



**HAL**  
open science

# Niedergang der Parlamente?: transnationale politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale

Marcus Obrecht

► **To cite this version:**

Marcus Obrecht. Niedergang der Parlamente?: transnationale politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale. Political science. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux; Albert-Ludwigs-Universität (Fribourg-en-Brisgau, Allemagne), 2004. German. NNT: . tel-00381932

**HAL Id: tel-00381932**

**<https://theses.hal.science/tel-00381932>**

Submitted on 6 May 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marcus Obrecht

Niedergang der Parlamente?

Transnationale Politik im Deutschen  
Bundestag und der Assemblée nationale

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  | <b>ix</b> |
| <b>Vorwort</b>  | <b>xv</b> |
| <b>Einleitung</b>   | <b>1</b>  |
| Die Niedergangsthese: die enttäuschte Omnipotenzvorstellung . . . . .                       | 1         |
| Parlamentarisches Regierungssystem und transnationale Politik . . . . .                     | 9         |
| Die Funktionen des Parlaments . . . . .   | 15        |
| Kontrolle . . . . .   | 23        |
| Gesetzgebung . . . . .  | 26        |
| Repräsentation . . . . .  | 29        |
| Legitimation . . . . .  | 31        |
| Abgrenzung der Fragestellung und Methoden . . . . .   | 33        |
| <b>1 Parlament und transnationale Politik als Gegenstand der Forschung</b>                  | <b>49</b> |
| 1.1 Parlamentarismusforschung . . . . .   | 50        |
| 1.2 Steuerungsforschung . . . . .   | 54        |
| 1.3 Integrationsforschung . . . . .   | 59        |
| 1.4 Globalisierungsforschung . . . . .  | 64        |
| 1.5 Zusammenfassung und Hypothesenbildung . . . . .   | 68        |
| <b>2 Verfassungsrechtliche Umwelt des Deutschen Bundestages und der Assemblée nationale</b> | <b>71</b> |
| 2.1 Völkerrecht/Internationales Recht . . . . .   | 72        |
| 2.2 Die Europäische Union . . . . .   | 75        |
| 2.3 Die nationale Ebene: Deutschland . . . . .  | 82        |
| 2.3.1 Länder und Bundesrat . . . . .  | 86        |
| 2.3.2 Bundespräsident . . . . .   | 90        |
| 2.3.3 Bundestag und Regierung . . . . .   | 92        |
| 2.3.4 Parlament und Parteien . . . . .  | 94        |
| 2.3.5 Bundesverfassungsgericht . . . . .  | 99        |
| 2.4 Die nationale Ebene: Frankreich . . . . .   | 101       |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 2.4.1    | Die subnationale Ebene und der Senat . . . . .                               | 104        |
| 2.4.2    | Staatspräsident . . . . .  | 109        |
| 2.4.3    | Assemblée nationale und Regierung . . . . .                                  | 114        |
| 2.4.4    | Parlament und Parteien . . . . .   | 117        |
| 2.4.5    | Conseil constitutionnel . . . . .  | 122        |
| 2.5      | Zusammenfassung und Hypothesenbildung . . . . .                              | 125        |
| <b>3</b> | <b>Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der As-</b>             |            |
|          | <b>semblée nationale</b>   | <b>129</b> |
|          | <b>Spezialisierungsstrukturen – die Ausschussebene</b> . . . . .             | <b>131</b> |
| 3.1      | Das Ausschusssystem des Bundestages . . . . .                                | 132        |
| 3.1.1    | Auswärtiger Ausschuss . . . . .  | 137        |
| 3.1.2    | Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .               | 147        |
| 3.2      | Das Ausschusssystem der Assemblée nationale . . . . .                        | 165        |
| 3.2.1    | Commission des affaires étrangères . . . . .                                 | 171        |
| 3.2.2    | Délégation pour l’Union européenne . . . . .                                 | 179        |
| 3.3      | Vergleichende Zusammenfassung . . . . .                                      | 193        |
|          | <b>Öffentlichkeitsstrukturen – die Plenumsebene</b> . . . . .                | <b>199</b> |
| 3.4      | Plenum und transnationale Politik im Deutschen Bundestag . . . . .           | 204        |
| 3.4.1    | Misstrauensvotum und Vertrauensfrage . . . . .                               | 207        |
| 3.4.2    | Regierungserklärungen und allgemeine Debatten . . . . .                      | 208        |
| 3.4.3    | Anfragen an die Regierung . . . . .  | 210        |
| 3.5      | Plenum und transnationale Politik in der Assemblée nationale . . . . .       | 218        |
| 3.5.1    | Vertrauensfrage und Misstrauensvotum . . . . .                               | 220        |
| 3.5.2    | Regierungserklärungen und allgemeine Debatten . . . . .                      | 226        |
| 3.5.3    | Anfragen an die Regierung . . . . .  | 228        |
| 3.6      | Vergleichende Zusammenfassung . . . . .                                      | 234        |
|          | <b>Netzwerkstrukturen – die „parlamentarische Außenpolitik“</b> . . . . .    | <b>237</b> |
| 3.7      | Parlamentarische Außenpolitik im Bundestag . . . . .                         | 238        |
| 3.7.1    | Parlamentarische Diplomatie . . . . .  | 239        |
| 3.7.2    | Parlamentarische Zusammenarbeit . . . . .                                    | 243        |
| 3.8      | Parlamentarische Außenpolitik in der Assemblée nationale . . . . .           | 245        |
| 3.8.1    | Parlamentarische Diplomatie . . . . .  | 245        |
| 3.8.2    | Parlamentarische Zusammenarbeit . . . . .                                    | 249        |
| 3.9      | Interparlamentarische Versammlungen . . . . .                                | 253        |
| 3.9.1    | Parlamentspräsidentenkonferenz . . . . .                                     | 253        |
| 3.9.2    | COSAC . . . . .  | 254        |
| 3.9.3    | Parlamentarische Versammlungen internationaler Orga-<br>nisationen . . . . . | 255        |
| 3.10     | Vergleichende Zusammenfassung . . . . .                                      | 262        |
|          | <b>Schlussbemerkung</b>  | <b>267</b> |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b>  | <b>283</b> |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>A</b> | <b>Statistiken</b>                         | <b>319</b> |
| A.1      | Assemblée nationale . . . . .              | 319        |
| A.2      | Bundestag . . . . .                        | 332        |
| <b>B</b> | <b>Synthèse</b>                            | <b>343</b> |
| <b>C</b> | <b>Zusammenfassung - Résumé - Abstract</b> | <b>357</b> |



# Abkürzungsverzeichnis

|            |   |
|------------|---|
| AfEU       | Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union  |
| AN         | Assemblée nationale   |
| AStV       | Ausschuss der Ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der EU (COREPER)                                       |
| APF        | Assemblée parlementaire de la francophonie  |
| AuswA      | Auswärtiger Ausschuss   |
| BGBI.      | Bundesgesetzblatt   |
| BMF        | Bundesministerium für Finanzen  |
| BT         | Bundestag   |
| BR         | Bundesrat   |
| BT-Dr.     | Bundestags-Drucksache   |
| BVerfG     | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE    | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts  |
| C          | Constitution de la V <sup>e</sup> République/Verfassung der V. Republik   |
| CAE        | Commission des affaires étrangères  |
| CC         | Conseil constitutionnel   |
| CDU        | Christlich Demokratische Union Deutschlands   |
| CSU        | Christlich-Soziale Union  |
| CEA        | Commission des affaires étrangères  |
| COSAC      | Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne |
| CMP        | Commission mixte paritaire (Vermittlungsausschuss von AN und Sénat)   |
| D.C.       | Décision du Conseil constitutionnel   |
| Délégation | Délégation pour l'Union européenne  |
| DIP        | Dokumentations- und Informationssystem für parlamentarische Vorgänge (Bundestag Online-Datenbanken)                     |
| DSU        | Dispute Settlement Understanding  |
| EAG        | Europäische Atomgemeinschaft  |
| EEA        | Europäische Einheitliche Akte   |
| EG         | Europäische Gemeinschaften  |
| EGKS       | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl  |
| EP         | Europäisches Parlament  |
| ER         | Europäischer Rat  |
| ESVP       | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik   |
| EU         | Europäische Union   |
| EuGH       | Europäischer Gerichtshof  |
| Euratom    | Europäische Atomgemeinschaft  |

|         |  |
|---------|--|
| EUV     | Vertrag über die Europäische Union   |
| EWG     | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft  |
| EUZBBG  | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU |
| EUZBLG  | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU                        |
| FDP     | Freie Demokratische Partei   |
| GAP     | Gemeinsame Agrarpolitik  |
| GASP    | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik   |
| GATT    | General Agreement on Tariffs and Trade   |
| GG      | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland   |
| GOAN    | Geschäftsordnung der Assemblée nationale   |
| GOBT    | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags  |
| IPU     | Interparliamentary Union   |
| IPV     | Interparlamentarische Versammlung  |
| IWF     | Internationaler Währungsfonds  |
| JOCE    | Journal officiel des Communautés européennes   |
| JORF    | Journal officiel de la République française  |
| LP      | Legislaturperiode  |
| NATO    | North Atlantic Treaty Organization   |
| NGO     | Non-Governmental Organization  |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa   |
| PCF     | Parti communiste français  |
| PV      | Parlamentarische Versammlungen internationaler Organisationen  |
| PDS     | Partei des Demokratischen Sozialismus  |
| PPK     | Parlamentspräsidentenkonferenz   |
| PS      | Parti Socialiste   |
| RPR     | Rassemblement pour la République   |
| RS      | Règlement du Sénat   |
| SGCI    | Secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique internationale         |
| SGG     | Secrétariat général du gouvernement  |
| SPD     | Sozialdemokratische Partei Deutschlands  |
| TO      | Tagesordnung   |
| UDF     | Union pour la Démocratie française   |
| UNO     | United Nations Organization/Vereinte Nationen  |
| UNR-UDT | Union pour la nouvelle République - Union démocratique du travail                                    |
| UMP     | Union pour un mouvement populaire  |
| WEU     | Westeuropäische Union  |
| WTO     | World Trade Organization   |
| WRV     | Weimarer Reichsverfassung  |
| ZfP     | Zeitschrift für Politik  |
| ZJI     | Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres   |



# Abbildungsverzeichnis

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1   | Ebenen der Entscheidungsfindung . . . . .                          | 13  |
| 2   | Beziehungsmodell von Akteuren und parlamentarischem Output . . . . | 38  |
| 2.1 | Verschachtelung der europäischen Ebene . . . . .                   | 77  |
| 3.1 | Verfahren für Unionsvorlagen im Bundestag . . . . .                | 156 |
| 3.2 | Verfahren nach Art. 88-4 C . . . . .                               | 190 |



# Tabellenverzeichnis

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1  | Parlamentsfunktionen in der Literatur . . . . .   | 18  |
| 2  | Forts. Parlamentsfunktionen in der Literatur . . . . .  | 19  |
| 3  | Akteure bei der Gesetzesinitiative . . . . .  | 27  |
| 4  | Parlament und verschiedene Einflussniveaus . . . . .  | 40  |
| 5  | Ausschuss vs. Plenum . . . . .  | 42  |
| 6  | Öffentliche Anhörungen des AuswA 1949-2002 . . . . .  | 143 |
| 7  | Beratungsgegenstände des AuswA . . . . .  | 144 |
| 8  | Öffentliche Anhörungen der Europaausschüsse 1990-2002 . . . . .   | 158 |
| 9  | Inhalte von Beschlussempfehlungen des AfEU (14. LP) . . . . .   | 160 |
| 10 | Parteienkonstellation bei der Abstimmung über Beschlussempfehlungen im AfEU (14. LP) . . . . .  | 164 |
| 11 | Annahme von Entschliefungen nach Plenardebatte und vereinfachtem Verfahren 1992-2002. . . . .   | 191 |
| 12 | Inhalte der angenommenen Entschliefungen 1993-2003 (20. Juni 2003)  | 192 |
| 13 | Debattenformen und ihre Nutzung im Deutschen Bundestag 1949-2002  | 206 |
| 14 | Parteilpolitische Nutzung von Debattenformen im Deutschen Bundestag (14. LP) . . . . .  | 211 |
| 15 | Inhalte versch. Debattenformen im Deutschen Bundestag (14. LP) . .  | 212 |
| 16 | Antworten auf mündliche/schriftliche Anfragen (Fragestunde) nach den Ressorts Bundeskanzleramt und Auswärtiges Amt im Deutschen Bundestag von 1976-2002 . . . . . | 216 |
| 17 | Dauer der Plenardebatten (aufgerundet auf die volle Stunde) 1960-1999   | 219 |
| 18 | Anwendung des Artikels 49-3 C nach Politikfeldern . . . . .   | 223 |
| 19 | Anwendung des Artikels 49-2 C nach Politikfeldern . . . . .   | 226 |
| 20 | Mündliche Anfragen ohne Debatten in der Assemblée nationale nach Ressorts (11. LP: 1997-2002) . . . . .   | 230 |
| 21 | „Fragen an die Regierung“ in der Assemblée nationale nach Ressorts (11. LP: 1997-2002) . . . . .  | 233 |
| 22 | Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum des BT . . . . .   | 242 |
| 23 | Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum der AN . . . . .   | 246 |
| 24 | Inhaltliche Schwerpunkte von Kooperationsmaßnahmen mit Parlamenten in der 11. LP <sup>a</sup> . . . . .   | 251 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 25 | Kooperationmaßnahmen mit Parlamenten nach geographischen Schwerpunkten in der 11. LP . . . . .                                       | 252 |
| 26 | Parlamentarische Versammlungen . . . . .   | 257 |
| 27 | Anpassungsleistung von BT und AN . . . . .   | 272 |
| 28 | Gesamtzahl der übermittelten EU-Dokumente und Zahl der im Rahmen des Artikels 88-4 als gesetzesrelevant eingestuften Texte 1993-2002 | 319 |
| 29 | Überweisung von Entschließungsvorschlägen an verschiedene Ausschüsse . . . . .   | 319 |
| 30 | Zahl der behandelten Vorlagen und Entschließungsanträge nach Herkunft von 1992-2002 (Verfahren 88-4 C) . . . . .                     | 320 |
| 31 | Dauer der Plenardebatten (aufgerundet auf die volle Stunde) 1958-1999  | 321 |
| 32 | Anhörungen in der Assemblée nationale 1974-2002 . . . . .  | 322 |
| 33 | Anwendung des Artikels 49-1 C in der V. Republik . . . . .   | 323 |
| 34 | Anwendung der Artikels 49-2 C in der V. Republik . . . . .   | 324 |
| 35 | Anwendung des Artikels 49-3 C und „provozierte“ Misstrauensanträge in der V. Republik . . . . .                                      | 326 |
| 36 | Regierungserklärungen mit und ohne Debatte nach Art. 132 GOAN und sonstige Debatten . . . . .  | 329 |
| 37 | „Große“ und „kleine“ Konferenzen der Parlamentspräsidenten . . . . .   | 330 |
| 38 | Freundschaftsgruppen und Gruppen mit internationaler Ausrichtung in der 11. Legislaturperiode . . . . .                              | 331 |
| 39 | Doppelmitgliedschaften im EP und BT . . . . .  | 332 |
| 40 | Zahl der förmlich zugeleiteten Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag 1991-2002 . . . . .   | 332 |
| 41 | Sonderausschüsse, Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen im Deutschen Bundestag 1949-2002 . . . . .                        | 333 |
| 42 | Enquete-Kommissionen im Deutschen Bundestag von 1949-2002 . . . . .  | 334 |
| 43 | Kontakte mittels Anhörungen/Fachgesprächen des AfEU (12. LP) . . . . .   | 335 |
| 44 | Mitgliedschaften der Abgeordneten des AuswA in anderen Gremien des Bundestages in der 15. LP . . . . .                               | 336 |
| 45 | Mitgliedschaften der Abgeordneten des AfEU in anderen Gremien des Bundestages in der 15. LP . . . . .                                | 338 |
| 46 | Inhalte von Regierungserklärungen im Deutschen Bundestag von 1949-2002 . . . . .   | 340 |
| 47 | Delegationsreisen der Ausschüsse in der 14. LP . . . . .   | 342 |

# Vorwort

Das Interesse für Parlamente entwickelte sich während meiner Assistenz für Jacques Godfrain, damals Questeur in der Assemblée nationale. Sechs Monate durfte ich im Rahmen des deutsch-französischen Parlamentspraktikums das Innenleben der Abgeordnetenkammer studieren, bewegte mich in den großen Hallen und begeisterte mich für die fast fünfzig Meter lange und zehn Meter breite Bibliothek. Die Decke des mit Büchern hochgetäfelten Saales schmückte Delacroix mit Szenen der Antike aus. Sie stellen eine fortschrittsorientierte Synthese der Menschheitsgeschichte dar. Beide Enden des Raumes schließen mit einem Halbkreis ab: an der einen Seite mit dem *Cul de four de la Paix*, Orpheus bringt den Griechen die Künste und die Zivilisation. Doch ohne Dialektik bleibt der optimistische Entwurf nicht: Auf der anderen Seite – dem *Cul de four de la guerre* – sieht der Betrachter Attila und seine Horden Krieg und Verderben über Italien bringen.

Auch die Bibliothek des Bundestages vermittelt mit ihrem an der kühlen Funktionalität der Moderne ausgerichteten Interieur Fortschrittlichkeit. Die Brüche der Geschichte werden gleichwohl am anderen Ufer der Spree konserviert: Einschläge von Granaten und Inschriften sowjetischer Soldaten beließen die Renovateure am Gebäude des Reichstags. So verweisen beide Parlamentsgebäude auf ihre eigene Art auf die Gefährdung des demokratischen Daseins und machen deutlich, warum Parlamente als „historische Lebewesen“ (Sternberger) bezeichnet werden. Auch diese Arbeit bemüht sich, einen Ausschnitt ihrer geschichtlichen Existenz darzustellen. Sie wurde im Herbst 2004 als Dissertation in einem co-tutelle Verfahren von der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i. Br. und dem Institut d'Études Politiques (IEP) an der Universität Montesquieu in Bordeaux angenommen.

Zahlreiche Menschen haben mich während der Zeit der Abfassung begleitet, für deren Geduld, Aufmerksamkeit und Zuwendung ich tiefe Dankbarkeit empfinde. Dies gilt insbesondere für meine akademische Lehrerin Frau Prof. Dr. Gisela Riescher und ihre freundliche und immer aufmunternde Unterstützung sowie Förderung. Vieles entstand erst durch ihre Anregung. Auch meinem zweiten akademischen Lehrer und Betreuer, Herrn Dr. habil. Vincent Hoffmann-Martinot (CNRS), der mir mit seinem aufmerksamen Rat zahlreiche Impulse gab, bin ich aus gleichem Grund verbunden. Besonderer Dank gilt auch den

anderen Gutachtern für ihre wohlwollende Beurteilung: Frau Dr. habil. Sylvie Strudel und Herrn Prof. Dr. Jürgen Rüländ. Herrn Prof. Dr. Werner Patzelt, Frau Prof. Dr. Ingeborg Villinger und Frau Prof. Dr. Gisela Riescher bin ich für die Aufnahme meiner Schrift in die von ihnen herausgegebene Reihe erkenntlich, Herrn Dr. H.-J. Dietrich vom ERGON-Verlag für die kooperative Zusammenarbeit bei allen Fragen der Drucklegung.

Meine Anerkennung geht auch an den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der mich als DAAD-Lektor an der Université Lumière in Lyon und während der Abschlussphase im Deutschen Bundestag förderte. In der Schuld stehe ich ebenfalls bei allen Mitarbeitern der Parlamentsverwaltungen und bei den Abgeordneten, die mit großem Zeitaufwand und Geduld teilweise mehrmals bereit waren, mir Auskunft zu geben und Einsicht in ihr spannendes Tätigkeitsfeld zu erteilen. Besonders verbunden bin ich Herrn Dr. Michael F. Feldkamp für seine freundlichen Erklärungen zur Parlamentsstatistik.

Ohne die Unterstützung zahlreicher Kollegen, Freunde und die Familie wäre diese Arbeit nicht entstanden: Für wichtige Anregungen und Kommentare ein herzliches Dankeschön an Herrn Prof. Dr. Armel Le Divellec und meinen lieben Freund Dr. Stefan Gänzle, für das Korrekturlesen Margit Neumann und Claudia Schäfer. Für alle Unzulänglichkeiten und Fehler ist der Verfasser gleichwohl selbst verantwortlich. Aus zahlreichen Gesprächen habe ich viel gelernt: Petra Aufderheide, Anne Depretto, Dr. Elke Ebner, Prof. Dr. Jean-Charles Margotton, Prof. Dr. Fabrice Malkani, Dr. Robert Neisen, Prof. Dr. Anne-Marie Saint-Gille, Philippe Tardy, Christian van Treeck, Prof. Dr. Ralf Zschachlitz. Ce lac est parfois l'océan. - Merci à Claire pour ton soutien, ton amitié et ton amour! Meinen Eltern für Ihre Weitsicht und Zuversicht.

Freiburg, im Mai 2006

# Einleitung

## Die Niedergangsthese: die enttäuschte Omnipotenzvorstellung

Unter allen Ereigniserfahrungen gehört die „Degression“ zu den konstanten Theorien der menschlichen Überlegung. Mythen berichten von verlorenen paradiesischen Zuständen, und goldene Zeitalter durchdringen die Geschichtsschreibung.<sup>1</sup> Auch zur Parlamentarismusforschung bzw. -kritik gehört traditionell die „Niedergangsthese“.<sup>2</sup> Wie alle Veränderungsvorstellungen basiert dieses Deutungsmuster auf einem vergleichend-historisch abgeleiteten früheren Zustand der Institutionenentwicklung<sup>3</sup>, der normativ idealisiert und meist aus dem englischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts abgeleitet wird. Im Mittelpunkt steht dabei die Annahme, dass das Parlament die Gesetzgebung mit großer Autonomie ausübt.

Die Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit der Volksvertretung nährt sich aus zwei wirkungsmächtigen Konzepten, die geschichtlich für die Zuweisung der Gesetzgebung zum Aufgabenkatalog der Parlamente verantwortlich sind: Zum einen die von der rationalistischen Naturrechtsphilosophie entwickelte Volkssouveränitätslehre, zum anderen die englische Verfassungsentwicklung.

„Il n’y a point de vrai souverain que la nation ; il ne peut y avoir de vrai législateur que le peuple ; il est rare qu’un peuple se soumette sincèrement à des lois qu’on lui impose ; il les aimera, il les respectera, il y obéira, il les défendra comme son propre ouvrage, s’il en est lui-même l’auteur.“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Faul (1984, 251ff.), der unter den Ereigniserfahrungen zwischen „Degression“, „Fortschritt“, „Zufall“ und „Kreislauf“ unterscheidet. Psychoanalytisch lässt sich die Übertragung mythologischer Idealvorstellungen auf die Gegenwart als „Regression“ beschreiben, die im Extremfall einen Totalitätsanspruch beinhaltet (Nationalsozialismus, Kommunismus). Damit wird eine rationale Auseinandersetzung mit der sozialen Wirklichkeit verhindert und ein beständiges Defizitgefühl erzeugt; vgl. Pietzcker (1995, 207ff.); siehe zum Begriff „Niedergang“ und seinen Wechselbeziehungen mit den Kategorien Erwartung, Erfahrung und Zeitbewusstsein die Beiträge in Koselleck/Widmer (1980).

<sup>2</sup> Siehe zusammenfassend zur Diskussion der Parlamentarismuskritik Hofmann/Riescher (1999, 140ff.), von Beyme (1999, 162ff.), Kluxen (1983, 191ff.); für den französischen Fall Toulemonde (1998).

<sup>3</sup> Vgl. beispielhaft Pélassy (1994), Pélassy (1992).

<sup>4</sup> Diderot (1995 [1774], 507).

Diderots leidenschaftliche Verteidigung der Herrschaft des Volkes in seinen *Observations sur l'instruction de l'impératrice de Russie aux députés pour la confection des lois* beinhaltet das ganze Programm der „idealen“ demokratischen Regierungsweise im modernen Staat: die Nation stellt den Rahmen der Souveränität bereit, und das Volk bestreitet die Rolle des Gesetzgebers – es tritt selbst als Souverän auf. Da die Ausübung der Souveränitätsrechte durch das ganze Volk nur ein Ideal blieb, verbanden sich Theorien der Volkssouveränität mit solchen der Repräsentation, wobei der Anschluss an parlamentarische Ideenkonstruktionen entstand. Die Repräsentation erlaubt die Übertragung der Handlungskompetenz von allen auf eine kleinere Anzahl von Vertretern.<sup>5</sup> Die Notwendigkeit einer solchen arbeitsteiligen Struktur wird durch das Ausmaß des Gemeinwesens vorgegeben, wie John Stuart Mill 1861 betonte:

„[...] the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state, is one in which the whole people participate; that any participation, even in the smallest public function, is useful; that the participation should everywhere be as great as the general degree of improvement of the community will allow; and that nothing less can be ultimately desirable, than the admission of all to a share in the sovereign power of the state. But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative.“<sup>6</sup>

Das Größenproblem identifiziert über hundert Jahre später immer noch die politische Ökonomie als Dilemma zwischen Bürgerbeteiligung und Systemeffizienz:

„The smaller a democratic unit, the greater its potential for citizen participation and the less the need for citizens to delegate government decisions to representatives. The larger the unit, the greater its capacity for dealing with problems important to its citizens and the greater the need for citizens to delegate decisions to representatives.“<sup>7</sup>

Die Volkssouveränitätstheorie begründet die Legitimation staatlichen Handelns aus der Funktion der Repräsentanten eben dieses Volkes, die als Abgeordnete über die im Gemeinwesen herrschenden Regeln abstimmen sollten. Das Parlament war somit der legitime Ort der Letztentscheidung<sup>8</sup> und die Abgeordneten wurden zur „Stimme der Nation“, wie Avril betont: „Ainsi c'était comme si le pays tout entier se trouvait réuni en un forum symbolique, s'exprimait par

<sup>5</sup> So auch Art. 3 Abs. 1 der französischen Verfassung: „La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum“ und Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

<sup>6</sup> Mill (1998 [1861], 255f.).

<sup>7</sup> Dahl (1998, 110).

<sup>8</sup> Sein Wille gilt als „hypothetischer“ Volkswille, vgl. Klein (1987, 342).



l'intermédiaire de ses élus et, finalement, décidait lui-même.“<sup>9</sup> Bevor sich die Idee der Volkssouveränität nicht nur theoretisch durchsetzen konnte, kam die englische Verfassungsentwicklung mit dem Prinzip des „rule of law“ auf praktischer Ebene zu einem ähnlichen Ergebnis.<sup>10</sup> Was die französische Aufklärung dem Volk zuschrieb, wurde in England – in Ermangelung demokratischer Auswahlverfahren – dem Parlament übertragen: Souveränität. So entwickelte sich in der Periode des klassischen Parlamentarismus von 1832 bis 1867 ein (von den Kritikern als negativ eingeschätzter) Vorrang des Parlaments über die Regierung.<sup>11</sup> Die „parlamentarische Regierung“ materialisierte sich im „Gesetz“ als *der* Leitnorm des Verfassungsstaates. Nach diskursorientierter Vorstellung disputierten hierfür im Plenum Männer, die durch unabhängige Meinungsbildung und freie Urteilkraft in der öffentlichen Debatte zu einer höheren Wahrheit – der „highest truth“<sup>12</sup> wie Walter Bagehot 1865 anmerkte – in Form des beschlossenen Gesetzes vorstießen. In welchem Maße eine solche Machtorganisation in Großbritannien tatsächlich existierte oder „literarische Fiktion“ (Steffani) blieb, soll hier nicht beurteilt werden. Wichtig erscheint aber der Einfluss der „Parlamentssouveränitätslehre“ auf die Parlamentarismustheorie. Die berühmte Definition des viktorianischen Autors Albert Venn Dicey stellt die unbegrenzte Gesetzgebungsmacht („unlimited legislative authority of Parliament“) der Abgeordnetenkammer in den Mittelpunkt:

„The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament [...] has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.“<sup>13</sup>

Das Parlament erschien omnipotent und als „une sorte de tabernacle ou la souveraineté se trouvait déposée [...]“<sup>14</sup> Das Konzept der Souveränität basiert allgemein auf der Vorstellung, dass die letztentscheidende Macht bei einer Person oder Körperschaft identifiziert werden kann.<sup>15</sup> Den Rahmen hierfür bildete der geschlossene nationale Verfassungsstaat.<sup>16</sup> Die festen Grenzen des Territoriums begünstigten die Durchsetzung des Volkssouveränitäts- und Verfassungsprinzips

<sup>9</sup> Avril (1976 [1972], 7).

<sup>10</sup> Vgl. zur Verteidigung des verfassungsrechtlichen Ansatzes zur Erklärung der politischen Entwicklung, die zur Suprematie des Parlaments in England führte, Kriele (1994, 93ff.).

<sup>11</sup> Vgl. Streiftau (1963), Loewenstein (1964, 88f.); s.a. von Beyme (1999, 139).

<sup>12</sup> Bagehot (2001 [1865-1867], 124). Oberreuter verweist auf einen Denkfehler am Ursprung dieser Konzeption: Ihr lag ein unpolitischer Politikbegriff zu Grunde, denn dieser wurde mit Vernunft und Wahrheit identifiziert. Politische Entscheidungen basieren jedoch immer nur auf der relativen Suche nach einer besseren und akzeptableren Lösung; vgl. Oberreuter (1977, 8).

<sup>13</sup> Dicey (1959 [1885], 39f.).

<sup>14</sup> Avril (1976 [1972], 7).

<sup>15</sup> Siehe zur historischen Entwicklung des Konzepts Soleil (2002, 129ff. u. 164ff.).

<sup>16</sup> So heißt es in Artikel 3 der französischen *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* von 1789: „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps,

und damit auch die Herausbildung demokratischer Strukturen. So entstand auf mittlerer – zwischen lokaler/regionaler und globaler – Ebene eine Handlungseinheit, die das oben beschriebene Dilemma zwischen Systemeffizienz und individueller Partizipation unter demokratischen Bedingungen in einer nahezu idealen Weise auflöste.

Auch die politische Theorie behandelte die demokratische Selbstregierung wie selbstverständlich auf Basis der staatlichen Grenzen.<sup>17</sup> Nach innen besagte die Souveränitätsformel, dass Entscheidungen ohne äußere Einflussnahmen möglich sind. Im Zentrum der Argumentation stand dabei die sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ – die Befähigung, Art und Umfang staatliche Zuständigkeiten selbst zu bestimmen.<sup>18</sup> In der praktischen Ausgestaltung wies die Verfassung verschiedenen Staatsorganen Kompetenzen zu, indem sie spezifische Gewaltenteilungsmodelle konstruierte. Als Einheitsformel fungierte die Politik, die die Begriffe „Volk“, „Nation“ und „Gemeinwohl“ zusammenhalten sollte.<sup>19</sup> Diese gesamtgesellschaftliche Zuständigkeit des politischen Systems zeigte sich auch nach außen. Das Konzept des souveränen Nationalstaates wurde auf die Strukturen der internationalen Politik übertragen, was zu einer weitgehenden Trennung zwischen staatlicher Innen- und Außensphäre führte. Bis heute besitzen die Nationen im internationalen Recht und beim gegenseitigen Umgang den Status der Unabhängigkeit und Gleichheit.

Mit der Konzentration auf den Nationalstaat nährten sich auch die Niedergangsthese unausgesprochen von den vermeintlichen Souveränitätsbedingungen, wobei die Kritik an der Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems parallel zu den jeweiligen politischen Modernisierungsphasen formuliert wurde.<sup>20</sup> So führte die Entwicklung des gruppenorganisierten Parlaments und der Parteienregierung im 19. Jahrhundert zu einer Infragestellung des freien Mandats und der Ersetzung individueller Repräsentationsvorstellungen durch kollektive, was die Vorstellung einer freien Deliberation im Plenum herausforderte (1). Die Ausweitung der Staatsaufgaben durch die Industrialisierung und die Entstehung des Wohlfahrtsstaates hatte eine vermehrte Arbeitsteilung und damit Spezialisierung innerhalb des Parlaments zur Folge, beispielsweise durch eine Ausdifferenzierung des Ausschusswesens.<sup>21</sup> Auch erweiterte sich die Zahl

---

nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément“ (Documentation française 1995, 3).

<sup>17</sup> Siehe zur Entwicklung der „Staatsintrovertiertheit“ des neuzeitlich-philosophischen politischen Denkens Fastenrath (1986, 5).

<sup>18</sup> Vgl. Rohe (1994, 104). Manche Autoren phantasierten dabei so weitgehend abgeschlossene Staatsgebilde, dass diese als autark erschienen; vgl. Fichte (1979 [1800]). Inwiefern man heute noch von Souveränität im Verfassungsstaat sprechen kann, soll hier nicht weiter ausgeführt werden; siehe zur Bestätigung des Konzeptes Maus (1991), zu seiner Ablehnung Kriele (1994, 79 und 121ff.).

<sup>19</sup> Vgl. Di Fabio (2001, 10).

<sup>20</sup> Vgl. Loewenberg (1971, 5).

<sup>21</sup> Siehe zur Arbeitsteilung grundlegend Durkheim (1998 [1930]); zu Auswirkungen der Modernisierung auf politische Strukturen Almond/Powell (1966, Kap. 10).

der Akteure, die für den Anstoß von Gesetzen verantwortlich waren (Gerichte, Verbände, Medien u.a.). Die Kritiker dieser Entwicklung identifizierten daraufhin Mängelserscheinungen bei der Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente und hegten Zweifel an deren Entscheidungsfähigkeit überhaupt (2). Verliehen die vorstehend beschriebenen Prozesse noch größtenteils innerhalb der nationalen Grenzen, schränkte die zunehmende Interdependenz der Problemlagen seit dem Zweiten Weltkrieg und die hieraus resultierende Integration der Nationalstaaten in größere politische Einheiten (EU, WTO, NATO, UNO u.a.) ihrerseits den Regelungszugriff nicht nur der Abgeordneten Häuser, sondern aller Akteure des politischen Systems zusätzlich ein (3).<sup>22</sup>

(1) Die Klage über einen Mangel an Deliberationsfähigkeit ist seit Beginn des letzten Jahrhunderts fest in der Diskussion verankert. Bedeutendste Vertreter der Kritik waren James Bryce und Carl Schmitt. Der britische Historiker und Staatsmann Bryce war selbst Mitglied der Commons. Er beklagte die zunehmende Abhängigkeit der Abgeordneten von den „Partei-Maschinen“ und Interessengruppen sowie den Rückgriff der Regierung auf Verfahren des „rationalisierten Parlamentarismus“ – wie der „closure of debate“ –, welche die Diskussion um ihren eigentlichen Wert – die Wahrheitsfindung – brächten.<sup>23</sup> Auch Schmitt vertrat die These, wonach das Parlament mit der Entstehung der Parteienregierung und den organisierten Interessengruppen seine Grundlage verloren habe. Öffentlichkeit und das „government by discussion“ ließen sich damit nicht mehr verwirklichen: „Die Lage des Parlamentarismus ist heute so kritisch, weil die Entwicklung der modernen Massendemokratie die argumentierende öffentliche Diskussion zu einer leeren Formalität gemacht hat.“<sup>24</sup> Nach den berühmten Worten von Schmitt würden deshalb Parlamentsreden nur noch zum „Fenster hinaus“ gehalten, dabei ersetzen die Interessenkämpfe die deliberativen Funktionen, und das Parlament hört auf, eine Einheit darzustellen.<sup>25</sup> Der Verfall war vorprogrammiert: Die Institution habe „[...] moralisch und geistig

---

<sup>22</sup> Die dargestellten Entwicklungen können zwar in Form einer chronologischen Abfolge verstanden werden, dabei ist aber zu berücksichtigen, dass lange Vorlauf- und Retardierungsphasen die einzelnen politischen Systeme prägen und keine der Entwicklungen abgeschlossen ist.

<sup>23</sup> Vgl. Bryce (1971 [1921], 23ff.). Bryce ging in seiner Analyse noch weiter, da er im Parteienzugriff auf das Parlament auch ein ethisches Problem erkannte: So würden auf Grund der Parteikontrolle nur noch wenige Abgeordnete das sagen, was sie tatsächlich dächten. Auch die Umgangsformen innerhalb der Abgeordnetenkammer entsprachen nach ihm nicht mehr der Stellung des Hauses. Durch die Demokratisierung des Wahlrechts seien die „country-gentlemen“ nur noch in der Minderheit; vgl. Bryce (1971 [1921], 25f.).

<sup>24</sup> Schmitt (1996 [1923], 10).

<sup>25</sup> „Die Parteien (die es nach dem Text der geschriebenen Verfassung offiziell gar nicht gibt) treten heute nicht mehr als diskutierende Meinungen, sondern als soziale oder wirtschaftliche Machtgruppen einander gegenüber, berechnen die beiderseitigen Interessen und Machtmöglichkeiten und schließen auf dieser faktischen Grundlage Kompromisse und Koalitionen [...] Das Argument im eigentlichen Sinne, das für die echte Diskussion charakteristisch ist, verschwindet. An seine Stelle tritt in den Verhandlungen der Parteien die zielbewußte Berechnung der Interessen und Machtchancen [...]“ (Schmitt 1996 [1923], 11).

ihren Boden verloren [...]“; sie ist nur noch ein „[...] leerer Apparat, [der] kraft einer bloß mechanischen Beharrung *mole sua* aufrechtsteht.“<sup>26</sup> Damit würde das Parlament zu einem rein technischen Mittel, das leicht auch durch andere Verfahren ersetzt werden kann:

„Wird das Parlament aus einer Institution von evidenter Wahrheit zu einem bloß praktisch-technischen Mittel, so braucht nur in irgendeinem Verfahren, nicht einmal notwendigerweise durch eine offen sich exponierende Diktatur, *via facti* gezeigt zu werden, daß es auch anders geht, und das Parlament ist dann erledigt.“<sup>27</sup>

Die von Schmitt vorausgesetzte Einheit von Regierenden und Regierten ist damit ebenso wie die Repräsentation des Volkswillens nicht mehr möglich. Schmitt nahm allerdings an, dass in einem früheren Zustand des Parlaments Gesetze aus dem „[...] Kampf der Meinungen (nicht aus einem Kampf der Interessen) [...]“ entstehen konnten.<sup>28</sup>

Die sich entwickelnde Parteienregierung lief in der Tat einer auf dem freien Mandat basierenden Repräsentationsidee entgegen, die aus jedem Abgeordneten eine Parzelle der *volonté générale* machte.<sup>29</sup> Auch entstand durch den Mehrheitsparlamentarismus<sup>30</sup> der Eindruck, dass das Parlament einseitig von der „Regierung“ abhängig sei: „If the government has a majority, and so long the majority holds together, the House does not control the government but the government controls the House.“<sup>31</sup> Die Kritiker unterschlugen allerdings, dass die unabhängigen Parlamentsmitglieder spezifische Interessen eher vertreten konnten und so das Ziel von Einflussversuchen waren.<sup>32</sup> Mit der Entwicklung der Parteienregierung geriet auch das Gleichgewichtsdenken der konstitutionellen Theorie aus dem Lot, das auf einer Trennung der legislativen und exekutiven Gewalten basierte.<sup>33</sup> Für das europäische Parlamentsmodell musste daher zunächst die Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit, die sogenannte Regierungsmehrheit (Steffani), in der wissenschaftlichen Diskussion akzeptiert werden. Diese Gewaltenschränkung bildete ein neues Modell, welches das Ideal der Parlamentssoveränität zusätzlich in Frage stellte.

(2) Waren die Gesetze durch die mangelhaften Aushandlungsmechanismen schon keine aus einer höheren Vernunft entspringenden Ordnungsentwürfe mehr, so konkurrierte das Parlament bei deren Erstellung durch die Ausdifferenzierung der Staatsfunktionen und die Entstehung des Wohlfahrtsstaates zudem

<sup>26</sup> Schmitt (1996 [1923], 30).

<sup>27</sup> Schmitt (1996 [1923], 13).

<sup>28</sup> Vgl. Schmitt (1996 [1923], 9).

<sup>29</sup> Vgl. Pélassy (1994, 57).

<sup>30</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Gewaltenteilungskonzeptionen in den Parlamentarismustheorien und deren Beziehung zum freien Mandat die Unterscheidung in einen klassisch-liberalen und einen realistischen Theorietyp nach Schütt-Wetschky (1992).

<sup>31</sup> Jennings zit. nach Jordan/Richardson (1987, 65).

<sup>32</sup> Vgl. Loewenberg (1971, 6).

<sup>33</sup> Vgl. zur Gleichgewichtslehre von Beyme (1999, 46ff.).

mit anderen Institutionen. Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit konnte ihre Bedeutung steigern und beschränkte so den Einfluss der Parlamente in Deutschland und Frankreich.<sup>34</sup> Anstöße zur Gesetzgebung kommen auch von Verwaltungen, Verbänden, Sozial- und Wirtschaftsräten, Medien, Kommissionen u.a. Die Gesetzgebungsforschung machte darüber hinaus deutlich, dass der überwiegende Teil der Vorlagen von der Regierung stammte. Diese gab mit Hilfe der bürokratischen Expertise das vor, was eigentlich die Abgeordneten hätten eigenhändig entwickeln sollen. In Frankreich kam hinzu, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der V. Republik das Parlament in seiner Autonomie gegenüber der Regierung stark einschränkten; die sogenannte „Rationalisierung“ machte seit 1958 den „Niedergang“ zu einem Topos der Forschung.<sup>35</sup>

Die Ausweitung der Tätigkeitsfelder veranlasste die Parlamente zu einer verstärkten Arbeitsteilung, um mit dem größeren Gesetzesoutput fertig zu werden. Dadurch entwickelte sich unter anderem ein spezialisiertes Ausschusswesen, wodurch die von Bagehot so gelobte „expressive“ und „teaching“-Funktion – die Öffentlichkeitsfunktion – in den Hintergrund trat.<sup>36</sup> Trotzdem wird aus der steigenden Komplexität der Handlungszusammenhänge und der Macht spezialisierten Wissens abgeleitet, dass das Parlament letztlich mit der „Experten-souveränität“ nicht konkurrieren könne, weshalb die Vorstellung vom zentralen Charakter der parlamentarischen Regierung nicht mehr aufrecht zu erhalten sei.<sup>37</sup> Sie entspräche nur noch demokratischen Ritualen und Mythen.<sup>38</sup> Aus der Policy-Perspektive folgte somit zwangsläufig eine negative Bewertung dessen, was zumindest europäische Parlamente leisten können.<sup>39</sup>

Auch die Neokorporatismus-Diskussion schien die Niedergangsthese zu bestätigen. Es wurde befürchtet, dass die Parlamente durch die pluralistischen Kräfte okkupiert würden und damit der „[...] höhere Anspruch des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Organisationen [...]“<sup>40</sup> nicht mehr eingelöst werden könne. Die Fähigkeit der Volksvertretungen die Outcomes im Policykreislauf zu beeinflussen wurde ebenfalls angezweifelt. Andere Teilnehmer des „iron triangles“, insbesondere die Interessengruppen und die Verwaltung, sah man hierbei als wesentlich wichtiger an. Auch in der neueren Steuerungsdiskussion, die das Gesetz als Gestaltungsmedium der modernen Gesellschaft relativiert und alternative Steuerungsmodelle in den Vordergrund rückt, wird die Entfernung der demokratischen Legitimation vom Parlamentarismus befürchtet.<sup>41</sup> Die vielschichtigen Verbindungen zwischen dem demokratischen Staat und der Gesellschaft sind dabei das zentrale Forschungsthema. Moderne Gover-

<sup>34</sup> Vgl. von Beyme (1999, 539) mit weiteren Literaturangaben.

<sup>35</sup> Siehe zur umfangreichen Literatur hierzu Toulemonde (1998, 1ff.).

<sup>36</sup> Siehe zur Kritik an dieser Entwicklung Hennis (1971).

<sup>37</sup> Vgl. Heringa (1994, 104).

<sup>38</sup> Vgl. Burns (1999, 179f.).

<sup>39</sup> Vgl. schon früh Bracher (1980 [1963]); s.a. Judge (1995, 81).

<sup>40</sup> Kluxen (1983, 194).

<sup>41</sup> Vgl. Lepsius (1999, 21ff.), ähnlich Grimm (1995, 8f.).

nance stellt sich als komplexe Interaktion von Beziehungsnetzwerken mit unterschiedlicher Beteiligung von Regierung und Interessengruppen dar. So zeigt die bisher umfassendste diachrone Studie zu Schlüsselentscheidungen der Gesetzgebung, dass sich die Netzwerkstrukturen weiter ausdifferenziert haben und zunehmend komplexer wurden.<sup>42</sup> Diese Settings können dazu führen, dass am Parlament vorbei regiert wird, vor allem, wenn Entscheidungen in informale Gremien (Räte, Kanzlerrunden u.a.) abwandern.<sup>43</sup> Zwar können parlamentarische Repräsentanten oder Ausschüsse in spezifischen Sektoren beteiligt sein, aber das Parlament als Ganzes ist marginalisiert, was den Entscheidungsprozessen die Öffentlichkeit nimmt. Thaysen sieht hierbei die Gefahr einer „De-Institutionalisierung“<sup>44</sup> des Parlaments; Richardson/Jordan und Burns gehen gar von einer „post-parlamentarischen Ordnung“ aus.<sup>45</sup>

(3) Seit den 1980er Jahren tritt in der Niedergangsdiskussion neben den internen Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems auch eine andere Richtung in den Vordergrund, die sich mit den externen Einschränkungen der Nationalstaaten und damit auch der nationalen Parlamente beschäftigt.<sup>46</sup> Im Mittelpunkt steht hierbei die steigende Interdependenz der internationalen Handlungszusammenhänge durch Europäisierung und Globalisierung. Die Entstehung zahlreicher internationaler Arenen hat zu Bereichen „[...] abgehobener Entscheidungen [...]“<sup>47</sup> geführt und damit zu Veränderungen des öffentlichen Raumes, die Folgen auch für die Parlamente haben.

Diese Entwicklung wird schon länger bei der Europäisierung beobachtet und als Funktionseinschränkung, insbesondere bei der Gesetzgebung bewertet.<sup>48</sup> Aus der Mehrebenenperspektive kommt es zu einer Veränderung im Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative, denn es sind die Regierungseliten, die bei den supranationalen Verhandlungen das Wort führen. Den nationalen Parlamenten gelingt es außerdem weniger, die verschiedenen Interessen zu aggregieren, da diese sich vermehrt direkt an die europäischen Institutionen wenden – was bleibt ist lediglich eine Lobbytätigkeit.<sup>49</sup> Manche Autoren sehen in dieser Entwicklung „[...] eine *Entparlamentarisierung* des gesamten Entscheidungsprozesses [...] die – aus normativ-demokratiethoretischer Perspektive betrachtet – für die Legitimität von Politik schädlich ist.“<sup>50</sup>

Bereits 1973 hat Blondel betont, dass die Niedergangsthese auf der Gesetzgebungskompetenz der Parlamente beruhe, wobei deren Anteil am gesamten

---

<sup>42</sup> Vgl. von Beyme (1997, 362 u. 369).

<sup>43</sup> Vgl. von Beyme (1997, 132ff.).

<sup>44</sup> Vgl. Thaysen (1997, 437f.).

<sup>45</sup> Vgl. Richardson/Jordan (1979), Burns (1994, 169).

<sup>46</sup> Vgl. schon früh zur Problematik Bracher (1980 [1963], 73), Kaiser (1972, 356ff.), Thaysen (1976, 52f.), Oberreuter (1977) und Schüttemeyer (1978).

<sup>47</sup> von Beyme (1999, 540).

<sup>48</sup> Vgl. Schüttemeyer (1978), Töller (1995, 50).

<sup>49</sup> Vgl. von Beyme (1998, 26).

<sup>50</sup> Töller (1995, 50); Herv. i. Orig.

politischen Prozess vernachlässigt werde.<sup>51</sup> Dies ist ohne Zweifel richtig, doch waren in den 1970er Jahren die internationalen Verflechtungen nicht so weit vorangeschritten wie heute. Die Entscheidungen sind längst auf vielen Ebenen vertikal *und* horizontal fragmentiert. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Bedeutung der nationalen Parlamente verstärkt davon abhängt, welchen Einfluss sie auf die transnationale Politik ausüben können. Aus der historischen Entwicklung heraus sind Parlamente nationalstaatliche Institutionen und insofern in ihrem Handlungsrahmen beschränkt. Man muss deshalb davon ausgehen, dass die Großräumigkeit der politisch zu lösenden Probleme und die Internationalisierung von Entscheidungen eine ernsthafte Herausforderung für die parlamentarischen Regierungssysteme darstellen. Gleichzeitig werden die Chancen für eine Demokratisierung der internationalen Arenen skeptisch bewertet. Dahl sieht im internationalen System kaum demokratische Strukturen:

„Although democratic processes may occasionally set the outside limits within which the elites strike their bargains, to call the political practices of international systems ‚democratic‘ would be to rob the term of all meaning.“<sup>52</sup>

Zu fragen ist deshalb, wie die nationalen Parlamente auf die oben beschriebenen Entwicklungen reagieren und welche Möglichkeiten sie besitzen, die supranationalen Ebenen zu beeinflussen. Führt die Verflechtung und Integration der Nationalstaaten in die europäische und globale Ebene tatsächlich zu einem Niedergang der nationalen Parlamente? Um dieser Frage nachgehen zu können, muss zunächst das Verhältnis von parlamentarischem Regierungssystem und transnationaler Politik näher untersucht werden.

## Parlamentarisches Regierungssystem und transnationale Politik

Der technische und wirtschaftliche Fortschritt führte seit Mitte des 20. Jahrhunderts zu einer komplexen Einbindung der nationalen politischen Systeme in transnationale und supranationale Strukturen. Der Begriff *transnationale Politik* wird hier nach Mayntz in einer breiten Auslegung benutzt, d.h. für alle Prozesse und Strukturen, die entweder über das nationalstaatliche Territorium hinausgehen oder in dieses eindringen. Er umschließt damit nationalstaatliche Aktivitäten, aber ebenso diejenigen internationaler Organisationen oder zivilgesellschaftlicher Akteure. Hingegen verweist der Terminus *supranationale Politik* auf die politischen Aktivitäten über(national)staatlicher Institutionen und der Terminus *internationale Politik* auf den Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen. Der Begriff *globale Politik* findet in dieser Arbeit wegen

---

<sup>51</sup> Vgl. Blondel (1973, 26).

<sup>52</sup> Dahl (1998, 117).

seines unpräzisen Inhaltes und seiner unklaren Reichweite keine Anwendung.<sup>53</sup> In Abgrenzung zu dem im Rahmen von Netzwerktheorien erweiterten Terminus *Außenbeziehungen*, der auf die Gesamtheit der Auslandsbeziehungen aller politischen und gesellschaftlichen Akteure (Fachministerien, Parteien, Verbände u.a.) verweist, bedeutet *Außenpolitik* die offizielle Setzung von Policies im gesamtstaatlichen Interesse durch die zuständigen Akteure auf nationaler Ebene (Staatsoberhaupt, Regierungschef, Außenministerien, Parlament u.a.). Ziel ist hierbei die Beeinflussung von Strukturen außerhalb des eigenen Rechtsgebietes; Außenbeziehungen können, müssen aber somit nicht Bestandteil der Außenpolitik sein.<sup>54</sup>

Die zunehmenden Verflechtungen stehen in engem Zusammenhang mit Veränderungen des (welt)wirtschaftlichen Systems, die den „Markt“ als Schlüssel zur Interpretation der Entwicklung in den Vordergrund rücken.<sup>55</sup> So versuchte nach dem Zweiten Weltkrieg der keynesianische Wohlfahrtsstaat – der „riesenhafte Massenarbeitgeber“<sup>56</sup> – die destabilisierenden Tendenzen der Marktwirtschaft auszubalancieren, welche durch das Eindringen des Konkurrenzprinzips in die soziale Ordnung entstanden waren.<sup>57</sup> Er nutzte hierfür die Dynamik der Kapitalakkumulierung und schützte gleichzeitig die Gesellschaft durch ein Regelwerk vor den negativen Effekten des Marktes. Voraussetzung für diese „demokratische Zivilisierung“ (Scharpf) der kapitalistischen Demokratie waren die Ausweitung der Staatsaufgaben und die Kontrolle des Nationalstaates über seine Außengrenzen.<sup>58</sup> Seit den 1960er Jahren wurde dieser sogenannte „embedded capitalism“ (Ruggie) zunehmend aufgegeben, und aus der nationalen Wirtschaft entwickelte sich eine internationale, schließlich in Ansätzen eine globale. Die geographisch variablen Marktmechanismen, technische Innovationen und eine „private Integrationslogik“<sup>59</sup> brechen die vom nationalstaatlichen Projekt entwickelten räumlichen Konzepte des Territoriums (militärischer Raum), des Staates (politischer Raum), des Marktes (ökonomischer Raum) und der Nation (kultureller Raum) auf, ohne sie bisher vollständig zu ersetzen.<sup>60</sup>

Die Entgrenzung der Handlungszusammenhänge führte zu steigender *Interdependenz*<sup>61</sup> und damit zur Notwendigkeit eines verhandelten Interessenaus-

<sup>53</sup> Vgl. zur Begrifflichkeit Mayntz (2001, 31).

<sup>54</sup> Vgl. Eberwein/Kaiser (1998, 2); siehe ähnliche Krahnmann (2003, 3).

<sup>55</sup> Vgl. ähnlich Adda (1998); s.a. Adda (1997).

<sup>56</sup> Sartori (1997 [1987], 381); siehe zur Problematik Parlament und Ausweitung der Staatsaufgaben in der Industriegesellschaft Forsthoff (1971, 94).

<sup>57</sup> Vgl. Adda (1998, 114).

<sup>58</sup> Vgl. Scharpf (1995, 214); siehe zum komplexen Verhältnis Staat und Markt Rosanvallon (1999 [1979], 124).

<sup>59</sup> Adda (1997, 62).

<sup>60</sup> Vgl. Rosanvallon (1999 [1979], 111); siehe zum Problembereich technische Entwicklung und Parlament Sommer/Westphalen (1996).

<sup>61</sup> Mit dem Begriff ist die wechselseitige Abhängigkeit von Akteuren, Sachverhalten oder Prozessen gemeint. Er unterscheidet sich von *Integration* insofern, als die beteiligten Akteure nicht miteinander verschmelzen, sondern grundsätzlich voneinander getrennt bleiben; vgl.



gleichs auf der supranationalen Ebene.<sup>62</sup> Hier bildeten sich neue bilaterale und multilaterale Arenen (Gipfelkonferenzen, internationale Organisationen u.a.), die zu einer horizontalen (Staaten und Staatengruppen umfassenden) und vertikalen (normativen) Verflechtung der politischen Systeme beitrugen.<sup>63</sup> Damit griffen immer mehr Akteure in die Entscheidungsfindung bestimmter Politikfelder ein und die kollektive Handlungsfähigkeit ging teilweise vom Nationalstaat auf mehrere Strukturen über. Heute kann man deshalb von „verflochtenen Mehrebenensystemen“ (Scharpf) sprechen, die weit über die nationalen territorialen Grenzen hinausreichen.

Diese Phänomene werden unter den Begriffen *Globalisierung* und *Europäisierung* diskutiert. Der Terminus *Globalisierung* fand zunächst im Rahmen ökonomischer Prozesse Verwendung, bevor er seit Anfang der 1990er Jahre eine außerordentliche Karriere machte und zu einem auf zahlreiche Erscheinungen angewandten beliebten Mediens Schlagwort wurde.<sup>64</sup> Trennscharf lässt sich das Wort deshalb heute kaum definieren.<sup>65</sup> Im Kern verweist es auf die „[...] rapide Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Interaktionen, die in räumlicher und zeitlicher Hinsicht die nationalen Gesellschaften immer stärker miteinander verkoppeln.“<sup>66</sup> Ein weiteres Problem betrifft die Reichweite der mit der Globalisierungsformel benannten Phänomene, von denen die wenigsten tatsächlich als global im Sinne weltweiten Vorkommens bezeichnet werden können.<sup>67</sup> Einige Autoren ersetzen deshalb den Terminus mit

---

Birnbaum (1982, 158). In der Sicherheitspolitik wurden die Interdependenzstrukturen mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges deutlich. Die Erfindung und Verbreitung der Atombombe (USA 1944, UdSSR 1948, China 1964, u.a.) und die damit einher gehende gegenseitige Bedrohung war auch die Geburt der Global Governance – gewissermaßen aus dem Schrecken. Die Drohung mit der Anwendung von Massenvernichtungswaffen machte erstmals weltweit gültige Übereinkünfte nötig, um das Risiko ihres Einsatzes zu vermindern.

<sup>62</sup> Vgl. Scharpf (1996, 13f.).

<sup>63</sup> Die hierbei entstehenden und auf die nationale Ebenen rückwirkenden Normen lassen sich in zwei Kategorien einteilen: (1) *unmittelbar* auf dem nationalen Territorium *wirkende Normen*: Dies ist für große Teile des Rechts der EU der Fall (z.B. Verordnungen). Dabei brechen Entscheidungen der supranationalen Ebene diejenigen der untergeordneten Ebenen (ähnlich dem Prinzip „Bundesrecht bricht Landesrecht“ des Art. 31 GG); (2) *mittelbar wirkende Normen*: Sie erhalten erst durch Umsetzung in nationales Recht Geltung (z.B. internationale Verträge) und sind nicht in gleichem Maße durchsetzbar. Diese Form der Rechtsetzung findet sich sowohl auf europäischer als auch auf anderen supranationalen Ebenen. Letztlich sprießt hier der Keim der globalen Politikgestaltung.

<sup>64</sup> Das Wort „Globalisierung“ hatte 1993 in der *FAZ* 34 Nennungen, 2001 bereits 1.136; vgl. Deutscher Bundestag (2002, 49). Eine Recherche im März 2003 auf der deutschen Homepage der Suchmaschine „Google“ im Internet ergab für den französischen („mondialisation“) 322.000, den deutschen („Globalisierung“) 396.000, den englischen („globalisation“) 694.000 und den amerikanischen Begriff („globalization“) 1.470.000 Nennungen.

<sup>65</sup> Bei den Definitionsversuchen wurden 24 unterschiedliche Aspekte des Begriffs gezählt; vgl. mit Literaturangabe Delbrück (2002, 6).

<sup>66</sup> Nohlen (2001, 181).

<sup>67</sup> Siehe beispielweise zur Unterscheidung von „globalen“ und „internationalen Unternehmen“ Adda (1997, 90); siehe zur Differenzierung zwischen „globaler“ und „internationaler Wirtschaft“ Hirst (1996).

„Internationalisierung“ (Keohane/Milner) oder „gesellschaftlicher Denationalisierung“ (Zürn).<sup>68</sup> Zweifelhaft ist allerdings, ob sich diese Vorschläge gegen den populären Globalisierungsbegriff in der wissenschaftlichen Diskussion durchsetzen können. Sucht man nach einer tragfähigen Definition, müssen Elemente wie (a) Ausbreitung (*extensity*); (b) Intensität (*intensity*); (c) Geschwindigkeit (*velocity*) und (d) Wirkung (*impact*) berücksichtigt werden:

„Accordingly, globalization can be thought of as a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power [...] [F]lows refer to the movements of physical artefacts, people, symbols, tokens and information across space and time, while networks refer to regularized or patterned interactions between independent agents, nodes of activity, or sites of power.“<sup>69</sup>

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen dem zeitlich und räumlich unkoordinierten Fluss von Bewegungen (flows) und den geregelten, institutionalisierten Interaktionen verschiedener Akteure (networks). Zudem erlaubt diese allgemeine entwicklungsorientierte Definition, die historische Genese des Phänomens mit zu berücksichtigen und es von lokalen oder regionalen Prozessen zu unterscheiden. Zu letzteren gehört die *Europäisierung*.

Unter dem Begriff wird die Wirkung europäischer Integration auf (national)staatliche Policies und Strukturen verstanden, welche zu einem beständigen Anpassungsprozess der nationalen Systeme an die politischen und ökonomischen Organisationslogiken der EU führen.<sup>70</sup> Wie die Globalisierung muss auch die Europäisierung als Prozess verstanden werden, der zu einer zunehmenden Verdichtung der Handlungszusammenhänge führt. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch darin, dass sich auf europäischer Ebene die nationalstaatliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts teilweise wiederholt. Entgegen der lange vorherrschenden *sui generis*-These zeigen Qualitätssprünge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), den Maastricht-Vertrag (EUV) sowie den 2002/2003 entstandenen Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“<sup>71</sup>, dass sich die europäische Integration – ohne einen einheitlichen Kommunikationsraum zu schaffen – in Richtung eines supranationalen Verfassungsstaates entwickelt.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Siehe zur Kritik des Globalisierungsbegriffs Grande/Risse (2000, 236); vgl. auch Zürn (1998), Zürn (2002, 237); siehe zur Entstehungsgeschichte ausführlich Boyer (2000, 15f.).

<sup>69</sup> Held/McGrew/Goldblatt et al. (2001, 55), m.w.L., kursiv i. Orig.

<sup>70</sup> Dieses Begriffsverständnis wurde zunächst von Robert Ladrech geprägt; vgl. Ladrech (1994, 69). Er definiert „Europäisierung“ als einen zunehmenden Anpassungsprozess, im Rahmen dessen die politische und ökonomische Dynamik der EU zum Teil der Organisationslogik nationaler Politik und Entscheidungsprozesse wird; siehe zur Konzeptualisierung der Begriffe „Europäisierung“ und „Integration“ ausführlich Howell (2002).

<sup>71</sup> Vgl. *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (2003).

<sup>72</sup> Siehe hierzu auch ausführlich Kap. 2.2, S. 75.

Dagegen ist eine institutionalisierte Weltregierung bisher nicht in Sicht, wenngleich Strukturen für verbindliche Entscheidungen der globalen Ebene in internationalen Institutionen existieren (UNO, WTO u.a.), so dass man von „global governance without government“<sup>73</sup> sprechen kann. Die verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung lassen sich wie in Abbildung 1 schematisch darstellen.

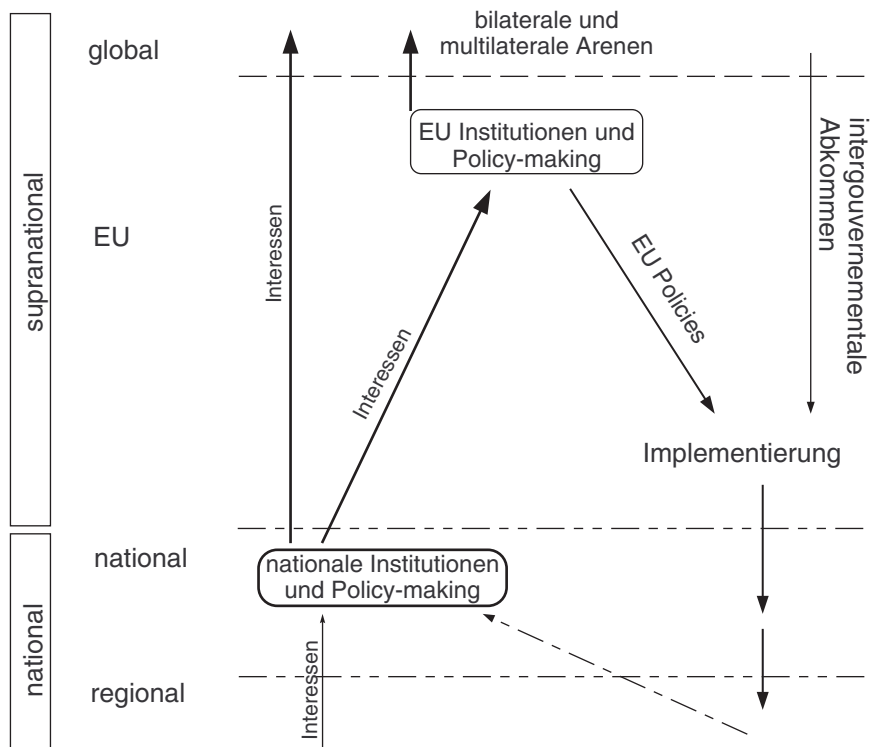


Abbildung 1: Ebenen der Entscheidungsfindung

Die Arbeitshypothese lautet, dass die oben beschriebenen Entwicklungen die Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems und damit diejenigen des Parlamentarismus grundlegend verändern. Unter *Parlamentarismus* versteht man allgemein ein Repräsentativsystem, in dem das Parlament als Körperschaft im politischen Entscheidungsprozess eine für die Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung wichtige Rolle spielt.<sup>74</sup> Je nachdem wie eng die gewal-

<sup>73</sup> Vgl. Rosenau/Czempiel (1992).

<sup>74</sup> Vgl. Steffani (1983, 390); siehe zum Parlamentarismus-Begriff ausführlich Hofmann/Riescher (1999, 1ff.), die die vielen Facetten des Terminus beschreiben: „Nimmt man die unterschiedlichen Definitionen der wissenschaftlichen Literatur zusammen, so umgreift der Begriff alle Herrschaftsformen in Geschichte und Gegenwart – seien sie monarchisch oder demokratisch, präsidentiell oder parlamentarisch –, in deren Institutionengefüge ein

tenteilige Beziehung zwischen Legislative und Exekutive ausgestaltet ist, können präsidentielle und parlamentarische Systeme unterschieden werden. In der klassischen Definition von Winfried Steffani ist das hier interessierende *parlamentarische Regierungssystem* eine Erscheinungsform der Repräsentativverfassung, in der die Regierung

„[...] in ihrer Amtsdauer und Amtsführung grundsätzlich vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig [ist], die über das Recht der Abberufung aus politischen Gründen (Mißtrauensvotum) verfügt und deren Fraktionen durch Fraktions- und Koalitionsdisziplin für die Stabilität der Regierung Sorge zu tragen haben.“<sup>75</sup>

*Parlamente* werden als repräsentative Körperschaften von Menschen verstanden, die kollegial handeln und die formale – nicht aber unbedingt ausschließliche – Macht besitzen, einen Teil der bindenden Regeln für alle Mitglieder einer spezifischen geopolitischen Einheit zu erlassen.<sup>76</sup> Fraglich ist, ob und wie sich die Volksvertretungen den veränderten Rahmenbedingungen des Regierens in Mehrebenensystemen anpassen und welche Funktionen ihnen im Regierungssystem zukommen. Verschärft wird die Problematik durch die von der politischen Theorie beobachtete Schwäche der parlamentarischen Arenen bei sogenannten außenpolitischen Materien. Diese werden traditionell dem Kompetenzbereich der Exekutiven zugeschlagen.<sup>77</sup> Man kann von mehreren Grundannahmen ausgehen:

1. Politisches Handeln spielt sich „[...] in einem Kräfteparallelogramm [ab], das als Ganzes in niemandes Verfügung steht.“<sup>78</sup> Die nationalen Regierungssysteme sind entsprechend in vielschichtige Netzwerke supranationalen Regierens eingebunden, deren Politikergebnisse aus bi- und/oder multilateralen Verhandlungen resultieren, die von keinem einzelnen Verhandlungspartner einseitig bestimmt werden können;

---

Parlament beratende, kontrollierende und im weitesten Sinne legislative Funktionen wahrnimmt. Darüber hinaus steht dieser Begriff für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Institution Parlament: für die historische Genese (z.B. Geschichte und Problematik des Parlamentarismus), die Theorieentwicklung (Parlamentarismustheorie), für empirisch-analytische Untersuchungen im Systemkontext (z.B. Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland) und für funktionale Analysen innerparlamentarischer Ordnungsformen und ihrer praktischen Anwendung“ (Hofmann/Riescher 1999, 5).

<sup>75</sup> Steffani (1983, 391).

<sup>76</sup> Neben den funktionalistischen Definitionen des Begriffs, vgl. Wahlke (1962), Oberreuter (1977, 11), finden sich auch strukturalistische Annäherungen, vgl. Loewenberg (1969), Loewenberg (1971), La Palombara (1974, 114), Polsby (1975, 259).

<sup>77</sup> Siehe im Rahmen der Ideengeschichte Locke (1992, II, §145ff.), Montesquieu (1951, XI, 6); s.a. Grewe (1988, 924ff.); s.a. Kap. 1.1, S. 50.

<sup>78</sup> Robert Spaemann, zit. nach Kriele (1994, 113).

2. In der Mehrebenenpolitik bleiben Nationalstaaten wichtige Akteure und die Bedeutung nationalstaatlicher Institutionen zur Problembewältigung eher zu- als abgenommen<sup>79</sup>;
3. Der Einfluss der nationalen Parlamente auf die supranationale Ebene ist abhängig von Politikfeldern einerseits und von politisch-institutionellen Strukturen andererseits (*domestic structures*, wie sie das Verfassungssystem, Parteiensystem etc. darstellen).
4. Die Geschichte des Parlamentarismus zeigt, dass Volksvertretungen anpassungsfähige Institutionen sind.<sup>80</sup> Deshalb ist zu vermuten, dass ihre Antwort auf die oben beschriebenen Veränderungen in den 1990er Jahren ein Wandel der parlamentarischen Strukturen und Verfahren war, um den Einfluss beim Policy-making zu sichern oder zu stärken;
5. Entscheidende Bedingungen für die Funktionserfüllung nationaler Parlamente sind nicht mehr nur „interne“ Einflussbeziehungen, sondern in steigendem Maße die Fähigkeit, auch die über das eigene Territorium hinausgehenden Policies mitzubestimmen.

Um parlamentarische Funktionen und deren Wandel näher beschreiben zu können, müssen diese im folgenden Abschnitt zunächst in die Untersuchungsanleitung eingebaut und definiert werden.

## Die Funktionen des Parlaments

Die Arbeit basiert auf dem funktional-strukturellen Ansatz wie ihn die Politikwissenschaft aus ethnologischen und soziologischen Theorien übernahm. Politisches Verhalten und Institutionen werden dabei unter dem Aspekt ihres Einwirkens auf das Gesamtsystem untersucht. *Funktionen* sind in diesem Zusammenhang nach Merton beobachtete Konsequenzen oder Leistungen, welche die Anpassung an ein gegebenes System ermöglichen.<sup>81</sup> Es lassen sich (a) manifeste und (b) latente Funktionen unterscheiden. Manifeste Funktionen entstehen durch Verfassungen und andere Regelwerke, die bestimmten Strukturen Aufgaben zuweisen. Bei den latenten Funktionen handelt es sich um Konsequenzen für die Adaptation an ein System, die zusätzlich erbracht werden und die eventuell von den Beteiligten weder intendiert noch erkannt werden. Eine weitere Differenzierung lässt sich in (a) instrumentelle und (b) symbolische Funktionen

<sup>79</sup> Vgl. Scharpf (2000, 224), Grande/Risse (2000, 243f.); siehe zur Rolle des Nationalstaates und dessen Einfluss auf die Dynamik von (europäischen) Integrationsprozessen Bel- lers/Häckel (1990); zum Einfluss der europäischen Ebene auf Nationalstaaten Schild (2002).

<sup>80</sup> Vgl. zum englischen Parlamentarismus Kluxen (1983, 17ff.).

<sup>81</sup> Siehe zur Darstellung des „empirischen Funktionalismus“ von Merton von Beyme (2000, 124).

vornehmen: „Bei Erfüllung ihrer instrumentellen Funktionen sichern Institutionen ihren Bestand, indem sie Effizienz entfalten und sich ihren Akteuren und Adressaten als so nützlich erweisen, dass jeder Gedanke an ihre Beseitigung abwegig erscheint. Und durch Erfüllung ihrer symbolischen Funktionen sichern Institutionen ihren Bestand dahingehend, dass sie Tiefenschichten emotionaler Verbundenheit ansprechen und im Fall von Vertretungskörperschaften zumal auf Repräsentations- und Legitimationsglauben ausgehen.“<sup>82</sup> Funktionen entstehen normalerweise durch besondere *Strukturen* (Muster von Verhaltensweisen<sup>83</sup>), so dass sich strukturelle und funktionale Aspekte gegenseitig bedingen. Eine Struktur kann mehrere Funktionen erfüllen, ebenso wie eine Funktion aus unterschiedlichen Strukturen entstehen kann.<sup>84</sup> Funktionen sind aber nicht nur empirisch abgeleitet, sondern beinhalten auch immer eine normative Komponente: In Verbindung mit der Systemtheorie entwirft der Funktionalismus letztlich Gleichgewichtsmodelle für die Erklärung von Systemstabilität, die beispielsweise durch ein geeignetes Mischungsverhältnis zwischen instrumentellen und symbolischen Funktionen erreicht werden kann.<sup>85</sup> Auch parlamentarische Funktionen tragen zur Systemaufrechterhaltung bei. Diese kann man als Aufgaben, Zwecke und Leistungen verstehen, welche die Volksvertretungen in die politischen Entscheidungsprozesse einbringen und die sich aus formalem und informalem Handeln ergeben. Die informalen Strukturen ergänzen die formalen Vorgaben, indem sie den Arbeitskonsens aufrechterhalten und verfassungsrechtliche oder politische Einschränkungen abmildern.<sup>86</sup>

Für eine vergleichende Parlamentsuntersuchung ergeben sich mehrere Vorteile, die für die Verwendung des funktionalistischen Ansatzes sprechen: *Ers-tens* unterstellt dieser im Gegensatz zu kausalen Erklärungen „[...] keine Beziehung zwischen Ursache und Wirkung [...] sondern sucht nach einem Verhältnis von mehreren Ursachen oder mehreren Wirkungen zueinander.“<sup>87</sup> Unterschiedliche Gruppen von Variablen (individuelle Verhaltensdaten, institutionelle Daten u.a.) lassen sich so in einer Theorie klassifizieren und miteinander in Beziehung setzen. *Zweitens* stehen nicht substantielle Ähnlichkeiten der politischen Systeme im Vordergrund, sondern „funktionale Äquivalenzen“. So sind in den verschiedenen Systemen nicht unbedingt die gleichen Strukturen für die Erfüllung bestimmter Funktionen verantwortlich.<sup>88</sup> Die Funktion der Gesetzgebungskontrolle wird beispielsweise durch die parlamentarische Opposition im französischen System häufig mit Hilfe der von der Regierung „provozierten Misstrauensanträge“ (Art. 49 Abs. 3 C) ausgefüllt, während das Misstrauensvotum im deutschen System nur bei einer tatsächlichen Chance auf einen Regierungssturz

<sup>82</sup> Patzelt (2003b, 63), Herv. i. Orig.

<sup>83</sup> Vgl. Nassmacher (1991, 108); siehe zum Begriff *Struktur* auch Fn. 162.

<sup>84</sup> Vgl. von Beyme (2000, 127).

<sup>85</sup> Vgl. Patzelt (2003b, 64); siehe hier auch ausführlich zum Konzept der Funktion.

<sup>86</sup> Vgl. Wahlke (1962, 215).

<sup>87</sup> von Beyme (2000, 127)

<sup>88</sup> Vgl. von Beyme (2000, 128f.); s.a. von Beyme (1999, 523f.).

Anwendung findet. *Drittens* ermöglicht die Betrachtung der diachronen Zeitebene, die Wechselbeziehung von Funktionserfüllung und parlamentarischem Wandel aufzuzeigen. Hierbei ist die Überlegung von Schüttemeyer zu berücksichtigen, wonach Veränderungen in den (verfassungsrechtlichen) Kompetenzen auch zu Veränderungen der parlamentarischen Funktionen führen müssen. So kann es beispielsweise durch die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf die EU zu Funktionseinschränkungen kommen.<sup>89</sup> Allerdings darf hieraus nicht automatisch auf einen einseitigen Einflussverlust des Parlaments geschlossen werden. Der sich wandelnde Rahmen verändert die Bedingungen für politisches Handeln allgemein und damit auch dessen Legitimationsbasis. Hierbei spielen vor allem die zunehmenden transnationalen Probleme eine wichtige Rolle. Sie lassen sich nicht im nationalstaatlichen Rahmen alleine lösen. Internationale Koordination und Kooperation sind deshalb von vornherein zu Imperativen effizienter (nationaler) Leistungspolitik geworden.

Im Folgenden geht es nicht um eine normative Ableitung der Funktionen aus dem Verfassungsrecht, sondern um die empirische Funktionserfüllung. Nur so ist eine realistische Beurteilung der parlamentarischen Leistungen möglich. Die Übersicht der in der Literatur vorgeschlagenen Funktionskataloge in Tabelle 1 erlaubt durch Auszählen zunächst die Identifikation wichtiger Funktionen, die für diese Arbeit zu berücksichtigen sind. Bei der Tabelle sind mehrere Punkte zu beachten: Die Funktionskataloge basieren auf der Konzeption des Parlaments als einheitlicher Körperschaft und beschreiben damit das Institutionenverhalten holistisch. Als Einheit handelt das Parlament allerdings nur selten (Gedächtnisfeiern, Ansprachen von ausländischen Gästen im Plenum, einstimmig verabschiedete Entschlüsse). Darüber hinaus erfüllen parlamentarische Verfahren immer mehrere Funktionen gleichzeitig. So beinhaltet Gesetzgebung neben Kommunikation auch Kontrolle und Legitimation.<sup>90</sup> Einzelne Funktionen lassen sich deshalb nur schlecht isolieren: „Der moderne Parlamentarismus rechtfertigt sich vielmehr aus der Erfüllung seines Funktionsspektrums im Zusammenklang.“<sup>91</sup> Schließlich sind die Funktionen nicht exklusiv dem Parlament vorbehalten, sondern können auch anderswo im politischen System erbracht werden<sup>92</sup>, weshalb eine einseitige Konzentration auf die Parlamentsfunktionen ohne Berücksichtigung der Kontextvariablen des gesamten politischen Systems zu kurz greift. Regierungskontrolle vollzieht sich auch durch andere Institutionen (Verfassungsgerichte, Verwaltungsgerichte, Medien u.a.).<sup>93</sup> Gleichwohl hält das Parlament im „Netzwerk der Kontrolle“ eine einzigartige Stellung. Denn – sieht man von der Direktwahl des Staatspräsidenten in Frankreich ab – es ist der einzige Akteur, der seine Legitimation direkt von den Bürgern bezieht.

---

<sup>89</sup> Vgl. Schüttemeyer (1978, 262); s.a. Töller (1995, 43f.).

<sup>90</sup> Vgl. Oberreuter (1984, 247).

<sup>91</sup> Oberreuter (1984, 247).

<sup>92</sup> Vgl. Shaw (1979, 365).

<sup>93</sup> Vgl. Herzog (1993, 36f.).

Tabelle 1: Parlamentsfunktionen in der Literatur

| Funktionen/Autor                | Bagehot <sup>a</sup><br>(1865-67) | Mill <sup>b</sup><br>(1861) | Packenham <sup>c</sup><br>(1970) | La Palombara <sup>d</sup><br>(1974) | Thaysen <sup>e</sup><br>(1976) | Hübner/<br>Oberreuter <sup>f</sup><br>(1977) | Mezey <sup>g</sup><br>(1979) | Loewenberg/<br>Patterson <sup>h</sup><br>(1979) | Steffani <sup>i</sup><br>(1979) | Olson <sup>j</sup><br>(1980) |
|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--|------------------------------|---|---------------------------------|------------------------------|
| Wahl <sup>1</sup>               | <b>X</b>                          |                             | x                                |                                     | x                              | x  |                              | x   | x                               | x                            |
| Repräsentation <sup>2</sup>     | x                                 | x                           | x                                | x                                   | x                              | x  | x                            | x   | x                               | <b>X</b>                     |
| Lehrfunktion                    | x                                 |                             |                                  | x                                   |                                |  |                              |   |                                 | <b>X</b>                     |
| Rechtsprechung <sup>3</sup>     | x                                 |                             |                                  |                                     |                                |  |                              |   |                                 | <b>X</b>                     |
| Policy-making <sup>4</sup>      | x                                 |                             | x                                | x                                   | x                              | x  | x                            | x   | x                               | x                            |
| Steuerbewilligung               |                                   |                             |                                  |                                     |                                |  |                              |   |                                 | <b>X</b>                     |
| Kontrolle                       |                                   | <b>X</b>                    | x                                | x                                   | x                              | x  |                              |   | x                               | x                            |
| Rekrutierung                    |                                   |                             | x                                | x                                   |                                |  |                              | <b>X</b>  | x                               |                              |
| Öffentlichkeit                  |                                   |                             |                                  |                                     |                                |  |                              |   |                                 |                              |
| Legitimation                    |                                   |                             | <b>X</b>                         |                                     |                                |  |                              |   |                                 | x                            |
| Systemerhaltung <sup>5</sup>    |                                   |                             |                                  |                                     |                                |  |                              |   |                                 |                              |
| Kommunikation                   |                                   |                             |                                  |                                     |                                |  | x                            |   | x                               |                              |
| Interessenagg. <sup>6</sup>     |                                   |                             |                                  | x                                   |                                |  |                              | <b>X</b>  |                                 |                              |
| Pol. Sozialisation <sup>7</sup> |                                   |                             |                                  | x                                   |                                |  |                              |   |                                 |                              |
| Konfliktlösung                  |                                   |                             | x                                |                                     |                                |  |                              |   |                                 |                              |
| Sicherheitsventil               |                                   |                             | x                                |                                     |                                |  |                              | <b>X</b>  |                                 |                              |
| Willensbildung <sup>8</sup>     |                                   |                             |                                  |                                     |                                |  |                              |   |                                 |                              |
| Initiativfunktion               |                                   |                             |                                  |                                     | x                              |  |                              |   |                                 |                              |

<sup>1</sup> Auch Kreation, Regierungsbestellung und -abberufung.

<sup>2</sup> Auch Artikulation, Interpretation.

<sup>3</sup> Auch Beschwerde.

<sup>4</sup> Auch Gesetzgebung, Budget, Entscheidung.

<sup>5</sup> Auch Integrationsfunktion.

<sup>6</sup> Interessenaggregation.

<sup>7</sup> Auch Erziehung.

<sup>8</sup> Auch Mobilisierung.



Tabelle 2: Forts. Parlamentsfunktionen in der Literatur

|                    | Oberreuter <sup>k</sup><br>(1981) | Klein <sup>l</sup><br>(1987) | Jann <sup>m</sup><br>(1989) | Norton <sup>n</sup><br>(1993) | Copeland/<br>Patterson <sup>o</sup><br>(1994b) | Mény <sup>p</sup><br>(1994) | Schüttemeyer <sup>q</sup><br>(1999) | Beyme <sup>r</sup><br>(1997) | Ismayr <sup>s</sup><br>(2001) | Patzelt <sup>t</sup><br>(2003) | Ges. 20 |
|--------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------|
| Wahl               |                                   | x                            | x                           |                               |  |                             | x                                   |                              | x                             | x                              | 1 + 11  |
| Repräsentation     |                                   |                              | x                           | x                             | x  |                             | <b>X</b>                            | x                            | x                             | x                              | 2 + 15  |
| Lehrfunktion       |                                   |                              |                             | x                             |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 3       |
| Rechtsprechung     |                                   |                              |                             | x                             |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 1 + 2   |
| Policy-making      | x                                 | x                            | x                           | x                             | x  | x                           | x                                   | x                            | x                             | x                              | 19      |
| Steuerbewilligung  |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 1       |
| Kontrolle          | x                                 | x                            |                             | x                             |  | x                           | x                                   | x                            | x                             | x                              | 1 + 14  |
| Rekrutierung       |                                   |                              | x                           | x                             |  | x                           | x                                   | x                            | x                             |                                | 1 + 9   |
| Öffentlichkeit     |                                   | x                            |                             |                               |  |                             | x                                   |                              |                               |                                | 2       |
| Legitimation       | <b>X</b>                          |                              | x                           | <b>X</b>                      | x  | x                           | <b>X</b>                            |                              |                               |                                | 4 + 4   |
| Systemerhaltung    |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 2       |
| Kommunikation      | <b>X</b>                          |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              | x                             | x                              | 2 + 3   |
| Interessenaggreg.  |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 1       |
| Pol. Sozialisation |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 1       |
| Konfliktlösung     |                                   |                              |                             | x                             |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 1 + 2   |
| Sicherheitsventil  |                                   |                              |                             | x                             |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 2       |
| Willensbildung     |                                   | x                            |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               |                                | 2       |
| Initiativfunktion  |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              | x                             |                                | 2       |
| Selbsterhaltung    |                                   |                              |                             |                               |  |                             |                                     |                              |                               | x                              | 1       |

Quelle: Autor

„Bagehot (2001 [1865-1867]) identifizierte fünf Funktionen des Unterhauses („elective“, „expressive“, „teaching“, „informing“ und „legislative“). Die wichtigste Funktion für Bagehot war die Regierungsbestellung („elective function“). Sie erlaube die Bildung einer arbeitsfähigen Regierung und die Kontrolle der Regierungstätigkeit – insbesondere durch die Aufrechterhaltung der Regierung im Amt (vgl. 100). Die „expressive function“ entspricht der Repräsentationsfunktion. In systemtheoretischen Arbeiten wurde sie auch als „interest articulation“ bezeichnet. Blondel sieht hierin eine universelle Funktion von Parlamenten („teaching function“) solle vor allem durch die Autorität und den Einfluss des Premierministers in der Debatte ausgeübt werden (vgl. 123). Bagehot verlangt eine klare Form der Auseinandersetzung: Damit die Kenntnis der „[...] highest truth [...]“ (124) möglich wird, sollen philosophische oder abstrakte Argumentationen vermieden werden. Im Vergleich zu anderen Parlamenten seien die Debatten des Unterhauses aber am lehrreichsten (vgl. 124). Diese Funktion wird heute in erster Linie von den Medien, den Parteien und von Bildungseinrichtungen ausgeübt. Eng verwandt mit der Lehrfunktion ist die vierte Funktion („informing function“). Sie gilt für Bagehot als zweitwichtigste Funktion und stellt zunächst eine Art Beschwerdefunktion dar, die heute noch im Petitionsverfahren

ausgeübt wird oder auf andere Organe wie den Ombudsman und die Verwaltungsgerichte übergegangen ist; vgl. von Beyme (1999, 147). Reste dieser Funktion findet man noch bei den „Law-Lords“ im britischen Parlament, im amerikanischen „Impeachment“-Verfahren oder dem *Haute Cour de Justice* (Art. 67 C), der für die (unwahrscheinliche) strafrechtliche Verfolgung des Präsidenten in Frankreich verantwortlich ist. Gleichzeitig entspricht die „informing function“, von Bagehot auch „lyrical function“ (123) genannt, einer diskursiven Aufgabe des Parlaments. Sie erlaube (durch die Debatte) alle Facetten eines Themas zu hören: „[...] it makes us hear what otherwise we should not“ (102). Erst zuletzt kommt in seiner Aufzählung die Gesetzgebungsfunktion. Ihr kann zwar auch besondere Bedeutung zukommen, sie sei aber nicht so wichtig wie von anderen Autoren behauptet. Zuletzt diskutiert Bagehot, ob die „financial function“ eine eigenständige Funktion darstellt. Er verneint dies mit dem Hinweis, dass die Finanzgesetzgebung ihrer Art nach der (normalen) Gesetzgebung gleiche (vgl. 102).

