolitiken wurden damit häufig nicht als genuine Zuständigkeit betrachtet. Auf diese Weise wurde ein passives Verhalten in EU-Fachpolitiken begründet; Konflikte zwischen parteipolitischen Positionen und auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen konnten auf diese Weise heruntergespielt und entpolitisiert werden (vgl. Kropp, 2010 a). Ein weiterer plausibler Grund für die lange Zeit begrenzte Aktivität der Abgeordneten sind die hohen Opportunitätskosten, die mit der Ausdehnung des eigenen politischen Handlungsfeldes nach Brüssel einhergehen. Abgeordnete verweisen immer wieder auf die Schwierigkeiten, auf der Berliner Bühne mit Sachpolitiken befasst zu sein, die eine gewisse Expertise voraussetzen, und gleichzeitig im Wahlkreis als Generalist agieren zu müssen. Der Aufwand, sich zusätzlich auch noch europäische Materien zu erarbeiten, sei somit kaum zu schultern, und sein Nutzen für ein Vorankommen in der Partei und im Wahlkampf blieb bislang letztlich fragwürdig. Den Abgeordneten fehlt oft nicht nur die Expertise für Mitsteuerung, sondern auch die zeitliche Kapazität, um Kontrolle in europäisierten Fachthemen ausüben zu können: „Sie können natürlich auch einen Parlamentarier nur bedingt für ein Thema interessieren, zu dem er nichts sagen kann. […] Wir haben üblicherweise eine Tagesordnung, wo diese Folgedokumente stehen. Das sind manchmal halbe Seiten Folgedokumente. Wie wollen Sie das aufarbeiten?" (BT19-OP-FR).

Interaktionen als Informations- und Wissensquelle

Es sind vor allem die an EU-Angelegenheiten interessierten Abgeordneten, welche die Kosten in Kauf nehmen, um ihre fachpolitischen Aktivitäten auf die Brüsseler Bühne auszudehnen. Die Verbindungen dieser Gruppe von Abgeordneten zur Ministerialbürokratie sind als kooperativ, aber auch als lose geknüpft zu beschreiben, und zwar unabhängig davon, ob ein Abgeordneter der Parlamentsmehrheit oder der Opposition angehört. Dies zeichnet sich insbesondere in stark europäisierten Politikbereichen, wie der Umweltpolitik, ab. Solch lose Verbindungen erscheinen insofern eine auf den ersten Blick

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

wenig plausibel, als die Ministerialbürokratie durch ihre fortlaufende Einbindung in das europäisierte Policymaking eigentlich ein idealer Informationslieferant der parlamentarischen Seite wäre. Jedoch betonen die Abgeordneten, dass die Ministerialbürokratie eher spezialisiertes Wissen, also Expertise, bereitstelle, die nicht einfach in politische Strategien umgegossen werden könne: „…Das sind natürlich außerordentliche Experten [in der Ministerialverwaltung, die Verf.]. Also Experten in einem Ausmaß und in einer Tiefe, die völlig unpolitisch ist – normalerweise…" (BT16-RF-FR). Das Netz legislativ-exekutiver Fachbruderschaften ist unter dem Einfluss der Europäisierung weitmaschiger, da die Beamten der Einschätzung von Abgeordneten in EU-Angelegenheiten zufolge nur selten politisch unmittelbar verwertbares Wissen liefern, sondern eher eine erst zu bewertende Expertise. Die Fachpolitiker im Parlament werden im europäischen Entscheidungsprozess ihrerseits von den Ministerialbeamten, die in transnationale Verwaltungsnetzwerke eingebunden sind, nicht mehr als Bündnispartner benötigt, da sie über keine Entscheidungszuständigkeit verfügen. Die aktuelle Krisenpolitik trägt erschwerend dazu bei, dass Wirkungszusammenhänge nicht mehr eindeutig sind und Problemlösungsstrategien kaum auf bereits bestehende Blaupausen zurückgreifen können: „Ich finde [es] immer schwerer (…) mitzukriegen: Was (…) ist eigentlich das Thema? Ist es eine Eurokrise, ist es eine Bankenkrise, ist es eine Schuldenkrise, ist es eine Immobilienkrise? (...) Haben wir das politische Problem eigentlich richtig analysiert (...). Das ist, glaube ich, im Augenblick der ganz große Mangel. Und nicht, weil wir das nicht können, sondern weil es einfach so wahnsinnig komplex ist (...)" (BT19-OP-FR). Unter den gewachsenen Bedingungen von Unsicherheit und Kontingenz fällt es den Abgeordneten schwerer denn je, die in der Ministerialbürokratie generierten Expertenmeinungen klar einzuordnen, selbst wenn diese von ähnlichen Präferenzen und Werthaltungen geprägt sein mag.[7]

