

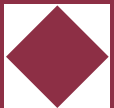
Recht und Politik
in der Europäischen Union

8

Jasmin Siedentopp

Europa jenseits des Parlamentarismus

Strategien informeller Einflussnahme



Nomos

Recht und Politik in der Europäischen Union

Herausgegeben von

Prof. Dr. Claudio Franzius,
Prof. Dr. Franz Mayer,
Prof. Dr. Jürgen Neyer

Band 8

Jasmin Siedentopp

Europa jenseits des Parlamentarismus

Strategien informeller Einflussnahme



Nomos

Die Dissertation wurde an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) eingereicht. Die Disputation war am 24.11.2016. Betreut wurde die Dissertation von Herrn Prof. Dr. Jürgen Neyer (Erstgutachter) und Herrn Prof. Dr. Andreas Maurer, Universität Innsbruck (Zweitgutachter). Der Druck dieser Publikation wurde aus Mitteln der Europa-Universität Viadrina gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt (Oder), Europa-Univ. Viadrina, Diss., 2016

u.d.T.: „Europa jenseits des Parlamentarismus – Analyse informeller Einflussnahme des Deutschen Bundestages am Beispiel des 8. Rahmenprogramms der EU für Forschung und Innovation ‚Horizont 2020‘“

ISBN 978-3-8487-5175-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9338-7 (ePDF)

D 521

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Geleitwort

Die Arbeit von Jasmin Siedentopp befasst sich mit dem sowohl wissenschaftlich als auch politisch wichtigen Thema der Rolle und Funktion nationaler Parlamente im europäischen Mehrebenensystem. Hierzu hat sich in den letzten zehn Jahren eine breite Debatte in der europäischen Politikwissenschaft entwickelt, der Frau Siedentopp mit ihrer Arbeit ein wichtiges Element hinzufügt.

Im Gegensatz zu der überwiegenden Mehrheit der Beiträge, die nationale Parlamente als die Verlierer des Integrationsprozesses beschreibt und insbesondere den Machtzuwachs der Exekutiven betont, zeigt Frau Siedentopp, dass nationale Parlamente durchaus über Möglichkeiten verfügen, ihre Rolle als Kontrollorgan der Exekutive mit neuer Relevanz zu versehen. Die Arbeit geht dabei insofern weit über die meisten vorliegenden Arbeiten hinaus, als sie sich nicht auf die Beschreibung formal vorgesehener und rechtlich kodifizierter Mechanismen beschränkt, sondern die Praxis informeller Mechanismen analysiert.

Hier kann sie überzeugend aufzeigen, dass eine Kombination von intensivem Engagement einzelner nationaler Parlamentarier und Parteien mit einer entgegengemessenen Bereitschaft europäischer Parlamentarier informelle Strukturen der Informationsbereitstellung und Handlungskoordination realisieren kann, die ein effektives Gegengewicht zu exekutiven Informations- und Agendasetzungsvorsprüngen etablieren kann. Die Arbeit zeigt damit gleichzeitig allerdings auch die Grenzen dieser Neueinhegung gouvernementaler diskretionärer Handlungsspielräume auf.

Da die Effektivität parlamentarischen Handelns eben auf die freiwillige Kooperation außerparlamentarischer Akteure angewiesen ist und zudem ein hohes Maß an überobligatorischem Engagement verlangt, kann sie nicht als konstitutionell vorgesehener Normalfall betrachtet werden. Sie verlangt vielmehr besondere Bedingungen, die nicht immer als gegeben erwartet werden können. Für die Weiterentwicklung der europäischen parlamentarischen Mehrebenenordnung ergibt sich hieraus ein direkter Handlungsauftrag.

Auch die in der Arbeit gewonnenen empirischen Erkenntnisse sind in hohem Maße instruktiv für die Funktionsweise des europäischen Mehrebenenparlamentarismus. So kann die Autorin u.a. empirisch nachzeichnen,

- (1) dass es eine grundlegende Spannung zwischen einem parlamentarischen Regierungssystem und der in den Begleitgesetzen formulierten Idee gibt, dass der Bundestag die Regierung in europapolitischen Fragen kontrollieren solle. Mitglieder der Regierungsfraktion sind offensichtlich unwillig, bestehende Differenzen zur Regierung öffentlich zu thematisieren und beschränken sich auf informelle und vertrauliche Kanäle der Interessensartikulation. Das macht die parlamentarische Kontrolle zwar nicht irrelevant, enthebt sie aber eines wichtigen Instrumentes.
- (2) Sie kann ebenfalls anschaulich zeigen, dass der Bundestag seine Kontrollmacht wesentlich einer Kooperation mit dem Europäischen Parlament zu verdanken hat. Nur dann und dort, wo Bundestagsabgeordneten wichtige Informationen von Europaabgeordneten eröffnet werden, haben sie eine echte Chance, ein Gegengewicht zur Regierung aufzubauen. Nur mit dem Europäischen Parlament, nicht aber gegen es, kann der Bundestag zu einem relevanten Spieler in der europäischen Politik werden.
- (3) Eine derartige Kooperation führt nicht nur zu Informationssprüngen seitens der Bundestagsabgeordneten, sondern setzt sie auch in die Lage, das Instrument des gouvernementalen „Über-die-Bande-Spiels“, bei dem öffentlich im Bundestag das eine gesagt und nicht-öffentlich im Rat etwas ganz anderes gemacht wird, zu entkräften.

Die Arbeit von Jasmin Siedentopp stellt einen wichtigen Beitrag zu der Debatte um den entstehenden europäischen Mehrebenenparlamentarismus dar, dem man nur eine möglichst breite Leserschaft wünschen kann. Von Arbeiten wie dieser wird es abhängen, ob wir die nötigen theoretischen und empirischen Einsichten gewinnen werden, um die Europäische Union institutionell so gut aufzustellen, dass sie auch mit allen weiteren Krisen in der Lage sein wird, gut umzugehen.

Prof. Dr. Jürgen Neyer

Vorwort

Während meiner wissenschaftlichen Tätigkeit am DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates – von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft?“ an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin entstand die vorliegende Arbeit. Sie wurde an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) als Dissertationsschrift angenommen.

Meine wissenschaftliche Arbeit am DFG-Graduiertenkolleg der Humboldt-Universität zu Berlin unter der Leitung des Sprechers Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice hat mir die Gelegenheit geboten, mit einer Vielzahl von Personen zusammenzuarbeiten und zu forschen. An dieser Stelle möchte ich mich bei den Personen bedanken, die mich bei der Erstellung und dem erfolgreichen Abschluss dieser Arbeit unterstützt, motiviert, herausgefordert und gefördert haben.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Jürgen Neyer gilt besonderer Dank für den regen Austausch und die fachlichen Anregungen, insbesondere den theoretischen Zugang der Arbeit zu reflektieren und die Bedeutung des Themas in die normative Debatte über den Parlamentarismus in der EU und die konstitutionelle Grundordnung der EU einzuordnen. Seine konstruktiven Nachfragen bewirkten die stete Präsenz der normativen Leitfragen während meiner empirischen Forschung und der Auswertung der Erkenntnisse aus den verschiedenen Erhebungsphasen im Untersuchungsfeld. Für den regen fachlichen Austausch sowie die damit verbundene persönliche Förderung möchte ich mich herzlich bedanken. Bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Andreas Maurer möchte ich mich herzlich bedanken für die Bereitschaft, das Vorhaben dieser Arbeit mit zahlreichen fachlichen Hinweisen und Ideen zu unterstützen.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice. Sein persönliches Engagement für das DFG-Graduiertenkolleg und das Gelingen meiner Forschungsarbeit gaben mir zahlreiche Anregungen bei der Konzeption des Untersuchungsdesigns sowie während der Durchführung des Vorhabens. Nicht zuletzt dank der Einbindung in sein Lehrstuhl-Team habe ich vielfältige Einblicke in die verfassungsrechtliche Debatte und dadurch eine besondere persönliche Förderung erhalten, für die ich mich von Herzen bedanken möchte. Zudem möchte ich mich bei der Deutschen For-

schungsgemeinschaft für die finanzielle Förderung in Form eines Doktorandenstipendiums bedanken, welches meine Forschungstätigkeit ermöglicht hat. Bei der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) möchte ich mich für die Gewährung einer Publikationsbeihilfe bedanken.