<sup>b</sup>Mill (1998 [1861]) nennt erstmals die heute von (fast) allen Autoren aufgezählte Kontrollfunktion. Für ihn ist sie die eigentliche Funktion der Parlamente. Dahingegen hält er die Abgeordnetenhäuser für die Gesetzgebung (Regierungsfunktion) untauglich.

<sup>c</sup>Packenham (1970) hat einen entwicklungstheoretischen Ansatz und erarbeitet auf Basis des brasilianischen Kongresses drei Hauptfunktionen mit absteigender Wichtigkeit: (1) Legitimation; (2) Rekrutierung, Sozialisierung und Ausbildung und (3) Entscheidungs- und Einflussfunktion. Die Legitimationsfunktion ist dreigeteilt: (a) latente Legitimation (durch Verhandlung und Zusammenkunft), (b) manifeste Legitimation (formale Zustimmung) und (c) Krisenbewältigung. In der Tabelle wurden auch die der dritten Hauptfunktionen zugeordneten Subfunktionen vermerkt.

<sup>d</sup>Bei La Palombara (1974, 135ff.) heißt die Policymaking-Funktion Regelsatzfunktion. Die Interessenaggregation versteht er auch als Repräsentation der Interessen. Die politische Sozialisationsfunktion entspricht in etwa der Kommunikationsfunktion bei Oberreuter (1977). Die Erziehungsfunktion entspricht der „teaching“-Funktion von Bagehot.

<sup>e</sup>Thaysen (1976, 13ff.) ist dem klassischen Katalog von Bagehot verpflichtet und passt diesen an den „demokratisierten Parlamentarismus“ an. Die Artikulationsfunktion hat bei ihm die Aufgabe „[...] die Meinungen der Bevölkerung zum Ausdruck zu bringen“ (22).

<sup>f</sup>Hübner/Oberreuter (1977, 29) nennen die Wahlfunktion „Kreationsfunktion“ und meinen damit auch die Rekrutierungsfunktion anderer Autoren. Die „Willensbildungs- und Mobilisierungsfunktion“ entspricht der Informationsvermittlung für die Öffentlichkeit, womit diese am Entscheidungsprozess partizipieren kann. Diese Funktion liegt auch in der Nähe der bagehotschen „teaching function“.

<sup>g</sup>Mezey (1979) betrachtet die Kontrollfunktion als Aspekt der Policy-making-Funktion und gruppiert die Rekrutierungsfunktion zusammen mit dem Konfliktmanagement unter die Systemerhaltung (vgl. 8).

<sup>h</sup>Loewenberg/Patterson (1979, 44ff.) nennen drei Funktionen (1) Kommunikation (Linkage); (2) Rekrutierung (Auswahl und Abwahl von Führungspersonal) und (3) Konfliktmanagement (Policy-making). Die hierin enthaltenen anderen Funktionen (Repräsentation, Policy-making, Wahlfunktion) werden in der Tabelle mitvermerkt. Konfliktmanagement ist für die Autoren Policy-making und zur Kommunikation gehört Linkage, d.h. Repräsentation. Als historische Funktionen des Parlaments identifizieren sie (a) Staatenbildung und (b) Zustimmung zu Policies (vgl. 8).

<sup>i</sup>Steffani (1979) zielt mit seiner Integrationsfunktion auf die Austauschbeziehungen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Sie steht damit auch in der Nähe der Systemerhaltungsfunktion anderer Autoren.

<sup>j</sup>Olson (1980, 9ff.) sieht in den Funktionen „Repräsentation“, „Steuerbewilligung“ und „Rechtsprechung“ universale und historische „Basisfunktionen“ des Parlaments, aus denen sich alle weiteren entwickelten. Die Rechtsprechungsfunktion entspricht etwa der bagehotschen „informing function“. Die von Olson zuletzt genannte Funktion „Mobilisierung von Konsens der Wählerschaft“ wurde unter der Legitimationsfunktion geführt.

<sup>k</sup>Bei Oberreuter (1981, 19ff.) beinhaltet die Kommunikationsfunktion auch die Artikulation und Repräsentation; s.a. Oberreuter (1977, 46).

<sup>4</sup>Eine eigenständige Kontrollfunktion existiert für Klein (1987) nicht. Die Wahlfunktion heißt bei ihm „Kreationsfunktion“ und richtet sich sowohl nach innen (Wahl der Organe und Hilfsorgane) wie auf andere Institutionen (Wahl des Bundeskanzlers u.a.). Seine Öffentlichkeitsfunktion weist Ähnlichkeiten mit der „teaching function“ Bagehots auf.

<sup>m</sup>Jann (1989) fasst die Wahl- und Rekrutierungsfunktion zusammen. Seine „Politikformulierungs- und Entscheidungsfunktion“ wurde unter Policy-making verbucht.

<sup>n</sup>Norton (1993, 203f.) unterscheidet bei der Legitimationsfunktion in „augenscheinliche“ Legitimation (formale Zustimmung) als der Herzfunktion des Parlaments und in latente Legitimation, durch welche die Veröffentlichung und Kontrolle der Regierungspolitik möglich wird.

<sup>o</sup>Copeland/Patterson (1994b, 154) sprechen von der „Linkage“-Funktion, die hier unter Repräsentation aufgenommen wurde. Diese Funktion ist eng mit dem Netzwerkgedanken verbunden. Die „decision-function“ ist breiter angelegt als Policy-making und Gesetzgebung. Die drei identifizierten Funktionen machen das genuine Merkmal („Herzfunktionen“) der Parlamente aus. Wandel in diesen Bereichen bedeutet fundamentale Anpassung.

<sup>p</sup>Mény (1994) betrachtet die Kontrollfunktion in erster Linie als Möglichkeit der Regierungsabberufung. Seine Entscheidungsfunktion entspricht der Gesetzgebungsfunktion bzw. Policy-making-Funktion anderer Autoren.

<sup>q</sup>Schüttemeyer (1997) fasst die Wahl- und Rekrutierungsfunktion unter eine Funktion zusammen.

<sup>r</sup>von Beyme (1999, 253) untersucht die Funktionen im Verhältnis des Parlaments zu den Wählern (Repräsentation, Artikulation), zur Regierung und Verwaltung (Kontrolle), zu den „Bedürfnissen der Gesamtheit“ (Gesetzgebung) und zu sich selbst (Rekrutierung).

<sup>s</sup>Ismayr (2001, 34ff.) versteht unter der Kreations- und Rekrutierungsfunktion neben der Auslese des politischen Führungspersonals die verschiedenen Wahlfunktionen des Parlaments (Regierungsbestellung bzw. -abberufung, Wahl anderer Verfassungsorgane).

<sup>t</sup>Patzelt (2003a, 13ff.) unterscheidet in (1) repräsentationsbezogene Funktionen (Vernetzungsfunktion, doppelseitige Kommunikationsfunktion in Form von Responsivitäts-, Darstellungs- und Führungsfunktionen); (2) regierungsbezogene Funktionen (Regierungsbildung, -kontrolle, Gesetzgebung) und (3) auf das Parlament selbst bezogene Parlamentsleistungen, die der institutionellen Selbsterhaltung dienen (Selbstorganisation, Selbstreproduktion). Letztere sind stark von symbolischen Parlamentsfunktionen geprägt, weshalb eine begriffliche Trennung von den Funktionen kaum möglich ist.

Der Literaturüberblick verdeutlicht die zentrale Position, die dem Parlament im politischen System zukommt, wobei die Aufzählungen zwischen zwei und acht Funktionen variieren. Ein Konsens existiert demnach nicht. Einigkeit besteht hingegen über folgende Punkte: (1) die Funktionen lassen sich nicht streng voneinander trennen; (2) mehrere Funktionen werden oft gleichzeitig wahrgenommen; (3) eine maximale Erfüllung aller Funktionen wird nicht angenommen.<sup>94</sup> Entsprechend sollte nach Schüttemeyer „[...] das primäre Ziel der Aufstellung von Funktionskatalogen die Vollständigkeit der *möglichen* parlamentarischen Aufgaben sein und erst in zweiter Linie deren analytische Trennschärfe.“<sup>95</sup>

Die erste systematische Erarbeitung eines Funktionskataloges stammt aus der Feder des englischen Essayisten Walter Bagehot (1865-67), der das britische *House of Commons* im Vergleich zum amerikanischen und französischen System beschrieb. Im Grunde ist man bis heute nicht über seinen Ansatz hinaus gekommen. Auch wo viele Funktionen identifiziert werden, lassen sich die Unterscheidungen wieder auflösen. Schüttemeyer betrachtet deshalb die Summe der aufgeführten Parlamentsfunktionen im Wesentlichen als gleichbleibend.<sup>96</sup> Allerdings muss bedacht werden, dass der bagehotsche Katalog nicht auf dem allgemeinen Wahlrecht basierte, weshalb die demokratische Repräsentation unberücksichtigt blieb.<sup>97</sup> Die Legitimationsfunktion nährte sich im 19. Jahrhundert noch aus historisch abgeleiteten Naturrechtsvorstellungen. Erst mit der Demokratisierung des Wahlrechts wird die Legitimation politischer Herrschaft auf eine andere Repräsentationsgrundlage gestellt.<sup>98</sup> Die nachfolgenden Funktionsbestimmungen ergänzten deshalb den Vorschlag Bagehots durch die Berücksichtigung dieser Variablen.<sup>99</sup>

Manche Autoren identifizieren Hauptfunktionen oder Gesamtfunktionen von Parlamenten (X).<sup>100</sup> Am nachhaltigsten hat hierbei in der Theoriegeschichte die Gesetzgebungsfunktion gewirkt.<sup>101</sup> Im englischen Sprachraum wird dies durch

<sup>94</sup> Vgl. Schüttemeyer (1998, 21f.) mit weiteren Literaturangaben.

<sup>95</sup> Schüttemeyer (1998, 22), Herv. i. Orig.

<sup>96</sup> Vgl. Schüttemeyer (1998, 20f.); siehe zur Kritik an der „Unwandelbarkeit“ der Parlamentsfunktionen auch Oberreuter (1984, 247f.).

<sup>97</sup> Als Bagehot seinen Katalog aufstellte, besaßen weniger als 10% der männlichen Bevölkerung das Wahlrecht. Er selbst befürchtete bei dessen Demokratisierung („ultra democratic theory“) eine nachhaltige Störung der deliberativen Aushandlungsmechanismen in der Abgeordnetenkammer; vgl. Bagehot (2001 [1865-1867], 109f.).

<sup>98</sup> Vgl. Blumenberg (1999 [1966]); siehe zu der Veränderung von Zeitstrukturen durch demokratische Herrschaft Riescher (1994).

<sup>99</sup> Vgl. Oberreuter (1977, 32f. u. 45); s.a. auch Schüttemeyer (1998, 18).

<sup>100</sup> Die schwerpunktmäßig ausgeübten Parlamentsfunktionen führen teilweise zur Typologisierung von Parlamentsmodellen, wie die Unterscheidung zwischen Rede- und Arbeitsparlament; vgl. Steffani (1979); s.a. Fn 183, S. 39.

<sup>101</sup> Siehe zur Zuweisung der Gesetzgebung in den Kompetenzbereich des Parlaments Locke (1992, II, Kap. 11), Montesquieu (1951, Livre XI, 6); siehe zur verfassungsprägenden Wirkung dieser Idee Seiler (1994, 61ff.).

den Begriff „Legislatures“ unterstrichen.<sup>102</sup> Neuere Entwürfe stellen die Legitimation politischer Herrschaft in den Mittelpunkt.<sup>103</sup> Nach Oberreuter kann die Gesamtaufgabe des Parlaments als „Legitimation durch Kommunikation und Effizienz“ bestimmt werden.<sup>104</sup> Auch Schüttemeyer sieht die Einzelfunktionen des Parlaments wie Gesetzgebung, Wahl und Kontrolle über eine „[...] *ständige Verbindung zwischen Parlament und Bürgern* [...]“<sup>105</sup> auf die Legitimationsfunktion hinauslaufen. Sie kritisiert allerdings die Betonung der Kommunikation. So könne Repräsentation nicht als Bestandteil von Kommunikation verstanden werden; als Grundelement des sozialen Handelns hilft Kommunikation lediglich zu deren Verwirklichung. Die Funktion, die parlamentarische Institutionen von anderen Interessenvertretungen unterscheidet, ist Repräsentation. Die Gesamtaufgabe des Parlaments lautet nach Schüttemeyer demnach: „Legitimation durch Repräsentation“.<sup>106</sup> Diesem Verständnis wird auch hier gefolgt. Die Erfüllung der Repräsentations- und Legitimationsfunktion wird entsprechend als „Kernkompetenz“ der untersuchten Parlamente gesetzt, auf die letztlich die anderen Funktionen hinwirken. Innerhalb der am häufigsten genannten Funktionen erscheinen darüber hinaus für die transnationale Politik die Kontroll- und die Policy-making-Funktion von entscheidender Bedeutung. Die Wahl- und Rekrutierungsfunktion kann in diesem Zusammenhang hingegen vernachlässigt werden. Im Folgenden werden die genannten Funktionen auf ihren Gehalt hin untersucht und für die Arbeit operationalisiert.

## Kontrolle

Nach dem semantischen Ursprung des Wortes<sup>107</sup> lässt sich Kontrolle als Vergleich von zwei oder mehreren Phänomenen auffassen, die in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden. Voraussetzung ist hierfür ein Spannungsverhältnis zwischen Kontrollsubjekt und -objekt<sup>108</sup>, das sich im parlamentarischen Regierungssystem in der Beziehung zwischen Parlament und Regierung manifestiert.

<sup>102</sup> Gesetzgebung ist aber nicht unbedingt die wichtigste Aufgabe von Parlamenten, zumal diese beim Policy-making weniger leistungsfähig sind als die Regierungen und deren Verwaltungsapparate; vgl. Packenham (1970); vgl. Loewenberg/Patterson (1979, 43). Erhöht man hier die Macht des Parlaments zu Ungunsten der Regierung, besteht die Gefahr, dass Policies nicht mehr effektiv verarbeitet werden können und gesellschaftlicher Konsens geschwächt wird; vgl. Norton (1994, 16f.).

<sup>103</sup> Vgl. Oberreuter (1981), Norton (1993), Schüttemeyer (1998).

<sup>104</sup> Vgl. Oberreuter (1984, 248).

<sup>105</sup> Schüttemeyer (1998, 22), Herv. i. Orig.

<sup>106</sup> Siehe zum Vorstehenden Schüttemeyer (1998, 22f.).

<sup>107</sup> Die etymologischen Wurzeln des Begriffes „Kontrolle“ finden sich im mittellateinischen „contrarotulus“, das aus der Präposition „contra“ (gegen) und dem Nomen „rotulus“ (Rolle) besteht. In seiner ursprünglichen Bedeutung meinte das Wort die Gegenzeichnung einer Rechnungsführung durch eine zweite Person, um die Originalrechnung auf die Richtigkeit hin zu überprüfen; vgl. Gehrig (1969, 3f.).

<sup>108</sup> Vgl. Krebs (1984, 5).

Nach der Definition von Steffani findet sie in allen Phasen des Entscheidungsprozesses statt:

„Parlamentarische Kontrolle bezeichnet den parlamentarischen Prozeß des Überprüfens und Bestimmens (bzw. Beeinflussens) der Verhaltensweisen anderer (insbesondere von Regierung und Verwaltung) bei unmittelbarer (Parlamentsmehrheit) und/oder mittelbarer (Opposition) Sanktionsfähigkeit im Wege der vier Phasen Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung, Informationsbewertung (Würdigung und Kritik) und abschließender politischer Stellungnahme bzw. rechtsverbindlicher Entscheidung. Kurz: Parlamentarisches Überprüfen der Regierung (Verwaltung) bei unmittelbarer oder mittelbarer Sanktionsfähigkeit („Sanktionsfähiges Überprüfen“).“<sup>109</sup>

Manche Autoren sehen in der Kontrolle keine eigenständige Parlamentsfunktion, weil sie *uno acto* mit anderen Funktionen wahrgenommen wird.<sup>110</sup> Einiges spricht für diese These, denn Policy-making oder Legitimation beinhalten bereits mitwirkende und kontrollierende Strukturen. „Kontrolle“ lässt sich zudem in fast allen sozialen Verhaltensweisen feststellen.<sup>111</sup> Trotzdem bietet sich aus Gründen unterschiedlicher Kontrollziele von parlamentarischen Akteuren (Regierungsmehrheit/Opposition) eine analytische Trennung von den anderen Parlamentsfunktionen an. Auch lässt sich aus der in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur entwickelten Kontrolltheorie eine mehrdimensionale Typologisierung von Kontrollstrukturen vornehmen, die für eine Institutionenanalyse, wie sie hier vorgenommen wird, operationalisiert werden kann: (1) Kontrollebene (horizontal vs. vertikal), (2) Institutionalisierung (formal vs. informal), (3) Kontrollintensität (unmittelbar vs. mittelbar), (4) Kontrollintensität (Leistungs- bzw. Sachkontrolle vs. Richtungskontrolle) und (5) Kontrollzeitpunkt (*ex-ante*, begleitend, *ex post*).

(1) Auf unterschiedliche Kontrollebenen hat erstmals Loewenstein hingewiesen. Er unterscheidet zwischen Interorgankontrolle (Kontrollen zwischen verschiedenen Verfassungsorganen) und Intra-Organkontrollen (Kontrollen innerhalb eines Verfassungsorgans) sowie zwischen horizontaler (alle Intra- und Interorgankontrollen) und vertikaler Kontrolle (zwischen den horizontal angelegten Machträgern und der Gemeinschaft).<sup>112</sup> Diese Unterscheidung ist heute mehreren Einschränkungen unterworfen. Zum einen müssen bei der Beschreibung der Kontrollfunktion Parteien und Verbände berücksichtigt werden, die als wichtige Akteure innerhalb der Verhandlungssysteme „quer“ zu den Organen stehen.<sup>113</sup> Zum anderen können die vertikalen Kontrollen aus der Mehrebenenperspektive nicht mehr rein national gedacht werden. Auf die untersuchten Parlamente bezogen, müssen deshalb die verschiedenen Interorgankontrollen zwischen

<sup>109</sup>Steffani (1989, 1328f.).

<sup>110</sup>Vgl. Klein (1987, 357).

<sup>111</sup>Vgl. die Arbeiten von Foucault, insbesondere Foucault (1971).

<sup>112</sup>Vgl. Loewenstein (1969, 167ff., 233ff. u. 295ff.).

<sup>113</sup>Vgl. Benz (1998, 218); s.a. von Beyme (1988, 140).

Parlament und Regierung unter Berücksichtigung der Parteienklammer in den Mittelpunkt der Untersuchung rücken. Gleichzeitig müssen aber auch vertikale Kontrollstrukturen der Parlamente berücksichtigt werden, wie sie sich beispielsweise durch die parlamentarische Zusammenarbeit auf supranationaler Ebene ergeben.

(2) Der Grad an Institutionalisierung unterschiedlicher Kontrollformen hat ebenfalls Einfluss auf die Kontrollwirkung. Es lassen sich formale und informale Strukturen unterscheiden.<sup>114</sup> Es ist zu vermuten, dass insbesondere die Einflusschancen der Opposition stark von den formalen Möglichkeiten abhängen, da ihr der informale Weg zu den Regierungsakteuren verschlossen ist. Hierin liegt auch der qualitative Unterschied der oppositionellen Kontrolle begründet. Die Minderheit bemüht sich vornehmlich um eine öffentlich wahrnehmbare Kontrolle, da nur diese längerfristig dem Machtwechselziel dient. Sie hat dabei die Wahl zwischen kooperativen und kompetitiven Strategien.<sup>115</sup> Unter ersteren ist der Versuch der Mitgestaltung zu verstehen, während kompetitive Kontrolle auf die Verhinderung oder zumindest öffentliche Kritik von Maßnahmen aus ist.

(3) Die Kontrollintensität zielt auf den Wirkungsaspekt der parlamentarischen Kontrolle. Unmittelbare Kontrolle liegt dann vor, wenn eine Wirkung direkt eintritt (z.B. Sanktion, Gesetzesbeschluss). Hingegen ist mittelbare Kontrolle auf die Ausübung einer Mittlertätigkeit oder ein Delegationsverhältnis angewiesen. Als effizient kann man eine Kontrolle bezeichnen, wenn sie eine potenzielle Wirkung entfaltet. Eine Messung dieser Variable ist in vielen Bereichen wegen der schwierig zu beschreibenden informalen Strukturen allerdings nur schwer möglich.

(4) Die klassische Unterscheidung der Kontrollextensität stammt von Eschenburg, der in Leistungs- bzw. Sachkontrolle und in Richtungskontrolle differenzierte. Erstere kommt eher einer Detailkontrolle gleich, bei der die politische Orientierung nur eine untergeordnete Rolle spielt.<sup>116</sup> Die Richtungskontrolle verweist hingegen auf das Bemühen, die Regierung und Verwaltung auf eine politische Richtung hin zu kontrollieren, etwa durch Verweise auf das Parteiprogramm und Koalitionsabsprachen.

(5) Von entscheidender Bedeutung ist der Kontrollzeitpunkt. Eine graduelle Abstufung der Einflusschancen besteht für die parlamentarischen Akteure in verschiedenen Entscheidungsphasen. Zu vermuten ist, dass insbesondere bei transnationalen Materien die *ex-ante*-Kontrolle die größten Einflusschancen bietet.

---

<sup>114</sup>Siehe zum Begriffspaar „formal“ und „informal“ Töller (1995, 60, Fn. 68).

<sup>115</sup>Vgl. Helms (1997), Werner (1993, 184).

<sup>116</sup>Vgl. Eschenburg (1965 [1956], 608f.); s.a. Hübner/Oberreuter (1977, 17).

## Gesetzgebung

John Stuart Mill hielt das Parlament für die Regierungsfunktion nicht geeignet („radically unfit“). Für ihn war die wichtigste Parlamentsfunktion die öffentliche Kontrolle, die alleine eine hinreichende Garantie für die Sicherung der Freiheit darstelle:

„Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government: to throw the light of publicity on its acts: to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors. This is surely ample power, and security enough for the liberty of the nation.“<sup>117</sup>

Gerade aber bei der Regierungsfunktion konnten die Parlamente mit dem Übergang zur Parteienregierung und dem Aufbau des Wohlfahrtsstaates einen erheblichen Bedeutungsgewinn verbuchen. Mit der Gesetzgebungsfunktion werden allgemeine und verbindliche Regeln für die Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft aufgestellt. Ihre Notwendigkeit entspringt aus den sozialen Konflikten, die an das politische System als Ansprüche herangetragen werden.<sup>118</sup> Parlamente können hierbei als Arenen verstanden werden, in denen solche Forderungen identifiziert, diskutiert und letztgültig entschieden werden. Aber auch diese Funktion teilt es mit anderen Akteuren. Im demokratischen Verfassungsstaat besitzen die Parlamente zwar die „Rechtsetzungsprärogative“<sup>119</sup>, d.h. das endgültige Beschlussrecht für die Gesetze (Art. 77 Abs. 1 GG, Art. 34 C); damit ist aber kein „Rechtsetzungsmonopol“ gemeint, wenngleich zahlreiche Bereiche dem Gesetzgeber als Entscheidung vorbehalten sind. Dies gilt insbesondere für staatsleitende Akte von besonderer Bedeutung, wie die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 53 C) oder die Beschlussfassung über den Haushaltsplan (Art. 110 GG; Art. 47 Abs. 1 C).<sup>120</sup>

Lange hielt die Parlamentarismustheorie an der zentralen Stellung der Abgeordnetenräte bei der Gesetzgebung fest.<sup>121</sup> Erst seit Blondel hat sich in der Forschung die Auffassung durchgesetzt, dass Volksvertretungen selten den Hauptteil an diesem Prozess besitzen.<sup>122</sup> Auch sind sie strukturell gegenüber der Regierung und der Verwaltung benachteiligt, von Beyme beschreibt diese

<sup>117</sup>Mill (1998 [1861], 282).

<sup>118</sup>In der Konfliktlösung sehen einige Autoren sogar eine eigenständige Parlamentsfunktion; vgl. Packenham (1970), Loewenberg/Patterson (1979).

<sup>119</sup>Vgl. Klein (1987, 350).

<sup>120</sup>In welchem Ausmaß die Verfassung zu (parlaments-)gesetzlichen Regelungen zwingt, ist sowohl in Deutschland wie in Frankreich umstritten; siehe für Deutschland und zum Vorstehenden Klein (1987, 353).

<sup>121</sup>Vgl. bspw. Mechelen/Rose (1987, 7).

<sup>122</sup>Vgl. Blondel/Gillespie/Herman et al. (1969).



Problematik treffend mit der Geschichte vom Hasen und vom Igel: „Gegen die doppelt auftretenden Verwaltungsigel hat der Parlamentshase keine Chancen. Immer kann der Exekutivigel aus jeder Verwaltungsfurche dem Hasen entgegenrufen: ‚Ick bün all da!‘“<sup>123</sup> Empirische Untersuchungen haben eine ganze Anzahl von Akteuren identifiziert, die als „Para-Gesetzgeber“ an der Gestaltung von Gesetzen beteiligt sind und damit den Einfluss des Parlaments relativieren. Unter dem Begriff „Gesetzgeber“ muss deshalb ein umfassendes System von Akteuren und Beziehungen verstanden werden.<sup>124</sup> Es lässt sich schematisch wie in Schaubild 3 darstellen.

Tabelle 3: Akteure bei der Gesetzesinitiative

| <b>Binnenanstöße</b><br>(innerhalb des Parlaments)   |   | <b>äußere Anstöße</b><br>(außerhalb des Parlaments)   |   |
|--|---|---|---|
| <b>direkt (formell)</b>  | <b>indirekt</b>   | <b>indirekt</b>   | <b>direkt</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regierung</li> <li>- Fraktionen</li> <li>- Gruppenanträge</li> <li>- Abgeordnete</li> <li>- Zweite Kammern</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausschüsse</li> <li>- Berichterstatter der Ausschüsse</li> <li>- Arbeitskreise der Fraktionen</li> <li>u.a.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Parteien</li> <li>- Verwaltung</li> <li>- Verbände</li> <li>- Kommissionen</li> <li>- Sozial- und Wirtschaftsräte</li> <li>- Medien</li> <li>u.a.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- EG / EU</li> <li>- WTO</li> <li>- internationale Verträge</li> <li>- Verfassungsgericht</li> <li>- Bürger (Volksgesetzgebung)</li> <li>u.a.</li> </ul> |
| Verhinderung von Initiativen   |   |   |   |

<sup>a</sup>Eingaben sind aus verfassungsrechtlichen Gründen möglich oder nötig.

<sup>b</sup>Eingaben sind aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich oder nötig.

Neben den Binnenanstößen aus dem Parlament, kommen Anstöße für die Gesetzgebung auch von internationalen Institutionen, der Verwaltung, Parteien, Verfassungsgerichten u.a.<sup>125</sup> Die überwiegende Zahl der Gesetzesvorlagen

<sup>123</sup> von Beyme (1999, 282).

<sup>124</sup> Vgl. von Beyme (1997).

<sup>125</sup> Weitere Einschränkungen bestehen durch Volksentscheide, in föderalistischen Systemen durch die legislativen Kompetenzen der Gliedstaaten, in einigen Systemen durch regionale Versammlungen, die Initiativrechte für Angelegenheiten ihrer Regionen besitzen (z.B. Spanien), durch funktionale Einrichtungen (z.B. in Italien der Wirtschafts- und Arbeitsrat) und auch durch ein mögliches Initiativrecht oder Vetorecht des Staatsoberhauptes. Darüber hinaus wird der Einfluss der Volksvertretung durch das Verordnungsrecht der Regierungen beschränkt; vgl. von Beyme (1999, 283ff.); s.a. auch von Beyme (1997, 73ff.).

stammt von der Regierung; gleichzeitig steuert aber auch die mit der Parteiführung verbundene parlamentarische Elite die Entscheidungen mit. Innerstaatlich stellen die Abgeordneten Häuser zudem den Rahmen für die Entscheidungsprozesse, in dem die vorbereitenden Netzwerke zusammenlaufen.<sup>126</sup> Manche Autoren sehen die Einflusspotenziale der parlamentarischen Akteure hauptsächlich mit ihren Vetomöglichkeiten verbunden.<sup>127</sup> Dies entspricht allerdings einem rein negativen Einflussbegriff. Einfluss kann auch auf anderen Wegen entstehen, wie z.B. durch sogenannte „*soft structures*“, die keine Vetoposition im Entscheidungsprozess begründen, aber dennoch Mitwirkung erlauben (s.u.). So bestehen durchaus Möglichkeiten für die parlamentarischen Akteure – selbst wenn sie formal erst in einem späten Stadium in den Gesetzgebungsprozess eingreifen –, vorauslaufend die Ausgestaltung von Maßnahmen durch die Diskussion im Plenum inhaltlich (mit-)festzulegen.

Kritischer fällt eine solche Bewertung allerdings bei den Einschränkungen der Gesetzgebungsautonomie durch supranationale Akteure aus. Die äußeren Anstöße durch internationale Organisationen führen zu einer zunehmend „reaktiven Gesetzgebungstätigkeit“<sup>128</sup>, bei der die Entscheidungsnetzwerke an den nationalen Parlamenten vorbeigehen. Allerdings ist auch hier zu differenzieren. Eine Schwächung der Entscheidungshoheit von Parlamenten ist nach von Beyme vornehmlich bei protektiven Maßnahmen gegeben, während die mit höheren Kosten versehenen distributiven und redistributiven Maßnahmen auf den supranationalen Ebenen weniger konsens- und damit durchsetzungsfähig sind.<sup>129</sup>

Wenngleich die Volksvertretungen zum großen Teil nur noch als formaler Ort der Gesetzgebung erscheinen, stehen die Resultate der Politik durch das Letztentscheidungsrecht und die direkte Legitimation der Volksvertreter doch in engem symbolischen Zusammenhang mit ihm. Damit besitzen sie auch eine Symbolfunktion und über diese Einfluss auf Policies, die sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei politischem Handeln, das nicht in Gesetze mündet (z.B. Beziehungen zu ausländischen Regierungen), eine wichtige Rolle spielt.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup>Vgl. von Beyme (1997, 359).

<sup>127</sup>Vgl. Blondel/Gillespie/Herman et al. (1969, 78ff.), Mezey (1979, 47).

<sup>128</sup>Vgl. Mény (1994, 47).

<sup>129</sup>Vgl. von Beyme (1998, 28).

<sup>130</sup>Die symbolischen Funktionen des Parlaments wurden lange in der Literatur vernachlässigt. Diese Lücke wird erst mit dem Sammelband von Patzelt (2001) aufgefüllt. Patzelt unterscheidet zwischen (a) instrumentellen (Repräsentation, Kontrolle, Legislativ, Kreation) und (b) symbolischen (Existenz, Modalität der Bestellung) Funktionen, durch deren Mischungsverhältnis institutionelle Stabilität entsteht; vgl. Patzelt (2001a, 28f.).

## Repräsentation

Der demokratische Imperativ lautet, dass die von einer Entscheidung Betroffenen an dieser auch teilhaben sollen („No taxation without representation“).<sup>131</sup> In demokratischen Systemen vollzieht sich die Beteiligung entweder direkt (z.B. Volksabstimmungen, Wahlen) oder durch arbeitsteilige Strukturen indirekt. Repräsentation verweist in einem territorial begrenzten Gemeinwesen input-orientiert auf Einstellungen, Erwartungen und Verhaltensweisen der Wähler. Output-orientiert geht es um das Handeln der Repräsentanten und um die Frage wie deren Verhalten an die Erwartungen der Wähler rückgekoppelt ist.<sup>132</sup> Aus dieser komplexen Matrix von Aktivitäten der Regierenden und Regierten entsteht die repräsentative Qualität des politischen Systems.<sup>133</sup> Nach Fraenkel lässt sich Repräsentation demnach definieren als

„[...] die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstiger Träger öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“<sup>134</sup>

Parlamente haben dabei „[...] zwar einen Repräsentationsvorrang, aber kein Repräsentationsmonopol.“<sup>135</sup> Als „Gravitationszentrum des Verfassungsstaates“<sup>136</sup> konstituieren sie die demokratische (Bürger-)Gemeinschaft und erlauben die gleichzeitige Einspeisung, Abwägung und Hierarchisierung von territorial-regionalen, issue- und gruppenspezifischen Interessen in das politische System. Die hierfür notwendigen Kommunikationsbeziehungen zwischen dem politischen und gesellschaftlichen System basieren in der modernen Demokratie hauptsächlich auf der Vermittlungsleistung intermediärer Organisationen und Gruppierungen.<sup>137</sup> Als wichtigste Instanz für die parlamentarischen Repräsentationsbeziehungen agieren in Deutschland und Frankreich die politischen Parteien, wenngleich – wie von Beyme betont – es die Bürger und nicht die Parteien sind, die im Parlament repräsentiert werden.<sup>138</sup> Unterschiedliche nationale Repräsentationsstile entstehen durch das Wahlsystem, das Parteiensystem und die

<sup>131</sup>Mentalitätsgeschichtlich war diese Vorstellung eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts; vgl. hierzu Bagehot (2001 [1865-1867]), der in seinen Essays die Diskussion hierüber aufgreift.

<sup>132</sup>Vgl. Wahlke (1962, 267f.).

<sup>133</sup>Vgl. Pitkin (1967, 221f.); s. zur Repräsentationstheorie Pitkins auch Patzelt (1995, 374ff.).

<sup>134</sup>Fraenkel (1991 [1964], 153); siehe zur Konzeption Fraenckels weiterführend Hofmann/Riescher (1999, 28f.).

<sup>135</sup>Hofmann/Dreier (1989, 173).

<sup>136</sup>Hofmann/Dreier (1989, 176).

<sup>137</sup>Vgl. Ismayr (2001, 41).

<sup>138</sup>Vgl. von Beyme (1999, 254); hier auch zur Rolle der Parteien bei der Auswahl des politischen Personals; s.a. Hofmann/Dreier (1989, 175).

politische Kultur eines Landes. Diese Variablen beeinflussen auch die Erfüllung von parlamentarischen Funktionen.

Viele Repräsentationstheorien basierten ursprünglich auf *demand-input*-Modellen, die eine spiegelbildliche Repräsentationsvorstellung und Responsivität vertraten. Sie hatten mehrere Schwächen: (1) Die Zusammensetzung des Parlaments reflektiert nicht diejenige der Bevölkerung. Die gesellschaftliche Ausdifferenzierung und die Entstehung des Berufspolitikertums machen eine proportionale Repräsentativität nicht nur technisch unmöglich, ihr Vorhandensein würde im politischen System sogar kontraproduktiv wirken.<sup>139</sup> (2) Es kann angezweifelt werden, dass einheitliche Policy-Präferenzen der Bürger existieren. Studien über die Verbindung zwischen öffentlicher Meinung und legislativem Verhalten zeigen zudem, dass eine einfache Gleichsetzung von Wählerpräferenzen und parlamentarischem Output unangebracht ist.<sup>140</sup> Der Wunsch nach responsivem Verhalten kann zudem bei verschiedenen Themen unterschiedlich gewichtet sein. Bei sozialstaatlichen Materien werden hohe Responsivitätsforderungen an die Abgeordneten (oder das politische System) herangetragen, während dies bei außenpolitischen Fragen seltener der Fall ist.<sup>141</sup> (3) Parlamente sind nicht die einzigen Akteure des Policy-making, und andere Institutionen – insbesondere die Parteien (s.o.) – haben für die repräsentative Qualität des politischen Systems ebenfalls Bedeutung. (4) Gleiches gilt für die durch Europäisierung und Globalisierung entstehenden Strukturen, die das „territoriale“ und „interessengebundene“ nationale Repräsentationssystem mit der „funktionalen“ Repräsentation internationaler Organisationen ergänzen und komplexer gestalten. Die Repräsentationsleistung der Abgeordneten ist somit auch von der Berücksichtigung der Interdependenzbedingungen abhängig und kann sich auf lokale, regionale, nationale, europäische oder globale Sachverhalte beziehen, beziehungsweise diese in unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Umfang durchdringen. Problematisch erscheinen hierbei die territorialen Bedingungen der Repräsentation. Aus ihnen folgen für die parlamentarischen Akteure nur beschränkte Möglichkeiten, die transnationalen oder supranationalen Problemzusammenhänge und Entscheidungsstrukturen repräsentativ zu begleiten.<sup>142</sup> Globalisierung und Europäisierung sprengen insofern „[...] nicht nur das konventionelle Repräsentationsgefüge zwischen Wählern und Gewählten, sondern mehr und mehr auch den Rahmen lediglich nationalstaatlicher Repräsentation.“<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup>Vgl. ähnlich Herzog (1993, 22); siehe zur Problematik einer „sozialen“ Repräsentativität auch von Beyme (1999, 256ff.), der das Repräsentationssystem wieder in der Nähe der „virtuellen Repräsentation“ des Frühparlamentarismus rückt; s.a. Ismayr (2001, 42).

<sup>140</sup>Vgl. Loewenberg (1971, 16); s.a. Patterson (1968, 602ff.); mit weiterer Literatur Boynton (1992, 280ff.) und von Beyme (1999, 269f.).

<sup>141</sup>Vgl. von Beyme (1999, 265).

<sup>142</sup>Vgl. ähnlich Burns (1999, 176).

<sup>143</sup>Herzog (1993, 24).

## Legitimation

Im politischen System sind die parlamentarischen Repräsentations- und Legitimationsfunktionen eng verbunden und als beständige Prozesse aufzufassen.<sup>144</sup> Legitimation geschieht nach der oben herausgearbeiteten Gesamtaufgabe des Parlaments durch Repräsentation.<sup>145</sup> Nach Kluxen basiert diese Funktion auf einem allgemeinen Konsens, Vereinbarungen über legitimierende Verfahren und dem Prinzip der Vernunft.<sup>146</sup> Im System des demokratischen Verfassungsstaates bildet das Parlament den Schlussstein dieser „vernünftigen“ Ordnung. Seine legitimatorische Qualität beruht dabei einerseits auf dem allgemeinen Wahlrecht (bei vielen zweiten Kammern auf der territorialen Repräsentation) und der Bereitstellung eines institutionalisierten Raumes der öffentlichen Debatte und Entscheidung, andererseits auf den Resultaten des Entscheidungsprozesses.

Zentral im Legitimationsprozess ist die beständige Kommunikation zwischen Herrschaftsausübenden und Herrschaftsbetroffenen.<sup>147</sup> Parlamente spielen dabei die Rolle eines Transmissionsriemens zwischen Bürgern, Interessengruppen und staatlicher Macht.<sup>148</sup> Der Öffentlichkeitsfunktion als Teilfunktion der Volksvertretung kommt somit eine entscheidende Bedeutung zu. Der Verlauf und die Ergebnisse des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses müssen ständig begründet werden, weshalb die Regel öffentlicher Verhandlungsführung in der Plenarsitzung im Verfassungsrecht verankert ist (Art. 42 Abs. 1 GG, Art. 33 Abs. 1 C).

Bereits oben wurde angedeutet, dass jeder Wandel des Parlaments auch die politischen Legitimationskonzepte der Institution veränderte (s.o.). Es ist deshalb zu vermuten, dass ein solcher Wandel auch durch die Globalisierung und Europäisierung eintritt.<sup>149</sup> Dabei lassen sich *formale* und *latente* Legitimationsleistungen unterscheiden:

(1) Eine *formale Legitimation* (output-orientierte Legitimation) entsteht durch den Letztentscheid über die Gesetzgebung mittels des Mehrheitsprinzips, gestützt auf Minderheitenrechte und die allgemeine Akzeptanz von Verfahren. Dabei ist demokratiethoretisch die Reversibilitätsbedingung eine entscheidende Voraussetzung: Einmal getroffene Entscheidungen müssen durch eine spätere Änderung der Mehrheitsverhältnisse wieder rückgängig gemacht werden können. Die formale Legitimation ist durch den politischen Wandel der letzten Jahrzehnte komplexer geworden. So relativierte die Entwicklung globaler und europäischer Verfassungsstrukturen den Status des Gesetzes.<sup>150</sup> Auch die

---

<sup>144</sup>Vgl. Ismayr (2001, 41).

<sup>145</sup>Vgl. Schüttemeyer (1998, 22f.).

<sup>146</sup>Vgl. Kluxen (1983, 13).

<sup>147</sup>Vgl. hierzu auch Herzog (1993, 26ff.).

<sup>148</sup>Vgl. ähnlich Kofler (1983, 32f.).

<sup>149</sup>Vgl. zu dem Konzept des Wandels auch Loewenberg (1971).

<sup>150</sup>Vgl. Mény (1994, 46). Siehe zu diesem Punkt insbesondere Kap. 2.1, S. 72.

Reversibilitätsbedingung ist in verflochtenen Mehrebenensystemen nicht idealtypisch gewährleistet. Hieraus darf aber nicht einseitig eine Einschränkung nationalstaatlicher Legitimationsmechanismen abgeleitet werden.<sup>151</sup> Scharpf weist darauf hin, dass die demokratische Selbstbestimmung durch die Ergebnisse supranationaler Verhandlungssysteme nur dann eingeschränkt wird, wenn das regelbedürftige Problem auch durch eine einseitige Aktion hätte geregelt werden können. In allen anderen Fällen kann von einer Einengung der demokratischen Selbstbestimmung keine Rede sein; diese wird sogar ausgeweitet, weil Problemlösungen zwar nicht alleine, aber doch mit anderen möglich sind. Damit besitzen supranationale Verhandlungssysteme eine eigenständige Legitimationsbasis. Eine politisch-kulturelle Homogenität ist hierbei jedoch kaum vorhanden, weshalb majoritäre Abstimmungsregeln nicht einfach gesetzt werden können. Die Einstimmigkeit und eine allen Akteuren zustehende Vetoposition bilden somit das Grundmuster der Entscheidungsverfahren.

(2) Mehr auf den prozesshaften Charakter des Legitimationsbegriffes zielt die *latente Legitimation* (input-orientierte Legitimation). Sie wird von den Parlamenten dadurch geleistet, dass diese im Sinne ihrer Symbolfunktion zur Durchsetzung der Grundrechte und zur Integration der Gesellschaft beitragen.<sup>152</sup> Dies ist besonders in Bereichen wichtig, die über den Mehrheitsentscheid hinaus eine breite gesellschaftliche Basis benötigen (z.B. Wertzuweisungen wie die Erlaubnis oder das Verbot ostentativer religiöser Symbole in Schulen). Hier erhalten Verfahren zur Entwicklung von Konsens ihre besondere Bedeutung, denn die mehrheitliche Dezsision erlaubt alleine keine gesellschaftliche Akzeptanz der Entscheidung. Das Vorhandensein einer demokratischen Vertretungskörperschaft garantiert politische Partizipation und kann damit Massen- und Elitenunterstützung hervorrufen. Nach Norton geschieht dies teilweise sogar unabhängig von der Fähigkeit, Policies beeinflussen zu können.<sup>153</sup> Andere Institutionen haben es hingegen schwer, ein vergleichbares Potenzial an Legitimationsqualität zu erreichen.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup>Vgl. hierzu und im Nachfolgenden Scharpf (1996), Scharpf (1997), Scharpf (1998). Scharpf macht auf die Probleme rein input-orientierter Legitimationsdiskurse aufmerksam. Ihr normativer Ausgangspunkt ist nach innen die Omnipotenz demokratischer Politik (Kompetenzen-Kompetenz) und nach außen ein hohes Maß an Autonomie. Beide Kriterien sind heute allein aber nicht mehr ausreichend; vgl. Scharpf (1997).

<sup>152</sup>Vgl. Mezey (1979, 259). Auf diese „integrative“ Funktion haben Untersuchungen über die Rolle der Parlamente beim Nationenbildungsprozess hingewiesen. Parlamente können dabei mehrere systemstabilisierende Leistungen erbringen: die Regulierung der Amtsnachfolge, die Integration unterschiedlicher Kulturen, die Entwicklung nationaler Eliten, die Bindung zwischen Bürger und Parlament und die Integration einer Opposition; vgl. Hart (1971).

<sup>153</sup>Vgl. Norton (1990b, 147ff.).

<sup>154</sup>Vgl. ähnlich Loewenberg (1971, 183); s.a. Mezey (1979, 272).

## Abgrenzung der Fragestellung und Methoden

Die Diskussion der Systemfunktionen hat gezeigt, dass Parlamente umfassende Institutionen sind, die Einfluss auf zahlreiche Strukturen und Prozesse in der Gesellschaft besitzen. Die Vernetzungen führen zu hoher Komplexität und dazu, dass ein schlüssiges Analysekonzept, so Oberreuter, „[...] nicht weniger als die Berücksichtigung der politischen Kultur, des Verfassungs- und Regierungssystems, der Funktionen und Verfahrensweisen, des Selbst- und Rollenverständnisses, der Kommunikationsprozesse und Interdependenzen [verlangt].“<sup>155</sup> Aus diesen Überlegungen nährt sich auch die mittlerweile fast klassische Klage über das theoretische Defizit der Parlamentarismusforschung.<sup>156</sup> Vergleichende Studien verdoppeln darüber hinaus diesen Mangel, warnt Thaysen, da sie an natürliche Grenzen gelangen: So ist eine „[...] vollendet integriert-aggregierte Aussage über disparate Realitäten [...] nicht möglich; Disparates ist additiv oder kumulativ, letztlich also nie vollends simultan darstellbar.“<sup>157</sup> Dennoch muss vorab ein gemeinsamer theoretischer Rahmen für die Behandlung von unterschiedlichen Fällen aufgestellt werden.<sup>158</sup> Dieser Abschnitt konzeptualisiert deshalb zunächst den Einflussbegriff und beschreibt daraufhin, welche Daten und Variablen für die Untersuchung berücksichtigt und mit welchen Methoden sie analysiert werden. Am Ende wird der Aufbau der Studie dargestellt.

### Konzeptualisierung des Einflussbegriffes

Die vergleichende Parlamentarismusforschung hat sich lange auf die Zusammenhänge innerhalb des Nationalstaates konzentriert und die internationalen Verflechtungen vernachlässigt. Die parlamentarische Demokratie wurde dabei tendenziell als Produkt innerer Kräfte aufgefasst.<sup>159</sup> Erst in den 1990er Jahren kamen in Folge der europäischen Integration zunehmend die Einschränkungen nationaler Parlamente in den Blickpunkt.<sup>160</sup> Die Schulen der Internationalen Beziehungen hingegen legten den Schwerpunkt auf supranationale Zusammenhänge und unterschätzten die Interaktionen mit den nationalen und subnationalen Ebenen. So haben Fachtraditionen Grenzen aufgebaut und die Generierung übergreifender Theorien eingeschränkt oder sogar verhindert. Nationale Poli-

---

<sup>155</sup>Oberreuter (1984, 246).

<sup>156</sup>Vgl. Schüttemeyer (1997, 205), Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 17), Eulau (1985, 7), Patterson (1978, 471).

<sup>157</sup>Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 17).

<sup>158</sup>Vgl. Eulau/Mc Cluggage (1985, 419).

<sup>159</sup>Vgl. Mezey (1979), Loewenberg/Patterson (1979), Blondel (1973), Wahlke (1962).

<sup>160</sup>Vgl. Maurer (2002), Maurer/Wessels (2001), Hourquebie (1999), Kamann (1997), Weber-Panariello (1995); siehe schon früh zur Problematik Oberreuter (1977); Schüttemeyer (1978).

ties, viele Politics und Policies lassen sich aber nicht isoliert von internationalem Einfluss verstehen.<sup>161</sup>

Eine Möglichkeit die hierbei auftretenden Beziehungsstrukturen näher zu beschreiben bietet die akteurspezifische Perspektive des „New Institutionalism“<sup>162</sup>. Als Spielart der ältesten politikwissenschaftlichen Disziplin kann er für Parlamentsuntersuchungen besonders gut eingesetzt werden, da in Volksvertretungen sowohl institutionelle wie individuelle Aspekte eine wichtige Rolle spielen.<sup>163</sup> Der Neoinstitutionalismus entwickelte sich infolge des theorieprägenden Aufsatzes von March/Olson auf Basis seines älteren Vorbildes und als Reaktion auf den Behaviorismus.<sup>164</sup> Die InstitutionalistInnen der alten Schule waren staatszentriert und betonten den verhaltensbestimmenden Einfluss von Institutionen (z.B. durch Verfassungsregeln). Die Bedeutung individueller Akteure wurde hingegen vernachlässigt. Dies förderte eine Konzentration auf die institutionellen Strukturen politischer Systeme, deren Typologien oft im Mittelpunkt des Interesses standen (z.B. parlamentarische vs. präsidentielle Systeme, föderale vs. unitarische Systeme). Zentrale erkenntnisleitende Annahmen waren unter der normativen Forderung eines „good government“ die „Einbettung“ (embeddedness) politischer Akteure und die historische Langzeitwirkung von institutionellen Setzungen. Die BehavioralistInnen hingegen sattelten das Pferd von hinten auf: Waren die InstitutionalistInnen vornehmlich am Output interessiert, konzentrierten sie sich auf die gesellschaftlichen Inputs in das politische System. Die Adepten dieser Schule maßten formalen Institutionen wenig Einfluss auf das politische Handeln zu und reduzierten sie oft zu einer „black box“. Wirtschaft und Gesellschaft, so wurde vermutet, üben einen einseitigen Einfluss auf die politischen Institutionen aus.<sup>165</sup>

Der Neoinstitutionalismus geht hingegen von drei Annahmen aus: *Erstens* übernimmt er die Ansicht seines älteren Leitbildes, dass Institutionen wichtige Akteure und nicht zwangsläufig von sozioökonomischen, kulturellen oder ande-

---

<sup>161</sup> „[...] attempting to understand national politics in isolation from international forces is likely to prove particularly futile, if not counterproductive“ (Remmer 1995, 105f.). Hierauf hat insbesondere die Demokratisierungsforschung immer wieder hingewiesen; siehe beispielsweise Rueschemeyer/Huber Stephens/Stephens (1992).

<sup>162</sup> *Institutionen* und *Strukturen* werden nach Blondel definiert als „[...] set of relationships among a number, often a large number, of individuals“ (Blondel 1990, 22, Fn. 7). Blondel benutzt beide Begriffe fast synonym, wenngleich er auf den höheren Organisationsgrad von Institutionen hinweist. Im Sinne systemtheoretischer Annahmen werden Institutionen deshalb auch als stark formalisierte, stabile soziale Systeme oder Organisationen verstanden. Die Betonung der Strukturen hat noch eine weitere Konsequenz. Das Modell des *politischen Systems* sollte nach Blondel nicht länger als Zusammenschluss von Institutionen verstanden werden. Es basiere auf „activities“ und ist deshalb nicht als „set of institutions“, sondern als „set of activities“ zu betrachten; vgl. Blondel (1990, 16ff.). Auch die Netzwerkansätze arbeiten letztlich tendenziell mit dieser Vorstellung; siehe zu der Gegenüberstellung von „Struktur“ und „Institution“ auch von Beyme (2000, 99f.).

<sup>163</sup> Vgl. Mezey (1993).

<sup>164</sup> Vgl. March/Olson (1984).

<sup>165</sup> Vgl. zum Vorstehenden ausführlich Peters (2000, 4ff.)



ren nicht-institutionellen Superstrukturen abhängig sind.<sup>166</sup> Inhalte von Politik werden durch Institutionen dabei maßgeblich geformt. So sind zum Beispiel Märkte nicht ausschließlich von Interaktionen zwischen Käufer und Verkäufer geprägt, sondern auch das Resultat von staatlichen Regulierungsmaßnahmen.<sup>167</sup> *Zweitens* wird auf die normprägende Kraft von Institutionen hingewiesen, die zugleich materielle wie immaterielle Werte verkörpern und produzieren: So können beispielsweise Beteiligungsrechte der parlamentarischen Opposition als Garantien der Mitwirkung an Policies und der Menschenwürde verstanden werden. *Drittens* geht es um die Steuerungs- oder Governancefähigkeit von Akteuren in unterschiedlichen Netzwerken. Der Akteursbegriff ist weit gefasst und berücksichtigt auch Sekundärinstitutionen wie organisierte Gruppen, wobei sich die Mitspieler in formalen und informalen Handlungszusammenhängen befinden und versuchen durch spezifische Strategien – den „nerves of governance“ (Beyme) – Lösungen für Probleme zu finden. Institutionalisierte Strukturen wie Parlamente sind aus diesem Blickwinkel „Handlungskorridore“, die Einflussmöglichkeiten für Interessenpolitik eröffnen.<sup>168</sup>

Überträgt man die Vorgaben des „neue Institutionalismus“ auf die Parlamentarismusforschung, hängt die Einflussnahme der parlamentarischen Akteure nicht von der „parlamentarischen Souveränität“ gegenüber den supranationalen, transnationalen und nationalen Akteuren ab, sondern vielmehr von ihrer Beteiligung an verschiedenen Policy-Netzwerken und ihrer Fähigkeit, Vorschläge durchzusetzen, zu modifizieren oder zu verhindern.<sup>169</sup> Damit werden Koordinierungsmechanismen freigelegt und die in der Staatsdiskussion lange vorherrschenden Kategorien „Souveränität“ und „Autonomie“ durch Einflusststrukturen im weitesten Sinne ersetzt.<sup>170</sup> Insofern ist „Souveränität“ ein „[...] meaningless

---

<sup>166</sup> Vgl. Döring (1995, 692); s.a. La Palombara (1974, 63 u. 169), der die Relevanz von Institutionen auch mit dem persönlichen Engagement von Individuen begründet. Demnach hätte man den Kampf um „gute“ Institutionen längst aufgegeben, wenn diese keine Bedeutung für die Ergebnisse der Politik hätten.

<sup>167</sup> Vgl. Peters (2000, 15). Bei Institutionenanalysen lässt sich ein „fundamentales Paradox“ (Grafstein) beobachten. Als Resultate menschlichen Handelns wirken Institutionen auf dieses zurück. Auch können sie Handlungsfreiheit fördern und gleichzeitig einengen. Dabei stellt sich die Frage, warum einzelne – potenziell egoistische – Akteure sich den institutionellen Einschränkungen unterwerfen. Einige Ansätze (Spieltheorie, Regimetheorie) erklären dies aus dem Wunsch einzelner Akteure den Gegenakteur in seiner Handlungsbreite zu begrenzen, andere betonen eher die Vermittlung von Werten und Rollen, die von den Individuen erwartet, gelernt und übernommen werden (z.B. friedliche Problemlösung); vgl. Peters (2000, 141f.).

<sup>168</sup> Vgl. Czada (1995, 210).

<sup>169</sup> Vgl. Blondel (1990, 242); s.a. ähnlich das Viscosity-Konzept von Blondel/Gillespie/Herman et al. (1969, 78ff.); s.a. Polsby (1975, 277), Mezey (1979, 26f.), Olson/Mezey (1991a, 8).

<sup>170</sup> Vgl. von Beyme (2000, 104ff.). s.a. Grande/Risse (2000, 238ff.), die darauf hinweisen, dass zwischen dem Verlust von Autonomie/Souveränität und dem Verlust von Steuerungsfähigkeit/Problemlösungsfähigkeit zu unterscheiden ist. Aus dem Verlust autonomer Entscheidungshoheit kann nicht kausal auf Steuerungsunfähigkeit geschlossen werden; *Kategorie*

concept in regard to any real system [...]“<sup>171</sup> So gibt es kein festes und einziges Entscheidungs- und Machtzentrum, sondern dieses setzt sich ständig durch formales und informales Koalitions-geschehen über verschiedene Ebenen neu zusammen.<sup>172</sup> Viele Netzwerkstudien vernachlässigen allerdings wegen der Pluralisierung der identifizierten Einflussbeziehungen die Frage nach der „Macht“. Tatsächlich erscheint diese als diffus und keinem Akteur mehr zuordenbar; sie darf aber dennoch aus dem Einflusskonzept nicht eliminiert werden. Sartori sieht den Einflussbegriff eng mit dem Machtbegriff verbunden. Er benutzt beide Termini synonym, unterscheidet aber zwischen *Macht* (bzw. Einfluss) und *Autorität*. Autorität ist nach ihm „moralischer Einfluss“:

„Macht befiehlt und stützt sich nötigenfalls auf Zwang, Autorität dagegen ‚appelliert‘; sie hängt nicht von Belohnungen ab und ist keine Autorität mehr, wenn sie erzwungen wird. Autorität ist also jene Form von Macht oder Einfluß, die spontan entsteht, und ihre Wirksamkeit beruht auf dem Angehörtwerden, der Anerkennung.“<sup>173</sup>

Andere Autoren grenzen den Einflussbegriff klar vom Machtbegriff ab. *Einfluss* verweist dabei auf eine freiwillige Handlung des Beeinflussten, während *Macht* unmittelbar mit Zwang identifiziert wird und damit Ablehnung oder zumindest Indifferenz voraussetzt; Handlungen werden dann gegen den Willen des Beeinflussten durchgesetzt.<sup>174</sup> Wichtig erscheint mir, dass *Parlamentseinfluss* sowohl im Sinne von „Macht“ (z.B. Vetoposition oder Letztentscheid) als auch im Sinne von „Autorität“ (z.B. Überzeugung durch Diskurs oder Dialog) ausgeübt werden kann. Mit diesen Inhalten wird der Begriff im Weiteren angewandt. Damit können auch Nichtentscheidungsfunktionen wie Repräsentation und Legitimation als parlamentarischer Einfluss gelten.

Innerhalb dieser Vorgaben muss zunächst erarbeitet werden, welche Rahmenvariablen den parlamentarischen Einfluss im Mehrebenensystem bedingen. Drei Hauptgruppen (Dimensionen) lassen sich unterscheiden: Organisation (Polity), Verfahren (Politics) und Inhalte (Policy). Sie sind für die „institutionelle Chancenstruktur“<sup>175</sup> der parlamentarischen Akteure verantwortlich:

(1) **Organisation (Polity-Dimension)**: Die Organisation erfasst die institutionellen Komponenten des politischen Prozesses. Parlamente besitzen im Institutionengefüge der Nationalstaaten eine zentrale Stellung, wie die historisch

---

wird hier als „Stamm-begriff“ (Kant) verstanden, von dem die übrigen Begriffe abgeleitet sind.

<sup>171</sup>Blondel (1973, 134); s.a. Blondel (1990, 242).

<sup>172</sup>Vgl. von Beyme (1991, 23); s.a. Blondel/Gillespie/Herman et al. (1969, 84).

<sup>173</sup>Sartori (1997 [1987], 189); s.a. Sartori (1997 [1987], 512, Fn. 16).

<sup>174</sup>„A influence B lorsque ce dernier décide de lui-même d’effectuer une action qu’il n’aurait pas accomplie autrement“ (Braud 1985, 337).

<sup>175</sup>Siehe zum Begriff „institutionelle Chancenstruktur“ (opportunity structures) Döring (1994, 340), Helms (1997, 64).

orientierte Variante des Neoinstitutionalismus betont.<sup>176</sup> Insbesondere beim Wandel der Politics kommt ihnen eine entscheidende Rolle zu: „[...] Legislatures should probably be regarded as the most important institutions in a democracy.“<sup>177</sup> Allerdings sind infolge der Interdependenzbewegungen zunehmend trans- und supranationale Akteure im nationalen Verfassungssystem involviert. Geht man von einem „postnationalen Verfassungsbegriff“ (Pernice) aus, entsteht hieraus eine einzigartige verfassungsrechtliche Umwelt, in die die nationalen Abgeordneten Häuser eingebettet sind. Die verschiedenen Beziehungsstrukturen verlaufen in diesem Modell zwischen der (a) Makroebene (externe Akteure und Parlament) und der (b) Mikroebene (Akteure innerhalb des Parlaments). Die Makroebene lässt sich analytisch nochmals in supranationale, transnationale und nationale Akteure aufteilen (siehe Abbildung 2).<sup>178</sup>

Die einzelnen Variablen Gruppen lassen sich folgendermaßen beschreiben:

1. *Supranationale Akteure* (EU, G8, UNO etc.) haben unterschiedliche (direkte und indirekte) Einflussbeziehungen auf die nationalen Parlamente. Sie können auf Basis ihres Institutionalisierungsgrades, der Verschränkung mit der nationalen Verfassung und der Durchsetzungsfähigkeit der in diesen Arenen verabschiedeten Normen in mehr oder weniger integrierte Akteure unterschieden werden. *Integration* verweist hier auf einen Prozess mit sozialen, politischen, systemischen und wirtschaftlichen Auswirkungen.<sup>179</sup> Auf der einen extremen Seite der Integrationskala befindet sich die EU als hoch integrierter Akteur, während auf der anderen z.B. NGOs auftreten. Traditionell wurden diese Interaktionen früher der Außenpolitik als eigenem Politikfeld zugeschlagen. Die Interdependenzen haben aber wie oben gesehen zu einer weitgehenden Aufhebung der Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik geführt, was sich insbesondere durch die Existenz von transnationalen Rechtssystemen wie dem internationalen Recht und dem Europarecht zeigt.<sup>180</sup>
2. *Transnationale Akteure* lassen sich nur schwer von den supranationalen unterscheiden. So tritt z.B. die EU als supranationaler (Vertragsverhandlungen mit Drittstaaten u.a.) und als transnationaler Akteur auf (Verwaltungsentscheidungen der Kommission u.a.). Es handelt sich hierbei um einen intermediären Bereich, in dem nationale und supranationale Akteure auch gemeinsam auftreten können (z.B. Komitologie).

<sup>176</sup>Vgl. Longley (1996, 22ff.), Olson/Mezey (1991a, 6); siehe ausführlich zum „historischen Institutionalismus“ Peters (2000, 63ff.) und zu den anderen theoretischen Ausprägungen des Neoinstitutionalismus Peters (2000, 17ff.).

<sup>177</sup>Lijphart, zit. nach Longley (1996, 22). Zu beachten ist allerdings, dass Wandel nicht zwangsläufig mit Parlamenten verbunden ist. Diese können Systemwandel auch verlangsamen oder verhindern; vgl. Longley (1996, 23); s.a. Loewenberg/Patterson (1979, 300ff.).

<sup>178</sup>Siehe zum historischen Vorbild La Palombara (1974, 172).

<sup>179</sup>Siehe zum Integrationsbegriff auch Fn. 61, S. 10.

<sup>180</sup>Siehe hierzu ausführlich Kap. 2.1, S. 72 und Kap. 2.2, S. 75.

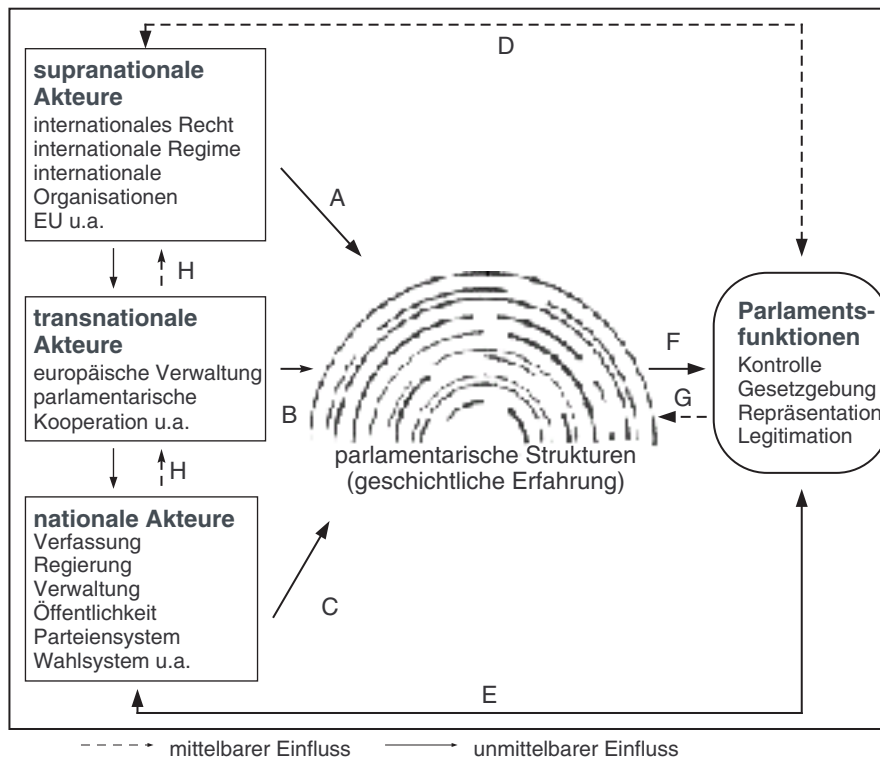


Abbildung 2: Beziehungsmodell von Akteuren und parlamentarischem Output

3. Unter den *nationalen Akteuren* gruppieren sich Verfassungen, Regierungen, die Bürokratie, das Parteiensystem, die Öffentlichkeit, die Interessengruppen u.a. Auf diese Akteure können Parlamente teilweise unmittelbar einwirken (z.B. Aufrechterhaltung der Regierung im Amt). Für den nur mittelbaren Einfluss auf die trans- bzw. supranationalen Akteure ist insbesondere das Verhältnis zur Exekutive wichtig, da meistens die Regierungsvertreter in den internationalen Arenen verhandeln. Auf diesen Beziehungen basiert der klassische Ansatz der Regierungslehre. Sie sind entscheidend durch „good governance“-Vorstellungen (z.B. Regierungskontrolle vs. Regierungsstabilität) und spezifische Akteurskonstellationen geprägt.<sup>181</sup> In „parlamentarischen Parlamenten“ (Steffani) ist dabei zu beachten, dass im Unterschied zu Parlamenten in präsidentiellen Systemen eine enge Verzahnung von Parlamentsmehrheit und Regierung existiert.

4. *Interne Parlamentsvariablen:* Die Bedeutung der Parlamentsorganisation für das Einflusspotenzial der Abgeordneten Häuser wird von zahlreichen

<sup>181</sup>Vgl. Rockman (1985, 520).

empirischen Arbeiten betont.<sup>182</sup> Parlamente entwickeln über ausgedehnte Zeitspannen strukturelle Komplexität (standardisierte Verfahren, Hierarchien etc.).<sup>183</sup> Aus dem Zusammenspiel von Tradition und Geschichte formen sie ein lang nachwirkendes „institutionelles Gedächtnis“. Sie sind nach den Worten Sternbergers „historische Lebewesen“<sup>184</sup>, die hierdurch aus symbolische Bedeutung erlangen. Die zu beobachtenden Prozesse verdeutlichen die gegenseitige Beeinflussung von Organisationen und Umwelt. Aus der Perspektive des historischen Institutionalismus sind Parlamente dabei pfadabhängig und gleichzeitig lern- und wandlungsfähig.

(2) **Verfahren (Politics-Dimension)**: Die Verfahren beinhalten die Frage nach unterschiedlichen Beteiligungsformen parlamentarischer Akteure an den Entscheidungsnetzwerken der Policies. Grundsätzlich können hierbei (a) Vetorechte und (b) Mitwirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Akteure differenziert werden.<sup>185</sup> Während die Vetorechte als institutionalisierte Parlamentsrechte einen Letztentscheid bei bestimmten Issues garantieren, sind die Mitwirkungsmöglichkeiten weiter gefasst und berücksichtigen neben den Vetorechten auch andere formale und informale Handlungsoptionen innerhalb der kontrollierenden Tätigkeiten parlamentarischer Akteure, die Einfluss hervorrufen können (z.B. Debatten). Hinzu kommt die Zeitebene. In den verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses kann der Einfluss unterschiedlich gewichtet sein (*ex ante*, begleitend, *ex post*). Bei der Untersuchung von Verfahren muss zudem hinterfragt werden, ob und inwieweit vorhandene Möglichkeiten durch die parlamentarischen Akteure genutzt werden.

(3) **Inhalte (Policy-Dimension)**: Vermutet wird, dass der Einfluss parlamentarischer Akteure entscheidend von den Inhalten der Policies abhängt.<sup>186</sup> Blondel unterscheidet in einer Dreifelderskala zwischen verschiedenen Einflussniveaus, wobei die parlamentarische Lenkungsfähigkeit bei allgemeinen Policies

<sup>182</sup>Vgl. Norton (1994, 21ff), Blondel (1990, 247), Jann (1989, 142), Blondel (1985, 389), Loewenberg/Patterson (1979, 262).

<sup>183</sup>Je nach Schwerpunkt der Strukturen destillieren einige Autoren unterschiedliche Parlamentsformen: Polsby (1975, 277) unterscheidet in (a) „transformative“ und (b) „arena“ Legislatures, eine ähnliche Differenzierung macht Steffani (1979) mit (a) „Arbeitsparlament“ und (b) „Redeparlament“; s.a. Hübner/Oberreuter (1977, 92ff.).

<sup>184</sup>Sternberger (1980); s.a. Copeland/Patterson (1994a, 3).

<sup>185</sup>Die innerhalb der Diskussion um die parlamentarische Opposition entwickelte Unterscheidung zwischen Mitwirkungs- und Kontrollrechten ist für die Zwecke dieser Arbeit zu stark mit formalen Vetopositionen verknüpft. Oppositionelle Mitwirkungsrechte unterscheiden sich nach dieser Lesart von den Kontrollrechten dadurch, dass sie „[...] nicht primär auf Informationsgewinnung und/oder Offenlegung des Regierungshandelns, sondern auf die konkrete Berücksichtigung der eigenen Zielvorstellung in politischen Sachprogrammen gerichtet [...] sind“ (Helms 1997, 65), kursiv i. Orig. Mitwirkungsrechte garantieren „[...] eine konkrete Machtposition im Entscheidungsprozess [...]“ (Helms 1997, 65). Da Parlamentseinfluss auch durch „Autorität“ (s.o.) ausgeübt werden kann, erscheint es sinnvoller in dieser Arbeit von Vetorechten und Mitwirkungsmöglichkeiten auszugehen.

<sup>186</sup>Vgl. Mezey (1991, 16), Blondel (1990, 250ff.), Blondel (1985, 398ff.), Blondel (1973, 114ff.).

(Außenpolitik, Wirtschaftspolitik) am geringsten ausfällt (siehe Tabelle 4).<sup>187</sup> Auch andere Autoren bewerten den Einfluss des Parlaments bei breiten Issues als gering.<sup>188</sup>

Tabelle 4: Parlament und verschiedene Einflussniveaus

|  |                                   |   |
|--|-----------------------------------|---|
| individuelle oder spezialisierte Aktivitäten („einfache Policies“) | Anfragen aus dem Wahlkreis        | Die Abgeordneten widmen den „einfachen Policies“ besondere Aufmerksamkeit, weil ihre Responsivität die Wiederwahlchancen erhöht. Sie treten hier als Vermittler zwischen Bürgerinteressen und Verwaltung auf. Neben dem direkten Erfolg (z.B. neue Überprüfung einer streitigen Angelegenheit durch die Verwaltung), kann ihre Tätigkeit auch mittelbar zu einer responsiveren Haltung der Administration führen oder die Wahrnehmung der Regierung durch die Wähler verändern. |
| mittlere Aktivitäten („mittlere Policies“)                         | Veränderung der Regierungspolitik | Bei den „mittleren Policies“ steht die Interessengruppenpolitik im Mittelpunkt. Die Möglichkeiten der Abgeordneten hängen hier insbesondere von der Spezialisierung ab (z.B. Ausschusssystem). Einfluss wird nicht nur durch erfolgreiche Änderungsanträge, sondern auch durch informale Kommunikationsstrukturen ausgeübt.   |
| allgemeine Aktivitäten („breite Policies“)                         | Wirtschaftspolitik, Außenpolitik  | Bei den „breiten Policies“ wird allgemein eine Schwäche der Parlamente ausgemacht; aber auch die Exekutiven sind hier bei vielen Policies in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Radikale Änderungen sind oft nicht möglich. Die Parlamente können durch die Richtungskontrolle (z.B. Debatte) und insbesondere ihre Symbolfunktion Einfluss ausüben.   |

Aus den drei beschriebenen Dimensionen entsteht eine einzigartige Umwelt, die die Erfüllung der Parlamentsfunktionen bestimmt. Neben den formalen Einflussbeziehungen treten dabei zusätzlich schwer zu analysierende informale Strukturen auf.<sup>189</sup> Wie oben gefordert müsste idealerweise die komparative Analyse von Parlamentsorganisation und –verhalten die gesamten Variablen umfassen und sich an den unmittelbaren und mittelbaren Einflusslinien orientieren. Dabei müssten zusätzlich die supranationalen, transnationalen und nationalen Variablen sowie solche innerhalb der zitierten Gruppen in Beziehung zueinander gesetzt werden. Wäre eine vollständige Beschreibung dieses „web of interaction“<sup>190</sup> möglich, könnten Aussagen über die Funktionserfüllung von parlamentarischen Institutionen mit hoher Wahrscheinlichkeit gemacht werden. Hiervon sind wir weit entfernt. Nicht nur das Datenproblem, sondern auch die komplexen Beziehungsmuster machen eine derart umfassende Studie kaum möglich. Die Komplexität muss deshalb auf eine genauere Analyseanordnung reduziert werden.

<sup>187</sup>Vgl. Blondel (1985, 387ff. u. 401).

<sup>188</sup>Vgl. Olson/Mezey (1991a, 17), Arter (1984, 411ff.).

<sup>189</sup>Vgl. Loewenberg/Patterson (1979, 262), Jann (1989, 142); s.a. Döring (1995a, 29).

<sup>190</sup>Arter (1984, 408).

## Abgrenzung der Fragestellung

Bei dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, dass die supra- und transnationalen Strukturen in unterschiedlicher Zusammensetzung in Raum, Zeit und Issues auf die nationalen Institutionen einwirken und gleichzeitig eine enge Beziehung zwischen letzteren und ersteren existiert.<sup>191</sup> Sie müssen deshalb in den komparativen Ansatz integriert werden, um eine Verbindung der internationalen Politik mit den heimischen Strukturen herzustellen wie dies Putnam verlangt: „[...] [W]e need to move beyond the mere observation that domestic factors influence international affairs and vice versa, and beyond simple catalogs of instances of such influence, to seek theories that integrate both spheres, accounting for areas of entanglement between them.“<sup>192</sup> Im Zentrum der meisten Arbeiten zum Parlament stehen die Beziehungsstrukturen innerhalb des nationalen Regierungssystems (i.d. Grafik C, E). Der Funktionalismus hat dabei den Untersuchungsgegenstand meist als unabhängige Variable im politischen System gesetzt. Parlamente wirken aber nicht nur auf das politische System ein, sie sind wiederum von diesem beeinflussbar und können deshalb auch als abhängige Variable betrachtet werden, insbesondere wenn es darum geht, ihre Funktionen und ihren Wandel im politischen System zu verstehen.<sup>193</sup> Die Bedeutung der externen supranationalen und transnationalen Variablen (A, B, D) steht deshalb im Mittelpunkt der Betrachtungen. Als erkenntnisleitende Hypothese wird angenommen, dass die parlamentsexternen (unabhängigen) Variablen, Auswirkungen auf die internen (abhängigen) Variablen und die Erfüllung der Parlamentsfunktionen haben. Veränderungen im Bezugsrahmen können somit einen Wandel der Rolle des Parlamentes mit sich bringen (F, G). Damit lassen sich auch die Reformbemühungen innerhalb der Institution erklären.

Die Arbeit untersucht *erstens* als Korrelationsanalyse wie die Mehrebenenumwelt auf die strukturellen Charakteristika der Parlamente wirkt. Hierfür werden die supra- und transnationalen Makrovariablen für beide Fälle als unabhängig gesetzt, da man davon ausgehen kann, dass sie in ähnlicher Quantität und Qualität auf die Nationalversammlung und den Deutschen Bundestag einwirken. So besitzen beide Länder als Gründungsmitglieder der EU langjährige „Integrationserfahrung“. Auch die globalen Interdependenzen können als ähnlich eingestuft werden, wenngleich Frankreich historisch enge Beziehungen zu zahlreichen ehemaligen Kolonien besitzt. Die Makrobeziehungen zu den nationalen Akteuren gelten als intervenierende Variablen.

Als Einflussstudie wird *zweitens* der (potenzielle) Einfluss der Volksvertretung auf die trans- bzw. supranationale Ebene bewertet. Dabei bereiten die

---

<sup>191</sup>Das vielleicht seit Kant am häufigsten zitierte Beispiel hierfür ist der enge Zusammenhang zwischen demokratischer Herrschaft und friedlicher Konfliktlösung zwischen Nationen; vgl. Kant (1992 [1795]).

<sup>192</sup>Robert D. Putnam, zit. nach Remmer (1995, 117).

<sup>193</sup>Vgl. die Argumentation von Mezey (1995, 197) auf der Basis mittel- und osteuropäischer Parlamente; siehe zu dieser Problematik auch Maurer (2002, 60f.).

komplexen Verflechtungen Schwierigkeiten; denn wie oben dargestellt treten die Protagonisten in geometrisch variablen Aktionseinheiten mit unterschiedlicher Intensität und zu verschiedenen Zeiten auf. Einflussuntersuchungen auf Basis aller Akteurskonstellationen sind wegen des Datenproblems kaum zu realisieren. Auch die Untersuchung des parlamentarischen Einflusses auf einzelne Akteure (z.B. die Regierungsvertreter im Ministerrat) stößt aus diesem Grund auf Probleme. Daher scheint es ratsam, sich nicht auf die Resultate von Einflussprozessen zu konzentrieren, sondern deren Voraussetzungen zu untersuchen.<sup>194</sup> Die Studie behandelt deshalb die den parlamentarischen Akteuren im Rahmen der transnationalen Politik zur Verfügung stehenden spezifischen Veto- und Mitwirkungsstrukturen.

Tabelle 5: Ausschuss vs. Plenum

| <b>Plenum</b>  | <b>Ausschuss</b>  |
|--|---|
| öffentlich   | tendenziell nicht-öffentlich                            |
| formal   | informal  |
| allgemeine Behandlung der Materien                     | Detailbehandlung<br>„spezialisierte Governance“         |
| konfliktorientiert                                     | konsensorientiert                                       |
| Konzentration auf Regierungsverantwortung              | Konzentration auf Verwaltungskontrolle                  |
| starke Parteikontrolle                                 | geringere Parteikontrolle                               |
| geringe Einflussmöglichkeit des einzelnen Abgeordneten | höhere Einflussmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten |
| Suche nach „Wahrheit“                                  | Bargaining  |

Auch hier muss eine sinnvolle Auswahl erfolgen, da nicht alle Einflussbeziehungen berücksichtigt werden können. Parlamentseinfluss geschieht insbesondere durch (a) Spezialisierungsstrukturen (Ausschussebene), (b) Öffentlichkeitsstrukturen (Plenumsebene) und (c) Netzwerkstrukturen („parlamentarische Außenpolitik“): Die Ausschussebene bietet Spezialisierungsmöglichkeiten und stellt damit eine Schlüsselvariable für Einfluss dar. Oft wird ein ausdifferenziertes Ausschusssystem mit effizienter und einflussreicher Leistungspolitik gleichgesetzt.<sup>195</sup> Parlamente können ihren Einfluss aber auch durch ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit steigern (Debatten, Wahlkreiskontakte der Abgeordneten, Interessengruppenaktivitäten etc.).<sup>196</sup> Da die Ausschüsse normalerweise hinter verschlossenen Türen tagen, veröffentlicht erst die Plenumsdiskussion idealtypisch die politischen Konflikte, Interessenkonstellationen und Politikergebnisse und macht dadurch den zuvor im Dunkel der Netzwerke verlaufenden Entschei-

<sup>194</sup>Siehe zu diesem Verfahren auch Töller (1995).

<sup>195</sup>Vgl. La Palombara (1974, 123), Norton (1994a, 23).

<sup>196</sup>Vgl. Oberreuter (1984, 248); siehe zur Gegenüberstellung von Ausschüssen und Plenum Döring (1994, 338ff.).



dungsprozess sichtbar. Beide parlamentarische Arenen sind komplementär und erfüllen spezifische Funktionen im demokratischen Prozess, weshalb sie sich besonders für eine Studie auf Basis der Parlamentsfunktionen eignen (siehe Tabelle 5).

Die Beschreibung des formalen Institutionendesigns darf jedoch nicht einfach zu einer Gleichsetzung von Kompetenzen und Einfluss führen. Einfluss lässt sich nicht einfach aus konstitutionellen Kompetenzen ableiten.<sup>197</sup> Es müssen deshalb auch informale Komponenten und symbolische Bedeutungen berücksichtigt werden. Diese zeigen sich unter anderem in spezifischen Netzwerkstrukturen, welche durch die Verknüpfung von parlamentarischen Akteuren mit der supranationalen Ebene („parlamentarische Außenpolitik“) entstehen. Auch hier ergeben sich Chancen auf diese einzuwirken. Unter der zentralen Leitfrage, ob es in den 1990er Jahren im Deutschen Bundestag und in der Assemblée nationale eine Anpassung an die Interdependenzbewegungen gegeben hat, werden folgende Untersuchungsvariablen für die Ausschuss- [A], Plenums- [P] und Netzwerkarbeit [N] aufgestellt:

### **Ausschuss**

- A1 Wie ist das Ausschusssystem organisiert?
- A2 Welche Ausschussstrukturen existieren in den beiden Parlamenten für die Kontrolle der transnationalen Politik?
- A3 Wie werden diese Strukturen in der politischen Praxis genutzt?

### **Plenum**

- P1 Welche Plenumsstrukturen stehen den parlamentarischen Akteuren für die Kontrolle der transnationalen Politik zur Verfügung?
- P2 Wie werden diese Strukturen in der politischen Praxis genutzt?

### **Netzwerke**

- N1 Welche Netzwerkstrukturen stehen den nationalen Parlamenten für eine Verknüpfung mit der supranationalen Ebene zur Verfügung?
- N2 Wie werden diese Strukturen genutzt?

Mit diesem Ansatz sollen die formalen Strukturen und die Praxis der beiden Parlamente bei transnationalen Materien verglichen werden. Im Hintergrund steht dabei die theoretische Frage nach dem Wandel der Parlamentsfunktionen durch die beschriebenen Entgrenzungen und das Regieren in Mehrebenensystemen.

---

<sup>197</sup>So finden sich Parlamente mit vielen Kompetenzen, aber nur mit wenig Einfluss wie z.B. der Oberste Sowjet oder die Volkskammer; vgl. Van Schendelen (1984, 416).

## Methoden

Nach der theoretischen Herangehensweise sollen nachfolgend die Methoden begründet werden. Die wichtigste unter ihnen ist bereits im Titel angekündigt. Es handelt sich um einen im Sinne eines „Quasi-Experiments“ durchgeführten Vergleich zweier Parlamente. Der Vorteil des Vergleichs als Methode ist, dass er mit mehreren Ansätzen und damit auch dem funktionalistischen verbunden werden kann.<sup>198</sup> Die beiden Abgeordnetenhäuser wurden nach dem „Most-similar-case“-Ansatz ausgesucht: So agieren Assemblée nationale sowie Deutscher Bundestag innerhalb eines parlamentarischen Regierungssystems<sup>199</sup> und die supra- und transnationalen Beziehungsvariablen können als ähnlich eingestuft werden (s.o.). Darüber hinaus sind beide Parlamente in ihrer heutigen Funktionsweise relativ neue Körperschaften: der Bundestag begann seine Arbeit 1949 mit der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und die Assemblée nationale 1958 mit der Etablierung der V. Republik. Da Frankreich und Deutschland zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaften gehören, haben beide Institutionen auch langjährige Erfahrungen mit Formen der supranationalen Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen und können als gleichermaßen integriert eingestuft werden.

In einem wichtigen Punkt unterscheiden sich aber beide Abgeordnetenhäuser. Zwar besitzen sie eine lange parlamentarische Tradition und ihr verfassungsrechtliches Design basiert auf der geschichtlichen Erfahrung, ihre Konzeption war aber unterschiedlich angelegt.<sup>200</sup> So wurde die Assemblée Nationale 1958 als Antwort auf die Praxis der IV. Republik als „schwaches“ Parlament gestaltet, der Bundestag hingegen nach den negativen Erfahrungen der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus als „starkes“ Parlament. Beide Volksvertretungen sind damit unterschiedlich „vorbelastet“, so dass das Ergebnis der Funktionsanalyse einige Differenzen verspricht. Die Auswahl eines kleinen Samples hat gleichwohl den Nachteil, dass Generalisierungen der Untersuchungsergebnisse kaum möglich sind.<sup>201</sup> Eine Zweiländerstudie kann dennoch von Vorteil sein, da sich mit der Erhöhung der Fallzahl die qualitativen Elemente der Analyse reduzieren.

---

<sup>198</sup>Vgl. von Beyme (1988, 51). Manche Autoren sehen im Vergleich keine spezifische Erkenntnismethode, da er bereits im menschlichen Denkvorgang angelegt ist; vgl. von Beyme (1988, 51).

<sup>199</sup>Siehe zur problematischen Einstufung des französischen Parlaments Kap. 2.4, 101.

<sup>200</sup>Vgl. Loewenberg (1969, 48ff.) (BT) und Debré (1958, 2ff.) (AN).

<sup>201</sup>Siehe zur vergleichenden Methode ausführlich Jann (1989, 26ff.), der drei Kritikpunkte gegenüber der Differenzmethode formuliert: (1) auch wenn die Unterschiede zwischen Fällen begrenzt sind, bleiben sie zu groß, um eine eventuelle Variation der abhängigen Variablen „überzudeterminieren“; (2) vergleichbare Fälle sind selten und schränken damit den Erkenntnisgegenstand der Forschung ein; (3) die Methode erlaubt nur teilweise Generalisierungen, denn die Hypothesen gelten nur unter ganz bestimmten Bedingungen, eben denjenigen, in denen sich die Fälle ähneln. Dennoch empfiehlt Jann diese Methode, wenn es gelingt, die kontextuellen Daten zu eliminieren; vgl. Jann (1989, 33f.).

Ohne die Berücksichtigung der historischen Variablen ist Institutionenwandel kaum nachweisbar, weshalb solche in der Beschreibung der verfassungsrechtlichen Umwelt (Kap. 2) und in den drei untersuchten Dimensionen (Kap. 3) Aufmerksamkeit erhalten. Hier werden im Rahmen einer quantitativen Datenanalyse auch diachrone Zahlenreihen aufgestellt, um die beschriebenen Phänomene auf der Zeitebene besser zu lokalisieren. Insgesamt handelt es sich aber um einen synchronen Vergleich, der sich auf die 1990er Jahre konzentriert. Beim diachronen Vergleich wäre eine systematische Funktions- und Strukturanalyse nur schwer herzustellen.<sup>202</sup> Diese Einschränkung rechtfertigt sich auch durch die Entwicklung der Europäischen Union, die mit den Verträgen zur Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem Vertrag von Maastricht (1992) einen Qualitätssprung bei der Integration vollzog. Zugleich wurde mit dem Ende des Ost-West-Konflikts auch auf globaler Ebene eine neue Ära eingeläutet, in der sich durch zahlreiche Liberalisierungs- und Freihandelsbestrebungen das Interdependenzniveau erhöhte. Die zeitliche Beschränkung synchroner Studien muss auch hier zur Vorsicht bei der Ergebnisinterpretation mahnen.