Parallel dazu werden Verbindungen mit anderen Akteuren des europäischen Mehrebenensystems aufgebaut, die von Abgeordneten als ertragreiche Informationsquellen eingeschätzt werden. Diese Quellen liefern politisch bewertete und priorisierte Informationen. Die Abgeordneten suchen den z.B. Austausch mit Verbänden, die der eigenen Partei nahestehen und die in Europa gut vernetzt sind. Auf europäischer Ebene agierende Verbände und NGOs dienen als eine Art „Frühwarnsystem"; da sie häufig mit den Organisationen anderer Mitgliedstaaten zu Dachverbänden zusammengeschlossen sind, können sie zudem Informationen über Entscheidungs- und Implementationsprobleme liefern. Die direkten Kontakte zur Europäischen Kommission, die im Zuge von Lissabon auch die nationalen Parlamente als Interaktionspartner entdeckt hat (Preising, 2011), sind nach Einschätzung der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter noch ausbaubedürftig. Allerdings veranstalten die Fraktionen des Bundestages, um direkt vor Ort Informationen einholen zu können und eigene Positionen zu lancieren, inzwischen ihre Vorstandssitzungen regelmäßig auch in Brüssel, wozu auch Vertreter der Kommission eingeladen werden (vgl. Kropp, 2010 a). Daneben findet ein recht intensiver, eher informaler Austausch mit – vornehmlich deutschen – Abgeordneten des Europaparlaments statt (vgl. hierzu Schulz & Broich, 2013): „Die Parlamentskontakte sind eher wichtig, um Dinge (…) stimmungsmäßig vorwärts zu bringen. Aber die Sachinformationen, die kommen aus der Kommission" (BT3-RF). Wie bei den anderen Parlamenten der Mitgliedsstaaten dominieren Kontakte zur gleichen Partei oder Parteienfamilie (Crum & Miklin, 2011; Semmler, 2010). Die Fachpolitiker der Fraktionen koordinieren sich dabei vertikal, innerhalb der Parteikanäle, so dass die Parteien die Mehrebenenstruktur des europäischen Policy-Prozesses innerhalb von Fachpolitiken abbilden. Informationen werden dabei gleichsam parteipolitisch gerahmt. Den meisten Befragten war allerdings bewusst, dass die Legislative, trotz der kontinuierlichen Aufwertung des Europäischen Parlaments, auf der europäischen Ebene eine gegenüber der Exekutive schwächere Stellung hat: „Das Europäische Parlament ist halt auch nicht wirklich stark, nach wie vor. Also, wenn da insgesamt die Parlamentsschiene stärker wäre, das Europäische Parlament mehr zu sagen hätte und wir sozusagen über unsere Verbindung „Europäisches Parlament zu nationalen Parlamenten" mehr Kooperation hätten, wäre das noch mal eine Stärkung der Demokratie und Stärkung der legislativen Seite" (BT18-OP).

Während die Beamten zuvorderst die Expertenrolle für sich reklamieren (vgl. Schwanke & Ebinger 2006, S. 243), sind Abgeordnete auch auf Legitimierung des politischen Prozesses verpflichtet. Ohne Fachkompetenz sind „gute", einem Problem angemessene Entscheidungen zwar auch im Parlament undenkbar; ohne sie kann keine „Output-Legitimation" erzeugt werden. Jedoch beinhaltet der Begriff „Entscheidung" immer eine Auswahl zwischen Alternativen. Welchen Alternativen sich die Abgeordneten verpflichtet fühlen, ist wiederum wesentlich von parteipolitischen und normativen Positionen abhängig. Abgeordnete sind daher an politisch gewichteten und bereits bewerteten Informationen interessiert, da diese Orientierung zu geben vermögen. Somit differenzieren die Abgeordneten in der Tat, den oben dargestellten Typologien entsprechend, zwischen einem stärker prozessorientierten *politics*-Wissen, die mit politischen Folgenabschätzungen einhergeht und von normativen Positionen gerahmt ist, und einer eher „technischen" *policy*-Expertise, die aus ihrer Sicht das Verwaltungshandeln prägt. Faktisch überlappen und stützen sich diese Wissensarten jedoch. In Zeiten der Krise können solche Prozesse, in denen Informationen politisch verdichtet