Durch die Teilnahme am Promotionskolleg von Frau Prof. Dr. Susanne Baer erhielt ich vielfältige Anregungen auf dem Wege meiner Forschungstätigkeit. Hierzu zählt die stete Besinnung auf die grundlegende Motivation sowie den wissenschaftlichen Beitrag, den meine Forschungsarbeit leisten soll. Für die Ermutigung unkonventionelle, anspruchsvolle Wege zu gehen und sich der Motivation des eigenen Forschungsinteresses als steter Kompass zu vergewissern, möchte ich mich herzlich bedanken.

Mein besonderer herzlicher Dank gilt meiner Doktorschwester Dr. Matilda Chatzipanagiotou. Die Begeisterung und der Enthusiasmus von Frau Dr. Chatzipanagiotou haben meine Zeit im Graduiertenkolleg bereichert, inspiriert und ihr viel Lebendigkeit und Lebensfreude verliehen. Danken möchte ich ebenso allen Kollegiaten des DFG-Graduiertenkollegs „Verfassung jenseits des Staates“ für die fachlichen Anregungen und Diskussionsbeiträge.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit beruhen zu einem wesentlichen Teil auf der Auswertung der eigens erhobenen empirischen Daten, die ohne die Mitwirkungen der Probanden nicht möglich gewesen wäre. Daher möchte ich mich bei all meinen Interviewpartnern für das Vertrauen und die Bereitschaft zur Mitwirkung herzlich bedanken. Zudem möchte ich mich bei Frau Dr. Angelica Schwall-Düren, Staatsministerin a.D., herzlich bedanken. Das stete Engagement von Frau Dr. Schwall-Düren für die Etablierung von regelmäßigen Routinen der politikfeldübergreifenden Kontrolltätigkeit der Regierungstätigkeit auf EU-Ebene durch Bundestagsabgeordnete hat mich bereits früh inspiriert und mein Forschungsinteresse an diesem Themenfeld bestärkt.

Dieses Buch wäre ohne die Unterstützung von Personen in meinem privaten Umfeld nicht entstanden. Die für diese Arbeit eingesetzte Lebenszeit kann ich nicht mehr zurückholen. Es bleibt mir lediglich der herzliche Dank, insbesondere an meine Familie, für die stete Motivation, Rücksichtnahme und Begleitung auf dem Weg der Erstellung dieser Arbeit.

Jasmin Siedentopp

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
1. Einführung	21
1.1. Problemdarstellung und Relevanz der Untersuchung	21
1.2. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	26
2. Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes	31
2.1. Begriffsdefinitionen	31
2.1.1. Politische Praktiken	31
2.1.2. Nicht Macht, sondern Einfluss	33
2.1.3. Allgemeiner Kontrollbegriff und parlamentarische Kontrolle	34
2.1.4. Abgrenzung der Begriffe der Mitwirkung, Einflussnahme und Mitsteuerung	40
2.2. Informalität	42
2.2.1. Diskussion der Begriffsdefinitionen und Forschungsheuristiken von Informalität	42
2.2.2. Definition von Informalität für die hier angestellte Untersuchung	52
2.3. Entwicklungslinien der Erforschung von Informalität	55
2.3.1. Informalität in der Koalitions- und Regierungsforschung	58
2.3.2. Empirische Befunde zu Informalität im Parlament	60
2.3.3. Forschungsstand zur Rolle des Bundestages in der EU-Politik und Aufdeckung der Forschungslücken	63
2.4. Relevanz der Mitwirkung des Bundestages für die demokratische Verfasstheit der EU	70
3. Definition und Diskussion der theoretischen Grundlagen	82
3.1. Auswahl der theoretischen Basis und kritische Würdigung	82

3.2. Prinzipal-Agenten-Theorie	85
3.2.1. Grundlagen der Prinzipal-Agenten-Theorie	87
3.2.1.1. Individuelle Verhaltensannahmen	88
3.2.1.2. Das Delegationsverhältnis zwischen Prinzipal und Agent	92
3.2.1.3. Agenturprobleme	95
3.2.1.4. Maßnahmen zur Lösung der Agenturprobleme	96
3.2.2. Anwendung und Erklärungsbeitrag für das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung in AdEU	104
3.2.3. Anpassungsstrategien des Bundestages	114
3.2.4. Typologie informeller Handlungsarenen	116
3.2.5. Typologie informeller Handlungsstrategien	122
3.3. Darstellung der Forschungsfragen	127
4. Grundlagen der Mitwirkung des Bundestages in AdEU	130
4.1. Der Frühwarnmechanismus auf EU-Ebene	130
4.1.1. Entwicklungslinien der Mitwirkung nationaler Parlamente auf EU-Ebene	131
4.1.2. Informationsrechte	133
4.1.3. Subsidiaritätskontrolle	134
4.2. Rechtliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene	136
4.2.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 23 GG	137
4.2.1.1. Grundsatz der Mitwirkung	139
4.2.1.2. Unterrichtungspflicht der Bundesregierung	140
4.2.1.3. Das Recht zur Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG	142
4.2.1.4. Entwicklungslinien der Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages im EUZBBG	143
4.3. Interne Strukturen des Bundestages	150
4.3.1. Unterabteilung Europa	150
4.3.2. Verbindungsbüro in Brüssel	153
5. Empirische Untersuchung und Ergebnisse	159
5.1. Forschungsdesign der empirischen Untersuchung	159
5.1.1. Methodologische Einordnung	159

5.1.2. Begründung der Fallauswahl-Warum Horizont 2020?	161
5.1.3. Erhebung der empirischen Daten	165
5.1.4. Qualitative Gütekriterien für die vorliegende Untersuchung	169
5.2. Rechtliche Grundlagen der EU-Forschungsförderung	172
5.2.1. Forschungsrahmenprogramme als Instrument der EU- Forschungspolitik	172
5.2.2. Entwicklung der EU-Kompetenzen in der Forschungspolitik	176
5.2.3. Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten in der Forschungspolitik	179
5.3. Entstehungsprozess von Horizont 2020	182
5.4. Mitwirkung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	187
5.4.1. Markante Prozessereignisse sowie Wendepunkte	197
5.4.1.1. Informationsgewinnung und Positionierung im Vorfeld	197
5.4.1.2. Delegationsreise des Ausschusses nach Brüssel	200
5.4.1.3. Auswirkungen der Reise auf die parlamentarische Mitwirkung	208
5.4.1.3.1. Steigerung der Kontrollfähigkeit der Regierungstätigkeit	208
5.4.1.3.2. Fraktionsübergreifender Antrag, ja oder nein?	209
5.4.2. Interessens- und Positionsunterschiede zwischen Bundestag und Bundesregierung	221
5.5. Handlungsarenen der Bundestagsabgeordneten	233
5.5.1. Handlungsarenen mit dem Europäischen Parlament	234
5.5.1.1. Punktuelle, situative Handlungsarenen mit dem EP	236
5.5.1.2. Etablierte, wiederkehrende Handlungsarenen mit dem EP	236
5.5.1.3. Parainstitutionalisierte Handlungsarena mit dem EP	240
5.5.1.4. Zwischenfazit parainstitutionalisierte Handlungsarenen mit dem EP	249