Die für den Vergleich notwendigen Daten wurden zunächst durch eine Sekundärliteraturanalyse und durch das Quellenstudium erhoben. Häufig erlaubt aber nur die quantitative und qualitative Auswertung der Parlamentsstatistik genauere Aussagen über die empirische Funktionserfüllung. Daher wurden entsprechende Daten ebenfalls in Form von Mikroanalysen (z.B. inhaltliche Auswertung von parlamentarischen Anfragen), die teilweise auch als Fallstudien interpretiert werden können, in die Arbeit integriert. Gleichwohl bleibt auch hierbei die Einsicht in die parlamentarische Praxis beschränkt. Dieses Defizit kann durch qualitative Interviews mit Abgeordneten und Mitarbeitern der Parlamentsverwaltungen reduziert werden.<sup>203</sup> Sie dienen nicht als Versuch, individuelle Verhaltensweisen im Sinne von behavioralistischen Untersuchungen zu isolieren und zu klassifizieren, sondern als Stütze oder Korrektur der in der Datenanalyse gefundenen Indizien. Bei der Auswahl der befragten Abgeordneten wurde der Reputationsansatz gewählt – somit der Besitz von Kontakten und Fähigkeiten mit der Stellung innerhalb der parlamentarischen Hierarchie verbunden. Wichtigkeit wurde dabei über die Position im Ausschuss ermittelt (in der Regel Ausschussvorsitzende). Das Sample der Befragten ist bei individuellen Verhaltensstudien relativ klein, was allgemeingültige Aussagen über das institutionelle Verhalten nur eingeschränkt zulässt; gleichzeitig sind die Befragten aber maßgebliche Akteure und es ist kaum zu erwarten, dass ihre Antworten untypisch sind. Zu beachten ist nach Beyme ferner, dass die Beweislast für Thesen nicht vom Interviewer auf die Interviewten verlagert wird, denn die befragten

---

<sup>202</sup>Vgl. Nassmacher (1991, 36).

<sup>203</sup>Im Folgenden zitiert als *Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*. Bei den Abgeordnetenmeinungen werden Namensnennungen vorgenommen.

Elitenmitglieder sind eine „wandelbare Primärquelle“ und verfügen nur über einen spezifischen Ausschnitt der Realität.<sup>204</sup>

Als vergleichende Korrelations- und Einflussanalyse verbindet diese Studie somit die verfassungsrechtliche Umwelt, die strukturellen Charakteristika und den Output (Funktionen) von Parlamenten. Untersucht wird der Zusammenhang von Mehrebenenpolitik, nationalem Regierungssystem und interner Organisation im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale. Ziel ist die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den formalen Strukturen und der praktischen Ausgestaltung der transnationalen Politik beider Abgeordneten Häuser. Hierbei geht es gleichzeitig um empirische und theoretische Aspekte des Themas: *Erstens* werden im Literaturüberblick verschiedene Erklärungsansätze zum Einfluss des Parlaments auf die internationale Politik bewertet; *zweitens* wird nach Unterschieden innerhalb der beiden politischen Systeme und *drittens* nach dem Wandel der Parlamentsfunktionen in einem komplex strukturierten Mehrebenensystem gefragt. Die Verknüpfung von normativen und empirischen Aspekten ist notwendig, da normative Aussagen über die Erfüllung von Parlamentsfunktionen nur unter der Voraussetzung der tatsächlichen (empirischen) Möglichkeiten parlamentarischer Akteure vorgenommen werden können.<sup>205</sup> Dabei besteht das theoretische Problem einerseits in der Verbindung zwischen Funktionen und geeigneten Strukturen, die deren Erfüllung erlauben, und andererseits in der Bestimmung der Einflusschancen nationaler Vertretungskörperschaften auf Policies, welche die Kongruenzbedingung nicht mehr erfüllen, aber dennoch einer demokratischen Absicherung bedürfen. Der system-, einfluss- und demokratietheoretische Ansatz überprüft, ob und wie parlamentarischer Wandel von außen angestoßen wird und welchen (potenziellen) Einfluss Parlamente auf die supranationalen Akteure besitzen. Folgende Fragestellungen sind damit für die Arbeit zu berücksichtigen:

- Wie haben die Parlamente in den beiden Regierungssystemen auf die Veränderungen durch Europäisierung und Globalisierung reagiert (Wandel)? Gab es eine Anpassung von parlamentarischen Strukturen, Instrumenten und Verfahren für die Behandlung von transnationalen Materien?
- Welche Funktionen können die Parlamente bei transnationalen Policies durch Spezialisierungs-, Öffentlichkeits- und Netzwerkstrukturen erfüllen?
- Welche Auswirkungen hat ein möglicher Wandel der Funktionserfüllung nationaler Parlamente auf das parlamentarische Regierungssystem? Gibt es einen Niedergang der parlamentarischen Demokratie und/oder des Parlamentarismus?

---

<sup>204</sup>Vgl. von Beyme (1997, 47f.); hier auch zum Vorstehenden.

<sup>205</sup>Vgl. Jann (1989, 9).

## Aufbau

Die Arbeit erklärt nach dem Forschungsüberblick (Kap. 1) die Parlamente zunächst in ihrer verfassungsrechtlichen Umwelt, um sie als Netzwerkinstitutionen verständlich zu machen (Kap. 2). Hierzu gehören nicht nur die nationalstaatlichen Settings, sondern auch die supranationalen Ebenen. Dabei ist insbesondere die EU eine entscheidende Variable, weil hier die traditionellen Mittel der Außenpolitik (z.B. intergouvernementale Abkommen) zunehmend integrierten Policies weichen und die Union durch ihre Rechtsetzung unmittelbaren Einfluss auf die Mitgliedstaaten hat. Dies ist bei internationalen Organisationen nur bedingt der Fall. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass die rechtlichen Grundlagen auch auf globaler Ebene eine entscheidende Rolle spielen und im Rahmen der Verrechtlichungstendenzen, wie sie verstärkt seit dem 18. Jahrhundert zu beobachten sind<sup>206</sup>, eine Integration in das Weltsystem stattfindet. Unberücksichtigt bleiben andere supranationale Integrationsbewegungen wie z.B. diejenigen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder kulturell-soziologischer Systeme. Auch innerhalb des nationalen Settings kann keine vollständige Beschreibung aller Beziehungen des politischen Systems vorgenommen werden. So konzentriert sich die Studie im Folgenden auf die beiden wichtigeren ersten Kammern. Aus dem Forschungsüberblick und der Einbettung in die Umwelt ergeben sich Hypothesen (Kap. 1 und 2), deren Untersuchung im eigentlich empirischen Teil stattfindet (Kap. 3). Dort werden die herausgearbeiteten Einflussdimensionen (Spezialisierungs-, Öffentlichkeits- und Netzwerkstrukturen) in beiden Fällen unmittelbar komparatistisch gegenübergestellt. Der Dreischritt der Studie zeigt sich demnach in einem systematisch-allgemeinen (Kap. 1), einem deskriptiv-analytischen (Kap. 2) und einem empirisch-analytischen Teil (Kap. 3).

---

<sup>206</sup>Vgl. Luhmann (1992).



# Kapitel 1

## Parlament und transnationale Politik als Gegenstand der Forschung

Das erste Kapitel dient dem Literaturüberblick. Dabei werden verschiedene Forschungsansätze differenziert, deren spezifische Blickwinkel auf die Problematik zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen führen. Diese Vorgehensweise erlaubt, die einzelnen Ansätze auf ihre Erklärungsfähigkeit der oben beschriebenen Entwicklungen zu testen und diejenigen Ergebnisse für die Arbeit zu operationalisieren, die für das Verständnis des parlamentarischen Wandels und der parlamentarischen Funktionen fruchtbar gemacht werden können.

In der wissenschaftlichen Literatur zum Parlamentarismus war das Thema „Außenpolitik“ kaum von Bedeutung. Manche Autoren vermuten, dass dies an der blockierten Situation des Ost-West-Konfliktes lag. Zudem galt dieser Bereich für Parlamente als zu komplex, eine detaillierte Mitbestimmung wurde ihnen nicht zugetraut.<sup>1</sup> Wahrscheinlich stand aber auch die staats- bzw. gouvernemental orientierte wissenschaftliche Diskussion einer eingehenderen Beschäftigung mit dem Thema entgegen. Außenpolitik hatte die Reputation „große“ Politik zu sein, die meist fraglos aus der Tradition des monarchischen Prinzips dem Bereich der Regierung zugeordnet wurde.<sup>2</sup> Diese Situation änderte sich erst langsam seit der zweiten Demokratisierungswelle ab den 1950er Jahren.<sup>3</sup> Zunächst stand hierbei im Zeichen staatsorientierter (und vornehmlich rechtswissenschaftlicher) Ansätze das innerstaatliche Gewaltenteilungssystem im Vordergrund, bis durch die bahnbrechenden Arbeiten von Keohane/Nye zumindest in der Politikwissenschaft die Internationalisierung und Interdependenz der politischen

---

<sup>1</sup> Vgl. Carstairs/Ware (1991, 3f.).

<sup>2</sup> In diesem Sinne entwickelten sich Theorien zum „Primat der Außenpolitik“ (Dilthey), die man als politische Forderung verstehen kann, die Innenpolitik den außenpolitischen Zielen unterzuordnen; siehe hierzu ausführlich Czempel (1963).

<sup>3</sup> Vgl. zur Epochenenteilung des Demokratisierungsprozesses Dahl (1989, 234ff.).

Systeme in das Bewusstsein rückten.<sup>4</sup> Aus steuerungstheoretischer Perspektive kamen schließlich die Netzwerke und Verflechtungen über mehrere Ebenen in den Blick. Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, der bis in die 1980er Jahre meist als Außenpolitik behandelt wurde, tat sich spätestens mit der Direktwahl des Europäischen Parlamentes 1979 in der Integrationsforschung ein weiteres Untersuchungsfeld auf, das heute eine eigenständige Unterdisziplin darstellt. Gleiches lässt sich seit den 1990er Jahren auch für die Globalisierungsforschung feststellen, die die weltweiten Verflechtungen politischer und sozialer Strukturen zum Thema hat. Grundsätzlich gilt für die verschiedenen Forschungsrichtungen, was Grande/Risse zugespitzt formuliert haben: Staatszentrierte Ansätze unterschätzen häufig die faktischen Einflussbeschränkungen nationaler Akteure durch die neuen Formen der (supranationalen) Governance, während Anhänger von (supranationaler) Staatlichkeit das Beharrungsvermögen des Nationalstaates und seine Bedeutung für die erfolgreiche Steuerung komplexer Mehrebenensysteme übersehen.<sup>5</sup>

Dieses Kapitel ist in vier Abschnitte gegliedert, welche die für diese Arbeit relevanten Ergebnisse der verschiedenen Forschungsansätze zusammenfassend wiedergeben. Im ersten Unterkapitel wird zunächst die *Parlamentarismusforschung* betrachtet, danach stehen im zweiten Unterkapitel die Erkenntnisse der *Steuerungs-*, im dritten diejenigen der *Europäisierung-* und im vierten diejenigen der *Globalisierungsforschung* im Mittelpunkt. Im abschließenden Unterkapitel werden die Ergebnisse des Literaturüberblicks zu einer ersten Hypothesenbildung genutzt.

## 1.1 Parlamentarismusforschung

„Die Gesetzgebung leidet zuallererst an der Kompliziertheit des heutigen sozialen Ganzen. Das Netz der Interdependenzen ist so engmaschig, daß jede Veränderung, sei es in der Form eines neuen Gesetzes oder der Gesetzesänderung, eine Kettenreaktion auslösen kann, die derjenigen vergleichbar ist, die durch den gesamten Fahrplan hindurchgeht, wenn eine Hauptverbindung geändert wird.“

ERNST FORSTHOFF: *Der Staat in der Industriegesellschaft*, 99.

Die Erörterung der parlamentarischen Rolle bei der transnationalen Politik war lange Zeit von der rechtswissenschaftlichen Gewaltenteilungsdiskussion beherrscht.<sup>6</sup> Insbesondere in der deutschen Staatsrechtslehre kam es infolge des ersten – diese Frage betreffenden – Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zu einer langen Debatte über die Einordnung der „auswärtigen Ge-

<sup>4</sup> Vgl. Keohane/Nye (1972).

<sup>5</sup> Vgl. Grande/Risse (2000, 244f.).

<sup>6</sup> Vgl. mit weiteren Literaturangaben Wildhaber (1971, 246). Siehe zur rechtswissenschaftlichen Diskussion über den Begriff „Gewaltenteilung“ Ehrenzeller (1993, 10ff.).



walt“ innerhalb des grundgesetzlichen Gewaltenteilungssystems. Dabei ergaben sich zwei gegenüber stehende Positionen:

(1) Ein Teil der Autoren übernahm die Ansicht des BVerfG, wonach die Kompetenz zur Führung der „auswärtigen Gewalt“ weitgehend bei der Regierung liege.<sup>7</sup> Das Parlament besitze nur dann ein Mitwirkungsrecht, wenn ihm nach dem Grundgesetz ein Gesetzgebungsrecht für die zu behandelnden Materien zusteht und habe ansonsten Kontrollrechte. Begründet wird diese Position mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 GG)<sup>8</sup> oder allgemein mit dem tradierten Verständnis der Außenpolitik als Prerogative der Regierung.<sup>9</sup> Ähnlich wurde in der französischen Diskussion die sogenannte „*domaine réservé*“ des Staatspräsidenten in außenpolitischen Angelegenheiten hervorgehoben.<sup>10</sup> Parlamente werden aus dieser Sicht für transnationale Materien grundsätzlich als wenig geeignet angesehen. Ihnen mangle es an notwendiger Expertise, einheitlichem Auftreten und Geheimhaltung, wie Michon zusammenfassend bereits 1901 formulierte:

„Surtout les pourparlers diplomatiques exigent souvent la longue et patiente préparation et le secret ; ils demandent, en tout cas, l'unité de vues, la prudence, l'esprit de suite, toutes conditions qui se trouvent si peu chez les Assemblées délibérantes que les gouvernements, même les moins bien doués sous ces rapports, présentent toujours sur les Parlements une vraie supériorité.“<sup>11</sup>

Die Führung der Außenpolitik kam aus dieser Perspektive einer Konkurrenz- und Machtpolitik zwischen Staaten gleich und war Sache der Regierung. Hinter diesen Vorstellungen verbarg sich eine dualistische Konzeption der internationalen Beziehungen, aus der eine klare Trennung zwischen Innen- und Außensphäre folgte. So sah Treviranus die auswärtige Gewalt

„[...] aus dem allgemeinen Selbstbehauptungs- und Geltungsstreben des Nationalstaates [entstehen]. Ihr Gesetz muß die Staatsraison bleiben, solange in der Außenwelt Machtkämpfe und Anarchie vorwalten, von einer dünnen Decke völkergewohnheitsrechtlicher Befriedung überzogen und durch vertragliche Bindungen nur solange eingeschränkt, als die Staaten deren Beachtung nicht als ihren Interessen zuwiderlaufend ansehen.“<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 1, 372 (394); s.a. BVerfGE 68, 1 (87); siehe hierzu und im Folgenden mit weiterer Literatur ausführlich Grewe (1988, 939ff.).

<sup>8</sup> Vgl. zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers in der Außenpolitik die Artikel von Nina Grunenberg, in: *Die Zeit*, 20, 12.05.1995; *Die Zeit*, 21, 19.05.1995; *Die Zeit*, 22, 26.05.1995; s.a. Grewe (1988, 934).

<sup>9</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 59 Rn. 1a).

<sup>10</sup> Vgl. Kessler (1999, 21ff.); siehe hierzu ausführlich Kap. 2.4.2, S. 109.

<sup>11</sup> Michon (1901, 10); siehe zu dieser Position auch Grewe (1988), Treviranus (1966), mit Einschränkungen Reichel (1976, 272f.); siehe zur Kritik an der Argumentation mit Art. 65 insbesondere Ehrenzeller (1993, 179f.).

<sup>12</sup> Treviranus (1966, 7).

(2) An der dargestellten Position wurde vor dem Hintergrund der Demokratisierung des Staatslebens Kritik bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland geübt. So sah Menzel die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht als Ausnahme (wie dies das BVerfG vorsah). Die „auswärtige Gewalt“ hat nach seiner Lesart mit Parlament und Regierung zwei Funktionsträger. Er erfand hierfür den Begriff der „kombinierten Gewalt“.<sup>13</sup> Erweitert erschien diese Theorie wieder in Friesenhahns berühmtem Diktum von der Staatsleitung, die Parlament und Regierung „[...] in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit“ zur „gemeinsamen Hand“ zukomme.<sup>14</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kam Baade mit seiner vergleichenden Untersuchung mehrerer parlamentarischer Systeme. Die Teilnahme des Parlaments an der auswärtigen Gewalt ist demnach eine „regelmäßige Begleiterscheinung“ demokratischer Gewaltenteilung und damit eine „systembedingte Selbstverständlichkeit“.<sup>15</sup> Aus der „kombinierten Gewalt“ leitete er deshalb eine rechtliche Vorrangstellung des Parlaments ab.<sup>16</sup>

Die rechtswissenschaftlichen Arbeiten konnten allerdings auf Grund ihres begrenzten – auf der Verfassungsexegese basierenden – Erkenntnisinteresses die parlamentarische Rolle jeweils nur in der Verfassungstheorie beschreiben. Wichtige Interaktionsmuster der Verfassungspraxis, wie z.B. die Parteienvariable, das informale Handeln oder die inhaltlichen Verschiebungen bei den „auswärtigen Angelegenheiten“ wurden vernachlässigt. Einigkeit herrschte mit anderen Disziplinen über die Beschreibung der Einflussbeziehungen zwischen Parlament und Regierung: Die Einwirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Akteure auf die transnationalen Policies erschienen insgesamt als schwach. Betont wird die Exekutivlastigkeit des Entscheidungsprozesses, da in internationalen Verhandlungssystemen (z.B. Gipfeldiplomatie, Ministerrat der EU u.a.) die Regierung als Akteur auftritt und die Parlamente erst spät – nämlich bei der Ratifizierung von Verträgen – eingreifen.<sup>17</sup>

Den „eindeutigen Vorrang“<sup>18</sup> der Exekutive zeigen auch Einzelfallstudien zum Bundestag. Bei der Vertragsgewalt stelle das Parlament zwar einen nicht zu vernachlässigenden Faktor dar, seine Einflussnahme wird aber als unregelmäßig eingeschätzt: Sie basiere entweder auf der Durchsetzungsfähigkeit einzelner Gruppierungen sowie Persönlichkeiten<sup>19</sup>, auf den Mehrheitsverhältnissen im Parlament<sup>20</sup> oder auf dessen Geschlossenheit beim Auftreten gegenüber der

<sup>13</sup> Vgl. Menzel (1954, 192ff.); s.a. nachfolgend Kewenig (1976, 38ff.), Kopf (1967, 307), ähnlich abwägend Fastenrath (1986, 79) und Wildhaber (1971, 71 u. 246).

<sup>14</sup> Friesenhahn (1958, 32f. u. 36); s.a. Magiera (1979) und in diesem Sinne Ehrenzeller (1993, 19 u. 121ff.).

<sup>15</sup> Baade (1962, 206).

<sup>16</sup> Vgl. Baade (1962, 7 u. 118ff.); ähnlich auch Mössle (1986, 136 u. 144).

<sup>17</sup> Vgl. von Beyme (1998, 22); s.a. Wewer (1993, 19f.), Grewe (1988, 934), Schatz (1970, 176).

<sup>18</sup> Kewenig (1976, 41f.).

<sup>19</sup> Vgl. Jung (1993, 185).

<sup>20</sup> Vgl. Schweitzer (1980, 23).

Regierung.<sup>21</sup> Insgesamt spielt das Parlament in der Initiativphase kaum eine Rolle.<sup>22</sup> Auch die Kontrollfähigkeit wird als gering eingeschätzt. Parlamenten bleibe meist auf Grund eines Informationsdefizits und der Politikverflechtung nur der *fait accompli* und damit die *ex post* Kontrolle.<sup>23</sup> Andere Autoren sehen in den fehlenden Vetomöglichkeiten<sup>24</sup>, mangelnder (außenpolitischer) Expertise<sup>25</sup> oder Interessen<sup>26</sup> der Abgeordneten ein Hindernis für mehr Einfluss der parlamentarischen Ebene. Letzteres wurde schon in den 1930er Jahren auch für das französische System im Zusammenhang mit dem Repräsentationsverständnis der Abgeordneten von Barthélemy beklagt: „Un député qui consacrerait toute son activité parlementaire à la politique étrangère n’acquerrait aucun titre à la reconnaissance de ses électeurs.“<sup>27</sup> Besonders dramatisch wird die Situation für die Assemblée nationale in der V. Republik in den wenigen Einzelfallstudien zum Thema beschrieben. Hier habe die gaullistische Theorie der „domaine réservé“ das Parlament bei der Willensbildung ausgeschaltet.<sup>28</sup> Bestätigung findet diese These in der Habilitationsschrift von Kimmel<sup>29</sup>, in vergleichenden Untersuchungen und in allgemeinen Arbeiten zur Außenpolitik, die die parlamentarische Ebene berücksichtigen.<sup>30</sup>

Die Erfolgsquote internationaler Verträge bestätigt ebenfalls die Marginalisierung des Parlaments: Regelmäßig erhalten diese auch von Seiten der oppositionellen Parteien hohe Zustimmungsraten, und nur vereinzelt scheitern sie am (theoretisch möglichen) parlamentarischen Veto.<sup>31</sup> Als Gründe hierfür gelten die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems mit der engen Verzahnung von Regierung und Parlamentsmehrheit und eine gewisse Kontinuitätsanforderung bei auswärtigen Themen. Da staatliche Engagements nach einer möglichen Alternanz weiter bestehen, haben Regierungsmehrheit und Op-

---

<sup>21</sup> Vgl. Patz (1976). Auch bei einer Untersuchung des außenpolitischen Einflusses des Europäischen Parlaments wurde ein „supranationaler Konsens“ im Parlament als wichtige Variable für hohen Einfluss identifiziert; vgl. Krauß (2000, 231).

<sup>22</sup> Als Ausnahme gilt der „Jaktsch-Bericht“ über die Ostbeziehungen der Bundesrepublik, der später auch zur Begründung für die Ostpolitik angeführt wird; vgl. Kopf (1967, 311).

<sup>23</sup> Vgl. Wilker (1988, 397), Schweitzer (1980, 24), Tomuschat (1980, 25f.), Karl/Krause (1978, 56f. u. 63ff.), Treviranus (1966, 89).

<sup>24</sup> Vgl. Tomuschat (1982, 98); dessen Argument auf der vergleichenden Beobachtung des amerikanischen Regierungssystems beruht.

<sup>25</sup> Vgl. Nina Grunenberg, *Wir werden gebraucht, aber wozu?*, in: *Die Zeit*, 20, 12.05.1995.

<sup>26</sup> Vgl. Bartsch (1997, 184).

<sup>27</sup> Barthélemy (1930, 25).

<sup>28</sup> Vgl. Cot (1980, 14.), Cot (1982); siehe hierzu ausführlich Kap. 2.4.2, S. 109; s.a. Cottrel (1983).

<sup>29</sup> Vgl. Kimmel (1983, 128).

<sup>30</sup> Vgl. Kessler (1999), Cassese (1982, 136), Hamon (1969, 124).

<sup>31</sup> Vgl. von Beyme (1998, 21), der dies an Schlüsselerscheidungen der Außenpolitik in Deutschland nachweist: Nato-Vertrag (1955), Saar-Statut (1955), UN-Beitritt (1973), Ostverträge (1972) und Grundlagenvertrag (1973). Das bis heute am häufigsten zitierte Beispiel für das Scheitern eines Vertrages ist die Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die Assemblée Nationale im Jahre 1954.

position an konsensualen Positionen hohes Interesse.<sup>32</sup> So erscheinen die Abgeordneten Häuser beim Ratifizierungsverfahren als reine „Registrierungskammern“<sup>33</sup>. Der materielle Einfluss der Parlamente auf die Normgestaltung bei transnationalen Policies muss damit als bescheiden betrachtet werden. Zu diesem Ergebnis kommen auch vergleichende Arbeiten, die den parlamentarischen Einfluss auf verschiedene Policies bewerten: Bei allgemeinen beziehungsweise makropolitischen Materien wie der Außen- oder Wirtschaftspolitik haben demnach Abgeordneten Häuser nur geringe Mitwirkungschancen (s.a. Tabelle 4, S. 40).<sup>34</sup> Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse kommen manche Autoren zur Einschätzung, dass das steigende Ausmaß an internationalen Regelungen den Machtverlust noch steigern könnte.<sup>35</sup> Andere diagnostizieren ein „parlamentarisches Legitimationsdefizit“<sup>36</sup> oder sehen eine „Entparlamentarisierung“<sup>37</sup> der Entscheidungsprozesse.<sup>38</sup>

## 1.2 Steuerungsforschung

„Was die Welt verändert ist doch nicht die Politik oder Kunst, sondern eben die Wissenschaft. Die zweite, die naturwissenschaftliche Kultur ist heute das Entscheidende. Die Politik hinkt nach. Sie versucht mühsam, die Entwicklung zu steuern.“

FRIEDRICH DÜRRENMATT, *Über die Grenzen*, 15.

Die politikwissenschaftlichen Steuerungstheorien beschäftigen sich mit zunehmender Komplexität und führen Ansätze der Modernisierungstheorien weiter, die mit einer fortlaufenden funktionalen Differenzierung im Prozess der Moderne argumentieren. Ihr Aufschwung begleitete den Übergang vom „keynesianischen Wohlfahrtsmodell“ mit seiner umfassenden staatlichen Steuerung zum „liberalen Schumpetermodell“<sup>39</sup>, bei dem sich der Staat auf die Koordinierung der gesellschaftlichen Akteure konzentriert. Dabei kam es seit den 1970er Jahren zu einem „Paradigmawechsel“ innerhalb der politischen Theorie.<sup>40</sup> Die ungelösten gesell-

<sup>32</sup> Vgl. ähnlich Krauß (2000, 40).

<sup>33</sup> Krauß (2000, 39).

<sup>34</sup> Vgl. Blondel (1985, 387ff.); s.a. Olson/Mezey (1991a, 17), Arter (1984, 411ff.).

<sup>35</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 233).

<sup>36</sup> Wilker (1988, 397).

<sup>37</sup> Karl/Krause (1978, 65).

<sup>38</sup> Die Verfallsargumente werden allerdings auf der Basis eines hohen normativen Anspruchs formuliert. Wird die Vertragsgewalt unter historischen Gesichtspunkten der Demokratisierung analysiert, erscheint das Parlament mit Zugewinnen bei der Mitkontrolle auswärtiger Beziehungen: Wurden zu Anfang des 20. Jahrhunderts noch zahlreiche Geheimverträge von den Regierungen ausgehandelt und umgesetzt, erhöhte sich der Zwang zur Vorlage von völkerrechtlichen Verträgen in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg, so dass De Corail 1956 für Frankreich nunmehr eine parlamentarische *fonction d'orientation* bei der Außenpolitik konstatiert; vgl. De Corail (1956, 777).

<sup>39</sup> Vgl. Merrien (2000, 99).

<sup>40</sup> Siehe zur Geschichte der Theorie politischer Steuerung und zum Folgenden Mayntz (1995); s.a. von Beyme (1991, 32), der in der Geschichte der politischen Theorie des 20. Jhs. eine

schaftlichen Probleme (Arbeitslosigkeit u.a.) relativierten das Handeln des Staates und stellten seine Steuerungsleistung zunehmend in Frage. Gleichzeitig erkannte man, dass der Politikbegriff nicht allein auf das politisch-administrative System zu reduzieren war. Die Steuerungstheorie integrierte daraufhin auch nicht-staatliche Akteure in die Analyse. Ihren unterschiedlichen system- und akteurstheoretischen Ansätzen<sup>41</sup> ist gemeinsam, dass sie eine Entwicklung zum „kooperativen Staat“, die Abschwächung des Steuerungsmediums „Hierarchie“ und eine Vermehrung der Steuerungsobjekte sowie -objekte beobachten: die Regierung erhielt im politischen Entscheidungsprozess Konkurrenz durch zahlreiche Mitspieler.<sup>42</sup>

Die Untersuchung dieser multiplen Strukturen führte zur Entwicklung des Netzwerkbegriffes, der bis heute seine Popularität beständig steigern konnte. Nach von Beyme wirken in den Institutionen Netzwerke als informale Beziehungen, welche die formalen Strukturen der vertikalen Hierarchien und horizontalen Kooperationsregeln überlagern. Sie unterstützen den Interessenausgleich, senken Entscheidungskosten und ergänzen die Steuerungsmittel Markt und Hierarchie.<sup>43</sup> Mit Netzwerken ist der Begriff „Politikverflechtung“ (Scharpf) eng verbunden, der zuerst für die Beschreibung föderaler Politikmuster in der Bundesrepublik eingesetzt wurde. Er verweist auf die Entstehung von Steuerungsentscheidungen durch Verhandlungen verschiedener Akteure aus unterschiedlichen Systemebenen (lokal, regional, national). Damit war der Terminus auch für die Europaforschung und andere transnationale Analysen anschlussfähig. Die Politikverflechtung hat mehrere Nachteile für den politischen Entscheidungsprozess und für das Handeln der parlamentarischen Akteure. Sie steht im Verdacht, einseitig die Exekutive zu stärken (z.B. Verhandlungen in supranationalen Institutionen), die Transparenz der Entscheidungsabläufe zu vermindern und generell das Entscheidungs- vom Legitimationssystem zu trennen. Positiv ist hingegen anzumerken, dass Politikverflechtung die Koordination und Lösung von gesellschaftlichen Problemen überhaupt erst ermöglicht und die Integration zahlreicher Interessen erlaubt, wobei Chancen für Konsens entstehen.<sup>44</sup>

In den Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses traten damit die komplexen Verhandlungssysteme und Fragen nach den Steuerungsmöglichkeiten der Politik. Letztere betrachtet die Extremposition der Systemtheorie skeptisch: Sie sieht aus der funktionalen Differenzierung autonome und selbstorganisierte Teilsysteme entstehen, die der politischen Einflussnahme im Sinne handlungstheoretischer Annahmen nicht mehr zugänglich sind.<sup>45</sup> Moderatere Vertreter sprechen hingegen von einer möglichen – die Selbststeuerung der Gesellschaft

---

wachsende Zurücknahme bei den Steuerungsansprüchen an den Staat beobachtet; vgl. auch von Beyme (1997, 19ff.).

<sup>41</sup> Siehe zu den beiden Ansätzen ausführlich Braun (1997, Kap. 2).

<sup>42</sup> Siehe zu einer grafischen Darstellung die Matrix in von Beyme (1997, 30).

<sup>43</sup> Vgl. von Beyme (1997, 45f.).

<sup>44</sup> Vgl. zum Vorstehenden Oberreuter (1977, 95); s.a. Scharpf (1996, 15).

<sup>45</sup> Vgl. Luhmann (1989).

ergänzenden – „dezentralen Kontextsteuerung“. Entscheidend für die erfolgreiche Intervention von Organisationen ist nach Willke der Aufbau von Reflektionskapazität in den zu steuernden Teilsystemen.<sup>46</sup> Das System lernt gewissermaßen aus der Hilfe zur Selbsthilfe. Freilich wird auch hier die Hierarchie der Politik und ihr „Steuerungsprimat“ in der Gesellschaft angezweifelt. Andere Autoren beobachten zwar ebenfalls einen Formwandel staatlicher „Machtausübung“, behalten aber dem politischen Teilsystem weiterhin eine herausgehobene Position und privilegierte Möglichkeiten vor.<sup>47</sup> So muss nach Mayntz von einem Zusammenwirken politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbststeuerung ausgegangen werden, wobei es „[...] zwar Steuerung *in* der funktionell differenzierten Gesellschaft [...], aber keine politische Steuerung *der* Gesellschaft“<sup>48</sup> mehr gibt.

Die Netzwerktheorien haben vor allem die inneren Beschränkungen bei der materiellen Handlungsfähigkeit des Staates betont. Nach außen trat dieser – seit dem Westfälischen Frieden von 1648 – weiterhin als formal souveräner Akteur auf. Erst die Interdependenzansätze innerhalb der Theorien internationaler Politik zeigten, dass die formale Souveränität immer weniger geeignet war, auch die materiellen Zielvorstellungen durchzusetzen.<sup>49</sup> Auch hier wurden Verflechtungsstrukturen und eine Ausweitung der Akteurskonstellationen beobachtet.<sup>50</sup> Die bisher exklusiv auftretenden Institutionen (z.B. *Auswärtiges Amt* oder *Quai d'Orsay*) innerhalb der Regierung wurden durch andere Ministerien<sup>51</sup> und durch ein plurales Gebilde politischer, kultureller, wirtschaftlicher (nicht-staatlicher) Akteure ergänzt (z.B. Menschenrechtsorganisationen, transnationale Konzerne u.a.).<sup>52</sup> Letztere werden unter dem Schlagwort „Vergesellschaftung der Außenpolitik“ (Czempiel) diskutiert.<sup>53</sup> Die juristische Sichtweise, wonach die Außenbeziehungen eines Staates als einheitliches Staatshandeln anzusehen seien und exklusiv in der Exekutivspitze geformt werden, wurde damit immer problematischer.

Im Unterschied zu den nationalen Regierungssystemen sind die strukturellen Voraussetzungen der Politikverflechtung im transnationalen Raum jedoch völlig unterschiedlich. Hier fehlt es größtenteils an zivilgesellschaftlichen Organisationen (Parteien, Kammern, Börsenaufsicht u.a.) und damit auch an neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen. Stattdessen sind die Arenen durch „lockere Kopplung“ (Mayntz) und sogenannte „trisektorale Netzwerke“<sup>54</sup> (öffentlicher

<sup>46</sup> Vgl. Willke (1991, 111 u. 155ff.); s.a. Willke (1991, 43).

<sup>47</sup> Vgl. Mayntz (1995, 156); s.a. von Beyme (1991, 26 u. 30f.), Dreier (1986, 43f.).

<sup>48</sup> Mayntz (1995, 165), Herv. i. Orig. .

<sup>49</sup> Vgl. Grande/Risse (2000, 253f.); siehe hier auch zur Unterscheidung zwischen formeller und materieller Souveränität.

<sup>50</sup> Vgl. Keohane/Nye (1972), Haftendorn (1978).

<sup>51</sup> Vgl. Wewer (1993, 19), Kewenig (1976, 37f.).

<sup>52</sup> Vgl. Merle (1982, 312ff.); s.a. Wildhaber (1971, 1 u. 25f.), Tomuschat (1978, 18ff.), Jung (1993, 185), Fastenrath (1986).

<sup>53</sup> Vgl. Eberwein/Kaiser (1998, 4).

<sup>54</sup> Vgl. Mayntz (2001, 36f.) mit Beispielen und weiteren Literaturangaben.

Sektor, Unternehmen, andere gesellschaftliche bzw. private Akteure) geprägt. Die Akteure handeln relativ autonom und suchen Lösungen in eng umgrenzten Sachgebieten. Die in den supranationalen Verhandlungsarenen entstehenden Normen sind zudem hoch fragmentiert und beinhalten zahlreiche räumliche und inhaltliche Überschneidungen mit bereits existierenden Regelungen.<sup>55</sup> Mayntz bringt dies auf den Punkt: „Nationalstaaten sind darauf angelegt, regiert zu werden. Die ‚Welt‘ dagegen existiert nur, sie ist nicht verfaßt und als Ganzes gestaltet, und kaum regulierte Prozesse spielen darin eine zentrale Rolle.“<sup>56</sup>

Die Beobachtungen der Steuerungstheorie bedeuten für die Parlamentarismusforschung, dass es heute um den Platz der parlamentarischen Akteure im Mehrebenensystem geht. Will man Funktionen des Parlaments untersuchen, so sind die transnationalen Ebenen mit zu berücksichtigen. Dabei gibt es Gründe anzunehmen, dass Parlamente zu den Verlierern im Labyrinth der Mehrebenenentscheidung gehören. Die Entdeckung der Netzwerkstrukturen und der neokorporatistischen Entscheidungsverfahren hat zunächst die Aufmerksamkeit von ihnen wegbewegt, da man die Entscheidungsmacht in anderen Arenen vermutete.<sup>57</sup> Auch ist wahrscheinlich, dass die Entscheidungsbefugnisse einzelner nationaler und subnationaler Organe an Gewicht eingebüßt haben, da die horizontalen und vertikalen Verflechtungen die Autonomie der nationalstaatlichen Akteure reduzieren. Dies gilt auch für die Exekutive, doch sind es immerhin deren Vertreter, die in den supranationalen Arenen verhandeln.

Zugleich muss aus steuerungstheoretischen Gründen berücksichtigt werden, dass die Ausweitung von Akteurskonstellationen nicht zwangsläufig parlamentarische Funktionen untergräbt. Aus historischer Perspektive lässt sich z.B. für das Mediensystem das Gegenteil beobachten. Es gilt heute als wichtiger Akteur des Agendasettings<sup>58</sup> und der Kontrolle innerhalb des politischen Systems. Das Fernsehen tritt dabei beispielsweise zwar als Konkurrent des Parlaments auf, verstärkt aber auch dessen Wirkung. Ähnlich interpretiert Howard die Entwicklung der Medien nach dem Ersten Weltkrieg als Ausweitung und Stärkung der parlamentarischen Kontrolle. Denn mit Hilfe eines weiteren gewaltenteiligen Akteurs konnte Öffentlichkeit für bisher geheime (außenpolitische) Themen hergestellt werden.<sup>59</sup> Auch die Entscheidungskompetenzen supranationaler Organisationen führen nicht automatisch zu einem Bedeutungsverlust nationaler Parlamente. So haben die Bestimmungen des Völkerbundes nach dem Ersten Weltkrieg die Kontrollmöglichkeiten der Parlamente verbessert, da Geheimverträge untersagt wurden (Art. 18) und die nationalen Volksvertretungen von den Informationen durch den Staatenbund profitierten.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Vgl. zum Vorstehenden Mayntz (2001, 42f.).

<sup>56</sup> Vgl. Mayntz (2001, 44).

<sup>57</sup> Vgl. von Beyme (1997, 47).

<sup>58</sup> Vgl. von Beyme (1997, 28ff.).

<sup>59</sup> Vgl. Howard (1974 [1948], 61ff. u. 163).

<sup>60</sup> Vgl. Howard (1974 [1948], 37ff.).

Die neuen Steuerungsmodelle wirken sich aber auf die demokratischen Legitimationsstrukturen aus. Dies geschieht erstens durch ihren ausgeprägten informellen Charakter. So wird beispielsweise beobachtet, dass sich innerhalb des parlamentarischen Systems die Entscheidungen in Runde Tische, Beratungsgremien, informale Arenen u.a. verlagern und damit vor allem die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments geschwächt wird.<sup>61</sup> Zweitens können die Vermehrung der Entscheidungsstrukturen und die damit einhergehenden Mischlegitimationen parlamentarische Funktionen wie Repräsentation und Gesetzgebung in ihrer Tragweite reduzieren.<sup>62</sup> Manche Autoren sehen deshalb gar eine „post-parlamentarische Ordnung“, in der das Parlament marginalisiert ist und im besten Falle noch zu- oder abstimmen kann.<sup>63</sup> Dem ist entgegen zu halten, dass das Parlament nicht nur die außerhalb zustande gekommenen Entscheidungen absegnet, sondern Rahmen- und Symbolfunktionen besitzt. Dabei ist es nicht nur Ort des Letztentscheids, sondern kann nach Thaysen durch die Richtungskontrolle im Rahmen pluraler Interessenrepräsentanz, schiedsrichterlicher Entscheidungen und Prioritätensetzung Orientierungsmuster für das politische System bereitstellen.<sup>64</sup>

In diesem Sinne lässt sich die von Benz vorgeschlagene Theorie der „losen Kopplung“ für diese Arbeit operationalisieren.<sup>65</sup> Obwohl sie unter neokorporatistischen Annahmen entwickelt wurde, sind ihre Vorgaben für die transnationale Politik anschlussfähig. Benz kommt durch eine Verbindung von steuerungs- und demokratietheoretischen Aspekten zu dem Ergebnis, dass Demokratiedefizite von Verhandlungssystemen weder durch eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle, noch durch die Demokratisierung von Verbänden reduziert werden können (in beiden Bereichen beispielsweise durch imperative Mandate gegenüber der Verhandlungsführung). Im ersten Fall reduziere der Parteienwettbewerb die Effizienz von Verhandlungen, im zweiten geschehe dies durch den eingeschränkten Handlungsspielraum der Verbandsvertreter. Nach Benz untergräbt das imperative Mandat die Kooperationsfähigkeit von Akteuren, weshalb effektive Kooperation nur in „[...] oligarchischen, elitären, intransparenten und selektiven Politikstrukturen“<sup>66</sup> möglich sei. Durch den erhöhten Kooperationsbedarf moderner Governance entsteht das Dilemma, dass effektive – aber demokratische Beteiligungsformen verletzende – Verhandlungssysteme tendenziell parlamentarische Verfahren verdrängen. Eine Möglichkeit die Aushöhlung demokratischer Strukturen zu vermeiden, sieht Benz durch die Aufwertung diskursiver Verfahren: Nicht kooperationsschädliche imperative Mandate, sondern

---

<sup>61</sup> Vgl. von Beyme (1998, 29).

<sup>62</sup> Vgl. Lepsius (1999, 25 u. 71f.); ähnlich Grimm (1995, 8f.).

<sup>63</sup> Vgl. Burns (1994, 170), Burns (1999, 169); siehe schon früh zu dieser These für den Fall Großbritannien Richardson/Jordan (1979).

<sup>64</sup> Vgl. Thaysen (1997, 434).

<sup>65</sup> Vgl. Benz (1998); siehe hier zum Folgenden.

<sup>66</sup> Benz (1998, 212).



parallele Beratungen in verschiedenen Arenen mit möglichst unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen sollten das Entscheidungssystem prägen:

„Lose Kopplung bedeutet eine Verbindung getrennter Systeme, die deren Eigendynamik nicht oder nur begrenzt unterbindet und damit ein hohes Maß an Flexibilität sichert. Entscheidungen in einer Arena sollten nicht, wie bei der engen Kopplung, Entscheidungszwänge in einer anderen Arena erzeugen, sondern dort als Argumente und Informationen eingebracht werden.“<sup>67</sup>

Bedingungen für das Gelingen des Modells sind: (a) ausdifferenzierte Strukturen der Interessenvermittlung, beispielsweise durch eine Ergänzung parlamentarischer Arenen mittels gesellschaftlicher Diskussionsforen oder Plebiszite; (b) ausdifferenzierte Strukturen der Kooperation durch Mehrebenenpolitik unterschiedlicher Akteure (Regierungsvertreter, Fachbeamte, Parlamentarier). Da Macht in diesem Modell auf zahlreiche Arenen verteilt ist, wird „Einfluss“ das zentrale Steuerungsmittel; er entsteht durch vielfältige und wechselseitige Kommunikationsprozesse, die im Idealfall durch „querliegende“ Strukturen wie Parteien oder Verbände abgesichert sind. Zentrale Bedeutung kommt dabei den „Öffentlichkeitsstrukturen“ zu, da sie den Verhandlungssystemen Publizität verleihen können. Die Parlamente – obwohl Verlierer der kooperativen Staats-tätigkeit – können ihre Relevanz durch die Öffentlichkeitsfunktion steigern. In diesem Sinne verleiht „[p]arlamentarische Öffentlichkeit [...] Informationen und Argumenten das notwendige Gewicht, welches die verhandelnden Repräsentanten auch dann zu ihrer Beachtung motiviert, wenn die eigentlichen Verhandlungsprozesse informell und nichtöffentlich ablaufen.“<sup>68</sup>

### 1.3 Integrationsforschung

„All the world's a stage,  
And all the men and women, meere Players;  
They have their Exits and their Entrances,  
And one man in his time playes many parts [...]“

SHAKESPEARE: *As You Like It*, Act. 2, Scene 7.

Die Integrationsforschung entstand in den Sozialwissenschaften mit dem Ende des Ersten Weltkrieges.<sup>69</sup> Sie befasst sich mit den Voraussetzungen, Prozessen und Folgen regionaler Integration von mehr oder weniger zusammenhängenden geografischen, kulturellen und/oder politischen Räumen. Aufschwung erhielt der Forschungszweig infolge des europäischen Einigungsprozesses. Seit den 1990er Jahren kam dann die Globalisierungsdebatte hinzu, die das Weltsystem

---

<sup>67</sup> Benz (1998, 215).

<sup>68</sup> Benz (1998, 218).

<sup>69</sup> Vgl. Bergmann (1995, 214).

im Blick hat. Da der Globalisierungsforschung ein eigenes Unterkapitel gewidmet ist, konzentriert sich die Analyse in diesem Abschnitt auf die EU. Hier wird ein „[...] kaum abzuschließende[r] Wachstums- und Differenzierungsprozess [...]“<sup>70</sup> beobachtet, der zu immer umfassenderen Handlungsbefugnissen, einer Ausdifferenzierung des Verhandlungs- und Entscheidungssystems sowie einer umfangreichen Rechtsetzung der Union führte.<sup>71</sup> Die nationalen Akteure und Institutionen orientieren sich dabei zunehmend an den politisch-institutionellen Vorgaben der europäischen Ebene, was zu einer „[...] Verschmelzung von nationalen und supranationalen Handlungsinstrumenten und Verfahren [führt].“<sup>72</sup> Im Folgenden soll es vor allem um die integrations- und demokratietheoretischen Erkenntnisse dieses Forschungszweiges gehen, insofern sie die Parlamentsperspektive berücksichtigen.

Bei den Integrationstheorien zur EU konkurrieren drei unterschiedliche Modelle: (1) Föderalismus; (2) Intergouvernementalismus und (3) Neo-Funktionalismus.<sup>73</sup>

(1) Als Opposition standen sich zunächst der Föderalismus und der Intergouvernementalismus in der Diskussion gegenüber. Anhänger föderalistischer Theorien sehen den europäischen Einigungsprozess langfristig in ein supranationales Staatsgebilde nach dem Vorbild der USA münden. Das wichtigste Integrationsinstrument ist hier eine zentrale Instanz (z.B. Kommission, Verfassung), die die ökonomischen und sozialen Verflechtungen zwischen einzelnen Staaten fördert (*function follows form*). Für die Föderalisierungsthese spricht, dass sich die EU durch die Ausweitung des Mehrheitsentscheids im Rat, die Stärkung des EP und den Entwurf eines Vertrags über eine europäische Verfassung<sup>74</sup> in Richtung Bundesstaat bewegt. Heute wird dieser Ansatz durch die Mehrebenentheorie weitergeführt. Dabei tritt tendenziell das Regierungshandeln zu Gunsten multipler über alle Ebenen gespannter Netzwerkstrukturen zurück und das nationale Parlament erscheint nur noch als *ein* Akteur unter vielen (s.u.).<sup>75</sup>

(2) Der Intergouvernementalismus betont hingegen die Nationalstaaten und die nationalen Regierungen als Akteure der Kooperation. Die Zusammenarbeit findet auf Basis eines „Staatenbundes“ – wie sie durch internationale Organisationen entstehen – statt. Die gemeinsamen Politiken basieren dabei auf einem „Verbund von Regimen“, in denen die Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln, Normen und Institutionen aushandeln. Dieses Modell erlaubte an Souveränitätsvorstellungen festzuhalten, wie sie seit dem Westfälischen Frieden in der Staatstheorie formuliert wurden. Die nationalstaatlichen Parlamente erscheinen

---

<sup>70</sup> Maurer (2002, 27).

<sup>71</sup> Vgl. Maurer (2002, 27ff.), mit weiteren Literaturangaben.

<sup>72</sup> Maurer (2002, 30); siehe zu dieser „Fusionsthese“ ausführlich Wessels (1992).

<sup>73</sup> Siehe zusammenfassend zu den drei Ansätzen und im Folgenden Bergmann (1995, 213ff.) und Giering (2002, 261ff.).

<sup>74</sup> Siehe *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (2003).

<sup>75</sup> Siehe beispielsweise von Beyme (1997); siehe zu den Mehrebenentheorien auch Kap. 1.2, S. 54.

hierbei als (traditionelle) Akteure der Außenpolitik, beispielsweise im Rahmen ihrer *ex post* Kontrolle internationaler Verträge. Die Frage, ab welchem Zeitpunkt die zwischenstaatliche Kooperation einer Integration weicht, kann freilich nicht eindeutig beantwortet werden. Auch wurde spätestens seit dem EUV deutlich, dass man sich in Richtung eines neuen Souveränitätsmodells bewegte.<sup>76</sup>

(3) Der Neofunktionalismus basiert auf dem klassischen Funktionalismus (Mitrany), ökonomischen Integrationskonzepten (Balassa) sowie kommunikations- beziehungsweise lerntheoretischen Transaktionsanalysen (Deutsch). Dabei wird vorausgesetzt, dass sich die einmal aufgebaute Zusammenarbeit in verschiedenen Etappen insbesondere durch die Ausweitung von Interdependenzstrukturen durch sogenannte „spill-over“-Effekte auf immer mehr Bereiche überträgt: Die Freihandelszone entwickelt sich aus der ökonomischen Logik zu einer Zollunion, später zum Binnenmarkt und schließlich zu einer Wirtschafts- und Währungsunion; nach der „Krönungsthese“ folgt die politische Integration als Konsequenz und Abschluss der Bewegung (*form follows function*). In der Logik dieses Ansatzes übernimmt zunehmend das EP die Funktionen der nationalen Parlamente, so dass auf europäischer Ebene ein Legitimationsmuster spiegelbildlich zu demjenigen der Nationalstaaten entsteht.

Eine ausschließliche Anwendung einer dieser Theorien ist – trotz ihrer gegensätzlichen Ausgangshypothesen – nicht möglich. Dieses Problem zeigt sich bereits bei der Benennung der Konstruktion. Begriffe wie Bundesstaat oder Staatenbund lassen sich auf die Union nicht ohne weiteres anwenden, andere Termini haben den Nachteil, dass sie entweder umständlich sind (wie der vom Bundesverfassungsgericht kreierte „Staatenverbund“) oder der Dynamik des Prozesses nicht gerecht werden (wie der von Lijphart geschaffene Begriff der „Konsoziation“<sup>77</sup>). Das europäische System verfolgt gleichzeitig mehrere Integrationswege, die in einer unablässigen „géometrie variable“ in Form institutioneller, sektoraler, mitgliedschaftlicher und zeitlich flexibler Strukturen auftreten, es ist ein „[...] political animal which is constantly changing [...]“<sup>78</sup> Diese komplexen Verflechtungen stehen auch bei der Bewertung der Funktionen nationaler Parlamente im europäischen Mehrebenensystem im Mittelpunkt.

Geprägt wurden die Auseinandersetzungen zunächst durch die Diskussion um die sogenannte „Demokratiedefizitthese“, die mit der zunehmenden Integration in den Blickpunkt kam.<sup>79</sup> Sie nährte sich aus institutionell-parlamentarischen und politisch-kulturellen Überlegungen: Zum einen kam es mit der immer umfassenderen Kompetenzübertragung zu Bereichen parlamentsunabhängiger Entscheidungen, da das EP nicht in gleichem Maße Kompetenzen hinzugewann;

<sup>76</sup> Vgl. Luchaire (1994), der von der Ablösung der traditionellen nach innen und außen gerichteten Souveränitätsidee spricht.

<sup>77</sup> Siehe hierzu ausführlich Schmidt (2000, 428ff.).

<sup>78</sup> Andersen/Kjell (1993, 9).

<sup>79</sup> Siehe zur umfangreichen Literatur zu diesem Problembereich Maurer (2002, 22, Fn. 27); hier auch zur Zusammenfassung der Diskussion Maurer (2002, 42ff.); s.a. Abromeit (2001), Zürn (1996), Pöhle (1993).

zum anderen wurde die Demokratisierung der europäischen Ebene selbst wegen des fehlenden europäischen Demos und einer mangelnden „Wir-Identität“ (Elias) in Frage gestellt. Bis zur Entstehung einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit bleiben aus dieser Sicht die nationalen Parlamente für die demokratische Rückbindung der Europapolitik zentral. Für die Demokratisierung der europäischen Ebene favorisierte die Literatur zunächst im Rahmen der Kompensationsthese die Aufwertung des EP zu einer vollwertigen, den nationalen Parlamenten vergleichbaren Institution. Insbesondere politisch-kulturell bedingte Defizite machten eine praktische Umsetzung dieser Strategie allerdings schwierig. Anfang der 1990er Jahre entstand deshalb als Reaktion auf die Maastricht-Diskussion die „Zwei-Stränge“-Lehre, die im Rahmen eines Mehrebenenparlamentarismus die Kontroll- und Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente im EU-System in den Vordergrund rückte.<sup>80</sup>

In föderalen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland kamen dabei auch die Länderebenen in den Blick. Im Bundesstaat könnte die Politikverflechtung „im Kleinen“ das vorwegnehmen, was auf europäischer und teilweise weltweiter Ebene geschieht. So bestätigt Hölders Untersuchung des baden-württembergischen Landtages die Politikverflechtung und die Beobachtungen eines „kooperativen Föderalismus“ in Deutschland. Damit stieg zum einen die Komplexität des Entscheidungsprozesses, zum anderen weitete sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus. Folge dieser Entwicklung war ein Einflussverlust der Landesparlamente, der durch die Eingriffe der EU in die ursprünglichen Hoheitsbereiche der Länder noch verstärkt wurde.<sup>81</sup> Hölder vermutet, dass die Bedeutung des Parlaments von dessen formalen Kompetenzen abhängt<sup>82</sup> und folgert aus deren Schwächung einen Niedergang der Legitimationsfunktion. Insbesondere sei die Rolle des (baden-württembergischen) Landtages als Kontrollinstanz der Regierungstätigkeit in Frage gestellt.<sup>83</sup> Hingegen haben die Landesexekutiven an Bedeutung gewonnen, denn diese konnten von der Neuregelung des innerstaatlichen Verfahrens bei der Willensbildung innerhalb der Europapolitik profitieren (Art. 23 GG). Im europäischen Integrationsprozess sind sie die eigentlichen Gewinner.<sup>84</sup>

Die These von der Stärkung der Exekutive wird auch für die nationale Ebene im Rahmen der Steuerungsdiskussion formuliert. Die Erkenntnis, dass Policies vor allem von den exekutiven Eliten initiiert und damit meist auch dominiert werden, ist schon älteren Datums<sup>85</sup>; neu ist hingegen die Vermutung, dass die

<sup>80</sup> Vgl. hierzu Maurer (2002, 19ff.); siehe zur Kompensationsthese Huber (1995, 122ff.); s.a. kritisch Misch (1996, 972ff.), Smith (1996, 13).

<sup>81</sup> Hölder weist dies mit Fallbeispielen aus der Umweltpolitik, der Haushaltsgesetzgebung, der Justiz- und Rechtspolitik, der Kulturpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung, der Bildungspolitik und der Rundfunkhoheit nach; s.a. Metzmeier (2001, 93).

<sup>82</sup> Vgl. Hölder (1998, 16).

<sup>83</sup> Vgl. Hölder (1998, 19 und 32ff.).

<sup>84</sup> Vgl. Hölder (1998, 119); ähnlich Metzmeier (2001, 43); siehe hierzu auch Kap. 2.3.1; S. 86.

<sup>85</sup> Vgl. Loewenberg (1969, 282 u. 288), Bracher (1980 [1963], 424), Blondel (1973, 38 u. 74).

Verflechtungsstrukturen die Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen gegenüber ihren Gesellschaften und den heimischen Interessenverbänden stärken<sup>86</sup>, oder von den nationalen Regierungen dazu benutzt werden, um das eigene Parlament zu umgehen.<sup>87</sup> Die Volksvertretungen erscheinen damit als Verlierer der doppelten Politikverflechtung (Europa, Bundesländer bzw. Regionen), was Konsequenzen für das Verfassungssystem hat. Es wird eine „Entparlamentarisierung“ des Entscheidungsprozesses beobachtet<sup>88</sup> und folgerichtig befürchtet, dass nationale Parlamente eines Tages nur noch den Einfluss von Regionalparlamenten besitzen könnten.<sup>89</sup> Andere Autoren gehen noch weiter, indem sie eine „[...] Auflösung des parlamentarischen Verfassungsstaates“<sup>90</sup> oder eine „amputation par le haut“<sup>91</sup> befürchten.

Zugleich wurde aber auch eine Anpassung nationaler Parlamente an die europäische Ebene seit Anfang der 1990er Jahre beobachtet.<sup>92</sup> Ob die Parlamente dabei ihre Kontrollfunktion verbessern konnten, ist allerdings umstritten. Vergleichende Studien ergaben, dass die Reformen nur eine moderate Steigerung des parlamentarischen Einflusses erbrachten.<sup>93</sup> Für den Bundestag wird gleichwohl von „[...] echter Mitwirkung [...]“<sup>94</sup> oder auch von einem „[...] fein austarieren System der ‚Staatsleitung zur gesamten Hand‘[...]“<sup>95</sup> gesprochen. Auch beim französischen Parlament wird betont, dass es ausgehend von einer schwachen Position an Mitwirkungsmöglichkeiten hinzugewonnen hätte.<sup>96</sup>

---

<sup>86</sup> Vgl. Schirm (2001), Streeck (1998, 11), Moravcsik (1997); ähnlich Page (1996, 37f.), Marschall (1999, 94), Kamann (1997, 333), Nicoud (1995, 186), Blanquet (1995, 27), Töller (1995, 50).

<sup>87</sup> Vgl. Maurer/Wessels (2001, 434); ähnlich Maurer (2002, 16).

<sup>88</sup> Vgl. Töller (1995, 14 u. 50); ähnlich Huber (1995, 113), Giddings (1996, 304).

<sup>89</sup> Vgl. Carstairs/Ware (1991, 174).

<sup>90</sup> Wessels (1992, 52).

<sup>91</sup> Pélassy (1992, 169).

<sup>92</sup> Vgl. Maurer (2002), Maurer/Wessels (2001), Maurer (2001), Hourquebie (1999), Kamann (1997), Weber-Panariello (1995).

<sup>93</sup> Vgl. Maurer (2002, 437), Maurer/Wessels (2001, 19 u. 435); ähnlich Raunio/Hix (2000), Raunio (1999), Hourquebie (1999, 74 u. 200f.); Einfluss nur bei konstitutionellen Fragen nicht jedoch bei der Gesetzgebung sieht Töller (2004, 48).

<sup>94</sup> Vgl. Hauck (1999, 66).

<sup>95</sup> Vgl. Fuchs (2001, 233).

<sup>96</sup> Vgl. Nuttens/Sicard (2000, 90); ähnlich Szukala/Rozenberg (2001, 248), Blanquet (1995, 30ff.); mit Einschränkung Dubouis (1996, 49ff.); Kamann spricht in diesem Zusammenhang von einer „Überkompensation“ oder „Parlamentarisierung“; vgl. Kamann (1997, 194).

## 1.4 Globalisierungsforschung

« Le vaisseau spatial Terre est propulsé par quatre moteurs associés et en même temps incontrôlés ; science, technique, industrie, capitalisme (profit). »

EDGAR MORIN, *Une mondialisation plurielle*, in: *Le Monde* 26. März 2002, 19.

Das Phänomen „Globalisierung“ ist in den letzten Jahren zu einem „neuen Paradigma“ der Forschung und ganz allgemein zu einem „Leitmotiv unseres Zeitalters“ geworden.<sup>97</sup> Die Anfänge der „Globalisierungsforschung“ finden sich bereits bei den Interdependenzansätzen der 1970er Jahre.<sup>98</sup> Diese machten erstmals auf die steigenden Austauschbeziehungen und Empfindlichkeiten zwischen verschiedenen Ebenen aufmerksam und erlaubten eine objektivere Machtbeschreibung als die bis dahin dominante realistische Schule der Internationalen Beziehungen, die sich vornehmlich um Verhältnisse zwischen Nationalstaaten oder diesen und internationalen Organisationen kümmerte.<sup>99</sup> Den Interdependenzansätzen ging es um den Einfluss eines „globalen Systems“<sup>100</sup> auf die Akteure in den Nationalstaaten, wobei der Begriff „Interdependenz“ auf die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Ländern und/oder verschiedenen Akteuren abzielte.<sup>101</sup> Die Globalisierungsdebatte hat gleichwohl in drei Punkten eine neue Qualität<sup>102</sup>: *Erstens* kam es zu einer erheblichen Ausweitung des Untersuchungsfeldes und zu einer Verschiebung des Fokus von festen Einheiten auf die „Verschmelzung“ dieser Einheiten. Integrationsbewegungen werden dabei insbesondere in der Weltwirtschaft beobachtet, wobei der prozesshafte Charakter der Entwicklung in den Vordergrund tritt: „While the term ‚interdependence‘ refers to a condition, ‚globalization‘ includes the notion of a process.“<sup>103</sup> Die Integration darf aber nicht als eine Einbahnstraße missverstanden werden; Globalisierungsprozesse können auch Desintegration und Fragmentierung hervorrufen.<sup>104</sup> *Zweitens* kam es zu einer Abkehr vom „methodologischen Nationalismus“ (Zürn). Die Ansätze der Interdependenzforschung und der Internationalen Beziehungen gingen von unterscheidbaren nationalen Gesellschaften und dem Souveränitätskonzept aus. Viele Arbeiten zur Globalisierungsproblematik stellen diese Prämissen in Fra-

<sup>97</sup> Vgl. Held/McGrew (2001, 1).

<sup>98</sup> Siehe hierzu die Untersuchungen von Keohane/Nye (1972). Erstaunlich früh fand sich hier bereits die Forderung nach „nachhaltiger Entwicklung“ in integrierten und interdependenten Systemen; vgl. Keohane/Nye (1977); siehe zur rechtswissenschaftlichen Diskussion den Beitrag von Tomuschat (1978).

<sup>99</sup> Vgl. Vasquez (1992, 844).

<sup>100</sup> Vgl. kritisch zur Idee der Welt als System Mayntz (2001, 38f.).

<sup>101</sup> Vgl. Birnbaum (1982, 158f.); s.a. Keohane/Nye (1977, 8ff.). Den Theorien der Interdependenz standen andere der „Abhängigkeit“ gegenüber, die ihren Fokus nicht auf den Staat, sondern auf soziale Klassen richteten; vgl. Birnbaum (1982, 162).

<sup>102</sup> Vgl. Zürn (2002, 235ff.).

<sup>103</sup> Zürn (2002, 237).

<sup>104</sup> Vgl. Zürn (2002, 245); siehe zur Dialektik von Globalisierung und Regionalisierung beispielhaft Voelzkow (1996).

ge. Die zunehmende Verregelung von immer mehr Sachgebieten durch internationale Regime und Organisationen zeigt, dass der Nationalstaat nicht mehr allein handelt und sich dessen Rolle in der verflochtenen Weltpolitik ändert. Die Annahmen hierüber gehen in der Literatur allerdings weit auseinander: Es ist von Zerfall<sup>105</sup> und Schwächung<sup>106</sup> bis zur Beibehaltung<sup>107</sup> oder sogar Stärkung<sup>108</sup> einzelner nationalstaatlicher Strukturen die Rede. *Drittens* führten die skizzierten Entwicklungen zu nurmehr verschwommenen Grenzen zwischen den Fachdisziplinen „Vergleichende Politikwissenschaft“ und „Internationale Beziehungen“.<sup>109</sup>

Es kann hier nicht darum gehen, die zahlreichen Arbeiten über das Globalisierungsthema darzustellen. Zu berücksichtigen sind allerdings die Ergebnisse demokratietheoretischer Ansätze zum Thema. Ihnen ist gemeinsam, dass sie auf schmaler empirischer Basis argumentieren und widersprüchliche Ergebnisse vorweisen. Generalisierende Aussagen oder gar tragfähige Theorien lassen sich deshalb kaum aufstellen.<sup>110</sup> Die sich vornehmlich auf die „Governance“ beziehungsweise auf „Global governance“ konzentrierende Literatur nutzt die Netzwerktheorien auch für die Beschreibung der transnationalen Zusammenhänge, wobei es ihr meist um die Handlungsressourcen des Nationalstaates im komplexen Mehrebenensystem geht.<sup>111</sup> Durch die Mischung öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure<sup>112</sup> entsteht in den „post-nationalen“ Entscheidungsarenen nach Zürn eine neue Qualität bei der Aushandlung von verbindlichen Normen (europäisches Mehrebenensystem, „global polity“): spezialisierte Subsysteme treten mit korporativen und häufig wechselnden Handlungseinheiten auf, bei denen eine gemeinsame Identität nur eine geringe Rolle spielt. Die Akteure sind vornehmlich durch das „Problemlösungsinteresse“ motiviert und eher am *common good* als am *common interest* orientiert. Zudem werden abgeschwächte Hierarchien und das Fehlen einer zentralen Autorität beobachtet, welche Maßnahmen und Regulierungen durchsetzen könnte. Die in supranationalen Arenen genutzten Verfahren sind daher eher am Konsens als am Mehrheitsentscheid orientiert.<sup>113</sup> Auch kommt den Marktmechanismen eine wachsende Bedeutung zu, da der fehlende „Umsetzungszwang“ zu einer Stär-

<sup>105</sup>Vgl. van Creveld (1999), Schlesinger (1997, 12).

<sup>106</sup>Vgl. Ake (1997).

<sup>107</sup>Vgl. König (1993, 244f.).

<sup>108</sup>Vgl. Schirm (2001, 149).

<sup>109</sup>Vgl. Zürn (2002, 248f.).

<sup>110</sup>Vgl. Zürn (2002, 248), Grande/Risse (2000, 245).

<sup>111</sup>Vgl. Grande/Risse (2000).

<sup>112</sup>Vgl. Held/McGrew (2001), Grande/Risse (2000), Zürn (2002). Deutlich wird der Bedeutungsgewinn globaler Governance-Strukturen, wenn man die Entwicklung von völkerrechtsfähigen und nicht-völkerrechtsfähigen *Intergovernmental Organizations* (IGO) und *Non-Governmental Organizations* (INGO) betrachtet: 1909 lag die Zahl der völkerrechtsfähigen IGOs bei 37, hinzu kamen 176 INGOs; 1997 waren es 258 völkerrechtsfähige und 1.592 nicht-völkerrechtsfähige IGOs bzw. 15.965 INGOs; vgl. Deutscher Bundestag (2002).

<sup>113</sup>Vgl. zum Vorstehenden Zürn (2002, 249).

kung der gesellschaftlichen Selbstorganisation bei der Verteilung von Ressourcen führt.<sup>114</sup>

Inwieweit unter diesen Bedingungen Chancen für demokratische Politik und parlamentarische Beteiligung entstehen, ist umstritten. Man kann vier Argumentationsmuster unterscheiden:

(1) Aus liberaler Perspektive werden die dargestellten Tendenzen als Festigung der Demokratie begrüßt. Mit der Stärkung von marktwirtschaftlichen Strukturen und der Deregulierung wird die Wirtschaft entpolitisiert und der Staat muss sich bei seinen Eingriffen in die individuellen Freiheiten der Bürger beschränken. Zugleich ist der Bedeutungsgewinn exekutiver Akteure durch die internationalen Verhandlungsarenen vorteilhaft, da er dem Staat hilft, seine im Übergang zur sozialen Demokratie verlorene Unabhängigkeit zurückzugewinnen.<sup>115</sup>

(2) Pessimistische Autoren mit einem input-orientierten Demokratieverständnis sehen hingegen in den transnationalen Phänomenen einen Abbau demokratischer Kontrollmechanismen und zeichnen, meist mit Betonung der ökonomischen Prozesse, ein düsteres Bild. Mit dem Ende des Kongruenzprinzips wird der Nationalstaat und in seinem Schlepptau das Parlament zum (ungeplanten) Kandidaten der „kreativen Destruktion“ (Schumpeter). Beobachtet wird eine „globale Theologie des Marktes“, welche die Demokratie „irrelevant“ erscheinen lässt: Macht üben die zahlreichen globalen und meist privaten Akteurskonstellationen unabhängig von demokratischen Strukturen aus.<sup>116</sup> Dabei kommt es – wie andere Autoren betonen – zu einem Rückzug des Modus „Recht“ und einer Auflösung der engen Verbindung von Demokratie und Rechtsstaat. Schneller und effizienter als die „Globalisierung des Rechts“ entwickle sich das „Recht der Globalisierung“. Eine „plutocratie cosmopolite“ schaffe auf den Ruinen des Staates ihre eigenen Normordnungen<sup>117</sup> und den Parlamenten bleibe nur noch die symbolische Gesetzgebung.<sup>118</sup> Die unterstellte Eigendynamik der Prozesse führt aus dieser Perspektive auch zu einer Beschränkung der (gewählten) Exekutive, die ob der komplexen Verflechtungen nur noch Handlungschancen als „vermittelnde Vermittlerin“<sup>119</sup> besitzt.

(3) Anhänger eines eher instrumentellen Demokratiebegriffes sehen im Zwang zum transnationalen Interessenausgleich noch kein grundsätzliches demokratietheoretisches Problem. Da Handlungsebenen zunehmend funktional und nicht mehr territorial definiert sind, kommt es zwar zu einem Dilemma zwischen effektiver Problemlösung auf supranationaler Ebene und den (natio-

---

<sup>114</sup>Vgl. Adda (1998, 114).

<sup>115</sup>Vgl. Streeck (1998, 12ff.).

<sup>116</sup>Vgl. Ake (1997, 285).

<sup>117</sup>Vgl. Delmas-Marty, Mireille (2001): La difficile naissance du droit de demain, in: *Le Monde*, 16. November 2001, 16.

<sup>118</sup>Vgl. Vec (1999).

<sup>119</sup>Vgl. Narr (1995, 350ff.).



nalstaatlichen) demokratischen Verfahren<sup>120</sup>, doch demokratische Entscheidungen in internationalen Arenen (WTO, G7 u.a.) sind prinzipiell möglich. Allerdings muss hierzu das input-orientierte Demokratieverständnis durch output-orientierte Überlegungen im Sinne von gemeinwohlorientierten Politikergebnissen ergänzt werden.<sup>121</sup> Auch birgt die Einschränkung nationaler Handlungspotenziale die Möglichkeit, gemeinschaftliche Ressourcen für nationale Policyziele zu nutzen. Damit können durch kollektives Handeln Ziele erreicht werden, die alleine nicht mehr zu erreichen sind.<sup>122</sup> Aus demokratietheoretischen Gründen werden Entscheidungen aus dieser Perspektive erst dann problematisch, wenn es unter der Voraussetzung unterschiedlicher Identitäten zum Mehrheitsentscheid kommt. Unter den in internationalen Arenen normalerweise vorherrschenden Einstimmigkeitsvoraussetzungen entsteht ansonsten eine „Kontrolle durch Konsens“ (Kaiser). Gleichwohl bleiben auch hier Fragen zur Transparenz von Entscheidungen und damit zu den Akteuren, welche den Konsens definieren und damit Ressourcen verteilen, unbeleuchtet. Nationale Parlamente erfüllen deshalb weiterhin eine wichtige Rolle und sollten nach Kaiser ihre begleitenden Kontrollstrukturen für eine „Reparlamentarisierung“ der supranationalen Issues ausbauen.<sup>123</sup> Zunächst sind aber die Abgeordneten Häuser aus strukturellen Gründen die Verlierer im Mehrebenensystem: Sie können nur *ex post* auf Vorlage der Regierung entscheiden, und auch als Akteure in den internationalen Arenen spielen sie nur eine „randständige Rolle“.<sup>124</sup>

(4) Eine erhebliche Akzentverschiebung unternehmen Autoren, die von einer „Welt als System“ ausgehen. Sie kritisieren tendenziell den strukturellen Vorrang der Nationalstaaten und fordern die Umwandlung der Weltpolitik in eine „Welt-Innenpolitik“<sup>125</sup>. Die Vorschläge zu einer konkreten Ausgestaltung derselben sind aber meist diffus; tendenziell wird – auf den Erfahrungen des liberalen Verfassungsstaates aufbauend – ein subsidiär geordnetes föderales System in Betracht gezogen.<sup>126</sup> Durch politische Lernprozesse angestoßen, entstehen hierbei – im Sinne idealistischer Ansätze der Internationalen Beziehungen – höher entwickelte Ordnungsmodelle, die die vorstaatliche „Wolfsgesellschaft“ überwinden<sup>127</sup> und durch weltweite Steuerung negative Effekte des Marktes im Sinne des keynesianischen Wohlfahrtsmodells ausgleichen.<sup>128</sup> Ganz optimistische Autoren

<sup>120</sup>Vgl. Dahl (1994); ähnlich Österud (1996, 180).

<sup>121</sup>Vgl. Scharpf (1996, 17f.).

<sup>122</sup>Vgl. ähnlich Wallace (1981, 113f.).

<sup>123</sup>Vgl. Kaiser (1998).

<sup>124</sup>Vgl. Marschall (2002, 381).

<sup>125</sup>Der Begriff „Weltinnenpolitik“ wurde während des Kalten Krieges von Carl Friedrich von Weizsäcker geprägt; vgl. Weizsäcker (1963, 13ff.). Es ging Weizsäcker dabei um die Institutionalisierung einer überstaatlichen Ordnung, die den Staaten die Souveränität über einseitige völkerrechtliche Rechtsakte wie die Kriegserklärung nehmen sollte; vgl. Baade (1962, 92).

<sup>126</sup>Vgl. McGrew (2001), Seidelmann (1996), Held (1997).

<sup>127</sup>Vgl. Seidelmann (1996, 456f.).

<sup>128</sup>Vgl. Valaskakis (2001, 11); s.a. *Le Monde* 26. März 2002, 1+19.

sehen sogar bereits das Heraufziehen einer „kosmopolitischen“<sup>129</sup>, „transnationalen“<sup>130</sup> oder „globalen Demokratie“<sup>131</sup>. Die Entwürfe hierzu zeigen allerdings eine gewisse Ratlosigkeit, was gewählte supranationale Körperschaften angeht. So berücksichtigt McGrews Modell der „global democracy“ zwar Regierungen („liberal internationalism“), internationale Organisationen, Verbände und Staaten („cosmopolitan democracy“) sowie „selbstregierte Gemeinschaften“ („radical communitarianism“), parlamentarische Vertretungskörperschaften fehlen aber gänzlich.<sup>132</sup> Auch in der umfassendsten Zusammenstellung der Forschungsergebnisse zum Globalisierungsthema (Held/McGrew 2001) findet sich im Index das Wort „parliament“ nicht. Offensichtlich scheinen parlamentarische Strukturen für einen supranationalen oder transnationalen Gebrauch kaum geeignet zu sein; zumindest spielen sie bis heute hierbei nur eine marginale Rolle.<sup>133</sup> Wie dem auch sei, die Literatur kümmert sich selten um den Beitrag nationaler Parlamente zur Legitimation der supranationalen Politik und sucht tendenziell nach Möglichkeiten der Ersatzlegitimation. Die Notwendigkeit auch die globale Politik an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit rückzubinden, obwohl sie sich weitgehend der empirischen Beschreibung entzieht, wird deshalb zu Recht als momentan „[...] größte intellektuelle Herausforderung [...]“<sup>134</sup> empfunden.

## 1.5 Zusammenfassung und Hypothesenbildung

Parlamente waren beim Institutionalisierungsprozess der Moderne bisher eine „erfolgreiche Spezies“ (Patzelt). Sie haben den (demokratischen) politischen Systemen Bestands- und Entwicklungsvorteile gebracht. In der wissenschaftlichen Diskussion entstand im Gegensatz zur Parlamentarismuskritik des 19. Jahrhunderts, zwischen den beiden Weltkriegen oder im Rahmen des Ost-West-Konflikts ein Minimalkonsens, innerhalb dessen parlamentarische Institutionen wichtige Funktionen für das politische System und die Gesellschaft zugewiesen bekommen. Ähnlich dem Einvernehmen über eine weltweite marktwirtschaftliche Wirtschaftsbasis hat sich innerhalb des Demokratiediskurses das Parlament durchgesetzt. Nach dem Ende des Kolonialismus und des Kommunismus dehnten sich demokratische Strukturen weltweit aus und in deren Gefolge die Parlamente. In Ländern mit langer demokratischer Tradition behielten sie ihre Position. Man kann deshalb vom abgelaufenen Jahrhundert als „Jahrhundert der Parlamente“ (Boynton) sprechen. Zugleich war es auch eine Epoche der demokratischen Konsolidierung oder Demokratisierung des (westlichen) Nationalstaates. Dieser stellte den idealen Raum zur Verfügung, in dem die Gesellschaft demokratisch

---

<sup>129</sup>Held (1997).

<sup>130</sup>Beck (1999, 15).

<sup>131</sup>McGrew (2001).

<sup>132</sup>Vgl. McGrew (2001, 417).

<sup>133</sup>Vgl. Marschall (2002, 381).

<sup>134</sup>Nohlen (2001, 183).

auf sich selbst einwirken konnte.<sup>135</sup> Eine Voraussetzung, die nun mit der Globalisierung und Europäisierung so nicht mehr gegeben ist. Die Staaten ähneln immer mehr „penetrierten Systemen“, was eine demokratische (parlamentarische) Politik offenbar schwierig gestaltet. Der Literaturüberblick hat ergeben, dass erhebliche Zweifel an der Funktionsfähigkeit von Parlamenten bei der transnationalen Politik bestehen, weshalb der Erfolg parlamentarischer Institutionen unter den Voraussetzungen einer Intensivierung von Globalisierung und Europäisierung einem Pyrrhussieg gleichen könnte.

Die Hypothesenbildung erfolgt mit Hilfe des im Einleitungskapitel begründeten funktionalen Ansatzes auf der Basis der identifizierten Parlamentsfunktionen.

- *Kontrollfunktion*: Die Steuerungs-, Integrations- und Globalisierungsforschung hat nachgewiesen, dass Governance im transnationalen Raum durch Verflechtungen und Netzwerke geprägt ist. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Parlamente auf die Internationalisierung im Rahmen ihrer Anpassungsstrategien mit dem Versuch einer verstärkten (transnationalen) Netzwerkbildung reagierten. Problematisch erscheint dabei, dass sich Abgeordneten Häuser offenbar langsamer als andere Akteure an die Öffnung des Nationalstaates anpassen können.<sup>136</sup>
- *Gesetzgebungsfunktion*: In der Parlamentarismusforschung wird parlamentarischen Akteuren nur geringer Einfluss auf transnationale Materien zugesprochen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Die Kontrolle der Volksvertretungen findet meist *ex post* statt, die Konsensrate bei internationalen Verträgen ist hoch, und Abgeordnete haben oft nur geringes Interesse an diesbezüglichen Themen. Hinzu kommt ein schwindender materieller Einfluss, da viele Normen von „außerhalb“ übernommen oder bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden müssen. In Bezug auf die EU wurde dabei von einer unmittelbaren (Tätigwerden des Parlaments ist nicht mehr möglich) und mittelbaren (die europäische Rechtsetzung untersagt ein Tätigwerden nicht, obgleich enge inhaltliche Vorgaben existieren) Funktionseinschränkung gesprochen.<sup>137</sup> Dies führt zu einem Verlust an Kompetenzen und damit nach Schüttemeyer auch zu einer Veränderung bei den Funktionen.<sup>138</sup> Die Schwäche bei der materiellen Gestaltung der transnationalen Politik führt dazu, dass eher bei anderen Beteiligungsverfahren Einfluss zu vermuten ist. Da nur über eine verbesserte parlamentarische Kontrolle die Einbußen wenn nicht kompensiert, dann zumindest reduziert werden können<sup>139</sup>, ist anzunehmen, dass beide Parlamente versuchen, ihren

---

<sup>135</sup>Vgl. Habermas (1998).

<sup>136</sup>Vgl. Bieber (1994).

<sup>137</sup>Vgl. Töller (1995, 43f.).

<sup>138</sup>Vgl. Schüttemeyer (1978, 266).

<sup>139</sup>Siehe zu dieser Kompensationsthese Schüttemeyer (1978).

materiellen Einflussverlust durch die Stärkung formaler und informaler Kontrollmechanismen auszugleichen.

- *Repräsentationsfunktion*: Alle vorgestellten Forschungsrichtungen gehen von einer Ausweitung der Akteurskonstellationen und Issues aus und beobachten den Bedeutungsgewinn internationaler Organisationen bei der Normerstellung. Zahlreiche Autoren betonen zudem die Eigendynamik ökonomischer Prozesse, die die Steuerungschancen der Politik und des einzelnen Bürgers vermindern. Damit wird die Möglichkeit, Bürgerinteressen nach dem *demand-input*-Modell in Policies zu transformieren, vermehrt von intervenierenden Variablen und den „funktionalen“ Repräsentationsstrukturen internationaler Organisationen mitbestimmt. Es ist nach Boynton deshalb zu vermuten, dass parlamentarische Akteure verstärkt dazu neigen, von einem *acting-out*-Modell der Repräsentation zu einem *acting-to*-Modell überzugehen: „Instead of acting out the will of the electorate it is acting to create a will in the electorate.“<sup>140</sup> Mit anderen Worten: Die parlamentarischen Akteure versuchen, die Informations- und Lehrfunktion des Parlaments zu stärken – was eine Hinwendung zu öffentlichkeitsrelevanten Strukturen parlamentarischer Kontrolle vermuten lässt. Damit können Konsensfaktoren innerhalb des politischen Systems gestärkt werden.
- *Legitimationsfunktion*: In den neuen Formen der Governance sind parlamentarische und demokratische Strukturen schwächer als im Nationalstaat ausgebildet. Auch spielen nationale Parlamente in internationalen Verhandlungssystemen nur eine geringe Rolle; offenbar sind sie hierfür auch gar nicht geeignet. Da diese aber an Bedeutung gewonnen haben, ist zu vermuten, dass die Legitimationsfunktion nicht mehr in gleichem Maße wie dies im „geschlossenen Verfassungsstaat“ möglich war, erfüllt werden kann. Mit anderen Worten: Die oben beschriebene *formale Legitimation* durch Vetorechte verschiebt sich graduell zu Gunsten einer mit Kontroll- und Symbolfunktionen ausgefüllten *latenten Legitimation*.

---

<sup>140</sup>Boynton (1992, 283); s.a. von Beyme (1999, 269).

## Kapitel 2

# Verfassungsrechtliche Umwelt des Deutschen Bundestages und der Assemblée nationale

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789, Art. 3.*

Parlamente können wie alle Institutionen über ihre verfassungsrechtliche Umwelt näher erklärt werden. Sie besteht aus dem Zusammenfluss verschiedener politischer Kulturen beziehungsweise von Regelsystemen, die als Grundlage des politischen Handelns von den Akteuren bereits vorgefunden werden.<sup>1</sup> Institutionen kann man insofern auch als „geronnene“ politische Kulturen verstehen, in denen sich ein langlebiges historisches Gedächtnis manifestiert. Die dialektische Spannung von Beharrung und Wandel innerhalb des Parlaments entspringt dem Anpassungsdruck, der sich durch die historisch veränderbare Polity ergibt. Diese bestimmt in erheblichem Maße Kompetenzen, Möglichkeiten und Einschränkungen der handelnden Akteure und damit die parlamentarische Funktionserfüllung. Ziel dieses zweiten Kapitels ist es deshalb, in einer Kontextanalyse auf der Basis des oben identifizierten Vier-Ebenen-Schemas (globale, europäische, nationale, regionale Ebene) die Möglichkeiten und Hindernisse für die beiden Parlamente zur Anpassung an die veränderte Umwelt genauer zu fassen und diesbezügliche Hypothesen zu erstellen.<sup>2</sup> Folgende Umwelteinflüsse werden hierfür berücksichtigt: (1) *globale Ebene*: Internationale Organisationen und die klassischen Handlungsformen der zwischenstaatlichen Beziehungen bilden den – nationale Rechtsordnungen umspannenden – Rahmen des internationalen Rechts; (2) *europäische Ebene*: Die EU entwickelte sich in

<sup>1</sup> Vgl. zum Begriff „politische Kultur“ statt vieler Rohe (1994, 162).

<sup>2</sup> Siehe zur Notwendigkeit der Kontextanalyse auch Steffani (1988, 260) und Thyssen/Davidson/Livingston (1988, 517).

den letzten fünfzig Jahren zu einer die Mitgliedstaaten überwölbenden (verfassungsrechtlichen) Struktur, die immer mehr einem föderalen System gleicht. Anpassungsstrategien nationaler Akteure verlaufen insbesondere in diesem Rahmen.<sup>3</sup> (3/4) *nationale/regionale Ebene*: Die normative Position und die Stellung der untersuchten Parlamente sind zunächst abhängig von den nationalen Verfassungen, wobei insbesondere der Grad an Föderalismus, Regierungskontrolle (Exekutive/Legislative-Beziehung) und Konsens (Parteienvariable) Auswirkungen auf das Institutionenverhalten hat. Hier werden auch die Unterschiede für die parlamentarische Funktionserfüllung in beiden Systemen vermutet. Im Rahmen unterschiedlicher Ausgangslagen muss für den deutschen Fall das Verhältnis von Bund und Ländern beachtet werden, der Bundesrat als „Vetopunkt moderner Demokratie“ (Riescher/Russ) besitzt hier erhebliches Einflusspotenzial. In Frankreich hingegen hat der Staatspräsident eine herausragende Stellung im politischen System und findet aus diesem Grund eine privilegierte Berücksichtigung. Daneben ist das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung innerhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ausschlaggebend. Als wichtigste Verbindungsclammer innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses hat die Parlamentarismusforschung dabei die Parteien ausgemacht.<sup>4</sup> Ihre Steuerungsleistung muss entsprechend für die Einflusspotenziale des Parlaments mitbedacht werden, denn moderne Abgeordnetenhäuser sind „parteienstaatlich gesteuerte Gremienparlamente“.<sup>5</sup> Als wichtige Vetospieler des politischen Systems gilt gleiches auch für die Verfassungsgerichte.

## 2.1 Völkerrecht/Internationales Recht

Die Nationalstaaten sind durch Globalisierung und Europäisierung nicht in einer „Weltinnenpolitik“ aufgegangen.<sup>6</sup> Es kam aber sowohl nach innen wie nach außen zu einer „partiellen Entstaatlichung“ (Delbrück): Die Politik übertrug staatliche Aufgaben auf private (bzw. privat-öffentliche) Akteure oder gab Kompetenzen des Zentralstaates an subnationale Einheiten ab, gleichzeitig kam es zu einem Transfer von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen.<sup>7</sup> In den letzten fünfzig Jahren kann man deshalb eine zunehmende „[...] Entterritorialisierung hoheitlicher Funktionen und des Rechts [beobachten].“<sup>8</sup> Dies entspricht einer Öffnung der Nationalstaaten, die ihre spiegelbildliche Entsprechung im „Eindringen“ der internationalen Rechtsordnungen in den innerstaatlichen Bereich findet. Supranationale Normen regeln damit nicht mehr nur das Verhalten der

<sup>3</sup> Vgl. Schild (2002).

<sup>4</sup> Vgl. von Beyme (1999, 237ff.), Norton (1990a, 144), Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 6, 526), Olson (1980, 23), Shaw (1979, 391), Mezey (1995, 203).