7 Verwaltungswissenschaftliche Studien zeigen, dass auch das administrative Führungspersonal in Deutschland den politischen Aspekt des Verwaltungshandelns regelmäßig in eigene Abwägungen und Problemlösungen einbezieht, auch wenn es Expertise als zentral für die eigene Arbeit betrachtet und seine eigene Rollendefinition wesentlich daraus bezieht. Leitende Beamte in den Ministerien nehmen diesen „politischen" Aspekt ihrer Tätigkeit nicht nur hin, sondern schätzen ihn durchaus (Schwanke & Ebinger, 2006). In dieser Hinsicht ähneln sich Parlamentarier und Ministerialbeamte in Führungspositionen durchaus, sie gewichten unterschiedliche Wissensarten in ihrer Arbeit jedoch unseren Befunden zufolge unterschiedlich.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

werden, jedoch erst zeitverzögert einsetzen: Antworten auf die Frage, wie man sich *politisch* zu unterschiedlichen Lösungen positioniert, setzen einen Diskurs voraus, der durch die dicht Abfolge von Ereignissen schnell überholt wird.

Krise als „window of opportunity"

Die gegenwärtige Krise, die sich zunehmend zu einer Systemkrise der EU auswächst, fordert von den Abgeordneten, sich in hoch komplexe Wirkungszusammenhänge einzuarbeiten und gleichzeitig für die Folgen von Entscheidungen geradezustehen. Der häufig zitierte „permissive consensus", dem zufolge die Bürger die im Wesentlichen von den nationalen Eliten betriebene Vertiefung der europäischen Integration über Jahrzehnte hinweg wohlwollend begleitet haben, ist in etlichen Mitgliedstaaten zunehmend aufgezehrt; das Thema Europa wurde innerhalb weniger Jahre politisiert (Hooghe & Marks, 2009). Mit der Finanz- und Eurokrise ist „Europa" endgültig im Bundestag angekommen: „In der letzten Legislaturperiode gab es eigentlich nie Debatten, während jetzt zunehmend auch die europäischen Sachen diskutiert werden. Beim nächsten Wahlkampf kommt man ums Europathema nicht drum herum. Es ist ja ein Dauerthema, ist ja permanent, Sondersitzungen, es wird fast auf jeder Fraktionssitzung beredet und nicht nur bei uns, sondern auch bei den anderen Fraktionen, weil es fast wöchentlich oder zweiwöchentlich auch einen Gipfel gibt auf EU-Ebene" (BT18-OP). „Europa" ist von der politischen Agenda und aus dem Bundestagswahlkampf 2013 nicht mehr wegzudenken. Wie die Krise bewältigt werden soll, ist unter den Parteien und Fraktionen nicht unumstritten; es ist nicht mehr nur Gegenstand eines Expertendiskurses.

Das gestiegene Interesse der Abgeordneten geht Hand in Hand mit einer stärkeren Nutzung der oben dargestellten, organisatorischen Reformen und einem stärkeren Kontrollbedürfnis. Dabei attestieren die Abgeordneten dem Bundestag und sich selbst erhebliche Lerneffekte: „Ich bin mittlerweile in der Lage, auch zu den Themen, die natürlich im Moment allumfassend sind, also Finanzmarktkrise, Schuldenkrise und alles was das betrifft, auch diesen engen Kontakt [mit dem EP, die Verf.] dann auch so zu nutzen, dass er für beide Seiten einfach auch fruchtbar ist. Sprich, wir können uns also in wichtigen strategischen Fragen auch frühzeitig vernetzen" (BT31-OP-FR).