5.5.1.5.	Interfraktionelle Handlungsarenen	253
5.5.1.5.1.	Punktuelle Handlungsarena fraktionsübergreifend	253
5.5.1.5.2.	Etablierte Handlungsarena fraktionsübergreifend	258
5.5.1.6.	Zwischenfazit Handlungsarenen mit dem EP	263
5.5.2.	Handlungsarenen mit dem BMBF	266
5.5.2.1.	Punktuelle, situative Handlungsarenen mit dem BMBF	268
5.5.2.2.	Etablierte, wiederkehrende Handlungsarenen mit dem BMBF	270
5.5.2.3.	Parainstitutionalisierte Handlungsarenen mit dem BMBF	271
5.5.2.4.	Zwischenfazit Handlungsarenen mit dem BMBF	274
5.5.3.	Handlungsarenen mit der EU-Kommission	276
5.5.3.1.	Punktuelle, situative, nicht fraktionsübergreifende Handlungsarenen mit der EU-Kommission	279
5.5.3.2.	Etablierte, wiederkehrende Handlungsarenen mit der EU-Kommission	282
5.5.3.3.	Gefestigte, parainstitutionalisierte Handlungsarenen mit der EU-Kommission	287
5.6.	Informelle Handlungsstrategien der Bundestagsabgeordneten	288
5.6.1.	Informationsbeschaffungsstrategien	291
5.6.2.	Umgehung direkter Konfrontation	294
5.6.3.	Informelle Mitsteuerung	296
5.6.4.	Back-up der Regierung und Abwesenheit öffentlicher Konflikte	297
5.6.5.	Zwischenfazit Handlungsstrategien	298
5.7.	Zusammenfassung und kritische Würdigung der Ergebnisse	300
5.7.1.	Verminderung der Asymmetrien in der Informations- und Kompetenzverteilung	300
5.7.2.	Ausprägungsmerkmale der Handlungsarenen und Interaktionskonstellationen	301
5.7.3.	Ausprägungsformen informeller Handlungsstrategien	305
5.7.4.	Rolle von Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen	308

6. Fazit und Ausblick	310
6.1. Beitrag zum wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt	310
6.2. Determinanten der Untersuchung und zukünftige Forschungsvorhaben	315
7. Interviewliste	318
8. Literatur	321

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Idealtypische Wirkformen von Informalität	48
Tabelle 2:	Grundlegende Eigenschaften der Delegationsbeziehung von Bundestag und Bundesregierung	107
Tabelle 3:	Typologie informaler Handlungsarenen der MdBs auf Ausschuss-Ebene	120
Tabelle 4:	Handlungsstrategien informeller Einflussnahme der MdBs	124
Tabelle 5:	Ereignisliste Horizont 2020	188
Tabelle 6:	Fraktionsspezifische Erscheinungsformen informaler Handlungsarenen	252
Tabelle 7:	Erscheinungsformen interfraktioneller Handlungsarenen auf Ausschuss-Ebene	262
Tabelle 8:	Informelle Handlungsstrategien der Regierungs- und Oppositionsfraktionen	289
Tabelle 9:	Liste der ausgewerteten und verwendeten Interviews	318

Abkürzungsverzeichnis

ABFT	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Bundestages
AdEU	Angelegenheiten der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
BBV	Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BReg	Bundesregierung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BT	Bundestag(es)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerfGU	Urteil des Bundesverfassungsgerichtes
ca.	circa
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der EU)
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
DL-RL	Dienstleistungs-Richtlinie
EFR	Europäischer Forschungsraum
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EIT	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut
endg.	endgültig

Abkürzungsverzeichnis

EP	Europäisches Parlament
ERC	European Research Council (Europäischer Forschungsrat)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
FRP	Forschungsrahmenprogramm
frz.	Französisch
gem.	gemäß
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz: Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor (Internationaler thermonuklearer Experimentalreaktor)
ITRE	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie im Europäischen Parlament
i.V.m.	in Verbindung mit
JTI	Joint Technology Initiative (Gemeinsame Technologieinitiativen)
KMU	Kleine und mittelgroße Unternehmen
KoWi	Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen
lat.	Lateinisch
lit.	Littera (Buchstabe)
MdB(s)	Mitglied(er) des Deutschen Bundestages
MdEP(s)	Mitglied(er) des Europäischen Parlamentes
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MOE	Mittel- und Osteuropa
MS	Mitgliedstaat
n.F.	neue Fassung
PAT	Prinzipal-Agenten-Theorie
RAG	Ratsarbeitsgruppe(n)
Rn.	Randnummer

StabMechG	Stabilisierungsmechanismusgesetz: Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
StäV	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union Brüssel
vgl.	vergleiche
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks

1. Einführung

1.1. Problemdarstellung und Relevanz der Untersuchung

Analysen über die Auswirkungen der Europäischen Integration auf die mitgliedstaatlichen parlamentarischen Systeme konstatierten über einen langen Zeitraum hinweg Ent- bzw. Deparlamentarisierungsprozesse¹, aus denen insbesondere nationale Parlamente als Verlierer hervorgingen (vgl. Maurer 2012b, 2009, 2002b; 2001; Maurer/Wessels 2001; Pehle/Sturm 2008). Da die nationalen Exekutiven im Ministerrat der EU gesetzgeberische Aufgaben übernehmen, würden sie im Zuge der EU-Integration einen strategischen Informations- und Kompetenzvorsprung erwerben, der ihnen Handlungsfreiheiten einräumt. Auf Grund der systembedingten Logik des Mehrebenensystems verlören die nationalen Parlamente nicht nur wesentliche Anteile ihrer Gesetzgebungskompetenzen, ihnen entgleite darüber hinaus auch die Fähigkeit der effektiven Regierungskontrolle (vgl. Kropp 2013b; Kropp et al. 2011).

Das Krisenmanagement der europäischen Staats- und Regierungschefs im Verlauf der Eurokrise seit dem Jahr 2010 war geprägt vom Ausschluss der parlamentarischen Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) sowie erheblichem Entscheidungsdruck, der auf nationale Parlamente ausgeübt wurde. In der Folge wurde eine vitale parlamentarische Debatte insbesondere über alternative Lösungsmaßnahmen vehement erschwert und mitunter unmöglich gemacht. Die Kontrolle der Regierungstätigkeit durch die nationalen Parlamente bekam eine große Bedeutung, da die Entscheidungsfindung über fiskalpolitische Rettungsmaßnahmen in der Eurogruppe in intergouvernementaler Form, also nicht im Rahmen der Gemeinschaftsmethode und somit unter Ausschluss des EP debattiert und entschieden worden sind (vgl. Häde 2012: 16–17).

1 Vgl. u.a.: Auel 2014; Börzel 2000; Schüttemeyer 2009, 1979, kritisch hierzu: Kropp 2008: 50–53. Zu beachten gilt, dass die Debatte zur Entparlamentarisierung im Rahmen der Parlamentarismuskritik bereits auf eine längere Tradition zurückblicken kann und die Auswirkungen der EU-Integration als eine weitere Etappe gewertet wird neben vielfältigen Prozessen, die zum Erodieren parlamentarischer Einflussbereiche beitragen (vgl. Beyme 2014; Marschall 2005).