<sup>5</sup> Vgl. von Beyme (2002, 284); siehe zur Bedeutung der Parteien auch Mezey (1994, 436), Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 6 u. 526) und von Beyme (1997, 370).

<sup>6</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 63).

<sup>7</sup> Vgl. Delbrück (2002, 10).

<sup>8</sup> Delbrück (2002, 17).

Staaten untereinander, wie dies in der klassischen Phase des Völkerrechts beobachtet wurde, sondern überwölben die nationalen Verfassungen mit einer übergeordneten Struktur. Das komplexe Normengeflecht des Völkerrechts<sup>9</sup> entsteht heute in drei großen Bereichen: (1) internationale Organisationen, (2) völkerrechtliche Verträge, (3) sonstige Handlungsformen:

(1) Das von *internationalen Organisationen* ausgehende Recht bekam im letzten Jahrhundert eine immer wichtigere Rolle für die nationalen Rechtsordnungen. Als eigene, von den Staaten unabhängige Rechtspersönlichkeiten verteilen internationale Organisationen materielle (IWF, Weltbank) und immaterielle Güter wie Freihandel oder Menschenrechte (WTO). Sie nutzen dabei regulatorische Instrumente wie *völkerrechtliche Verträge* und rechtlich nicht verbindliche *Empfehlungen* (Resolutionen, Beschlüsse). Wie hieraus Einschränkungen für die nationale Rechtsetzung entstehen, weist Delbrück mit dem System der WTO nach<sup>10</sup>: Die 1995 gegründete Nachfolgeorganisation des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) legt die Regeln des Welthandels fest. Mitglieder der WTO sind durch das Single-package Prinzip *ipso iure* gleichzeitig Vertragsparteien mehrerer Abkommen<sup>11</sup>, die insbesondere zwei Merkmale aufweisen: Erstens kommt ihnen im Falle von Konflikten mit multilateralen Verträgen Vorrang zu (Art. XVI: 3); zweitens verpflichten sich die Mitgliedstaaten, ihre Rechtsordnungen an die Verträge anzupassen (Art. XVI: 4). Die Harmonisierung geschieht u.a. durch zahlreiche materielle Vorschriften und Verfahrensregeln, an die sich die nationalen Verwaltungen zu halten haben.<sup>12</sup> Zwar besitzen die Regelungen keine unmittelbare Wirkung und die Staaten sind formal für die Umsetzung und Anwendung des WTO-Rechts zuständig, doch wird diese Freiheit durch die Schaffung eines von den nationalen Gerichtsbarkeiten unabhängigen Streit-schlichtungsverfahrens (DSU) eingeschränkt. Delbrück sieht hierin ein Indiz für den Prozess einer „partiellen“ Entstaatlichung.

(2) Unter den klassischen Handlungsformen des Völkerrechts (Gewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze, einseitige rechtsgestaltende Erklärungen) gilt der *völkerrechtliche Vertrag* als das vielseitigste und wichtigste Instrument eines „[...] ever growing and developing international regulatory system.“<sup>13</sup> Be-

<sup>9</sup> Die unmissverständlichste Begriffsbestimmung von *Völkerrecht, internationalem Recht* und *innerstaatlichem Recht* stammt von Kimminich/Hobe: Demnach ist „[...] innerstaatliches (nationales) Recht [...] das von einem Staat gesetzte und auf dessen Territorium geltende Recht; internationales Recht gilt über die Grenzen hinweg. Völkerrecht ist internationales öffentliches Recht“ (Kimminich/Hobe 2000, 12). In diesem Sinne werden die Begriffe auch in dieser Arbeit benutzt.

<sup>10</sup> Siehe zum Nachfolgenden Delbrück (2002, 13ff.).

<sup>11</sup> Diese umfassen das GATT 1994, das *General Agreement on Trade and Services* (GATS), das *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property* (TRIPS) und das *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

<sup>12</sup> So müssen die Mitgliedstaaten etwa nach Art. VI GATS die unparteiische Anwendung von innerstaatlichen Regelungen bzw. Maßnahmen beim Handel mit Dienstleistungen garantieren; siehe hierzu und zu weiteren Beispielen Delbrück (2002, 14).

<sup>13</sup> Vgl. Tietje (1999, 26).

reits 1901 betonte Michon, dass viele Verträge direkt die einzelnen Bürger betreffen und damit nicht unbedingt nur Verhältnisse unter Staaten behandelten, wie dies die klassische Vertragstheorie suggerierte<sup>14</sup>, und Anfang der 1970er Jahre sah man bereits jeden Aspekt der Regierungstätigkeit durch internationale Verträge berührt.<sup>15</sup> Zunehmend Verwendung finden dabei sogenannte „*Rahmenabkommen*“, zu deren Ausführung entweder Ergänzungsprotokolle oder die Einsetzung von Expertengremien vorgesehen sind. Die Ergänzungsprotokolle stellen rechtsdogmatisch Vertragsänderungen dar, erhalten jedoch oft durch ein vereinfachtes Verfahren mit Mehrheitsentscheid unter den Vertragsparteien Geltung. Man kann hierin wie Delbrück eine Verlagerung des Rechtsetzungsprozesses hin zur Exekutive sehen, was die Mitwirkung der Parlamente einschränkt.<sup>16</sup> Gleiches gilt für „*Regierungsabkommen*“, die nicht der Ratifizierung des Parlaments unterliegen, obwohl sie oftmals in ihrer Bedeutung kaum von völkerrechtlichen Verträgen zu unterscheiden sind.<sup>17</sup>

(3) Unter den *sonstigen Handlungsformen* finden sich Strukturen, die im Rahmen des gestiegenen Abstimmungsbedarfs ebenfalls an Bedeutung gewonnen haben. Darunter zählen *internationale Konferenzen* oder Begegnungen oberster Staatsorgane, wie sie beispielsweise durch die G8-Gipfel, das Weltwirtschaftsforum in Davos u.a.m. stattfinden. Ihr Institutionalierungsgrad ist unterschiedlich. Die Häufigkeit dieser Treffen führt zu einer verstärkten Kommunikation und Vernetzung der Entscheidungsträger und verschafft diesen eine internationale Identität. Meist stehen am Ende solcher Begegnungen Erklärungen oder schriftliche Kommuniqués. Die dabei aufgestellten Forderungen und Zielbestimmungen können an die Stelle von vertraglichen Festlegungen treten oder diesen vorausgehen, Wirkungskraft entfalten sie auch wegen ihrer besonderen symbolischen Bedeutung.<sup>18</sup> Sie gehören zu den Bereichen des sogenannten *soft law*, das zwar nicht einklagbar ist, aber durch seine symbolische und kommunikative Durchdringung der politischen Systeme von den Akteuren als Verhaltensmaßregel akzeptiert wird. Als zunehmend wichtiger erscheinen auch *privatwirtschaftliche Regulierungssysteme* (Handelsschiedsgerichtsbarkeit, Ratingagenturen), denen gemeinsam ist, dass sie durch „Regulierung ohne Regierung“ internationalen Akteuren Handlungssicherheit bieten.<sup>19</sup>

Auf der Basis dieser Befunde kommt Delbrück zu dem Schluss, dass das System der souveränen Staaten durch ein Mehrebenensystem ersetzt wurde. Die Souveränität ist dabei vielfach gebrochen und der Staat hat „[...] seine zum klassischen Staatsbild gehörende Allzuständigkeit, seine Allkompetenz und ausschließliche Gebietshoheit eingebüßt [...]“<sup>20</sup> Dies führt zu der Frage, inwieweit

---

<sup>14</sup> Vgl. Michon (1901, 477).

<sup>15</sup> Vgl. Wildhaber (1971, 13).

<sup>16</sup> Vgl. Delbrück (2002, 16).

<sup>17</sup> Vgl. Wilker (1988, 284).

<sup>18</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 46f.).

<sup>19</sup> Vgl. Sassen (1999).

<sup>20</sup> Vgl. Delbrück (2002, 19); siehe ähnlich Jeffery (1999), Di Fabio (2001), Sassen (1999).



eine „global polity“ beziehungsweise ein „Weltinnenrecht“ entstanden ist, was „[...] eine objektive Rechtsordnung bedeuten [würde], deren Geltung nicht mehr von der jeweiligen Zustimmung der Staaten abhängt, sondern vielmehr legislativen Charakter annimmt.“<sup>21</sup> Manche Autoren sehen einen solchen (globalen) Ordnungsentwurf im Rahmen der UNO angedacht:

„In the result, the United Nations itself has been transformed from a limited, treaty-based organization that would be limited strictly to its original treaty-defined competences [...] to something approaching a constitutional system of world order, operating autonomously through its own parliamentary-style legislating organs and its co-ordinating executive and judicial institutions. This progressive constitutionalizing of the international law-making process has meant that the bulk of contemporary international law can be traced back to UN sources [...]“<sup>22</sup>

Auch die Entwicklung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) stützt die These von der Konstitutionalisierung der supranationalen Ebene. Als sektoriales Rechtssystem zum Schutz der Menschenrechte wurde das Gericht mit universeller Zuständigkeit konzipiert.<sup>23</sup> Damit wird die „governance without government“-These (Rosenau/Czempiel) relativiert. Dies kann allerdings nicht davon ablenken, dass für die Durchsetzung einer demokratischen *global governance* zahlreiche Hindernisse bestehen (dominante nationale Eigeninteressen, Machtasymmetrien, Unilateralismus u.a.).<sup>24</sup> Insgesamt entfernen sich die Verfahren zur Herstellung von verbindlichen Normen von den bisher in den Nationalstaaten vorfindbaren demokratischen Willensbildungsprozessen.

## 2.2 Die Europäische Union

« Le renouveau du régime parlementaire est en réalité le résultat d'une révolution négative. Si une Union européenne viable émerge des tendances fédératives manifestées actuellement, il se peut que, de négative, cette révolution devienne positive. »

CARL J. FRIEDRICH: Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires, 134.

In einem breiten Begriffsverständnis umfasst Europapolitik alle seit dem Zweiten Weltkrieg mit europäischer Beteiligung entstandenen Regionalorganisationen, deren Verfahren und Policies. Sie haben zu einer weitgehenden Verschachtelung der Nationalstaaten in ein eng umspanntes Geflecht von Beziehungsstrukturen, Obligationen und Abhängigkeiten geführt, wie Abbildung 2.1 zeigt. Ein einheitliches *Europarecht* entstand jedoch nicht. Der Begriff verweist lediglich auf eine Sammelbezeichnung für höchst unterschiedliche Rechtsnormen,

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag (2002, 433), mit weiteren Literaturangaben.

<sup>22</sup> McWhinney (1992, 867).

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2002, 434).

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Deutscher Bundestag (2002, 432ff.).

die sich vom „supranationalen“ Recht der Europäischen Gemeinschaften über verschiedene Völkerrechtsnormen bis zu sogenannten „soft laws“ erstrecken.<sup>25</sup> Im Folgenden kann es nicht darum gehen, die hieran beteiligten Akteure im Einzelnen zu beschreiben. Bereits oben wurde dargestellt, wie internationale Organisationen der globalen Ebene auf die nationalen Verfassungsordnungen einwirken. Ähnliches gilt für die NATO, die WEU, den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat, die OSZE und den Europarat.<sup>26</sup> Dieser Abschnitt konzentriert sich deshalb auf die Rechtsordnung der EU<sup>27</sup>.

Die Union entstand auf der Basis völkerrechtlicher Verträge und stellt ein zwischen Nationalstaat und internationaler Organisation angesiedeltes, zwitterhaftes System dar: eingebunden sind die Mitgliedstaaten durch die intensive Zusammenarbeit ihrer Regierungen einerseits und ein übergeordnetes Institutionengefüge andererseits. Dabei entstehen graduell unterschiedlich integrierte Policies, wobei innerhalb der geschichtlichen Entwicklung eine zunehmende Integrationsdichte festzustellen ist. Die Befugnisse der Union beschränkten sich zunächst auf sektoral begrenzte ökonomische Policies (Kohle und Stahl, Binnenmarkt, gemeinsamer Agrarmarkt). Doch weitete sich der unionseigene Kompetenzrahmen auch auf andere Gebiete beständig aus. In diesem Wachstums- und Differenzierungsprozess von Akteuren und Institutionen entstand ein hoch komplexes politisches System.<sup>28</sup> Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich u.a. in der – dem „magischen Viereck“ ähnlichen – Zielbestimmung des Art. 2 EG<sup>29</sup> und im Unionsvertrag, der eine „[...] immer engere Union der Völker Europas [...]“ vorsieht (Art. 1 Abs. 2 EUV). Welche Neuerung die europäische Integration für die nationalstaatlich geprägten Regierungssysteme bedeutete, zeigt

<sup>25</sup> Vgl. Lecheler (2000, 18f.).

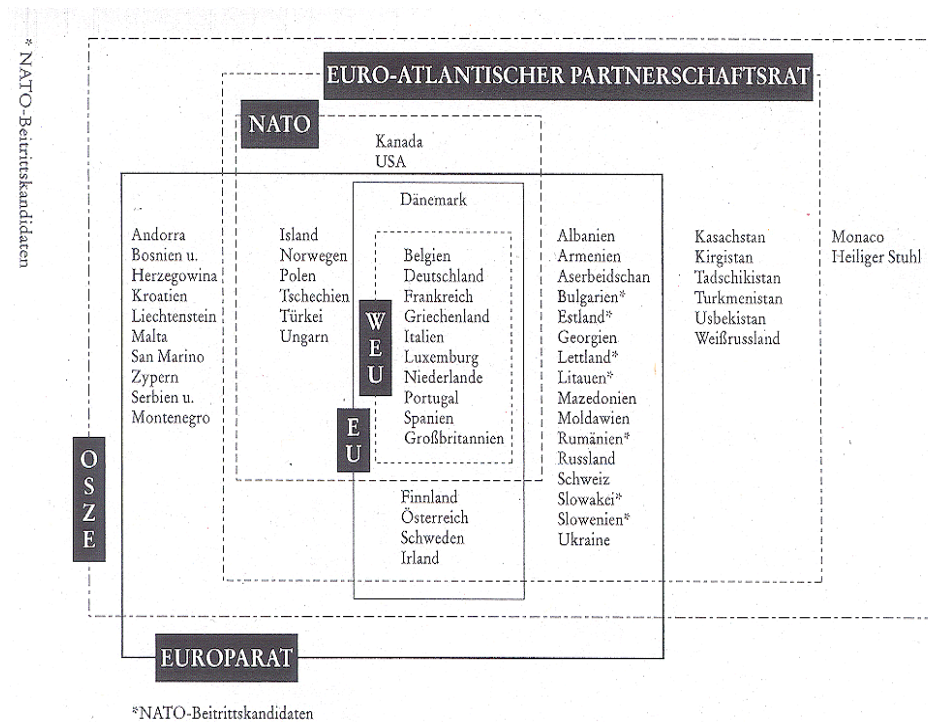
<sup>26</sup> Innerhalb dieser Strukturen kommt dem *Europarat* eine herausragende Bedeutung zu. Er wurde als erste europäische Regionalorganisation nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet und hat vor allem in der Menschenrechtspolitik einen prägenden Einfluss auf die Mitgliedstaaten. Bis heute verabschiedete er über 170 Konventionen, unter denen besonders die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) vom 4. November 1950 mit elf Zusatzprotokollen, die *Europäische Sozialcharta* vom 18. Oktober 1961, die *Anti-Folter-Konvention* vom 26. November 1987 und die *Minderheiten-Konvention* vom 1. Februar 1995 herausragen. Durchsetzungsfähigkeit erhalten diese Normen durch den *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* in Straßburg; vgl. Kimminich/Hobe (2000, 137).

<sup>27</sup> Die Rechtsordnung der EU besteht aus dem *europäischen Gemeinschaftsrecht* (EG, EAG) und dem *Unionsrecht*, wie es durch den Maastrichter Unionsvertrag entstand, der mit seiner „Drei-Säulen-Konstruktion“ die EG, EAG und EGKS sowie die intergouvernementale Zusammenarbeit verband; vgl. Lecheler (2000, 18f.).

<sup>28</sup> Vgl. Maurer (2002, 29); s.a. Maurer/Wessels (2001, 18).

<sup>29</sup> Aufgabe der Gemeinschaft ist es demnach, „[...] eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männer und Frauen, ein beständiges, nicht-inflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedern zu fördern“ (Art. 2 EG); vgl. Lecheler (2000, 37, Fn. 32).

Abbildung 2.1: Verschachtelung der europäischen Ebene



Quelle: Lecheler (2003, 21).

das vor fünfzig Jahren geäußerte Erstaunen Carl J. Friedrichs über die Vielschichtigkeit der (noch relativ einfachen) EGKS. Er sah in der Gemeinschaft eine „verblüffende“ Kombination des deutschen und französischen Systems (der IV. Republik): „Le statut projeté cherche à combiner le nouveau système allemand [...] avec le régime parlementaire français de façon si complexe que l’observateur en est ahuri.“<sup>30</sup> Die Komplexität wurde auch empirisch nachgewiesen: Maurer hat ausgerechnet, dass in der Zeit von 1952 bis 1998 von der Gemeinschaft 52.799 Rechtsakte erlassen wurden, von denen im Dezember 1998 insgesamt 9.776 allgemein verbindliche Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Abkommen gültig waren.<sup>31</sup> Das EU-System beeinflusst damit fast alle Regelungsbereiche des klassischen Nationalstaates und entfaltet „[...] beachtliche regulative sowie direkt (Agrarpolitik, Regional- und Kohäsionspolitik) und indirekt wirkende (Binnenmarktvorschriften, Umweltpolitik, Sozialpolitik) redistributive Wert- und Normzuweisungen in den nationalen Staatsordnungen

<sup>30</sup> Friedrich (1954, 131).

<sup>31</sup> Vgl. Maurer (2002, 27f.), mit weiterführender Literatur.

ihrer Mitglieder.“<sup>32</sup> Tendenziell sinkt dabei der materielle Handlungsspielraum nationaler Parlamente entsprechend der Integrationstiefe einer Policy.

Im europäischen Rechtssystem unterscheidet man zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht.<sup>33</sup> Das *Primärrecht* besteht aus den drei Gründungsverträgen EWGV (nun EG), EAGV u EGKSV und den späteren Änderungsverträgen, einschließlich der Protokolle, Satzungen und Erklärungen. Zugleich gehören hierzu allgemeine ungeschriebene Rechtsgrundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip sowie die Grundrechte. Von der Gemeinschaft im Rahmen ihrer auswärtigen Kompetenz (z.B. auf Grundlage von Art. 310 EG oder Art. 133 EG) abgeschlossene Abkommen gehören ebenfalls zum Gemeinschaftsrecht, befinden sich in der Normenhierarchie aber zwischen dem Primär- und Sekundärrecht. Das *Sekundärrecht* oder abgeleitete Recht beinhaltet die von den europäischen Institutionen verabschiedeten Normen. In Art. 249 EG wird definiert, in welchen Bereichen Rat und Parlament gemeinsam, der Rat alleine oder die Kommission tätig werden. Als Rechtsquellen im engeren Sinne gelten Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Empfehlungen und Stellungnahmen sind hingegen nicht verbindlich: *Verordnungen* haben allgemeine Gültigkeit, sie sind in ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Hieraus leitet sich u.a. auch der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor jedem nationalen Recht ab. Die Wichtigkeit dieses Ordnungsinstruments wird alleine durch die Zahlen belegt: Seit Gründung der EG wurden bis zum Jahr 2000 etwa 1700 Verordnungen verabschiedet; alleine 273 kamen dabei im Rahmen des Weißbuches zur Errichtung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 zur Annahme.<sup>34</sup> *Richtlinien* sind für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich, sie überlassen aber die Wahl der Form und Mittel den innerstaatlichen Stellen. So entsteht eine dem Bundesstaat ähnliche Rahmengesetzgebung (vgl. Art. 75 GG).<sup>35</sup> Die *Entscheidungen* sind in allen ihren Teilen für den oder die Adressaten verbindlich. Sie entsprechen in ihrer Wirkung einem Verwaltungsakt (Art. 249 EG). Die verschiedenen Normen des EU-Rechts belassen den einzelnen Mitgliedstaaten und damit ihren Parlamenten unterschiedliche Möglichkeiten. Bei Verordnungen bleibt ihnen kein Spielraum, bei den Richtlinien kommt es auf deren Regelungsintensität an. Je präziser eine Richtlinie Vorgaben setzt, desto genauer muss auch das nationale Umsetzungsrecht ausfallen. Dies kann vom

---

<sup>32</sup> Maurer (2002, 72).

<sup>33</sup> Siehe zum Nachfolgenden Lecheler (2000, 115ff.).

<sup>34</sup> Vgl. zusammenfassend die Tabellen in Sauron (2000, 22 u. 40). Eine große Zahl von Richtlinien und Verordnungen besitzt allerdings nur eine geringe politische Bedeutung, da das Gemeinschaftsrecht bisher keine Hierarchie der Rechtsakte entwickelte, wie sie im nationalen Recht mit Gesetz und Verordnung existiert; vgl. Wieczorek (1996, 338).

<sup>35</sup> Vgl. Lecheler (2003, 128). Wie Richtlinien wirken die nach Art. 34 EUV im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verabschiedeten Rahmenbeschlüsse.

„Abschreiben“ der Inhalte bis zu einer mehr oder weniger großen Interpretationsfreiheit führen.<sup>36</sup>

Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts haben im Fall eines Widerspruchs zum innerstaatlichen Gesetzesrecht auch vor deutschen oder französischen Gerichten einen Anwendungsvorrang.<sup>37</sup> Noch wesentlich weitgehender als innerhalb des internationalen Rechts, befinden sich die Nationalstaaten durch die europäische Ebene in Bereichen des „droit combiné“<sup>38</sup>. Dies zeigt sich auch in der Zahl der Politikfelder, die von der EU behandelt werden: wurden für die EWG noch 86 Policies gezählt, waren es beim Nizza-Vertrag bereits 254.<sup>39</sup> Die Gesetzgebungsfunktion der nationalen Parlamente wird hierdurch stark eingeraht und die materielle Normsetzungsfähigkeit eingeschränkt. Das Gesetz als „Gravitationszentrum“ des demokratischen Verfassungsstaates entfernt sich aus der ihm in der Staatstheorie zugedachten zentralen Position, und man kann in diesem Sinne tatsächlich einen „Niedergang“ oder eine „Fraktionierung“ dieses (parlamentarischen) Steuerungsmittels beobachten.<sup>40</sup> Konsequenterweise verändert sich die Staatlichkeit in Europa. Inwieweit dem Gebilde der EU bisher Verfassungsqualität zukommt ist allerdings umstritten. Manche Autoren sehen die Union nur in der Nähe einer „Kompetenz-Kompetenz“, da sie nicht souverän oder allzuständig ist.<sup>41</sup> Geht man hingegen von einem „postnationalen Verfassungsbegriff“ (Pernice) aus, gleichen die Gründungsverträge einem „contrat social européen“ und man kann – auch ohne expliziten Verfassungsvertrag – von einer „Verfassung der Union“ sprechen.<sup>42</sup>

Das europäische Normengeflecht umfasst zunehmend auch auswärtige Angelegenheiten. Neben den Mitgliedstaaten unterhält die EU als „kollektiver Akteur“ Außenbeziehungen durch diplomatische Aktivitäten und Beziehungen zu internationalen Organisationen und anderen Akteuren, die durch die fortlau-

<sup>36</sup> Vgl. Metzmeier (2001, 87). Manche Beobachter sehen nur noch geringe Unterschiede zwischen Richtlinien und Verordnungen. Immer detailliertere Richtlinien werden beklagt, die den Implementierungsspielraum der nationalen Parlamente erheblich einschränken: „[...] tout y est indiqué, jusque’à la place du tournevis et la manière de s’en servir“; Rapport public 1992 du Conseil d’État; zit. nach Assemblée nationale (1998, 22); diese Beobachtung wird durch Gespräche mit *Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung* bestätigt.

<sup>37</sup> Die Akzeptanz dieser Suprematie in den nationalen juristischen Systemen dauerte teilweise etwas länger. In Frankreich kam der *Cour de cassation* zu einem diesbezüglichen Urteil 1975, der *Conseil d’État* gar erst 1989; vgl. Assemblée nationale (1998, 21). Auch das BVerfG hat den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts bejaht; siehe BVerfGE 75, 244 unter Hinweis auf BVerfGE 31, 173ff.; vgl. Hesselberger (1996, 197); siehe auch die „Solange“-Entscheidungen des BVerfG (Solange I, BVerfGE 37, 271 ff.; Solange II, BVerfGE 73, 339 ff.).

<sup>38</sup> Assemblée nationale (1998, 22).

<sup>39</sup> Vgl. Maurer (2001, 34).

<sup>40</sup> Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000d, 35).

<sup>41</sup> Vgl. ähnlich O’Keeffe (1998). Diese Diskussion dürfte sich allerdings mit der Verabschiedung einer europäischen Verfassung erübrigen; siehe zum Verfassungsentwurf des Konvents *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (2003).

<sup>42</sup> Vgl. Pernice (2001, 194ff.).

fenden Vertragsänderungen immer umfassender wurden.<sup>43</sup> Die Zuständigkeit der europäischen Ebene entwickelte sich zunächst durch die in den Verträgen verankerten Zielorientierungen, bei denen völkerrechtliche Verträge notwendig wurden. Diese „ungeschriebenen“ Kompetenzen nutzte die Kommission, um die gemeinschaftlichen Außenbeziehungen auszuweiten. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen finden sich hierfür zudem in den Verträgen und insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Geschriebene Außenkompetenzen besitzt die EU bei Regelungen im Rahmen der Zollunion (Art. 26 EG) und bei der gemeinsamen Handelspolitik (Titel IX EG: Zoll- und Handelsabkommen, Exportkredite, Antidumping- und Anti-subsventionsmaßnahmen). Hierbei kommt ihr eine ausschließliche Zuständigkeit zu, womit sie beispielsweise als Akteur im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) auftritt. Gleiches gilt für den Abschluss von Assoziierungsverträgen (Art. 310 EG).<sup>44</sup> Die handelspolitischen Befugnisse werden im Titel XX des EG durch solche bei der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt. Hier besitzen allerdings auch die Mitgliedstaaten einen eigenständigen Handlungsspielraum.

Die Union hat nach den Urteilen des EuGH dann eine ausschließliche Außenkompetenz, wenn sie auch eine ausschließliche Binnenkompetenz besitzt. In nur partiell harmonisierten Politikfeldern kann es aber auch zu gemischten Abkommen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten kommen.<sup>45</sup> Das Verfahren zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen beginnt normalerweise mit einer Empfehlung der Kommission an den Rat, der diese zur Verhandlungsführung ermächtigt. Außer bei Assoziierungsverträgen, die Einstimmigkeit erfordern, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Das EP hat hierbei lediglich Informations- und Anhörungsrechte. Nur bei Assoziierungsabkommen und solchen Verträgen, die einen besonderen institutionellen Rahmen oder finanzielle Folgen für die Gemeinschaft ergeben, ist eine parlamentarische Zustimmung erforderlich (Art. 300 EG).

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP Art. 11-28 EUV) gewann ebenso wie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den 1990er Jahren erheblich an Bedeutung und rückte in die Nähe der EG, insofern als die Kommission mittlerweile ein den Mitgliedstaaten vergleichbares Initiativrecht besitzt (Art. 27 EUV).<sup>46</sup> Trotzdem blieb der zweite (wie auch der dritte) Pfeiler der Maastricht-Konstruktion auch nach den Revisionen von Amsterdam und Nizza eine vornehmlich intergouvernementale Arena. Weiterhin bestimmt die Einstimmigkeitsregel die Abstimmungen, wobei Enthaltungen

---

<sup>43</sup> Vgl. im Folgenden Lecheler (2003, 333ff.). Bis zum Amsterdamer Vertrag wurden zusätzlich zu den bestehenden Kompetenzen solche in den Bereichen der Währungs- und Devisenpolitik (Art. 111 EG), der Forschungs- und Technologiepolitik (Art. 170 EG) und der Umweltpolitik (Art. 174 EG) aufgenommen.

<sup>44</sup> Man unterscheidet hierbei in Entwicklungs-, Freihandels- und Beitrittsassoziationen; vgl. Lecheler (2000, 340).

<sup>45</sup> Vgl. Lecheler (2003, 352).

<sup>46</sup> Vgl. Regelsberger (2002, 225ff.).

eine Annahme des Beschlusses nicht unbedingt verhindern („konstruktive Enthaltung“). Durchführungsbeschlüsse sind hingegen auch mit qualifizierter Mehrheit möglich. Die GASP umfasst alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik und stellt mehrere Handlungsstrategien zur Verfügung.<sup>47</sup> Hierbei besitzt das EP nur Informations-, Anhörungs- und Anfragerechte – jedoch keine Entscheidungsrechte.

Zusammenfassend lässt sich das EU-System als eine Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Entscheidungsarenen verstehen.<sup>48</sup> Dabei ist insbesondere der Mehrheitsentscheid demokratietheoretisch problematisch, denn er lässt die Kontrolle der Regierung durch die nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten leer laufen. Bei Überstimmung der Regierungsvertreter im Rat ist die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament so nicht mehr gegeben. Dieser Befund und die beständige Ausweitung der gemeinschaftlichen Kompetenzen stehen am Ursprung einer bis heute nicht beendeten Diskussion um das „demokratische Defizit“ der EU. Sie entzündet sich vornehmlich an der Umgehung des Einstimmigkeitsprinzips im Rat oder hat die Bürokratisierung der Entscheidungsprozesse im Visier.<sup>49</sup> Seit dem EUV wird dieses Problem durch die vertragsrechtliche Institutionalisierung des Europäischen Rates verschärft. Auch hierfür sind kaum parlamentarische Kontroll- oder Mitwirkungsmechanismen auf europäischer Ebene vorhanden. Es gilt, was Maurer insgesamt beklagt: Die Internationalisierung der Entscheidungsfindung schreitet schneller voran, als deren demokratische Absicherung.<sup>50</sup>

Mit dem EUV wird aber auch eine Trendwende identifiziert, bei der das Parlamentarisierungskonzept der Union auf zwei Parlamentsebenen erweitert wurde. Bis dahin konzentrierten sich die Vertragsreformen (und die wissenschaftliche Auseinandersetzung) auf das Europäische Parlament als maßgebliche Demokratisierungsinstitution. Im Rahmen der sogenannten Kompensationsthese sollte durch eine Aufwertung des EP die europäische Ebene demokratisiert werden.<sup>51</sup> Ergebnis wäre ein föderal strukturiertes parlamentarisches Zweikammersystem, wie es durch die Parlamentarisierung nationalstaatlicher Systeme im 19. Jahrhundert entstand. Auch hier konnten die Parlamente immer mehr Angelegenheiten der einseitigen exekutiven Ordnungskompetenz entziehen und diese mitbestimmen. Die Einführung der Direktwahl des EP 1979 und die fortschreitende Erweiterung seiner Kompetenzen entsprachen diesem Konzept. Die erhebliche Ausweitung der EG-Handlungsfelder im Rahmen der EEA und die kontrovers geführte Diskussion um den Maastricht-Vertrag führten zu einer stär-

---

<sup>47</sup> Beschlüsse über gemeinsame Strategien, „gemeinsame Aktionen“, „gemeinsame Standpunkte“ und den Ausbau der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten.

<sup>48</sup> Vgl. Maurer (2002, 77). Maurer hat ausgerechnet, dass bei der Berücksichtigung aller Institutionen 28 verschiedene Verfahren möglich sind; vgl. Maurer (2002, 78, Fn. 313).

<sup>49</sup> Vgl. mit einer umfassenden Literaturliste zum Thema Maurer (2002, 16f., 43 u. 79).

<sup>50</sup> Vgl. Maurer (2002, 134); siehe zu diesem Befund im Zusammenhang mit der GASP Maurer (2002, 179ff.).

<sup>51</sup> Vgl. Maurer (2002, 17f.).

keren Akzentuierung des zweiten „Legitimationsstranges“ der EU – der nationalen Parlamente. Ein Anzeichen hierfür war deren Aufwertung in den Vertragstexten. Ursprünglich fanden sie nur indirekt im Rahmen der Zusammensetzung des EP – das bis 1979 aus Delegierten der nationalen Parlamente bestand – Erwähnung. Erst mit dem EUV wurden auf Vorschlag Großbritanniens und Frankreichs zwei – rechtlich unverbindliche und in allgemeinen Termini gehaltene – Erklärungen (Nr. 13 und 14) über ihre Einbindung in die gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren aufgenommen.<sup>52</sup> Ein qualitativer Sprung machte der Amsterdamer Vertrag mit dem Protokoll Nr. 13, das rechtlich den gleichen Wert wie der Vertrag selbst besitzt. Die Rolle der nationalen Parlamente soll dabei durch eine bessere Informationsübermittlung und die formale Anerkennung der interparlamentarischen Kooperation im Rahmen der COSAC gestärkt werden. Letztere hat nunmehr Selbstbefassungs- und Entschließungsrechte.<sup>53</sup> Auch der Nizza-Vertrag vom 26. Februar 2001 erwähnt in der 23. Erklärung („Zukunft der Union“) die Beteiligung der nationalen Parlamente im Rahmen der Debatte um die zukünftige Gestalt der Union. Darüber hinaus wurde eine weitere Präzisierung ihrer Rolle innerhalb der EU nicht vorgenommen.<sup>54</sup> Letztlich führt der doppelte Legitimationsstrang aber zu einer „europäischen Funktion“<sup>55</sup> nationaler Parlamente.

## 2.3 Die nationale Ebene: Deutschland

Ersetzen Globalisierung und Europäisierung langsam das tradierte Souveränitätsverständnis, so war dieses in der politischen Kultur Deutschlands von vornherein mehrfach durch den Föderalismus als historisch wichtigste politische Tradition und die Erfahrungen mit der nationalsozialistischen und sozialistischen Diktatur gebrochen. Seit der Gründung der „verspäteten Nation“ (Plessner) 1871 wechselten sich auf deutschem Boden sechs politische Systeme ab, von denen diejenigen mit zentralisierter Herrschaftsstruktur (NS-Staat, DDR) jeweils in totalitären Regimen endeten. Die Bundesrepublik hat sich als bisher langlebigstes System ausgezeichnet. Sie entstand 1949 vier Jahre nach dem völligen geistig-moralischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenbruch auf Anstoß der westlichen Alliierten.<sup>56</sup> Die verfassungsrechtliche Grundlage bildete das eigent-

<sup>52</sup> Demnach sollte eine „[...] größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union [...]“ gefördert werden (EUV).

<sup>53</sup> Siehe für eine Zusammenstellung der verschiedenen Vertragstexte zu den nationalen Parlamenten die Dokumentation von Krekelberg (2001, 479ff.); s.a. Maurer (2002, 20).

<sup>54</sup> Vgl. EUV.

<sup>55</sup> Vgl. Pernice (2001, 194).

<sup>56</sup> Siehe hierzu und zu den maßgeblichen Akteuren der Verfassungsgebung ausführlich Rudzio (2000, 39ff.); s.a. von Beyme (1999a, 35ff.). Fraglich ist, ob das wiedervereinigte Deutschland als siebtes politisches System bezeichnet werden kann. Da die „Berliner Republik“ den Grundstrukturen der Bundesrepublik folgt, wurde sie hier nicht als eigenständiges politisches System mitgezählt.



lich provisorische Grundgesetz (GG), das wesentlich von den Erfahrungen der Weimarer Republik geprägt war. Den Misserfolg der ersten deutschen Demokratie führte man unter anderem auf die mangelhaften verfassungsrechtlichen Vorgaben zurück. So besaß der Reichstag einerseits umfassende Kontrollrechte gegenüber der Regierung, wie beispielsweise die Möglichkeit, einzelne Minister durch ein Misstrauensvotum zu stürzen, andererseits war das System dualistisch angelegt, da es dem direkt gewählten Reichspräsidenten oblag, die Regierung zu ernennen oder zu entlassen. Letzterer hatte zudem weitgehende Notstandsrechte (Art. 48 WRV). Gepaart mit instabilen parlamentarischen Mehrheiten führte dies zu einem höchst labilen Gebilde, dessen sogenannte „Präsidialkabinette“ gegen Ende der Weimarer Republik zum „[...] Markenzeichen des Reichstagsversagens“<sup>57</sup> wurden. Das Scheitern des ersten demokratischen parlamentarischen Systems auf deutschem Boden wurde durch die Machtübergabe an Adolf Hitler am 30. Januar 1933 und das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933, welches die Weimarer Verfassung faktisch (wenngleich nicht formell) außer Kraft setzte, besiegelt.

Das GG hatte in Anbetracht dieser geschichtlichen Hypothek ein doppeltes Ziel: Erstens sollte das Problem der Regierungsinstabilität gelöst werden, weshalb die Verfassungsgeber die Exekutive stärkten. Ein Sturz der gesamten Regierung – und nicht mehr der einzelnen Minister – ist aus politischen Gründen nur noch durch ein „konstruktives Misstrauensvotum“ möglich (Art. 67 GG). Damit sollten negative Koalitionen, die sich zwar auf die Abwahl der Regierung, nicht aber auf eine neue Regierung einigen konnten, verhindert werden.<sup>58</sup> Auch schränkte der Text die Rolle des Staatsoberhauptes auf repräsentative Funktionen ein. Dieser schlägt dem Bundestag nur noch formell einen Kandidaten vor (Art. 63 Abs. 1 GG) und muss diesen im Falle eines geglückten Misstrauensvotums entlassen (Art. 67 Abs. 1 GG). Für die Wahl und Abwahl des Bundeskanzlers sind damit die Mehrheitsverhältnisse im Parlament entscheidend. Zweitens sollte garantiert werden, dass jede Staatsfunktion auch Rechtsfunktion (Imhofen) ist, dass es also nicht zu einer Verselbständigung der Regierung kommen kann und die Staatsgewalt im Sinne einer „Selbstbändigung des Staates“ eingeschränkt wird. Hierfür wurden unabänderliche Verfassungsprinzipien geschaffen (Menschen- und Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat), die durch eine „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG) dem Zugriffsbereich der Staatsgewalt entzogen sind.<sup>59</sup> Die Betonung ei-

---

<sup>57</sup> Krause (1999, 544).

<sup>58</sup> „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen“ (Art. 67 Abs. 1 GG).

<sup>59</sup> Vgl. ausführlich Rudzio (2000, 45), der zum Verfassungskern auch die Bestimmungen der „wehrhaften Demokratie“ zählt, wie bspw. die Möglichkeit des Verbots verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2) und Vereinigungen (Art. 9 Abs. 2); vgl. Rudzio (2000, 46ff.); siehe zur Verfassungsdiskussion auch von Beyme (1999a, 41ff.).

ner quasi-naturrechtlich verankerten Rechtsstaatlichkeit führte dabei einerseits zur „[...] Entmythologisierung der Staatsfunktionen [...]“<sup>60</sup>, andererseits zu einer starken Stellung der richterlichen Gewalt. Es war die Rechtsordnung, die die Garantiefunktion für die mit der historischen Hypothek belastete politische Ordnung übernahm und nicht umgekehrt.<sup>61</sup>

Gleichzeitig stärkten die Verfassungsgeber die Position des Parlaments, was sich symbolisch in der Ordnung des Grundgesetzes zeigt: Hier steht der Bundestag an dritter Stelle, nach den Grundrechten sowie der Beschreibung von Bund und Ländern, aber vor dem Bundesrat, dem Gemeinsamen Ausschuss, dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung. Die Sonderstellung wird aber vor allem dadurch unterstrichen, dass die Volksvertretung auf Bundesebene die einzige direktdemokratisch legitimierte Institution darstellt. Die Verfassungsväter übernahmen weder die Direktwahl des Staatspräsidenten noch die Elemente plebiszitärer Demokratie der WRV.<sup>62</sup> Zugleich schränkten sie das Verordnungsrecht ein: Im Gegensatz zum Reichspräsidenten verfügt der Bundespräsident hierüber nicht mehr und die Bundesregierung ist an den vorauslaufenden Gesetzesbeschluss des Parlaments gebunden (Art. 80 GG).

Das dem GG entspringende „mehrdimensionale Demokratieverständnis“ (Rudzio) zeigt sich insbesondere durch die Aufteilung der Zuständigkeiten in mehrere vertikale und horizontale Machtzentren, wobei zahlreiche „Brechungen des demokratischen Prinzips“<sup>63</sup> (Föderalismus, Dominanz des Repräsentationsprinzips, Verfassungsgerichtsbarkeit und ein ausgeprägtes System von *checks and balances*) entstanden. Die Macht der Bundesregierung wird hierdurch begrenzt: „[...] a central government Goliath tied down by powerful formal or informal checks and balances and co-governing institutions [...]“<sup>64</sup> Insbesondere auf die Bedeutung der föderalen Komponenten dieser Herrschaftsorganisation wird immer wieder hingewiesen.<sup>65</sup> Die Vetorechte des Bundesrates führen bei nicht gleichgerichteten Mehrheiten zu einem Verhandlungszwang über Parteigrenzen hinweg und zu einem gemischten Kooperations-Konflikt-Modell des Regierens, was weitreichende Folgen für die Politikgestaltung hat: „It is almost impossible in the Federal Republic not to be governed by a formal or informal Grand Coali-

---

<sup>60</sup> Baade (1962, 83).

<sup>61</sup> Vgl. ähnlich Le Gloannec (2003).

<sup>62</sup> Bundesweite Volksentscheide sind nach Art. 29 GG nur bei der Neugliederung des Bundesgebietes vorgesehen. Das tiefe Misstrauen gegenüber plebiszitären Elementen in der politischen Kultur Deutschlands zeigte sich auch bei der Wiedervereinigung 1990. Hier wurde die historische Chance vertan, die Legitimationsbasis des politischen Systems durch die Nutzung des Art. 146 GG – der als Ersatz des Grundgesetzes eine vom „[...] deutschen Volke in freier Entscheidung [...]“ beschlossene Verfassung vorsieht – durch einen Willensakt der Bürger zu verdeutlichen. Stattdessen übernahmen die neugegründeten Länder der DDR nach Art. 23 GG a.F. das Grundgesetz; vgl. zur Kritik an diesem Verfahren von Beyme (1999a, 55).

<sup>63</sup> von Beyme (1999a, 43).

<sup>64</sup> Schmidt (1996, 83).

<sup>65</sup> Vgl. Rudzio (2000, 52f. u. 315ff.); von Beyme (1999a, 373ff.), Schmidt (1996).

tion of the major established parties and a formal or hidden Grand Coalition of federal government and state government.“<sup>66</sup> Die Politikverflechtung führt häufig zu konsensualer Politikgestaltung, bei der „minimum winning coalitions“ selten sind und radikaler Wandel praktisch unmöglich wird.<sup>67</sup> Das Herrschaftsmodell der Bundesrepublik ist – ähnlich dem keynesianischen Wirtschaftsmodell – auf Ausgleich bedacht. Hierauf gründet sich auch sein Erfolg, denn bis dahin war

„[d]ie Erfahrung einer politisch und ökonomisch erfolgreich operierenden Parlamentsdemokratie [...] etwas gänzlich Neues in der Leidensgeschichte des deutschen Staatsbewußtseins, das nach den Katastrophen von 1848, 1918 und 1933 parlamentarische Politik mit Krisis und Scheitern zu identifizieren sich gewöhnt hatte.“<sup>68</sup>

Die Stabilität und Durchsetzungsfähigkeit des politischen Systems basierte neben sozio-ökonomischen Faktoren (Unterstützung der politischen Eliten, schneller Wiederanstieg des Wohlstandes, Aufbau des Wohlfahrtsstaates)<sup>69</sup> auch auf diesen institutionellen Faktoren, die die Integration einer (verfassungsunterstützten) parlamentarischen Opposition in das politische System sowie die Alternanz zwischen den politischen Lagern ermöglichte. Das Modell übte schließlich auch eine erhebliche Anziehungskraft auf das unmittelbare Konkurrenzsystem der DDR aus.

Unter den allgemeinen Regelungen des Grundgesetzes zur transnationalen Politik sind für diese Arbeit insbesondere zwei von Bedeutung: Art. 24 GG erlaubt die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale beziehungsweise zwischenstaatliche Organisationen durch einfachen Gesetzesbeschluss. Damit können Gemeinschaften, deren Mitglied die Bundesrepublik ist, innerhalb der transferierten Kompetenzen Recht auf deutschem Boden setzen und sprechen sowie Verwaltungsakte erlassen. Die als „Integrationsgewalt“ (Stern) oder „Integrationshebel“ (Ipsen)<sup>70</sup> bezeichnete verfassungsrechtliche Vorkehrung wurde insbesondere als wirtschaftspolitische und sicherheitspolitische Option der Bundesrepublik genutzt (EWG, NATO).<sup>71</sup> Der Bund konnte mit ihr sowohl seine eigenen Hoheitsrechte als auch diejenigen der Länder überantworten.<sup>72</sup> Mit der

<sup>66</sup> Schmidt (1996, 83).

<sup>67</sup> Vgl. Schmidt (1996, 84ff.); siehe hier auch zum Vorstehenden.

<sup>68</sup> Bracher (1980 [1963], 72).

<sup>69</sup> Vgl. Schmidt (1996, 62).

<sup>70</sup> Siehe ausführlich zum Begriff „Integrationsgewalt“ Grewe (1988, 952).

<sup>71</sup> Vgl. Ehrenzeller (1993, 196); In Schmidt-Bleibtreu/Klein wird gar von einer „verbindlichen Richtschnur“ des Staatshandelns gesprochen, die einen Verzicht auf den Ausschließlichkeitsanspruch der Staatsgewalt nach sich ziehe; vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 24, Rn. 1 m.w.L.).

<sup>72</sup> Dies war allerdings umstritten. Das Missbehagen in den Ländern über den einseitig zu Gunsten des Bundes auszulegenden Artikel mündete letztlich in deren starker Stellung in Art. 23 GG. Bereits die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages machte 1976 den Vorschlag, dass Hoheitsrechte der Länder vom Bund nur mit

Verfassungsänderung von 1992 und dem (neuen) Art. 23 GG (Europa-Artikel) hat die Regelung diesbezüglich an Bedeutung verloren.<sup>73</sup> Hoheitsrechte können nun an Institutionen der EU vom Bund per Gesetzesbeschluss nur noch mit Zustimmung des Bundesrates transferiert werden. Für Änderungen der vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen muss der Weg der Verfassungsänderung beschritten werden (Art. 23 Abs. 1 GG).<sup>74</sup> Die Länderregierungen werden deshalb auch als Gewinner der Neuregelung bezeichnet.<sup>75</sup>

Im Rahmen der Kompetenzübertragung kommt es zu „[...] tiefe[n] Einbrüchen in das deutsche Verfassungssystem [...]“<sup>76</sup> und zu materiellen Verfassungsänderungen.<sup>77</sup> Neue öffentliche Gewalten wurden sukzessive in das politische System eingeführt, die gegenüber der (nationalen) Staatsgewalt selbständig und unabhängig sind: EGKS (1952), EWG (1958), NATO (1955), UNO (1973), EU (1993) u.a..<sup>78</sup> Die völkerrechtsfreundliche Einstellung<sup>79</sup> des Grundgesetzes führte zu einer Ergänzung des nationalen Verfassungsrahmens mit einem äußeren supranationalen (s.o.). Der hiermit einher gehende Kompetenzverzicht und die damit zusammenhängende Einschränkung der materiellen Handlungsbreite des Parlaments stellt die Tatsache in Rechnung, dass viele Probleme moderner Gesellschaften nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen alleine, sondern nur mit Hilfe internationaler Kooperation geregelt werden können. Insofern müssen „[...] lebende Verfassungen, die überleben wollen, [...] offene Verfassungen sein.“<sup>80</sup> Paradoxerweise waren die Integrationsbewegungen für die Bundesrepublik gleichbedeutend mit einem Zugewinn an (formeller) Souveränität. Erst durch die Westintegration (NATO) erlangte sie schrittweise die Unabhängigkeit, bis diese mit der Wiedervereinigung erreicht war. Handlungsoptionen wurden dabei auch ausgeweitet (z.B. Auslandseinsätze der Bundeswehr).

### 2.3.1 Länder und Bundesrat

Die deutsche Verfassungsgeschichte ist, wie oben bereits angedeutet, durch eine föderale Tradition gekennzeichnet. Die Länder haben Staatsqualität und damit eigenständige Hoheitsbereiche: sie besitzen Verfassungs- und Finanzautonomie und verfügen über einen Kern nicht entziehbarer Aufgaben. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Mitwirkung des Bundesrates schränken damit die Befugnisse des Bundestages als kontrollierendes und rechtsetzendes Organ ein. Grundsätzlich gilt nach dem Grundgesetz eine Zuständig-

---

Zustimmung des Bundesrates übertragen werden sollten; vgl. zur Diskussion Grewe (1988, 953ff.); s.a. Hölder (1998, 28).

<sup>73</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 24, Rn. 1).

<sup>74</sup> Es gilt Art. 79 Abs. 2 und 3 GG.

<sup>75</sup> Vgl. Schmidt (1996, 89).

<sup>76</sup> Vgl. Ehrenzeller (1993, 197).

<sup>77</sup> Vgl. Grewe (1988, 953); s.a. Ehrenzeller (1993, 197).

<sup>78</sup> Vgl. Hesselberger (1996, 198f.).

<sup>79</sup> Fastenrath spricht von einer „weltoffenen“ Verfassung; vgl. Fastenrath (1986, 264).

<sup>80</sup> von Beyme (1988, 144), Herv. i. Orig.

keitsvermutung zu Gunsten der substaatlichen Ebene. Nach Art. 30 GG ist die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Das Gleiche gilt für die Gesetzgebungskompetenz, die nach Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern zukommt „[...] soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hat sich jedoch seit Bestehen der Bundesrepublik beständig ausgeweitet; den Ländern verbleibt deshalb nur noch ein geringer Spielraum.<sup>81</sup> Zugleich stieg die Zahl zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, was die Position des Bundesrates und damit der Länderregierungen im politischen System stärkte.<sup>82</sup> Dies bestätigt auf bundesstaatlicher Ebene die These der zunehmenden Bedeutung der (Länder-)Exekutiven, wie sie auch für die europäische Ebene formuliert wurde.<sup>83</sup> Bei auswärtigen Angelegenheiten wird die Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder hingegen umgekehrt. So obliegt nach Art. 32 Abs. 1 GG die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten dem Bund.<sup>84</sup> Zugleich muss dieser aber bei internationalen Verträgen, die die besonderen Verhältnisse eines Landes berühren, das betreffende Land rechtzeitig vor Vertragsschluss hören (Art. 32 Abs. 2 GG) oder bei ausschließlicher Länderkompetenz – nach dem Lindauer-Abkommen von 1957 – dessen Einverständnis einholen.<sup>85</sup> Auch können die Länder in Bereichen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit mit der Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen (Art. 32 Abs. 3 GG).<sup>86</sup> Sie besitzen damit eine eingeschränkte Völkerrechtsfähigkeit auf allen Gebieten, in denen sie ausschließlich oder auch in Konkurrenz zum Bund tätig sind.<sup>87</sup> Dieser besitzt ansonsten die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz bei auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 GG).<sup>88</sup>

<sup>81</sup> Vgl. Klein (1987, 351); s.a. entsprechende (rechtswissenschaftliche) Studien zu den Landtagen in Bayern und Baden-Württemberg; vgl. Metzmeier (2001) und Hölder (1998).

<sup>82</sup> Nach der „Kompensationsthese“ wird diese Entwicklung aus der zunehmend schwächer werdenden Staatlichkeit der Länder erklärt. Der wachsende Eingriff des Bundesgesetzgebers hat die ursprünglichen Länderkompetenzen ausgehöhlt. Eine Ausgleichswirkung sollte die Ausdehnung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes entfalten. Auch wurde die Länderkammer durch parteipolitische Überlegungen, die insbesondere bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag zum Tragen kommen, gestärkt; vgl. Metzmeier (2001, 41).

<sup>83</sup> Siehe Kap. 1.3, S. 59.

<sup>84</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 32, Rn. 3ff.).

<sup>85</sup> Vgl. Knodt (1998, 154).

<sup>86</sup> In diesem Zusammenhang wurde den Ländern mit der GG-Änderung von 1992 zudem die Möglichkeit eröffnet, soweit sie für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen (Art. 24 Abs. 1a GG).

<sup>87</sup> Vgl. Wewer (1993, 24f.); s.a. Fastenrath (1986, 147ff.).

<sup>88</sup> Siehe ausführlich zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bei auswärtigen Angelegenheiten Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 32, Rn. 21ff.); s.a. Grewe (1988, 958ff.).

Insgesamt weiteten sich die außenpolitischen Aktivitäten der Länder in den letzten dreißig Jahren – vor allem in der Europapolitik – erheblich aus. Direkte Kontakte zur Kommission unterhalten sie seit Mitte der 1980er Jahre durch Informations- und Verbindungsbüros, die als wichtige Einflusskanäle bewertet werden. Auch in anderen Weltregionen eröffneten sie Vertretungen.<sup>89</sup> Der Maastricht-Vertrag stärkte zudem die regionale Ebene durch die Einrichtung des *Ausschusses der Regionen* (AdR), der Vertreter regionaler und lokaler Gebietskörperschaften zusammenführt. Interregionale Netzwerke wie die „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE) und die Konferenz „Europa der Regionen“ ergeben so ein Bild zunehmender struktureller Verdichtungen innerhalb einer „doppelten Politikverflechtung“ (Hrbek). In der bundesstaatlichen Ordnung wird deutlich, wie der oben beobachtete Wandel der Staatlichkeit durch Globalisierung und Europäisierung das traditionelle Souveränitätsverständnis ersetzt. Die „performierte Souveränität“ (Duchacek) des Nationalstaates hat ihr Gegenüber in der Ausweitung der außenpolitisch aktiven Akteure und Beziehungsmuster, die bis tief in den gesellschaftlichen Bereich hineinreichen.<sup>90</sup> In Deutschland kommt es nach Knodt dabei nicht unbedingt zu einer engeren kooperativen Politikgestaltung zwischen Bund und Ländern.<sup>91</sup> Allerdings sind auch Konflikte zwischen beiden Ebenen selten, wenngleich sie bei parteipolitisch motivierten Aktivitäten auftreten können. Vorherrschend ist demnach eine „Paradiplomatie“ (Duchacek) oder „Nebenaußenpolitik“ (Nass) der Länder mit den Schwerpunkten (a) grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit, (b) regionale Wirtschaftsförderung, (c) Entwicklungspolitik, (d) Kultur- und Bildungspolitik sowie (e) Asyl- u. Migrationspolitik. Dies hat zu komplexen Strukturen geführt, die letztlich weniger in Konkurrenz zum bundesstaatlichen Handeln als zu dessen Ergänzung wirken.<sup>92</sup>

Neben dieser relativ eigenständigen Außenpolitik üben die Ländern durch die Mitsprache bei der Übertragung von Maßnahmen der EG (Verordnungen, Richtlinien u.a.) in das innerstaatliche Recht<sup>93</sup> und bei der Willensbildung des Bundes Einfluss aus. Der Bundesrat hatte schon beim Gesetzgebungsverfahren zur Montanunion ein Anhörungs- und Informationsrecht erhalten und im Ratifikationsgesetz zum EWG-Vertrag (ebenso wie der Bundestag) die Zusage für eine laufende Unterrichtung der Bundesregierung über die Entwicklung im Rat der

<sup>89</sup> Vgl. Maurer (2002, 235), mit weiterer Literatur; s.a. Wewer (1993, 26) und zu Baden-Württemberg Hölder (1998, 117f. u. 159f.).

<sup>90</sup> Vgl. ähnlich Knodt (1998, 155).

<sup>91</sup> Kritik ruft die mangelnde Koordination zwischen beiden Ebenen in der Außenwirtschaftspolitik hervor. Die Auslandsreisen der Ministerpräsidenten und deren Wirtschaftsgespräche vor Ort werden meist nicht mit dem *Auswärtigen Amt* und dem *Bundesministerium für Wirtschaft* abgesprochen; vgl. Westerhoff (1998, 107).

<sup>92</sup> Vgl. Knodt (1998, 153ff. u. 158ff.), mit weiteren Literaturhinweisen zu den Begriffen; siehe zur Geschichte der Außenbeziehungen der Länder auch Fastenrath (1986, 98).

<sup>93</sup> Auch bei der Transformationskompetenz gilt die Zuständigkeit wie sie im Bund/Länder-Verhältnis bei nationalen Materien geregelt ist; vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 32, Rn. 36ff. u. 68).

EWG festgeschrieben: diese sollte sogar vor Beschlussfassung erfolgen, falls eine Ratsentscheidung innerdeutsche Gesetze notwendig machte oder unmittelbar geltendes Recht geschaffen würde. Doch ein effizienter Einfluss der Landesregierungen wird bis zur Verfassungsänderung von 1992 kaum beobachtet.<sup>94</sup> Erst mit der zunehmenden verfassungsrechtlichen Kontur der europäischen Konstruktion gelang auch auf bundesstaatlicher Ebene – im Unterschied zu anderen supranationalen Entscheidungsstrukturen – mit der Verfassungsreform von 1992 und zwei Durchführungsgesetzen<sup>95</sup> eine Stärkung von Beteiligungsformen, die den Ländern eine Mitwirkung bei der Willensbildung des Bundes ermöglichten. Die formellen Koordinierungsversuche intensivierten sich, je weiter die Institutionalisierung der EU voranschritt und diese in die Länderkompetenzen eingriff.<sup>96</sup> Die wichtigsten Bestimmungen garantieren den Ländern nun eine Vetoposition über den Bundesrat. So darf der Bund nur mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Änderungen der vertraglichen Grundlage der EU gilt Art. 79 Abs. 2 und 3 GG (Art. 23 Abs. 1 GG), d.h. diese müssen über das Verfassungsänderungsverfahren mit 2/3-Mehrheit angenommen werden. Zugleich muss der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes beteiligt werden, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären (Art. 23 Abs. 4). In allen Fällen muss die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundesrates berücksichtigen, falls Maßnahmen die Gesetzgebungskompetenz der Länder betreffen, sogar „maßgeblich“ (Art. 23 Abs. 5). Zudem sollen die Rechte der Bundesrepublik bei den Verhandlungen durch Vertreter der Länder gewahrt werden, wenn schwerpunktmäßig deren ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis durch europäische Maßnahmen berührt wird (Art. 23 Abs. 6).<sup>97</sup>

## Bundesrat

Das im internationalen Vergleich einmalige institutionelle Design der Länderkammer geht auf eine Entscheidung des Parlamentarischen Rates zurück, der sich gegen die sogenannte „Senats-Lösung“ ausgesprochen hatte, nach der die Mitglieder des Bundesrates direkt von den jeweiligen Landesbevölkerungen oder den Landesparlamenten gewählt worden wären.<sup>98</sup> Die „Bundesrats“-Lösung ergab eine Zusammensetzung aus weisungsgebundenen Delegierten der Landes-

<sup>94</sup> Vgl. Hölder (1998, 28); siehe zur Geschichte der Länderbeteiligung bei der Europapolitik Maurer (2002, 233ff.).

<sup>95</sup> Siehe *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* vom 12. März 1993, BGBl 1993 I, 311 und *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* vom 12. März 1993, BGBl 1993, I, 313.

<sup>96</sup> Vgl. ähnlich Hoyer (1998, 81).

<sup>97</sup> Kommt es zu keinem Einvernehmen zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat in Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder, ist ein Beschluss mit Zweidrittelmehrheit des Bundesrates maßgebend für die Verhandlungsposition (EUZBLG).

<sup>98</sup> Vgl. Rudzio (2000, 43).

regierungen, wobei die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können (Art 51 GG). Strukturell stellt der Bundesrat damit keine „Zweite Kammer“ des Parlaments dar, funktional kommt ihm jedoch diese Rolle zu.<sup>99</sup> So wirkt er nach Art. 50 GG bei der „[...] Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“ Einfluss hat der Bundesrat insbesondere bei ungleichartigen Mehrheiten in beiden Kammern, wobei dem Vermittlungsausschuss eine wichtige Rolle beim Konsensfindungsprozess zukommt. Hier sind dann vor allem die finanziellen Interessen der Länder von Bedeutung, die teilweise die Parteipolitik verdrängen können. In diesem Fall entsteht eine Art „Große Koalition“, wobei die Opposition die Wahl zwischen „kooperativer Mitregierung“ oder „konfliktueller Blockade“ hat. Diese strukturell-institutionelle Konsensorientiertheit wird zudem durch eine entsprechende Einstellung der Eliten unterstützt.<sup>100</sup>

Als gesetzgebende Körperschaft ist der Bundesrat auch beim Abschluss internationaler Verträge beteiligt. Nach Art. 59 Abs. 2 GG muss er (ebenso wie der Bundestag) in das Ratifizierungsverfahren einbezogen werden.<sup>101</sup> Danach bestimmen die Regelungsinhalte, welche Möglichkeiten für die Länderkammer bestehen – ob sie nur „mitwirkt“ oder zustimmen muss. Die Beteiligung an Vertragsgesetzen basiert auf den Regelungen des normalen Gesetzgebungsverfahrens. Fällt ihr Inhalt nach den Vorschriften des Grundgesetzes unter die zustimmungsbedürftigen Gesetze, so muss auch der Bundesrat zustimmen, was nach einer älteren Studie bei ungefähr 50% aller internationalen Verträge der Fall ist.<sup>102</sup> Andernfalls steht ihm nur ein Einspruchsrecht zu. Letzteres gilt auch für die Beteiligung bei *politischen Verträgen*, was allerdings in der Literatur umstritten ist.<sup>103</sup>

### 2.3.2 Bundespräsident

Gerade die Position des Bundespräsidenten im verfassungsrechtlichen Gefüge zeigt den Einfluss der WRV auf die Intentionen der Verfassungsgeber. Im Rahmen ihrer Entscheidung für ein „konsequent parlamentarisches Regierungssystem“<sup>104</sup> stützten diese die Position und Kompetenzen des damaligen „Ersatzkaisers“ (vgl. Art. 54-61 GG), so dass ihm vornehmlich nur sogenannte „Reserve-

<sup>99</sup> Vgl. Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 8); manche Autoren sehen die Besonderheit des bundesrepublikanischen Systems in der Vetoposition des Bundesrates begründet; vgl. Stefani (1988, 262).

<sup>100</sup> Vgl. zum Vorstehenden Schmidt (1996, 78ff.).

<sup>101</sup> Darüber hinaus müssen die Bundesländer – nicht über den Bundesrat – beteiligt werden, wenn völkerrechtliche Verträge des Bundes ihre ausschließliche Kompetenz (z.B. bei Kulturabkommen) oder wesentlich ihre Interessen berühren; vgl. Wewer (1993, 24).

<sup>102</sup> Vgl. Billing (1976, 132); siehe zu einem der wenigen Verweigerungsfälle des Bundesrates Tomuschat (1980, 41f.).

<sup>103</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 247); siehe hier auch zur Diskussion mit weiteren Literaturangaben; s.a. Grewe (1988, 948).

<sup>104</sup> Rudzio (2000, 342); siehe zur Verfassungsdiskussion Le Divellec (1999, 56).



funktionen“ – vor allem im Krisenfall – bleiben. Die direkte Legitimation durch die Bürger wird der Wahl durch die *Bundesversammlung*, zusammengesetzt aus der gleichen Zahl von Mitgliedern des Bundestages und proportional gewählten Vertretern der Landesparlamente (Art. 54 Abs. 3 GG). Sein Recht auf Parlamentsauflösung ist eng umgrenzt (Art. 63 GG Abs. 4 und Art. 68 GG), er besitzt weder den Oberbefehl über die Bundeswehr noch ein Notverordnungsrecht, und sein Ernennungsvorschlag für das Amt des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG) hängt faktisch von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ab. Dessen Vorschläge für die Ernennung von Ministern darf er zudem aus politischen Gründen nicht ablehnen. Nur bei sonstigen Ernennungen (Art. 60 Abs. 1 GG) und bei der Gesetzgebung (Art. 82 GG) wird ihm in der Literatur auch ein materielles Prüfungsrecht zugesprochen.<sup>105</sup> Bisherige Amtsinhaber nutzten diese Rechte allerdings nur zurückhaltend. Parteipolitisch wird die Gestaltungsmacht des Bundespräsidenten eher als neutral eingeschätzt<sup>106</sup>, gleichwohl ist bei seiner Wahl der Parteienkonflikt meist dominant.<sup>107</sup>

Bei der transnationalen Politik hat der Bundespräsident – wie das französische Staatsoberhaupt – die völkerrechtliche Vertretung inne. Er schließt im Namen der Bundesrepublik Deutschland die Verträge mit anderen Staaten, beglaubigt die eigenen und empfängt die fremden Gesandten (Art. 59, Abs. 1 GG). Auch gibt er (mit Zustimmung des Bundestages oder des Gemeinsamen Ausschusses) die Erklärung über das Bestehen des Verteidigungsfalles ab (Art. 115a Abs. 5 GG). Wenngleich seine symbolische Funktion in diesem Bereich hervorgehoben wird<sup>108</sup>, schätzt man auch hier seinen materiellen Einfluss als nur gering ein.<sup>109</sup> Nach Grewe besitzt der Bundespräsident bei auswärtigen Angelegenheiten eine formale Vertretungsbefugnis, keine materielle Entscheidungsbefugnis. Nach dieser Interpretation übt er nur eine „notarielle“ Funktion aus und vollzieht die von anderen Bundesorganen getroffenen außenpolitischen Entscheidungen.<sup>110</sup> Rivalität mit dem Bundeskanzler – wie sie in Frankreich zwischen Staatspräsident und Premierminister im Rahmen der Kohabitation auftritt – entstand bisher kaum.<sup>111</sup> Auch ist das deutsche im Unterschied zum französischen Staatsoberhaupt (oder dem Weimarer Reichspräsidenten) kein „Hüter der Verfassung“, die Rolle des „pouvoir neutre“ kommt einzig dem Bundesverfassungsgericht zu.<sup>112</sup> Die „Kompetenzarmut“ (Rudzio) des Bundespräsidenten kann immerhin durch seine Funktion als moralische Instanz etwas ausgeglichen werden. So obliegt es ihm beispielsweise im zwischenstaatlichen Verkehr, z.B. bei Staatsbesuchen Signale im Rahmen der symbolischen Politik zu setzen.

---

<sup>105</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 331).

<sup>106</sup>Vgl. Rudzio (2000, 348f.); s.a. von Beyme (1999a, 332ff.).

<sup>107</sup>Vgl. Rudzio (2000, 346ff.).

<sup>108</sup>Vgl. Wewer (1993, 18).

<sup>109</sup>Vgl. Ehrenzeller (1993, 181), Fastenrath (1986, 199ff.), Wildhaber (1971, 16).

<sup>110</sup>Vgl. Grewe (1988, 936 u. 944); in diesem Sinne auch Reichel (1976, 272).

<sup>111</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 333f.).

<sup>112</sup>Vgl. Grewe (1988, 936 u. 944); vgl. von Beyme (1999a, 331).

### 2.3.3 Bundestag und Regierung

Die zurückhaltend konzipierte Stellung des Bundespräsidenten und die gehobene Position des Bundeskanzlers führten zur Kennzeichnung des politischen Systems als „Kanzlerdemokratie“. Begründet wurde diese Interpretation zum einen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben<sup>113</sup> (Art. 64 GG verleiht dem Bundeskanzler ein Vorschlags- und Entlassungsrecht für die Bundesminister, und Art. 65 GG überträgt ihm die Richtlinienkompetenz), zum anderen mit der demokratischen Legitimation des Kanzlers<sup>114</sup> (Bundestagswahlen sind Kanzlerwahlen). Der Begriff war aber gleichzeitig eng mit der Ära Adenauer und dessen vornehmlich außenpolitisch prägendem Leadership verbunden und überhöhte die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit des Regierungschefs.<sup>115</sup> Diese hängt in der politischen Praxis von sachlichen und persönlichen Umständen ab, wobei der Handlungsrahmen von vornherein durch Koalitionsabsprachen und innerparteiliche Rücksichtnahme auf verschiedene Flügel eingeschränkt ist.<sup>116</sup> Auch steht das Kanzlerprinzip im Spannungsverhältnis von Ressort- und Kollegialprinzip (Art. 65 GG), d.h. der eigenständigen Führung des Ministeriums durch den Ressortchef und der Kabinettsolidarität. Als Alternative hat sich in der Literatur deshalb der Terminus „Koordinationsdemokratie“ (Jäger) durchgesetzt.<sup>117</sup> Für die Beschreibung des tatsächlichen Entscheidungsprozesses eignet er sich für das bundesdeutsche System besser. Dies gilt nicht nur für dessen föderale Komponenten (s.o.), sondern trifft auch auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zu. Sie ist durch zahlreiche interministerielle Ausschüsse sowie Kabinettsausschüsse, die hohe Autonomie der Minister und informale Strukturen wie Koalitionsrunden und -arbeitsgruppen geprägt.<sup>118</sup> Politische Führung erscheint so als „[...] hochgradig informaler Prozeß“<sup>119</sup>, in dem der Bundeskanzler als „Moderator“ und „Großkoordinator“ auftritt.<sup>120</sup> Trotzdem bleibt im Netzwerk der Entscheidungsfindung die Regierung das faktische Leitungszentrum, weshalb ein Begriff wie „parlamentarische Regierung“ nicht den semantisch suggerierten Kern trifft.<sup>121</sup>

Für die Umsetzung des Regierungsprogramms steht der Exekutive im Grundgesetz – im Gegensatz zur Verfassung der V. Republik – kein eigenstän-

---

<sup>113</sup>Vgl. Rudzio (2000, 284f.).

<sup>114</sup>Vgl. Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 548).

<sup>115</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 321 u. 327).

<sup>116</sup>Vgl. ähnlich Rudzio (2000, 285).

<sup>117</sup>Vgl. Rudzio (2000, 289), von Beyme (1999a, 328), Lösche (2000, 929).

<sup>118</sup>Vgl. Rudzio (2000, 292ff.), von Beyme (1999a, 323); s.a. die dem Problem der Gesetzgebung gewidmete Entscheidungsanalyse von Beyme, insbesondere den Abschnitt „Politikformulierung im vorparlamentarischen Stadium“; vgl. von Beyme (1997).

<sup>119</sup>Rudzio (2000, 304).

<sup>120</sup>Lösche (2000, 929).

<sup>121</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 319); zutreffender sind nach von Beyme die im Rahmen des englischen Systems geprägten Begriffe „cabinet government“ oder „prime ministerial government“; vgl. von Beyme (1999a, 319).

diges Verordnungsrecht zu. Die Ermächtigung hierfür muss stets durch Gesetz vorgenommen werden (Art. 80 Abs. 1 GG). Das Verordnungsrecht wurde zusätzlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingeschränkt, das im Rahmen seiner Wesentlichkeitstheorie die durch Gesetz zu erledigenden Sachverhalte ausweitete. Der Bundestag muss demnach alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.<sup>122</sup> Ein Gesetzesvorbehalt gilt auch bei völkerrechtlichen Verträgen, für die das Parlament im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG Kompetenzen besitzt:

„Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.“

Gleiches gilt für Verträge, die Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen (Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 23 GG). Die begleitende Kontrolle der Außen- bzw. Europapolitik wurde zudem durch die organisatorischen Bestimmungen des GG gestärkt: So gebietet Art. 45a Abs. 1 GG die Bestellung eines Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung. Auch der *Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union* hat seit 1992 Verfassungsrang (Art. 45). Eine Aufwertung des Parlaments bei der Kontrolle der Europapolitik wurde wie in Frankreich im Rahmen der EUV-Diskussion vorgenommen. Bedeutend war hierbei insbesondere das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 die Legitimationsfunktion des Bundestags auch in europapolitischen Angelegenheiten betonte<sup>123</sup>:

„Vermitteln – wie gegenwärtig – die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.“<sup>124</sup>

Seit der Verfassungsreform von 1992 bestimmen Art. 23 GG und das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* vom 12. März 1993 (EUZBBG) die Beteiligungsformen des Bundestages. Dabei besitzt insbesondere der Terminus „Zusammenarbeit“ eine besondere Bedeutung, wie unten noch zu zeigen ist.<sup>125</sup> Nach Art. 23 GG muss die Bundesregierung den Bundestag „[...] umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt [...]“ in Angelegenheiten der EU unterrichten (Art. 23 Abs. 2 GG) und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben

<sup>122</sup>Vgl. BVerfGE 40, 237, 248ff.; die Vermehrung der inhaltlichen Aufgaben im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie birgt allerdings die Gefahr einer Überforderung des Parlaments; vgl. von Beyme (1997, 56f.); s.a. von Beyme (1999, 294), Ismayr (2001, 223ff.).

<sup>123</sup>Vgl. hierzu auch Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 12ff.).

<sup>124</sup>BVerfGE 89, 156.

<sup>125</sup>Vgl. hierzu auch Fuchs (2001, 235ff.); siehe zum Art. 23 GG auch Kap. 2.3.1, S. 86.

(Art. 23 Abs. 3 GG). Umstritten ist deren rechtliche Verbindlichkeit. Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass durch die parlamentarischen Stellungnahmen kein imperatives Mandat begründet wird, weshalb die Bundesregierung rechtlich nicht gezwungen ist, diesen zu folgen; sie entsprechen somit eher einem „Parlamentsvorbehalt“. Differenzierter betrachtet dies Hauck, der bei grundlegenden europäischen Rechtsetzungsvorhaben die vom BVerfG entwickelte Wesentlichkeitstheorie berührt sieht, weshalb die Bundesregierung in diesen Fällen von den Stellungnahmen nur aus „[...] zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen [...]“<sup>126</sup> abweichen dürfe. Gleiches gelte auf den Gebieten der intergouvernementalen Zusammenarbeit für die ZJI, während bei Angelegenheiten der GASP nach Ansicht des Autors die Prärogative der Regierung überwiegt und deshalb eine rechtliche Verbindlichkeit nicht abzuleiten ist.<sup>127</sup> Wie dem auch sei, die Stellungnahmen des Parlaments haben insofern eine erhebliche politische Bedeutung, als sich aus ihnen „[...] gesteigerte Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflichten der Bundesregierung – vor allem im Falle der Nichtbefolgung [ergeben].“<sup>128</sup>

### 2.3.4 Parlament und Parteien

Die politischen Parteien besitzen innerhalb des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik eine herausragende Position. Ihre Aufgaben wurden vor dem Hintergrund des nationalsozialistischen Einparteiensstaates im Bonner Grundgesetz ausdrücklich in Art. 21 GG hervorgehoben, was ihnen den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution einbrachte.<sup>129</sup> Später präziserte ein eigenes Parteiengesetz (1967) die rechtlichen Grundlagen.<sup>130</sup> Die Verfassungsordnung war damit

„[...] schon so angelegt, daß die Parteien insgesamt mit dem institutionalisierten staatlichen Willensbildungsprozess verzahnt sind, ihn weitgehend erst möglich machen, indem sie politische Zielvorstellungen in ständiger Kommunikation mit gesellschaftlichen Interessen erarbeiten, Führungspersonal heranbilden, Kandidaten für Parlamentswahlen (aus)wählen und die Wahlen politisch organisieren.“<sup>131</sup>

Als maßgebliche Faktoren im staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess erhielten die Parteien auch Einfluss auf die Gesellschaft, was zur oft

---

<sup>126</sup>Hauck (1999, 119).

<sup>127</sup>Vgl. Hauck (1999, 151).

<sup>128</sup>Sterzing/Tidow (2001, 276).

<sup>129</sup>Vgl. BVerfGE 2, 1/73; BVerfGE 41: 399ff., 416; siehe zum Nachfolgenden auch Schüttemeyer (1999, 40f.). Art. 21 Abs. 1 GG lautet: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

<sup>130</sup>Siehe hierzu ausführlich Schüttemeyer (1999, 40f); s.a. Rudzio (2000, 125).

<sup>131</sup>Schüttemeyer (1999, 40f.).

zitierten Formel des „Parteienstaates“ führte. Die Verwendung des Begriffes ist nicht nur positiv konnotiert, sondern findet auch bei zahlreichen Kritikern im Sinne einer monopolartigen Durchdringung gesellschaftlicher Bereiche Verwendung. Zunächst ist aber damit das *responsible party government* gemeint, d.h. die Übertragung personeller und inhaltlicher parteipolitischer Vorgaben auf die Regierungspolitik. In diesem Sinne wurde der Terminus vom ehemaligen Verfassungsrichter Gerhard Leibholz in die Diskussion eingeführt, wobei der Parteienstaat die „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“ (Leibholz) darstellt.<sup>132</sup>

Stabile Parteienregierungen waren gleichwohl wie in Frankreich in den Anfangsjahren des neuen Systems nicht vorauszusehen. Für die deutsche Parteienlandschaft markierte das Ende des Zweiten Weltkrieges zugleich Neubeginn und (zeitlich verschobene) Kontinuität.<sup>133</sup> So rekurrierten zwar die Parteienneugründungen der CDU und ihrer bayrischen Schwesterpartei CSU auf das Milieu der katholischen Zentrumspartei der Weimarer Republik, erweiterten aber als interkonfessionelle christliche Parteien das Mitgliederspektrum („Union“) um liberale und konservativ-protestantische Milieus sowie der katholisch inspirierten Arbeiterbewegung. Andere Parteien wie die SPD, die KPD und die FDP<sup>134</sup> griffen die Tradition ihrer Vorgängerorganisationen der Zwischenkriegszeit auf. Auch das Parteiensystem insgesamt ähnelte zunächst dem der ersten Republik: es war zersplittert und durch zahlreiche kleinere Parteien gekennzeichnet, bevor es Mitte der 1950er Jahre zu Konzentrationsbewegungen kam.<sup>135</sup> Trotz der unterschiedlichen Gewichtung der Parteien im Entscheidungsprozess und erheblicher politisch-kultureller Unterschiede kann man im westdeutschen Parteiensystem eine ähnliche dreiphasige Entwicklung wie in Frankreich ausmachen: Das Vielparteiensystem wandelte sich bis Anfang der 1960er Jahre zu einem „Zweieinhalbparteiensystem“ mit zwei großen Parteien des jeweils rechten (CDU/CSU) und linken Lagers (SPD) sowie einer kleineren Partei (FDP), die als „Königsmacherin“ den entscheidenden Ausschlag für die Koalitionsbildungen gab. Ab den 1980er Jahren kam es wieder zu einer gemäßigten Ausdifferenzierung: Zunächst gelang den Grünen 1983 der Sprung in den Bundestag, was die Parteienkonstellation CDU/CSU-FDP auf der einen und SPD-Grüne auf der anderen Seite ergab. Nach der Wiedervereinigung 1990 entstand mit der PDS zusätzlich ei-

<sup>132</sup>Vgl. zum Begriff des „Parteienstaates“ und zum Einfluss der Leibholz'schen Theorie ausführlich Stöss (1997, 13ff.).

<sup>133</sup>Vgl. Rudzio (2000, 136ff.); siehe hier auch zum Folgenden.

<sup>134</sup>Die FDP vereinigte die seit Bismarck getrennten Links- (Deutsche Demokratische Partei) und Rechtsliberalen (Deutsche Volkspartei); vgl. Rudzio (2000, 137).

<sup>135</sup>Zu Beginn des ersten Bundestages 1949 gab es noch acht Fraktionen. Neben den genannten Parteien die Regionalparteien Deutsche Partei (DP), Bayern-Partei (BP), die Wirtschaftliche Aufbauvereinigung (WAV) und das Zentrum. Bereits im zweiten Bundestag (1953-1957) waren nur noch fünf Fraktionen vertreten (CDU/CSU, SPD, FDP, DP, Gesamtdeutscher Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), im dritten noch vier (CDU/CSU, SPD, FDP und DP) und ab dem vierten (1961-1965) nur noch drei (CDU/CSU, SPD, FDP); vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 903).

ne starke Regionalpartei, die von 1990-2002 im Bundestag eine Fraktion bzw. Gruppe stellen konnte.<sup>136</sup>

Auch auf der Konfliktebene arbeitete die Parteienforschung mehrere Phasen heraus.<sup>137</sup> Nach den Auseinandersetzungen in den 1950er Jahren über die Wiederaufrüstung und die Westbindung, kam es zu einer Annäherung in den Positionen von CDU/CSU und SPD, die in die Große Koalition 1966-1969 mündete. Die Konfliktualität stieg anschließend in den 1970er Jahren durch die von den *Neuen Sozialen Bewegungen* aufgegriffenen Themen wieder an. Seit dem Fall der Mauer und den Schüben von Globalisierung und Europäisierung kam es anschließend wieder zu einer gewissen Angleichung der Positionen. So besteht beispielsweise ein umfassender Grundkonsens zwischen den Parteien (mit Ausnahme der PDS) in europapolitischen Fragen.<sup>138</sup> Auch wurde die Polarisierung durch institutionelle und sozio-ökonomische Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses katalytisch abgedämpft: Zu Ersteren gehört die subnationale Ebene, die erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse des Bundes hat. Über den Wahlerfolg auf Landesebene können die Oppositionsparteien im Bund zu einer Vetomacht im Rahmen des Bundesrates aufsteigen. Damit kommt es in Deutschland zu einer spezifischen Form des *divided government*, so dass man von einem „Grand Coalition State“ (Schmidt) sprechen kann (s.a. Kapitel 2.3.1).<sup>139</sup> Die moderate Einstellung der beiden großen Parteien resultierte zudem aus ihrem Selbstverständnis als „Volksparteien“, die zunehmend auf die Wählerklientel der politischen Mitte zielten.<sup>140</sup> Insgesamt zeichnet sich die Parteienlandschaft damit durch eine relative ideologische Nähe, geringe Konfliktualität und Konsensorientiertheit aus, was sich auch durch die Marginalisierung extrem linker und rechter Formationen auf Bundesebene seit Mitte der 1950er Jahre zeigt. Die parteienstaatliche Entwicklung reflektierte und unterstützte die Ausgestaltung einer konsensorientierten politischen Kultur. Kritisiert wird allerdings, dass die kooperative Ausrichtung der politischen Kräfte – ähnlich wie in den Proporzdemokratien – die Kontroversen entschärft und Funktionen der Parteienkonkurrenz und der Opposition behindert.<sup>141</sup>

Auf der Institutionenebene unterstützte das Wahlsystem die Herausbildung eines stabilen Mehrheitsparlamentarismus. Unmittelbaren Einfluss besitzt es auch auf das Verhalten und die Aufgabenerfüllung der Parlamentarier. Beim „personalisierten Verhältniswahlrecht“ (Rudzio) wird die eine Hälfte der Abge-

---

<sup>136</sup>Vgl. zu Phasenmodellen auch Rudzio (2000, 136ff.).

<sup>137</sup>Vgl. zum Nachfolgenden Schmidt (1996, 73).

<sup>138</sup>*Gespräch mit Dr. Friedbert Pflüger.*

<sup>139</sup>Von einem „Verschwinden der Opposition“ kann nach Schmidt dagegen keine Rede sein. Auch dürfen Policyunterschiede zwischen den beiden Großparteien trotz der dargestellten Tendenzen nicht unterschätzt werden, insbesondere in Koalitionsfragen erhalten die Konfliktmuster wieder Bedeutung; vgl. Schmidt (1996, 71ff.); s.a. Rudzio (2000, 142ff.), von Beyme (1999, 533).

<sup>140</sup>Vgl. Schmidt (1996, 63ff.).

<sup>141</sup>Vgl. von Beyme (1999, 533).

ordneten mit der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen direkt gewählt, die andere mit der Verhältniswahl über die Parteienlisten.<sup>142</sup> Die Notwendigkeit, mindestens fünf Prozent der abgegebenen Stimmen im Bundesgebiet zu erreichen, führte zu einer gewissen Parteienkonzentration und verhinderte die Aufsplitterung der Bundestagssitze zu Gunsten kleinerer Formationen. Nur durch den Gewinn dreier Direktmandate fällt diese Hürde und der im gesamten Wahlgebiet erreichte Stimmenanteil wird für die Sitzverteilung mit angerechnet. Im Untersuchungszeitraum profitierte die PDS 1994 (4,5%) nach dem Gewinn von vier Direktmandaten von dieser Regelung und konnte mit 30 Abgeordneten zwar keine Fraktion aber immerhin eine Gruppe bilden.<sup>143</sup>

Die hervorgehobene Stellung der Parteien überträgt sich auch auf die Fraktionen im Bundestag. Als Binnenstrukturen des Abgeordnetenhauses erfüllen sie alle oben herausgearbeiteten Parlamentsfunktionen und erlauben die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Gesamtparlaments. Der Aktionsradius des einzelnen Abgeordneten wird dabei einerseits eingeschränkt (Fraktionsdisziplin), andererseits aber durch die von den arbeitsteiligen Verfahren begründeten „opportunity structures“ (Schüttemeyer) erweitert.<sup>144</sup> Die vorläufige GO des Bundestags erlaubte 1949 noch 10 (2,4%) Mitgliedern die Bildung einer Fraktion, bevor die Mindeststärke 1952 auf 15 (3,7%) angehoben wurde.<sup>145</sup> Seit 1965 gilt die Regelung, dass mindestens 5% der Mitglieder notwendig sind, die „[...] derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen“ (§10 Abs. 1 GOBT). Der Nebensatz wurde eingeführt, um den Fraktionszusammenschluss der beiden „Schwesterparteien“ CDU und CSU zu ermöglichen. Die CSU tritt entsprechend als einzige der beiden Parteien nur in Bayern zur Wahl an.<sup>146</sup> Wie in der Assemblée nationale können auch Gäste aufgenommen werden, die bei der Fraktionsstärke nicht mitgezählt, aber bei der Bemessung der Stellenanteile berücksichtigt werden (§10 Abs. 3 GOBT). Gleichwohl ist diese

---

<sup>142</sup>Hieraus entsteht eine hohe Verhältnismäßigkeit zwischen Stimmenanzahl und Mandaten; vgl. Feldkamp (2003, 6). Einen Sonderfall stellt die Wahl zum ersten gesamtdeutschen Parlament 1990 dar. Die 5%-Hürde galt hier in den alten und neuen Bundesländern getrennt, und in letzteren war zudem die Fusion von Listen möglich, was Allianzen möglich machte. Dies erlaubte der PDS und dem Bündnis90 (Grüne und Bürgerbewegung), in den Bundestag einzuziehen; vgl. Schmidt (1996, 67).

<sup>143</sup>Die beiden großen Parteien haben bei den Wahlkreissitzen ein „natürliches“ Monopol. Seit 1961 gelang es nur jeweils einem Abgeordneten der Liberalen (1990) und des Bündnis90/Die Grünen (1994), einen Wahlkreis zu erobern. Parteilose Bewerber sind doppelt chancenlos. Nur im ersten Bundestag saßen noch drei „freie“ Abgeordnete – die freilich bei ihrer Wahl von Parteien unterstützt wurden; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 284ff.); vgl. Feldkamp (2003, 6).

<sup>144</sup>Vgl. Schüttemeyer (1998, 24ff.).

<sup>145</sup>Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 896).

<sup>146</sup>Würde diese Bestimmung der Geschäftsordnung auch in Frankreich gelten, könnte wegen der zahlreichen Parteienzusammenschlüsse innerhalb der Fraktionen nur die PCF eine Fraktion bilden; siehe das Kapitel 2.4.4, S. 117.