Neben den oben skizzierten organisatorischen Reformen, die Prozesse der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung verbessert haben, tragen auch arbeitsteilig angelegte Strategien zwischen den Parlamenten der verschiedenen Ebenen sowie innerhalb des Bundestages zu einer Professionalisierung des Bundestages in EU-Angelegenheiten bei: „Sie können nicht die gesamte EP-Diskussion hier noch mal nachvollziehen. Warum auch? Ich meine, es geht ja um eine Teilung. Subsidiarität ist eben auch eine Teilung und eine Wahrnehmung von Aufgaben auf verschiedenen Ebenen. […] Dieses Identifizieren von politischen Initiativen und das Begrenzen ist eigentlich eine permanente Aufgabe hier. […] Machen wir das gemeinsam mit den Ländern, suchen wir uns erst Verbündete in den nationalen Parlamenten, machen wir das überhaupt?" (BT19-OP-FR). Insbesondere die durch den Lissabon-Vertrag eingeführte Subsidiaritätsprüfung bietet eine bislang nur wenig ausgeschöpfte Möglichkeit für die Parlamente, als kollektive Akteure bei der Kontrolle und Mitsteuerung europäischer Politiken zusammenzuarbeiten. Aber auch innerhalb des Bundestages sind zunehmend arbeitsteilige Rollenwahrnehmungen und Strategien zu beobachten. Ein Teil der Fachpolitiker im Parlament hat inzwischen – ebenso wie die „Parlamentsmanager", die in Parlament und Fraktionen Führungspositionen innehaben und Prozesse innerhalb des Parlaments und zwischen den Institutionen steuern – europäische Aspekte des Handelns in die parlamentarische Rollendefinition integriert (Kropp, 2010 a). Somit hat infolge der Europäisierung die binnenorganisatorische Ausdifferenzierung weiter zugenommen. Dass damit die Bündelung unterschiedlicher Aktivitäten, Rollenverständnisse und Wissensbestände komplexer geworden ist, nehmen die Abgeordneten jedoch nicht als problematisch wahr. Vielmehr gilt dieser Prozess als notwendige Anpassung der Organisation Bundestag an eine sich weiter ausdifferenzierende Umwelt. Die meisten der beschriebenen Prozesse waren bereits vor dem Einsetzen der Krise angelegt, sie wurden durch sie aber beschleunigt und vertieft.

5. Kann Sisyphos erlöst werden?

Angesichts der aktuellen Krise der Eurozone und der dadurch verstärkten Exekutivdominanz in der gegenwärtigen Europapolitik hat Bundestagspräsident Norbert Lammert mehrfach mit mahnenden Worten auf die Überforderung des Parlamentes hingewiesen und die Notwendigkeit eines „unabhängigen Urteilens und Entscheidens im Parlament" betont (Spiegel Online, 2010; Spiegel Online, 2011 b; vgl. Kube, 2012, S. 218). Information, Expertise und Wissen sind notwendige Voraussetzungen, die eine effektive parlamentarische Kontrolle und Mitsteuerung im europäisierten Policy-Prozess erst ermöglichen. Eine effektive Kontrolle der Regierung ist wiederum nur dann gegeben, wenn sich das Parlament – dies gilt auch für die Regierungsmehrheit – regierungsunabhängiger Wissensbestände bedienen kann. Am Beispiel des Deutschen Bundestags lässt sich zeigen, dass heute verschiedene Informationskanäle mobilisiert werden: zum einen solche, die institutionell und in der Organisation verankert sind und explizites Wissen bereitstellen, und solche, die von Abgeordneten und Fraktionen selbst aufgebaut werden und die in der Regel informeller Natur sind. Unterschiedliche Wissensformen überlagern und stützen sich in der Organisation Parlament und auf individueller Ebene. „Gute" Entscheidungen sind ohne profunde Sachkenntnisse und Expertise nicht denkbar; umgekehrt bedarf es einer politischen Bewertung und „Rahmung" von Informationen und Expertise, damit ein Parlament handlungsfähig bleibt und wird. Trotz und gerade wegen der Krise sind Entwicklungen, die auf eine Stärkung des Bundestages hinweisen, erkennbar.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Eine funktionierende Arbeitsteilung und Kooperation zwischen Parlament und Experten, zu denen auch die Verwaltung zählt, ist für die Effektivität des Krisenmanagements auch künftig von zentraler Bedeutung. Schwierig wird es dann, wenn auch die Experten keine zuverlässigen Anhaltspunkte mehr zu geben vermögen. Dass Sisyphos erlöst werden kann, ist nicht sicher – aber es ist, wie die vielfältigen Anstrengungen des Bundestages zeigen, eben auch nicht unmöglich.

Literaturverzeichnis

Abels, G., & Eppler, A. (Hrsg.). (2011). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden: Nomos.

Auel, K., & Benz, A. (2005). The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *The Journal of Legislative Studies, 11*(3), 372-393.

Barnickel, C. (2012). Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 324 – 340.

Becker, P. (2011). *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.