1. Einführung

Die Bewilligung von Rettungspaketen für Staaten der Eurozone in Höhe von insgesamt ca. 500 Milliarden Euro sowie die Frage, ob und inwieweit Deutschland als Mitgliedstaat (MS) der Europäischen Union (EU) für Staatsschulden anderer MS im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) haftet, mobilisierte nicht nur eine immense öffentliche Aufmerksamkeit für das Handeln der Bundestagsabgeordneten (MdBs). Es bot zudem Anlass für eine Vielzahl von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG), die das Verhältnis zwischen Bundesregierung (BReg) und BT (Bundestag) in AdEU (Angelegenheiten der Europäischen Union) in vielfältiger Hinsicht neu austarieren und in Konfliktfällen Klarheit schaffen mussten.²

Diese Ereignisse führen deutlich vor Augen, wie weit der Entkopplungsprozess der Exekutiven von den Parlamenten bereits voran geschritten ist. Sie haben die Debatte über die demokratische Legitimität der EU neu entfacht (vgl. Habermas 2014; Maurer 2013a, 2013b; Neyer 2015; Pernice 2012; Rauh/Zürn 2014; Scharpf 2014; Schuppert 2015). Die öffentliche Aufmerksamkeit als auch die wissenschaftliche Debatte galt hierbei insbesondere der Frage der Einbindung des EP sowie der nationalen Parlamente, besonders der Rolle des Deutschen Bundestages (Callies/Beichelt 2013; Buzogány/Kropp 2013b; Häde 2012; Hölscheidt 2013; Neyer 2014 Schwanzholz 2015; Wimmel 2014).

Neben der Eurokrise hat im Jahr 2015 die sich dramatisch zuspitzende Migrations- und Flüchtlingskrise eindringlich die gestiegene Unfähigkeit der EU gezeigt, effektiv und effizient auf transnationale und grenzüberschreitende akute Problemlagen zu reagieren (vgl. Bendiek/Neyer 2016). Dies erschüttert massiv den Glauben an die Effizienz und Effektivität der Lösungsfähigkeit der EU und erodiert damit zusätzlich die demokratische Legitimationskraft, die der EU aus Effizienzgründen zugeschrieben wurde (vgl. Majone 2010; 2006; 1998; 1996).

Die auf diesem Nährboden erstarkende EU-Skepsis gefährdet den Zuspruch der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen zum europäischen Einigungsprojekt und damit den Zusammenhalt innerhalb der EU. Symptome

2 Vgl. Urteil zur Griechenland-Hilfe und zu Euro-Rettungsschirm (BVerfG, 2 BvR 1099/10 vom 07. September 2011), Urteil zum EFSF-Sondergremium (BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012), Urteil zur Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union (BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012) sowie Urteil zum ESM- und Fiskalvertrag (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12. September 2012).

vom Verlust des Rückhaltes der Bevölkerungen sowie dem Erstarken nationalistischer Tendenzen sind der bereits ansteigende Zuspruch EU-skeptischer Parteien, der Ausgang des Referendums in Großbritannien über den EU-Austritt am 23. Juni 2016 sowie die Spaltungstendenzen, die im Rahmen der Bewältigung der aktuellen Flüchtlingskrise offenbar werden (vgl. Bendiek/Neyer 2016).

Die EU ist somit mehr denn je gefordert, ihre Regierungstätigkeit zu rechtfertigen und dies nicht nur an Hand von Problemlösungskompetenz, sondern ebenso im Hinblick auf die Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsprozesse und der damit verbundenen Rückkopplung europäischer Entscheidungen an die Bevölkerung der EU-MS.

Es besteht dringender denn je ein erhöhtes Interesse an der Verbesserung der Legitimationskraft der Herrschaftsausübung der EU durch die Beteiligung nationaler Parlamente, um die Anbindung an die Bevölkerungen zu gewährleisten. Daher ergibt sich die Notwendigkeit, die politischen Praktiken der Abgeordneten nationaler Parlamente bei der Mitwirkung an EU-Rechtsetzungsverfahren in den Fokus zu nehmen und zu analysieren, ob und inwieweit die MdBs Anpassungsstrategien entwickeln, um eine Mitwirkung an EU-Rechtsetzungsverfahren sowie der Regierungskontrolle zu gewährleisten.

Der BT ist als nationales Parlament mit dem Mehrebenensystem der EU verwoben. So ist es seine Aufgabe, die Position der BReg in den Ratsarbeitsgruppen (RAG) zu kontrollieren und die Unionsvorlagen³ durch formale Annahme in nationales Recht umzusetzen. Insbesondere im Bereich der Haushalts- und Budgetverantwortung ist der BT in zunehmender Weise gefordert, Verantwortung für das Regierungshandeln auf EU-Ebene mitzutragen.⁴

3 *Unionsvorlage* ist die Bezeichnung für Rechtsetzungsvorhaben der EU, die dem BT formal zugeleitet wurden und die nach Bearbeitung durch die Unterabteilung Europa in der Verwaltung des BT den federführenden und mitberatenden Ausschüssen formell zugeleitet werden.

4 Vgl. hierzu: Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus – (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 24 vom 22. Mai 2010, S. 627 – 628; Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 43 vom 18. September 2012, S. 1918-1921.

1. Einführung

Das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon im Juni 2009⁵ sowie weitere Rechtsprechungen, u.a. zum sogenannten Neuner-Sondergremium⁶ sowie der Organstreit zum Europäischen Stabilitätsmechanismus/Euro-Plus-Pakt⁷ haben in vielfältiger Weise das Verhältnis von BReg und BT in AdEU neu definiert. Das Lissabon-Urteil war Auslöser für die Formulierung eines *Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union* (IntVG)⁸. Ebenso das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBBG)⁹ wurde im Sommer 2009 und zuletzt am 18. April 2013 revidiert. Folge dieser Entwicklung ist eine immer detailliertere Ausgestaltung der Informationsrechte des BT auf einfachgesetzlicher Ebene.

Es bleibt jedoch anzuzweifeln, ob und inwieweit die Klarstellungen durch das BVerfG an der Dynamik des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative in AdEU grundlegend etwas zu verändern vermag. Alleine die hohe Anzahl der Urteile sowie der kurze zeitliche Abstand zwischen den Urteilen, die wegen Defiziten bei der Mitwirkung des BT in AdEU ergingen, lassen Zweifel an der Wirkkraft von immer detaillierter formulierten Informationsrechten des BT aufkommen. Daraus wird der Schluss gezogen, dass eine Analyse der formalen, rechtlichen Ebene nicht ausreicht, um Anpassungsmechanismen und Reaktionen des BT zu analysieren.

Jüngste Studien, die der These der beschleunigten Entparlamentarisierung des BT durch die EU widersprechen bzw. diese relativieren, betonen in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Anpassungs- und Reaktionsformen des BT im Bereich der informellen parlamentarischen Aktivitäten (vgl. Kropp 2013a, 2013b; Buzogány/Kropp 2013a, 2013b; Kropp et al. 2012; Kropp et al. 2011; Schulz 2011).

Diese empirischen Befunde aufgreifend, zielt die hier angestrebte Untersuchung auf die Erkundung der informellen parlamentarischen Anpas-

5 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

6 BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27.10.2011 sowie BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.02.2012.

7 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

8 Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822) geändert worden ist.