Regelung im Bundestag nur von untergeordneter Bedeutung.<sup>147</sup> Eine Besonderheit stellt der Gruppenstatus dar, der von Abgeordneten beantragt werden kann, die die Mindestzahl für die Bildung einer Fraktion nicht erreichen (§10 Abs. 4 GOBT). Die Gruppen sind den Fraktionen in ihren Rechten im Wesentlichen gleichgestellt, erhalten allerdings weniger Geldmittel.<sup>148</sup> Die Regelung war im Untersuchungszeitraum Anfang der 1990er Jahre von Bedeutung: Im ersten frei gewählten gesamtdeutschen Parlament erhielten in der 12. LP 17 Abgeordnete der PDS/Linke Liste und 8 Abgeordnete von Bündnis90/Die Grünen, in der 13. LP 30 Abgeordnete der PDS den Gruppenstatus.

Die Steuerungsleistung der Fraktionen zeigt sich zunächst in ihrem Einfluss auf die Besetzung von Gremien: der Ältestenrat, die Ausschüsse und andere vom Bundestag gewählte Gremien setzen sich im Verhältnis zur Fraktionsstärke zusammen (§12 GOBT). Die parlamentarischen Parteien bestimmen dabei die Mitglieder und auch die Vorsitzenden.<sup>149</sup> Neben ihrer Patronagemacht konnten die Fraktionen insbesondere nach den Änderungen der Geschäftsordnung von 1969 und 1980 ihre Rechte gegenüber den individuellen Abgeordnetenrechten beständig ausweiten. Hierzu zählen beispielsweise die Beantragung der Aktuellen Stunde, Entschließungsanträge, Zitierrechte und die Gesetzesinitiative. Auch das individuell konzipierte Rederecht im Plenum wurde von ihnen „kolonisiert“.<sup>150</sup> Die Organisationstiefe der Fraktionen im Bundestag ist ein weiteres Indiz für deren Bedeutung im Entscheidungsprozess.<sup>151</sup> Die Binnendifferenzierung war insbesondere durch die steigende Zuweisung öffentlicher Mittel möglich, da hierdurch die Personalausstattung aufgestockt werden konnte. Damit einher gehen Spezialisierungsmöglichkeiten, die eine wichtige Grundlage für den sachpolitischen Einfluss der einzelnen Abgeordneten darstellen.<sup>152</sup> Vorbereitet werden die formalen Entscheidungen der Fraktionsversammlungen bei den großen Fraktionen (CDU/CSU, SPD) in parallel zum Ausschusssystem eingerichteten Arbeitsgruppen; die kleinen Fraktionen (Bündnis90/Die Grünen, FDP, PDS) setzen Arbeitskreise (bei der PDS „Arbeitsbereiche“) ein, die umfassendere Themenbereiche und damit mehrere Ausschüsse koordinieren. Auch existieren bei den großen Fraktionen zusätzliche themenspezifische Arbeitsgruppen (z.B. *Europäische Verfassung*, SPD) oder Gesprächskreise (z.B. *Gesprächskreis Afrika*, SPD). Eine weitere Untergliederung entsteht durch Landesgruppen, Interessengruppen (z.B. *Arbeitnehmergruppe*, *Parlamentskreis Mittelstand*, *Gruppe der Vertriebenen und Flüchtlinge*, CDU) und zahlreiche informale Zirkel. In

<sup>147</sup>Eine Ausnahme bildete das Ende der 11. LP, als 144 Abgeordnete aus den neuen Bundesländern in den Bundestag einzogen. Die meisten unter ihnen wurden von der CDU/CSU, SPD, FDP und dem Bündnis90/Die Grünen als Mitglieder oder Gäste aufgenommen; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 898).

<sup>148</sup>Vgl. Schüttemeyer (1999, 42, Fn. 8); vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 898ff.).

<sup>149</sup>Siehe zu den Besetzungsverfahren ausführlich Kap. 3.1, S. 132.

<sup>150</sup>von Beyme (1997, 247); siehe zum Vorstehenden auch Schüttemeyer (1999, 42).

<sup>151</sup>Siehe zum Nachfolgenden ausführlich Schüttemeyer (1999, 43ff.).

<sup>152</sup>Vgl. Schüttemeyer (1998, 344).



den großen Parteien sind auch die Vorstände arbeitsteilig organisiert. Die SPD setzte 1975, die CDU/CSU 1980 geschäftsführende Fraktionsvorstände unter Beteiligung des Fraktionsvorsitzenden, der Stellvertretenden Vorsitzenden und der parlamentarischen Geschäftsführer ein.<sup>153</sup> Ihnen obliegen die Koordination der Fraktionsarbeit, die Vertretung nach außen und die Zusammenführung der unterschiedlichen Positionen. Der Entscheidungsprozess ist daneben durch zahlreiche andere vor- und mitlaufende Netzwerke gekennzeichnet (Kabinetts, Koalitionsausschüsse, Koalitionsrunden bzw. sogenannte „Elefantenrunden“), wo die wichtigsten Politiker der Regierungskoalition zusammen kommen, um Richtlinien abzustimmen und Letztentscheidungen zu treffen.<sup>154</sup>

### 2.3.5 Bundesverfassungsgericht

Der Vorrang der Verfassung gibt den Verfassungsgerichten in den politischen Systemen eine herausragende Position. So fungiert das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als deren „oberster Hüter“. Für den deutschen Fall wird das Fehlen dieses rechtsstaatlichen Instruments bis zum bundesrepublikanischen System auch als Mangel der Verfassungsentwicklung interpretiert, mit der Konsequenz, dass vor allem die Grundrechte keinen ausreichenden Schutz vor dem staatlichen Zugriff erhielten:

„Ohne eine gerichtliche Instanz, die den Sinn der Verfassungsartikel bindend feststellen und Verfassungsverstöße korrigieren konnte, setzte sich im Konfliktfall regelmäßig die Verfassungsauslegung der Regierung durch und blieben Verfassungsverletzungen ohne Sanktionen. Die praktische Bedeutung namentlich der Grundrechte war unter diesen Umständen gering.“<sup>155</sup>

Über den Grundrechtsschutz hinaus erwogen die Verfassungsväter die Einrichtung des BVerfG auch aus Gründen der bundesstaatlichen Ordnung. Man wollte „[...] einen echten *Bundesstaat* [...] schaffen, in dem keine Hegemonialmacht die Konflikte letztlich schlichtet, sondern ein Organ der Rechtspflege die Streitigkeiten zwischen Bundesstaat und Ländern beilegt [...]“<sup>156</sup> Seit Arbeitsaufnahme des Gerichtes 1951 zeigt sich ein erheblicher Bedeutungszuwachs der richterlichen (Verfassungs-)Kontrolle. So hat sich beispielsweise die Zahl der Anrufungen im Vergleich zu den 1950er Jahren um ein Vielfaches erhöht.<sup>157</sup> Mit der Wiedervereinigung wuchs dem Gericht zudem die Aufgabe zu, auf einen gerechten Ausgleich zwischen Ost- und Westdeutschland zu achten.<sup>158</sup>

<sup>153</sup>In der CDU kommen zusätzlich noch die Justiziere und der haushaltpolitische Sprecher der Fraktion hinzu (§5 Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der 15. LP).

<sup>154</sup>Vgl. Rudzio (2000, 301).

<sup>155</sup>Grimm (1989, 14).

<sup>156</sup>von Beyme (1999a, 404), Herv. i. Orig.

<sup>157</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 415ff.).

<sup>158</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 429ff.) mit Beispielen der diesbezüglichen Rechtsprechungspraxis; s.a. Rudzio (2000, 334f.).

Das Gericht unterhält zwei Senate, die nach den jeweiligen Arbeitsschwerpunkten als „Grundrechtssenat“ und „Staatsrechtssenat“ bezeichnet werden. Hier arbeiten je acht Richter, die einmalig auf die Dauer von zwölf Jahren mit 2/3 Mehrheit zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt werden (Art. 94 Abs. 1 GG i.V. m. §§4ff. BVerfGG). Das Wahlverfahren führt zu einem Proporzsystem, bei dem es zu einer zwischenparteilichen Einigung auf bestimmte (meist parteinahe) Kandidaten kommt. Auch hier zeigen sich die konkordanzdemokratischen Grundlagen des politischen Systems, die zudem von den Richtern durch ihre mäßigenden – den Mittelweg suchenden – Urteile verstärkt werden.<sup>159</sup> Die Kompetenzen des BVerfG sind im Vergleich zu seinem französischen Gegenüber wesentlich umfangreicher: Es schlichtet Verfassungsdispute im Rahmen von Organ- und Bund-Länder-Streitverfahren sowie der konkreten und abstrakten Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG), wobei letztere von der Bundesregierung, den Landesregierungen oder 1/3 der Bundestagsmitglieder angestrengt werden kann. Im Rahmen der Grundgesetzkonzeption einer wehrhaften Demokratie ist es zudem verantwortlich für Entscheidungen über Grundrechtsverwirkungen (Art. 18 GG) und Parteienverbote (Art. 21 Abs. 2 GG).<sup>160</sup> Zuständigkeiten besitzt das Gericht auch bei Wahlprüfungsverfahren (Art. 41 GG). Das Haupttätigkeitsfeld besteht jedoch in den auch dem einzelnen Bürger offen stehenden Verfassungsbeschwerden, sie machen allein 95% der Tätigkeit aus.<sup>161</sup>

Entscheidend für die Funktionsausfüllung der Institution ist die Balance zwischen einer aktiven Mitgestaltung (*judicial activism*) und der richterlichen Zurückhaltung (*judicial self-restraint*) bei letztlich politischen Entscheidungen. Wie in Frankreich wird aber auch in Deutschland eine „Justizialisierung der Politik“<sup>162</sup> beobachtet und der Einfluss des Richterrechts auf bestimmte Gebiete – wie beispielsweise das Medien- und Arbeitsrecht – aus demokratietheoretischen Erwägungen kritisiert.<sup>163</sup> Positiv lässt sich zugleich eine antizipatorische Mäßigung der politischen Akteure beobachten, weil diese ein (mögliches) gerichtliches Veto bei ihrem Handeln mitberücksichtigen.<sup>164</sup>

Von den beiden Polen der richterlichen Eingriffe setzte sich in der Außenpolitik eher die Tendenz zum *judicial self restraint* durch.<sup>165</sup> Zu Beginn der Bundesrepublik verfolgte das Gericht bei Fragen der Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Parlament in außenpolitischen Angelegenheiten zugleich

<sup>159</sup>Vgl. Rudzio (2000, 341); siehe ähnlich von Beyme (1999a, 410).

<sup>160</sup>Ausnahmeverfahren sind Präsidenten- und Richteranklagen (Art. 61, 98 Abs. 2 u. 5 GG) sowie die Amtsenthebung eines BVerfRi (§105 BVerfGG).

<sup>161</sup>Vgl. Billing (1995, 102f.).

<sup>162</sup>Vgl. Rudzio (2000, 337f.).

<sup>163</sup>So betont Rudzio: „Dies impliziert nicht allein Funktionsverluste des Parlaments, sondern auch überdehnende Interpolationen der Verfassung, aus der sich derart Konkretes kaum ableiten lässt“ (Rudzio 2000, 338); s.a. abwägend kritisch von Beyme (1999a, 417 u. 423).

<sup>164</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 412).

<sup>165</sup>Siehe abwägend von Beyme (1999a, 417f. u. 422f.); s.a. Jung (1993, 187).

eine exekutivfreundliche Auslegung des Grundgesetzes (siehe Kap. 1.1, 50). Die Leitung der Außenpolitik als prinzipielle Regierungskompetenz bestätigte das Gericht auch in neueren Urteilen.<sup>166</sup> Zugleich stärkte es das Parlament im Rahmen der Auslandseinsätze der Bundeswehr als mitbestimmendes Entscheidungsorgan durch sein Urteil von 1994.<sup>167</sup> Außenpolitische Grundsatzentscheidungen innerhalb völkerrechtlicher Verträge wurden dem BVerfG regelmäßig vorgelegt.<sup>168</sup> Seine Rolle wird dabei als ausgleichend beschrieben. Die Urteile haben nach Grewe eher „[...] als mäßigender Faktor in den innenpolitischen Kontroversen um die Außenpolitik gewirkt und zur Integration der außenpolitischen Willensbildung und letztlich zur Konsensförderung beigetragen [...]“<sup>169</sup> Im Rahmen der europäischen Integration hat das BVerfG an Bedeutung gegenüber dem EuGH verloren. Bereits 1986 hatte es in seinem Solange-II-Urteil eine Überprüfung des Gemeinschaftsrechts abgelehnt, solange die EU einen dem Grundgesetz vergleichbaren Rechtsschutz bietet.<sup>170</sup> Im integrierten Bereich der EU findet entsprechend teilweise eine Funktionsersetzung der Institution mit derjenigen der übergeordneten Ebene statt.

## 2.4 Die nationale Ebene: Frankreich

Die französische Verfassungsgeschichte ist durch ein beständiges Gegen- und Miteinander von vier politischen Kulturen gekennzeichnet, welche die Ausgestaltung der politischen Systeme seit der Französischen Revolution prägten: (1) die absolute Monarchie des *Ancien Régime*, (2) die napoleonische Tradition des populistischen Cäsarismus; (3) die konstitutionelle Monarchie der Restauration und (4) der demokratische Republikanismus.<sup>171</sup> Die aus letzterer entspringenden Leitnormen erwiesen sich als am durchsetzungsfähigsten, wobei insbesondere das Gewaltenteilungs- und Volkssouveränitätsprinzip, wie sie in der *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* vom 26. August 1789 formuliert wurden, strukturprägend wirkten. Die *Erklärung* forderte eine klar definierte Gewaltenteilung als Voraussetzung des Konstitutionalismus überhaupt: „Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation

<sup>166</sup>Siehe hierzu ausführlich Ehrenzeller (1993, 7ff.).

<sup>167</sup>Vgl. BVerfGE 90, 286ff.; siehe ausführlich zur rechtswissenschaftlichen Diskussion Schmidt-Bleibtreu/Klein (<sup>10</sup>2004, Art. 87a, Rn. 5af.); siehe kritisch zur Entscheidung des BVerfG Roellecke, der in den Vorbehaltsrechten des Bundestages die Gefahr einer Einschränkung der exekutiven Handlungsmöglichkeiten und der „Provinzialisierung der Außenpolitik“ sieht; vgl. Roellecke (1995, 425).

<sup>168</sup>Die wichtigsten Entscheidungen betrafen die EVG, den Deutschland-Vertrag, das Saarstatut (Urteil vom 4. Mai 1955), die Moskauer und Warschauer Verträge (Beschluss vom 7. Juli 1975), der Grundlagenvertrag mit der DDR (Urteil vom 31. Juli 1973), die Zustimmung der Bundesregierung zur Aufstellung von nuklearbestückten amerikanischen Mittelstreckenraketen (Urteil vom 18. Dezember 1984); vgl. Grewe (1988, 964).

<sup>169</sup>Grewe (1988, 969).

<sup>170</sup>Vgl. Rudzio (2000, 341).

<sup>171</sup>Vgl. Howard (1974 [1948], 20).

des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution“ (Art. 16). Daneben fielen Volks- und Parlamentssouveränität zusammen, wobei das parlamentarische Gesetz zum Ausdruck dieser Verbindung wurde: „La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse [...]“ (Art. 6).<sup>172</sup>

In je unterschiedlichen Mischungsverhältnissen gingen diese Diskurse innerhalb von 170 Jahren in nicht weniger als sechzehn Verfassungen ein. Erst die V. Republik setzte 1958 einen vorläufigen Schlusspunkt unter die französische Suche nach der „richtigen“ Grundordnung – sie ist mit Ausnahme der III. Republik (1875-1940) die bisher langlebteste.<sup>173</sup> Auch in Frankreich waren die geschichtlichen Erfahrungen Anleitung zum Handeln für den *Pouvoir constituant*. Die Lehren des Parlamentarischen Rates aus der Weimarer Katastrophe entsprachen hier denjenigen aus der IV. Republik.<sup>174</sup> Die Nachkriegsverfassung scheiterte an der Unfähigkeit schnell wechselnder Mehrheiten und schwacher Regierungen, die Algerienkrise zu lösen.<sup>175</sup> Bedeutung für die Verfassungskonzeption hatte auch das in der politischen Kultur verankerte Staatsziel der Unabhängigkeit: Als Siegermacht des Zweiten Weltkriegs erhielt Frankreich einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat, stieg 1960 zur Atomstreitmacht auf und trat 1966 aus den militärischen Strukturen der NATO aus. In der Zeit der Entkolonialisierung und des Kalten Krieges mit der deutlichen Vormachtstellung der USA kann die neue Verfassung auch als eine Reaktion auf den schwindenden französischen internationalen Einfluss gelesen werden. Die Texthierarchie macht die Präferenzen der Verfassungsgeber deutlich: Nach der Präambel behandelt der Erste Titel das Souveränitätsprinzip, gleich darauf folgen im Zweiten Ti-

---

<sup>172</sup>Documentation française (1995, 3); s.a. Kimmel (1986, 530).

<sup>173</sup>Diese Konstanz war aus mehreren Gründen nicht vorauszusehen und wurde in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion bis weit in die 1960er Jahre angezweifelt; vgl. Mény (1996, 100). Die Skeptiker hatten gute Beweggründe, ein schnelles Scheitern vorauszusagen: Die zahlreichen verfassungsgeschichtlichen Brüche im 19. Jahrhundert, die Aufhebung der verfassungsrechtlichen Ordnung durch die Machtübergabe an Maréchal Pétain am 10. Juli 1940 und die Funktionsweise der IV. Republik machten kaum Hoffnung auf ein stabileres Regime. Verstärkt wurde das Krisengefühl durch den schmerzhaften Entkolonialisierungsprozess und einen spürbaren Modernisierungsschub. Auch unterstützten die politischen Eliten die neue Verfassung nur teilweise. Die lokalen Notablen fürchteten um ihre Rolle, die mächtige kommunistische Partei bekämpfte das System, und die Sozialisten waren gespalten. Unter ihnen setzte der spätere Staatspräsident François Mitterrand die gaullistische Grundordnung gar mit einem „permanenten Staatsstreich“ gleich (Mitterrand 1964). Zudem war die Verfassung ganz auf die Person de Gaulles zugeschnitten, der bereits in der berühmten Rede von Bayeux am 16. Juni 1946 seine Vorstellungen über das Regime darlegte; vgl. de Gaulle (1970 [1946], 5ff.).

<sup>174</sup>Vgl. Suleiman (1995, 140).

<sup>175</sup>In der IV. Republik wechselten sich innerhalb von nur zwölf Jahren 21 Regierungen mit einer durchschnittlichen Amtszeit von weniger als sechs Monaten ab; vgl. Hamon/Troper/Burdeau (2001, 423).

tel die Kompetenzen des Staatspräsidenten und im Dritten Titel diejenigen der Regierung. Das Parlament findet erst an vierter Stelle Berücksichtigung.

Institutionelle Stabilität sollte durch drei Änderungen garantiert werden: (1) Die Regierungsinstabilität in der IV. Republik verwies auf das bestehende Verhältniswahlrecht, das zur Zersplitterung der Parteienlandschaft beitrug, es wurde durch das Mehrheitswahlrecht ersetzt; (2) eine klar definierte Gewaltenteilung sollte der Regierung einen ausreichenden autonomen Handlungsspielraum garantieren; sie zeigt sich in der Verfassung unter anderem in der Unvereinbarkeit von Ministeramt und Parlamentsmandat (Art. 23 Abs. 1 C) sowie in der Ausgestaltung des Präsidentenamtes (s.u.); (3) gleiches gilt für die Einführung des sogenannten „rationalisierten Parlamentarismus“ (s.u.).

Die aus dem Verfassungstext resultierende „Exekutivlastigkeit“ der politischen Entscheidungsstrukturen, stellte sich allerdings in den verschiedenen Phasen der Verfassungsentwicklung unterschiedlich dar: (1) Zwischen 1962 und 1974 zeigte das System eine Überbetonung der Staatsgewalt und eine Unterbetonung der kontrollierenden Gegengewalten<sup>176</sup> – verursacht durch die Präsidentialisierung des Systems infolge der Direktwahl des Staatsoberhauptes (erstmalig 1965), die Autorität de Gaulles und vor allem die konkordierenden parlamentarischen und präsidentiellen Mehrheiten. Das Mehrheitswahlrecht schleifte das fragmentierte Parteiensystem in zwei deutlich voneinander getrennte Lager, wobei im Unterschied zur Bundesrepublik kein vermittelndes Glied zwischen Rechts und Links in Form einer liberalen Partei (FDP) entstand. Koalitionswechsel waren (und sind bis heute) von vornherein ausgeschlossen, was zur Frontstellung der Parteien beitrug. Auch die gesellschaftlich-pluralen *checks and balances* existierten nur sehr begrenzt: das Parteiensystem und die Interessengruppen waren schwach ausgebildet, und die Massenmedien wurden von der politischen Mehrheit kontrolliert. Kurz: das System glich einem „präsidialistischen Absolutismus“ (Kimmel); (2) die zweite Phase begann mit der Präsidentschaft Valéry Giscard d'Estaing 1974 und fiel mit der Erstarkung der Verfassungsgerichtsbarkeit zusammen: die parlamentarische Opposition erhielt von nun an die Möglichkeit, Gesetze dem *Conseil constitutionnel* zur abstrakten Normenkontrolle vorzulegen; (3) die damit einsetzende Demokratisierung des politischen Systems, setzte sich mit der 1981 beginnenden dritten Phase und der ersten Alternanz fort. Nun begann auch die Linke die verfassungsrechtlichen Vorgaben endgültig zu akzeptieren.<sup>177</sup> Die Dezentralisierungsgesetze ab 1982 führten zudem zu einem Ausbau der vertikalen Gewaltenteilung; (4) In einer vierten Phase kam es auch auf Regierungsebene zu einer Einhegung der exekutiven Gewalt durch die seit 1986 bei jeder Parlamentswahl wechselnden Mehrheiten, was durch drei Kohabitationsphasen noch akzentuiert wurde (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). Diese stellten sich nicht wie befürchtet als „Achillesverse des Systems“ heraus, sondern verdeutlichten die Anpassungsfähigkeit der „lebenden

---

<sup>176</sup>Vgl. Kimmel (1999, 319).

<sup>177</sup>Vgl. Suleiman (1995, 134ff.).

Verfassung“ (Kimmel).<sup>178</sup> Der häufige Wechsel der politischen Elite bei der Führung der Regierungsgeschäfte geschah allerdings unter den Bedingungen einer beständig köchelnden Krise, die in enger Wechselbeziehung zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes steht (s.a. Kapitel 2.4.4).

Diese bisher letzte Phase fällt mit der Erstarkung der EG/EU zusammen, die mit der EEA und dem Maastricht-Vertrag die vertikale Gewaltenteilung „nach oben“ akzentuierte. Auch die französische Grundordnung ist für die supranationalen Ebenen „integrationsoffen“. Diesbezügliche Regeln wurden aber erst spät in den verfassungsrechtlichen Traditionsbestand aufgenommen und spiegeln die Bedeutung der staatlichen Souveränität für die französische politische Kultur wider. Die Aufnahme internationaler Normen erfolgt wie in Deutschland durch eine Bestimmung, die internationalen Verträgen und Abkommen eine höhere Autorität als dem Gesetz zuweist, allerdings mit der Einschränkung, dass dies nur bei Gegenseitigkeit – also beim gleichen Handeln des Vertragspartners – gilt (Art. 55 C). Explizite Berücksichtigung in der Grundordnung fand die Integration in das System der EU erst mit der Verfassungsreform von 1992<sup>179</sup> (Art. 88-1 C), was als „verspäteter Staatsumbau“<sup>180</sup> gewertet wird. Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit ermöglicht Art. 88-2 C eine Kompetenzabtretung an die europäische Ebene im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion und der Freizügigkeit von Personen. Die Verfassungsgeber vermieden aber weiter gehende suprakonstitutionelle Prinzipien, wenngleich Vorschläge in diese Richtung vor der Verfassungsänderung im Rahmen des Amsterdamer Vertrages gemacht wurden.<sup>181</sup>

### 2.4.1 Die subnationale Ebene und der Senat

Die vertikale Gewaltenteilung war im französischen politischen System bis zu den ab 1982 verabschiedeten Dezentralisierungsgesetzen kaum ausgebildet. Die Funktion des Transmissionsriemens lokaler Interessen auf die zentralstaatliche Ebene übten der Senat und die lokalen Notabeln aus, die oft langjährig das Amt des Bürgermeisters mit einem Parlamentsmandat kombinierten.<sup>182</sup> Das sogenannte *cumul de mandat* ist auch heute trotz mehrerer einschränkender Gesetze ein wichtiges Merkmal der parlamentarischen Praxis: 1997 übten nur 85 Abgeordnete ein Mandat aus, 303 hielten zwei und 166 sogar drei Mandate.<sup>183</sup> Zusammen mit der Direktwahl in Einerwahlkreisen ergibt sich hieraus

---

<sup>178</sup>Vgl. Kimmel (1988, 52).

<sup>179</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle n°92-554* vom 25. Juni 1992.

<sup>180</sup>Vgl. Szukala (1999, 146).

<sup>181</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 6).

<sup>182</sup>Vgl. ähnlich Chagnollaude/Quermonne (2000c, 224).

<sup>183</sup>Vgl. Chagnollaude/Quermonne (2000c, 52); erst mit dem Gesetz vom 5. April 2000 wurde die Ämterhäufung auf maximal zwei Mandate beschränkt, wobei das nationale parlamentarische Mandat nicht mit einem Sitz im Europäischen Parlament kumuliert werden darf; vgl. Chagnollaude/Quermonne (2000c, 52).

ein spezifisches Repräsentationsverständnis, das insbesondere den lokalen und regionalen Anliegen der Wähler einen herausragenden Stellenwert im täglichen Handeln der Abgeordneten einräumt.

Die Reformen von 1982 änderten grundsätzlich am weiterhin bestehenden Durchgriffsrecht des (Zentral-)Staates auf eine der geschätzten 36.000 Kommunen nicht viel. Nach wie vor gilt Art. 1 C, der die Republik mit dem Attribut „unteilbar“ definiert, als verfassungsrechtliche Schranke für eine weiter gehende Föderalisierung. Die Dezentralisierungsgesetze verteilten aber die Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat einerseits und den Gebietskörperschaften Kommune, Departement und – den seit 1982 hierzu zählenden – Regionen andererseits neu, sie werden deshalb zu Recht als „revolutionär“ bezeichnet.<sup>184</sup> An die Stelle von Anordnungen des Zentralstaates treten zunehmend Anreizstrukturen (Globalzuweisungen, selbständige Festlegung von Gemeindesteuersätzen u.a.).<sup>185</sup> Auch entstand eine Ausdifferenzierung der Gewaltenteilung auf subnationaler Ebene, was sich beispielsweise durch die Einrichtung regionaler Rechnungshöfe mit dem Gesetz vom 10. Juli 1982<sup>186</sup> oder die Ausweitung interkommunaler Steuerungsgremien zeigt.<sup>187</sup>

Mit dieser Entwicklung intensivierten sich auch die Außenbeziehungen der lokalen Gebietskörperschaften, wobei die Regierung versuchte, durch rechtliche Vorgaben die Entwicklung zu steuern: Erstmals vermerkte ein Rundschreiben des Premierministers vom 10. Mai 1985 deren auswärtige Beziehungen, die mit dem Gesetz vom 6. Februar 1992 im Titel IV „De la coopération décentralisée“ rechtlich anerkannt wurden.<sup>188</sup> Der Einbruch in den zentralstaatlichen Kompetenzbereich scheint trotz mehrerer Gerichtsurteile zur Stützung des Regierungsmonopols bei der Führung der auswärtigen Beziehungen unumkehrbar. Er vollzog sich nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst durch kulturell und humanistisch motivierte Städtepartnerschaften vornehmlich im europäischen Kontext; ab den 1970er Jahren kam die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinzu. Diese betrifft sowohl die europäische wie die globale Ebene. Insbesondere im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gibt es zahlreiche Partnerschaften mit Kommunen beziehungsweise Regionen vornehmlich in Afrika und Südamerika. Der nationale Haushaltsplan berücksichtigt diese „dezentralisierten Kooperationen“ seit 1986 mit Mittelzuweisungen.<sup>189</sup> Innerhalb der EU entwickelten sich vornehmlich grenznahe Zusammenarbeitsformen – gestützt von einer am 21. Mai 1980 in Madrid unterzeichneten Rahmenkonvention des Europarates und der immer intensiveren Regionalpolitik der EU. Insbesondere letztere gibt über Regional- und Strukturfonds den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

<sup>184</sup>Vgl. Kempf (1997, 288); siehe zur Kompetenzaufteilung ausführlich Hoffmann-Martinot (1999, 363ff.).

<sup>185</sup>Vgl. Hoffmann-Martinot (1999, 373).

<sup>186</sup>Vgl. Chagnollaude/Quermonne (2000c, 228).

<sup>187</sup>Vgl. Obrecht (2000, 122ff.).

<sup>188</sup>Vgl. Kessler (1999, 466ff.); siehe hier auch zum Nachfolgenden.

<sup>189</sup>1994 zählte man 5.000 diesbezügliche Projekte; vgl. Kessler (1999, 473).

ten die Möglichkeit, als direkte Ansprechpartner Brüssels aufzutreten. Kessler kommt deshalb zum Schluss: „D’une façon plus générale, on peut dire qu’il y a une *intégration des collectivités territoriales dans le système communautaire*.“<sup>190</sup>

Die Verfassungspraxis entfernt sich insofern vom Ideal der einheitlichen und unteilbaren Republik. Insgesamt werden komplexere Strukturen und eine Machtzersplitterung beobachtet, die eine Tendenz zur Vertiefung regionaler Unterschiede vornehmlich in der Siedlungsdichte und Wirtschaftsleistung aufweist.<sup>191</sup> Die multiplen neuen Strukturen und Beziehungsmuster substaatlicher Einheiten über die nationalen Grenzen hinaus bergen dabei einerseits die Gefahr, dass sich die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung innerhalb des Staatsgebietes noch verstärkt. Zugleich entlasten sie aber auch die zentralstaatliche Ebene und verstärken (indirekt) deren Präsenz außerhalb des eigenen Territoriums. Auch bieten sich vor allem bei der Entwicklungszusammenarbeit Chancen, demokratische Werte und Erfahrungen der lokalen und regionalen Ebenen mit anderen zu teilen.

## **Sénat**

Im französischen Zweikammersystem repräsentiert der Senat die Gebietskörperschaften und die Auslandsfranzosen auf nationaler Ebene (Art. 24 Abs. 3 C). Seine Institutionalisierung basiert weder auf einer föderalen Tradition noch auf der Repräsentation einer bestimmten Bevölkerungsgruppe. Auch auf dem historischen Pfad war eine Zweite Kammer nicht unumgänglich angelegt, denn seit 1793 sahen fünf Verfassungen – darunter zwei republikanische – ein Einkammersystem vor.<sup>192</sup> Erst mit der „Republikanisierung“ des Senats ab 1884 und der Einführung der lokalen und departementalen Repräsentation konnte er sich endgültig etablieren.<sup>193</sup> Die je zu einem Drittel durchgeführte Neuwahl der 321 auf neun Jahre gewählten Senatoren erfolgt indirekt durch Mandatsträger der lokalen, departementalen, regionalen und nationalen Ebene. Kleinere Kommunen sind durch das Wahlverfahren überrepräsentiert, was zu einem bevorzugten Mitspracherecht des agrarisch geprägten Frankreichs führt<sup>194</sup> und die Zweite Kammer beständig im Kreuzfeuer der Kritik hält.<sup>195</sup>

Ursprünglich war die Institution im Sinne des rationalisierten Parlamentarismus als Unterstützung der Regierung gegen eine zerstrittene Nationalver-

---

<sup>190</sup>Kessler (1999, 476); Herv. i. Orig.; Ausdruck dieser Integration ist Art. 203 EG, wonach ein Mitgliedstaat sich im Ministerrat von regionalen Vertretern repräsentieren lassen kann.

<sup>191</sup>Vgl. Hoffmann-Martinot (1999, 376f.).

<sup>192</sup>Vgl. Camby/Servent (1997, 23).

<sup>193</sup>Der letzte Versuch einer größeren Umgestaltung scheiterte mit dem Referendum vom 27. April 1969, das gleichzeitig den Rücktritt von de Gaulle nach sich zog. Nach dem Verfassungsentwurf sollte der Senat in eine Kammer der ökonomischen, sozialen und kulturellen Interessen umgewandelt werden.

<sup>194</sup>Vgl. Kempf (1997, 138f.).

<sup>195</sup>Vgl. Chagnollaude/Quermone (2000c, 36ff.), Camby/Servent (1997, 23ff.), Kempf (1997, 140ff.); s.a. *Le Monde* 28. März 2000, 18.



sammlung konzipiert. Michel Debré begründete das Zweikammersystem deshalb wie folgt:

„La division en deux Chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première : en régime conventionnel [régime d'assemblée, M.O.] on neutralise ou plutôt on diminue l'arbitraire d'une Assemblée par l'autre sans créer l'autorité.“<sup>196</sup>

Die Verfassungspraxis sollte sich allerdings als anders herausstellen. Der Senat entwickelte sich als Gegengewicht zur Regierung<sup>197</sup>, trotz bescheidener verfassungsrechtlicher Kompetenzen: Das Zweikammersystem ist ungleich konzipiert, wobei die Nationalversammlung Vorrang besitzt. Die Kompetenzen des Senats belaufen sich vornehmlich auf ein suspensives Veto. In der Gesetzgebung kann er – außer bei verfassungsändernden Gesetzen (Art. 89 C) und bei den ihn selbst betreffenden verfassungsergänzenden Gesetzen (Art. 46 C) – im Falle der Uneinigkeit zwischen beiden Kammern von der Nationalversammlung überstimmt werden (Art. 45 C). Diese besitzt auch das Erstvorlagerecht beim Haushaltsgesetz (Art. 47 C) und dem Gesetz zur Sozialversicherung (Art. 47 Abs. 1 C). Der Senat kann zudem die Regierung nicht stürzen, diese vermag ihn umgekehrt allerdings auch nicht aufzulösen, weshalb er eine „ewige Institution“ darstellt. Selbst bei ungleichen Mehrheiten in beiden Kammern entsteht keine „Allpartei- enregierung“. Während der Bundesrat eine strategische Vetoposition bei zahlreichen Materien der Gesetzgebung hält, kann der Senat eine solche nur bei Verfassungsänderungen ausüben. Diese Möglichkeit hat er mehrmals genutzt, um beispielsweise die Ausweitung des Referendumsbereiches (1984) oder das individuelle Anrufungsrecht für ein Kontrollverfahren des Verfassungsrates (1990) zu blockieren.<sup>198</sup> Hierfür wird er als „Schildkröte der Republik“ (Ruß) gescholten; zugleich findet er Lob für seine Kontrollfunktion im Rahmen von Enquetekommissionen<sup>199</sup> und innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens für die Verbesserung der legislativen Texte.<sup>200</sup>

Bei außenpolitischen Materien spielt der Senat eine Rolle als „Legitimationsreserve“, insofern als die Regierung nach Art. 49 Abs. 4 C eine Abstimmung über eine allgemeine politische Erklärung verlangen kann. Dies geschah erstmals am 10. Juni 1975 durch Regierungschef Jacques Chirac mit einer Erklärung über die Außenpolitik. Auch andere Premierminister nach ihm nutzten zuweilen dieses Verfahren bei außenpolitischen Materien. Sie riskierten dabei höchstens eine Blamage, denn die Regierung müsste nach der Meinung führender Verfassungs-

---

<sup>196</sup>Debré (1958, 2).

<sup>197</sup>Vgl. hierzu Kempf (1997, 138ff.); siehe kritisch zu dieser These Kimmel (1991, 7).

<sup>198</sup>Vgl. Ruß (2000, 247f.).

<sup>199</sup>Vgl. Kempf (1997, 140).

<sup>200</sup>Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000c, 43). Nach Kempf hatten von 1981 bis 1989 ungefähr 53% aller Änderungsanträge Erfolg; vgl. Kempf (1997, 139 u. 142).

rechtler selbst bei einem negativen Votum nicht zurücktreten.<sup>201</sup> So konnte es selbst die Minderheitsregierung von Michel Rocard zwei Mal wagen, um das Vertrauen des Senats bei außenpolitischen Materien nachzusuchen.<sup>202</sup> Manche Autoren sehen hierin nur ein Höflichkeitsritual<sup>203</sup>, gleichwohl hat die Courtoisie auch einen funktionalen Aspekt, denn die Regierungsposition erhält eine auf die internationale Ebene ausstrahlende zusätzliche Legitimation. Damit einher geht die Öffentlichkeitsfunktion, die der Senat wie die Assemblée nationale durch Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum verstärkte. Die ihm zukommende Medienaufmerksamkeit wird allerdings insgesamt nur als gering eingeschätzt.<sup>204</sup>

Auch in der Europapolitik spielt die Zweite Kammer eine gewisse Rolle. Ähnlich dem Bundesrat hat sie zur direkten Informationsgewinnung seit 1999 eine Außenrepräsentanz durch eine Verwaltungseinheit in Brüssel aufgebaut. Bereits 1973 entstand die *Délégation du Sénat pour les Communautés européennes*, bevor zeitgleich mit der Assemblée nationale 1979 die *Délégation pour les Communautés européennes* eingesetzt wurde.<sup>205</sup> Auch hat der Senat nach Art. 88-4 C das Recht, Resolutionen zu europäischen Texten zu verabschieden. Das Verfahren entspricht im Ganzen demjenigen der Assemblée nationale.<sup>206</sup> Nach der Geschäftsordnung hat die Délégation zusätzlich die Aufgabe, über den Umfang der durch die Regierung übermittelten Rechtsakte zu befinden. Kommt diese zum Schluss, dass nicht übermittelte europäische Akte einer Umsetzung durch Gesetzesrecht bedürfen, kann sie den Senatspräsidenten benachrichtigen, der eine Übermittlung von der Regierung verlangen kann (Art. 73bis Abs. 2 RS).<sup>207</sup> Da es beiden Kammern zusteht, Resolutionen zu verabschieden, hierfür im Unterschied zum Gesetzgebungsverfahren aber keine „Navette“ (formaler Austausch zwischen den beiden Kammern) existiert, kritisieren manche Autoren, dass Entschließungen nicht gemeinsam und theoretisch auch mit widersprüchlichen Inhalten verabschiedet werden können.<sup>208</sup> Nur in wenigen Fällen haben sich bisher informale Verfahren zur Konsultation und Koordination entwickelt, um eine einheitliche Position beider Kammern zu präsentieren.<sup>209</sup> Auch

<sup>201</sup>Vgl. Carcassonne (2002, 236), Lavroff (1997, 845f.).

<sup>202</sup>Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000c, 32f.).

<sup>203</sup>Vgl. Lavroff (1997, 845).

<sup>204</sup>Vgl. Ruß (2000, 249f.).

<sup>205</sup>Vgl. *Loi n°79-564*, geändert durch die *Loi n°90-385* vom 10. Mai 1990 und *Loi n°94-476* vom 10. Juni 1994.

<sup>206</sup>Vgl. Art. 73bis RS; siehe auch Kap. 3.2.2, S. 184.

<sup>207</sup>In der praktischen Ausgestaltung ist diese Regelung allerdings kaum durchzuführen, denn bei Uneinigkeit über die Natur eines europäischen Rechtsaktes besäße der Sénat nach der Entscheidung des Verfassungsrates vom 12. Januar 1993 (nr. 92-315 DC) bei einem Organstreitverfahren keine Möglichkeit, die Exekutive zur Übermittlung zu zwingen. Auch andere Geschäftsordnungsbestimmungen, die eine Einschränkung der Regierungsprerogative zur Folge gehabt hätten, wurden vom Gericht als verfassungswidrig eingestuft; vgl. ausführlich Assemblée nationale (1998, 116f.).

<sup>208</sup>Vgl. Hochedez (1995, 143).

<sup>209</sup>Siehe die Fallbeispiele in Assemblée nationale (1998, 165f.).

die Zusammenarbeit ist – sieht man von wenigen gemeinsamen Sitzungen der Délégationen von Assemblée nationale und Sénat ab – in der Europapolitik wenig entwickelt. Vorgeschlagen wird deshalb eine bessere Arbeitsteilung, in der die Nationalversammlung sich verstärkt um die tagespolitischen Geschäfte kümmert, während sich der Sénat – nach dem britischen Vorbild – auf die Richtungskontrolle konzentrieren sollte.<sup>210</sup>

## 2.4.2 Staatspräsident

Im Verfassungsgefüge der V. Republik besitzt der Staatspräsident eine herausragende Stellung, was die Einteilung Frankreichs in die Regierungssystemlehre schwierig machte: die Attribute *parlamentarisch* oder *präsidentiell* schienen nicht zu greifen.<sup>211</sup> Manche Autoren der älteren Literatur sahen wie Bracher eine Nähe zur Weimarer Republik und befürchteten eine Wiederauflage dieser „Fehlkonstruktion“, was „[...] das Ende eines wirklichen Parlamentarismus und der Sieg des Verwaltungs- und Verordnungsstaates mit plebiszitärer Fassade sein könnte.“<sup>212</sup> So weit kam es nicht, weil aus der dualistischen Anlage kein strenger Dualismus mit der doppelten Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament und dem Staatspräsidenten entstand. Der Einfluss des Staatsoberhauptes auf die Regierungsbildung entwickelte sich in der politischen Praxis über den *fait majoritaire*, d.h. mit Hilfe parteipolitischer Unterstützung durch stabile parlamentarische Mehrheiten.<sup>213</sup> Dies war allerdings 1958 noch nicht vorauszusehen, weshalb der Rückgriff auf das überholte dualistische Gleichgewichtsmodell nach dem Vorbild des 19. Jahrhunderts zutreffend mit dem schwierigen Übergang zur Parteiendemokratie in Frankreich erklärt wird.<sup>214</sup>

Die präsidentiellen Machtbefugnisse wurden in der wissenschaftlichen Diskussion lange vor dem Hintergrund juristischer auf einem ontologischen Macht-

<sup>210</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 189).

<sup>211</sup>Die Zwitterhaftigkeit drückt sich auch in der wissenschaftlichen Diskussion um die Benennung des politischen Systems aus. Einigkeit herrscht einzig darüber, dass es sich um ein „hybrides System“ handelt. Zankapfel war die These Duvergers vom „Semi-Präsidentialismus“ als eigenständigem Systemtyp. Der Begriff scheint jedoch nicht glücklich gewählt, ist er doch zum Teil zu schwach (Präsident mit Regierungsmehrheit), zum Teil zu stark (Kohabitation); vgl. Le Divellec (1999, 148f.). Nutzt man die oben vorgeschlagene Definition des parlamentarischen Regierungssystems, das heißt, die Möglichkeit der Regierungssabberufung aus politischen Gründen durch das Parlament, so kommt man auch für das französische System zu einem eindeutigen Ergebnis: Art. 20 Abs. 3 C und Art. 49 Abs. 2 C begründen ein parlamentarisches Regierungssystem: „II [die Regierung] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 (Art. 20 Abs. 3 C)“; „L’Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d’une motion de censure [...]“ (Art. 49 Abs. 2 C); vgl. ausführlich Duverger (1986, 5ff.); s.a. Grote (1995, 356ff.) und zu einem neueren Versuch das „semi-präsidentielle“ Regierungssystem von den beiden klassischen abzugrenzen Bahro/Veser (1995, 471ff.).

<sup>212</sup>Vgl. Bracher (1980 [1963], 76).

<sup>213</sup>Siehe ausführlich hierzu Kap. 2.4.4, S. 117.

<sup>214</sup>Vgl. Grote (1995, 357f.).

und Staatsverständnis basierender Theorien diskutiert.<sup>215</sup> Dabei standen tendenziell die Sonderrechte innerhalb des Ausnahmezustandes (Art. 16 C)<sup>216</sup> und die schiedsrichterliche Funktion (Art. 5 C)<sup>217</sup> im Mittelpunkt, während die politischen Bindungen des Amtes vernachlässigt wurden. Der Staatspräsident erschien somit als unabhängiger Verteidiger der staatlich notwendigen Maßnahmen, dessen Handlungsmöglichkeiten durch parlamentarische Mehrheiten kaum eingeschränkt waren: „*Ce n'est plus des exigences d'une majorité parlementaire que dépendront les options politiques, mais d'un impératif étatique.*“<sup>218</sup> Entsprechend beruhten Vorschläge zur Typologisierung der präsidentiellen Kompetenzen in der älteren Literatur vornehmlich auf rechtlichen Normen wie der Gegenzeichnungspflicht (*pouvoir propres* vs. *prérogatives soumises à contreseing*); mit den seit den 1980er Jahren auftretenden Kohabitationen kamen dann strukturelle Erwägungen (*Übereinstimmung präsidentieller und parlamentarischer Mehrheiten* vs. *Kohabitation*) und der Einfluss auf bestimmte Policies (*domaine réservé* vs. *domaine partagé*) in den Vordergrund.<sup>219</sup> Eine genaue Analyse muss alle drei Bereiche in einem richtigen Mischungsverhältnis berücksichtigen:

Die Verfügungen des Staatspräsidenten mussten noch in der IV. Republik vom Premierminister oder den Fachministern gegengezeichnet werden, was nun nach Art. 19 C nicht mehr in allen Fällen notwendig ist. Die alleine ausgeübten Kompetenzen (*pouvoirs propres*) erhöhen vor allem seine Patronagemacht. Er ernennt den Premierminister – meist einen treuen Weggefährten – und auf dessen Vorschlag die anderen Mitglieder der Regierung (Art. 8 C). Außer in Zeiten der Kohabitation fällt auch die Entlassung des Regierungschefs – die verfassungsrechtlich zwar nur nach dessen Rücktrittsangebot möglich ist (Art. 8 Abs. 1) – in seinen Ermessensspielraum.<sup>220</sup> Einfluss auf die Verfassungsgerichtsbarkeit hat er durch sein Recht, drei Mitglieder des Verfassungsrates zu ernennen (Art. 56 C) und diesen anzurufen (Art. 54 C und Art. 61 Abs. 2 C). Die Patronagemacht erstreckt sich zudem auf zahlreiche zivile und militärische Funktionen des Staates (Art. 13 C) sowie auf die Akkreditierung der Botschafter (Art. 14 C). Auch im Gesetzgebungsbereich stehen ihm eigene Kompetenzen zu. Nach Vorschlag des Premierministers kann er Gesetze in von der Verfassung festgelegten Bereichen dem Volksentscheid zuführen (Art. 11 C). Bei verfassungsändernden Gesetzen steht es ihm frei – an Stelle eines Referendums – von der Regierung ausgehende Vorlagen dem Kongress (*Assemblée nationale*)

<sup>215</sup>Siehe zu deren Positionen ausführlich Chagnollaund/Quermonne (2000b, 57ff.).

<sup>216</sup>Siehe zu Art. 16 C ausführlich Lavroff (1997, 793ff.).

<sup>217</sup>„Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités“ (Art. 5 C).

<sup>218</sup>Burdeau zit. nach Chagnollaund/Quermonne (2000b, 73), Herv. der Autoren.

<sup>219</sup>Vgl. Chagnollaund/Quermonne (2000b, 57ff.), Quermonne (1995, 164); siehe zur Geschichte des Begriffs „domaine réservé“ Lavroff (1997, 819).

<sup>220</sup>Vgl. Chagnollaund/Quermonne (2000b, 90).

le und Sénat) zur Annahme vorzulegen (Art. 89 Abs. 3 C). Für den Einfluss des Präsidenten auf die politischen Entscheidungsprozesse ist zudem sein verfassungsrechtlich verankerter Vorsitz während des Ministerrates wichtig (Art. 9 C). In der Kabinettsitzung verabschiedete Dekrete und gesetzesvertretende Verordnungen bedürfen der Unterzeichnung durch den Präsidenten (Art. 13 Abs. 1 C), die Gesetzesvorlagen der Regierung einer vorherigen Beratung sowie die Vertrauensfrage des Premierminister eines Beschlusses (Art. 49 Abs. 1 C). Trotz dieser erheblichen Machtressourcen ist er politisch nicht vor dem Parlament verantwortlich. Er selbst darf dort nicht erscheinen und kommuniziert in der Tradition der Thronrede über Botschaften mit den Kammern, die nach dem Verlesen nicht diskutiert werden dürfen (Art. 18 C). Schließlich ist das Verhältnis zum Parlament durch sein Recht zur Parlamentsauflösung gekennzeichnet (Art. 12 C).<sup>221</sup>

Die Originalität der V. Republik besteht darin, dass sie die Tradition der doppelköpfigen Exekutive der Monarchie wiederbelebt.<sup>222</sup> Die Aufgabenteilung scheint in der Verfassung jedoch eindeutig geklärt. So bestimmt Art. 20 Abs. 1 C: „Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.“ Es bildete sich aber ein System heraus, in dem der Staatspräsident als „tatsächlicher“ Regierungschef und der Premierminister mehr oder weniger als Ausführungsgehilfe der präsidentiellen Leitlinien fungierte.<sup>223</sup> Diese Verfassungspraxis ermöglichte erst der *fait majoritaire*, der die parlamentarischen Mehrheiten zum Schlussstein („clef de voûte“) des präsidentiellen Kompetenzgebäudes macht.<sup>224</sup> Verliert der Staatspräsident eine ihn unterstützende Mehrheit im Parlament, so muss er die Regierungsmacht mit dem Premierminister teilen und ist auf seine formalen verfassungsrechtlichen Befugnisse beschränkt.<sup>225</sup> Die Grundordnung der V. Republik besitzt damit die erstaunliche Eigenschaft, eine doppelte Lesart der Kompetenzverteilung zu erlauben. Im Falle übereinstimmender präsidentieller und parlamentarischer Mehrheiten<sup>226</sup> obliegt dem Präsidenten die politische Richtlinienkompetenz in allen Bereichen und er muss in die Definition

---

<sup>221</sup> Zeitlich eingeschränkt ist das Auflösungsrecht insofern, als eine erneute Auflösung erst mit dem Ablauf eines Jahres möglich ist (Art. 12 Abs. 4 C). Bei der Anwendung des Notstandartikels entfällt es völlig (Art. 16 C). Das Auflösungsrecht sollte gleichgerichtete präsidentielle und parlamentarische Mehrheiten (insbesondere nach Präsidentschaftswahlen) garantieren; dies gelang auch 1962, 1968, 1981 und 1988. Erst als Jacques Chirac 1997 das Parlament ohne zwingenden Grund auflöste, ergab sich eine andere Konstellation: die Linke eroberte eine Mehrheit im Parlament, und der Präsident musste von 1997-2002 mit einer Linkskoalition kohabitieren.

<sup>222</sup> Vgl. Massot (1993, 57), der von *dyarchie* spricht.

<sup>223</sup> Dieses Verständnis ist immer noch stark bei den politischen Akteuren verankert: So der Minister für lokale Angelegenheiten Patrick Devedjian, in *Le Monde* 14. Mai 2002, 8: „Le président donne les directives, le premier ministre les met en musique.“

<sup>224</sup> Vgl. Duverger (1978, 90).

<sup>225</sup> Hierauf hat erstmals Duverger hingewiesen; vgl. Duverger (1978, 90 u. 131f.); s.a. Le Dellec (1999, 148).

<sup>226</sup> Vgl. zu den Begriffen „parlamentarische“ und „präsidentielle Mehrheit“ Denquin (1993, 949ff.).

der Regierungsmehrheit einbezogen werden; steht ihm hingegen das Schwert der Parlamentsmehrheit („le glaive majoritaire“<sup>227</sup>) nicht zur Verfügung, gehen die meisten Regierungskompetenzen auf den Premierminister über und der Staatspräsident steht auf Seiten der Opposition, wo er „[...] de façon systématique la logique du contre-pouvoir“<sup>228</sup> entwickelt.<sup>229</sup>

Der rechtswissenschaftliche Streit um die *pouvoirs propres* vs. *pouvoirs sou-mises à contreseing* kann zur Erklärung der Verfassungspraxis und der tatsächlichen Einflussverhältnisse kaum beitragen. Auch eine einfache strukturelle Gegenüberstellung von rein „präsidentieller“ und rein „parlamentarischer“ Verfassungsinterpretation greift zu kurz.<sup>230</sup> Dies zeigt sich insbesondere in der transnationalen Politik, bei der es während der verschiedenen Kohabitationsphasen kaum zu Konflikten kam und ein hoher Grad von Konsens das Verhalten der Akteure bestimmte.<sup>231</sup> Gerade in der Außenpolitik wurde die Rolle des Staatspräsidenten im Vergleich zur III. und IV. Republik erheblich gestärkt. Kimmel spricht deshalb vom außenpolitischen Entscheidungsprozess als einer „[...] besonders scharf ausgeprägte[n] Monokratie.“<sup>232</sup> Auch andere Autoren sehen den Staatspräsidenten in einer herausragenden Stellung.<sup>233</sup> Verfassungsrechtlich zeigt sich dies in Art. 52 C, der dem Präsidenten nicht nur die Ratifizierungsgewalt bei internationalen Verträgen zuschlägt, sondern – im Gegensatz zur IV. Republik – auch die Kompetenz zur Verhandlungsführung. Das Parlament ist bei der Ausübung seiner Rechtsetzungsbefugnis bei internationalen Verträgen (Art. 53 C) zudem durch die Möglichkeit des Staatspräsidenten beschränkt, auf Vorschlag der Regierung einen internationalen Vertrag zum Referendum vorzulegen (Art. 11 C). Dies geschah in der V. Republik bisher drei Mal bei Texten, die eine tief greifende Verfassungsänderung zur Folge hatten.<sup>234</sup> Neben den Kompetenzzuweisungen der Grundordnung ist der geläufigste Erklärungsansatz für die starke Stellung des Staatspräsidenten die von de Gaulle während der Algerienkrise und der Entkolonialisierung geprägte Verfassungspraxis. Das Parlament überließ das Algerienproblem dem General, da ansonsten niemand eine Lösung anzubieten hatte. Nach Goguel verzichtete es damit freiwillig auf eine intensivere Mitwirkung und wurde von der Regierung abhängig.<sup>235</sup>

---

<sup>227</sup>Duverger (1986, 16f.).

<sup>228</sup>Zarka (1992, 417).

<sup>229</sup>Vgl. Colliard (1998, 1620f.); s.a. Kimmel (1999, 318).

<sup>230</sup>Vgl. Massot (1993, 93).

<sup>231</sup>Vgl. Kessler (1999, 40ff. u. 70); s.a. Colliard (1998, 1620f.), Chagnollaude/Quermonne (2000b, 88f.).

<sup>232</sup>Kimmel (1991, 6).

<sup>233</sup>Vgl. Kessler (1999, 21ff.), Quermonne (1995, 168ff.), Cottrel (1983, 966), Goguel (1971, 91f.), Hamon (1969, 126).

<sup>234</sup>1962 mit den Vereinbarungen von Evian; 1972 mit dem Beitrittsvertrag Großbritanniens zur EU und 1992 mit dem EUV; vgl. Assemblée nationale (1998a, 22).

<sup>235</sup>Vgl. Goguel (1971, 94); s.a. Cot (1982, 24), Cottrel (1983, 967); siehe zur Kritik der Machtkonzentration im Elysée und der einseitigen Formulierung der Außenpolitik durch den Präsidenten Hamon (1969, 123).

Im Gegensatz zu innenpolitischen Materien kam es bei der transnationalen Politik in Zeiten der Kohabitation nicht zu einer vollständigen Verdrängung des Staatspräsidenten aus dem Entscheidungsprozess. Allerdings sind seine Möglichkeiten auch hier modifiziert. So verfügt er vor allem nicht mehr über den für transnationale Fragen zuständigen Verwaltungsapparat (*Secrétariat général du gouvernement, Ministère des affaires étrangères, Secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique internationale*). Trotzdem wird in der Literatur allgemein seine wichtige Rolle anerkannt, wenngleich über die Einflussbeziehungen keine Einigkeit besteht. Manche Autoren sprechen unter Bezugnahme auf die erste Kohabitation (1986-1988) für die Außenpolitik von einer „domaine réservé ou éminent“ (Massot) des Staatspräsidenten, andere sehen eine nach Zuständigkeitsbereichen organisierte Arbeitsteilung zwischen ihm und dem Premierminister (*sphère à dominante présidentielle, sphère à dominante gouvernementale, domaine de cogestion*).<sup>236</sup> Der Staatschef selbst sprach während der zweiten Kohabitation (1993-1995) von einer „pouvoir partagé“ und einer eher gleichberechtigten Entscheidungsfindung.<sup>237</sup> Grundsätzlich hat er in der Außenpolitik noch die Möglichkeit, selbst Entscheidungen zu treffen („la faculté de statuer“), während er im innenpolitischen Bereich nur behindern kann („la faculté d’empêcher“).<sup>238</sup> Der Staatschef profitiert hier auch von einer „convention constitutionnelle“ (Avril), nach der ihm die Vorrangstellung bei transnationalen Materien in den Augen der politischen Akteure und der Bürger zukommt.<sup>239</sup> Dies gilt auch für die Europapolitik, bei der in Zeiten der Kohabitation eine enge Zusammenarbeit zwischen Elysée und Matignon beobachtet wurde.<sup>240</sup> Als Zwischenbereich der Innen- und Außenpolitik spielt der Präsident auch hier eine herausragende Rolle, da er im Namen Frankreichs im Europäischen Rat verhandelt. Eine enge Abstimmung über die französischen Positionen mit der Regierung ist entsprechend notwendig und führt zu einem gewissen Konsenszwang unter den Akteuren. Auch wenn die Kohabitation durch die Konkurrenzsituation innerhalb der doppelköpfigen Exekutive manche Unstimmigkeit hervorruft<sup>241</sup>, kam es auch im französischen kompetitiven System bei außen- und sicherheitspolitischen Materien über die parteipolitischen Grenzen

<sup>236</sup> Vgl. mit Literaturangabe Kessler (1999, 42).

<sup>237</sup> Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000b, 88f.).

<sup>238</sup> Vgl. Zarka (1992, 97). Die Machtposition des Staatspräsidenten ist zudem durch politische Gründe bedingt. Die Premierminister als Gegenspieler des Präsidenten kandidierten in allen drei Fällen bei den folgenden Präsidentschaftswahlen (1988: Chirac, 1995: Balladur, 2002: Jospin). Sie hatten entsprechend kaum Interesse an einer Schwächung des Amtes; vgl. Kimmel (1994a, 221f.); s.a. Chagnollaud/Quermonne (2000b, 89).

<sup>239</sup> Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000b, 89).

<sup>240</sup> Vgl. Quermonne (1995, 187).

<sup>241</sup> Vgl. *Le Monde* 30. März 2002, 19. Der Frage nach der Effizienz des staatlichen transnationalen Handelns während der Kohabitation kann hier nicht beantwortet werden. Zweifel sind jedoch auf Grund der beschriebenen Konkurrenzsituation angebracht; vgl. *Le Monde* 30. März 2002, 1+17 und *Le Monde* 8. Mai 2002, 14f. .

hinweg zu Einvernehmen<sup>242</sup>, Kontinuität<sup>243</sup> und dem Fehlen parteipolitischer Cleavages<sup>244</sup>.

### 2.4.3 Assemblée nationale und Regierung

Auf Grund der Trennung von Regierungsamt und Parlamentsmandat sowie der Bestimmungen des „rationalisierten Parlamentarismus“ verfügt die Regierung im französischen politischen System im Vergleich zum deutschen über eine höhere Autonomie gegenüber dem Parlament. Die Inkompatibilitätsregel führt zunächst zu einer geringeren Zahl von Akteuren, die unmittelbar mit Regierungsfunktionen betraut sind. Während im Bundestag die parlamentarischen Staatssekretäre als Scharniere zwischen beiden Organen fungieren, ist im französischen System einzig der Minister für Parlamentsbeziehungen für diese Aufgabe zuständig. Gleichwohl ist die Gewaltenteilung eher formell als substantiell, da auch die Spitzen der Regierungsfractionen im Entscheidungsprozess eine herausragende Rolle spielen.<sup>245</sup> Bedeutender für die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative sind die Regeln, die mit dem Begriff „rationalisierter Parlamentarismus“ umschrieben werden – nach Mény ein liebenswürdiger Euphemismus für einen „parlementarisme limité“<sup>246</sup>. Sie wurden eingeführt, weil die Verfassungsingenieure kein strukturiertes Parteiensystem erwarteten und skeptisch waren, ob alleine die Mehrheitswahl eine ausreichende Garantie für die Regierungsstabilität wäre. Einer der maßgeblichen Autoren – Michel Debré – drückte dies folgendermaßen aus:

„Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet [der Verfassung, M.O.] son explication décisive et sa justification historique.“<sup>247</sup>

Die Verfahren zur Stärkung der Regierung dienen der Steuerung des Gesetzgebungsprozesses<sup>248</sup> und umfassen vier für die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten wichtige Bereiche:

---

<sup>242</sup>Vgl. Colliard (1998, 1620f.).

<sup>243</sup>Dies galt beispielsweise bei der von Eduard Balladur 1993 weiter geführten Politik des „starken Franc“; vgl. Quermonne (1995, 171).

<sup>244</sup>Vgl. Kessler (1999, 44f.).

<sup>245</sup>Vgl. Mény (1993, 18f.).

<sup>246</sup>Mény (1993, 51). Eine „Rationalisierung“ lässt sich auch in anderen Regierungssystemen bei den Möglichkeiten des Regierungsturzes, den Vorrechten der Regierung bei der Gestaltung der Tagesordnung und bei der Beschneidung des Initiativrechts einzelner Mitglieder beobachten. Dabei kommen nicht nur der V. Republik hohe Werte zu; vgl. Döring (1996, 46); s.a. von Beyme (1999, 121).

<sup>247</sup>Debré (1958, 5).

<sup>248</sup>Terminologisch zeigt bereits die Unterscheidung zwischen der Regierungsinitiative – dem „projet de loi“ (Gesetzentwurf) – und der Initiative aus der Mitte des Parlaments – der „proposition de loi“ (Gesetzesvorschlag) – die Gewichtsverteilung zwischen beiden Organen.



*Erstens* greift die Verfassung in die organisatorische Autonomie der Kammern ein: Eine zu große Spezialisierung des Parlaments sollte durch die zahlenmäßige Begrenzung der ständigen Ausschüsse auf sechs vermieden werden (Art. 43 Abs. 2 C). Eine Parallelführung des Ausschusssystemes zur Ministerialbürokratie wie in Deutschland war damit nicht möglich. Diese Beschränkung hat sich spätestens bei den Reformen zur Kontrolle der europäischen Ebene als dysfunktional erwiesen.<sup>249</sup> Eine weitere Einschränkung bedeutet die Überprüfung der Geschäftsordnungen vor Inkrafttreten durch den Verfassungsrat, dies soll eine selbständige Ausweitung der Kompetenzen durch die Kammern verhindern (Art. 61 Abs. 1 C). Hinzu kommt die Vormachtstellung der Regierung bei der Aufstellung der prioritären Tagesordnung (Art. 48 C). Für die Opposition bedeutet dies eine Chancenminderung, denn sie kann gegen den Willen der Regierungsmehrheit weder Gesetzesvorschläge noch von ihr gewünschte Themen im Plenum diskutieren. Eine Aufwertung des Parlaments – wenngleich nicht der Minderheitenrechte – bedeutet deshalb die Verfassungsreform von 1995, die eine Sitzung pro Monat für eine von den Kammern in eigener Regie aufgestellte Tagesordnung reserviert.<sup>250</sup>

*Zweitens* war die Dauer des Parlaments ursprünglich auf zwei Sitzungsperioden von jeweils drei Monaten beschränkt, was die parlamentarische Kontrolle in der restlichen Zeit auf die informalen Verfahren der Parlamentsmehrheit und schriftliche Anfragen reduzierte. Gerade diese Bestimmung war aus demokratietheoretischen Gründen kaum zu rechtfertigen und angesichts der zusätzlich zu kontrollierenden europäischen Ebene kontraproduktiv. Auch hier verschaffte die Verfassungsreform von 1995 durch die Einführung der *session unique* den parlamentarischen Akteuren mehr Kontrollchancen (Art. 28 C).

*Drittens* erschwerten die Verfassungsgeber – ähnlich wie in Deutschland – den Regierungsturz. Ein Misstrauensantrag ist nur dann erfolgreich, wenn die absolute Mehrheit der Abgeordneten zustimmt. Enthaltungen werden dabei als Votum für die Regierung verbucht (Art. 49 Abs. 2 C).

*Viertens* schränkte die Verfassung den Gesetzgebungsbereich ein, was für die politische Kultur Frankreichs die radikalste Neuerung darstellt. Art. 34 C listet die Gegenstandsbereiche auf, die dem Gesetzesrecht unterliegen. Nur in dieser *domaine de la loi* darf das Parlament normsetzend tätig werden. Für alle anderen Bereiche steht der Regierung der Verordnungsweg offen (Art. 37 C). Die Bestimmung gilt als „Ende der Parlamentssouveränität“, weil sie neben dem organabhängigen (das Parlament als Organ der Rechtsetzung), dem verfahrensabhängigen (das Gesetzgebungsverfahren) auch einen materiell ausdifferenzierten Gesetzesbegriff schuf.<sup>251</sup> Kimmel bringt den Wandel auf den Punkt:

---

<sup>249</sup>Gefordert wird deshalb schon länger eine Abmilderung dieser Regel; vgl. AN, *Rapport d'information n°2065* (1995, 59).

<sup>250</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle n°95-880* vom 4. August 1995.

<sup>251</sup>Vgl. Carcassonne (2002, 171).

„In der Tat bedeuten die Art. 34 und Art. 37 verfassungstheoretisch einen radikalen Bruch mit der Tradition des repräsentativen Verfassungsstaates, setzen sie sich doch über dessen Grundprinzip, die Souveränität des Gesetzes als Folge der Souveränität des Parlaments, hinweg.“<sup>252</sup>

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurden zudem die finanziellen Spielräume der Nationalversammlung beschnitten. Gesetzentwürfe und Änderungsanträge können nach Art. 40 C abgelehnt werden, wenn diese die staatlichen Einkünfte vermindern oder die staatlichen Ausgaben erhöhen. Ein umfassendes Durchgriffsrecht im Verfahren sicherte sich die Regierung außerdem durch Art. 44 Abs. 3 C (*vote bloqué*): Auf ihr Verlangen muss sich die mit einem Text befasste Kammer in einer Abstimmung darüber äußern, ob sie ihn annimmt oder ablehnt; dabei werden nur die von der Regierung akzeptierten Änderungsvorschläge berücksichtigt. Noch einschränkender für die parlamentarischen Rechte wirkt sich Art. 49 Abs. 3 C aus. Hierbei wird über den Text noch nicht einmal per Abstimmung der Volksvertreter entschieden. Er gilt als angenommen, falls nicht innerhalb von vierundzwanzig Stunden ein Misstrauensantrag eingebracht wurde. So dreht der „super-vote bloqué“<sup>253</sup> die Beweislast um: Nicht die Regierung muss zeigen, dass sie für eine Maßnahme über eine parlamentarische Mehrheit verfügt, sondern ihre Gegner müssen beweisen, dass dies nicht mehr der Fall ist.

Die Dominanz der Regierung im Gesetzgebungsverfahren zeigte sich auch bei der Vorlage internationaler Verträge, die in mehreren Fällen unterblieb, obwohl das Parlament nach Art. 53 C zuständig gewesen wäre.<sup>254</sup> Dieser bestimmt die Teilhabe der parlamentarischen Akteure wie folgt:

„Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l’organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l’Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l’état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu’en vertu d’une loi.“

Einen leichten Terraingewinn konnte die Minderheit im Rahmen des Ratifizierungsrechts mit der Verfassungsreform von 1992 verbuchen, denn seither steht ihr die Möglichkeit offen, internationale Verträge vor ihrer Ratifizierung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zuzuführen. Neben dem Staatspräsidenten, dem Premierminister und den beiden Kammerpräsidenten sind hierzu 60 Abgeordnete oder Senatoren befugt (Art. 54 C).<sup>255</sup> Schließlich gestand man den beiden Kammern ein umfassendes Informationsrecht für Akte der EG und nach

<sup>252</sup>Kimmel (1983, 69); Herv. i. Orig.

<sup>253</sup>Avril/Gicquel (1996, 227).

<sup>254</sup>Vgl. Kessler (1999, 64ff.); s.a. als Fallbeispiel das deutsch-französische Übereinkommen von 1984 über den schrittweisen Abbau von Grenzkontrollen; vgl. Dhommeaux (1987, 1462).

<sup>255</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle n°92-554* vom 25. Juni 1992.

der Verfassungsreform von 1999 auch der EU zu.<sup>256</sup> Auf Basis der Reform können nun Resolutionen verabschiedet werden (Art. 88-4 C).<sup>257</sup>

Als treibende Kraft hinter diesen Reformen vermutet Szukala den Ende der 1980er Jahre wieder in den Vordergrund tretenden republikanischen Diskurs. Der Umbau der Staatsorganisation, insbesondere was die Kontrolle der europäischen Ebene betrifft, sollte es ermöglichen „[...] Kernbestände der Machtressourcen des staatlichen Sektors“<sup>258</sup> – wie eine spezifisch französische Konzeption des Öffentlichen Dienstes – zu verteidigen. Durch eine „strategische Institutionenpolitik“ versuchte demnach der Staat in den Bereichen, in denen die EU „Anschlussfähigkeit“ und „Möglichkeitsstrukturen“ bietet, wieder in die zentrale Position des *gate keepers* zu kommen. Folge ist eine Zentralisierung nach innen und eine Öffnung der Entscheidungsprozesse, womit gesellschaftliche und politische Ressourcen für den Einsatz auf der europäischen Ebene mobilisiert werden sollten. Hiervon profitierte auch das Parlament, denn für die Verteidigung nationaler Interessen, so Szukala, sei „prozedurale Glaubwürdigkeit“ – wie sie in parlamentarischen Verfahren besonders deutlich zum Ausdruck kommt – notwendig.<sup>259</sup>

#### 2.4.4 Parlament und Parteien

Frankreich war bei der Entwicklung des Parteiensystems eine „verspätete Nation“. Moderne Parteiorganisationen haben erst Ende des 19. Jahrhunderts begonnen, das lokal verankerte Notabelnsystem langsam abzulösen. Gründe hierfür sieht Mény im Erbe der französischen Revolution, sozialen Strukturen und der politisch-administrativen Organisation.<sup>260</sup> Zunächst behinderte das während der Französischen Revolution entwickelte Souveränitätsverständnis die Akzeptanz unterschiedlicher Interessen und ihre Organisation in Form von Parteien. Als gesellschaftliche Fraktionen wurden sie verdächtigt, die entweder dem Monarchen oder der Nation zugeschlagene unteilbare Souveränität zu unterlaufen. Hinzu kam, dass die frühe Durchsetzung des allgemeinen (Männer-)Wahlrechts (erstmalig 1793 und dauerhaft 1848) der Arbeiterbewegung ein wichtiges Mobilisierungsmotiv nahm. Schließlich war in Frankreich auch die organisatorische Verbindung zwischen Gewerkschaften und Arbeiterparteien zunächst schwächer ausgeprägt als in anderen Ländern. Dieses historische Erbe prägt bis heute das französische Parteiensystem, das durch Zersplitterung und Instabilität gekennzeichnet ist und einer durch vulkanische Aktivität durchfurchten Landschaft gleicht:

<sup>256</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle n°99-49* vom 15. Januar 1999.

<sup>257</sup>Siehe ausführlich zu Art. 88-4 Kap. 3.2.2, S. 184.

<sup>258</sup>Szukala (1999, 150).

<sup>259</sup>Vgl. Szukala (1999, 151).

<sup>260</sup>Siehe zum Folgenden Mény (1993, 58ff.).

„L’archipel partisan français ressemble à un paysage volcanique : les mutations de forme, de couleur, de relief y sont permanentes et il n’est pas possible de figer le paysage par des appellations stables.“<sup>261</sup>

Gleichwohl haben sich auch in Frankreich die Parteien seit 1958 an die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems angepasst. In der IV. Republik beruhte das Problem der Regierungsstabilität auf der fehlenden dauerhaften Unterstützung der Exekutiven durch eine stabile Parlamentsmehrheit, was zu zahlreichen Krisen und häufigen Regierungswechseln führte (s.o.). Erst die Verfassung von 1958 vermochte aus dem instabilen Parteiengebilde eine Bipolarisierung und den sogenannten *fait majoritaire* – stabile Mehrheitsverhältnisse durch die Herausbildung einer klaren Unterscheidung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition – zu formen.<sup>262</sup> Auch kommt ohne parteipolitische Unterstützung kein Staatspräsident ins Amt, und fällt diese weg, ist seine Rolle im Verfassungsgefüge zu Gunsten des Premierministers stark eingeschränkt (s.o.). Manche Autoren sprechen deshalb vom Parteiensystem als der „constitution politique“ der V. Republik.<sup>263</sup> Im Vergleich zu Deutschland erhielten die französischen Parteien jedoch nicht den Rang einer Verfassungsinstitution. Die Grundordnung vermerkt die „politischen Parteien“ und „Gruppen“ (!) zwar in Artikel 4, die Funktionszuweisung bleibt jedoch auf die Mitwirkung an der Wahlentscheidung beschränkt.<sup>264</sup> Ein eigenes Parteiengesetz ist bis heute nicht vorhanden, weshalb sich die Parteien auf der Basis des Vereinsrechts von 1901 organisieren. Ihre rechtliche Stellung wurde aber mit mehreren Gesetzen zur Parteienfinanzierung seit 1988 gestärkt.<sup>265</sup>

Für die Strukturierung der politischen Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments und für das Repräsentationsverständnis der Abgeordneten spielte ihre zögerliche rechtliche Anerkennung indes kaum eine Rolle. Hauptvariable war hierbei das dem Zugriff einer einfachen Mehrheit offen stehende Wahlsystem: es wird durch ein „loi ordinaire“ geregelt. Obgleich mit der Einführung der Direktwahl zum EP (1979) und den regionalen Gebietskörperschaften (1982) sich in Frankreich die Formen der benutzten Wahlsysteme zunehmend ausdiffe-

---

<sup>261</sup>Mény (1993, 61).

<sup>262</sup>Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000c, 129); s.a. Colliard (1998, 1618).

<sup>263</sup>Vgl. Colliard (1998).

<sup>264</sup>Art. 4 C: „Les partis et groupements politiques concourent à l’expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté et de la démocratie.“ Das Motiv hinter dem dritten Satz des Artikels war die moskautreue und zu Beginn der V. Republik mit über 1/4 der Wählerstimmen mächtige *Parti communiste français*, die in den 1950er Jahren auch die bestorganisierte Formation darstellte; vgl. « *Commentaires sur la Constitution* » (1959), in: La documentation française (2000, 16); siehe zur PCF ausführlich Obrecht (1999).

<sup>265</sup>Vgl. Kempf (1997, 158f.); siehe ausführlich zum Statut der Parteien und der Parteienfinanzierung Lavroff (1997, 374ff.).

renzierten<sup>266</sup>, waren die Wahlen zur Nationalversammlung mit einer Ausnahme, bei der 1986 von der sozialistischen Regierung die Verhältniswahl eingeführt wurde, durch die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bei maximal zwei Wahlgängen bestimmt („scrutin majoritaire uninominal à deux tours“).<sup>267</sup> Hierbei besteht das Wahlgebiet aus der gleichen Zahl von Einerwahlkreisen wie Sitze im Parlament zu vergeben sind. Ein Kandidat ist im ersten Wahlgang gewählt, wenn er die absolute Mehrheit der Stimmen und mindestens 1/4 der Wahlberechtigten auf sich vereinigen kann. Gelingt dies keinem der Konkurrenten, findet sieben Tage später eine Stichwahl statt, zu der nur noch antreten darf, wer im ersten Wahlgang mindestens 12,5% der Stimmen erhielt. Im zweiten Wahlgang reicht dann die relative Mehrheit. Aufgrund der Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt wird zusammen mit dem Sieger auch immer ein Nachrücker („suppléant“) designiert, der im Falle einer Berufung des Abgeordneten in die Regierung das Mandat übernimmt.<sup>268</sup>

Wollen die Parteien in diesem System erfolgreich sein, müssen sie sich durch Absprachen oder Listenverbindungen möglichst früh zusammen finden. Das fördert einerseits die Kooperation unter den politischen Parteien mit ähnlichen Ideologien und andererseits die Polarisierung im Parteiensystem.<sup>269</sup> Positive Auswirkungen der Mehrheitswahl waren bisher – mit Ausnahmen der sozialistischen Minderheitsregierungen von 1988-1993 – die klaren parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse und eine deutliche Trennlinie zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament, was als die eigentliche Neuerung der V. Republik betrachtet wird.<sup>270</sup> Prägekraft für das Parteiensystem hatte ebenfalls die 1965 erstmals durchgeführte Direktwahl des Staatspräsidenten: Gegen die ursprüngliche Absicht de Gaulles kam es zu einer engen Verbindung zwischen Bewerbern

---

<sup>266</sup>Manche Autoren sehen in den multiplen Auswahlmechanismen eine Ursache für die Wechselhaftigkeit der französischen Parteien. Der „Wurm“ kam nach Meinung von Mény mit der ersten Direktwahl zum EP (1979) „in die Frucht“; vgl. Mény (1993, 49f.).

<sup>267</sup>Die Linke hatte schon in ihrem gemeinsamen Programm von 1972 und in den „110 Vorschlägen“ Mitterrands von 1981 (nr. 47) die Einführung der Verhältniswahl gefordert bzw. angekündigt. Die siegreiche Mitte-Rechts-Koalition änderte allerdings noch im gleichen Jahr erneut das Wahlsystem und führte wieder die Mehrheitswahl ein; vgl. Oertel (1991, 166f.).

<sup>268</sup>Bis 1958 reichten noch 5% der Stimmen, um am zweiten Wahlgang teilnehmen zu dürfen, danach erhöhte sich die Hürde ab 1966 auf über 10% und 1976 auf 12,5%; vgl. Oertel (1991, 167).

<sup>269</sup>Aus demokratietheoretischen Gründen ist die Mehrheitswahl allerdings problematisch, da – betrachtet man das ganze Wahlgebiet – die Berücksichtigung aller Stimmen unter der Bedingung ihrer gleichen Wertigkeit („one man, one vote“) nicht möglich ist. Nachteile ergeben sich hierbei vor allem für kleinere Parteien. So zogen die *Grünen* erstmals 1997 in die Assemblée nationale ein, was allerdings nur über Bündnisabsprachen innerhalb der „pluralen Linken“ möglich war. Ist eine Partei nicht koalitionsfähig, wie beispielsweise der rechtsextreme *Front national* (FN), sinken ihre Chancen auf ein parlamentarisches Mandat erheblich. So gelang es der FN bezeichnenderweise nur 1986 – unter den Voraussetzungen der Verhältniswahl –, Sitze in der Nationalversammlung zu erobern.

<sup>270</sup>Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000c, 136).

um das höchste Staatsamt und der (den) sie unterstützenden Partei(en). Erfolgreiche Kandidaten müssen gleichzeitig als politische Führer ihrer Formation auftreten. Chagnollaund/Quermonne bringen diese Bewegung auf den Punkt:

„L'élection au suffrage universel direct, qui avait été instituée pour investir un chef d'État en dehors des partis, donne naissance à une majorité présidentielle qui engendre à son tour une majorité parlementaire et un nouveau système de partis.“<sup>271</sup>

Die Parteien wiederum sind in erheblichem Maße in Bezug auf die Präsidentschaftswahl strukturiert. Viele Parteiorganisationen des älteren Parteiensystems der 1960er und 1970er Jahre wurden dabei einzig mit dem Ziel gegründet, einen Kandidaten in das höchste Amt zu hieven beziehungsweise diesen dort zu halten (UNR-UDT, PR, UE V<sup>e</sup>, PS, RPR, UDF). Die vornehmlich auf die individuellen Karrieremuster ausgerichteten Strukturen haben zur Instabilität der Parteienlandschaft in Frankreich beigetragen.<sup>272</sup> Eine andere hierfür verantwortliche Variable ist die schwache gesellschaftliche Verankerung der französischen Parteien; so fällt die binnenorganisatorische Partizipation im Vergleich zu Deutschland geringer aus.<sup>273</sup> Auch zeigt die am politischen Wandel interessierte Parteienforschung, dass das Parteiensystem trotz der oben beschriebenen stabilisierenden Effekte immer wieder zu Auflösungserscheinungen neigt. Phasenmodelle weisen insgesamt eine ähnliche Bewegungen wie in Deutschland nach: So wurde das Vielparteiensystem der IV. Republik in den 1960er und 1970er Jahren durch eine bipolare Organisation (die „quadrille bipolaire“ (Duverger), mit jeweils zwei Parteien des linken und rechten Lagers) abgelöst, bis es seit den 1980er Jahren wieder zu komplexeren Strukturen kam.<sup>274</sup> Der entscheidende Unterschied zum deutschen System ist die in Frankreich wesentlich größere Volatilität der Parteistrukturen, wobei die letzte größere Umwälzung mit der Niederlage der bürgerlichen Mitte-Rechts-Koalition bei den vorgezogenen Neuwahlen nach der Parlamentsauflösung von 1997 einsetzte.<sup>275</sup> Die wichtigsten Gründe für den un-steten Wandel sind (a) der in den 1970er Jahren einsetzende Bedeutungsverlust der PCF, (b) das erfolgreiche Abschneiden der rechtsextremen *Front national*

<sup>271</sup> Chagnollaund/Quermonne (2000c, 139f.).

<sup>272</sup> Vgl. Mény (1993, 75).

<sup>273</sup> Vgl. Jäger (1980, 589).

<sup>274</sup> Vgl. Colliard (1998, 1613), Cole (2000, 51ff. u. 56), Chagnollaund/Quermonne (2000c, 206ff.).

<sup>275</sup> Zunächst machte sich innerhalb der Parteienkonföderation UDF die *Démocratie libérale* (DL) durch eine Abspaltung selbständig. Dann sammelte sich die Rechte im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 2002 erstmals in ihrer Geschichte in einer nach dem Muster anderer westeuropäischer Länder konzipierten großen konservativen Partei, der *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP). Eine vollständiger Zusammenschluss aller rechten Kräfte im Parlament ist allerdings nicht gelungen, denn das Zentrum (UDF) konnte sich in der Parteienlandschaft behaupten, obwohl sich zahlreiche Mitglieder der UMP anschlossen. Darüber hinaus versammelt die *Groupe UMP* im Parlament neben den eigenen Abgeordneten (UMP) auch solche aus kleinen Splitterparteien CNIP (*Centre National des Indépendants et Paysans*), der PR (*Parti Radical „valoisien“*) und dem FRS (*Forum des Républicains Sociaux*).

(FN), (c) das Auftreten neuer politischer Kräfte, insbesondere der *Grünen*, aber auch von Themenparteien (*Jagd, Fischfang und Tradition*) sowie das seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtende Erstarren der extremen Linken, (d) die Abschwächung des traditionellen Rechts-/Links-Schemas durch die „Entideologisierung“ und (e) quer zu den Parteien verlaufende Cleavages, die Risse auch innerhalb der einzelnen Parlamentsfraktionen hervorrufen. Bedeutendstes Beispiel hierfür ist die Europapolitik und das Maastricht-Referendum 1992, bei dem sich Teile der Gaullisten, Zentristen und Kommunisten zu einer Nein-Koalition vereinigten.<sup>276</sup> Seit Mitte des letzten Jahrzehnts entstand zusätzlich mit der liberalen Globalisierung eine neue Herausforderung, insbesondere für die Parteien des linken Spektrums. Diese Rahmenbedingungen und vor allem die seit Ende der 1970er Jahre anhaltende Wirtschaftskrise ließ die Mobilisierungsfähigkeit der vier großen Formationen während der letzten dreißig Jahre erodieren (RPR, UDF, PS, PCF): Zusammen genommen erhielten sie im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen von 1974 noch über 90% der abgegebenen Stimmen, 1997 waren es bei den Parlamentswahlen nur noch 67%.<sup>277</sup>

Eine einfache Übertragung des Parteiensystems auf die Fraktionen ist nicht möglich. Im Vergleich zum Bundestag, in dem ebenfalls immer mehr Parteien als Fraktionen im Parlament vertreten sind, ist das Bild in der Assemblée nationale wesentlich komplexer.<sup>278</sup> Die hohe Fragmentierung der französischen Parteienlandschaft wird – wenngleich verdeckt hinter den Fraktionen – ins Parlament hineingetragen. Alleine unter der Parteienkonföderation der Zentristen (UDF) waren bis 1998 gleich drei größere und einige kleinere Formationen innerhalb der Fraktion präsent.<sup>279</sup> Auch die für den Untersuchungszeitraum zu berücksichtigende *Groupe socialiste* und die *Groupe RPR* versammelten mehrere Parteien beziehungsweise Bewegungen. Als einziger „monolithischer“ Block erschien dagegen lange die *Groupe Communiste*, die sich seit 2002 *Député-e-s Communistes et Républicains* nennt.<sup>280</sup>

Ursprünglich war die Mindestzahl für die Gruppenstärke auf 30 festgelegt, sie wurde 1988 auf 20 reduziert, um auch der PCF, die nur noch 26 Abgeordnete stellte, den Fraktionsstatus zu ermöglichen.<sup>281</sup> Die Konstituierung einer Fraktion bedarf der Nennung eines Vorsitzenden und einer von den Mitgliedern

---

<sup>276</sup>Vgl. *Le Monde* Dossier et Documents, nr. 204, novembre 1992, 6ff.; s.a. Suleiman (1995, 164 u. 189ff.).

<sup>277</sup>Vgl. Colliard (1998, 1615); s.a. Schild (2000, 58ff.).

<sup>278</sup>Siehe zum Vergleich der Parlamentsfraktionen in Deutschland und Frankreich ausführlich Obrecht (2005).

<sup>279</sup>Die UDF setzte sich bis dahin aus der Parti républicain (PR), dem Centre des démocrates sociaux (CDS), der Parti radical (PR) sowie weiterer kleinerer Gruppen zusammen.

<sup>280</sup>Die PCF hat sich allerdings seit dem Zusammenbruch des Kommunismus demokratisiert; vgl. Obrecht (2000, 226ff.).