Buzogány, A., & Stuchlík, A. (2012). Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 356-377.

Crum, B. J. J., & Miklin, E. (2011). *Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Survey*. Oslo: RECON Paper.

Daiber, B. (2012). Das Integrationsverantworungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 293 – 312.

Deutsch, K. W. (1966). *The nerves of government: Models of political communication and control*. New York: Free Press

Eppler, A. (2013). Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion? In B. Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, i.E.

Falk. S., Rehfeld, D. Römmele, A. & Thunert, M. (2007). Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung? In *Politische Vierteljahresschrift 48(2),* 322-337.

Geis, A. (2012). Komplexität, Kontingenz und Nichtwissen als Herausforderungen demokratischen Regierens. In K. Toens & U. Willems (Hrsg.), *Politik und Kontingenz* (pp. 143-160). Wiesbaden: Springer VS.

Hallerberg, M., Marzinotto, B., & Wolff, G. (2012). *An Assessment of the European Semester*: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.

Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy, 3*(2), 101-122.

Hölscheidt, S. (2013). Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise. In B. Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, i.E.

Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science, 39*(1), 1-23.

Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policymaking: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration, 52*(2), 153-175.

Jaensch, U. (2012). IPEX – Interparlamentarischer EU-Informationsaustausch, in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), *Aktueller Begriff* Nr. 06/12.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. Aufl., New York: Longman.

Kleimann, B. (1996). Das Dilemma mit den Experten: Ein Expertendilemma. In H.-U. Nennen & D. Garbe (Hrsg.), *Das Expertendilemma* (pp. 183-215). Heidelberg: Springer.

König, T., & Mäder, L. (2008). Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift, 49*(3), 438-463.

Kropp, S. (2010 a). German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking - Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources. *German Politics, 19*(2), 123-147.

Kropp, S. (2010 b). Die Ministerialbürokratie als Rollenpartner der Fachpolitiker in den Fraktionen – auf nationaler Ebene und im Mehrebenensystem der EU. Ergebnisse einer Studie über den Deutschen Bundestag. *Die öffentliche Verwaltung, 63*(10), 413-422.

Kropp, S. (2013). Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken. In B. Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos.

Kropp, S., Buzogány, A., & Buche, J. (2012). Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift, 53*(1), 109-134.

Kube, H. (2012). Nationale Budgethoheit und Europäische Integration. *Archiv des öffentlichen Rechts, 137*(2), 205-222.

Leif, T., & Speth, R. (2006). *Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland*: VS Verlag.

Lindberg, L. N., & Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ.

Maurer, A., & Wessels, W. (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden: Nomos.

Mayer, M. (2012). *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*. Tübingen Mohr Siebeck.

Nettesheim, M. (2012). Integrationsverantwortung - Verklammerung politischer Räume. In M. Pechstein (Hrsg.), *Integrationsverantwortung* (pp. 11-52). Baden-Baden: Nomos.

Nullmeier, F. & Rüb, F.W. (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/M., New York: Campus.

Nullmeier, F. (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24) (pp. 175-198), Opladen: Westdeutscher Verlag.

O'Brennan, J., & Raunio, T. (2007). *National parliaments within the enlarged European Union: from 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge.

Patzelt, W. J. (2013). Parlamentarische Kontrolle. Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen. In B. Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, i.E.

Preising, C. (2011). Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission. In G. Abels & A. Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU,* (pp. 149-156). Baden-Baden: Nomos.

Radaelli, C. M. (1995). The Role of Knowledge in the Policy Process. In *Journal of European Public Policy*, 2(2), 159-183.

Rohleder, K., & Schöler, U. (2013). Die Europäisierung und andere aktuelle Herausforderungen für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. In Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Mitsteuerung unter den Bedingungen der Europäisierung*. Baden-Baden: Nomos.

Rüb, F. W. (2006). Wissenspolitologie. In J. Behnke, T. Gschwend, D. Schindler, Delia & K.-U. Schnapp (Hrsg.), *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren,* (pp. 345-354). Baden-Baden: Nomos.

Schnapp, K. U., & Harfst, P. (2005). Parlamentarische Informations-und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36*(2), 348-370.

Schöler, U., & von Winter, T. (2007). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. *Politische Bildung, 21*(Der Deutsche Bundestag Zentrum des parlamentarischen Regierungssystems), 75-100.

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Schröder, H. (2012). Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkommentar. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 250 – 277.