9 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170).

sungsmechanismen und Routinen am Beispiel einer ausgewählten Fachpolitik. Hierbei werden zwar die formalen Rechtsgrundlagen sowohl der EU-Ebene als auch der nationalen Ebene berücksichtigt. Im Fokus aber stehen die tatsächlichen parlamentarischen Routinen und Prozesse, die die MdBs im Rahmen der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollpraxis entwickeln und etablieren, um dem strategischen Informations- und Handlungsvorsprung der BReg zu begegnen und Handlungsfähigkeit zu erlangen.

Auf Grundlage der Annahme, dass die formalen Rechte nicht Quelle einer vitalen und proaktiven Kontrolle und Mitwirkung sein können, werden informelle Formen der Informationsgewinnung, Koordination sowie Positionierung in den Fokus genommen. Als Fachpolitik wurde die Forschungs- und Innovationspolitik, konkret die Ausgestaltung des Forschungsförderprogramms der Europäischen Kommission (EU-KOM) ausgewählt: das 8. Forschungsrahmenprogramm (FRP) Horizont 2020.

Forschungsförderung ist eine Querschnittspolitik, die Berührungspunkte zu einer Vielzahl von Politikbereichen aufweist: u.a. der Industrie- und Wirtschaftspolitik, der Bildungspolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Darüber hinaus besitzt die Kooperation der EU-MS im Rahmen der Forschungspolitik das Potential, den Mehrwert der EU-Integration zu belegen, indem es nachhaltige und innovative gesellschaftliche Entwicklungsprozesse anstößt und den Wohlstand in Europa gewährleistet.

Die hier angestellte Untersuchung versteht sich somit als einen Beitrag zur Generierung empirischer Erkenntnisse über die derzeitige Anpassungsleistung der politischen Handlungsformen der MdBs in AdEU gegenüber der BReg sowie Institutionen auf EU-Ebene. Damit bietet sie der normativen Debatte über die demokratische Ausgestaltung der EU empirische Befunde, beschäftigt sich mit dieser Frage aber nur am Rande. Erkenntnisse über gegenwärtige Anpassungsprozesse parlamentarischer Mitwirkung auf nationaler Ebene sind unerlässlich, bei der Entscheidung über erforderliche Reformmaßnahmen zur Behebung demokratischer Defizite der EU. Hierbei wird vor allem aus der Perspektive der MdBs analysiert, welche informellen Handlungs- und Einflussarenen sich bei der Einflussnahme auf EU-Entscheidungsprozesse ergeben. Dabei gilt es zu klären, welche Formen der informellen Handlungsarenen sich mit dem EP eröffnen und wie diese im Verhältnis zu anderen Handlungsarenen mit der EU-KOM sowie der nationalen Exekutive, d.h. den Ministerien und deren Vertretern verhalten. Obwohl die Publikationen zur Anpassungsleistung nationaler Parlamente in der EU mit einer komparativen Perspektive in den ver-

1. Einführung

gangenen Jahren stark angewachsen sind,¹⁰ so gilt dies nicht entsprechend für die Analyse der informellen Praxis des BT. Berücksichtigt man nur die Studien, die sich explizit auf Anpassungs- und Veränderungsprozesse in einzelnen Fachpolitiken beziehen, verringert sich die Anzahl erheblich. Diese Forschungslücke möchte die vorliegende Arbeit füllen.

1.2. Zielsetzung und Gang der Untersuchung

Beweggründe für die Fragestellung der Arbeit sind die zunehmende Bedeutung der Mitwirkung des BT in ADEU sowie die damit zusammenhängende Debatte über die Legitimation der Regierungstätigkeit der EU. Aufgrund der dynamischen Entwicklung einerseits der politischen Regelungserfordernisse in der EU im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Neuformulierung der nationalen Mitwirkungsrechte des BT in ADEU andererseits, müssen die bisherigen Studien als veraltet eingestuft werden. Darüber hinaus weist die Literatur zur Mitwirkung des BT in ADEU bisher kaum empirische Befunde über informelle Mitwirkungsmechanismen in Fachpolitiken auf.

Die hier angestellte Untersuchung strebt an, diese Forschungslücke zu den tatsächlichen praktischen Formen der informellen parlamentarischen Mitwirkungsmechanismen in der Fachpolitik der Forschungs- und Innovationspolitik zu füllen. Die theoretischen wie empirischen Defizite begründen sich u.a. aus der grundsätzlich schwierigen Zugänglich- und Beobachtbarkeit von informellen Prozessen per se. Darüber hinaus sind in jüngster Zeit vielfältige Neuerungen in der Ausgestaltung der formellen Mitwirkungsrechte auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgt. Daher kann der Forschungsstand zu den Auswirkungen dieser Reformen auf die Europäisierung des BT zum derzeitigen Zeitpunkt noch keine abschließenden Ergebnisse, sondern lediglich Entwicklungstendenzen feststellen. Auch aus diesen Gründen ist eine zwar theoriegeleitete, aber dennoch ausreichend offen gestaltete analytische Vorgehensweise angezeigt, um dem Untersuchungsgegenstand gerecht zu werden.

Die Ziele dieser Arbeit sind (a) die systematische Erfassung und Auswertung der Ausprägungsmerkmale sowie Interaktionsmechanismen informeller Handlungsarenen sowie informeller Handlungsstrategien von

10 Vgl. hierzu Kapitel 2.3.3.

MdBs bei der Mitwirkung in AdEU auf Basis eigens entwickelter Typologien. Zudem ist es das Ziel dieser Arbeit (b) die Erweiterung der Anpassungsmechanismen der Prinzipal-Agenten-Theorie durch theoretisch wie empirisch fundierte Konzeptionalisierungen der *informellen Anpassungsstrategien* zur Überwindung der Agenturprobleme am Beispiel der Agenturbeziehung zwischen BT (Prinzipal) und BReg (Agent) vorzunehmen.

Ausgehend von der Annahme, dass die Mitwirkungsrechte des EU-Priärrechtes, die verfassungsrechtlichen Vorgaben des GG (Grundgesetzes) und die einfachgesetzlichen Regelungen auf nationaler Ebene nicht Ausgangspunkt einer vitalen und pro-aktiven Einflussnahme auf EU-Ebene sein können, werden informelle Handlungsstrategien und Handlungsarenen in den Fokus genommen.

Die Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes werden in Kapitel 2 vorgestellt. Hierbei werden zunächst grundsätzliche Begriffsdefinitionen sowie die Abgrenzung bedeutungsähnlicher Begriffe vorgenommen. In Kapitel 2.2 werden die in der Literatur verwendeten Begriffsdefinitionen sowie Forschungsheuristiken von Informalität vorgestellt, um anschließend das Verständnis von informeller parlamentarischer Einflussnahme für die hier angestellte Untersuchung darzulegen (vgl. Kapitel 2.2.2). Im Folgenden werden die Entwicklungslinien der Erforschung von Informalität im Parlament nachgezeichnet, um anschließend den Stand der Forschung im Bereich der Mitwirkung des BT in AdEU sowie die Forschungslücken herauszustellen (vgl. Kapitel 2.3). Die Relevanz der parlamentarischen Mitwirkung im Hinblick auf die demokratische Legitimation der EU wird in Kapitel 2.4 beleuchtet.

Als theoretische Basis für dieses Vorhaben wurde die Prinzipal-Agenten-Theorie (PAT) ausgewählt. Die PAT vermag es mit Rückgriff auf ihre Grundannahmen, die Macht- und Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren BT und BReg überzeugend darzustellen (vgl. van Aaken 2002a). Hierbei verbindet sie einerseits die Ebene der individuellen Präferenzen der beteiligten Akteure sowie die Anreizstrukturen, die die institutionelle Ordnung des politischen Systems auf nationaler wie EU-Ebene bieten.