<sup>281</sup>Vgl. Camby/Servent (<sup>3</sup>1997: 31).

unterzeichneten politischen Erklärung (Art. 19 GOAN).<sup>282</sup> Wie im Bundestag, können auch Gäste (*apparentés*) aufgenommen werden, die nicht als Fraktionsmitglieder gezählt, aber bei der Verteilung der Ausschusssitze mitberücksichtigt werden. Die Steuerungs- und Patronagemacht der parlamentarischen Parteien ist insbesondere für die Besetzung der Ausschusssitze, sonstige Ernennungen (Art. 25 GOAN) und die Verteilung der Redezeiten (Art. 49 und Art. 132 GOAN) bedeutend. Die Honoratioren-Abgeordneten überlebten aber im Vergleich zum Bundestag länger. Noch immer gibt es teil-unabhängige oder unabhängige Abgeordnete, wenngleich ihre Zahl beständig zurückging. Die *Apparentés* machten 1981 noch 8,4% aller Parlamentarier aus, heute sind noch 3,9% „unentschieden“ (23). Reduziert hat sich auch die Zahl der Parlamentarier ohne Gruppenanbindung: In der 1. LP waren es noch 6,2%, in der 12. LP nur noch 2% (12). Insgesamt hat sich die Nationalversammlung spätestens seit der Parlamentsreform von 1969, die das Gewicht der Fraktionen bei zahlreichen parlamentarischen Verfahren stärkte, von einem Honoratioren- zu einem Fraktionenparlament entwickelt. Auch in Frankreich etablierten sich die parlamentarischen Parteien als unverzichtbare Bestandteile der Parlamentsarbeit. Zeichen hierfür war beispielsweise in der 10. LP (1993-1997) der Zusammenschluss von 23 Unabhängigen zur *Groupe République et Liberté* (RL); damit erreichten die Beteiligten die bessere Berücksichtigung bei parlamentarischen Verfahren und hatten infrastrukturelle Vorteile durch die finanziellen Zuwendungen der Nationalversammlung.<sup>283</sup> Gleichwohl fällt die Binnendifferenzierung der Fraktionen im Vergleich zum Bundestag deutlich geringer aus. Sie orientiert sich an der auf den Wahlkreis abgestimmten Arbeitsorganisation der Abgeordneten. So verfügt beispielsweise die UMP über dreizehn themenbezogene Arbeitsgruppen, hiervon keine zur Außenpolitik und nur eine mit Bezug auf die Europapolitik (*Gemeinsame Agrarpolitik*). Die anderen Gruppen kümmern sich vornehmlich um lokale und regionale Angelegenheiten (bspw. *Cités et banlieues sensibles*, *Décentralisation*, *Entreprise et éducation* u.a.). Die Häufigkeit der Treffen ist allerdings gering und eine „kontrollierte“ Mitgliedschaft existiert nicht.<sup>284</sup>

#### 2.4.5 Conseil constitutionnel

Das in der französischen politischen Kultur zusammen fallende Volks- und Parlamentsouveränitätsprinzip ließ nur wenig Platz für eine so weit reichende – zwischen politischem und rechtlichem System angesiedelte – intermediäre Struktur wie es ein Verfassungsgericht darstellt. Die Justiz steht dabei tendenziell un-

<sup>282</sup>Verboten ist die Bildung von Gruppen zur Wahrnehmung örtlicher oder beruflicher Interessen, die für ihre Mitglieder die Annahme eines imperativen Mandats zur Folge hätten (Art. 23 GOAN).

<sup>283</sup>Ein zumindest nach der Geschäftsordnung zweifelhaftes Unterfangen, da Art. 19 Abs. 1 GOAN verlangt, dass die Abgeordneten nach ihrer „politischen Zugehörigkeit“ Fraktionen bilden.

<sup>284</sup>Gespräch mit *Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*.



ter dem Verdacht, ein *gouvernement des juges* an Stelle der demokratisch legitimierten Akteure zu errichten, denn „[...] la loi s’identifie au droit, elle ne pourra lui être subordonnée.“<sup>285</sup> Die Aufnahme des *Conseil constitutionnel* (CC) in das Verfassungsrecht bedeutet deshalb einen Bruch mit der französischen Tradition<sup>286</sup>, obwohl die Institution zunächst nicht als dritte unabhängige Gewalt im System angelegt war. Die Funktion des „Hüters der Verfassung“ oblag einzig dem Staatspräsidenten (Art. 5 C), während der Verfassungsrat als Verteidiger der Exekutiven das Ordnungsrecht schützen und die (befürchtete) Ausdehnung der parlamentarischen Befugnisse verhindern sollte.<sup>287</sup> Die dominante Stellung der Regierung im Gesetzgebungsverfahren und die Entwicklung des Mehrheitsparlamentarismus machten diese Konzeption aber zunehmend obsolet. Infolgedessen konnte der CC einen erheblichen Bedeutungsgewinn verbuchen. Er entwickelte sich zum Verteidiger der Individualrechte, denn „[d]as Parlament, dem in der klassischen Gewaltenteilungslehre diese Aufgabe zukommen sollte, fiel dafür aus, wenn es mehrheitlich die Regierung unterstützte und also deren Gesetzentwürfen zustimmte.“<sup>288</sup> Die Aufwertung der Verfassungsgerichtsbarkeit resultierte aus zwei Entwicklungen: *Erstens* entschied der Rat 1971, die Grundrechte in seiner Rechtssprechung zu berücksichtigen und diese in den *bloc de constitutionnalité* aufzunehmen.<sup>289</sup> Seither umfasst seine Rechtssprechungspraxis auch materielle Inhalte der Gesetze und nicht nur Kompetenzabgrenzungen und Verfahrensregeln. *Zweitens* entstand der entscheidende Qualitätssprung durch die seit 1974 auch der parlamentarischen Minderheit offen stehende abstrakte Normenkontrolle.<sup>290</sup> Insgesamt kam es so zu einer Annäherung an die Verfassungspraxis in anderen europäischen Ländern.<sup>291</sup> Dabei förderte der Rat – weil er von allen Parteien angerufen wurde – die Systemakzeptanz und wertete sich selbst auf.<sup>292</sup> Vogel beschreibt diese zirkuläre Wirkung wie folgt: „Weil der Conseil constitutionnel die unterschiedlichen Prinzipien, die für unterschiedliche Mehrheiten unterschiedlich wichtig sind, an der gleichen verfaßten Ordnung überprüft, stiftet er Verfassungskonsens. Dies wirkt sich wiederum legitimierend auf ihn selbst aus.“<sup>293</sup>

Die Kompetenzen der neun zu gleichen Teilen vom Staatspräsidenten (der auch den Vorsitzenden ernennt), dem Präsidenten der Nationalversammlung und dem Präsidenten des Senats einmalig auf die Dauer von neun Jahren er-

<sup>285</sup>Chagnollaude/Quermonne (2000d, 7); s.a. Chagnollaude/Quermonne (2000d, 96f.) u. Kimmel (1986).

<sup>286</sup>Vgl. Kimmel (1986), Chagnollaude/Quermonne (2000d).

<sup>287</sup>Vgl. Kimmel (1986, 535 u. 539) und Chagnollaude/Quermonne (2000d, 73f.).

<sup>288</sup>Kimmel (1986, 540).

<sup>289</sup>Die Verfassung der V. Republik besitzt keinen eigenen Grundrechtskatalog. In der Präambel nimmt sie aber Bezug auf die *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* vom 26. August 1789 und die Grundrechte in der Präambel der Verfassung der IV. Republik.

<sup>290</sup>Vgl. Kimmel (1986, 538f.).

<sup>291</sup>Vgl. Chagnollaude/Quermonne (2000d, 102); s.a. Kimmel (1986, 538).

<sup>292</sup>Vgl. Vogel (2001, 307); s.a. Kimmel (1986, 543f.); s.a. Fn. 173, S. 102.

<sup>293</sup>Vogel (2001, 307).

nannten Mitglieder<sup>294</sup> sind im einzelnen in der Verfassung oder in den verfassungsergänzenden Gesetzen aufgelistet (vgl. Titel VII C). Sie erlangen insgesamt nicht die gleiche Vetoqualität wie diejenigen seines deutschen Gegenübers. Eine umfassende Kompetenzzuweisung – wie sie sich aus Art. 93 Abs. 1 GG für das BVerfG ergibt – existiert beispielsweise nicht.<sup>295</sup> Auch fehlt die „[...] wichtigste Errungenschaft der Verfassungsgerichtsbarkeit für den einzelnen Staatsbürger [...]“<sup>296</sup> – die individuelle Verfassungsbeschwerde. Bedeutendster Wirkungskreis des Rates ist neben den Wahl- und Mandatsprüfungsverfahren<sup>297</sup> die verfassungsrechtliche Normenkontrolle: Unter sie fallen zunächst die – gegen eine eigenmächtige Ausweitung der parlamentarischen Kompetenzen konzipierten – obligatorischen Kontrollen von verfassungsergänzenden Gesetzen (*loi organique*), Geschäftsordnungen der Kammern (Art. 61 Abs. 1 C) und Organstreitigkeiten im Falle der Uneinigkeit zwischen Regierung und Parlament über die Zuordnung eines Gesetzesvorschlags oder eines Amendements in die Gesetzgebungs- oder Verordnungsdomäne (Art. 41 Abs. 2 C).<sup>298</sup> Aus parlamentarismustheoretischen Erwägungen ist die abstrakte Normenkontrolle das wichtigste Verfahren (Art. 61 Abs. 2 C). Anrufungsberechtigt sind der Staatspräsident, der Premierminister, die Präsidenten der beiden Kammern und seit der Verfassungsreform vom 29. Oktober 1974 jeweils 60 Abgeordnete oder Senatoren.<sup>299</sup> Wie in Deutschland wirkt die verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit von Gesetzen mäßigend auf die politischen Akteure, alleine durch die Existenz des Verfahrens wird das mögliche gerichtliche Veto im politischen Handeln mitbedacht. In seiner Rechtsprechung orientiert sich der CC zudem meist an einem Mittelweg und hält sich mit allgemeinen Kommentaren zu den Zielorientierungen des Gesetzgebers bisher zurück, wenngleich diesbezügliche Aussagen in den letzten Jahren zunahmten.<sup>300</sup> Das Kontinuum der Beurteilungsmöglichkeiten im Rahmen der Überprüfung von Gesetzen reicht von verfassungskonform, teilweise unvereinbar bis vollständig unvereinbar. Der *judicial self-restraint* zeigt sich dabei in den häufigen *décisions de conformité sous réserves*. Hierbei erklärt der *Conseil* das Gesetz als Ganzes oder teilweise für verfas-

---

<sup>294</sup>Mitglieder des CC sind daneben noch die ehemaligen Staatspräsidenten, die auf Lebenszeit Anspruch auf einen Sitz geltend machen können. Dieses Recht nahmen die Betroffenen bisher allerdings nur selten wahr; vgl. Hamon/Troper/Burdeau (2001, 717f.).

<sup>295</sup>Vgl. Hamon/Troper/Burdeau (2001, 720f.).

<sup>296</sup>Vgl. von Beyme (1999a, 405).

<sup>297</sup>Zuständigkeiten besitzt der CC bei den Staatspräsidentenwahlen, den Wahlen zur Nationalversammlung und zum Senat sowie bei Referenden (Art. 58-60 C). Er besitzt Kompetenzen für die Prüfung von Mandaten, z.B. bei der Beurteilung von Inkompatibilitätsregeln oder der möglichen Vakanz des Präsidentenamtes (Art. 7 Abs. 4 C) und beim Rückgriff auf den Notstandsartikel (Art. 16 C).

<sup>298</sup>Organstreitigkeiten entstehen allerdings nur selten. Bisher gab es hierzu erst elf Entscheidungen; vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000d, 88f.).

<sup>299</sup>Siehe *Loi constitutionnelle n°79-904* vom 29. Oktober 1974.

<sup>300</sup>Vgl. Chagnollaud/Quermonne (2000d, 98f.).

sungskonform, zugleich gibt er aber Interpretationshilfen für seine Anwendung (*réserves d'interprétation*).<sup>301</sup>

Zurückhaltend agierte der Verfassungsrat auch bei transnationalen Materien. In einer Grundsatzentscheidung vom 15. Januar 1995 erklärte er sich beispielsweise im Rahmen des Art. 61 C als nicht zuständig, über die Übereinstimmung eines Gesetzes mit internationalen Verträgen zu befinden.<sup>302</sup> Zustimmungsgesetze im Rahmen der Ratifizierung eines internationalen Vertrages können hingegen nach mehreren Entscheidungen in den 1970er Jahren wie andere Gesetze auch einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nach Art. 61 C zugeführt werden.<sup>303</sup> Eine Verbesserung der Oppositionsrechte bedeutete die Verfassungsänderung von 1992.<sup>304</sup> Seither können auch 60 Abgeordnete oder Senatoren einen internationalen Vertrag dem CC vor der Ratifizierung vorlegen. Im Falle der Unvereinbarkeit mit der Verfassung kann dieser erst nach einer Verfassungsreform in Kraft treten (Art. 54 C). Die Anrufungen des Verfassungsrates in auswärtigen Angelegenheiten sind jedoch selten; wie in Deutschland stammen die meisten aus den Reihen der parlamentarischen Opposition und beziehen sich auf hoch umstrittene Policies in der Wirtschafts- und Finanzpolitik.<sup>305</sup> Aufsehen erregte die Maastricht-Entscheidung, weil hier der Verfassungsrat erstmals einen internationalen Vertrag in Teilen für verfassungswidrig erklärte.<sup>306</sup>

## 2.5 Zusammenfassung und Hypothesenbildung

Die Kontextanalyse ergänzt die im ersten Kapitel aus dem Literaturüberblick gewonnenen Hypothesen durch deren Rückbindung an die beiden nationalen politischen Systeme. Dieses Vorgehen ist heuristisch insofern begründet, als die Polity eine erhebliche Bedeutung für die Ausgestaltung und den Wandel von Parlamentsfunktionen besitzt. Das wichtigste Ergebnis der Analyse besteht in einer zunehmenden vertikalen und horizontalen Ausdifferenzierung der nationalen politischen Systeme. Vertikal konnten sowohl nach oben (internationale Organisationen) als auch nach unten (Regionen, Landesregierungen) Akteure an Bedeutung gewinnen. Horizontal besitzen insbesondere die Verfassungsgerichte eine wichtiger gewordene Rolle. Für Frankreich ist in den 1990er Jahren auch ein „homöopathischer“ Zugewinn bei den Mitwirkungs- und Kontrollrechten des Parlaments zu beobachten. Aus den vorgestellten Strukturen ragen insbesondere drei Beziehungsmuster der Institutionen heraus, die Auswirkungen auf den parlamentarischen Wandel und die Einflussbeziehungen der Parlamente besitzen:

<sup>301</sup>Vgl. Chagnollaund/Quermonne (2000d, 88f.); s.a. Kimmel (1986, 541ff.).

<sup>302</sup>Vgl. Chagnollaund/Quermonne (2000d, 26f.); s.a. Dhommeaux (1987, 1482).

<sup>303</sup>Vgl. Dhommeaux (1987, 1482).

<sup>304</sup>Siehe *Loi constitutionnelle n°92-554* vom 25. Juni 1992.

<sup>305</sup>Siehe die Tabelle in Vogel (2001, 175).

<sup>306</sup>Siehe zur Maastricht-Diskussion Chagnollaund/Quermonne (2000a, 262ff.) und Chagnollaund/Quermonne (2000d, 21ff.).

(1) die Einbettung in das Völkerrecht/internationale Recht beziehungsweise die EU und der Grad an föderalen Komponenten in den nationalen Systemen<sup>307</sup>, (2) die Parteienvariable und der Grad an Konsens innerhalb des politischen Systems sowie (3) der den Abgeordnetenhäusern zugestandene Grad an Autonomie, was insbesondere das Verhältnis Exekutive-Legislative berührt.

(1) Die Analyse der verfassungsrechtlichen Umwelt ergab eine tiefe Verschachtelung beider politischer Systeme in supranationale Rechtsstrukturen. Diese beschränken sich nicht nur auf die europäische Ebene, sondern sind vielfältiger und umfassender als dies bisher in der Literatur wahrgenommen wurde. Insbesondere konnten internationale Organisationen ihre Position in der *global polity* ausbauen. Damit stieg die Zahl der Institutionen mit Normsetzungs- und Erzwingungsmacht außerhalb des nationalstaatlichen Rahmens, manche von ihnen halten dabei Vetopositionen (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EuGH, Internationaler Strafgerichtshof, WTO). Zu beobachten ist eine ungleichzeitige Föderalisierung der Nationalstaaten, wobei zu vermuten ist, dass Institutionen in Systemen mit einem starken Anteil an föderaler politischer Kultur den Wandlungs- und Anpassungsprozess besser bewältigen können. Dies gilt beispielsweise für das Parlament im „semi-sovereign state“ (Katzenstein) Bundesrepublik Deutschland, in dem traditionell der politische Entscheidungsprozess unter „föderativem Vorbehalt“<sup>308</sup> steht. Im Gegensatz hierzu besteht in Frankreich keine Tradition föderaler Machtbalance und im ungleichen Zweikammersystem dominiert die Nationalversammlung. Auch herrscht insgesamt eine schwächere Ausstattung mit vertikalen gewaltenhemmenden Strukturen. Dies kam der Machtausstattung der zentralstaatlichen Ebene und damit der Exekutiven zu Gute, wobei einige Autoren eine „Selbststeuerung des Staatsapparates“ beobachteten.<sup>309</sup> Ein langsamer Verfassungswandel zeigt sich hier erst seit den 1970er Jahren.

(2) In Deutschland wird die Macht des Bundestages durch die starke Position der Länder im politischen Entscheidungsprozess eingeschränkt. Diese Ausgangslage hat Einfluss auf die Konsensorientiertheit der politischen Akteure: „Policy-making over a wide area becomes intergovernmental in character.“<sup>310</sup> Hinzu kommt ein starkes Verfassungsgericht, das seine Stellung im politischen System ausbauen konnte und antizipativ auf die Normsetzung einwirkt, was ebenfalls Auswirkungen auf den Parteienkonflikt hat. In Deutschland genießen die politischen Parteien zudem den Status einer verfassungsrechtlichen Institution mit entsprechend privilegiertem Zugang zur Gesellschaft. Manche Autoren sprechen deshalb vom „Parteienstaat“, ein Begriff der sich auf Frankreich nicht

<sup>307</sup>Der Begriff des „Föderalismus“ lässt sich auf das französische politische System nur unter Vorbehalt anwenden. Er verweist hier auf das Verhältnis des Zentralstaates zu den Gebietskörperschaften, aber auch auf die Einbindung Frankreichs in ein vertikales Normensystem wie es von der EU bereitgestellt wird.

<sup>308</sup>Thaysen/Davidson/Livingston (1988, 549).

<sup>309</sup>Vgl. Kimmel (1983, 314ff.); s.a. Grote (1995, 198).

<sup>310</sup>Vgl. Schmidt (1996, 83).

anwenden lässt; immerhin kann man aber auch hier von einer „Parteienregierung“ ausgehen: die (Mehrheits-)Fraktionen bilden im französischen politischen System ebenfalls die organisatorische und personelle Stütze der Regierung.<sup>311</sup> Auch üben die Parteien wichtige Funktionen im Rahmen von Wahlen aus. Ihre schwache gesellschaftliche Verankerung verlängert sich allerdings auch in das Parlament hinein, wo die Fraktionen über einen – im Vergleich zum Bundestag – wesentlich niedrigeren Grad an Ausdifferenzierung verfügen. Die Dominanz der Regierung und die schwächere horizontale und vertikale Gewaltenteilung spiegelt sich in einer starken Polarisierung der politischen Kräfte, die tendenziell auf individuelle Gewinnmaximierung aus sind und ein Freund-Feind-Verhältnis pflegen.<sup>312</sup>

(3) Die „Exekutivlastigkeit“ des französischen politischen Systems zeigt sich insbesondere in der Beziehung Exekutive-Legislative und in dem den beiden Kammern von der Verfassung zugestandenen Grad an Autonomie. Die Regierung dominiert in den Abgeordnetenhäusern die Agenda und hat bei Normsetzungsverfahren (Gesetzgebung und Verordnungsrecht) ein umfangreiches Arsenal an Steuerungsmöglichkeiten. Vor allem zu Anfang der V. Republik schaltete dies das Parlament im politischen Entscheidungsprozess größtenteils aus.<sup>313</sup> Eine Aufwertung der parlamentarischen Ebene ist in den 1990er Jahren zu beobachten, was man nach Kimmel auch als „Normalisierung“<sup>314</sup> bezeichnen könnte. Nach wie vor sind die Reformdiskussionen aber von einem dualistischen Parlamentarismusverständnis geprägt: sie beziehen sich auf das Verhältnis Gesamtparlament/Regierung, weshalb Neuerungen oft an der parlamentarischen Opposition vorbeigehen, deren Rechte nur gering ausgebildet sind.<sup>315</sup> Hemmend für die Funktionen der Kammern wirken zudem verfassungsrechtliche Einschränkungen wie die Begrenzung der Zahl der ständigen Ausschüsse und die Rolle des Staatspräsidenten, der als wichtigster Akteur bei der transnationalen Politik der politischen Kontrolle des Parlaments nicht untersteht. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes haben dem Bundestag dahingegen eine bevorzugte Stellung eingeräumt. Hinzu kommt eine enge Verknüpfung zwischen Regierung und Parlament, die sich im französischen System durch die Inkompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat so nicht ergibt. Zusammenfassend lässt sich folgende Gegenüberstellung machen:

|                      | BT  | AN |
|----------------------|-----|----|
| Grad an Föderalismus | xxx | x  |
| Grad an Konsens      | xxx | x  |
| Grad an Autonomie    | xx  | x  |

xxx – starke Ausprägung, x – schwache Ausprägung

<sup>311</sup>Vgl. Morel (1997, 42ff.); s.a. Jun (2000).

<sup>312</sup>Vgl. Kimmel (1988, 51).

<sup>313</sup>Vgl. beispielsweise zur Aufstellung der Tagesordnung Le Mire (1991).

<sup>314</sup>Vgl. Kimmel (1999, 311).

<sup>315</sup>Vgl. Grote (1995, 198 u. 200f.).

- Die in der politischen Kultur schwächer ausgebildeten föderalen Strukturen machen es der Assemblée nationale graduell schwerer als dem Deutschen Bundestag, eine adäquate Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen vorzunehmen.
- Da bei vielen Materien der transnationalen Politik parteipolitische Konflikte weniger bedeutend sind, beziehungsweise kontraproduktiv wirken können, benachteiligt die stärkere Konfliktualität des französischen politischen Systems die parlamentarischen Akteure bei ihrer Suche nach einer erfolgreichen Einbindung in den Mehrebenenparlamentarismus; umgekehrt bieten gerade die in der deutschen politischen Kultur lange eingeübten Konsensmuster bessere Anpassungschancen.
- Die höhere Autonomie und die geringere Regierungskontrolle im bundesrepublikanischen System ermöglichen dem Deutschen Bundestag eher als der Assemblée nationale eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen.

## Kapitel 3

# Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale

Nach der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Umwelt beider Parlamente geht es im dritten empirisch-analytischen Teil dieser Arbeit um die verschiedenen Einflussstrukturen von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag bei der transnationalen Politik. Die Analyse erfolgt gegliedert nach den oben identifizierten Einflussvariablen, die eine Konzentration auf die Spezialisierungs- (Ausschussebene), die Öffentlichkeits- (Plenumsebene) und die Netzwerkstrukturen („parlamentarische Außenpolitik“) nahe legen. Die Orientierung an den Veto- und Mitwirkungsstrukturen von Parlamenten führt dabei zu einer gewissen Vernachlässigung inhaltlicher Aspekte bei der transnationalen Politik. So sind die nationalen Parlamente beispielsweise bei der Transposition von EU-Recht in nationales Recht involviert. Auch das Budgetrecht erlaubt ihnen Einflussmöglichkeiten durch die Zuweisung von Mitteln. Keine Berücksichtigung findet zudem der Verteidigungsfall oder andere Notstandssituationen.

Zu Anfang jedes Unterkapitels werden die notwendigen Untersuchungskriterien mit Hilfe parlamentarismustheoretischer Vorüberlegungen herausgearbeitet und die Einbettung der untersuchten Strukturen in das parlamentarische System vorgenommen. Damit entsteht auf der Basis einer „dichten Beschreibung“ (Geertz) eine doppelt geschachtelte Fallstudienanalyse (Bundestag/Assemblée nationale – Ausschussstrukturen, Plenumsstrukturen und Öffentlichkeitsstrukturen), deren Ziel es ist, Bedingungen und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle transnationaler Policies vergleichend aufzuzeigen.





# Spezialisierungsstrukturen – die Ausschussebene

Parlamentsausschüsse sind „[...] institutionalized, specialized, interactive units of action that intervene between the individual member, the legislator in committee, and the larger ‚whole‘, the legislature, of which both the individual member and the committee are ‚parts‘.“<sup>1</sup> Als arbeitsteilige Strukturen innerhalb des parlamentarischen Systems bewirken sie eine breitere Streuung des Einflusses, erlauben die Quantität und Intensität der behandelten Materien zu erhöhen und erleichtern die Ordnung des Entscheidungsprozesses. Für die Abgeordneten bieten sie Chancen für Spezialisierung und damit potenziell Gestaltungsmöglichkeiten. Parlamentarier mit bestimmten Funktionen innerhalb dieser Gremien (Vorsitzende, Berichterstatter, Fraktionssprecher) besitzen meist auch eine besondere Position in ihrer Fraktion oder Partei. Ausschüsse lassen sich grundsätzlich nach ihrer zeitlichen Dauer beziehungsweise ihrem Institutionalisierungsgrad (ständig bzw. zeitlich begrenzt eingesetzt) sowie ihrer Policyorientierung (Gesetzgebungs- vs. Kontrollausschüsse) differenzieren. Dieser Unterscheidung wird auch hier gefolgt.

Obwohl alle Ausschüsse rechtlich und sachlich bei transnationalen Materien kompetent sind, fokussiert dieses Kapitel nach der Untersuchung des jeweiligen Ausschusssystem diejenigen Gremien, die durch ihre Spezialisierung besondere Kontrollrechte bei transnationalen Materien besitzen (*Auswärtiger Ausschuss – Commission des affaires étrangères* sowie *Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union – Délégation pour l’Union européenne*). Es handelt sich deshalb nur um die Beschreibung eines kleinen Ausschnitts der parlamentarischen Wirklichkeit. Hierbei kommt es zu einem Dreischritt: (1) die diachrone Beschreibung analysiert den historischen Wandel der Ausschüsse; (2) die mitgliederschaftliche das Personal beziehungsweise die Stellung innerhalb des Ausschusssystem und (3) die arbeitsorganisatorische zum einen die für die Kommunikationsfunktion wichtige Frage nach der Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit der parlamentarischen Tätigkeit, zum anderen die nach dem Phasenmodell der parlamentarischen Kontrolle gefundenen Bedingungen für die Informationsge-

---

<sup>1</sup> Eulau/Mc Cluggage (1985, 396).

winnung, -verarbeitung und -bewertung.<sup>2</sup> Der Informationsgewinnung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, weil man davon ausgehen kann, dass die Chancen parlamentarischer Einflussnahme bei internationalen Verhandlungen am Anfang des Entscheidungsprozesses noch am größten sind. Nationale Parlamente sind hier nur mittelbare Teilnehmer mit geringen Vetomöglichkeiten. Ihre Chancen schwinden, wenn die Agenda gesetzt ist und die Akteure ihre Positionen abgeglichen haben. Ohne eine adäquate Informationsgewinnung in einem frühen Stadium des Entscheidungsfindungsprozesses laufen die beiden anderen Phasen leer. Innerhalb der kontrolltheoretischen Diskussion wurde auch auf die unterschiedlichen Kontrollmöglichkeiten von Regierungsmehrheit und Opposition hingewiesen, weshalb insbesondere den Minderheitenrechten besondere Aufmerksamkeit zukommen muss. Das Ziel des Kapitels ist die Bewertung der Einflusschancen der untersuchten Ausschüsse bei der transnationalen Politik.

### 3.1 Das Ausschusssystem des Bundestages

Der Bundestag ist ein hoch ausdifferenziertes Gremienparlament mit zahlreichen Substrukturen und einer mächtigen Verwaltung. Die Zahl der ständigen Ausschüsse ist im Bundestag, anders als in der Assemblée nationale, nicht durch das Verfassungsrecht vorgegeben. Sie variierte in den 1990er Jahren zwischen 21 und 24, während es in der 1. LP noch 40 Ausschüsse gab.<sup>3</sup> Die Einsetzung erfolgt per parlamentarischen Beschluss oder ist laut Grundgesetz obligatorisch, wie dies nach Art. 45a I GG für den *Auswärtigen Ausschuss*, den *Verteidigungsausschuss* und seit 1992 nach Art. 45 GG auch für den *Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union* gilt.<sup>4</sup>

Im Sinne der Theorie der „gemeinsamen Staatsleitung“ erlauben die Ausschüsse die Mitregierung der Mehrheitsfraktionen<sup>5</sup> und im Falle konsensueller Materien auch der Opposition. In den überwiegend mit Gesetzgebung befassten Gremien sind deren Mitwirkungschancen allerdings gering.<sup>6</sup> (Auch das Bargaining im Falle einer oppositionellen Mehrheit im Bundesrat beginnt meist erst im Vermittlungsausschuss).<sup>7</sup> Eine intensivere Teilhabe der Minderheit ist hingegen in den sogenannten Kontrollausschüssen möglich (zu denen auch der *EU-Ausschuss* und der *Auswärtige Ausschuss* zählt). Die Ausschüsse werden in der Geschäftsordnung als „vorbereitende Beschlussorgane“ (§62 Abs. 2 GOBT)

<sup>2</sup> Siehe Einleitung, S. 23.

<sup>3</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2022f.).

<sup>4</sup> Neben den erwähnten Gremien sieht das GG auch die Einsetzung des Petitionsausschusses vor (Art. 45c GG). Der Haushaltsausschuss (BHO und §§95, 96 GOBT) und der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (§3 Wahlprüfungsgesetz) werden auf der Basis einfacher Gesetze und der GOBT eingesetzt, die übrigen durch interfraktionelle Vereinbarungen; vgl. Ismayr (2001, 170).

<sup>5</sup> Vgl. Schick/Zeh (2001, 32).

<sup>6</sup> Vgl. Ismayr (2001, 179).

<sup>7</sup> *Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

gekennzeichnet, ihre Beschlussempfehlungen entsprechen aber meist den Entscheidungen des Plenums und besitzen insofern faktisch Entscheidungscharakter.<sup>8</sup> Ausschüsse bilden das Plenum verkleinert ab, insofern ihre Mitglieder im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen zusammengesetzt werden (§12 GOBT). Die Parteien im Parlament spielen dabei eine entscheidende Rolle, da ihnen das Ernennungs- und Abberufungsrecht zukommt (§57 Abs. 2 GOBT).<sup>9</sup>

An der Schnittstelle zwischen Administration und politischer Arbeit befinden sich der Vorsitzende, sein Stellvertreter und die Obleute der Fraktionen. Sie gehören auf Grund ihrer herausragenden Stellung zur parlamentarischen Elite.<sup>10</sup> Die Ausschussvorsitze werden nach einer interfraktionellen Vereinbarung im Ältestenrat entsprechend der Stärke der Fraktionen zugewiesen oder, falls eine Einigung scheitert, über das sogenannte Zugreifverfahren, das mit mathematischer Gerechtigkeit die Vorsitzendenposten auf Mehrheits- und Oppositionsfraktionen verteilt. Gewohnheitsrechtlich gehören die Stellvertreter jeweils einer anderen Fraktion an. Während der 14. LP führten Mitglieder der Regierungskoalition (SPD-B'90/GRÜNE) etwas mehr als die Hälfte der 23 Ausschüsse an (12, davon 10 die SPD), die CDU/CSU hatte 9, die FDP und die PDS jeweils einen Vorsitz inne.<sup>11</sup> Traditionell gilt der Haushaltsausschuss als „Oppositionsausschuss“<sup>12</sup>.

Die Vorsitzenden haben als *primus inter pares* einen privilegierten Zugang zu Informationen und eine herausragende öffentliche Stellung bei Reisen, Hearings oder der Selbstdarstellung des Parlaments (z.B. Internet). Ihnen obliegt nach §§59-61 GOBT die Vorbereitung, Einberufung und Leitung der Ausschusssitzungen, wobei sie tendenziell als „pouvoir neutre“<sup>13</sup> auftreten. Die Koordinierung der Ausschussarbeit und die Erstellung der Tagesordnung findet in den sogenannten Obleutegesprächen statt, in denen sich der Vorsitzende, sein Stellvertreter, die Sprecher der Fraktionen im Ausschuss und der Ausschusssekretär zusammenfinden. Der Minderheit werden hierbei erhebliche Einflusschancen zugesprochen. Auch kann in der Sitzung die aufgestellte TO nicht gegen den Willen einer Fraktion geändert werden, und 1/3 der Ausschussmitglieder sowie einzelnen Fraktionen steht es zu, eine „Sondersitzung“ zu verlangen (§60 Abs. 2 GOBT).<sup>14</sup>

Eine zentrale Position im Ausschuss besitzen die Obleute. In den großen Parteien sind sie meist gleichzeitig Vorsitzende der jeweiligen – symmetrisch zum Ausschusssystem eingerichteten – Arbeitsgruppen ihrer Fraktionen, in denen die Haltung der Ausschussmitglieder vor den Sitzungen mit der Parteilinie

---

<sup>8</sup> Vgl. Ismayr (2001, 167).

<sup>9</sup> Das BVerfG hat diese Praxis innerhalb der „Mandatstheorie“ in seinem „Wüppesahl-Urteil“ (1989) bestätigt; siehe BVerfGE 80, 223 u. 233; vgl. Ismayr (2001, 171f.).

<sup>10</sup> Vgl. auch von Beyme (1997, 194).

<sup>11</sup> Vgl. Schick/Zeh (2001, 29f.).

<sup>12</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2093 u. 2081); siehe hier auch ausführlich zum Zugreifverfahren; s.a. Ismayr (2001, 177).

<sup>13</sup> Vgl. Schweitzer (1980, 10).

<sup>14</sup> Vgl. Ismayr (2001, 180ff.).

abgestimmt wird.<sup>15</sup> Sie achten auf die Berücksichtigung der Fraktionspositionen und stellen diese nach außen dar, was ihnen zuweilen eine „Richtlinienkompetenz“ gibt.<sup>16</sup> Nach der Geschäftsordnung benennt der Vorsitzende die Berichterstatter, außer wenn der Ausschuss selbst entscheidet (§65 GOBT). In der Praxis geschieht dies jedoch nach Abmachung mit den Obleuten und nach Absprache mit dem oder den betroffenen Abgeordneten informal. Im Gegensatz zur französischen Praxis ist eine konkurrierende Berichterstattung der Fraktionen möglich. Dies geschieht meist bei wichtigen Gesetzesvorhaben.<sup>17</sup> Auch die Berichterstatter gehören zur Ausschusselite. Sie koordinieren die Arbeit zwischen den Arbeitsgruppen, den Ministerien und Interessengruppen.<sup>18</sup> Wenn die schriftlichen Berichte vorliegen, erfolgt die Diskussion mit abschließender Abstimmung im Ausschuss und die Überweisung einer Beschlussempfehlung an das Plenum, beziehungsweise im Falle nur mitberatender Tätigkeit einer Stellungnahme an den federführenden Ausschuss.<sup>19</sup> Im Bericht zu den Beschlussempfehlungen müssen die Positionen des mitberatenden Ausschusses ebenso berücksichtigt werden wie diejenigen der Minderheit.

Nach ihrer Policy-Orientierung<sup>20</sup>, d.h. nach der unterschiedlichen Spezialisierung und Anpassung an die Ministerialbürokratie, lassen sich die Ständigen Ausschüsse in zwei Gruppen unterteilen: Die meisten orientieren sich parallel an den Ressorts der Bundesministerien, daneben existieren aber auch Gremien mit „übergreifenden“ Aufgaben (*AfEU*, *Rechtsausschuss*, *Haushaltsausschuss*, *Sportausschuss*, *Ausschuss für Tourismus*) und/oder spezifischen Aufgaben (*Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder*, *Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*, *Ausschuss für Kultur und Medien*, *Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und GO*, *Petitionsausschuss*). Eine feste Abgrenzung zwischen europa- und/oder außenpolitisch orientierten Gremien ist nicht möglich. Fast alle Ausschüsse sind intensiv mit der transnationalen Politik befasst.<sup>21</sup>

Das Ausschusssystem des Bundestages hat sich insgesamt seit der 1. LP von einer *ad-hoc* Orientierung zu einer spiegelbildlichen Ausrichtung auf die Ministerialbürokratie gewandelt.<sup>22</sup> Dieses Grundprinzip der Parlamentsorganisation wird allerdings seit den 1990er Jahren durch den verstärkten Rückgriff auf Ausschüsse mit umfassenden Zuständigkeiten zunehmend aufgebrochen. Wie die Enquete-Kommissionen koordinieren die sogenannten Querschnittsausschüs-

<sup>15</sup> Vgl. von Beyme (1997, 197); s.a. Tomuschat (1982, 110).

<sup>16</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 70).

<sup>17</sup> Vgl. Ismayr (2001, 184).

<sup>18</sup> Vgl. von Beyme (1997, 196).

<sup>19</sup> Eine ähnliche Funktion wie mitberatende Ausschüsse erfüllen die Unterausschüsse, denen Vorlagen zur Mitberatung unterbreitet werden; vgl. Münzing/Pilz (2001, 76).

<sup>20</sup> Siehe zu dieser Variable bei der Ausschusstypologisierung auch Shaw (1979, 377ff.).

<sup>21</sup> Siehe die Tabelle über die Behandlung außenpolitischer Themen in verschiedenen Ausschüssen in Krause (1998, 146).

<sup>22</sup> Vgl. hierzu ausführlich von Beyme (1997, 188ff.); s.a. Zeh (1989, 1091ff.).

se verschiedene Politikfelder.<sup>23</sup> Auch die Diskussion um die Einsetzung eines „Querschnittsausschusses Globalisierung“ folgt diesem Trend.<sup>24</sup> Der „neue Holismus“ (Beyme) ergänzt das „Fachparlament“ mit übergreifenden Ansätzen und bietet damit die Möglichkeit, neben den fachspezifischen Diskussionen auch das „größere Ganze“ in den Blick zu nehmen. Querschnittsausschüsse erscheinen für eine Richtungskontrolle besonders geeignet. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr der Überforderung und der Unübersichtlichkeit. Langfristig könnte nach von Beyme das „rationalistische Ressortprinzip“ aufgelöst werden.<sup>25</sup>

In den Ständigen Ausschüssen helfen weitere Strukturen, die umfangreichen Materien zu behandeln. So können nach Art. 55 GOBT Unterausschüsse über die ganze Legislaturperiode für einen Gesetzentwurf, ein bestimmtes Thema oder – wie beim Auswärtigen Ausschuss – für bestimmte Teilgebiete eingesetzt werden. Diese Form der Arbeitsteilung findet einerseits Zustimmung, da sie den Gesamtausschuss entlastet und damit Diskussionszeit für politisch wichtige Materien freimacht; andererseits wird bemängelt, dass die Subgremien die parlamentarischen Vorgänge intransparenter gestalten und einer „Atomisierung“ des Parlaments Vorschub leisten.<sup>26</sup>

Der *Auswärtige Ausschuss* machte von der Möglichkeit, Unterausschüsse einzusetzen konstant Gebrauch, wobei man in der 1. LP gar 18 Unterausschüsse zählte, in der 2. LP waren es noch neun, danach pendelte sich die Zahl auf drei bis vier ein.<sup>27</sup> Diese Strukturen können das parlamentsinterne Netzwerk des Ausschusses erweitern, wenn Abgeordnete anderer ständiger Ausschüsse als ordentliche Mitglieder der Unterausschüsse ernannt werden (bspw. nehmen am Unterausschuss für *Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung* auch Mitglieder des *Verteidigungsausschusses* teil). Manchmal kommt es vor, dass sich die Unterausschüsse verselbständigen. So ging beispielsweise aus dem 1987 eingesetzten Unterausschuss für *Fragen an die Europäische Gemeinschaft* 1991 der *Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union* hervor (siehe Kapitel 3.1.2, 147) und aus dem Unterausschuss für *Menschenrechte und humanitäre Hilfe* wurde in der 14. LP ein vollwertiger Ausschuss.<sup>28</sup> Neben den ständigen Ausschüssen steht es dem Bundestag frei, weitere arbeitsteilige Organisationen in Form von temporären Ausschüssen als (1) Sonderausschüsse,

<sup>23</sup> 1991: *Ausschuss für Fremdenverkehr* und *AfEU*; 1998: *Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder*.

<sup>24</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2002, 449).

<sup>25</sup> Vgl. von Beyme (1997, 189f.).

<sup>26</sup> Vgl. Ismayr (2001, 186). Ältere an der traditionellen Gewaltenteilungslehre orientierte Autoren sahen in den Unterausschüssen die Gefahr einer Übernahme exekutiver Funktionen; vgl. Tomuschat (1982, 102).

<sup>27</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2034). In der 14. LP befassten sich die drei Unterausschüsse mit der „Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung“, den „Vereinten Nationen“ und der „Globalisierung, Regionalisierung“.

<sup>28</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 71).

(2) *Untersuchungsausschüsse* (Art. 44 GG) oder (3) *Enquete-Kommissionen* zu bilden (siehe im Anhang Tabelle 41, 333).

(1) *Sonderausschüsse für einzelne Angelegenheiten* werden nur selten und bei komplexen und/oder weltanschaulich umstrittenen Themen eingesetzt.<sup>29</sup> Von den seit 1949 insgesamt sechzehn Sonderausschüssen behandelten nur drei Materien der transnationalen Politik: In der 1. LP ein *Sonderausschuss zur Beratung der Gesetze über deutsche Auslandsschulden* (Londoner-Schuldenabkommen), in der 2. LP der *Sonderausschuss Gemeinsamer Markt/Euratom* und in der 12. LP der *Sonderausschuss Europäische Union (Vertrag von Maastricht)*.<sup>30</sup>

(2) Nach Art. 44 GG hat der Bundestag das Recht und die Pflicht, auf Antrag eines Viertels seiner Abgeordneten einen *Untersuchungsausschuss* einzusetzen.<sup>31</sup> Die mit einem „rückwärtsgerichtet“ Auftrag versehenen Gremien, sollen bestimmte Sachverhalte aufklären und sind für Kontroll- und Missstandsuntersuchungen geeignet<sup>32</sup>, weshalb sie eine bevorzugte Waffe der Opposition darstellen.<sup>33</sup> Eine Inhaltsanalyse aller bis 1997 eingesetzten Gremien hat ergeben, dass Untersuchungsausschüsse im Bundestag überwiegend für die Aufklärung von Verwaltungshandeln (Auftragsvergabe der Öffentlichen Hand, Missstände in der Bundesverwaltung, Nachrichtendienste u.a.) genutzt werden.<sup>34</sup>

(3) Seit der kleinen Parlamentsreform von 1969 können auch *Enquete-Kommissionen* (Art. 56 GOBT) eingesetzt werden. Sie basieren meist auf einem interfraktionellen Konsens.<sup>35</sup> Im Gegensatz zu den Untersuchungsausschüssen sind sie „vorwärtsgerichtet“, insofern sie Wissen und Gestaltungsvorschläge zu komplexen und umfangreichen Themenbereichen als Grundlage für zukünftige Parlamentsentscheide erarbeiten.<sup>36</sup> Enquete-Kommissionen bestehen

---

<sup>29</sup> Vgl. von Beyme (1997, 200).

<sup>30</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2035ff.).

<sup>31</sup> Als einziger Ausschuss kann sich der Verteidigungsausschuss auf Wunsch 1/4 seiner Mitglieder als Untersuchungsausschuss konstituieren. Dies geschah seit der 1. LP bisher elf mal (Stand 31.08.1997); vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2185).

<sup>32</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2249) mit weiterer Literaturangabe.

<sup>33</sup> Vgl. Ismayr (2001, 371). Allerdings war es seit der 1. LP nur den beiden großen Fraktionen SPD und CDU/CSU möglich, alleine einen Untersuchungsausschuss durchzusetzen. Die kleineren Fraktionen sind dabei auf die Mithilfe entweder der SPD- oder der CDU/CSU-Fraktion angewiesen; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2186f.).

<sup>34</sup> Folgende Kategorisierung kann auf Basis der Angaben in Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2203ff.) vorgenommen werden (von insgesamt 32 bis zum 31. August 1997 eingesetzten Untersuchungsausschüssen): Verfassungsschutz/nachrichtendienstliche Tätigkeit (7); Sonstige Missstände in der Bundesverwaltung (4); Wirtschaftspolitik (3); Korruptionsvorwürfe gegenüber der Regierung oder Mitgliedern des Bundestages (3); Auftragsvergabe der öffentlichen Hand (3); Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit (3); Katastrophen (2); Rüstungsexport (2); Rechtspolitik (1); Sonstige (4: 1. LP – Dokumentendiebstahl Bundeskanzleramt, 8. LP: Abhörskandal Strauß, 10. LP – Neue Heimat, 11. LP – Transnuklear/Atomskandal).

<sup>35</sup> Vgl. Ismayr (2001, 422).

<sup>36</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2249).

manchmal über mehrere Wahlperioden hinweg<sup>37</sup> oder werden wie diejenige zur *Technologiefolgen-Abschätzung und -Bewertung* institutionalisiert.<sup>38</sup> Ihnen wird ein hoher Wert für die regierungsunabhängige Informationsgewinnung zugeschrieben.<sup>39</sup> Auch sind sie im Gegensatz zu den zeitlich wie inhaltlich stark eingeschränkten Untersuchungsausschüssen oder den für umfangreiche Gesetzesvorhaben gebildeten Sonderausschüssen wie geschaffen für die Richtungskontrolle. Dabei zeigen sich bestimmte Themenkonjunkturen wie in den 1970er und 1980er Jahren die Technologiefolgenabschätzung, danach der Umweltschutz und in den 1990er Jahren die Globalisierung. In der 14. LP behandelten drei von fünf Kommissionen das Thema direkt oder indirekt (vgl. im Anhang Tabelle 42, 334).

Unter den temporären Ausschüssen stellen die Enquete-Kommissionen die privilegierte Form für die Behandlung transnationaler Politiken dar. Ihre Wirkung wird dabei unterschiedlich bewertet. So kritisiert Beyme, dass die Untersuchungsergebnisse nur wenig Einfluss auf die Gesetzgebung haben und die Kommissionen als eine Art „Gewissensentlastung“ für schlecht steuerbare Risiken fungieren.<sup>40</sup> Andere Autoren loben ihre Bedeutung für die Kommunikations- und Repräsentationsfunktion des Parlaments: Die Wirkung auf die öffentliche Diskussion kann dazu beitragen „[...] die Aufmerksamkeit von Fachöffentlichkeiten (Wissenschaft, Verbände) und Massenmedien auf ein Thema zu lenken [...] und Impulse der öffentlichen Kontroversen aufzunehmen. Davon können (längerfristig) Rückwirkungen auf die EK [Enquete-Kommissionen] selbst, aber auch auf die politischen Institutionen ausgehen.“<sup>41</sup> In diesem Sinne bestehen bei diesen Gremien Chancen für Institutionenlernen und innerhalb transnationaler Materien für die Herausbildung von Konsens unter den parlamentarischen Akteuren sowie zwischen diesen und der Gesellschaft. Gleiches gilt für den *Auswärtigen Ausschuss*, der das „traditionelle“ parlamentarische Mitwirkungsinstrument bei der Außenpolitik darstellt.

### 3.1.1 Auswärtiger Ausschuss

Unter seinem heutigen Namen existiert der „Auswärtige Ausschuss“ (AuswA) erst seit 1965. Im ersten Bundestag hieß das Organ auf Grund der eingeschränkten Souveränitätsrechte der Bundesrepublik noch *Ausschuss für Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten*, schließlich ab Herbst 1953 *Ausschuss für*

<sup>37</sup> So die Enquetekommissionen *Auswärtige Kulturarbeit* (6. u. 7. LP), *Zukünftige Kernenergiepolitik* (8. u. 9. LP), *Frau und Gesellschaft* (7. u. 8. LP), *Demographischer Wandel* (12., 13. u. 14. LP), *SED-Diktatur* (12. u. 13. LP).

<sup>38</sup> Die Enquete-Kommission *Forschung und Technologie* wurde ab dem 16. November 1989 in den *Ausschuss für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung* integriert; vgl. Ismayr (2001, 428ff.).

<sup>39</sup> Vgl. Ismayr (2001, 420).

<sup>40</sup> Vgl. von Beyme (1997, 162).

<sup>41</sup> Ismayr (2001, 427).

*auswärtige Angelegenheiten*.<sup>42</sup> Erster Vorsitzender war ein Politiker der Opposition, Carlo Schmid (SPD), der das Amt über das Zugreifverfahren bei der Verteilung der Ausschussvorsitze für die SPD übernahm, da die CDU dem Wirtschaftsausschuss den Vorzug gab.<sup>43</sup> Zugleich symbolisiert dies aber auch die konsensuale Grundausrichtung des bundesrepublikanischen Regierungssystems, das die Minderheit als „anderen Bewegter der Politik“ (Schmid) gleich zu Beginn in den Entscheidungsprozess integrierte.<sup>44</sup> Nach Schmid, der bis 1952 Vorsitzender blieb, leiteten auch später – selbst in Zeiten tiefer Frontstellungen bei der Ostpolitik – teilweise Oppositionspolitiker den Ausschuss: von 1969 bis 1980 Gerhard Schröder (CDU), von 1980-1982 Rainer Barzel (CDU) und von 2002-2005 Volker Rühle (CDU).<sup>45</sup>

## Mitgliedschaft

Zahlreiche in der Literatur kolportierte Bezeichnungen verweisen auf eine besondere Stellung des AuswA innerhalb des Ausschusssystem: „illustrer Kreis“, „Gremium der Elder Statesmen“, aber auch „Elefantenfriedhof“, „Altersruhe-sitz“<sup>46</sup> und „Rotary-Club“<sup>47</sup>. Der AuswA gehört mit 40 ordentlichen Mitgliedern und der gleichen Zahl von Stellvertretern zu den größeren Ausschüssen (in der 14. LP variierte die Ausschussgröße zwischen 15 und 42 Mitgliedern). Die Teilhabe wird als „exklusiv“<sup>48</sup> betrachtet und ist mit hohem Renommee verbunden.<sup>49</sup> Hierzu haben einige Karrieremuster von Politikern beigetragen: So gehörten dem AuswA in der ersten Wahlperiode als ordentliche oder stellvertretende Mitglieder (beziehungsweise beratende Berliner Mitglieder) drei spätere Außenminister (Heinrich von Brentano, Gerhard Schröder, Willy Brandt) und zwei zukünftige Bundeskanzler an (Willy Brandt, Kurt Georg Kiesinger).<sup>50</sup> Auch in der entgegengesetzten Richtung funktioniert der Elitenaustausch zwi-

<sup>42</sup> Zunächst hatte der Ausschuss kein eigenständiges Außenministerium als Gegenüber. Eine *Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten* wurde am 7. Juni 1950 im Bundeskanzleramt geschaffen, bevor die „kleine“ Revision des Besatzungsstatus am 15. März 1951 die Einrichtung des *Auswärtigen Amtes* ermöglichte; vgl. Hölscher *Sitzungsprotokolle 1949-1953* (1998, XIXff.); s.a. Blasius (1999, 9). Das Amt eines „Außenministers“ wurde ab März 1951 unter dem Namen *Bundesminister des Auswärtigen* eingerichtet und von Konrad Adenauer in Personalunion mit dem Amt des Bundeskanzlers bis zum Juni 1955 ausgeübt.

<sup>43</sup> Vgl. Schmid (1979, 448).

<sup>44</sup> Siehe hierzu auch Hölscher *Sitzungsprotokolle 1949-1953* (1998, XXVff. u. XCVII).

<sup>45</sup> Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2035ff.).

<sup>46</sup> Vgl. zu den vorstehenden Bezeichnungen mit Nachweisen Münzing/Pilz (2001, 63).

<sup>47</sup> Vgl. Karl/Krause (1978, 73); siehe zur These der Sonderstellung kritisch Schweitzer (1980, 3ff.); s.a. Hölscher *Sitzungsprotokolle 1949-1953* (1998, XXVIIIff. m.w.L.).

<sup>48</sup> Vgl. Karl/Krause (1978, 72).

<sup>49</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 63); die Attraktivität eines Ausschusses ist im Rahmen der Karriereplanung der Abgeordneten auch von der Parteizugehörigkeit abhängig. So besitzen in der SPD die Ausschüsse mit sozialpolitischem Hintergrund einen hohen Stellenwert, während in der CDU/CSU solche mit wirtschaftspolitischen Aktivitäten als attraktiv gelten; *Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*.

<sup>50</sup> Vgl. Blasius (1999, 9).



schen Regierungsbank und Ausschusssitz: Zahlreiche ehemalige Minister und Staatssekretäre zieht es in den Ausschuss. In der 13. LP hatten von den 40 Mitgliedern 11 ehemals ein Portefeuille, vier waren als Staatssekretäre beschäftigt, andere hatten zuvor hochrangige Ämter im Bundestag, als Minister der DDR oder Landesminister.<sup>51</sup> Überdurchschnittlich hoch im Vergleich zu anderen Ausschüssen ist die Zugehörigkeitsdauer der Ausschussmitglieder zum Parlament.<sup>52</sup>

### Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit

Der Verhandlungsstil des AusWA wird als konzilient und auf inhaltliche Fortschritte ausgerichtet beschrieben.<sup>53</sup> Hierfür sind mehrere Gründe verantwortlich: Die Gespräche mit ausländischen Delegationen erfordern ein einheitliches Auftreten und favorisieren einen diplomatischen Umgangston sowie kooperative Strategien, gleiches gilt für die interfraktionell zusammengesetzten Delegationsreisen<sup>54</sup>; auch die geringe Verbandsdichte beziehungsweise der eher zurückhaltende Einfluss von Lobbygruppen mögen eine Rolle spielen.<sup>55</sup> Am bedeutendsten für diese Orientierung sind aber wahrscheinlich die regelmäßigen Zusammenkünfte unter den besonderen Bedingungen der Vertraulichkeit. Der AusWA gehört zu den sogenannten „geschlossenen Ausschüssen“, d.h. nur die ordentlichen Mitglieder oder deren Stellvertreter sind zu den Sitzungen zugelassen. Deren Abgeordnetenkollegen haben im Gegensatz zu anderen Ausschusssitzungen keine Möglichkeit, als Zuhörer an den Verhandlungen teilzunehmen.<sup>56</sup> Zum engen Kreis der Arena gehören noch die Mitarbeiter des Ausschusse sekretariats, ein Fachreferent pro Fraktion sowie laut Art. 43 GG die Mitglieder von Bunderrat und Bundesregierung beziehungsweise ihre Beauftragten.<sup>57</sup> Die Beratungen finden teilweise unter den Bedingungen verschiedener Geheimhaltungsstufen „VS-VERTRAULICH“, „GEHEIM“ oder „STRENG GEHEIM“ statt. In Fällen

<sup>51</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 63, Fn. 2); s.a. Tomuschat (1982, 99), Schweitzer (1980, 3 u. 23), Karl/Krause (1978, 73).

<sup>52</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 67).

<sup>53</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 76); diese Beobachtung gilt auch für die Arbeitsweise der anderen Ausschüsse; vgl. Ismayr (2001, 183 u. 192ff.).

<sup>54</sup> Vgl. Ismayr (2001, 183); s.a. von Beyme (1997, 191), Münzing/Pilz (2001, 76).

<sup>55</sup> Eine Untersuchung der Verbandsdichte in der 7. und 8. LP hat beim Auswärtigen Ausschuss eine unterdurchschnittliche Dichte ausgemacht. Abgeordnete mit einer Funktion in einem Verband waren hingegen in den Ausschüssen *Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Arbeit und Sozialordnung* am zahlreichsten vertreten; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, 2110); s.a. Karl/Krause (1978, 76). Ein Grund für die geringe Lobbytätigkeit wird darin gesehen, dass Deutschland traditionell kein Einwanderungsland war, weshalb spezifische Beziehungen zwischen Mitgliedern und ihren Herkunftsländern nicht vorhanden sind. Eine besondere Beziehung existiert jedoch zu Israel; vgl. Tomuschat (1982, 101).

<sup>56</sup> Vgl. hierzu den Art. 69 Abs. 2 GOBT. Neben dem AusWA gilt diese Regel auch für den Verteidigungs- und den Innenausschuss; siehe zur Teilnahme von Abgeordneten unter dem Gesichtspunkt der Vertraulichkeit die Diskussion im Rahmen der Konstituierung des AusWA in der 1. LP Hölischer *Sitzungsprotokolle 1949-1953* (1998, XXIIff.).

<sup>57</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 73).

(der seltenen) streng geheimen Verhandlungen wird nur über die Beschlüsse, nicht über die Diskussion Protokoll geführt, und die Parlamentarier dürfen keine Notizen machen.<sup>58</sup> Die Sitzungsprotokolle bleiben generell unter Verschluss. Inwieweit die Notwendigkeit besteht, die Öffentlichkeit von den Verhandlungen auszuschließen ist umstritten. Das ehemalige Ausschussmitglied Schweitzer forderte schon vor zwanzig Jahren eine Lockerung der Geheimhaltungsregeln.<sup>59</sup> Die an die Geheimdiplomatie erinnernde Arbeitsweise wird von anderen Autoren hingegen mit dem „Wesen der Außenpolitik“ assoziiert:

„Es liegt im Wesen der Außenpolitik, daß sie den Mitgliedern und sogar den zuständigen Gremien des Parlaments (wie dem Auswärtigen Ausschuß) nicht leicht zugänglich ist und daß sie es ihnen erschwert, mit Regierungsmitgliedern und professionellen Diplomaten zu konkurrieren. Auch in Demokratien ist der wirksamste Teil der Diplomatie immer noch Geheimdiplomatie.“<sup>60</sup>

Problematisch ist die geheime Diskussion insbesondere für die Opposition: Einerseits ist die Minderheit auf die öffentliche Kontrolle des Regierungshandelns angewiesen, andererseits darf sie das in den geheimen Sitzungen gewonnene Wissen nicht weitergeben. Hieraus kann ein Dilemma zwischen ihrer Kritikfunktion und der Selbstbeschränkung bei der öffentlichen Kontrolle des Regierungshandelns entstehen. Wird die Geheimhaltung exzessiv ausgeübt, wird die Minderheit nach den Worten von Tomuschat gar zu einem „[...] appendix of a bureaucratic power oligarchy.“<sup>61</sup> Während die Geheimhaltung nur einen höheren Grad von Nicht-Öffentlichkeit darstellt, ist letztere ein (immer löchriger werdendes) generelles Kennzeichen der Ausschussarbeit im Bundestag.<sup>62</sup> Auch der AuswA lässt in seltenen Fällen die Öffentlichkeit zu (13. LP 3 öffentliche Sitzungen, 14. LP 1).<sup>63</sup> Gegen Ausschusssitzungen hinter verschlossenen Türen lässt sich anführen, dass sie die Repräsentations- und Kommunikationsfunktionen des Parlaments schmälern. Gleichwohl können nicht-öffentliche Verhandlungen aus mehreren Gründen vorteilhaft für die Gesprächskultur sein: Erstens geht es im AuswA zuweilen um hochsensible Materien, deren Veröffentlichung negative Folgen auf die Verhandlungspositionen der Regierung oder die Beziehungen zu anderen Staaten haben könnte.<sup>64</sup> Zweitens wirkt für den dialektischen Erkenntnispro-

<sup>58</sup> Siehe §7 Abs. 2 Geheimschutzordnung Bundestag (GSO); vgl. den Anhang 3 der GOBT. Der AuswA kann in solchen Fällen den Ausschluss der Stellvertreter, bestimmter Ministerialbeamter und Mitglieder des Bundesrates beschließen. Grundsätzlich aber unterliegen Abgeordnete qua Amt keinen Einschränkungen bei der Erörterung von vertraulichen und geheimen Dokumenten; vgl. Tomuschat (1982, 107); s.a. Münzing/Pilz (2001, 74).

<sup>59</sup> Vgl. Schweitzer (1980, 5f.); s.a. dessen Stellungnahmen in Cassese (1982, III, 21 u. 75).

<sup>60</sup> Grewe (1988, 942); vgl. hierzu auch Ehrenzeller (1993, 181 u. Fn. 36).

<sup>61</sup> Tomuschat (1980, 37); vgl. zum Vorstehenden auch Weber-Panariello (1995, 223).

<sup>62</sup> Siehe zur Statistik Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit bei den Sitzungen des Bundestags Feldkamp (2003, 14). Das Thema „Ausschussöffentlichkeit“ ist auch in den Parlamentsreformdiskussionen stets präsent; vgl. Marschall (1999, 115).

<sup>63</sup> Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 476).

<sup>64</sup> Vgl. zu einem Fallbeispiel Münzing/Pilz (2001, 73, Fn. 15).

zess die Abwesenheit von Öffentlichkeit eher positiv, weil die Fraktionskontrolle geringer ausfällt und die Akteure keine „Fensterreden“ halten. Viele Beobachter sind sich darüber einig, dass diese Diskussionsform eine genauere Abwägung des Für und Wider erlaubt, was insbesondere für die Opposition Mitwirkungschancen bedeutet.<sup>65</sup> Dabei steht weniger die Angleichung der Auffassungen oder eine „nationale“ Außenpolitik im Vordergrund als die Versachlichung des außenpolitischen Verhaltens aller Beteiligten und die Einübung von Konsens.<sup>66</sup> Die Vorteile der Nicht-Öffentlichkeit für dialektische Erkenntnisprozesse werden entsprechend oft in der Literatur betont. So bemerkt Sartori: „[...] visibility hampers responsible behavior, instigates image-selling and demagoguery, intensifies conflicts, [and] leads to decisional paralysis [...] the same person behaves very differently as he switches from low to highly visible context.“<sup>67</sup> Inwieweit ein „government by discussion“ möglich ist, hängt aber auch von der Offenheit der beteiligten Akteure ab, sich von argumentativen Verfahren beeinflussen zu lassen. Die Möglichkeit, Positionen über Parteigrenzen hinweg in einem „offenen Diskurs“ zu etablieren, darf aber auch im teilweise kooperativ geprägten bundesdeutschen Parlamentarismus nicht überbewertet werden. Von der Parteilinie abweichende Haltungen der Ausschussmitglieder sind insgesamt Ausnahmen, und das Abstimmungsverhalten folgt mit zunehmender Wichtigkeit eines Themas dem Gegensatz „Regierungsmehrheit und Opposition“.<sup>68</sup> Gleichwohl können bestimmte Strukturen – wie auch diejenigen des AuswA – konsensuales Verhalten fördern.

### Informationsgewinnung

Die Informationsgewinnung stellt zunächst die Voraussetzung für die kontrollierenden Funktionen der parlamentarischen Akteure dar. Ein erheblicher Teil der Sitzungen des AuswA wird für mündliche Berichte der Regierungsvertreter genutzt – es wird geschätzt, dass dies etwa 2/3 der Sitzungszeit in Anspruch nimmt.<sup>69</sup> Die Unterrichtungen erfolgen durch hohe Verwaltungsbeamte, Staatssekretäre oder den Staatsminister im Auswärtigen Amt. Etwa einmal jährlich – wie dies auch im Europaausschuss üblich ist – kommt der Bundeskanzler und vierteljährlich der Außenminister persönlich. Das Zitierrecht erlaubt dem AuswA – wie den anderen Ausschüssen – jederzeit die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung durch einen Mehrheitsbeschluss herbeizuführen (Art. 43 Abs. 1 GG).<sup>70</sup> Seit mehreren Wahlperioden hat sich hierbei jedoch eine informale Praxis durchgesetzt, bei der der Vorsitzende – nach Beschluss im

<sup>65</sup> Vgl. Tomuschat (1982, 104).

<sup>66</sup> Vgl. ähnlich Weichert (1960, 627).

<sup>67</sup> Sartori (1975, 155); s.a. von Beyme (1997, 191); Tomuschat (1982, 104 u. 111), Schweitzer (1980, 9), Karl/Krause (1978, 522), Marschall (1999, 115).

<sup>68</sup> Vgl. Ismayr (2001, 192); s.a. Tomuschat (1982, 99).

<sup>69</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 77).

<sup>70</sup> Siehe zur Kritik an der Mehrheitsregel Ismayr (2001, 187).

Obleutegremium – die gewünschten Vertreter der Exekutive zum Gespräch bitet.<sup>71</sup> Die Minister haben in der Regel ein Interesse an guten Beziehungen zum Ausschuss, um ihre Vorlagen möglichst nach Wunsch durchzubringen. Insbesondere die Amtsinhaber der kleinen Koalitionsparteien – die seit 1969 kontinuierlich den Vizekanzler und Außenminister stellen – sind auf einen kooperativen Ausschuss angewiesen.<sup>72</sup> Die Regierungsvertreter müssen grundsätzlich jede gewünschte Information weitergeben. Allerdings wird auch die Möglichkeit zur Aussageverweigerung aus Geheimhaltungsgründen in der rechtswissenschaftlichen Diskussion erwogen, falls „Staatsgeheimnisse“ oder das „Gemeinwohl“ gefährdet sind.<sup>73</sup> Das Informationsgebaren hängt zudem von der Persönlichkeit des Bundeskanzlers oder Ministers und von den Mehrheitsverhältnissen ab. Verfügt die Regierung nur über eine knappe Mehrheit, erhöht sich ihr Interesse an einer gelungenen Kommunikation mit dem Gremium.<sup>74</sup>

Insbesondere für die parlamentarische Opposition ist die formale Informationsgewinnung von hoher Bedeutung; die Abgeordneten der Regierungsmehrheit erhalten auch in Fraktions-, Arbeitsgruppen- oder Koalitionsgesprächen informelle Auskünfte. Dabei gehört es „[...] zum ‚guten Stil‘, daß der Ausschussvorsitzende Informationswünsche auch von Oppositions-Abgeordneten aufnimmt, die Obleute der Mehrheitsfraktionen die Forderung auch dann unterstützen, wenn sie wenig interessant sind [...]“<sup>75</sup> Positiv werden die Dialoge von ehemaligen Abgeordneten eingeschätzt, die betonen, dass nicht nur ein Austausch von Standpunkten stattfindet, sondern meinungsbildende Prozesse bei den Gesprächen ablaufen.<sup>76</sup>

Von der Regierung unabhängige Informationen erhält der Ausschuss durch Gespräche mit verschiedenen anderen Akteuren, Anhörungen und Reisen. Die in den letzten Jahren verstärkter durchgeführten Aussprachen mit ausländischen Delegationen und Politikern werden – was ihren Informationswert betrifft – in der Literatur als wenig ergiebig eingeschätzt, besitzen aber für das „networking“ der Mitglieder Bedeutung.<sup>77</sup> So führt der AuswA beispielsweise gemeinsame Sitzungen mit der Commission des Affaires étrangères durch. Eine wichtige Quelle regierungsunabhängiger Informationen bilden die seit 1952 möglichen Anhörungen (Hearings). Auch hier hat die Opposition besondere Rechte, denn bei der Behandlung von Vorlagen reicht der Antrag eines Viertels der Ausschussmitglieder, um ein Hearing durchzusetzen. Im Rahmen des Selbstbefassungsrechts ist hingegen die Ausschussmehrheit nötig (§70 GOBT). Hier zeigt sich, dass die

---

<sup>71</sup> Vgl. zum Vorstehenden Münzing/Pilz (2001, 77).

<sup>72</sup> Vgl. Ismayr (2001, 188).

<sup>73</sup> Vgl. Tomuschat (1982, 104).

<sup>74</sup> Vgl. Schweitzer (1980, 13 u. 15), der insbesondere Willy Brandt in seiner Funktion als Außenminister in dieser Hinsicht lobt.

<sup>75</sup> Ismayr (2001, 188f.).

<sup>76</sup> Vgl. Stellungnahme Jaspert, in: Cassese (1982, III, 22); ähnlich Schweitzer (1980, 11).

<sup>77</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 78).

Ausschüsse „*multifunktionale* Gremien“<sup>78</sup> sind und im Falle öffentlicher Anhörungen zum „Forum der Nation“<sup>79</sup> werden können. Erst ab Mitte der siebziger Jahre nutzte der Bundestag dieses Kontrollmittel intensiver, wobei die Zahl der Anhörungen seit 1980 – nicht zuletzt wegen der Enquete-Kommissionen – erheblich stieg.<sup>80</sup> Wie Tabelle 6 zeigt, ist der AuswA im Vergleich zu anderen ständigen Ausschüssen hierbei wenig aktiv. Dies wird von Karl/Krause mit einem vorherrschenden „klassischen Außenpolitikverständnis“ erklärt, das auf diplomatischer Kunst und Geheimhaltung basiert.<sup>81</sup> Andere Gründe spielen ebenfalls eine Rolle: So werden die meisten Anhörungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt, wobei insbesondere die (öffentlich sichtbaren) Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände im Vordergrund stehen.<sup>82</sup> Die Gesetzgebung ist aber ein eher untergeordnetes Strukturprinzip des AuswA.

Tabelle 6: Öffentliche Anhörungen des AuswA 1949-2002

| LP  | 1-7.       | 8.        | 9.        | 10.                      | 11.         | 12.         | 13.         | 14.         |
|---|------------|-----------|-----------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Themen  | 0          | 2         | 1         | 4                        | 4           | 6           | 3           | 1           |
| Sitzungen                                     | 0          | 3         | 1         | 6                        | 4           | 6           | 3           | 1           |
| Sitzungen gesamt<br>(davon EnK <sup>a</sup> ) | 223<br>(0) | 70<br>(4) | 51<br>(8) | 165<br>(6 <sup>b</sup> ) | 235<br>(72) | 301<br>(84) | 253<br>(44) | 336<br>(36) |
| in % aller                                    | 0          | 4,2       | 2         | 3,6                      | 1,7         | 2           | 1,2         | 0,3         |

Quellen: Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2123f.) und Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 476).

<sup>a</sup> Enquete-Kommission.

<sup>b</sup> Einschließlich Europa-Kommission.

Im Rahmen der parlamentarischen Außenpolitik kommt auch den interfraktionell vereinbarten Reisen von Ausschussdelegationen beziehungsweise einzelner Mitglieder eine besondere Bedeutung bei der Informationsgewinnung zu (siehe hierzu ausführlich Kapitel „parlamentarische Außenpolitik“, Seite 237).

## Informationsverarbeitung und -bewertung

Neben der Informationsfunktion erfüllt der AuswA auch eine Gesetzgebungsfunktion im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens für internationale Verträge und bei der begleitenden Kontrolle der EU-Rechtsetzung. Eine Initiativfunktion besitzt er insbesondere bei außenpolitischen Anträgen. Die vom Plenum überwiesenen Vorlagen bestehen inhaltlich vor allem aus Unionsdokumenten, Anträgen und Gesetzentwürfen zu außenpolitischen Themen sowie völkerrechtlichen Verträgen (vgl. Tabelle 7).

<sup>78</sup> Vgl. von Beyme (1999, 199).

<sup>79</sup> Vgl. Schick/Zeh (2001, 35).

<sup>80</sup> In der 2. LP gab es nur zwei Anhörungen, in der 5. LP 58 und 217 in der 12. LP; siehe die Tabelle bis zur 12. LP in Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2123).

<sup>81</sup> Vgl. Karl/Krause (1978, 73).

<sup>82</sup> Vgl. von Beyme (1970, 195f.).

Tabelle 7: Beratungsgegenstände des AuswA

|  | 12. Wahlperiode |              | 13. Wahlperiode |              |
|--|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
|  | Anzahl          | Federführung | Anzahl          | Federführung |
| Anzahl der Sitzungen                                       | 101             |              | 92              |              |
| Tagesordnungspunkt   | Anzahl          | Federführung | Anzahl          | Federführung |
| Vorlagen bzgl. völkerrechtlicher Verträge                  | 80              | 31           | 48              | 26           |
| Vorlagen bzgl. sonstiger Gesetze                           | 25              | -            | 11              | -            |
| Anträge, Entschließungsanträge                             | 161             | 79           | 249             | 128          |
| Unionsvorlagen gemäß §93 GOBT                              | 226             | 38           | 154             | 54           |
| Sonstige Vorlagen <sup>a</sup>                             | 118             | 73           | 89              | 74           |
| Mündliche Berichte der Bundesregierung                     | 173             | -            | 201             | -            |
| Aussprache mit dem Bundeskanzler                           | 4               | -            | 2               | -            |
| Aussprache mit dem Außenminister/sonstigen Bundesministern | 4/2             | -            | 18/9            | -            |
| Gespräche mit ausländischen Gästen                         | 30              | -            | 24              | -            |

Quelle: Münzing/Pilz (2001, 78).

<sup>a</sup> Hierunter zählen schriftliche Berichte der Bundesregierung wie der jährlich vorzulegende Abrüstungsbericht oder schriftliche Berichte der Delegationen in den parlamentarischen Versammlungen der Europarates u.a.

Bei den internationalen Vertragsgesetzen handelt es sich um *formelle* Gesetze, bei denen dem Bundestag (nachträglich) keine *materielle* Mitgestaltung möglich ist. Die Vertragsinhalte können damit nur über Neuverhandlungen verändert werden: Laut §81 Abs. 4 GOBT wird über den Text im Ganzen abgestimmt, und nach §82 Abs. 2 GOBT sind Änderungsanträge nicht gestattet. Aus diesem Grund werden – falls der Bundestag nicht anders beschließt – völkerrechtliche Verträge in nur zwei (statt drei) Lesungen behandelt (§78 Abs. 1 GOBT). Diese traditionelle, bereits aus §42 Abs. 2 GO des Reichstages bekannte Selbstbeschränkung wird in der Literatur meist als gegeben hingenommen.<sup>83</sup> Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen auf Grund des fehlenden materiellen Änderungsrechtes nur über die begleitende Kontrolle der Regierungsvertreter, die in den supranationalen Verhandlungsarenen agieren oder über den zeitlichen Fahrplan des Zustimmungsprozesses. So wäre es theoretisch möglich, den Text bis zur nächsten Bundestagswahl aufzuschieben oder ein Misstrauensvotum einzureichen.<sup>84</sup> Dies kommt in der Praxis allerdings äußerst selten vor. Auch kam es in der Geschichte der Bundesrepublik noch zu keiner Vertrags-

<sup>83</sup> Vgl. Kewenig (1976, 41).

<sup>84</sup> Dies wurde 1972 (erfolglos) versucht; vgl. die Fallstudie in Patz (1976, 105ff.); vgl. Ehrenzeller (1993, 201); s.a. Weiß (1971, 41).

ablehnung. Entsprechend sind Einwirkungsmöglichkeiten auf den materiellen Gehalt der Verträge noch am ehesten in vorauslaufenden Stadien des Entscheidungsprozesses zu suchen. Für die Existenz solcher Einflussbeziehungen spricht, dass die Überweisung eines Vertrages normalerweise nur die letzte Etappe, nicht den Anfang der parlamentarischen Beschäftigung mit dem Text darstellt, weshalb im Selbstdarstellungsdiskurs zu Recht auf die begleitende Kontrolle des Entscheidungsverfahrens hingewiesen wird:

„Wenn völkerrechtliche Verträge oder Anträge der Bundesregierung dem Ausschuss schließlich zur Abgabe einer Beschlussempfehlung vorgelegt werden, markiert dies [...] regelmäßig nicht den Anfang sondern das Ende eines intensiven Diskussions- und Meinungsbildungsprozesses zwischen Exekutive und Legislative.“<sup>85</sup>

Liegt dem Bundestag ein internationaler Vertrag vor, überweist das Plenum – meist ohne Diskussion – den betreffenden Text an einen federführenden Ausschuss und setzt andere zur Mitberatung ein (erste Lesung). Im Gegensatz zur Nationalversammlung, in der die *Commission des affaires étrangères* eine Monopolstellung bei der Behandlung internationaler Verträge hat, ist im Bundestag eine stärkere Arbeitsteilung zu beobachten. In der 12. LP war der AusWA an 76 (51%) von insgesamt 149 völkerrechtlichen Verträgen beteiligt, davon erhielt er 49 (33%) zur Mitberatung und 27 (18%) zur Federführung. Unter ihnen waren aber die außenpolitisch besonders wichtigen Texte (2+4 Vertrag, Nato-Osterweiterung).<sup>86</sup> Die Zustimmungsgesetze werden gewöhnlich im „Fast-track-Verfahren“ von einer breiten Mehrheit verabschiedet.<sup>87</sup>

Als funktionales Äquivalent des fehlenden Amendementrechts dienen *Entschlüsse* und *Präambeln*, die zwar an den Vertragstexten nichts ändern, diese aber interpretieren. Sie gelten als schlichte Parlamentsbeschlüsse ohne rechtliche Verbindlichkeit im Sinne einer Weisung an die Bundesregierung.<sup>88</sup> Damit besitzen sie im Rahmen der Richtungskontrolle „Lenkungsfunktion“, denn die Regierung kann sich in wichtigen Fragen nicht einfach über die sie stützende Mehrheit hinwegsetzen.<sup>89</sup> Der von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle ausgehandelte deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 exemplifiziert diese Funktion. Ihm wurde im Ratifizierungsgesetz eine feierliche, aber völkerrechtlich unwirksame Einleitungsformel beigelegt. Vorausgegangen waren Stel-

<sup>85</sup> Deutscher Bundestag (1999, 28).

<sup>86</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 76f.); s.a. Deutscher Bundestag (1999, 17).

<sup>87</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 80).

<sup>88</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 244); s.a. Magiera (1979, 172ff.); siehe zur Diskussion über die Zulässigkeit von Entschlüssen Friesenhahn (1958, 36, Fn. 70) und mit weiteren Angaben Fastenrath (1986, 113, Fn. 526).

<sup>89</sup> Vgl. Fastenrath (1986, 224). Bedeutung erhielt diesbezüglich die im Anschluss an die Neue Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition verabschiedete „Gemeinsame Entschlüsse“ aller Fraktionen des Bundestages vom 17. Mai 1972 zu den Verträgen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion (12. August 1970) und der Volksrepublik Polen (7. Dezember 1970); vgl. Fastenrath (1986, 244).

lungnahmen in den USA, Großbritannien und aus der EWG-Kommission, in denen vor Alleingängen Frankreichs und Deutschlands gewarnt wurde; zusätzliche Nahrung erhielten die Kritiker durch das Veto de Gaulles bezüglich der Aufnahme Großbritanniens in die EWG.<sup>90</sup> Im Bundestag ging es allen vertretenen Parteien um die Frage, ob der Vertrag mit den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus den Übereinkommen der EG und NATO kollidiere. Insbesondere wurde befürchtet, dass er einer „Allianz in der Allianz“ Vorschub leisten und den multilateralen Supranationalismus unter Führung der USA in Frage stellen könnte.<sup>91</sup> Die SPD-Opposition und die FDP als Koalitionspartner der CDU/CSU machten in diesem Sinne Einwände geltend und kritisierten eine einseitige Ausrichtung auf Frankreich. Die Unionsfraktion war innerlich zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ gespalten. Interfraktionell bestand jedoch Einigkeit darüber, dass ein Scheitern des Textes nicht erstrebenswert und dass der Vertrag – insbesondere wegen seines symbolischen Gehaltes – möglichst einstimmig im Parlament anzunehmen sei. Regierungsmehrheit und Opposition einigten sich schließlich im AuswA auf eine Präambel, die drei Punkte umfassen sollte: (1) das Bekenntnis zur deutsch-französischen Freundschaft; (2) die Betonung des Staatszieles „Wiedervereinigung“ und (3) das Bekenntnis zur europäischen Einigung und zum Nordatlantischen Bündnis.<sup>92</sup> Das Ratifizierungsgesetz vermerkte schließlich, dass der Vertrag die „[...] Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt [lässt] [...]“, verwies auf die enge deutsch-amerikanische Partnerschaft und verlangte die Einigung Europas „[...] unter Einbeziehung Großbritanniens [...]“.<sup>93</sup>

Während Patz aus dem Geschehen eine Initiativfunktion („quasi exekutive Funktionen“) des Ausschusses ableitet<sup>94</sup>, sieht Schweitzer keinen Beweis für dessen Einflussnahme, da die Präambel die völkerrechtliche Qualität des Vertrages nicht berührte.<sup>95</sup> Letzterem kann man zum einen entgegenhalten, dass die Einleitungsformel rechtlich lange Zeit zu Anwendungsproblemen beziehungsweise Einschränkungen bei der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik führte.<sup>96</sup> Zum anderen erreichten die parlamentarischen Akteure durch die intensive in- und ausländische Diskussion auch eine politische Wirkung, die die Bedenken der Kritiker zerstreuen half. Es sind vor allem diese diskursiven Funktionen, die parlamentarischen Gremien mit geringem materiellen Handlungsspielraum Bedeutung geben. Sie werden allerdings meist erst dann öffentlich sichtbar, wenn Koordinierungsstrategien

<sup>90</sup> Vgl. Kimmel/Jardin (2002, 39); siehe ausführlich Patz (1976, 71ff.).

<sup>91</sup> Vgl. Cole (2001, 12).

<sup>92</sup> Vgl. Patz (1976, 86); siehe ausführlich auch Hölscher *Sitzungsprotokolle 1961-1965* (2004, LXVIff.).

<sup>93</sup> Siehe zum Vertragstext Kimmel/Jardin (2002, 40ff.).

<sup>94</sup> Vgl. Patz (1976, 89).

<sup>95</sup> Vgl. Schweitzer (1980, 16).

<sup>96</sup> Vgl. hierzu Kimmel/Jardin (2002, 39); ähnlich auch Cole (2001, 12f. u. 108f.).



scheitern und im Konflikt enden, wie Münzing/Pilz am Beispiel einer Abstimmungsniederlage von Außenminister Klaus Kinkel zeigen. Der FDP-Politiker beharrte trotz zahlreicher kritischer Stimmen auf der Einladung des iranischen Außenministers Welatjati zu einer Islam-Konferenz in Bonn, auch nachdem der iranische Präsident die Ermordung Itzhak Rabins als gerechte Strafe Gottes bezeichnet hatte. Ein von B'90/Die Grünen während der Haushaltsberatungen eingebrachter Entschließungsantrag<sup>97</sup> verlangte die Ausladung des iranischen Politikers. Diesen Vorstoß unterstützten neben der SPD auch zahlreiche Mitglieder der Regierungskoalition, was die erste Abstimmungsniederlage für die Regierung bedeutete. Im Anschluss wurde über einen Rücktritt des Außenministers spekuliert.<sup>98</sup>

### 3.1.2 Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union

Lange wurde die Europapolitik als Außenpolitik behandelt, sie erhielt insofern keine gesonderte Aufmerksamkeit der Institution. Dies änderte sich erst mit der zunehmenden Integrationstiefe der EU, die zu Anpassungsbemühungen innerhalb der Ausschussebene führte. Die Institutionalisierung von Kontrollstrukturen im Rahmen der Europapolitik verlief im Bundestag in drei Phasen.<sup>99</sup> Die *erste Phase* begann mit der Gründung der Gemeinschaften und endete mit der Direktwahl des EP 1979. Bis dahin bestand eine „feste institutionelle Brücke“<sup>100</sup> zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen parlamentarischen Ebene mittels der von 1957 bis 1979 von deutschen Bundestagsabgeordneten eingenommenen Mandate im EP. Eine solche Beteiligungsform nationalstaatlicher Parlamente an internationalen Organisationen findet sich auch in den Parlamentarischen Versammlungen.<sup>101</sup> Die Europapolitik fand im Bundestag in diesem Zeitraum kaum Berücksichtigung und war das exklusive Betätigungsfeld für die Mitglieder mit Doppelmandat. Für andere Parlamentarier stellten diesbezügliche Materien eher eine leidige Notwendigkeit dar, wie die nachfolgende Situationsbeschreibung aus dem Jahre 1975 beklagt:

„Der Gang der Gemeinschaftsdinge wird für die Angelegenheit einer kleinen Gruppe von Eingeweihten, meist Europaparlamentariern oder spezialisierten Interessenvertretern gehalten, die sich in dieser hochtechnisierten Materie zurechtfinden mögen. Der Durchschnittsabgeordnete weiss wenig oder nichts über die Mechanismen des EWG-Binnenmarktes ... in ihrer vielfältigen Differenzierung. Für ihn haben die 36 Mitglieder des Strassburger Parlaments beinahe eine Art Alibifunktion. Das Durchnehmen der EG-Vorlagen [in den Ausschüssen und im Plenum] wird zur formalisierten Pflichtübung.“<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Vgl. BT-Dr. 13/2983.

<sup>98</sup> Vgl. Münzing/Pilz (2001, 82f.).

<sup>99</sup> Vgl. Fuchs (2003, 5); s.a. Weber-Panariello (1995, 244ff.).

<sup>100</sup> Pflüger (2000, 230).

<sup>101</sup> Siehe hierzu Kap. 3.9.3, S. 255.

<sup>102</sup> Sasse, zit. nach Weber-Panariello (1995, 244).

Waren die Kontrollmöglichkeiten bei europapolitischen Materien alleine schon wegen der begrenzten Kompetenzen des EP nur minimal, löste sich mit dessen Verselbständigung auch noch das Netzwerk der nach wie vor theoretisch möglichen Doppelmandate auf: In der 9. LP (ab 1980) registrierte die Bundestagsstatistik nur noch drei, ab der 13. LP (1994) keinen Abgeordneten mit Doppelmandat mehr.<sup>103</sup> Damit begann eine über zehnjährige experimentelle, *zweite Phase*, in der es zu mehreren Reformversuchen kam. Diese zielten vornehmlich nicht auf eine verstärkte Kontrolle der Bundesregierung, sondern orientierten sich vor allem auf die institutionelle Verbindung zum EP.<sup>104</sup> Zunächst nahm bis 1983 eine *Kommission des Ältestenrates zur Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag* die Arbeit auf. Sie war die Nachfolgerin der eigentlichen Urform aller europapolitischen Gremien, des *Integrations-Ältestenrates*, der von 1961 bis 1969 bestand, allerdings nur formale Aufgaben hatte und seit 1967 nicht mehr zusammentrat.<sup>105</sup> Nur kurz war in der 10. LP ab 1983 auch das Experiment mit einer *Europa-Kommission*. Das zu gleichen Teilen aus Volksvertretern des Bundestages (11) und aus deutschen Abgeordneten des EP (11) zusammengesetzte Gremium fungierte rechtlich als Enquete-Kommission, was die gleichberechtigte Teilhabe aller Mitglieder und damit auch ein Stimmrecht für die EP-Abgeordneten erlaubte. Auch dieses Gremium war wenig erfolgreich, was zum einen auf die geringe Frequenz der Sitzungen (35 zwischen 1983 und 1986) und zum anderen auf die umständlichen Geschäftsordnungswege, die Beschlussempfehlungen nur über einen der ständigen Ausschüsse ermöglichten, zurückgeführt wird.<sup>106</sup> In der 11. LP wurde diese Struktur nicht mehr übernommen und an ihre Stelle im Auswärtigen Ausschuss ein *Unterausschuss zu Fragen der EG* gebildet. Auch hier verteilten sich die 26 Sitze zu gleichen Teilen auf Mitglieder des Bundestages (aus dem *Auswärtigen Ausschuss* und anderen betroffenen Fachausschüssen) sowie mitwirkungsberechtigten (ohne Stimmrecht ausgestatteten) Mitgliedern des EP. Der Status des Gremiums als vorbereitendes Organ eines vorbereitenden Organs war nach Einschätzung von Praktikern weder für eine effiziente Regierungskontrolle noch für eine bessere Ausgestaltung der interparlamentarischen Beziehungen geeignet. Auch standen andere Fachausschüsse – die ebenfalls bereits seit der 6. (Haushaltsausschuss) und der 11. LP (Rechtsausschuss) Unterausschüsse zu europapolitischen Fragen gebildet hatten – in Konkurrenz zu diesem Gremium.<sup>107</sup> Einen vollwertigen Ausschuss setzte der Bundestag erst 1991 in der 12. LP – zunächst noch unter dem Namen *EG-*

<sup>103</sup>Siehe die Tabelle 39, 332. In einer Entschließung vom 7. Juli 1988 hat das EP die zusätzliche Mitgliedschaft in einem nationalen Parlament als unvereinbar mit dem EP-Mandat bezeichnet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Doppelmandate generell zu untersagen; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 468).