Schulz, F. & Broich, M. (2013). Die Zusammenarbeit zwischen MdB und MdEP – Ansichten aus dem Maschinenraum. In B. Eberbach-Born, A. Stuchlik, S. Kropp & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, i.E.

Schüttemeyer, S. S. (2009). Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected? *German Politics, 18*(1), 1-11.

Schüttemeyer, S. S. (2013). Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag. In S. I. Keil & S. I. Thaidigsmann (Eds.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie* (pp. 451-467). Heidelberg: Springer.

Schwanke, K. & Ebinger, F. (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuitä. In J. Bogumil, W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung (Sonderheft 37 der Politischen Vierteljahresschrift)* (pp. 228-246), Wiesbaden: VS Verlag.

Semmler, J. (2010). Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon - Plädoyer für ein Politisches Instrument. *ZEuS, 13* (4), 529-538.

Sinner, S. (2012). Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 313 – 323.

Spiegel Online. (2010). Pfusch im Akkord. [Elektronische Version]. *Spiegel Online* unter www.spiegel.de/spiegel/print/d-74948186.html.

Spiegel Online. (2011 a). Euro-Votum im Bundestag: Denn sie wussten nicht, worüber sie abstimmen [Elektronische Version]. *Spiegel Online* unter http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-votum-im-bundestag-denn-sie-wussten-nicht-worueber-sie-abstimmen-a-789405.html.

Spiegel Online. (2011 b). Interview mit Norbert Lammert: "Es gibt ein Gefühl der Überforderung im Bundestag" [Elektronische Version]. *Spiegel Online* unter www.spiegel.de/politik/deutschland/interview-mit-norbert-lammert-es-gibt-ein-gefuehl-der-ueberforderung-im-bundestag-a-788994.html.

Straßheim, H. (2013). Wissensordnungen - theoretische Grundlagen und analytische Potentiale eines Grenzbegriffs. In A. Busch & J. Hofmann (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Informationen (Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 46/2011)*. Baden-Baden: Nomos, i.E.

Vollrath, S. (2011). Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung. In G. Abels & A. Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU* (pp. 177-194). Baden-Baden: Nomos.

Voßkuhle, A. (2008). Expertise und Verwaltung. In H.-H. Trute, Th. Groß, H.-C. Röhl & C. Möllers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts (*pp. 637-663). Tübingen: Mohr Siebeck.

Voßkuhle, A. (2012). Über die Demokratie in Europa. In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13, S. 3-9.

Wagener, F. (1979). Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. *Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 37* (pp. 215-266). Berlin/New York.

Webber, D. J. (1992). The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process. In W. N. Dunn & R. M. Kelly (Hrsg.), *Advances in Policy Studies since 1950* (pp. 383-418). New Brunswick: Transaction Publishers.

Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*: Mohr Siebeck.

Wiefelspütz, D. (2012). Das Primat des Parlaments. Zum Danckert/Schulz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*(2), 227-250.

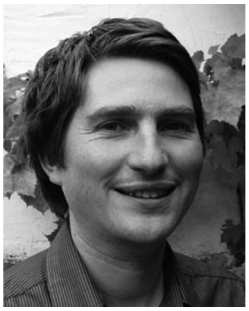
Wimmel, A. (2012). Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips? *integration - Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik* (01), 19-34.

Winzen, T. (2012). National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison. *West European Politics, 35*(3), 657-672.

Workman, S., Jones, B. D., & Jochim, A. E. (2009). Information processing and policy dynamics. *Policy Studies Journal, 37*(1), 75-92.

Zahariadis, Nikolaos (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In Sabatier, P. A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (pp.73-93), Boulder, Col.: Westview Press.

Prof. Dr. Sabine Kropp ist Inhaberin des Lehrstuhls „Politikwissenschaft“ an der Universität Speyer und war von 2006-2010 Geschäftsführende Redakteurin der „Politischen Vierteljahresschrift (PVS). Von 2009 bis 2013 war sie Mitglied des Vorstands des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in Speyer. E-Mail: kropp@uni-speyer.de.



Dr. Aron Buzogány ist Referent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Er promovierte an der Freien Universität Berlin über „Is there an “Eastern Syndrome”? Conditionality, Compliance and state-society relations in Central and Eastern Europe”. E-Mail: buzogany@foev-speyer.de

https://doi.org/10.5771/1865-4789-2013-1-3
Generiert durch IP '18.117.7.48', am 19.10.2024, 17:51:07.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.