Die PAT verweist mit ihren Grundannahmen der Informationsasymmetrie, dem opportunistischen Verhalten der Akteure sowie der Existenz von diskretionären Handlungsspielräumen auf die grundlegenden Spannungsfelder und Problembereiche im Rahmen des Verhältnisses von BT und BReg. Mit Rückgriff auf die PAT wird in Kapitel 3 die Beziehungsstruktur zwischen dem BT und der BReg als Agenturbeziehung konzeptionalisiert und die spezifischen Problembereiche im Rahmen der Mitwirkung in

1. Einführung

AdEU herausgestellt. Dies verdeutlicht die Verstärkung grundsätzlicher Agenturprobleme eines Legislativ-Exekutivverhältnisses, wenn es im Rahmen der EU-Integration zu einer Erweiterung der Delegationskette kommt. Auf Grundlage dieser theoretischen Vorkenntnisse wird davon ausgegangen, dass die bisherigen in der PAT etablierten Anpassungsstrategien des Prinzipals zur Eindämmung der Agenturprobleme Defizite im Hinblick auf die Berücksichtigung informeller Anpassungsstrategien aufweisen. Der Erklärungsbeitrag der PAT für das Verhältnis von BT und BReg wird in Kapitel 3.2.2 beleuchtet.

Auf Basis bestehender Befunde über Mechanismen der informellen Mitsteuerung von MdBs im nationalen Rahmen (vgl. Schwarzmeier 2002, 2001) und im Hinblick auf die EU (vgl. Buzogány/Kropp 2013a, 2013b) werden in Kapitel 3.2.4 und Kapitel 3.2.5 Forschungsheuristiken in Form von Typologien entwickelt. Der zweite wesentliche Baustein der hier entworfenen Forschungsheuristiken stellt die Übertragung der Grundannahmen der PAT auf das Delegationsverhältnis von BT und BReg als Delegationsbeziehung in Erweiterung bisheriger Konzeptionalisierungen (vgl. Auel 2008; Kropp 2008) dar. Auf Basis der theoretischen Annahmen der PAT sowie des derzeitigen Forschungsstandes wurden die Kategorien sowie Merkmalausprägungen im Rahmen der Entwicklung der Typologien der informellen Handlungsstrategien sowie der informellen Handlungsarenen identifiziert. Die so konzeptionalisierten Forschungsheuristiken leiten die empirische Erhebung an und strukturieren die Analyse des empirischen Falles in Kapitel 5.

Folglich wird die Erschließung der Empirie angeleitet durch die entwickelten Typologien der informellen Handlungsarenen sowie der informellen Handlungsstrategien (vgl. Kapitel 3.2.4 und Kapitel 3.2.5), die basierend auf theoretischen Annahmen und empirischen Befunden erstellt worden sind. Die so entwickelten Forschungsheuristiken berücksichtigen die bisherigen Forschungsergebnisse und knüpfen an die theoretischen Annahmen an. Dadurch wird eine theoriegeleitete und dennoch induktiv-explorative Vorgehensweise ermöglicht. Auf dieser Basis werden die Forschungsfragen in Kapitel 3.3 abgeleitet.

In Kapitel 4 werden die rechtlichen Grundlagen der Mitwirkung des BT als nationales Parlament in der EU in einem Überblick vorgestellt. Hierbei werden die Vorgaben des EU-Primärrechts sowie des GG auf nationaler Ebene berücksichtigt. Im Kapitel 4.2.1 werden die jüngsten Reformen der Unterrichtungspflichten der BReg im Rahmen des EUZBBG nachgezeichnet.

In Kapitel 5 erfolgt die Anwendung und Überprüfung der entwickelten Forschungsheuristiken sowie die Beantwortung der Forschungsfragen an Hand der Mitwirkung des BT an der Ausgestaltung des 8. Forschungsrahmenprogrammes Horizont 2020. Die Rekonstruktion des empirischen Falles erfolgt in Form einer Prozessanalyse (vgl. George/Bennett 2005; Nullmeier 2013).

Auf Grund des Entdeckungs- bzw. Erkundungscharakters dieser Untersuchung in einem sehr jungen Forschungsgebiet hat die Generierung eigener empirischer Daten eine herausgehobene Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfragen. Somit ist die hier angestellte Untersuchung zwar eine theoriegeleitete, aber im Schwerpunkt empirisch orientierte Arbeit. Da empirische und theoretische Defizite bestehen, ist eine theoriegeleitete, induktiv-explorative Vorgehensweise angezeigt. Auf Grund der erforderlichen Analysetiefe und der erhöhten Zugangsschwierigkeiten der Phänomene der informellen Einflussnahme von MdBs in AdEU wurde eine Einzelfallanalyse durchgeführt.

Die empirischen Daten werden durch leitfadengestützte problemzentrierte Interviews nach Witzel erhoben (vgl. Witzel 2000). Ergänzend hinzu tritt die Triangulation der Expertenaussagen durch die Auswertung von Dokumenten (vgl. Flick 2011). Die Interviews zielen auf die Generierung von Erkenntnissen über den Prozessverlauf der Ausgestaltung des 8. FRP Horizont 2020 und insbesondere der informellen Einflussnahme der MdBs.

Zu diesem Zweck werden zunächst die Tätigkeiten und Maßnahmen der Mitwirkung des ABFT (Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung) eingehend beschrieben. In einem folgenden Schritt werden markante Ereignisse sowie Wendepunkte im Mitwirkungsprozess detailliert analysiert im Hinblick auf den Verlauf der Verhandlungen auf EU-Ebene. Als Grundlage für diese Analyse dienen hierfür vornehmlich die im Zeitraum von September 2009 bis November 2013 durchgeführten Interviews, die mit Hilfe der Software MAXQDA für qualitative Datenanalyse ausgewertet wurden.

Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu dienen, die Debatten über die Ausgestaltung der parlamentarischen Demokratie in der EU und im Besonderen die Einbettung nationaler Parlamente zu fundieren. Zwar kann die PAT nur begrenzt dazu dienen, um ein normativ geleitetes Konzept herzuleiten, das beschreibt, wie der BT als nationales Parlament in der EU eingebunden sein sollte (vgl. Neyer 2014: 126). Ihre besondere Stärke erweist sich jedoch im Hinblick auf die Aufdeckung derjenigen institutionel-

1. Einführung

len Hürden und Problemfelder, an denen institutionelle Reformen ansetzen sollten. Somit verweisen die angestrebten Ergebnisse auf diejenigen Problemfelder, auf die normative Theoriekonzepte eingehen müssen, um eine für die politische Praxis relevante Antwort für die Lösung von Beteiligungsproblemen nationaler Parlamente zu generieren.

In Kapitel 6 werden abschließend die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Hierbei wird in Kapitel 6.1 der Beitrag der Untersuchung für den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt in kompakter Form dargestellt. In Kapitel 6.2 werden die Determinanten der Untersuchung sowie die Implikationen für anschließende und weiterführende Forschungsarbeiten herausgestellt.

2. Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes

2.1. Begriffsdefinitionen

Im Folgenden werden die grundlegenden Begriffsverständnisse zentraler Begrifflichkeiten für diese Untersuchung erläutert. Zunächst wird vorgestellt, was unter *politischen Praktiken* in dieser Arbeit verstanden wird und was hieraus für Schlussfolgerungen für die Analyseperspektive der Arbeit hervorgehen (vgl. Kapitel 2.1.1). Anschließend werden die Begriffe *Macht* sowie *Einflussnahme* grundsätzlich voneinander abgegrenzt (vgl. Kapitel 2.1.2). In Kapitel 2.1.3 erfolgt über die etymologische Annäherung an den Begriff der *Kontrolle* die Bestimmung der Dimensionen parlamentarischer Kontrolle. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit dem für diese Untersuchung geltenden Begriffsverständnis *parlamentarischer Kontrolle* als weites Begriffsverständnis. Dieses Verständnis begreift alle Bereiche parlamentarischen Handelns als parlamentarische Kontrolle. Um die parlamentarische Kontrolle begrifflich zu erfassen, werden in der Politikwissenschaft unterschiedliche Begriffe verwendet. Hierzu zählen u.a. die Begriffe der Mitwirkung, Einflussnahme und Mitsteuerung. Die unterschiedlichen Dimensionen und Eingriffstiefen der parlamentarischen Aktivitäten, die diesen Begriffskategorien zugeordnet werden können, werden in Kapitel 2.1.4 dargelegt. Ziel ist es deutlich zu machen, dass in dieser Arbeit unterschiedliche Dimensionen der parlamentarischen Kontrolle untersucht werden. Diese können je abhängig von ihrer Erscheinungsform den Begriffen der *Mitwirkung*, *Einflussnahme* und *Mitsteuerung* zugeordnet werden.

2.1.1. Politische Praktiken

Was genau wird zur Beantwortung der Forschungsfrage dieser Untersuchung herangezogen? Um die Herausbildung von informellen Handlungsformen und -routinen zu untersuchen sowie zu beschreiben, werden jene Handlungen untersucht und nachvollzogen, die in der Literatur als *politische Praktiken* bezeichnet werden (vgl. Pritzlaff/Nullmeier 2009; Nullmeier et al. 2008; Luhmann 2000).

2. Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes

Dieser Begriff bezieht sich auf eine Forschungsperspektive, die durch die Betrachtung einzelner Handlungen und Praktiken herauszubilden vermag, wie allgemeinverbindliche Entscheidungen im politischen Alltag hergestellt werden. Hintergrund dieser Herangehensweise ist die Auffassung, dass die reine Analyse von Macht- und Sanktionspotenzialen sowie die Beschränkung auf formal rechtliche Kompetenzen kein vollständiges Bild des Funktionierens von politischen Abläufen in Institutionen ermöglichen. Dies vermag vielmehr „die Betrachtung der den Alltag von Institutionen und politischem Geschehen prägenden Praktiken“ (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 12).

„Als *politisch* wollen wir allgemein jene sozialen Prozesse, Vorgänge und Strukturen ansehen, die auf die Herstellung kollektiv verbindlicher Regelungen/Entscheidungen gerichtet sind“ (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 12, Hervorhebung im Original).

Um in der Fülle der zu beobachtenden Verhaltensweisen, Handlungen und sozialen Interaktionen diejenigen herauszuheben, die zur Beantwortung der Forschungsfrage von Relevanz sind, ist eine klare definitorische Trennung unerlässlich. Eine allumfassende Perspektive auf jedwede beobachtbare Aktivität vermag es nicht, den eigentlichen Entscheidungsfindungsprozess nachzubilden.

„Die politische Dimension beginnt dort, wo die Ausrichtung eines Geschehens auf die Herstellung kollektiver Verbindlichkeit erfolgt. Ohne den Bezug auf kollektive Verbindlichkeit (der auch negativ sein kann: als bewusste Weigerung, es zu kollektiver Verbindlichkeit kommen zu lassen) kann ein Geschehen nicht als politisch bezeichnet werden. Als politische Praktiken sind unter dieser Perspektive Zusammenhänge von körperlichem Verhalten, Bewegungen und Sprechen zu bezeichnen, die eine Einheit bilden und auf die Herstellung politischer Verbindlichkeit ausgerichtet sind“ (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 12).

Demnach sind wesentliche Kennzeichnungsmerkmale a) der gemeinsame Sinnzusammenhang sowie b) die Zielorientierung der Handlungen hin auf die Herstellung von allgemeinverbindlichen Entscheidungen. Luhmann bringt zudem einen weiteren relevanten Aspekt hinzu, indem er das Augenmerk auf den Aushandlungsprozess im Vorfeld von politischen Entscheidungen legt:

„Als ‚Politik‘ kann man jede Kommunikation bezeichnen, die dazu dient, kollektiv verbindliche Entscheidungen durch Testen und Verdichten ihrer Konsenschancen vorzubereiten“ (Luhmann 2000: 254, Hervorhebung im Original).

Nutzen dieser Perspektive ist es vor allem, dass nicht nur der formale Verabschiedungsprozess untersucht wird, sondern der gesamte Vorlauf von Entscheidungen,

„[...] wobei es allerdings nicht nur um das Testen von Konsenschancen für definierte Vorschläge gehen dürfte, sondern auch um die Entwicklung und Weiterentwicklung von Vorschlägen und Forderungen“ (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 13).

2.1.2. Nicht Macht, sondern Einfluss

Bei der Analyse von Entscheidungsprozessen ist ohne Zweifel Macht und deren Manifestation im relationalen Verhältnis der Akteure eine relevante Kategorie (vgl. Nullmeier et al. 2008: 85, Schwarzmeier 2001: 66–67). Bei dem Versuch, dieser Forschungsperspektive nachzugehen, wird man unweigerlich mit einer Vielfalt von Machtbegriffen konfrontiert. Zunächst begegnet man Max Weber, der Macht wie folgt definiert:

„Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1972: 28).

Dieser Webersche Machtbegriff fokussiert die soziale, relationale Dimension von Macht, die in sozialen Interaktionen zum Ausdruck kommt.¹¹ Kritik erfährt diese Perspektive im Hinblick auf die Vernachlässigung der Einflüsse struktureller Macht (vgl. Bachrach/Baratz 1977). In sozialwissenschaftlichen Ansätzen werden in Erweiterung des Weberschen Machtbegriffes die strukturellen Faktoren, die durch gesellschaftliche Teilsysteme bzw. -strukturen Machtasymmetrien verstärken können, berücksichtigt (vgl. Deutsch 1970; Luhmann 2012; Parsons 1963). Jedoch ist für die hier vorgenommene Untersuchung nicht primär die Analyse der Machtkonstellation zwischen den Akteuren von Interesse. Dies ist zwar eine relevante Größe, das Hauptinteresse zielt aber auf die Herausbildung der Prozesse zur „[...]Beeinflussung von Inhalt und Herstellungsprozess allgemeinverbindlicher Entscheidungen [...]“ (Schwarzmeier 2001: 66–67).

Fokus hierbei sind die Handlungsformen und die Arenen in denen versucht wird, Einfluss auf allgemeinverbindliche Entscheidungen geltend zu machen. Anlehnend an Töller (1995) wird aus diesen Gründen der Begriff

11 Vgl. zum Machtbegriff Maluschke 1991.

2. Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes

der Einflussnahme als zutreffender für die hier verfolgte Untersuchungsperspektive erachtet. Relevantes Unterscheidungsmerkmal ist hierbei, dass Macht auch zum Selbstzweck angewendet wird bzw. werden kann. Der Begriff der Einflussnahme hingegen erfasst vielmehr zielgerichtete Handlungen und berücksichtigt deren Prozesshaftigkeit (Töller 1995: 62)¹². Diesen Begriff der Einflussnahme gilt es im Folgenden zu verfeinern und von den Begriffen der Kontrolle und der Mitwirkung sowie der Mitsteuerung abzugrenzen.