<sup>104</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 245).

<sup>105</sup>Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, III, 3612).

<sup>106</sup>In diesem Sinne auch Pflüger (2000, 230).

<sup>107</sup>Vgl. Fuchs (2003, 8).

*Ausschuss* – ein. Aber auch seine Tätigkeit wurde durch fehlende Kompetenzabsprachen, konkurrierende Ansprüche anderer Ausschüsse<sup>108</sup> und dem Fehlen von Machtressourcen in Form von Prestige und Fachwissen der Mitglieder behindert.<sup>109</sup> Die schlechte institutionelle Position zeigte sich dadurch, dass der Ausschuss nur bei wenigen europapolitischen Vorlagen die Federführung erhielt und der Bundestag für die Umsetzung des EUV einen Sonderausschuss „*Europäische Union (Vertrag von Maastricht)*“ einsetzte, obwohl der Bereich der Vertragsänderungen in den Kompetenzrahmen des EG-Ausschusses fiel.<sup>110</sup> Nach Weber-Panariello war es vornehmlich der institutionellen Konkurrenz des Bundesrates zu verdanken, dass sich schließlich auch der Bundestag intensiv um eine Verbesserung seiner Kontrollrechte bemühte.<sup>111</sup> Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Mitwirkungsrechte des Bundestages (und des Bundesrates) sowie des *Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union* (AfEU)<sup>112</sup> ging die Beschäftigung des Bundestages mit europapolitischen Angelegenheiten in eine *dritte Phase* über.<sup>113</sup>

Damit passte sich der Bundestag – wie auch die *Assemblée nationale* – erst spät den europäischen Strukturen an. Mehrere Ursachen werden in der Literatur hierfür angeführt: So fehlte beziehungsweise fehlt bis heute in vielen Bereichen der Europapolitik ein Konfliktpotenzial, das die Parteien zu stärkerer Auseinandersetzung reizt. Der parteiübergreifende Konsens hielt den Drang zu Veränderungen ebenso in Grenzen wie die von vielen Abgeordneten geteilte Ansicht, wonach ein – in seinen Kompetenzen den nationalen Parlamenten ähnliches – EP die Rolle des Bundestages in der Europapolitik übernehmen könnte.<sup>114</sup> Die mangelnde Transparenz und die hohe Komplexität des europäischen Verhandlungssystems machte zudem die Europapolitik für die Abgeordneten unattraktiv – zumal die lange vorhaltende Gleichsetzung von Europapolitik als Außenpolitik den Einflussrahmen des Parlaments im Sinne der exekutiven Vorrangstellung von vornherein einzuschränken schien.

Die Korrektur der beschriebenen Vernachlässigung erfolgte neben den bereits in Kapitel 2.3.3 beschriebenen verfassungsrechtlichen Änderungen (Art. 23 GG und Art. 45 GG) durch mehrere Sonderrechte des AfEU, welche dem Gremium eine hervorgehobene Stellung im Ausschusssystem verleihen (s.a. die Grafik S. 156)<sup>115</sup>:

<sup>108</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 3ff.).

<sup>109</sup>Vgl. Töller (1995); vgl. Weber-Panariello (1995, 261).

<sup>110</sup>Vgl. Fuchs (2003, 9); in diesem Sinne auch Pflüger (2000, 231).

<sup>111</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 245, insb. Fn. 303).

<sup>112</sup>Siehe zu Art. 23 und Art. 45 GG ausführlich Kap. 2.3.3, 92; siehe zur Grundgesetzänderung BGBl. I S. 2086. Die Grundgesetzänderung war maßgeblich auch von den Arbeiten der im Rahmen des Einigungsvertrages eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates beeinflusst; siehe zu den am 5. November 1993 veröffentlichten Vorschlägen der Gemeinsamen Verfassungskommission BT-Dr. 12/6000.

<sup>113</sup>Siehe zum Vorstehenden auch Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 3ff.).

<sup>114</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 245f.).

<sup>115</sup>Siehe zum Folgenden statt vieler Fuchs (2003, 18ff.).

1. Als „politisch stärkstes Instrument“<sup>116</sup> verfügt der AfEU über die Möglichkeit, *plenarersetzende Stellungnahmen* in Vertretung des Gesamtparlaments zu beschließen, was Flexibilität bei drängenden Fristen und in den Parlamentspausen erlaubt.

- Nach Art. 45 GG und §2 EUZBBG<sup>117</sup> kann der AfEU vom Plenum ermächtigt werden, für eine bestimmte EU-Vorlage die Rechte des Bundestages gegenüber der Regierung wahrzunehmen (Einzelermächtigung). Diese Regelung ist in der deutschen Parlamentsgeschichte einmalig und versinnbildlicht den Bedeutungsgewinn der Ausschussebene auch im Verfassungsrecht, wobei die komplizierte verfahrensrechtliche Ausgestaltung bisher eine Nutzung nicht ermöglichte. Größere Bedeutung für die praktische Arbeit haben deshalb
- Stellungnahmen nach §93a Abs. 3 GOBT im Rahmen einer „begrenzten Generalermächtigung“<sup>118</sup>. Für sie muss rechtlich ein Einvernehmen mit den Fachausschüssen und politisch ein Konsens zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition vorhanden sein (s.u.).

2. Der AfEU hat zudem eine Vorrangstellung gegenüber den Fachausschüssen, da:

- er grundsätzlich für die Behandlung von Unionsvorlagen und Unionsdokumenten<sup>119</sup> zuständig ist (§93 Abs. 1f. GOBT),
- der Vorsitzende dem Bundestagspräsidenten einen Überweisungsvorschlag für die EU-Dokumente unterbreitet. Dieser überweist in Zusammenarbeit mit dem Ältestenrat die Unterlagen anschließend an die federführenden und mitberatenden Fachausschüsse (§93 Abs. 3 GOBT) und
- er als einziger Ausschuss Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen des federführenden Fachausschusses in die Beratung des Plenums einbringen darf (§93a Abs. 5 GOBT). Mit dieser Regelung soll gewährleistet werden, dass die parlamentarischen Beschlüsse jeweils den aktuellen Stand der europapolitischen Verhandlungen reflektieren können.<sup>120</sup>

<sup>116</sup>Vgl. Sterzing/Tidow (2001, 277).

<sup>117</sup>Siehe zum Verfahren §93a GOBT Abs. 2ff.

<sup>118</sup>Wieczorek (1996, 342).

<sup>119</sup>Unter dem Begriff „Unionsvorlage“ werden förmlich von der Bundesregierung dem Ausschuss zugeleitete Dokumente verstanden. „Unionsdokumente“ sind neben den Unionsvorlagen und deren Entwürfen auch Berichte, Gutachten und Unterrichtungen aus den Institutionen der EU (z.B. Grünbücher, Weißbücher) und anderer Mitgliedstaaten, vgl. *Grundsätze des EU-Ausschusses*, Anhang I; abgedr. in *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., I, 10ff.).

<sup>120</sup>Vgl. Pflüger (2000, 235).

3. Schließlich ist eine Einberufung des Ausschusses auch außerhalb der festen Sitzungsperioden möglich (§93a Abs. 3 GOBT).

Um die umfassenden Befugnisse des AfEU zu verdeutlichen, wird er im Selbstdarstellungsdiskurs als Integrations-, Querschnitts- und Fachausschuss bezeichnet.<sup>121</sup> Als „Integrationsausschuss“ kümmert er sich um die integrationspolitischen Themen (Vertragsänderungen einschließlich der Erweiterungen, Binnenmarkt, Finanzierung der EU). Gelobt wird hierbei insbesondere seine Funktion bei der Konsensbildung:

„Letztlich wurde durch die intensive Einbindung des Ausschusses [...] die Grundlage für die Sicherung der gewünschten breiten parlamentarischen Mehrheit in den nachfolgenden Ratifizierungsberatungen im Deutschen Bundestag geschaffen.“<sup>122</sup>

Als „Querschnittsausschuss“ behandelt er europäische Vorhaben, die mehrere Politikbereiche beinhalten und die damit nicht eindeutig in die Zuständigkeit anderer Fachausschüsse fallen (z.B. Agenda 2000). Zugleich arbeitet das Gremium (meist mitberatend) als „Fachausschuss“ für EU-Rechtsakte, die integrationswichtige Inhalte aufweisen. Unionsvorlagen zur BSE-Problematik wurden z.B. federführend vom Gesundheitsausschuss behandelt, wobei der EU-Ausschuss die integrationspolitischen Konsequenzen als mitberatender Ausschuss untersuchte.

Die Breite der Aufgaben wird im Selbstdarstellungsdiskurs als Grundlage für die effiziente Erfüllung der Kontrollfunktion betrachtet<sup>123</sup>, von anderen Autoren aber als „institutionelle Überdehnung“ und politisch nur schwer einzulösender Anspruch kritisiert.<sup>124</sup> Querschnittsausschüsse wie der AfEU laufen Gefahr, in die Kompetenzbereiche anderer Ausschüsse hineinzuwirken und tendenziell mit der Breite der behandelten Themen überfordert zu sein (s.u.).

## Mitgliedschaft

Ähnlich wie im AuswA hat die Opposition im AfEU eine privilegierte Stellung, denn seit dessen Bestehen stellt die stärkste Oppositionsfraktion den Vorsitzenden. Man kann den Europaausschuss deshalb – wie den Haushaltsausschuss – als „Oppositionsausschuss“ bezeichnen.<sup>125</sup> Eine weitere Parallele zum AuswA besteht in der überproportionalen Vertretung der parteipolitischen Elite unter den Mitgliedern, was zu Recht als bedeutend für die Ausübung einer effizienten Kontrolle eingeschätzt wird.<sup>126</sup> Tatsächlich ist in vornehmlich diskursiv agie-

<sup>121</sup>Vgl. zum Nachfolgenden Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998); s.a. Fuchs (2003).

<sup>122</sup>Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 24); s.a. Pflüger (2000, 238).

<sup>123</sup>Vgl. bspw. Deutscher Bundestag (2000).

<sup>124</sup>Vgl. Sterzing/Tidow (2001, 278).

<sup>125</sup>In diesem Sinne auch Hölscheidt (2001, 126).

<sup>126</sup>Vgl. Fuchs (2003, 14). Dem Ausschuss gehören in der 15. LP drei ehemalige Bundesminister, drei ehemalige parlamentarische Staatssekretäre, drei ehemalige EP-Abgeordnete, ein ehemaliger Kommissionsmitarbeiter und ein ehemaliger Landesminister an; siehe die Abgeordneten-Biographien in <http://www.bundestag.de>.

renden Arenen nur dann mit Einfluss zu rechnen, wenn ein hoher Grad von Politikerfahrung, Sachverstand und Netzwerkbeziehungen vorhanden ist. Mit 33 Mitgliedern des Bundestages und 14 mitwirkungsberechtigten Mitgliedern des EP (15. LP) ist der Europaausschuss der größte Bundestagsausschuss; dies wird als Vorteil für die Funktionserfüllung gewertet, da die Querschnittsaufgaben und die damit einhergehende gleichzeitige Kontrolle mehrerer Ressorts eine breite Kompetenzbasis nötig macht.<sup>127</sup> Die Europaparlamentarier haben dabei nur das Recht zur Beratung und Stellungnahme, nicht jedoch ein Stimmrecht (§93a Abs. 6 GOBT), andernfalls könnte das Ergebnis der Bundestagswahl nachträglich durch dasjenige der Europawahl revidiert werden.<sup>128</sup>

Vernetzungsstrukturen mit der supranationalen Ebene bestehen über die Kontrollaktivitäten des Ausschusses hinaus (s.u.) durch die hauptsächlich aus Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und des AfEU zusammengesetzten Delegationen für Parlamentarische Versammlungen internationaler Organisationen. Innerparlamentarisch ist der AfEU ebenfalls stark verwoben: Die 33 Ausschussmitglieder betätigten sich in der 14. LP gleichzeitig noch in 22 anderen Gremien als ordentliche und in 50 als stellvertretende Mitglieder (siehe im Anhang Tabelle 45, S. 338). Die hierbei entstehenden Netzwerke sind nicht nur für den Aufbau von Fachwissen bedeutend, sondern bieten den Parlamentariern auch Kommunikations- und Koordinationschancen für das Erreichen inhaltlicher Ziele, beispielsweise wenn es darum geht Entschließungsanträge vorzubereiten.

## Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit

Der AfEU ist auf Grund seiner Beschäftigung mit allgemeinen integrationspolitischen Angelegenheiten der EU in einer eher günstigen Lage, denn seine Materien eignen sich besonders für die öffentliche Diskussion, da hier technische Details nur eine untergeordnete Rolle spielen und die Richtungskontrolle im Vordergrund steht. Wie der Auswärtige Ausschuss tagt aber auch der AfEU normalerweise unter Ausschluss des Publikums.<sup>129</sup> Aus demokratietheoretischen Gründen ist die Nicht-Öffentlichkeit insbesondere bei den Stellungnahmen nach §93a Abs. 2 Satz 1 und §93a Abs. 3 Satz 2 GOBT problematisch (s.o). Diese stellen ein funktionales Äquivalent zu den Stellungnahmen des Plenums dar und sollten daher auch vor der Öffentlichkeit verhandelt werden, damit dem parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzip Genüge getan ist.<sup>130</sup> Umstritten ist allerdings

<sup>127</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 16).

<sup>128</sup>So verfügen die Regierungsfractionen (SPD, B'90/Die Grünen) in der 15. LP im AfEU über 17 Stimmen, die Opposition (CDU, FDP) über 16. Hätten die Europaparlamentarier Stimmrecht, verschöbe sich das Mehrheitsverhältnis zu Gunsten der Opposition: die Regierungsfractionen kämen auf 23 Stimmen, die Oppositionsfractionen auf 24.

<sup>129</sup>Die generelle Nicht-Öffentlichkeit war bei der Einsetzung des Ausschusses allerdings umstritten; vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 42).

<sup>130</sup>Die GOBT bzw. die Grundsätze des AfEU bieten nach §10 die Möglichkeit die Schlussberatung diesbezüglicher Verhandlungsgegenstände öffentlich abzuhalten, falls keine Fraktion

die Wirkung einer weitgehenden Ausschussöffentlichkeit beim AfEU. Befürchtet wird eine Erschwernis von Konsensbildungsprozessen: „Der Ausschuss darf nicht zu einem Ersatzplenum werden [...] Die Frage ist, ob mehr Ausschussöffentlichkeit auch mehr Effizienz zur Folge hätte. Es kommt dann auch darauf an, ob man um Konsensbildung bemüht ist. Bei öffentlichen Sitzungen besteht immer die Gefahr, dass sie eine Showveranstaltung werden können und daher ist sehr deutlich abzuwägen, ob die Öffentlichkeit der Sache dienlich ist [...]“<sup>131</sup> Insgesamt ist ein deutlicher Trend zu größerer (Ausschuss-)Öffentlichkeit in den 1990er Jahren erkennbar. So wurden von den 102 Ausschusssitzungen der 14. LP in 15 Fällen (14,7%) Außenstehende zugelassen<sup>132</sup>; auch fanden elf öffentliche Anhörungen bzw. Fachgespräche statt. Daneben bemüht sich der Ausschuss auch innerhalb seiner Öffentlichkeitsarbeit um die Stärkung der parlamentarischen Kommunikationsfunktion. Die im Vergleich zum Auswärtigen Ausschuss umfangreiche Internetpräsenz und die Veröffentlichung der Aktivitäten in einer eigenen Reihe „Texte und Materialien“, die mittlerweile 44 Bände (Stand September 2003) umfasst, dienen ebenfalls diesem Zweck.

### Informationsgewinnung

Rechtlich sah bereits das Zustimmungsgesetz zum EWG- und EURATOM-Vertrag 1957 eine laufende Unterrichtung des Bundestages (und Bundesrates) über die Entwicklungen im Rat der beiden Organisationen vor.<sup>133</sup> Die Informationsgewinnung durch die Bundesregierung geschah bis zur Grundgesetzänderung von 1992 allerdings nur unzureichend oder scheiterte an den nicht angepassten Strukturen zur Behandlung dieser Informationen. Mit der Einführung des Art. 23 GG ist die Bundesregierung nunmehr zu einer umfassenden und „frühestmöglichen“ Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates verpflichtet. Neben dem Grundgesetz konkretisieren das EUZBBG und die 1995 geschaffene Verfahrensordnung (Grundsätze) des Ausschusses, die man als „kleine Geschäftsordnung“ verstehen kann, sowie Ressortabsprachen die formale Informationsübermittlung durch die Regierung.<sup>134</sup> Nach §2 der Grundsätze muss die Bundesregierung den Ausschuss „[...] umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ in

---

widerspricht; vgl. *Grundsätze des AfEU*, abgedr. in: *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., XLIV, 10ff.).

<sup>131</sup> *Gespräche mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*.

<sup>132</sup> Vgl. Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 456).

<sup>133</sup> „Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch Beschluss eines Rats innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor Beschlussfassung des Rats erfolgen.“; vgl. Art. 2 des Zustimmungsgesetzes vom 25. März 1957 zu den Gründungsverträgen der EWG und Euratom vom 27. Juli 1957, BGBl. II, 753.

<sup>134</sup> Siehe *Grundsätze des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union über die Behandlung der ihm gemäß Art. 93 GOBT zugeleiteten Unionsvorlagen* vom 25. Oktober 1994 und die Ressortabsprache über die *Unterrichtung des Deutschen Bundestages gemäß*

allen Entscheidungsphasen informieren. Dies gilt für Unionsvorlagen und Unionsdokumente<sup>135</sup>, eigene Initiativen, Initiativen aus den Bundesländern, dem Bundesrat, den anderen Mitgliedstaaten, die für die Willensbildung des damit befassten europäischen Organs „entscheidungsfördernd“ sind.

In Deutschland existiert im Unterschied zur französischen Praxis auf Regierungsseite keine zentrale Stelle für die förmliche Zuleitung von Unionsdokumenten. Die Unterrichtung erfolgt über mehrere Akteure: Das *Bundesministerium der Finanzen* (BMF) übermittelt dem Bundestag Verordnungen, Richtlinien und Vorschläge zu Entscheidungen sowie über sonstige Beschlüsse des Rates. Andere Dokumente sowie Beschlüsse der Kommission mit grundsätzlicher Bedeutung werden über die federführenden Ressorts an den AfEU überwiesen. Die Unterrichtung über die GASP wird vom Auswärtigen Amt in „geeigneter Weise“ vorgenommen. Die formale Zuleitung der Unionsdokumente erwartet der Bundestag innerhalb von fünf Sitzungstagen nach Überweisung durch die Kommission. Ergänzend hierzu wird ein Bericht vorgelegt, der die inhaltlichen Schwerpunkte, die rechtliche beziehungsweise politische Bedeutung, die spezifischen deutschen Interessen und den voraussichtlichen Zeitplan der Behandlung der Vorlage beinhaltet.<sup>136</sup>

Im Bundestag werden die eingehenden Dokumente im *Europabüro* gesammelt, klassifiziert und aufgearbeitet (vgl. Grafik 3.1, S. 156). Das Büro nimmt damit die Aufgabe wahr, die das Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages für die nationalen Vorlagen (§75 GOBT) inne hat und ist insofern für alle Ausschüsse tätig. Es obliegt danach dem Ausschussvorsitzenden in Absprache mit den Obleuten und nach Kenntnisnahme der Beratungswünsche anderer Ausschüsse, dem Bundestagspräsidenten einen Überweisungsvorschlag zu unterbreiten. Im Einvernehmen mit dem Ältestenrat überweist dieser schließlich die Unionsvorlagen förmlich an die verschiedenen Ausschüsse zur Federführung und Mitberatung.<sup>137</sup> Als Bundestagsdrucksache wird ein EU-Dokument nur verteilt, wenn dies der AfEU bei seinem Überweisungsvorschlag beantragt und der Ältestenrat zustimmt, wenn es im Ältestenrat vereinbart wird oder wenn der federführende Ausschuss eine über die Kenntnisnahme hinausgehende Beschlussempfehlung vorlegt (§93 Abs. 4 GOBT). Das Verfahren ist insofern nur bedingt „öffentlich“<sup>138</sup>; eine Vorfilterung und Hierarchisierung der Dokumente ist aber allein auf Grund der hohen Zahl überwiesener Vorlagen unumgänglich. In der 13. LP wurden 2.522 förmlich zugeleitete Ratsdokumente registriert, in der 14. LP waren es 2.652. Hinzu kommen die 104 zwischen 1994 und 2002 durchschnitt-

---

§3 des EUZBBG vom 12. März 1993, BGBl. I, 311; abgedr. *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., I, 10ff. u. 17ff.).

<sup>135</sup>Siehe zur Unterscheidung zwischen Unionsvorlagen und Unionsdokumenten Fußnote 119, S. 150.

<sup>136</sup>Siehe den diesbezüglichen Fragebogen, abgedr. in *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., I, 14ff.).

<sup>137</sup>Vgl. §4 *Grundsätze des AfEU*.

<sup>138</sup>Vgl. Ismayr (2001, 296).



lich pro Jahr förmlich überwiesenen Entschlüssen des EP<sup>139</sup> sowie diverse Begleitdokumente, so dass einige Autoren die Arbeitslast auf insgesamt 15.000 bis 20.000 Dokumente pro Jahr veranschlagen.<sup>140</sup>

Die Bundesregierung ist zudem zur Übermittlung von Informationen über die Tätigkeit des Rates (Tagesordnungen, Regierungsberichte, Protokolle, halbjährliche Vorschau auf die Arbeiten des Rates während einer Ratspräsidentschaft, schriftliche Unterrichtung zu den Sitzungen des AStV) sowie zu Vor- und Nachberichterstattungen zu den Ratssitzungen verpflichtet. Dies geschieht regelmäßig durch schriftliche Dokumente und mündliche Berichterstattungen verschiedener Ressorts im Ausschussplenium. Die hierbei stattfindenden Diskussionen mit den Regierungsmitgliedern beziehungsweise den Ministerialbeamten werden von Praktikern als „Herzstück der parlamentarischen Kontrolle“<sup>141</sup> und als „Hauptinstrumente“<sup>142</sup> der informalen Einflussnahme gelobt. Entsprechend finden insbesondere die Ratsberichterstattungen in den Tagesordnungen eine privilegierte Stellung.

Diese begleitende Kontrolle der Entscheidungsverfahren wird ergänzt durch die *ex post* Informationen über die Berücksichtigung der parlamentarischen Positionen. Der AfEU erwartet von der Bundesregierung, dass sie nach Verabschiedung der EU-Vorlagen „unverzüglich“ dem Ausschuss über die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundestages bei der Willensbildung in den Organen der EU berichtet. Auch über zahlreiche informale Kanäle finden Unterrichtungen statt, so beispielsweise im Rahmen des Obleutegesprächs, zu dem manchmal auch die Berichtersteller hinzugezogen werden.<sup>143</sup> Intensiv fällt die informale Kommunikation insbesondere bei wichtigen Weichenstellungen der europäischen Integration aus (Amsterdamer Vertrag, Erweiterung u.a.).<sup>144</sup> Die formalen Unterrichtungen als sichtbare Seite des Entscheidungsprozesses stellen insbesondere eine (Beteiligungs-)Garantie für die Oppositionsfraktionen und die nicht zur Ausschusselite gehörenden Abgeordneten dar. Sie sind zugleich für die Expertise der Mandatsträger wichtig. Für die konkrete Einflussnahme stellen hingegen die informale Gespräche im kleinen Kreis erfolgversprechendere „opportunity structures“ bereit – zumal hier die parlamentarische Elite in Form hochrangiger Parteivertreter anwesend ist (Obleute und Vorsitzende). Die Bedeutung der informalen Strukturen wird auch von den Abgeordneten selbst betont: „Die eigentliche Arbeit, so Pflüger, findet auf den Korridoren oder am Telefon statt.“<sup>145</sup>

Dem AfEU dienen vornehmlich öffentliche Anhörungen als regierungsunabhängige Informationsquellen, wobei er sich dieses Kontrollmittels zunehmend bedient (siehe Tabelle 8). Für die Hearings gilt, was Schüttemeyer vornehm-

---

<sup>139</sup>Vgl. Tabelle im Anhang 40, 332.

<sup>140</sup>Vgl. Sterzing/Tidow (2001, 281).

<sup>141</sup>Vgl. Sterzing/Tidow (2001, 278); ähnlich Wieczorek (1996, 343).

<sup>142</sup>Vgl. Pflüger, in: BT, Zur Sache 5/2002 (2002a, 125); s.a. Pflüger (2000, 231).

<sup>143</sup>Vgl. Fuchs (2003, 17).

<sup>144</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 33).

<sup>145</sup>*Gespräch mit Dr. Friedbert Pflüger.*

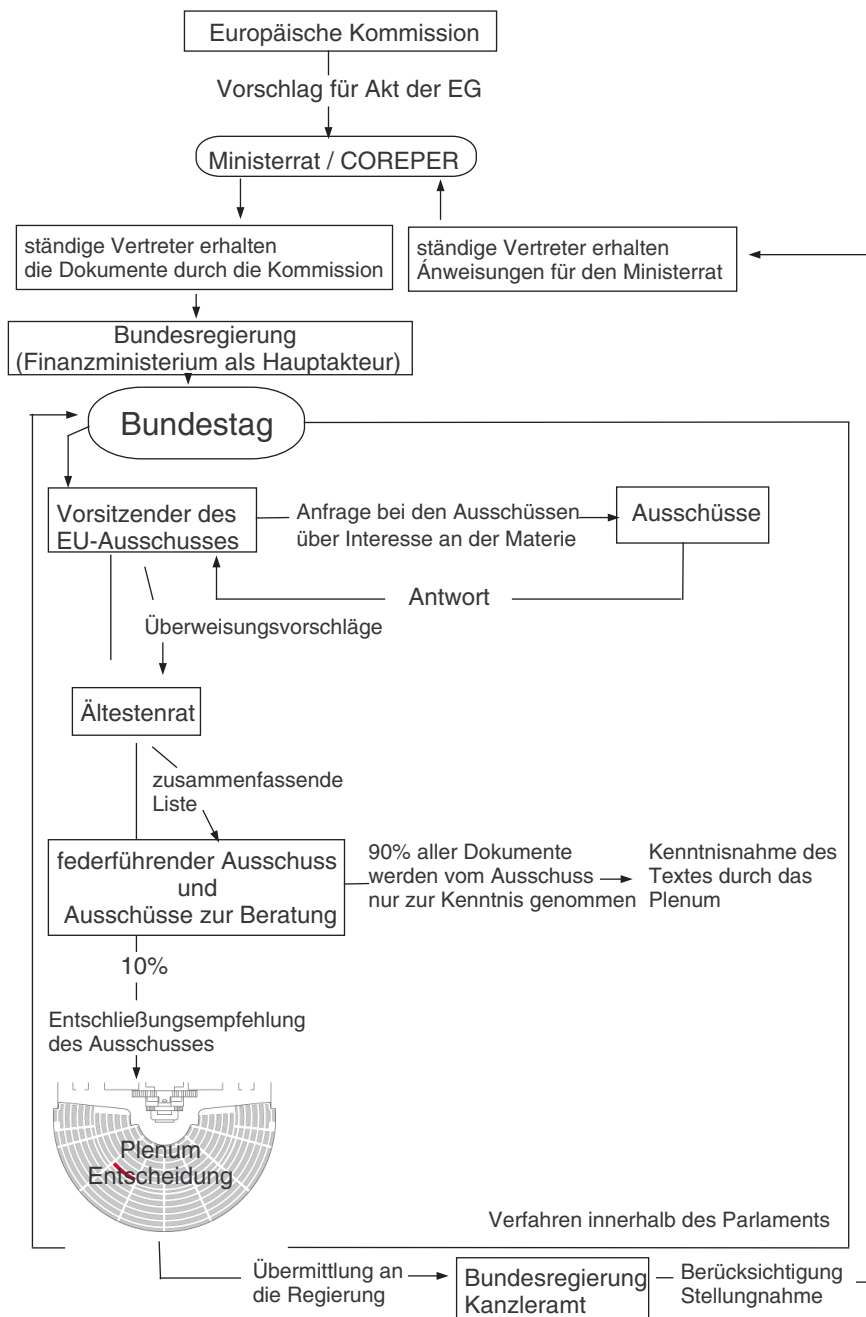


Abbildung 3.1: Verfahren für Unionsvorlagen im Bundestag

Quelle: Hölscheidt (2001, 132).

lich für die Anhörungen der Gesetzgebungsausschüsse formuliert hat: Sie sind einerseits ein Zeichen für die Stärkung der Ausschussebene und andererseits „[...] ein Indikator für die wachsende Überzeugung, daß er [der Bundestag] mehr Öffentlichkeit schuldet, um seine Akzeptanz als Institution und in der Sache zu sichern.“<sup>146</sup> Anhörungen stärken die legitimatorische Leistungsfähigkeit des Parlaments, insbesondere im Falle öffentlicher Verhandlungen<sup>147</sup>:

„Sie lassen den parlamentarischen Entscheidungsprozeß im Zusammen- und Gegenspiel von Ministerien, Experten und Verbänden, Mehrheits- und Oppositionsfraktionen etwas durchsichtiger werden; sie bündeln noch einmal im erhellenden Gegeneinander die – zweifelsohne auch anderweitig verfügbaren – Sachargumente und vor allem die Gewichtung der Beteiligten und Betroffenen, die – öffentlich kundgetan – einen anderen Rang erhalten als im vertraulichen, mindestens geschlossenen Kreis der mit der Entscheidung Befassten; und sie eröffnen einen Kommunikationsweg – sei er nun effizient oder ‚nur‘ legitimatorisch – in den Bundestag hinein.“<sup>148</sup>

Zwischen den Anhörungen der Gesetzgebungsausschüsse und der Kontrollausschüsse bestehen grundsätzliche Unterschiede. Während bei ersteren Interessenvertreter Anhörungsrechte erhalten und auf die Berücksichtigung ihrer Anliegen bei der Gesetzgebung hoffen<sup>149</sup>, besitzen die Hearings des AfEU vornehmlich eine legitimationsunterstützende Funktion. Es geht um allgemeine integrationspolitische Fragen, was auch die Inhalte der öffentlichen Anhörungen bzw. Fachgespräche in der 14. LP verdeutlichen: Alleine fünf beschäftigten sich mit der Erweiterung beziehungsweise Zukunft der EU, jeweils zwei mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und der europäischen Verfassung und jeweils eine mit dem Schengen-Besitzstand und der Charta der Grundrechte. Besonders wertvoll sind Anhörungen mit Vertretern der europäischen Entscheidungsarenen. Der Einflusskanal ist hier im Vergleich zu den Gesetzgebungs-Hearings umgedreht: es sind die parlamentarischen Akteure, denen eine gewisse Lobbyfunktion zukommt. So lobt der Selbstdarstellungsdiskurs besonders die Gespräche mit den Kommissionsmitgliedern, da diese es erlauben „[...] den deutschen Anliegen und Interessen gegenüber der Kommission Gehör zu verschaffen.“<sup>150</sup> Da die europäischen Akteure aber auch vor dem Ausschuss Stellung zu Problemen beziehen müssen, entspricht der Einflusskanal nicht ganz einer Einbahnstraße, sondern erlaubt auch eine (moderate) Kontrolle der europäischen Ebene durch das nationale Parlament. Dies geschieht im Sinne der oben vorgestellten Theorie „loser Kopplung“ (Benz) durch den Aufbau von Reflektionskapazität mit Hilfe der Zusammenführung ansonsten getrennter Handlungsarenen – in diesem Fall: Kommission und nationales Parlament.

<sup>146</sup>Schüttemeyer (1989, 1159).

<sup>147</sup>Seit der 12. LP (1990) waren im Bundestag alle Anhörungen öffentlich; vgl. Feldkamp (2003, 14).

<sup>148</sup>Vgl. Schüttemeyer (1989, 1158f.); ähnlich von Beyme (1997, 243).

<sup>149</sup>Vgl. ähnlich Schüttemeyer (1989, 1159).

<sup>150</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 40).

Tabelle 8: Öffentliche Anhörungen der Europaausschüsse 1990-2002

| LP  | 12. LP <sup>a</sup><br>(1990-1994) | 13.<br>(1994-1998) | 14.<br>(1998-2002) |
|---|------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Themen  | 1                                  | 2                  | 11                 |
| Zahl der Sitzungen                            | 1                                  | 2                  | 11 <sup>b</sup>    |
| Sitzungen gesamt<br>(davon EnK <sup>c</sup> ) | 301 (84)                           | 253 (44)           | 336 (36)           |
| in % aller                                    | 0,3                                | 0,8                | 3,3                |

Quelle: Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2127) und Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 456).

<sup>a</sup> Der EG-Ausschuss und der Sonderausschuss *Europäische Union (Vertrag von Maastricht)* führten keine Anhörungen durch.

<sup>b</sup> Hierunter fallen fünf öffentliche Sitzungen mit Fachgesprächen. Die Grenze zwischen Anhörungen und Fachgesprächen ist fließend.

<sup>c</sup> Enquete-Kommission

Die Vernetzung mit der europäischen Ebene zeigt eine Kontaktanalyse mit Hilfe der durchgeführten Fachgespräche beziehungsweise Anhörungen in der 14. LP. Gehört wurden weniger Verbände als Akteure der internationalen Politik (siehe im Anhang Tabelle 43, S. 335). Über 2/3 der Gäste waren „international“, die meisten kamen aus der Kommission (19). Auf dem zweiten Platz der Kontakthäufigkeit kamen die Wissenschaftler. Ob die Rückbindung des europäischen Verwaltungshandelns an die Realitäten „vor Ort“ gelingt, hängt zum einen von der Kommunikationsintensität und zum anderen von der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Gespräche ab.<sup>151</sup> Die Netzwerkbildung zur europäischen Ebene ist aber überhaupt die Voraussetzung für den Aufbau einer europäischen parlamentarischen Öffentlichkeit, eine Aufgabe, die bisher nicht alleine vom EP geleistet werden kann. Die Kontakte sind kein Garant für die Einflussnahme der parlamentarischen Akteure auf die transnationale Politik, ihre Abwesenheit wäre hingegen ein sicheres Zeichen von Einflusslosigkeit.

Zusammenfassend lässt sich die Informationsgewinnung des Ausschusses als umfassend bezeichnen. Sie wird auch von den beteiligten Akteuren als weitgehend vollständig angesehen.<sup>152</sup> Das bis Anfang der 1990er Jahre existierende Informationsdefizit des Parlaments wurde behoben. Dabei hat der Bundestag seine unzulänglichen Methoden und Strukturen zur Informationsgewinnung den veränderten Bedingungen angepasst.

## Informationsverarbeitung und -bewertung

Die effektive Informationsverarbeitung und -bewertung wird heute demzufolge nicht mehr durch einen Mangel an Daten behindert, sondern eher durch deren

<sup>151</sup>Um hierüber genauere Aussagen treffen zu können, müssten allerdings diskursanalytische Untersuchungen der Ausschussprotokolle vorgenommen werden.

<sup>152</sup>*Gespräch mit Kurt Bodewig; Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

Masse. Dies erfordert eine erhebliche Strukturierungs- und Koordinierungsleistung der parlamentarischen Akteure. Das Problem verschärft sich beim AfEU noch durch dessen allgemeine Zuständigkeit. So befürchtet Hölscheidt – trotz des erheblichen Aufwandes bei der Behandlung von EU-Angelegenheiten – eine Ablenkung von den wichtigen Themen und kritisiert die geringe Berücksichtigung europapolitischer Angelegenheiten im Plenum.<sup>153</sup> Um die Selektionsmechanismen des AfEU beurteilen zu können, wird deshalb im Folgenden auf die bevorzugten Handlungsinstrumente des Ausschusses näher eingegangen.

Die Sonderrechte spielen eine geringe Rolle. Sie werden vor allem wegen der komplexen Verfahrensregeln wenig genutzt<sup>154</sup>: An ihre Stelle treten flexiblere (informale) Instrumente wie die Einberufung eines Obleutegesprächs an Stelle einer Sondersitzung. Auch die plenareretzenden Stellungnahmen durch Einzelermächtigung sind zeitaufwendig und wurden bisher nicht genutzt; diejenigen im Rahmen der Generalermächtigung (§93 Abs. 2 Satz 2 GOBT) sind selten. Der AfEU muss hierbei auf die Zuständigkeiten der Fachausschüsse Rücksicht nehmen, weshalb er über dieses Recht nicht nach Belieben verfügen kann, ohne seine Position unter den prinzipiell gleichberechtigten Ausschüssen zusätzlich aufzuwerten.<sup>155</sup> Auch parteipolitische Gründe sind für die Zurückhaltung verantwortlich; die Regierungsfractionen sind meist nicht daran interessiert, den Handlungsspielraum der Regierung durch zu präzise formale Vorgaben einzuzengen – zumal ihnen informale Wege offen stehen.<sup>156</sup> In der 14. LP nutzte der AfEU plenareretzende Stellungnahmen bei wichtigen Themen vier Mal.<sup>157</sup> Ziel war die Orientierung und Verstärkung der Verhandlungspositionen der Regierung in den europäischen Arenen, insbesondere im Europäischen Rat.<sup>158</sup> Die Stellungnahmen fungieren – insbesondere wenn sie, wie hier geschehen, im Konsens angenommen werden – als institutionelle Positionsbestimmungen, die im diskursiven Dschungel deshalb Aufmerksamkeit finden, weil hinter ihnen eine symbolisch wirksame Institution steht.

Das bevorzugte Handlungsinstrument des AfEU sind *Beschlussempfehlungen*. Sie können sich auf unterschiedliche Kontrollformen der Fraktionen beziehungsweise Abgeordneten beziehen: Berichte, Entschließungen des EP, Gesetzentwürfe der Bundesregierung, Stellungnahmen, Entschließungsanträge, Unionsvorlagen u.a. Die Texte besitzen meist eine appellative und unterstüt-

---

<sup>153</sup>Nach Hölscheidt nimmt der Bundestag bei weniger als 5% der übermittelten Dokumente eine Positionsbestimmung im Plenum vor; vgl. Hölscheidt (2001, 146).

<sup>154</sup>Vgl. zum Folgenden Sterzing/Tidow (2001, 279f.).

<sup>155</sup>Vgl. Hölscheidt (2001, 129).

<sup>156</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 30); Ismayr (2001, 294).

<sup>157</sup>Vgl. BT-Dr. 14/1818 (Zusammensetzung und Arbeitsverfahren des Grundrechtekonvents); BT-Dr. 14/3474 (Schutz der finanziellen Interessen der EU); BT-Dr. 14/6643 (Konvent zur Erarbeitung einer EU-Verfassung und Zukunft der Union) und BT-Dr. 14/8823 (Schutz der finanziellen Interessen der EU). In einem Fall herrschte über die plenareretzende Stellungnahme Konsens (14/6643), in den drei anderen Fällen Einstimmigkeit; siehe ausführlich zu den Inhalten Fuchs (2003, 19f.).

<sup>158</sup>Vgl. ähnlich Sterzing/Tidow (2001, 279f.).

zende Funktion.<sup>159</sup> Durch die qualitative Analyse sämtlicher Beschlussempfehlungen und der plenareretzenden Stellungnahmen der 14. LP lässt sich die inhaltliche Orientierung der parlamentarischen Kontrolle offen legen. Diese Herangehensweise bietet zudem den Vorteil, dass neben dem Nachweis der Diskussionsschwerpunkte auch der Zeitpunkt der Einflussnahme und – durch die Untersuchung der Abstimmungsergebnisse – die parteipolitischen Konflikte im Ausschuss näher bestimmt werden können. Beschlussempfehlungen wurden im Plenum oft ohne Aussprache behandelt. Der Ausschuss nahm hingegen nur wenige der 26 Beschlussempfehlungen und vier plenareretzenden Stellungnahmen ohne Diskussion an, so dass die Inhaltsanalyse zudem ein relativ getreues Bild der Ausschussarbeit zeichnet (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9: Inhalte von Beschlussempfehlungen des AfEU (14. LP)

| Inhalte <sup>a</sup>         | angenommene Texte | abgelehnte Texte | <b>Gesamt</b> |
|------------------------------|-------------------|------------------|---------------|
| EU-Institutionenreform       | 11                | 18               | <b>29</b>     |
| EU-Charta der Grundrechte    | 7                 | 12               | <b>19</b>     |
| EU-Verfassung/Konvent        | 6                 | 10               | <b>16</b>     |
| Erweiterung                  | 6                 | 9                | <b>15</b>     |
| Strukturfonds/Regionalfonds  | 3                 | 10               | <b>13</b>     |
| GASP/EVSP                    | 5                 | 9                | <b>14</b>     |
| ZIJ                          | 8                 | 4                | <b>12</b>     |
| Wirtschaftspolitik           | 4                 | 6                | <b>10</b>     |
| Subsidiarität                | 1                 | 6                | <b>7</b>      |
| EU-Haushalt                  | 2                 | 5                | <b>7</b>      |
| GAP                          | 1                 | 6                | <b>7</b>      |
| Sozialpolitik                | 1                 | 5                | <b>6</b>      |
| WWU/Euro                     | 1                 | 2                | <b>3</b>      |
| Verkehrspolitik              | -                 | 2                | <b>2</b>      |
| Asylpolitik/Immigration      | 1                 | 1                | <b>2</b>      |
| Umweltpolitik/Energiepolitik | 1                 | -                | <b>1</b>      |
| Bildungspolitik              | -                 | 1                | <b>1</b>      |
| Kulturpolitik                | 1                 | -                | <b>1</b>      |
| Andere                       | 4                 | 2                | <b>6</b>      |

Quelle: Autor auf Basis der Ausschussberichte.

<sup>a</sup>Bei der Tabelle ist zu beachten, dass eine strikte Trennung der Themen oft nicht möglich war. So sind z.B. viele Diskussionbeiträge zur Institutionenreform eng mit den Problembereichen der Erweiterung verbunden. In diesen Fällen wurden Mehrfachnennungen vorgenommen (z.B. Erweiterung und GAP). Zählungen wurden zudem sowohl für das allgemeine Thema (z.B. Beschäftigung mit Fragen der Erweiterung der EU) wie für spezifische Vorschläge und Forderungen vergeben. Bewertungskriterium war dabei die (vermutete) „intensive“ Auseinandersetzung der Antragsteller bzw. des Ausschusses mit den Materien siehe BT-Dr. 14/514, 14/685, 14/845, 14/1288, 14/1819, 14/2702, 14/3472, 14/3474, 14/3800, 14/3903, 14/4323, 14/4457, 14/4584, 14/4837, 14/4980, 14/5379, 14/5386, 14/5475, 14/6464, 14/6643, 14/6644, 14/6646, 14/6708, 14/7002, 14/7172, 14/7970, 14/8182, 14/8323, 14/9500, 14/9560.

<sup>159</sup>Vgl. bspw. BT-Dr. 14/514 zur zweiten Beschlussempfehlung und Bericht des AfEU zur Agenda 2000, wo es heißt: „Der Bundestag appelliert an die Staats- und Regierungschefs der EU, ihrer Verantwortung insbesondere gegenüber den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bei der Entscheidung über die Agenda 2000 gerecht zu werden. Nur durch die Bewältigung der notwendigen internen Reformen wird die EU erweiterungsfähig.“ Oder: „Der Bundestag unterstützt die deutsche Ratspräsidentschaft in ihrem Bemühen, eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf den Weg zu bringen.“

Aus der Inhaltsanalyse wird der „Integrations-“ und „Querschnittscharakter“ des AfEU deutlich. Am intensivsten setzten sich die Abgeordneten mit der Reform der europäischen Institutionen hinsichtlich der anstehenden EU-Erweiterung (bzw. mit Erweiterungsfragen), der Charta der Grundrechte und der angestrebten EU-Verfassung (bzw. dem Konvent) auseinander. Die Beschäftigung mit den makropolitischen Issues unterstreicht die Bedeutung diskursiver Verfahren für die Ausschussarbeit. Es geht dabei weniger um die konkrete Beschlussfassung zu einzelnen Maßnahmen, als um pädagogische Überzeugungsarbeit beziehungsweise die Suche nach einem tragfähigen Konsens für die weiteren Integrationsschritte und deren Akzeptanz nach innen und außen. In einem Antrag von SPD-B'90/Die Grünen zur „Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe“ wird dies wie folgt formuliert:

„Die europäische Integration ist das wichtigste und erfolgreichste politische Projekt in der jüngsten Geschichte unseres Kontinents. Nach der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion gilt es nun, mit der Erweiterung ein weiteres historisches Projekt zu bewältigen [...] Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile des Erweiterungsprozesses werden im politischen wie im wissenschaftlichen Raum nicht in Zweifel gezogen. Im Deutschen Bundestag gibt es dazu einen umfassenden Konsens. Den unbestreitbaren Vorteilen der Erweiterung steht die Skepsis in der Bevölkerung vieler EU-Mitgliedstaaten gegenüber. In den nächsten Jahren kommt es deshalb darauf an, die innenpolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erweiterung aktiv aufzugreifen, um die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu diesem historischen Projekt zu stärken [...] Die innenpolitische Flankierung der Erweiterung ist eine große Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie kann am ehesten erfolgreich bewältigt werden, wenn alle Beteiligten im parteiübergreifenden Konsens aktiv dazu beitragen, die Akzeptanz der Erweiterung bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen.“<sup>160</sup>

Eng verbunden mit den Fragen der Akzeptanz der europäischen Politik sind die Problembereiche „Demokratisierung“ und „Handlungsfähigkeit“ der europäischen Ebene. Der Ausschuss beteiligte sich entsprechend intensiv an der Diskussion über die Weiterentwicklung der EU (s.o.).<sup>161</sup> Entscheidend ist die Frage, ob sich der AfEU beziehungsweise der Bundestag mit diesen Themen rechtzeitig beschäftigt, so dass durch die Stellungnahmen Einfluss auf die Regierungsakteure genommen werden kann. Findet die Kontrolle *ex ante*, *begleitend* oder nur *ex post* statt? Hypothetisch wird vermutet, dass die *ex ante*-Kontrolle die größten Einflusschancen innerhalb des Entscheidungsprozesses ermöglicht, während sich die *ex post*-Kontrolle am anderen Ende der Einflusskala befindet. Das Phasenmodell darf jedoch nicht als hermetisch abgeschlossen vorgestellt werden. Die Kontrolle überlappt sich teilweise, so dass sie in mehreren Phasen wirksam wird.

<sup>160</sup>BT-Dr. 14/4886.

<sup>161</sup>Vgl. BT-Dr. 14/1819, 14/6633, 14/3800, 14/4584, 14/5379.

Auch muss die besondere Kontrollqualität bei EU-Angelegenheiten berücksichtigt werden. *Erstens* wandelt sich das Objekt der Einflussnahme beständig; die europäischen Vorlagen werden nach der Zuleitung der Texte von der Kommission an den Rat in komplexen Verfahren mit einer großen Zahl von Akteuren (Kommission, Rat, Europäisches Parlament, Interessengruppen u.a.) konfrontiert und inhaltlich modifiziert. *Zweitens* zeichnet sich die Einflussnahme durch einen hohen Grad an Mittelbarkeit aus. Sie richtet sich meist an die nationale Regierung, die wiederum nur als *ein* Verhandlungspartner in der europäischen Arena auftritt.

Grundlage der Untersuchung waren alle parlamentarischen Handlungsinstrumente der Fraktionen (bzw. einzelner Abgeordneter), die Eingang in die Beschlussempfehlungen des Ausschusses gefunden hatten (vgl. Fn. 3.1.2). Der Kontrollzeitpunkt lässt sich dabei durch den Termin der Beschäftigung des AfEU mit den jeweiligen Anträgen in Verbindung mit deren Inhalten und Adressaten ermitteln. Die Analyse ergab, dass der Ausschuss im ganzen Kontrollzyklus tätig wird, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung. Der Schwerpunkt liegt in der begleitenden und der *ex post*-Kontrolle. Ein einheitliches Bild lässt sich allerdings nur eingeschränkt zeichnen. So verschob sich der Antrag der CDU/CSU zur *Festigung und Fortentwicklung der Europäischen Union während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999*<sup>162</sup> von der *ex ante* zur begleitenden und schließlich zur *ex post*-Kontrolle. Die Initiative wurde am 8. Dezember 1998 im Bundestag registriert und zwei Tage später in die Ausschüsse überwiesen. Der (federführende) AfEU behandelte die Vorlage am 10. Februar 1999, noch bevor einige mitberatende Ausschüsse ihre Stellungnahmen abgegeben hatten (Innenausschuss am 3. März 1999, AuswA am 24. März 1999), und lehnte den Antrag mit den Stimmen der SPD, B'90/Die Grünen und PDS ab. Die entsprechende Beschlussempfehlung datiert vom 23. April 1999 und wurde vom Plenum am 3. Dezember 1999 angenommen.<sup>163</sup> Abgesehen von der erst weit nach Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft stattfindenden Beschäftigung des Plenums mit dem Vorgang, war der Antrag bereits zu spät gestellt, um effektive Einflusschancen auf die Konzeption der deutschen Ratspräsidentschaft zu wahren. Nicht anders erging es dem Entschließungsantrag von SPD und B'90/Die Grünen über die *Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zum bevorstehenden Rat in Nizza*<sup>164</sup> (7./8. Dezember 2000), der erst am 24. Januar 2001 im AfEU (und am 28. Juni 2001 im Plenum) mit den Stimmen der Regierungskoalition angenommen wurde. Die Diskussion im Ausschuss kreiste schließlich um die Ergebnisse der Regierungskonferenz, die am 10. Dezember zu Ende ging.

Andere Anträge wurden im Entscheidungsverfahren rechtzeitig gestellt, weil ein Beschluss zum Thema noch nicht stattgefunden hatte und/oder die Mate-

---

<sup>162</sup>Vgl. BT-Dr. 14/159.

<sup>163</sup>Vgl. BT-Dr. 14/845.

<sup>164</sup>Vgl. BT-Dr. 14/4733.



|                |            |                |
|----------------|------------|----------------|
| <i>ex ante</i> | begleitend | <i>ex post</i> |
| 6              | 13         | 15             |

rie von vornherein einer zyklischen Kontrolle unterliegt. In solchen Fällen ist Einfluss der parlamentarischen Initiativen auf die Regierungsvertreter im Rat möglich. Vermuten lässt sich dies etwa für die begleitende Kontrolle durch Beschlussempfehlungen zur EU-Grundrechtecharta, deren Status noch zu definieren war.<sup>165</sup> Andere Aktivitäten wirkten im ganzen Kontrollzyklus, so z.B. die plenareretzende Stellungnahme über den *Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung*: Innerhalb der *ex post*-Kontrolle beschäftigte sich der Ausschuss mit dem diesbezüglichen Jahresbericht der Kommission 1998; als begleitende Kontrolle lässt sich die Kritik an der bisherigen Berichtspraxis einstufen und als *ex ante*-Kontrolle die institutionellen Reformvorschläge für eine verbesserte Betrugsbekämpfung (Ausbau des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – OLAF u.a.).<sup>166</sup> Auch der Kontrollzeitpunkt erlaubt es, die Stellungnahme als (potenziell) wirksame Einflusstuktur einzuschätzen. Der Beschluss wurde am 17. Mai 2000 einstimmig getroffen, bevor am 5. Juni 2000 der ECOFIN-Rat und am 19./20. Juni der Europäische Rat in Feira das Thema aufgriffen.<sup>167</sup> Problematisch war aber auch hier die zeitliche Abstimmung zwischen europäischer Entscheidungsfindung und nationaler Ebene. So wurde das intraparlamentarische Verhandlungssystem durch die zeitlichen Vorgaben behindert, da der mitberatende Haushaltsausschuss sich nicht mehr ausführlich mit der Vorlage befassen konnte. In seiner am 17. Mai formulierten Stellungnahme gibt er deshalb zu bedenken:

„[...] Der Haushaltsausschuss hat sich in seiner heutigen Sitzung mit der Vorlage befasst und mit der vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union vorgeschlagenen Stellungnahme befasst und dabei festgestellt, dass eine ausführliche Beratung aufgrund der vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gesetzten Fristen nicht möglich ist. Dies bedauerte der Ausschuss wegen der an sich fiskalpolitischen Wichtigkeit des Themas und stellte fest, dass in diesem Fall eine Mitberatung nicht durchgeführt werden kann.“<sup>168</sup>

Auch die Beschlussempfehlung zum Antrag der Regierungskoalitionen *Europäischer Rat in Feira – Europa entschlossen voranbringen* im Rahmen der Verhandlungen zum Nizza-Vertrag (8.-10. Dezember 2000) kann als Mischform einer *ex ante* und einer begleitenden Kontrolle eingeschätzt werden, zumal sich der Ausschuss seit Beginn der Regierungskonferenz zur Reform des Amsterdamer Vertrages (14. Februar 2000) und der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit

<sup>165</sup> Vgl. BT-Dr. 14/4584 und 14/5379.

<sup>166</sup> Vgl. BT-Dr. 14/3474, 3.

<sup>167</sup> Vgl. BT-Dr. 14/3474.

<sup>168</sup> Zit. nach BT-Dr. 14/3474, 4, i. Orig. kursiv.

den Ländern der Helsinki-Gruppe (15. Februar 2000) in fast jeder Sitzung mit den Reformbemühungen und den Beitrittsverhandlungen beschäftigte.<sup>169</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nur die Beschlussempfehlungen unter den Bedingungen der *ex ante*-Kontrolle und mit erheblichen Einschränkungen diejenigen der begleitenden Kontrolle potenziell Einflusschancen auf die Regierungspositionen im Rat besitzen. Oft ist das europäische Verhandlungssystem schneller als die parlamentarischen Akteure. Damit ist auch der öffentlichen Diskussion wenig gedient, denn Stellungnahmen sind dann am wertvollsten, wenn sie für die Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden können.

Zu beachten ist auch die parteipolitische Konstellation im 14. Deutschen Bundestag: Den Regierungsfractionen SPD-B'90/Die Grünen standen mit der CDU/CSU, FDP und der PDS drei Oppositionsfractionen gegenüber. Während SPD und Grüne sämtliche Anträge gemeinsam formulierten, arbeiteten die Oppositionsfractionen CDU/CSU und FDP lediglich bei den Abstimmungen teilweise zusammen, bei konkurrierenden Anträgen enthielt sich die jeweils andere Seite meist der Stimme. Die PDS hingegen war völlig isoliert: Ihre Anträge wurden ohne Ausnahme im Konsens von den anderen Parteien abgelehnt (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Parteienkonstellation bei der Abstimmung über Beschlussempfehlungen im AfEU (14. LP)

| getragen von...                             | Anzahl | angenommen mit... |         |                |
|---|--------|-------------------|---------|----------------|
|   |        | Mehrheit          | Konsens | Einstimmigkeit |
| SPD - B'90/Grüne                            | 11     | 8                 | 3       | -              |
| SPD - B'90/Grüne - PDS                      | 2      | 2                 | -       | -              |
| SPD - B'90/Grüne - FDP - PDS                | 1      | -                 | 1       | -              |
| SPD - CDU/CSU - FDP - B'90/Grüne - PDS      | 4      | -                 | -       | 4              |
| SPD - CDU/CSU - FDP - B'90/Grüne            | 4      | -                 | 2       | 2 <sup>a</sup> |
| CDU/CSU                                     | 13     | -                 | -       | -              |
| FDP   | 8      | -                 | -       | -              |
| PDS   | 10     | -                 | -       | -              |
| Gesamt                                      | 53     | 10                | 6       | 6              |
| Angenommene Initiativen gesamt <sup>b</sup> | 22     |                   |         |                |
| Abgelehnte Initiativen gesamt               | 31     |                   |         |                |

Quelle: Autor auf der Basis der Ausschussberichte.

<sup>a</sup> Abwesenheit PDS.

<sup>b</sup> In der 14. LP wurden ein Bericht, vier Stellungnahmen, zwei Kenntnisnahmen von Vorlagen, vier Anträge, fünf Entschließungsanträge, drei Annahmen von Gesetzentwürfen, zwei Beschlüsse, eine Entschließung mittels Beschlussempfehlungen des Ausschusses im Plenum angenommen (insgesamt 22).

Selbständige Anträge oder Entschließungsanträge sind bevorzugte Kontrollmittel der Opposition: Von 53 Anträgen war sie alleine für 31 (58,5%) verantwortlich; sie haben kaum Erfolgsaussichten. Alle Anträge der Minderheit wurden

<sup>169</sup> Vgl. BT-Dr. 14/4457, 6.

in der untersuchten 14. LP abgelehnt. Unterschiedliche Konzeptionen zeigten sich in den gescheiterten Anträgen der Opposition vor allem in den Bereichen der „Subsidiarität“ (CDU/CSU) und der Sozial- sowie Asylpolitik (PDS). Eine Mitregierung ist entsprechend nur in Fällen gemeinsam getragener Initiativen gegeben, die aber immerhin über die Hälfte (12) der angenommenen Beschlussempfehlungen (22) ausmachten (54,5%). Eine gemeinsame Position fand der AfEU bei allen vier plenareretzenden Stellungnahmen<sup>170</sup>, die damit in ihrer symbolischen Wirkung gestärkt wurden (s.o.). Dies lässt auf einen weit reichenden Grundkonsens bei europapolitischen Angelegenheiten schließen, von dem nur die PDS abwich. Zugleich zeigt sich hier vielleicht die wichtigste Funktion des Ausschusses: Er ermöglicht die Herausbildung und Festigung parteiübergreifender Positionen in den zentralen Integrationsfragen und fördert damit auch den gesellschaftlichen Konsens bei Fragen von erheblicher Tragweite für das Gemeinwesen.

### 3.2 Das Ausschusssystem der Assemblée nationale

Die französische Verfassungsentwicklung und insbesondere das Funktionieren der IV. Republik formte die Konzeption des parlamentarischen Ausschusssystems in der V. Republik.<sup>171</sup> Bereits die Erfahrungen mit den Ausschüssen der *Convention*: das Eindringen von exekutiven Aufgaben in die *Comités*<sup>172</sup>, deren Verselbständigung mit der Übernahme der Regierungsgewalt durch das *Comité de salut public* sowie die anschließende Terreur, favorisierten in der politischen Kultur Theorien strenger Gewaltenteilung und ein generelles Misstrauen gegenüber festen Ausschussstrukturen.<sup>173</sup> Letzteres wurde durch die in der IV. Republik zu beobachtende „confusions des pouvoirs“ verstärkt, bei der die ständigen Ausschüsse nicht nur die Regierung kontrollierten, sondern teilweise eine

<sup>170</sup>Nur bei der plenareretzenden Stellungnahme zur *Zukunft der EU* (BT-Dr. 14/6643) gab es einige Stimmenthaltungen und Gegenstimmen der CDU/CSU-Fraktion, deren eigener Antrag zuvor gescheitert war.

<sup>171</sup>Vgl. Lavroff (1971, 1435); s.a. Kimmel (1983, 218).

<sup>172</sup>Die Termini *commission* und *comité* unterschieden sich semantisch zunächst insofern, als der erste auf ein *ad hoc* eingesetztes Organ – das sich mit der Erledigung der gestellten Aufgaben wieder auflöste – und der zweite auf ein ständiges Gremium verwies. Nach den negativen Erfahrungen mit dem *Comité de salut public* setzte sich in der weiteren Parlamentsentwicklung der Begriff *commission* für temporäre und ständige Ausschüsse durch; vgl. Schumann (1959, 29).

<sup>173</sup>Die Verfassung vom 5. Fructidor des III. Jahres (1795) verbot in ihrem Art. 67 explizit ständige Ausschüsse in den Kammern; vgl. *Documentation française* (1995, 19f.). Ein festes Ausschusssystem entwickelte sich in mehreren Etappen, wobei besonders die parlamentarische Finanzkontrolle ständige Ausschüsse nötig machte. 1830 wurde der erste ständige Ausschuss für Budgetfragen eingesetzt; vgl. Lavroff (1971, 1433, Fn. 7 u. 1434, Fn. 9). Ein Ausschusssystem setzte sich endgültig mit der III. Republik zunächst informal und ab 1902 auch formal durch; vgl. Dechamps (1954, 44ff.); s.a. Schumann (1959, 24f.), Barthélemy (1934, 20ff.), Lavroff (1971, 1432ff.).

Art „Vormundschaft“ (Kimmel) über sie ausübten.<sup>174</sup> Die Verfassungsgeber von 1958 vermuteten zudem, dass die arbeitsteiligen parlamentarischen Strukturen die Abgeordneten zu sehr in die Nähe von beruflichen und wirtschaftlichen Interessen bringen würden, was das vom Staat gehütete Gemeinwohl gefährdete.<sup>175</sup> Um einen zu großen Einfluss der Gesetzgebungsausschüsse zu unterbinden, begrenzte die gaullistische Verfassung ihre Zahl (Art. 43 C) und schränkte die Kontrollfunktionen zu Gunsten einer eher „technischen“ Mitwirkung ein.<sup>176</sup> Von 19 in der IV. Republik hauptsächlich spiegelbildlich zur Ministerialverwaltung eingesetzten ständigen Ausschüssen blieben nur sechs. Damit befindet sich Frankreich im internationalen Vergleich an unterer Stelle.<sup>177</sup>

Eine Dreiertypologie unterteilt das Ausschusssystem der Nationalversammlung in ständige (Gesetzgebungs-)Ausschüsse, *ad hoc* einzusetzende Sonderausschüsse (*Commissions spéciales*) und Untersuchungsausschüsse (*Commissions d'enquête*).<sup>178</sup> Die Organisation und die Kompetenzen der (*Gesetzgebungs-*)*Ausschüsse* legt die Geschäftsordnung fest. Die inhaltlichen Aufgaben verteilen sich wie folgt: (1) *Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten, Familie und Soziales*, (2) *Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten*, (3) *Ausschuss für nationale Verteidigung*, (4) *Ausschuss für Finanzen, allgemeine Wirtschaft und Plan*, (5) *Ausschuss für Verfassungsgesetze, Gesetzgebung und allgemeine Verwaltung der Republik*, (6) *Ausschuss für Produktion und Handel* (Art. 36 GOAN). Die beiden größten Ausschüsse sind der *Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten, Familie und Soziales* sowie der *Ausschuss für Produktion und Handel*, die jeweils 2/8 aller Parlamentsmitglieder aufnehmen, während die anderen vier Ausschüsse je 1/8 zugewiesen bekommen (Art. 36 GOAN). Im ersten Fall sind dies 144 Abgeordnete, im zweiten 72. Die Mitgliederzahl beträgt damit ein Vielfaches der mitgliederstärksten Ausschüsse des Bundestages. Dies führt zusammen mit einer umfangreichen Aufgabenzuschreibung zu Zweifeln am effizienten Arbeiten dieser Strukturen.<sup>179</sup> Auch ist die Arbeitslast zwischen den Ausschüssen unterschiedlich verteilt. Nimmt man die Berichte und die Dauer der Sitzungen als Maßstab, dann hatten die Abgeordneten des *Ausschusses für Verfassungsgesetze, Gesetzgebung und allgemeine Verwaltung der Republik* mit 203 Berichten

---

<sup>174</sup>Vgl. Kimmel (1983, 218f.).

<sup>175</sup>Vgl. den Verfassungskommentar in La documentation française (2000, 21); s.a. Debré (1958, 285f.).

<sup>176</sup>Vgl. Camby/Servent (1997, 65); s.a. Kimmel (1983, 219).

<sup>177</sup>Siehe die Tabelle in AN, *Rapport d'information n°2065* (1995, 16).

<sup>178</sup>Vgl. Avril/Gicquel (1996, 87).

<sup>179</sup>„S'occuper à la fois de l'enseignement et de la recherche, de la formation professionnelle et de la promotion sociale, de la jeunesse et des sports, des activités culturelles, de la communication, du travail et de l'emploi, de la santé publique, de la famille et de la population, de la sécurité sociale et de l'aide sociale, de la ville, des anciens combattants, des pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité, constitue une tâche pratiquement insurmontable pour une seule commission, condamnée de ce fait à une gymnastique et un rythme de travail éprouvants“ (Ameller/Bergougnous 2000, 50); s.a. AN, *Rapport d'information n°2065* (1995, 18f.).

und über 442 Sitzungsstunden in der 11. LP am meisten zu tun; noch länger tagte der *Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten, Familie und Soziales*, der auf über 635 Stunden und 163 Berichte kam. Auch der *Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten* hat mit 167 Berichten ein ähnliches Arbeitsvolumen, tagte aber mit etwas mehr als 293 Stunden nur halb so lange. Bei ihm entfällt die zeitaufwendige Amendierung bei Gesetzesvorlagen, da er sich hauptsächlich mit internationalen Verträgen beschäftigt.<sup>180</sup>

Die Abgeordneten dürfen nur in einem Ausschuss Mitglied sein, seit der Reform der Geschäftsordnung 1994 steht es ihnen aber offen, an Sitzungen der anderen Ausschüsse teilzunehmen (Art. 38 GOAN). Auch in Frankreich haben die Fraktionen die uneingeschränkte Kontrolle über die Verteilung der Ausschusssitze, die proportional zu den Parteienanteilen vergeben werden. Letzteres gilt im Unterschied zum stärker konsensorientierten deutschen System nicht für die Vorsitzendenposten, die normalerweise einzig von den Mehrheitsfraktionen eingenommen werden. Versuche, der Minderheit mehr Rechte zu gewähren, scheiterten seit den 1970er Jahren auch an der Ablehnung der jeweiligen Oppositionsparteien, die verwischte Verantwortlichkeiten befürchteten.<sup>181</sup> Seit 1988 hat sich das Verhältnis zwischen den Fraktionen aber insofern entspannt, als nun auch die Opposition Leitungsfunktionen übernimmt und stellvertretende Vorsitzende stellt.<sup>182</sup> Im Gegensatz zum deutschen System ist die Einrichtung von Unterausschüssen wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht möglich. Eine eigenmächtige Ausdifferenzierung der Kammern sollte durch die Kontrolle des Verfassungsrates über die Geschäftsordnungen verhindert werden.<sup>183</sup> Arbeitsteilige Strukturen haben sich in unterschiedlicher Form dennoch eingestellt (s.u.).

Für die Bearbeitung von Gesetzentwürfen und -vorschlägen waren ursprünglich – ähnlich dem britischen System – *ad hoc* zu bildende Gremien vorgesehen (vgl. Art. 43 C). Die *Sonderausschüsse* (Commissions spéciales) müssen auf Verlangen der Regierung oder der Nationalversammlung eingesetzt werden (Art. 30 GOAN) und umfassen 57 Mitglieder, von denen höchstens 28 dem selben ständigen Ausschuss angehören dürfen (Art. 33 GOAN). Sie bleiben so lange aktiv, bis über den verhandelnden Gegenstand abschließend entschieden wurde (Art. 35 GOAN). Die Sonderausschüsse werden meist bei Querschnittsthemen eingesetzt, die Kompetenzen mehrerer Ausschüsse betreffen.<sup>184</sup> In der

---

<sup>180</sup>Vgl. *AN Statistiques*.

<sup>181</sup>So lehnte nach der ersten Alternanz im System der V. Republik 1981 die RPR einen entsprechenden Vorschlag des Premierminister ab; vgl. Avril/Gicquel (1996, 90); siehe zu einem ähnlichen Vorgang auch *Le Monde* 30. Juni 1988, 11.

<sup>182</sup>Vgl. *Le Monde* 30. Juni 1988, 11.

<sup>183</sup>„Mais encore faut-il que ces grandes commissions ne se subdivisent pas elles-mêmes en de multiples sous-commissions, ce qui ferait perdre à la réforme [des Ausschusssysteme] la plus grande partie de ses effets“, so der Kommentar zur Verfassung 1959, zit. nach La documentation française (2000, 21).

<sup>184</sup>Vgl. Camby/Servent (1997, 65).

Verfassungspraxis blieben sie allerdings unbedeutend und können deshalb hier vernachlässigt werden.<sup>185</sup>

Die *Untersuchungsausschüsse* (*Commission d'enquête*) der III. und IV. Republik waren mit Regierungsinstabilität assoziiert, weshalb ihre Rechte in der neuen Grundordnung stark eingeschränkt wurden. Zunächst konnte ein Untersuchungsausschuss nur für vier Monate eingesetzt werden; hatten die Abgeordneten innerhalb dieser Frist keinen Bericht vorgelegt, verfiel das Untersuchungsrecht. Ein weiterer Ausschuss zum gleichen Thema war erst nach Ablauf eines Jahres möglich, und die Arbeit war der Geheimhaltung unterworfen.<sup>186</sup> Die wichtigste Einschränkung bestand (und besteht) aber im Fehlen von Minderheitenrechten, denn die Einsetzung kann nur über einen Mehrheitsbeschluss erfolgen. Nur im Verbund mit den Medien und einem starken öffentlichen Interesse haben die Oppositionsfraktionen Aussicht auf Erfolg.<sup>187</sup> Diese Situation hat Kimmel 1983 auf den Punkt gebracht: „Wenn die Ausgestaltung des Untersuchungsrechts Auskunft gibt über Macht und Ohnmacht eines Parlaments, dann muß man die Nationalversammlung der V. Republik als eines der ohnmächtigsten betrachten [...]“<sup>188</sup>

An dieser Beschreibung hat sich grundsätzlich in den vergangenen zwanzig Jahren wenig geändert. Dennoch lässt sich innerhalb des Ausschusssystem eine gewisse Aufwertung der Untersuchungsausschüsse in den 1990er Jahren beobachten. Die Regierungsunterstützung durch stabile Mehrheiten hat zunehmend zu einem entspannteren Umgang beim Untersuchungsrecht geführt: Die Geschäftsordnungsänderung von 1977 erweiterte die maximale Dauer der Einsetzung auf sechs Monate (Art. 140 GOAN). 1991 wurde die Öffentlichkeit zugelassen, so dass Anhörungen prinzipiell dem Publikum offen stehen, gleiches gilt für den abschließenden Bericht.<sup>189</sup>; Die Geheimhaltung kann gleichwohl beschlossen werden; ebd.; s.a. Avril/Gicquel (1996, 92 u. 245f.). Mit der Reform wurde auch die künstliche Unterscheidung in *Commission d'enquête* und *Commission de contrôle* zu Gunsten der ersteren aufgehoben. Auch ist das Parlament beim Untersuchungsrecht aktiver geworden, denn die Zahl der eingesetzten Ausschüsse stieg erheblich an. Zurückzuführen ist diese Entwicklung allerdings nicht auf einen verstärkten Konsens zwischen den Fraktionen, sondern

<sup>185</sup>Bis 1994 wurden nur 61 Sonderausschüsse in der Assemblée nationale und 34 im Senat für über 3.000 seit 1959 verabschiedete Gesetze eingesetzt; vgl. Maus (1995, 185); siehe zu dieser Problematik auch La documentation française (2000, 21f.).

<sup>186</sup>Vgl. Kimmel (1983, 222).

<sup>187</sup>Dies gelang beispielsweise beim Untersuchungsausschuss über das dysfunktionale Gesundheitssystem während der Hitzewelle im Sommer 2003 (*Commission d'enquête sur les conséquences de la Canicule* vom 24 Oktober 2003); er basierte ursprünglich auf Initiativen der sozialistischen und kommunistischen Oppositionsfraktionen, die wegen des öffentlichen Drucks der Medien von der Mehrheitsfraktion UMP aufgegriffen werden mussten; vgl. *Le Monde* 17/18.08.03, 1, *Le Monde* 19.08.03, 1, *Le Monde* 20.08.03, 1, *Le Monde* 22.08.03, 1, *Le Monde* 28.08.2003, 8.

<sup>188</sup>Kimmel (1983, 221).

<sup>189</sup>Vgl. *Ordonnance 58-1100* vom 17. November 1958 Art. 6, IV.

auf die seit 1986 bei jeder Parlamentswahl wechselnden Mehrheiten. Untersuchungsausschüsse wurden zu einem bevorzugten Kontrollmittel der jeweils neuen Regierungsfractionen – freilich meist zu Geschehnissen der vergangenen Legislaturperiode. In der Statistik wird die Zunahme der parlamentarischen Kontrolltätigkeit deutlich: Zwischen 1958 und 1989 setzte die Assemblée nationale nur 24 (durchschnittlich 0,7 pro Jahr) Untersuchungsausschüsse ein, von 1990 bis 2002 aber alleine 32 (durchschnittlich 2,7 pro Jahr).<sup>190</sup> Die Untersuchungsausschüsse sollten ursprünglich Informationen „[...] über bestimmte Vorfälle im Rahmen des Öffentlichen Dienstes oder der staatlichen Unternehmen [sammeln], um Schlussfolgerungen der Assemblée nationale vorzulegen [...]“<sup>191</sup> Für Materien der transnationalen Politik haben sie ebenfalls in den letzten zwanzig Jahren an Bedeutung gewonnen. Von den bis zum Ende der 11. LP eingesetzten 37 Gremien kümmerten sich sechs unter anderem um diesbezügliche Themen: der Untersuchungsausschuss zur französischen Sprache (1980), zur Delokalisierungsproblematik (1993), zur illegalen Einwanderung (1995), zu den Praktiken der nationalen und multinationalen Unternehmen (1998), zur Sicherheit der Schifffahrtswege und zum Problem der Tiermehlverfütterung im Rahmen des europaweiten BSE-Skandals (2000).<sup>192</sup> Eine eindeutige Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik ist auch hier kaum möglich: So gehörten beispielsweise zur Untersuchungskommission „Nahrungsmittelsicherheit“ (1999) wie selbstverständlich europapolitische Erwägungen.<sup>193</sup>

Trotz der oft restriktiven Kontrollen des Verfassungsrates bei Reformen der Geschäftsordnung<sup>194</sup> kann man insgesamt seit den 1980er Jahren von einer Stärkung der Ausschussebene in der Assemblée nationale sprechen. Insbesondere die Gesetzgebungsausschüsse erhielten mehr Gewicht durch eine effizientere Arbeitsgestaltung. Das 1991 eingeführte „vereinfachte Annahmeverfahren“ erlaubt bei konsensualen Materien, die Diskussion über den Text auf den Ausschuss zu beschränken, während im Plenum nur noch die formale Abstimmung stattfindet.<sup>195</sup> Darüber hinaus ist seit 1994 die Anwesenheit des Ministers bei der abschließenden Abstimmung über den Text möglich. Dies erlaubt eine intensivere Kommunikation zwischen der Regierung und (zumindest) ihrer Mehrheit in einer entscheidenden Phase der Gesetzgebungstätigkeit. Auch bemühen sich die Ausschüsse um eine bessere Öffentlichkeit ihrer Arbeit: So sind beispielsweise die Berichte nicht mehr nur als Arbeitsgrundlage für die Plenardebatte konzipiert, sondern richten sich auch an das (Fach-)Publikum – ihre Veröffentlichung im Internet stützt diese Strategie.

---

<sup>190</sup>Vgl. *AN Statistiques*.

<sup>191</sup>*Ordonnance 58-1100* vom 17. November 1958 Art. 6, I Abs. 2.

<sup>192</sup>Vgl. zu den Berichten aufsteigend nach Jahreszahlen die *Rapport n°2311, 781, 2699, 1667, 2535, 3138*.

<sup>193</sup>Vgl. *Rapport n°2297*.

<sup>194</sup>Vgl. Camby/Servent (1997, 72); s.a. Kimmel (1983, 219f.).

<sup>195</sup>Vgl. Ameller/Bergougnous (2000, 51f.).

Zudem ist im Sinne arbeitsteiliger Strukturen eine Ausdifferenzierung der Handlungsinstrumente bei der parlamentarischen Arbeit zu beobachten: Die ständigen Ausschüsse setzen Studien- und Arbeitsgruppen ein, um Einzelbereiche besser erfassen zu können. Aber vor allem die dauerhafte Einrichtung von *Délégations* und *Offices parlementaires* schwächte die verfassungsrechtliche Einschränkung bei der Zahl der Ausschüsse etwas ab.<sup>196</sup> Auch kommt für die Informationsgewinnung den Informationsmissionen (*Missions d'Information*) eine immer bedeutendere Rolle zu. Sie dringen teilweise auch in bisher „verbotene Zonen“<sup>197</sup> der exekutiven Außenpolitik vor, wie beispielsweise diejenigen zum Genozid in Ruanda (1998) oder dem Massaker von Srebrenica (2001).<sup>198</sup> Die *Missions d'Information* dienen als funktionale Äquivalente von Untersuchungsausschüssen<sup>199</sup> oder auch als Netzwerkstrukturen zu anderen europäischen Parlamenten, wie die 2003 gemeinsam mit dem Bundestag eingesetzte *Mission d'Information de l'Assemblée nationale et du Bundestag sur l'Office franco-allemand pour la Jeunesse*.<sup>200</sup>

Die geschichtliche Hypothek der eingeschränkten Parlamentsrechte dauert gleichwohl bis heute an, denn das organisatorische Problem der Arbeitsteilung stellte sich mit Nachdruck seit der Diskussion um die EEA und den Vertrag von Maastricht. Hierbei wurde deutlich, dass eine bessere Kontrolle der europäischen Ebene im gesamtstaatlichen Interesse lag. Auf eine Verfassungsänderung und die Einrichtung von mehr als sechs ständigen Ausschüssen und damit die (rechtliche) Aufwertung des 1979 als *Délégation pour l'Union européenne* ein-

<sup>196</sup> Am Ende der 11. LP bestanden insgesamt acht solcher Gremien, die teilweise bikameral zusammen gesetzt sind: (1) Gemeinsam mit dem Senat das *Office parlementaire d'évaluation de la législation* (*Ordonnance n°58-110* vom 17. November 1958 und *Loi n°96-516* vom 14. Juni 1996); (2) seit 1979 die *Délégation pour l'Union européenne* (siehe ausführlich Kap. 3.2.2, 179); (3) Zusammen mit dem Senat die *Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques* (*Loi n°79-1204* vom 31. Dezember 1979); (4) die *Délégation parlementaire pour la planification* (*Loi n°82-653* vom 29. Juli 1982); (5) Zusammen mit dem Senat das *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (*Loi n°83-609* vom 8. Juli 1983); (6) die *Délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire* (*Loi n°99-533* vom 26. Juni 1999); (7) die *Délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* (*Loi n°99-585* vom 12. Juli 1999); (8) Zusammen mit dem Senat das *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé* (*Loi n°2002-1487* vom 20. Dezember 2002). Völlig unterschiedlich ist deren Aktivität: In der 11. LP hatten die *Délégation à l'Union européenne* und das *Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* mit 305 bzw. 307 Sitzungsstunden und einer hohen Zahl von Anhörungen (84 bzw. 422) eine ähnlich intensive Arbeitspraxis wie die ständigen Ausschüsse. Eine effiziente Anwendungskontrolle der Gesetze durch das *Office d'évaluation de la législation* und das *Office d'évaluation des politiques publiques* findet hingegen kaum statt. Beide Gremien tagten nur viereinhalb Stunden bzw. etwas mehr als acht Stunden während der gesamten Legislaturperiode; vgl. *AN Statistiques*.

<sup>197</sup> Ameller/Bergougnous (2000, 52).

<sup>198</sup> Siehe *Rapport d'information n°1271* und *Documents d'Information n°3413*.

<sup>199</sup> Vgl. Avril/Gicquel (1996, 241).

<sup>200</sup> Vgl. <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/OFAJ.asp> [11.11.2003].



gesetzten Gremiums zu einem vollwertigen Ausschuss konnten sich die Akteure bisher aber nicht einigen.<sup>201</sup>

### 3.2.1 Commission des affaires étrangères

«Le jour où l'on attend le ministre, la commission est au grand complet. De chaque côté de la chaise du président, on installe un fauteuil de velours rouge pour faire honneur au ministre. Quand la commission est en nombre convenable, le président se lève et va chercher le ministre qui attend dans un local exigü réservé aux membres du gouvernement. Le président introduit le ministre, non sans quelque solennité ; les commissaires se lèvent. Quand le ministre tombera du gouvernement, il reviendra prendre sa place autour de la table de la commission sur une simple chaise. C'est de très bonne démocratie ».

JOSEPH BARTHÉLEMY: *Essai sur le travail parlementaire...*, 261.

Unter den sechs ständigen Ausschüssen ist die *Commission des affaires étrangères* (CAE) traditionell der Hauptansprechpartner der Regierung für internationale Beziehungen. Diese Struktur hat im französischen Parlamentarismus eine lange – bis auf die französische Revolution – zurückgehende Geschichte: Das 1791 von der *Assemblée législative* eingesetzte *Comité des matières diplomatiques* gilt als erster außenpolitischer Ausschuss.<sup>202</sup>

#### Mitgliedschaft

Die CAE wird in der Presse als prestigeträchtiger aber auch komfortabelster der sechs ständigen Ausschüsse beschrieben: er sei ein „club de luxe“, „club le plus chic du monde politique“<sup>203</sup> oder „club un peu particulier“<sup>204</sup>. Die Teilhabe an ihm ist entsprechend begehrt, wobei es neu gewählten Abgeordneten verhältnismäßig selten gelingt, einen Sitz zu ergattern. Bei der Bestellung spielen das Anciennitätsprinzip und die Position der Abgeordneten in ihren Parteien eine wichtige Rolle. Der Anteil an ehemaligen Premierministern, Ministern, Staatssekretären und Mitgliedern der Parteiführung ist hoch.<sup>205</sup> Mit Valéry Giscard d'Estaing arbeitete auch ein ehemaliger Staatspräsident langjährig in diesem

<sup>201</sup>Seit Anfang der 1990er Jahre wird die Einrichtung von mehr als sechs Ausschüssen bzw. die verfassungsrechtliche Anerkennung der *Délégation* als vollwertiger Ausschuss diskutiert. François Mitterrand hatte diese Idee am 30. November 1992 in einem Brief an die beiden Parlamentspräsidenten sowie den Vorsitzenden des Verfassungsrates aufgegriffen und einen Vorschlag zur Verfassungsänderung gemacht. Auch die Vedel-Kommission zur Verfassungsreform hat in ihrem Abschlussbericht 1993 eine solche Änderung empfohlen. Ein entsprechendes verfassungsänderndes Gesetz wurde von der Regierung auch am Ende der 9. LP 1993 eingebracht, danach aber nicht mehr aufgegriffen; vgl. *Assemblée nationale* (1998, 71f.); siehe zu Vorschlägen auch Nicoud (1995, 215ff.); AN, *Rapport d'information n°2065* (1995, 18f.); Carcassonne (2002, 343).

<sup>202</sup>Vgl. Schumann (1959).

<sup>203</sup>*Le Monde* 13. Februar 1987, 8.

<sup>204</sup>*Le Monde* 30. Juni 1988, 11; s.a. Borjon (1992, 14).

<sup>205</sup>Vgl. Loquet (1982, 59); s.a. Borjon (1992, 15).

Gremium mit. Die CAE ist zwar – wie alle Ausschüsse – ein Kollegialorgan, in dem alle Abgeordneten gleiches Stimmrecht genießen, dennoch ist der Einfluss unter den nach Parteienproporz von den Fraktionen designierten 72 Mitgliedern je nach Funktion, Fachkompetenz und Position unterschiedlich verteilt. Eine Aufwertung der persönlichen Rolle kann sich über multilaterale Netzwerke ergeben, in denen viele Ausschussmitglieder z.B. als Delegierte bei parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen agieren.<sup>206</sup> Die Hierarchisierung zeigt sich deutlich an der Person des Vorsitzenden: Er ist Impulsgeber für die Orientierung der Arbeit<sup>207</sup>, legt zusammen mit dem Bureau dessen Tagesordnung fest und genießt in den Plenarsitzungen mehrere Vorrechte.<sup>208</sup> Die besondere Stellung zeigt sich aber vor allem durch seine bevorzugten Informationsrechte: er kann die diplomatische Korrespondenz zwischen Außenministerium und Botschaften einsehen, selbst wenn diese der Geheimhaltung unterliegt.<sup>209</sup> Darüber hinaus nimmt er an der *Conférence des Présidents* teil und hat damit auch Einfluss auf die Tagesordnung des Plenums. Fast alle Amtsinhaber hatten zuvor ein Ministeramt inne, waren Premierminister (Couve de Murville, Edouard Balladur u.a.) oder sogar Staatspräsident (Giscard d'Estaing).<sup>210</sup> Die Führungsposition dient meist als „retraite paisible“ verdienter Spitzenpolitiker. Zugleich spielen diese eine wichtige Rolle innerhalb ihrer Parteien und gehören zum „Cercle de pouvoir“, der größer als das Kabinett ist.<sup>211</sup> Kontakte zur Regierung und zum Elysée werden täglich gepflegt.<sup>212</sup> Aufgrund der besonderen Position des Amtes sprechen manche Autoren von einer „personal control“ des Außenministers durch den Vorsitzenden zu Lasten der Kontrolle des Gesamtausschusses.<sup>213</sup> Bis in die 1980er Jahre war der Einfluss des Staatspräsidenten und des Außenministers bei der Wahl des Kandidaten ausschlaggebend. Gemeinhin kamen dem Staatsoberhaupt nahe stehende Abgeordnete ins Amt, die die gaullistische Theorie der präsidentiellen *domaine réservée* in der Außenpolitik verteidigten. Zusammen mit einer auf die ganze Nation übertragenen unitarischen Gemeinwohlvorstellung schaltete dies den Ausschuss als kontrollierendes Organ weitgehend aus. Das ehemalige Ausschussmitglied Cot umschreibt diese Situation wie folgt:

---

<sup>206</sup>Vgl. Cot (1982, 20).

<sup>207</sup>Siehe zu den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Vorsitzenden Assemblée nationale (1998a, 59).

<sup>208</sup>Wenn der Ausschuss federführend eine Vorlage behandelt, ist ihm (wie auch dem Minister und dem Berichterstatter) auf Verlangen das Wort zu erteilen (Art. 56 Abs. 1 GOAN), auch kann er eine Sitzungsunterbrechung erwirken (Art. 58 Abs. 3 GOAN).

<sup>209</sup>Dieses Vorrecht teilt er mit dem Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses; vgl. Guillaume (2001, 78).

<sup>210</sup>Der hohe Anteil ehemaliger Regierungsmitglieder unter den Ausschussvorsitzenden lässt sich für alle Ausschüsse nachweisen; vgl. Loquet (1982, 73ff.).

<sup>211</sup>*Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

<sup>212</sup>*Gespräch mit Donnedieu de Vabres, Robert Pandraud sowie mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

<sup>213</sup>Vgl. Cot (1982, 25); in diesem Sinne auch Borjon (1992, 34).