2.1.3. Allgemeiner Kontrollbegriff und parlamentarische Kontrolle

Allgemeiner Kontrollbegriff

Die etymologische Annäherung an den Begriff der Kontrolle lenkt die Aufmerksamkeit auf die ursprüngliche Bedeutung der *côntre-rolle*, des Gegenregisters¹³ (vgl. Marschall 2005: 168; Busch 1991: 12; Stadler 1984: 2–3). Somit bezieht sich die ursprüngliche Bedeutung auf ein nachgelagertes Nachprüfen, ein Abgleichen von Originaldokumenten mit einem Duplikat. Dieses Begriffsverständnis kennzeichnet sich durch Passivität und einen geringen eigenen Gestaltungsspielraum der Kontrolleure aus. Ein Beispiel dieses Begriffsverständnis im Hinblick auf die Rolle des BT in der EU-Politik wäre ein nachgelagertes Nachprüfen der vorab angekündigten Position der BReg bei der Ratsberichterstattung in den Ausschüssen durch die MdBs. So können Nachfragen der MdBs im Rahmen der Berichterstattung einen Rechtfertigungsruck erzeugen. Die Regierungsmitglieder müssen argumentativ begründen, warum sie in der spezifischen Konstellation in den Ratsverhandlungen ihre Position vertreten haben bzw. nicht durchsetzen oder sogar von dieser abweichen mussten. Demgegenüber steht ein Verständnis von Kontrolle als eine Art Aufsicht, Herrschaft und Steuerung (vgl. Steffani 1989a: 1325; Marschall 2005: 169).

Diese scheinbar gegenüberstehenden Verständnisse des Kontrollbegriffes werden in dem Ansatz von Stadler (1984) kombiniert indem er von

12 Vgl. auch Schwarzmeier 2001: 66–67.

13 So liegt der etymologische Ursprung des Begriffes im spätmittelalterlichen *contro-latus*, das sich zusammensetzt aus *contra* (gegen) und *rotulus* (Rolle) und über das Französische *contre-rôle* Eingang in die deutsche Sprache fand (vgl. Stadler 1984: 2).

zwei extremen Polen ausgeht, zwischen denen unterschiedliche Verständnisse von Kontrollbegriffen angesiedelt werden können. Diese äußeren Pole sind zum einen „verbale, folgenlose Kritik“ und „massive Beherrschung“ (vgl. Stadler 1984: 5).

Das Einwirken von Kontrolleuren auf ein oder mehrere Kontrollierte in der Form, dass ein Vergleich zwischen dem „Ist“ und dem „Soll“ erfolgt, ohne die Möglichkeit der Ausübung konkreter Befehle oder gar Weisungen, deren Ausführung erzwungen werden kann, sei nach Stadler (1984) verwandt mit der „Ausübung von Kritik“. Dieser weite Kontrollbegriff¹⁴ zeichnet sich zudem durch das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten aus, da evtl. Abweichungen von wünschenswertem und tatsächlichen Geschehen für die zu Kontrollierenden ohne Folgen bleibt (vgl. Stadler 1984: 3–4).

„Der andere Pol des Begriffes ‚Kontrolle‘ liegt in der Nähe der Begriffe ‚Herrschaft‘ und ‚Aufsicht‘,“ (Stadler 1984: 4, Hervorhebung im Original).

Stadler umschreibt dieses Begriffsverständnis auch als „Verantwortlichkeit“, die Kontrollierte gegenüber Kontrollierenden haben. Diese Verantwortung kommt bei der Auswahl von Sanktionsmöglichkeiten zum Ausdruck. In diesem Bereich verortet Stadler ebenso den soziologischen Begriff der „sozialen Kontrolle“, der sich als innere und äußere Kontrolle manifestiert. Hierbei geht es um die Bewirkung gewünschten Verhaltens bzw. der Verhinderung unerwünschter Verhaltensweisen (vgl. Stadler 1984: 4).

„Dieser Kontrollbegriff tendiert zur Betonung einer Dominanz derjenigen, die Kontrolle ausüben über diejenigen, die einer Kontrolle unterworfen sind. Neben dem ursprünglichen Kontrollaspekt der nachträglichen Überprüfung eines Sachverhaltes wird hier die Kontrolle sogar zum Machtbesitz und zur Herrschaftsausübung, [...] denn derjenige, der kontrolliert, etwas unter Kontrolle hat, kann diesen Gegenstand im Extremfall auch beherrschen, unterdrücken und bevormunden, regieren und dirigieren, steuern und dominieren“ (Stadler 1984: 5).

Diese Extrempole bilden nun die Spannbreite, innerhalb derer unterschiedliche Verständnisse und Varianten der Kontrollbegriffe eingeordnet wer-

14 *Weit* wird hier von Stadler verwendet und verweist darauf, dass unter diesem Begriff eine Vielzahl von Varianten des Kontrollbegriffes zugeordnet wird. Zu berücksichtigen ist, dass im Gegensatz zu Stadler (1984) ein *weiter Kontrollbegriff* bei Steffani Kontrolle mit weitreichendem Handlungs- und Sanktionspotential klassifiziert (vgl. Steffani 1989).

2. Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes

den können. Im nachfolgenden Abschnitt dienen diese Extrempole als Bezugspunkt, um das Begriffsverständnis der parlamentarischen Kontrolle zu präzisieren.

Parlamentarische Kontrolle

Sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der staatsrechtlichen Literatur ist eine Vielfalt von Definitionen parlamentarischer Kontrolle vorzufinden. Die jeweilige Ausprägung und Fokussierung der Definitionen steht dabei im Zusammenhang mit der grundlegenden Rollenzuweisung von Parlamenten und deren Gewichtung im politischen System (vgl. Schwarzmeier 2001: 21).¹⁵

Was wird nun für die folgende Analyse unter parlamentarischer Kontrolle verstanden und wie lassen sich Abgrenzungen und analytische Trennungen zu verwandten Begriffen wie der Einflussnahme, Mitwirkung und Mitsteuerung ziehen?

„In der Tat ist Vorsicht geboten, allgemeine Begriffsbestimmungen zu einer Art fruchtlosem Begriffsrealismus ausufern zu lassen, was letzten Endes dazu führen kann, einmal getroffene Begriffsdefinitionen für die Wirklichkeit des Phänomens zu halten und damit Fragestellungen und Antworten vorweg festzulegen. Eine sinnvolle Diskussion des Begriffes "Kontrolle" - ebenso wie eines jeden anderen Begriffes - muß immer am speziellen Gegenstand der Untersuchung festgemacht werden“ (Stadler 1984: 5–6, Hervorhebung im Original).

Daher soll im Folgenden die Begriffsdefinition im Hinblick auf die für die hier angetretene Analyse notwendigen Aspekte fokussiert werden.¹⁶ Hierbei gilt zu klären, was unter parlamentarischer Kontrolle verstanden wird und welche relevanten Faktoren sie beeinflussen.

Verwobenheit von Bundestag und Bundesregierung

Wie bereits oben erörtert, ist die Frage der Sanktionsfähigkeit und damit der Sanktionsmacht im Hinblick auf das Begriffsverständnis sowie die Wirkung von Kontrolle von besonderer Relevanz. Jegliche Kontrolle verlore ihre Wirkung und Sinngehalt, wenn sie keine Konsequenzen für den

15 Zur Diskussion klassischer und zeitgenössischer Funktionskataloge von Parlamenten vgl. Marschall 2005: 134–146.

16 Für einen umfassenden Überblick vgl. Schwarzmeier 2001: 19–35.