„Charles de Gaulle systematically neutralized these debates [zur Außenpolitik] [...] and he cultivated, with the help of Couve De Murville, the idea that there is only one foreign policy possible for France; that foreign policy should not be discussed; and that it is guided by national interest. Therefore there is no room for debate, truly and fundamentally, because there is no alternative solution.“<sup>214</sup>

Die Verweildauer auf dem Vorsitzendenposten war lange. Erst seit den 1980er Jahren wechseln die Vorsitzenden häufiger und das Amt wird teilweise als Sprungbrett für die weitere Karriereplanung genutzt.<sup>215</sup> Die geheime Wahl unterliegt seither auch einem umfangreichen Bargainingprozess innerhalb der Mehrheitsfraktionen (oder der Mehrheitsfraktion), der teilweise durch Kampf-abstimmungen entschieden wird.<sup>216</sup> Wie oben dargestellt, werden im französischen Mehrheitsparlamentarismus die Vorsitzendenposten der Ausschüsse einzig den Mitgliedern der Mehrheitsfraktionen vorbehalten. Unter bestimmten parteipolitischen Konstellationen ist es aber in der CAE schon vorgekommen, dass ein Kandidat der Opposition das Amt an sich ziehen konnte. So wurde der Sozialist Roland Dumas im ersten Jahr der Kohabitationsregierung Chirac 1986 zum Vorsitzenden gewählt, weil sich die Mehrheitsfraktionen RPR und UDF nicht auf einen Kandidaten einigen konnten. Auch unter der sozialistischen Minderheitsregierung, die eine Politik der Öffnung zur Mitte betrieb, führte 1988 mit dem UDF-Kandidaten und ehemaligen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing zunächst ein Oppositionspolitiker das Amt. Giscard erklärte die Abweichung vom Mehrheitsprinzip mit der besonderen Stellung der Außenpolitik und der CAE innerhalb des Parteienkonflikts: Der Auswärtige Ausschuss habe „[...] *,un caractère particulier dans la vie parlementaire'* parce qu'elle était *,moins impliquée dans les débats de la politique intérieure'* et qu'elle avait *,en charge la réputation et les intérêts extérieurs de la France'*.“<sup>217</sup>

In Leitungspositionen befinden sich auch die Berichterstatter, die durch ihren engen Kontakt zum federführenden Ministerium und den Verbänden an oberster Stelle der Einflusshierarchie stehen. Durch die Fachkompetenz erhalten ihre Vorschläge und Kommentare im Plenum besonderes Gewicht, was unter anderem durch ihr jederzeitiges Rederecht in der Debatte zum Ausdruck kommt. Hier sind sie neben den Regierungsvertretern meist die wichtigsten Akteure.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup>Cot (1980, 15). Couve de Murville hier in seiner Funktion als Außenminister; s.a. Cot (1982, 18), Borjon (1992, 9).

<sup>215</sup>Robert Schumann blieb mit einer kurzen Unterbrechung 1962 acht Jahre (1959-1966), Couve de Murville neun Jahre im Amt (1973-1981); vgl. Loquet (1982, 74) u. Borjon (1992, 10f.). Nur ein Vorsitzender, Michel Vauzelle, wurde allerdings später (Justiz)Minister; vgl. Borjon (1992, 11).

<sup>216</sup>Vgl. *Le Monde* 8. April 1993, 9; *Le Monde* 13. Juni 1997, 6; *Les Echos* 27. Juni 2002.

<sup>217</sup>Valéry Giscard d'Estaing, zit. nach *Le Monde* 30. Juni 1988, 11; s.a. Borjon (1992, 8).

<sup>218</sup>Vgl. Loquet (1982, 80).

## Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit

Behindert wird die parlamentarische Kontrolle durch geheime diplomatische Aktivitäten der Regierungsakteure, deren Notwendigkeit regelmäßig als Argument gegen eine Beteiligung des Parlaments bei transnationalen Angelegenheiten angeführt wurde. Eine übertriebene und ungerechtfertigte Geheimhaltungspraxis der CAE wurde noch in den 1980er Jahren beklagt<sup>219</sup>; seither ist jedoch ein Wandel zu größerer Transparenz erkennbar. Die Öffentlichkeit ist bisher nicht die Regel, wird aber teilweise bei Anhörungen zugelassen.<sup>220</sup> Auch bei der Kommunikation mit den Wählern zeigen sich deutliche Änderungen im Vergleich zur früheren Praxis. So werden Protokolle der Sitzungen und Berichte im Internet veröffentlicht.<sup>221</sup> Das Verhältnis der Regierungsakteure zu ihrem Ausschuss entspannte sich in den letzten Jahren; Guillaume beschreibt eine umfassendere Berichterstattung beziehungsweise Informationsweitergabe – auch bei als geheim eingestuften Materien – im Rahmen kleiner informaler Zirkel (Fraktionsvorsitzende, Berichterstatter) bei bewaffneten Konflikten mit französischer Beteiligung (Golfkrieg, Bosnien, Kosovo) und in Untersuchungsausschüssen oder Informationsmissionen.<sup>222</sup>

Eingeschränkt sind die parlamentarischen Anhörungs- (Art. 5bis) und Untersuchungsrechte (Art. 6 II) durch die *Ordonnance 58-1100* bei als geheim eingestuften Informationen, deren diesbezügliche Klassifizierung bis 1998 auch für die Gerichte nicht überprüfbar war. Seither ist die Anrufung einer zu diesem Zweck gegründeten *Commission consultative du secret de la Défense nationale* (CCSDN) möglich.<sup>223</sup> Sie gibt eine im JORF veröffentlichte Stellungnahme zur Beibehaltung und/oder vollständigen beziehungsweise teilweisen Aufhebung der drei Geheimhaltungsklassen ab. Seit Inkrafttreten dieses Verfahrens hat sich die Regierung stets an die Meinung der Kommission gehalten, was auf die Veröffentlichung der Stellungnahme zurückgeführt wird.<sup>224</sup> Man kann hierin eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und schließlich auch der Legitimität von Geheimhaltungsstrategien sehen, wenn diese zu Gunsten öffentlicher Interessen angewandt werden.<sup>225</sup> Gleichzeitig ging die Reform an den parlamentarischen Akteuren vorbei, denn Ausschüsse, Fraktionen oder einzelne Mitglieder können das Gremium nicht anrufen. Gleichwohl hatte der Senat einen Vorschlag unterbreitet, wonach Ausschüssen das gleiche Recht wie den französischen Gerichten zugestanden werden sollte. In der Nationalversammlung wurde der Vorstoß aber

---

<sup>219</sup>Vgl. Cot (1982, 20).

<sup>220</sup>Vgl. *AN Statistiques* 1990ff.; s.a. die Tabelle im Anhang 32, S. 322.

<sup>221</sup>Vgl. beispielsweise auch in der Reihe *Documents d'information de l'Assemblée nationale AN/CAE, Document d'information n°37/2002* (2002).

<sup>222</sup>Vgl. Guillaume (2001, 78).

<sup>223</sup>Vgl. *Loi n°98-567* vom 8. Juli 1998. Die CCSDN besteht aus je einem Mitglied des *Conseil d'État*, des *Cour des comptes*, des *Cour des cassations*, des Senats und der AN.

<sup>224</sup>Vgl. Guillaume (2001, 71).

<sup>225</sup>Vgl. Guillaume (2001, 73).

abgelehnt, weil man die Gewaltenteilung und die exekutiven Kompetenzen in Frage gestellt sah. Es sei zu befürchten, so der Berichterstatter Bernard Grasset,

„[...] ,qu’une telle disposition ne bouleverse l’équilibre de nos institutions et nuise à l’action du pouvoir exécutif, non dans ce qu’elle peut avoir de plus inquiétant et qui relève souvent du mythe, mais dans ce qui est le plus nécessaire à l’efficacité de certaines de ses actions.“<sup>226</sup>

Auch wurde das klassische (und die Oppositionsrechte vernachlässigende) Argument benutzt, wonach die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung als Kontrolle ausreiche.<sup>227</sup> Das Beispiel zeigt die bei vielen Akteuren der französischen Politik tief verankerte Furcht vor einer Schwächung gewaltenteiliger Mechanismen, die manchmal als Selbstbeschränkung des Parlaments wirkt.

### Informationsgewinnung

Die CAE ist für Fragen der internationalen Beziehungen, der Außenpolitik, der Zusammenarbeit und für die internationalen Verträge verantwortlich (Art. 36 GOAN). Die für die effiziente Ausfüllung dieser Aufgaben notwendige Informationsgewinnung gelang allerdings bis in die 1980er Jahre nur unzureichend. Eine Kombination aus außenpolitischem Desinteresse vieler Abgeordneter, einem strikten Gewaltenteilungsverständnis und der exekutivlastigen politischen Kultur verhinderte offenere Kommunikationsstrukturen zwischen Regierung und Parlament: Regierungsmitglieder kamen relativ selten in den Ausschuss und Ministerialbeamte durften nur mit Zustimmung ihres Ministers und in seinem Beisein gehört werden – nachdem die Fragen zuvor schriftlich übermittelt wurden. Gleiches galt für Angehörige des Generalstabs der Armee.<sup>228</sup> Die Forschung stützte diese Bestimmungen unter der Annahme, dass die Regierungskontrolle von der Verwaltungskontrolle getrennt werden könnte. So betonte Loquet: „À moins d’adopter le régime d’assemblée, le Parlement doit en effet contrôler le Gouvernement et non l’administration.“<sup>229</sup> Gleichzeitig wurde aber auch die restriktive Anwendung dieser Regeln kritisiert, welche die Informationsgewinnung behindere.<sup>230</sup> Besonders eingeschränkt war die Kontrolle in der Verteidigungspolitik; zwischen 1960 und 1974 kam kein einziger Beamter des Verteidigungsministeriums vor die Ausschüsse.<sup>231</sup> Informationsmangel kennzeichnete die Arbeit wie Cot beklagte: „At best, certain members of the Committees may have personal contacts with civil servants sympathetic to their views within the Ministry. At worst, the Member of Parliament reads *Le Monde* ...“<sup>232</sup> Die CAE

<sup>226</sup>Bernard Grasset zit. nach Guillaume (2001, 75).

<sup>227</sup>Vgl. zur Diskussion Guillaume (2001, 75).

<sup>228</sup>Vgl. Borjon (1992, 31).

<sup>229</sup>Loquet (1982, 99).

<sup>230</sup>Vgl. Loquet (1982, 99f.).

<sup>231</sup>Vgl. Loquet (1982, 99f.).

<sup>232</sup>Cot (1982, 26), Herv. i. Orig.; siehe zum Problem der Informationsgewinnung auch Kimmel (1983, 220).

unternahm allerdings bis dahin auch kaum Anstrengungen, sich Expertenwissen selbst zu beschaffen. Fachleute wurden noch seltener als die Minister eingeladen. Erst mit der Präsidentschaft von Valéry Giscard d'Estaing kam es ab 1974 zu einer etwas intensiveren Kommunikation mit der Regierung. Einen deutlichen Qualitätssprung bei der Informationsgewinnung machte der Ausschuss allerdings erst ab den 1990er Jahren, in denen er mit Hilfe von Anhörungen regierungsfremder Fachleute eine umfassendere und eigenständigere Kommunikationskultur entwickelte: So hörten die Abgeordneten zwischen 1972 und 1989 durchschnittlich weniger als zwei Personen (1,9) im Jahr, zwischen 1990 und 2002 stieg die Zahl hingegen auf über siebzehn (17,7) an. Die Anhörungen bilden mittlerweile – neben der Behandlung der internationalen Verträge – den Arbeitsschwerpunkt. Eine von der Regierung unabhängige Informationsgewinnung wird zudem durch Auslandsreisen gestützt, wobei die CAE gegenüber den anderen Ausschüssen bei der Vergabe der hierfür vorgesehenen Mittel Vorrechte genießt. Auch in Frankreich werden die Delegationen traditionell aus Abgeordneten der Parlamentsmehrheit und der Opposition zusammengesetzt.<sup>233</sup>

### Informationsverarbeitung und -bewertung

Wie der Deutschen Bundestag besitzt auch die Assemblée nationale das Recht, der Ratifizierung internationaler Verträge zuzustimmen (Art. 53 C). Die Federführung hierbei macht fast ausschließlich die Gesetzgebungsfunktion des Ausschusses aus. Anrufungen zur Beratung finden in der Nationalversammlung hingegen mit Ausnahme des Budgetverfahrens nur äußerst selten statt.<sup>234</sup> Die Dominanz der Regierung wird auch beim Ratifizierungsverfahren deutlich: Es kann zwar vorkommen, dass – ähnlich der deutschen Grundgesetzbestimmung – das politische Gewicht eines Textes für die Überweisung an die Kammern eine Rolle spielt<sup>235</sup>, insgesamt werden die Vorgaben des Art. 53 C aber restriktiv ausgelegt. Insbesondere entgehen viele als geheim eingestufte militärische Kooperationsverträge der parlamentarischen Kontrolle.<sup>236</sup> Bei der eventuellen Missachtung der Zustimmungserfordernis entsteht zudem eine „juristische Leerstelle“, weil die Regierung an die Empfehlungen (zur Vorlage) des Conseil d'État nicht gebunden ist und im Konfliktfall eine Anrufung des Verfassungsrates nicht

<sup>233</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a, 55); siehe zur parlamentarischen Außenpolitik der AN ausführlich Kap. 3.8.1, S. 245.

<sup>234</sup>Vgl. *AN Statistiques*.

<sup>235</sup>So wurde z.B. der Vertrag zur Aufnahme Spaniens in die NATO, obwohl er nach Art. 53 C nicht zustimmungspflichtig gewesen wäre, dem Parlament vorgelegt; vgl. Dhommeaux (1987, 1455). Borjon vermutet, dass nur etwa 10% der internationalen Übereinkommen vom Parlament behandelt werden; vgl. Borjon (1992, 29f.).

<sup>236</sup>Diese meist bilateralen Verträge mit vornehmlich afrikanischen Staaten beinhalten oft hochsensible und geheime Materien über die Zusammenarbeit in verteidigungspolitischen Fragen, wie z.B. die Entsendung von Militärberatern, an deren Veröffentlichung der Regierung nicht gelegen ist; siehe zu einer verständnisvollen Beschreibung dieser Praxis Guillaume (2001, 77f.) und zu ihrer Kritik AN/CAE, *Document d'information n°37/2002* (2002, 5).

möglich ist. Ab den 1980er Jahren wurde gleichwohl eine „[...] langsame aber notwendige Entwicklung“<sup>237</sup> in Richtung einer größeren Parlamentsbeteiligung beobachtet.<sup>238</sup> Die rechtlich wichtigste Stärkung der parlamentarischen Ebene durch die Verbesserung der Oppositionsrechte war jedoch die Verfassungsänderung von 1992.<sup>239</sup> Bis dahin war es der Opposition zwar möglich, das Ratifizierungsgesetz einer verfassungsrechtlichen Kontrolle zuzuführen, nicht jedoch den eigentlichen Vertrag überprüfen zu lassen. Seither können neben dem Staatspräsidenten, dem Premierminister und den beiden Kammerpräsidenten auch 60 Abgeordnete oder Senatoren das Gericht hierfür anrufen (Art. 54 C). Die GOAN sieht in diesem Fall die Unterbrechung des Ratifizierungsverfahrens bis zur justiziellen Entscheidung vor (Art. 129 GOAN).<sup>240</sup> In der Praxis kommt es allerdings nur selten zur Anrufung des Verfassungsrates bei außenpolitischen Materien im Allgemeinen<sup>241</sup> und bei internationalen Verträgen im Besonderen. Für die Opposition ist das Verfahren kein bevorzugtes Kontrollmittel – von bisher neun Anrufungen stammten alleine acht von der Regierung.<sup>242</sup> Das Ratifizierungsgesetz beinhaltet meist nur einen einzigen Artikel („[...] est autorisée la ratification [ou l’approbation] de la convention... faite à... le... et dont le texte est annexé à la présente loi“).<sup>243</sup> Änderungsanträge sind wie in Deutschland verboten (Art. 128 Abs. 1 GOAN). Letztlich bleibt es aber auch nach dem Parlamentsbeschluss der Regierung vorbehalten, den Gesetzgebungsprozess durch die Veröffentlichung des Vertrages im JORF abzuschließen.<sup>244</sup>

Die hohe Konsensrate bei den internationalen Verträgen zeigt sich beim „Fast-track-Verfahren“. Hierbei empfiehlt der federführende Ausschuss – seit 1972 in der Regel die CAE – die Annahme des Textes ohne Debatte (Art. 107 GOAN). Der Ausschussempfehlung wird meist Folge geleistet.<sup>245</sup> Auch die Minderheit stimmt hier zu, denn gegen ihren Willen kann das Schnellverfahren nicht

<sup>237</sup>Dhommeaux (1987, 1470).

<sup>238</sup>Vgl. Dhommeaux (1987, 1468f.).

<sup>239</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle* n° 92-554; s.a. La documentation française (2000a, 21ff.).

<sup>240</sup>Dies geschah zum ersten Mal 1992 mit dem EUV; vgl. die Entscheidung des Verfassungsrates *Décision n° 92-312 DC* vom 2. September 1992, *Receuil* 1992, 76; siehe zum Amsterdamer Vertrag (*n° 97-394 DC*). Beide machten eine Verfassungsänderung notwendig.

<sup>241</sup>Siehe die Tabelle in Vogel (2001, 175).

<sup>242</sup>Vgl. Carcassonne (2002, 248).

<sup>243</sup>Formelle Unterschiede zwischen der Autorisierung mittels eines „Ratifizierungs-“ oder „Zustimmungsgesetzes“ existieren kaum. Im Allgemeinen werden für Staatsverträge, wichtige multilaterale Konventionen, Gründungsverträge internationaler Organisationen und für konsularische Konventionen „Ratifizierungsgesetze“ benutzt. Uneinheitlich ist die Verwendung bei anderen Materien wie z.B. Rechtshilfeabkommen; vgl. Dhommeaux (1987, 1471). Im Folgenden werden beide Begriffe synonym benutzt.

<sup>244</sup>Manchmal geschieht es, dass die Abgeordneten erst nach der Veröffentlichung im JO den genauen Inhalt des Vertrages und die von der Regierung formulierten Vorbehaltsrechte erfahren. Diese Praxis war häufig Gegenstand der Kritik; vgl. Dhommeaux (1987, 1467 u. 1481).

<sup>245</sup>Zu den wenigen Ausnahmen siehe Dhommeaux (1987, 1474). In der 11. LP kam es von 160 Verträgen bei 82 zu einer Annahme nach diesem Verfahren (sechs Anträge auf das Schnell-

durchgeführt werden.<sup>246</sup> Als einziges Verfahren, das im Parlament scheiterte, gilt immer noch der Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) von 1954.<sup>247</sup> Bei konfliktreicheren Vorlagen sorgt der Mehrheitsparlamentarismus für eine fast ausnahmslose Annahme. Nur äußerst selten kommt es zu einem Wiederaufleben der frühparlamentarischen Gegenüberstellung von Parlament und Regierung wie 1994 bei einem Zustimmungsgesetz zu einer Entscheidung des Ministerrates über die Sitzneuverteilung im EP. Motiviert wurde der Unmut der Parlamentarier und die einstimmig angenommene Rücküberweisung in die Ausschüsse<sup>248</sup> von einer anderen Ratsentscheidung, die den endgültigen Sitz der europäischen Völkervertretung in Straßburg festlegte und deren vollständige Umsetzung noch ausstand. Das Gesetz wurde schließlich einen Monat später angenommen, nachdem der Außenminister über die Verhandlungsanstrengungen der Regierung berichtet hatte, den Parlamentssitz endgültig in Straßburg zu verankern.<sup>249</sup>

Bei der Vergabe von Berichten zeigt sich in der Nationalversammlung das „Freund-Feind-Verhältnis“<sup>250</sup> zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nach wie vor, was zu einer erheblichen Benachteiligung der Minderheit führt: Etwa 90% aller Berichte werden den Mehrheitsfraktionen zugeschlagen<sup>251</sup> – ein konkurrierendes Berichtswesen wie im Bundestag existiert nicht. Die Mitwirkungschancen der Opposition variieren allerdings zwischen den Ausschüssen. Bei außen- und verteidigungspolitischen Materien sind sie größer als beispielsweise in der Sozialpolitik.<sup>252</sup> Die geringe Einbeziehung der Minderheit in die Regierungsfunktion des Parlaments kann man als Behinderung für die parlamentarische Kontrolle kritisieren<sup>253</sup>, gleichzeitig führt die strikte Anwendung des Mehrheitsprinzips aber auch zu einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeiten, was im deutschen Parlamentarismus nicht immer möglich ist.

---

verfahren wurden abgewiesen); vgl. *Assemblée nationale* (1998a, 23); siehe zur wachsenden Beliebtheit dieses Verfahrens die Tabelle in *Assemblée nationale* (2000, 112).

<sup>246</sup>Das vereinfachte Beratungsverfahren kann vom Parlamentspräsidenten, der Regierung, dem Vorsitzenden des federführenden Ausschusses oder einem Fraktionsvorsitzenden beantragt werden. Letztlich entscheidet die Präsidentenkonferenz, in der der Einspruch eines Mitglieds ausreicht, um das Verfahren zu kippen (Art. 103 GOAN).

<sup>247</sup>Siehe zur Diskussion des Vertrages Wildhaber (1971, 391f.).

<sup>248</sup>Die „Zurückverweisung“ („motion d’ajournement“) hat die Vorlage eines neuen Berichts zur Folge (Art. 128 Abs. 2 GOAN). Ein solches Verfahren wurde 1851 zum ersten Mal durchgeführt; vgl. Wildhaber (1971, 41); s.a. Michon (1901, 129ff.).

<sup>249</sup>Vgl. *Assemblée nationale* (1998, 32f.); siehe zu einem weiteren Fallbeispiel Dhommeaux (1987, 1474f., Fn. 103 u. 112).

<sup>250</sup>Kimmel (1983, 221).

<sup>251</sup>Vgl. Loquet (1982, 80ff.). Die Untersuchung von Loquet basiert auf den Jahren 1973-1976; vergleichbare Zahlen lassen sich allerdings aus der neueren Statistik ebenfalls ablesen; vgl. *AN Statistiques* 1990ff.

<sup>252</sup>Vgl. die Tabelle in Loquet (1982, 81).

<sup>253</sup>Vgl. Borjon (1992, 39).



### 3.2.2 Délégation pour l'Union européenne

Lange Zeit verhinderte die eingeschränkte Rolle des französischen Parlaments und die exekutivlastige politische Kultur der V. Republik eine Anpassung der Assemblée nationale an die europäische Ebene. Der Wandlungsprozess bei der Europapolitik begann erst Ende der 1970er Jahre, angestoßen durch die Direktwahl des EP.<sup>254</sup> Die Rechte der Nationalversammlung entwickelten sich durch den Ausbau von Informationsrechten, die Schaffung spezialisierter Organe und die verfassungsrechtliche Verankerung neuer Verfahren.

Erst zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der Römischen Verträge entschieden sich die beiden Parlamentskammern, zur Kontrolle der Europapolitik auf spezialisierte Gremien zurückzugreifen, wobei wegen der verfassungsrechtlichen Beschränkung auf sechs ständige Ausschüsse (s.o.) mit dem Gesetz vom 6. Juli 1979<sup>255</sup> eine *Délégation pour les Communautés européennes* eingesetzt wurde.<sup>256</sup> Hintergrund der Entscheidung war die im Vorfeld heftig umstrittene und von europaskeptischen Abgeordneten bekämpfte erstmalige Direktwahl zum Europäischen Parlament (10. Juni 1979). Die Abnabelung der europäischen Völkervertretung war nicht nur ein Einschnitt in den Informationsfluss zwischen der Gemeinschaft und den nationalen Parlamenten<sup>257</sup>, sondern gleichzeitig auch Anstoß für die verstärkte Auseinandersetzung mit der europäischen Konstruktion und deren Konsequenzen. Die Einrichtung der *Délégation* lässt sich deshalb auch aus integrationskritischen Motiven der Abgeordneten erklären, die durch eine verstärkte Kontrolle einer weiteren Aushöhlung ihrer Kompetenzen entgegenwirken wollten.<sup>258</sup> Die Reformen wurden gegen den Widerstand der Regierung und nicht zuletzt der ständigen Ausschüsse durchgesetzt. Insbesondere die *Commission des affaires étrangères* in Person ihres Vorsitzenden Maurice Couve de Murville wollte die Kompetenzen des neuen Gremiums begrenzen. Nach den Worten Couve de Murvilles bestand dessen Aufgabe darin „[...] als eine Art Umschlagplatz Dokumente zu erhalten und diese zu verteilen.“<sup>259</sup> Der Status

<sup>254</sup>Die ersten signifikanten Unmutsäußerungen der Abgeordneten über ihren Einflussschwund auf Grund der europäischen Rechtsetzung zeigten sich bei der Ablehnung eines Gesetzentwurfes zur Umsetzung einer Richtlinie am 30. November 1978; vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 9); s.a. Nuttens/Sicard (2000, 62f.).

<sup>255</sup>Das Gesetz änderte die *Ordonnance n°58-1100* vom 17. November 1958; vgl. *Loi n°79-564* vom 6. Juli 1979, geändert durch das *Loi n°90-385* vom 10. Mai 1990 und *Loi n°94-476* vom 10. Juni 1994.

<sup>256</sup>Siehe ausführlich zur Entwicklung der seit 1972 genutzten *Délégations parlementaires* Laporte (1981).

<sup>257</sup>Bis dahin gab es 24 Abgeordnete mit Doppelmitgliedschaft, die jährlich einen Bericht über die Aktivitäten der *Parlamentarischen Versammlung der Europäischen Gemeinschaften* und die Entwicklung der Gemeinschaften vorlegten.

<sup>258</sup>Siehe hierzu die Stellungnahme von Cot (1982, 31).

<sup>259</sup>„[...] recevoir les papiers et de les répartir entre les commissions compétentes ... de procéder à une sorte de dispatching“; Maurice Couve de Murville, zit. nach Assemblée nationale (1998, 65); s.a. *J.O.R.F. Débats AN, séance du 31. mai 1979*, 4504; s.a. die Stellungnahmen von Cot (1982, 36).

der Délégation war entsprechend gering: Untersuchungsrechte blieben ihr verwehrt und die Umsetzung von Rechtsnormen war weiterhin Sache der ständigen Ausschüsse. Nur ein einziges offizielles Parlamentsdokument, der halbjährlich zu erstellende Pflichtbericht (*Rapport semestriel d'information*), kam aus der Feder des Gremiums. Beschlüsse beziehungsweise Stellungnahmen (*avis*) hatten den Stellenwert einfacher Schlussfolgerungen (*conclusion*). Der eingeschränkte Informationsfluss seitens der Regierung und die begrenzten Anhörungsmöglichkeiten machten die Arbeit zudem wenig effizient.<sup>260</sup> Hinzu kam nach den Worten von Jean-Pierre Cot noch die Selbstzensur der Parlamentarier, die in den Anfangsjahren kaum Ambitionen hatten, eigenständige Positionen zu formulieren.<sup>261</sup> Mit ihren beschränkten Kompetenzen erfüllte die Délégation nur eine (interne) Informationsfunktion und glich einem „Rangierbahnhof“ oder einer „Telefonzentrale“.<sup>262</sup> Ihr Einfluss wird entsprechend als gering eingeschätzt.<sup>263</sup>

Das Inkrafttreten der EEA 1986 und die damit einhergehende Beschleunigung des Einigungsprozesses stießen weitere Reformen an. Die Regelungsdichte der EG kam zusehends in das Bewusstsein der Parlamentarier und zeigte die Grenzen der bisherigen Kontrollverfahren auf. Der Abgeordnete Alain Lamassoure sah das Problem wie folgt:

„[...] les 279 directives à adopter en quatre ans dans le cadre de l'Acte unique représentent un rythme annuel de production de règles juridiques supérieur de moitié à celui du Parlement français. Elles requièrent donc un contrôle démocratique attentif.“<sup>264</sup>

Die Reformdiskussion im Rahmen des *Loi Josselin* vom 10. Mai 1990 war nicht durch eindeutige parteipolitische Cleavages geprägt. Die sozialistische Regierung unterstützte die zurückhaltende Position des bürgerlichen Senats, der den Gesetzesvorschlag des Abgeordneten Josselin (PS) zunächst mehrheitlich ablehnte. Die Positionierung gegenüber dem Reformprojekt war von Normvorstellungen über exekutive und legislative Aufgaben innerhalb des europäischen Verhandlungssystems und von der Verteidigung der Vorrechte der ständigen Ausschüsse motiviert.<sup>265</sup> Der Kompromiss bestimmte schließlich als Aufgabe der Délégation: „[...] suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne [...] afin d'assurer l'information de leur assemblée respective.“<sup>266</sup> Die erweiter-

<sup>260</sup>Die erste Anhörung fand 1984 unter restriktiven Bedingungen statt: Anhörungen waren nur einmal im Jahr möglich und mussten von beiden Délégations (AN und Sénat) gemeinsam durchgeführt werden; vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 67). Siehe zur mangelhaften Information durch die Regierung auch Cot (1982, 34); vgl. auch Blanquet (1995, 28).

<sup>261</sup>Vgl. Cot (1982, 35).

<sup>262</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 65f.).

<sup>263</sup>Vgl. Nicoud (1995, 188).

<sup>264</sup>Alain Lamassoure, zit. nach Assemblée nationale (1998, 68); s.a. *J.O.R.F. AN, séance du 11 avril 1989*, 97; s.a. Nicoud (1995, 188).

<sup>265</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 145).

<sup>266</sup>Zit. nach Nuttens/Sicard (2000, 64).

ten Informationsrechte der Délégation waren die Basis für den Ausbau ihrer Position innerhalb des Ausschusssystem. Als Wegmarken in Richtung größerer Parlamentsbeteiligung gelten schließlich der neu in die Verfassung aufgenommene Art. 88-4 C, die Parlamentsreform von 1992 sowie das Gesetz vom 10. Juni 1994.<sup>267</sup> Drei europakritische Abgeordnete standen als treibende Kraft hinter den Reformen; sie besaßen nach dem Sieg der Rechten bei den Parlamentswahlen 1993 eine strategische Positionen innerhalb des Organigramms der Nationalversammlung: Parlamentspräsident Philippe Séguin (RPR), der Vorsitzende der *Commission des Lois* Pierre Mazeaud (RPR) und der Vorsitzende der Délégation Robert Pandraud (RPR) konzipierten die parlamentarische Ebene als Gegengewicht zur allzu integrationsfreundlichen Regierung. Manche Beobachter verweisen hierbei zu Recht auf eine paradoxe Situation, in der sich die Erben der gaullistischen Tradition befanden: Um die Souveränitätsrechte des Nationalstaates zu verteidigen, wurde nicht etwa die Exekutive gestärkt, sondern – potenziell zu Ungunsten der Regierung – das Parlament.<sup>268</sup>

### Mitgliedschaft

Die Délégation ist kein vollwertiger Parlamentsausschuss, wenngleich sie diesem *de facto* in ihren Kompetenzen kaum noch nachsteht.<sup>269</sup> Eine Besonderheit besteht darin, dass die 36 Mitglieder zusätzlich in einem ständigen Ausschuss vertreten und nach dem Prinzip der „doppelten Repräsentation“ ausgewählt sind.<sup>270</sup> Zum einen müssen sie – wie bei anderen Organen auch – die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln, zum anderen wird eine ausgeglichene Repräsentanz der sechs ständigen Ausschüsse angestrebt. Tatsächlich sind aber die Abgeordneten aus der *Commission des affaires étrangères* überrepräsentiert, während solche aus dem Verteidigungsausschuss nur selten den Weg in die Délégation finden. Dies verweist noch auf die traditionelle Verbindung zwischen Europa- und Außenpolitik und dem eingeschränkten Handlungsrahmen der europäischen Ebene, die in der Verteidigungspolitik noch wenige Kompetenzen besitzt.<sup>271</sup>

Auch in der Délégation stammt der Vorsitzende – wie in den ständigen Ausschüssen üblich – aus den Mehrheitsfraktionen. Er nimmt – wie die Aus-

<sup>267</sup>Mit dem Gesetz von 1994 wurden die beiden *Délégations parlementaires* (der AN und des Sénats) zu *Délégations pour l'Union européenne* umbenannt; vgl. *Loi n°90-385* vom 10. Mai 1990 und *Loi n°94-476* vom 10. Juni 1994.

<sup>268</sup>Vgl. *Le Monde* 19. Mai 1993, 12.

<sup>269</sup>Siehe zur Diskussion um die Umwandlung der Délégation in einen vollwertigen Ausschuss Nuttens/Sicard (2000, 65f.).

<sup>270</sup>Ein Doppelmandat ist nach dem französischen Parlamentsrecht nur deshalb möglich, weil es sich bei der Délégation nicht um einen vollwertigen Ausschuss handelt. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in zwei Ausschüssen ist unzulässig. Eine weitere Eigenart besteht darin, dass die Mitgliedschaft am Anfang der Legislaturperiode festgelegt wird und nicht wie bei den ständigen Ausschüssen nach jeder Session (theoretisch) neu zusammengestellt wird.

<sup>271</sup>Vgl. die Tabelle in *Assemblée nationale* (1998, 75).

schussvorsitzenden – an der *Conférence des Présidents* teil (Art. 48-1 GOAN). Gleichzeitig ist er der wichtigste Ansprechpartner der Regierung für europäische Angelegenheiten, was ihm im Eilverfahren innerhalb des Art 88-4 C das Privileg gibt, im Namen der *Délégation* Stellung zu einer europäischen Vorlage zu nehmen.<sup>272</sup> Die *Délégation* hat eine flexible Sitzungsorganisation: Beratungen werden einmal wöchentlich durchgeführt, können aber auch zwischen den Sessio- nen stattfinden, um eine fortlaufende Kontrolle der europäischen Rechtsetzung zu ermöglichen.

### Öffentlichkeit/Nicht-Öffentlichkeit

Normalerweise finden die Sitzungen der *Délégation* unter Ausschluss der Öffent- lichkeit statt, und ihre Ergebnisse unterliegen der Vertraulichkeit. Die Öffent- lichkeit der Verhandlungen kann aber beschlossen werden. Die Kommuni- kationsfunktion des Parlaments stärkte das Gremium durch die seit Dezember 1995 auch über das Internet zugänglichen Sitzungsprotokolle und das parallel zum *Bulletin des commissions* seit Anfang 1996 veröffentlichte *Bulletin de la Délégation pour l'Union européenne*.

### Informationsbeschaffung

Bereits das Ratifizierungsgesetz zur Einsetzung der EWG und der Euratom vom 2. August 1957 sah einen zur Abstimmung vorgesehenen jährlichen Re- chenschaftsbericht der Regierung vor. Der Regimewechsel von 1958 ließ diese Bestimmungen in Vergessenheit geraten; sie wurden nie umgesetzt.<sup>273</sup> Die Kom- munikation der Regierung verbesserte sich erst substanziell mit dem *Loi Josselin* vom 10. Mai 1990, dem *Loi Pandraud* vom 10. Juni 1994<sup>274</sup> sowie den Entschei- dungen des Premierministers von 1995 und 1996, auch Dokumente, die Titel V und VI des EUV sowie das Schengener-Abkommen betreffend, weiterzugeben. Die Regierung muss

„[...] dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne [überweisen].“<sup>275</sup>

Damit ist eine umfassende Information über alle Dokumente der EG/EU recht- lich gesichert. Diese umschließt auch die programmatischen Schriften der Kom- mission, wie die Weiß- und Grünbücher (die aber mittlerweile wie alle offiziellen

<sup>272</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 77).

<sup>273</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 28).

<sup>274</sup>*Loi n°90-385* vom 10. Mai 1990, geändert durch das *Loi°94-476* vom 10. Juni 1994; siehe zur Entstehungsgeschichte Weber-Panariello (1995, 145).

<sup>275</sup>*Art. 6bis de l'ordonnance n°58-1100* vom 17. November 1958, abgedr. in Assemblée natio- nale (1998, 232f.); zit. nach Nuttens/Sicard (2000, 64).

Dokumente der EG/EU direkt von den europäischen Institutionen übermittelt werden)<sup>276</sup> und die Unterrichtung über den Stand der laufenden Verhandlungen (Art. 6bis Ordonnance 58-1100). Ergänzt und überschritten werden diese Bestimmungen durch den 1992 neu in die Verfassung eingefügten Artikel 88-4 C (s.u.). Mit diesen Bestimmungen hat sich auch das Verhalten der Regierungsakteure gewandelt, denn bis zum Amsterdamer Vertrag musste das Parlament noch um die Durchsetzung seiner Informationsrechte kämpfen.<sup>277</sup> Bei der Europapolitik hat der parlamentarische Wandel innerhalb von zehn Jahren zu einer – auch in der Praxis – umfassenden Unterrichtung geführt, wobei sich die Délégation als wichtigster Akteur an der Schnittstelle zwischen Informationsgewinnung und -verarbeitung etablierte.<sup>278</sup>

Damit steht nicht mehr die Quantität, sondern – so der stellvertretende Vorsitzende der Délégation Christian Philip – die Qualität der Informationen im Vordergrund.<sup>279</sup> Vermisst werden beispielsweise erklärende Zusätze wie regierungsinterne Positionspapiere, Memoranden, Gutachten zu Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung u.a. Die Délégation muss diese Informationen meist unter großem Zeitaufwand selbst zusammensuchen. Auch wird bemängelt, dass die Unterrichtung über laufende Verhandlungen noch nicht zufriedenstellend verläuft. Allerdings, so Philip, ist dies auch ein individuelles Problem der Abgeordneten, denn diese könnten in einzelnen Bereichen auch stärker nachhaken. Eine weitere Schwierigkeit ist die Masse an Vorlagen: Zwischen 1993 und 2002 erhielt die Délégation durchschnittlich 1.872 Dokumente pro Jahr. Die Auswahl der näher betrachteten Texte erleichtert Art. 88-4 C, da dieser nur bei gesetzesrelevanten Vorlagen für Akte der EU Anwendung findet (durchschnittlich 222 pro Jahr).<sup>280</sup> Das autonome Verordnungsrecht der Regierung (Art. 37 C) wirkt zwar einschränkend auf die Tätigkeitsbereiche des Parlaments, hilft aber in diesem Fall, die Informationsflut zu filtern und das Parlament im Dschungel der EU-Vorlagen etwas zu entlasten.

---

<sup>276</sup>Eine Ausnahme besteht lediglich bei den sogenannten „actes à caractère nominatif“, deren genaue Bestimmung unklar ist; es handelt sich dabei um Ernennungsakte innerhalb des Titels VI EUV, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen (z.B. Terrorismusbekämpfung, Drogenfahndung); vgl. Weber-Panariello (1995, 148).

<sup>277</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 85ff.); siehe zur Entwicklung der Informationsrechte auch AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 228).

<sup>278</sup>Einige Autoren sehen nach wie vor eine Abhängigkeit von der Regierung, die die Informationsweitergabe aus strategischen Gründen nutzen soll; vgl. Szukala/Rozenberg (2001, 238 u. 245). Befragte Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung und Abgeordnete bestätigten dies nur für als geheim eingestufte Dokumente des II. Pfeilers; siehe Fn. 276.

<sup>279</sup>*Gespräch mit Christian Philip*; siehe zu dieser Klage bereits AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 229f. u. 351); s.a. Weber-Panariello (1995, 150), der vermutet, dass Informationen dem Parlament absichtlich unterschlagen werden, da der SGCI über die Verhandlungspositionen der Regierung informiert ist. Diese These konnte mit Hilfe der geführten Interviews für die 12. LP nicht bestätigt werden.

<sup>280</sup>Siehe die Tabelle 28, S. 319.

Seit 1990 darf die Délégation auch Regierungsmitglieder und externe Sachverständige anhören. Insbesondere diese Möglichkeit hat die Kommunikationsfrequenz zwischen Regierung, europäischen Akteuren und der Délégation erheblich ausgeweitet und garantiert eine unabhängige Informationsgewinnung. Durchschnittlich kam es zwischen 1997 und 2002 zu 17 Anhörungen pro Jahr, wovon 8 auf Regierungsvertreter entfielen.<sup>281</sup> Es besteht nach wie vor allerdings der Wunsch nach einer besseren Koordinierung, insbesondere mit den Tagungen des Ministerrates „[...] afin qu'à terme chacune de [réunions] puisse être précédée et suivie par un échange entre le Gouvernement et les députés.“<sup>282</sup>

Bedeutung für die Informationsfunktion erhielten in den 1990er Jahren auch die *Rapports d'Information*, die den halbjährlichen Pflichtbericht durch ein gezielteres Berichtswesen ersetzen. Die Abgeordneten entfalteten hierbei eine große Produktivität: In der X. Legislaturperiode veröffentlichten 29 (!) Mitglieder der Délégation mindestens einen Bericht und zwischen 1997 und 2001 erschienen durchschnittlich 27 Berichte pro Jahr.<sup>283</sup> Die Délégation hat hierbei ein Selbstbefassungsrecht und ist in der Zahl ihrer Veröffentlichungen nicht eingeschränkt. Inhaltlich behandeln die Publikationen folgende Themen: (1) Rechtsetzungsakte im Rahmen oder (2) außerhalb des Art. 88-4 (z.B. Preisfestlegung für Landwirtschaftsprodukte); (3) Rechtsetzungsakte den Titel V und VI des EUV betreffend; (4) allgemeine Themen (Uruguay-Runde, WTO, Schengen etc.); (5) interparlamentarische Treffen.<sup>284</sup> Sie erscheinen als offizielle Parlamentsdokumente innerhalb der Serie *Documents d'information de l'Assemblée nationale* und sind seit 1996 auch über das Internet zugänglich. Die französischen Europaabgeordneten erhalten innerhalb des an sie einmal monatlich verschickten „Dossier de session“ ebenfalls solche Texte, die sich auf die Tagesordnung des EP beziehen.<sup>285</sup> Insbesondere hierdurch konnte die Linkage- und Informationsfunktion des Parlaments nach innen und nach außen für eine interessierte Öffentlichkeit ausgebaut werden.

## Informationsverarbeitung und -bewertung

Allein Informationsrechte sind noch keine Mitspracherechte. Erst durch effiziente Informationsbearbeitung und -bewertung können die parlamentarischen Ak-

<sup>281</sup>Vgl. die Tabelle in AN/Délégation, *Document d'information n°05/2004* (2004, 12).

<sup>282</sup>Zit. nach Assemblée nationale (1998, 83); s.a. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 352, s.a. 226).

<sup>283</sup>Vgl. AN/Délégation, *Document d'information n°05/2004* (2004, 13).

<sup>284</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 236ff.); s.a. Assemblée nationale (1998, 92f.).

<sup>285</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 247ff.); s.a. Assemblée nationale (1998, 93f.). Auch die Pflege von Netzwerkstrukturen innerhalb der französischen Verwaltung hat seit dem EUV zugenommen. Das „nationale Lobbying“ (Doutriaux/Lequesne) wird durch das SGCI seit 1985 mit einer eigenen Abteilung „Parlament“ unterstützt. Sie soll den Informationsfluss zwischen der Regierung und den französischen Abgeordneten im EP erleichtern; vgl. Doutriaux/Lequesne (2001, 132f.).

teure auch auf eine Wirkung ihrer Arbeit hoffen. In europapolitischen Materien waren aber hierfür weder die Regelungen des Art. 6bis Ordonnance 58-1100 ausreichend, noch die anderen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten. Die Diskussion um den Maastricht-Vertrag bot eine Gelegenheit, diese Situation zu ändern. Hierbei hatte beim Referendum eine breite französische Öffentlichkeit „[...] zum ersten Mal überhaupt die demokratische Legitimation des Integrationsprozesses in Frage gestellt.“<sup>286</sup> Auch rechtlich war der Moment günstig, da der Ratifizierungsvertrag nach der Entscheidung des *Conseil constitutionnel* eine Verfassungsänderung notwendig machte.<sup>287</sup> Wie in Deutschland kamen die Vorschläge zur Stärkung des Parlaments aus seiner Mitte.<sup>288</sup> Dieser Kontext in Verbindung mit einer Minderheitsregierung und dem bikameralen Verfahren erlaubte den parlamentarischen Akteuren nach Szukala „[...] virulente Veto- in konkrete Bargaining-Positionen [...]“<sup>289</sup> zu verwandeln und mehr Mitwirkungsrechte durchzusetzen. In der Reformdiskussion wurde auch auf die traditionelle geographische Aufteilung des Staatshandelns nach „innen“ und „außen“ eingegangen. Sie war bis dato die Basis der Gewaltenteilungstheorie bei außenpolitischen Materien, obwohl der europäische Integrationsprozess die theoretischen Prämissen brüchig gemacht hatte. Michel Perez, Vorsitzender der Délégation, drückte dies wie folgt aus:

„La Constitution de 1958 établit un partage entre les responsabilités de l'exécutif, notamment en matière de négociations internationales, et celles qui incombent à la représentation nationale. Mais où est le partage lorsque le législateur est réduit, dans des matières législatives importantes, au rôle de moine copiste des compromis de la vingt-cinquième heure élaborés dans le secret des bureaux bruxellois?“<sup>290</sup>

Auch in der Erklärung des Senators Yves Guéna kommt die Zwitterhaftigkeit der EU und deren Konsequenzen für die gewaltenteilige Konzeption der französischen Verfassung zum Ausdruck:

„Je sais bien que, par tradition, notamment selon notre Constitution, la négociation des traités est l'affaire de l'exécutif et non du Parlement. Je sais également que nous ne disposons en ce domaine, non plus qu'en nul autre, du pouvoir d'injonction vis-à-vis du Gouvernement. Mais le conseil des ministres de la Communauté n'est pas un lieu de négociation diplomatique. Un ministre français, lorsqu'il siège à Bruxelles, exerce un pouvoir

<sup>286</sup> Weber-Panariello (1995, 163); siehe hier auch zum Vorstehenden. Beim Referendum vom 20. September 1992 billigten die Wähler den EUV nur mit einer knappen Mehrheit von 51,05%.

<sup>287</sup> Vgl. *Décision n°92-308 DC du 9 avril 1992*, Recueil, 55ff.

<sup>288</sup> Siehe zur Diskussion ausführlich AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 9ff.); s.a. Szukala (1998, 258), Weber-Panariello (1995, 163); siehe zu den Entstehungsbedingungen auch Blanquet (1995, 19ff.).

<sup>289</sup> Szukala (1998, 261).

<sup>290</sup> Zit. nach Assemblée nationale (1998, 104); s.a. *J.O. Débats AN, 2ème séance du 5 mai 1992*, 862.

législatif, notre pouvoir. Il n'est donc pas anormal qu'il agisse au nom du Parlement tout autant que du Gouvernement.“<sup>291</sup>

Die am 25. Juni 1992 durch den *Congrès du Parlement* verabschiedete Verfassungsänderung führte schließlich den Art. 88-4 C ein, der die parlamentarischen Akteure enger mit dem Rechtsetzungsverfahren der EU assoziiert, indem er Entschlüsse zu Vorlagen der EG/EU erlaubt.<sup>292</sup> In der aktuellen Fassung lautet der Artikel:

„Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.“

„Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.“<sup>293</sup>

Diese Reform wird zu Recht als „révolution tranquille“ (Pandraud) des rationalisierten Parlamentarismus gewertet. Denn der Verfassungsrat verbot den Kammern 1959 Entschlüsse mit Ausnahme die Geschäftsordnung betreffender Inhalte zu verabschieden.<sup>294</sup> Zu groß war die Angst, das Parlament könnte durch dieses Verfahren wieder zu alter Stärke zurückfinden und damit den Bestand der Regierung gefährden. Rechtliche Verpflichtungen erwachsen für die Exekutive aus Art. 88-4 C nach wie vor nicht, die Stellungnahmen entfalten gleichwohl eine politische Wirkung (s.u.).<sup>295</sup> Auch hat sich der Premierminister seit 1994 zu einer *réserve d'examen parlementaire* verpflichtet.<sup>296</sup> Seither müssen die französischen Minister vor ihrer Teilnahme an den Ratssitzungen überprüfen, ob im Parlament Entschlussesanträge zu einem der im Rat zu behandelnden Texte vorliegen. In diesem Fall garantiert die Regierung mindestens eine einmonatige Zeitspanne (beginnend mit der Überweisung an die Kammern), innerhalb derer sie die europäischen Verhandlungen nur unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Stellungnahmen führt und Entscheidungen so lange blockiert, bis

<sup>291</sup>Zit. nach Assemblée nationale (1998, 105); s.a. *J.O. Débats Sénat, séance du 9. juin 1992*, 1488.

<sup>292</sup>Vgl. *Loi n°92-2623* vom 22. April 1992.

<sup>293</sup>Art. 88-4 C nach einer weiteren Verfassungsänderung durch das *Loi constitutionnelle n°99-49* vom 25. Januar 1999; siehe zu Details des Verfahrens, insbesondere die Bestimmungen für die Übermittlung von Dokumenten durch das SGCI und die *réserve parlementaire* betreffend Sauron (1998, 98ff.); s.a. die zusammenfassenden Tabellen in Sauron (2000, 72ff.).

<sup>294</sup>Vgl. *D.C. n°59-2* vom 17., 18. und 24. Juni 1959.

<sup>295</sup>Vgl. *D.C. n°59-2* und *D.C. n°59-3* sowie die Ergänzung bzw. Bestätigung durch *D.C. n°92-314* vom 17. Dezember 1992; vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 79f.).

<sup>296</sup>Abgedr. in Roussillon (1995, 273ff.); siehe zur Bestätigung des Parlamentsvorbehalts das Rundschreiben des Premierministers, in: *JORF du 17 décembre 1999*, 18.800ff.



das Parlament zum Gegenstand Stellung genommen hat.<sup>297</sup> Der Parlamentsvorbehalt wird für das bessere Informationsgebaren der Regierung verantwortlich gemacht, denn solange diese nicht verpflichtet war, mögliche Positionen abzuwarten, stand eine frühzeitige Überweisung von Dokumenten nur dann auf der Prioritätenliste ganz oben, wenn die exekutiven Akteure eine Entschließung in ihrem Sinne im Rat einsetzen wollten.<sup>298</sup>

Auch bei diesem Verfahren kam es zu einer zunehmenden Ausweitung der parlamentarischen Rechte. In seiner ersten Fassung berücksichtigte der Artikel keine Dokumente aus den Titeln V und VI des EUV.<sup>299</sup> Sie wurden erst seit einer Regierungsentscheidung 1995 überwiesen, wobei für diesbezügliche Vorlagen bis zur Verfassungsreform von 1999 nur Stellungnahmen verabschiedet werden konnten. Seither umschließt die Bestimmung alle Dokumente der EG/EU mit gesetzesrelevanten Inhalten – andere (Grünbücher, Dokumente der GASP u.a.) können ebenfalls überwiesen werden.<sup>300</sup> Die Entscheidung über den materiellen Gehalt der Dokumente fällt die Regierung, die sich allerdings an die vom *Conseil d'État* vorgelegten Stellungnahmen hält.<sup>301</sup> Es ist jedoch zweifelhaft, ob das Kriterium „Gesetzesrelevanz“ für eine Trennung in wesentliche und unwesentliche EU-Vorlagen geeignet ist.<sup>302</sup> So erhalten die Abgeordneten zahlreiche – andere Mitgliedstaaten betreffende – Texte fiskalischer Natur, während Vorschläge zur Preisfestlegung bei landwirtschaftlichen Produkten nicht direkt übermittelt werden. Viele französische Abgeordnete sind durch diese Texte aber

---

<sup>297</sup>Vgl. *Assemblée nationale* (1998, 137). Um die mögliche Blockade europäischer Entscheidungen zu verhindern, wurde gleichzeitig ein beschleunigtes Verfahren in den Kammern eingeführt. Dabei kann der Vorsitzende auf Verlangen der Regierung die *réserve* Kraft seines Amtes aufheben; erzwingen kann die Regierung dies jedoch nicht. Die *Délégation* hat mehrmals diesbezügliche Anfragen negativ beschieden; vgl. *Assemblée nationale* (1998, 140ff.). Entschärft wird das Zeitproblem auch durch das Protokoll Nr. 9 des Amsterdamer Vertrages, in dem ein Zeitraum von sechs Wochen zwischen Vorschlag und Beschlussfassung festgelegt wird, um den nationalen Parlamenten ausreichend Zeit zur Stellungnahme einzuräumen; vgl. Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union 1997.

<sup>298</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 184).

<sup>299</sup>Bereits 1995 gab es im Rahmen des verfassungsändernden Gesetzes vom 4. August 1995 den Versuch, das Verfahren auch auf den 2. und 3. Maastricht-Pfeiler auszuweiten. Dies wurde aber von der Regierung mit dem Hinweis auf die exekutiven Vorrechte in der Außenpolitik verhindert; vgl. AN/*Délégation*, *Rapport d'information n°1189* (1998, 23 u. 29f.).

<sup>300</sup>Verfassungsrechtlich ist die Regierung nach der Entscheidung des Verfassungsrates nicht dazu verpflichtet Texte, die nicht dem Gesetzgebungsbereich zuzuordnen sind, an die Kammern weiter zu geben; vgl. *n°92-315 D.C.*; s.a. AN/*Délégation*, *Rapport d'information n°1436* (1994, 50); zur mangelhaften Übermittlungspraxis bis Mitte der 1990er Jahre siehe AN/*Délégation*, *Rapport d'information n°1436* (1994, 52ff.) und Weber-Panariello (1995, 165ff.).

<sup>301</sup>Siehe ausführlich zu diesem Verfahren Sauron (1998, 102ff.) u. Sauron (2000, 79ff.); s.a. Aguila (1995).

<sup>302</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 168 u. 119); s.a. AN/*Délégation*, *Rapport d'information n°1189* (1998, 24).

unmittelbar in ihrem Wahlkreis betroffen.<sup>303</sup> Gleichwohl sprechen sich Praktiker auch für die Beibehaltung dieser Regel aus, da sie den „Geist der Verfassung“ widerspiegelt und als Filter komplexitätsreduzierend wirkt, indem die Zahl der zu behandelnden Texte auf die gesetzesrelevanten eingeschränkt wird, ohne dass grundsätzlich „politische“ Dokumente (wie z.B. Grünbücher) vom Verfahren ausgeschlossen sind.<sup>304</sup> Nicht in den Anwendungsbereich des Art. 88-4 C fallen die internationalen Verträge, welche die EU mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen schließt. Hier ist das Parlament auf die *ex post* Kontrolle durch das Ratifikationsverfahren nach Art 54 C beschränkt.

Das Verfahren für die Behandlung von Unionsvorlagen kontrollierten zu Beginn der 1990er Jahre fast ausschließlich die ständigen Ausschüsse; es kam dabei häufig vor, dass Texte bereits vor ihrer Überweisung von den Gemeinschaftsinstitutionen oder im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen angenommen waren beziehungsweise wurden, was aus der begleitenden Kontrolle eine (wirkungslose) *ex post* Kontrolle machte.<sup>305</sup> Diese Defizite führten zu mehreren Änderungen der GOAN (18. November 1992, 26. Januar 1994 und 10. Oktober 1995), wobei die Untersuchungs- und Initiativfunktion der Délégation ausgebaut und das Verfahren effizienter gestaltet wurde. Die Délégation hat nun ebenfalls Vorschlagsrecht für Entschließungen und besitzt, indem sie systematisch alle von der Regierung überwiesenen Vorlagen behandelt, eine Filterfunktion. Die Unionsvorlagen werden von der Délégation an einen federführenden Ausschuss mit oder ohne Vorschlag für einen Entschließungsantrag weitergeleitet.<sup>306</sup> Die Überweisungspraxis zeigt, dass eine Einschränkung der materiellen Rechtsetzungsbefugnisse nationaler Parlamente durch die Tätigkeit der EU in den 1990er Jahren vornehmlich bei wirtschaftlichen und finanzpolitischen Issues bestand (vgl. Tabelle 29, S. 319).

Die Verteilung der EU-Vorlagen als Parlamentsdrucksachen erlaubt auch den einzelnen Parlamentariern, Entschließungsanträge einzubringen. Das im Schaubild 3.2 zusammengefasste Verfahren hat deshalb neben den Ausschüssen auch individuelle Abgeordnetenrechte in der Europapolitik gestärkt.<sup>307</sup> Im Normalfall steht aber die Délégation am Ursprung der Entschließungsanträge.

<sup>303</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 64ff.).

<sup>304</sup>Vgl. zu dieser Argumentation AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 32ff.).

<sup>305</sup>Von 52 zwischen Dezember 1993 und Ende Februar 1994 überwiesenen Dokumenten waren über 1/3 schon definitiv verabschiedet; vgl. Assemblée nationale (1998, 135); s.a. ausführlich mit zahlreichen Fallbeispielen AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 36ff.).

<sup>306</sup>Nach Einführung des Verfahrens kam es manchmal dazu, dass konkurrierende Entschließungsanträge – je nach Materie – parallel an unterschiedliche Ausschüsse weitergeleitet wurden. Dies war zeitlich aufwendig und erschwerte die Herausbildung einer gemeinsamen Position. Seither werden alle Entschließungsanträge und Berichte zu einer Vorlage an einen der sechs ständigen Ausschüsse gebündelt überwiesen. Stellungnahmen und Änderungsanträge können zusätzlich von den anderen Ausschüssen (oder auch der Délégation) eingebracht werden; vgl. zu dieser Problematik AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 24f.).

<sup>307</sup>Siehe zu einer detaillierten Darstellung Weber-Panariello (1995, 174ff.).

In der 11. LP (1997-2002) gab es nur noch fünf Anträge einzelner Abgeordneter, während 55 aus der Délégation stammten.<sup>308</sup> Die Ausschussphase ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet. Zunächst ist sie zeitlich streng geregelt, was der Regierung im Ministerrat erlaubt, den Parlamentsvorbehalt geltend zu machen. Des Weiteren müssen die Entschließungsanträge auf Verlangen der Regierung, eines Fraktionsvorsitzenden oder – falls die Délégation einen Vorschlag gemacht hat – innerhalb eines Monats von den Ausschüssen bearbeitet werden (Art. 151-2 GOAN).<sup>309</sup> Während dieser Zeitspanne können andere Ausschüsse Stellungnahmen abgeben. Die Doppelmitgliedschaft erlaubt, dass der Berichterstatter der Délégation diese Funktion auch im federführenden Ausschuss ausübt. Dies erhöht die Synergieeffekte und strafft das Verfahren.

Folgt eine Annahme des Entschließungsantrages durch den federführenden Ausschuss, kann dieser auf zwei Wegen rechtskräftig werden: (1) Acht Tage nach der Verteilung des Ausschussberichtes können Regierung, Ausschuss- beziehungsweise der Délégationsvorsitzende sowie die Fraktionsvorsitzenden eine Aufnahme in die TO verlangen. Änderungsanträge können in diesem Fall noch innerhalb von vier Tagen eingereicht werden (Art. 151-3 GOAN). Die Annahme beziehungsweise Ablehnung des Textes findet dann während der Plenarsitzung statt. Das entspannte Verhältnis der Regierung zu den europapolitischen Aktivitäten des Parlaments zeigt sich dadurch, dass die Exekutive noch keinen Versuch unternommen hat, durch ihre Vetomacht bei der prioritären Tagesordnung Entschließungsanträge zu behindern.<sup>310</sup> (2) Erfolgt keine Aufnahme in die TO, wird der Entschließungsantrag ohne öffentliche Diskussion angenommen (vereinfachtes Verfahren), wobei die Ausschusssitzung an die Stelle der Plenarsitzung tritt. Zu Recht wird dieses Verfahren kritisiert, da es weniger öffentlichkeitswirksam ist und die Kommunikation von Parlament und Regierung kaum fördert.<sup>311</sup> Tabelle 11 gibt Auskunft über diese Praxis.

Die Hälfte aller im Plenum behandelten Anträge wurde in der 10. LP (1993-1997) von der Regierung auf die TO gesetzt.<sup>312</sup> Hinter dieser Strategie steht meist der Versuch, die gouvernementale Verhandlungsposition innerhalb des Rates mit einem Parlamentsbeschluss zu stärken. Auffallend ist die erheblich geringere Zahl der im Plenum behandelten Entschließungen in der 11. LP (1997-2002). Dies wird im Selbstdarstellungsdiskurs damit erklärt, dass man die Debatte nach dem Regierungswechsel wichtigen Texten vorbehalten wollte.<sup>313</sup> Doch ist eher zu vermuten, dass viele Entschließungsanträge aus koalitions-

---

<sup>308</sup>In der 10. LP lag das Verhältnis noch bei 77 zu 41; vgl. Tabelle 30, 320.

<sup>309</sup>Diese enge Frist wird von Praktikern nur im Falle einer unmittelbar bevorstehenden Entscheidung des Ministerrates als sinnvoll betrachtet. In anderen Fällen würde sie die ohnehin knappen Zeitressourcen innerhalb der Ausschussarbeit zusätzlich beanspruchen; vgl. *Assemblée nationale* (2000, 89).

<sup>310</sup>Vgl. Nuttens/Sicard (2000, 70).

<sup>311</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 176 u. 179).

<sup>312</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 18).

<sup>313</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 18).

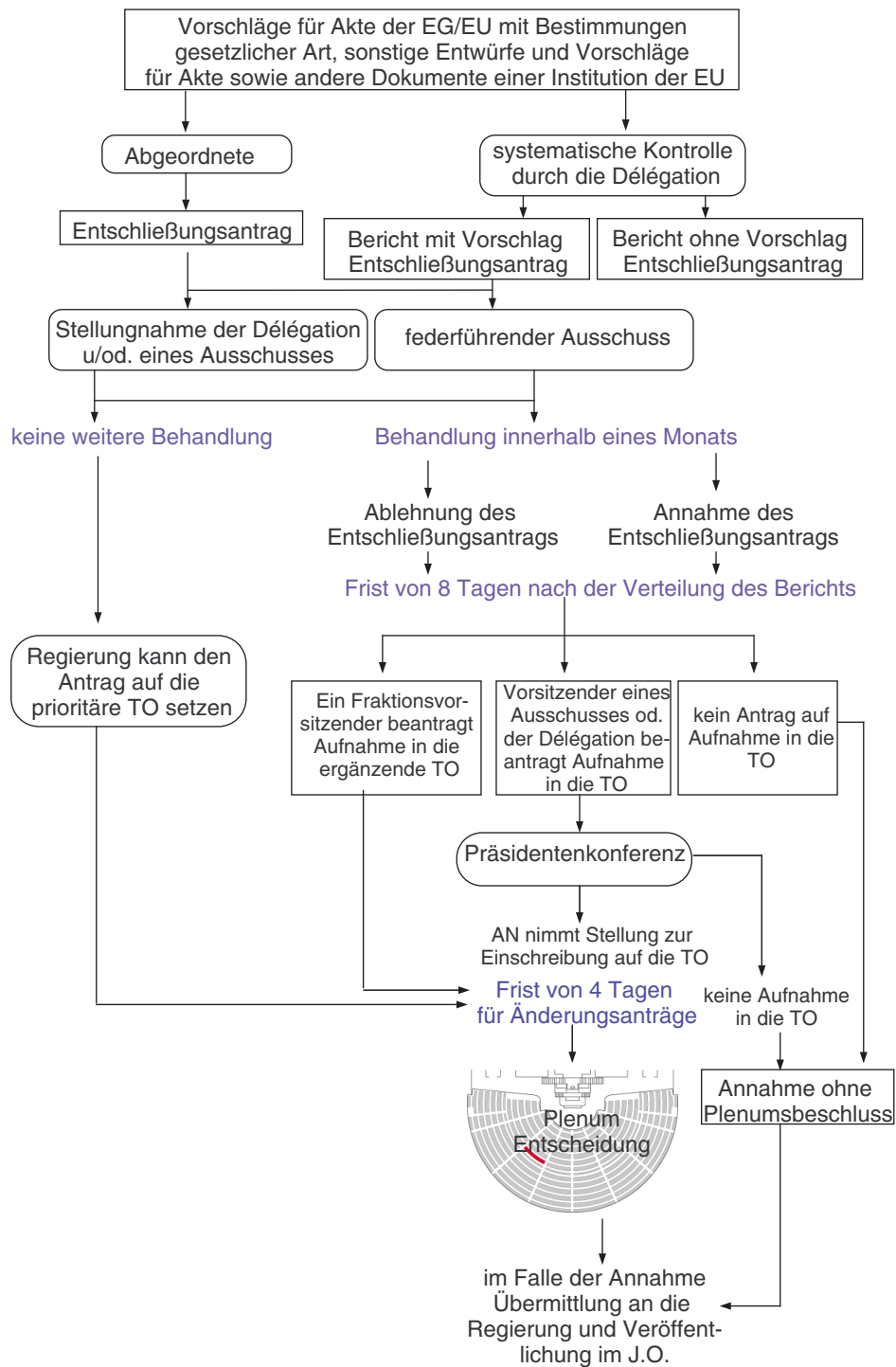


Abbildung 3.2: Verfahren nach Art. 88-4 C

Quelle: Geringfügig ergänzte Fassung des Schaubildes in Assemblée nationale (1998, 223).

Tabelle 11: Annahme von Entschliefungen nach Plenardebatte und vereinfachtem Verfahren 1992-2002.

| Annahme mit ...         | 1992 | 1993 | <b>9. LP</b> | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | <b>10. LP</b> |
|-------------------------|------|------|--------------|------|------|------|------|------|---------------|
| Debatte                 | 0    | 0    | <b>0</b>     | 6    | 14   | 7    | 5    | 0    | <b>33</b>     |
| vereinfachtem Verfahren | 0    | 0    | <b>0</b>     | 5    | 8    | 11   | 13   | 4    | <b>41</b>     |
| Summe                   | 0    | 0    | <b>0</b>     | 11   | 22   | 18   | 18   | 4    | <b>74</b>     |

| Annahme mit ...         | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | <b>11. LP</b> |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Debatte                 | 0    | 2    | 5    | 0    | 1    | 0    | <b>8</b>      |
| vereinfachtem Verfahren | 8    | 10   | 7    | 11   | 5    | 2    | <b>43</b>     |
| Summe                   | 8    | 12   | 12   | 11   | 6    | 2    | <b>51</b>     |

Quelle: Berechnungen des Autors

internen Gründen nicht bis ins Plenum vorgedrungen sind. Die von 1997 bis 2002 regierende Koalition zwischen PS, Grünen und PCF umfasste mit den Kommunisten auch einen „europaskeptischen“ Partner, und insbesondere den Sozialisten konnte nicht daran gelegen sein, durch die öffentliche Behandlung konfliktträchtiger europapolitischer Materien, wie beispielsweise der Privatisierung des öffentlichen Dienstes, zusätzliche Spannung in die „pluralistische Linke“ zu bringen.<sup>314</sup>

Die Entschliefungen müssen zwar auf ein im Rahmen des Art. 88-4 C übermitteltes Dokument Bezug nehmen, die Abgeordneten haben aber bei der Redaktion des Textes große Freiheiten. Im Zeitraum von 1993 bis 2002 nahm die Nationalversammlung insgesamt 125 Entschliefungen (durchschnittlich 12,5 pro Jahr) an, wobei etwa 6% aller als gesetzesrelevant übermittelten Texte (222) berücksichtigt wurden.<sup>315</sup> Inhaltlich bestehen sie weitgehend aus Beobachtungen und Forderungen an die Regierung.<sup>316</sup> Eine qualitative Auswertung aller bis 2003 angenommenen Texte nach Inhalten zeigt Tabelle 12. Hier wird deutlich, wie weit die EU bereits in die klassischen Bereiche des Staatshandelns vorgedrungen ist.

Als Hauptstoßrichtungen der parlamentarischen Kontrolle nennt eine Fallstudienuntersuchung die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sowie die eng damit zusammenhängende Verteidigung französischer Interessen.<sup>317</sup> Viele Entschliefungen üben Kritik an der Notwendigkeit eines Handelns der europäischen Ebene beziehungsweise an der juristischen Basis der vorgeschlagenen Rechtsakte und beinhalten damit eine Subsidiaritätskontrolle.

<sup>314</sup>So auch *Gespräche mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*.

<sup>315</sup>Siehe die Tabelle 28, S. 319.

<sup>316</sup>Siehe zum Abdruck der Entschliefungen bis 1994 AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 89ff.).

<sup>317</sup>Siehe zum Nachfolgenden Nuttens/Sicard (2000, 73ff.).

Tabelle 12: Inhalte der angenommenen Entschliefungen 1993-2003 (20. Juni 2003)

| Politikfeld                           | Anzahl <sup>a</sup> |
|---------------------------------------|---------------------|
| Binnenmarkt                           | 21                  |
| Handelspolitik                        | 20                  |
| EU-Budget                             | 16                  |
| Öffentlicher Dienst                   | 14                  |
| nationales Budget/Fiskalpolitik       | 13                  |
| Landwirtschafts- und Fischereipolitik | 13                  |
| Justizpolitik                         | 8                   |
| EU-Institutionen                      | 7                   |
| Außenpolitik der EU                   | 7                   |
| Umweltpolitik                         | 6                   |
| Arbeitsmarktpolitik                   | 5                   |
| Sozialpolitik                         | 4                   |
| Subsidiarität                         | 3                   |
| Strukturfonds/Regionalfonds           | 3                   |
| Finanzpolitik                         | 2                   |
| Gesundheitspolitik                    | 1                   |
| Sonstige                              | 1                   |

Quelle: Autor

<sup>a</sup>Die Summe spiegelt nicht die tatsächliche Zahl aller Entschliefungen wider, da manche mehrere Politikfelder berührten und deshalb doppelt oder dreifach gezählt wurden. Auch lassen sich Inhalte oft nicht klar voneinander trennen. So beziehen sich z.B. zahlreiche Entschliefungen zum Binnenmarkt auch auf den öffentlichen Dienst. In der Kategorie „öffentlicher Dienst“ wurden hier nur Entschliefungen aufgenommen, die explizit auf diesen auch hinwiesen. Gleiches gilt für die Kategorie „Subsidiarität“, die zwar nur drei mal direkt erwähnt wurde, aber in weit mehr Entschliefungen als Kritikpunkt inhaltlich angesprochen wurde.

Zugleich achten die Parlamentarier auf die Einhaltung des kommissionseigenen Kompetenzrahmens, um die Entscheidungsprärogativen des Ministerrats zu verteidigen. Nur auf diese Arena haben sie über die Regierungskontrolle Einflusschancen. Eine große Zahl von Entschliefungen behandelt Policies mit besonderen nationalen Implikationen, insbesondere in der Landwirtschafts- und Fischereipolitik sowie im öffentlichen Dienst. Dies ist wenig verwunderlich, denn die französischen Abgeordneten sind hier unmittelbar mit den Interessen ihrer Wähler verbunden. Diese Politikfelder stellen in Frankreich Wirtschaftsfaktoren mit hohem Stellenwert dar und finden deshalb in der politischen Kultur einen entsprechend privilegierten Platz, was sich in der Mobilisierungsfähigkeit der Medien oder der verschiedenen Interessengruppen widerspiegelt. In diesem Sinne erfüllen die Abgeordneten ihre (nationale) Interessenaggregations- und Repräsentationsfunktion und tragen zugleich zur territorialen Repräsentation ihrer Wähler auf der europäischen Ebene bei.

Die angenommenen Entschliefungen stehen meist im Einklang mit der Regierungsposition, und über die Hälfte der im Plenum behandelten Texte kam auf die von der Exekutive geprägte prioritäre Tagesordnung.<sup>318</sup> Manche Auto-

<sup>318</sup>Vgl. AN/Délégation, *Rapport d'information n°1189* (1998, 20f.).

ren vermuten deshalb, dass die Regierungsakteure das Verfahren „instrumentalisieren“, um ihre Verhandlungsposition im Rat zu stärken.<sup>319</sup> Der Minister für europäische Angelegenheiten beschrieb diese Strategie 1993 wie folgt:

„Il importait qu’après avoir recueilli l’avis du Sénat, le Gouvernement puisse disposer de la résolution de l’Assemblée nationale de façon à faire état auprès de ses partenaires du soutien de toute la représentation nationale aux orientations exprimées par les représentants du Gouvernement français au Conseil des ministres à Bruxelles.“<sup>320</sup>

Ähnlich argumentiert auch einer der Erfinder des Verfahrens Pierre Mazeaud: „J’ai toujours affirmé que l’article 88-4 [...] était destiné à aider le Gouvernement.“<sup>321</sup> Die Instrumentalisierungsthese mag nur zum Teil zutreffen, da in den Entschlüssen auch Kritik an den Regierungspositionen formuliert wird und die Eigendynamik parlamentarischer Verfahren sich der Regierungskontrolle entziehen kann<sup>322</sup>; zugleich verweist sie aber auf die Stärkung der gouvernementalen Akteure bei internationalen Verhandlungen, wenn diese eine einheitliche nationale Position durch den symbolischen Parlamentsbeschluss nachweisen können. Im Sinne einer nationalen Interessenpolitik stärken die Entschlüsse die Regierungsvertreter bei den internationalen Verhandlungen. Für ihre Annahme reicht zwar die Parlamentsmehrheit aus, Konsens im parlamentarischen Verfahren stärkt jedoch zusätzlich die symbolhafte Ausstrahlung, weshalb diesbezügliche Strategien innerhalb des Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses in den Vordergrund rücken.

### 3.3 Vergleichende Zusammenfassung

Die Untersuchung der Ausschussebene ergab zunächst höchst unterschiedliche Ausgangsbedingungen in den beiden Parlamenten: Während es sich beim Bundestag um ein hoch ausdifferenziertes Gremienparlament handelt, ist die Nationalversammlung durch verfassungsrechtliche Vorgaben in ihren Möglichkeiten, arbeitsteilige Strukturen aufzubauen, erheblich beschränkt. Dies erschwerte die Reformen im Rahmen der Anpassung an die europäische Ebene, verhinderte sie aber nicht. Die Suche nach geeigneten Mitwirkungsstrukturen in der Europapolitik verlief in beiden Parlamenten parallel zum Integrationsstand der EU und kann als Beispiel einer nachholenden Parlamentarisierung der supranationalen Ebene im Rahmen des nationalstaatlichen Entscheidungssystems verstanden werden. Insgesamt bestätigte sich der Trend in parlamentarischen

<sup>319</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 133) u. Kamann (1997, 113); ähnlich auch Gaillard (1993, 737).

<sup>320</sup>Zit. nach Assemblée nationale (1998, 160); s.a. *J.O.R.F., Débats AN, séance du 8 octobre 1993*, 4030 u. 4046; vgl. auch AN/Délégation, *Rapport d’information n°1436* (1994, 82) und Weber-Panariello (1995, 180).

<sup>321</sup>Zit. nach Weber-Panariello (1995, 180); s.a. *AN Débats 28 avril 1994, 1286*.

<sup>322</sup>Vgl. Weber-Panariello (1995, 180).

Regierungssystemen zu spezialisierten und ausdifferenzierten Verfahren. Diese machen nicht nur dem Plenum Konkurrenz, sondern können es mittlerweile auch formell ersetzen, was die parlamentarische Öffentlichkeitsfunktion beeinträchtigt. Gleichwohl besteht keine eindeutige Wechselbeziehung zwischen der Stärkung des Ausschusssystem und einer Schwächung des Plenums, wie die Untersuchung der Öffentlichkeitsstrukturen zeigen wird.<sup>323</sup>

Die Institutionalisierung des EU-Systems war die Voraussetzung für die erfolgreiche Anpassung der nationalen Parlamente an die europäische Ebene. Auf globaler Ebene existiert ein solcher Rahmen nicht, und die Entscheidungsfindung ist erheblich fragmentierter, so dass eine Adaptation an die unterschiedlichen Zeitstrukturen internationaler Organisationen größere Schwierigkeiten bereitet. Tatsächlich ergaben sich in beiden Parlamenten keine diesbezüglichen strukturellen Neuerungen. Immerhin bemühten sich aber beide Parlamente auf der Ausschussebene, die Informationslage zu verbessern. Dies geschieht im Bundestag durch Enquete-Kommissionen, die gleichzeitig auch einen Ort für den Dialog mit gesellschaftlichen Akteuren bereitstellen und insofern Öffentlichkeitsfunktionen stärken. In der Assemblée nationale konnte diesbezüglich eine stärkere Berichtstätigkeit nachgewiesen werden.

Die Mitwirkungsrechte bei der transnationalen Politik haben sich deshalb signifikant nur in der Europapolitik verändert, wobei in beiden Parlamenten die Anpassung des Ausschusssystem an die europäische Ebene gelang. Auffallend ist der Abbau des bis in die 1990er Jahre beklagten Informationsdefizits bei der Europapolitik mittels einer besseren Unterrichtung durch die Regierung sowie die europäischen Institutionen und der Anhörung auch internationaler Akteure. Die kontrollierende Tätigkeit der Abgeordneten geht damit über ihr nationales politisches System hinaus, was den Handlungsrahmen der Parlamente erweiterte. Assemblée nationale und Deutscher Bundestag sind so zu (mittelbaren) Akteuren der europäischen Ebene geworden.<sup>324</sup> Ihre Aktivität umfasst hierbei vornehmlich Informations- und Kontrollrechte; zusätzliche Vetorechte wurden ihnen hingegen nicht zugestanden. Der Einfluss auf die materielle Gestaltung der Europapolitik geschieht rechtlich unverbindlich und ist durch eine lange Entscheidungskette gekennzeichnet, deren Ende sich dem nationalen Parlament entzieht.

Mit der Beseitigung der Informationslücken sind gleichwohl neue strukturelle Probleme entstanden: Die Masse der zur Verfügung stehenden Daten stellt heute das größte Organisationsproblem dar und bedroht die parlamentarischen Akteure mit *Overload*. Der EU-Ausschuss und die Délégation sind durch die Breite der behandelten Themen bei fachspezifischen Beratungen oft überfordert, denn ihr Querschnittscharakter erschwert eine Spezialisierung.<sup>325</sup> Hinzu kommen die unterschiedlichen Zeitstrukturen der europäischen und nationalen Ebene. Der

---

<sup>323</sup>Siehe Kap. Öffentlichkeitsstrukturen, S. 199.

<sup>324</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 50); s.a. Hauck (1999, 66).

<sup>325</sup>In diesem Sinne für den AfEU auch Sterzing/Tidow (2001, 280ff.).



allgemeine Rat tagt monatlich, die Fachräte in unterschiedlichen Zeitabständen und der AStV wöchentlich. In den 53 Kalenderwochen des Jahres hält der AfEU nur in 21 reguläre Sitzungen ab. Meist stehen dabei mehrere Ratssitzungen gleichzeitig auf der Tagesordnung, was ebenfalls zur Überlast beiträgt.<sup>326</sup> Auch in der Assemblée nationale sind die Zeitstrukturen nur eingeschränkt mit der europäischen Ebene kompatibel. Die Session beginnt im Oktober und endet im Juni, wobei sie verfassungsrechtlich auf 120 Tage beschränkt ist (Art. 28 C).

Der Schwerpunkt des Europaausschusses im Bundestag liegt eher auf der Richtungskontrolle als auf einer spezifischen Leistungskontrolle zu europäischen Rechtsnormen, er ähnelt damit in seiner Funktion dem Auswärtigen Ausschuss.<sup>327</sup> Die Reformen verfolgten das Ziel, das Parlament aus der „Ratifizierungslage“ zu lösen, in die es durch die Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene gekommen war. Innerhalb des Kontrollzyklus sollten die Aktivitäten verstärkt auf die *ex ante*-Kontrolle verschoben werden. Der AfEU wird in diesem Zusammenhang vom Selbstdarstellungsdiskurs gerne als „[...] zentraler Ort des europapolitischen Entscheidungsprozesses“<sup>328</sup> bezeichnet; andere Autoren sprechen vorsichtiger von einer zentralen Entscheidungsarena im Bundestag.<sup>329</sup> Letzteres trifft eher den Kern der Sache, wenngleich die diskursiven Austauschbeziehungen zwischen Regierung und Parlament ein „erhebliches politisches Gewicht“<sup>330</sup> besitzen. Im Mittelpunkt der Anpassungsstrategien steht die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Voraussetzung für eine effiziente Leistungspolitik auf der europäischen (wie globalen) Ebene sind Konsensstrategien nationaler Akteure. So spricht Fuchs davon, dass „[...] auf dem wichtigen Gebiet der Europapolitik deutsche und europäische Interessen am wirkungsvollsten im Konsens zwischen Bundesregierung und Bundestag vertreten werden können.“<sup>331</sup> Auch andere Autoren vertreten diese Position. Das wichtigste Funktionsprinzip des AfEU sei „[...] das Bemühen, über die Parteigrenzen hinweg zu gemeinsamen Auffassungen in grundlegenden Fragen der Europapolitik zu gelangen.“<sup>332</sup> Das Gremium spielt damit die Rolle eines „supportive scrutiniizer“<sup>333</sup>, wobei seine Entscheidungen die Verhandlungspositionen der Regierung stärken. Kooperative Verfahren zwischen Mehrheit und Minderheit sind auf Grund politisch-kultureller Voraussetzungen im Bundestag wahrscheinlicher als in der Assemblée nationale, zumal die Opposition über eine wesentlich günstigere Ausgangslage verfügt. Am erfolversprechendsten kann die Arbeit des

<sup>326</sup>So auch Sterzing/Tidow (2001, 283f.).

<sup>327</sup>In diesem Sinne auch Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 21).

<sup>328</sup>Wieczorek (1996, 331), Fuchs (2003, 16), Sterzing/Tidow (2001, 277f.).

<sup>329</sup>Vgl. Hölscheidt (2001, 130).

<sup>330</sup>Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 25).

<sup>331</sup>Fuchs, in: <http://www.bundestag.de>. Fuchs betont den „Konsenszwang“ des Grundgesetzes, das die Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesregierung als ein Verhältnis der „Zusammenarbeit“ (EUZBBG) kennzeichnet.

<sup>332</sup>Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 51); ähnlich Krause (1998, 149f.).

<sup>333</sup>Hölscheidt (2001, 140).

Ausschusses bewertet werden, wenn er seine Öffentlichkeitsfunktion, z.B. durch öffentliche Sitzungen, stärkt. Als „Plenum im Kleinen“<sup>334</sup> wirbt er für die europäische Integration nach innen und außen, was auch als seine „raison d’être“ bezeichnet wird.<sup>335</sup> Bleibt die Öffentlichkeit ausgeschlossen, ist der Mehrwert für die Transparenz des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses hingegen nur gering.

Die Konsensstrategien stehen noch stärker im Mittelpunkt der Arbeit des AuswA. Er wird in der Literatur nicht als zentrale Institution für die Formulierung der Außenpolitik eingeschätzt.<sup>336</sup> Manche Autoren sehen überhaupt keinen effektiven Einfluss<sup>337</sup> oder bezweifeln seine eigenständige Akteursqualität.<sup>338</sup> Einfluss wird hier erst deutlich, wenn die Koordinierungsstrategien zwischen Regierung und Parlament scheitern und die Regierungsfaktionen „nicht mitgenommen werden“ (Iran-Politik Kinkels) oder der parteiübergreifende Grundkonsens brüchig wird (Bündnispolitik der Bundesregierung im Vorfeld des zweiten Irak-Krieges). Die hierdurch möglichen parteipolitischen Blockaden sind potenziell für alle beteiligten Akteure schädlich<sup>339</sup>: Für die Regierung, weil sie die heimische Unterstützung in den internationalen Verhandlungen nicht als Trumpf ausspielen kann, für die Opposition, weil ungünstige Verhandlungsergebnisse der supranationalen Arenen auch über die Legislaturperiode hinaus Auswirkungen besitzen.

In der Assemblée nationale hat die CAE seit Ende der 1970er Jahre, als sie als „[...] friendly club run with much talent, courtesy and distinction by Maurice Couve de Murville, which meets once a week to talk of this and that“<sup>340</sup> beschrieben wurde, innerhalb des parlamentarischen Systems an Bedeutung gewonnen. So konnte eine intensivere Kommunikationskultur des Ausschusses nachgewiesen werden, was sich vor allem im Rahmen einer seit Anfang der 1990er Jahren ausgebauten Anhörungspraxis zeigt. Die Hearings erlauben der CAE eine von der Regierung unabhängige Informationsgewinnung und damit mehr Autonomie bei ihren Entscheidungen. Doch was hat die CAE zu entscheiden? Der eigentliche außenpolitische Impulsgeber ist der Staatspräsident, der der Kontrolle des Parlaments nicht zugänglich ist. Die Gesetzgebungsfunktion fällt bescheiden aus, wenngleich seit einigen Jahren eine etwas großzügigere Vorlagepraxis der Regierung bei internationalen Verträgen beobachtet wird.<sup>341</sup> Auch sind diese nur in Ausnahmefällen konfliktuell, wie etwa die Vertragsänderungen der EU, womit die Kritikfunktion der Opposition zusätzlich geschwächt wird.

---

<sup>334</sup>Pflüger (2000, 232 u. 243).

<sup>335</sup>*Gespräch mit Dr. Friedbert Pflüger*; ähnlich *Gespräch mit Kurt Bodewig*.

<sup>336</sup>Majonica (1976, 118f.).

<sup>337</sup>Vgl. Schweitzer (1980, 24).

<sup>338</sup>Nach Karl/Krause (1978, 73) ist der AuswA weniger ein selbständiger Akteur als vielmehr ein „verschwiegener Mitwisser“.

<sup>339</sup>*Gespräch mit Dr. Friedbert Pflüger*.

<sup>340</sup>Cot (1980, 13f.).

<sup>341</sup>Vgl. Dhommeaux (1987, 1468f.).

Auch im stärker kompetitiv eingestellten französischen Parlament zeigen sich in der Außenpolitik in vermindertem Maße Konsensstrategien, bei denen die Definition des einträglichsten nationalen Interesses im Mittelpunkt steht. So erhält auch die Opposition – wenn auch in bescheidenem Umfang – Berichte. Borjon sieht gar einen „consensus quasi général“<sup>342</sup> und kritisiert, dass dieser die Debatte und das öffentliche Bewusstsein um die Problemzusammenhänge behindere.<sup>343</sup> Dies ist aber nur zum Teil richtig, denn die Kommunikationsbeziehungen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition können auch als Positivsummenspiele verstanden werden, insofern die Regierung Interesse hat, sich in hochsensiblen Bereichen wie z.B. der Truppenentsendung auf eine breite parlamentarische Zustimmung stützen zu können, um genügend gesellschaftlichen Rückhalt für ihre Position zu besitzen.<sup>344</sup> Damit wirkt das ausschusseigene Verhandlungssystem im Sinne einer Richtungskontrolle, auch ohne dass Vetorechte vorhanden sind. Diese (diskurstheoretische) Sichtweise relativiert die These, wonach einzig der Vorsitzende Kontrollfunktionen ausübt.<sup>345</sup>

Die Ausschussstrukturen zur Kontrolle der Europapolitik entwickelten sich gleichzeitig zu denen im Bundestag. Auch in Frankreich war der Integrations sprung durch die EEA und den EUV die Initialzündung für eine Verbesserung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte. Die verfassungsrechtliche Einschränkung bei der Ausbildung arbeitsteiliger Strukturen führte zur Einrichtung einer Délégation an Stelle eines Ausschusses. Diese mauserte sich jedoch innerhalb eines Jahrzehnts zur zentralen parlamentarischen Struktur und fungiert heute *de facto* als siebter Ausschuss. Die Délégation hat wie der AfEU eine pädagogische Rolle, da sie europapolitische Materien erklärt und transparenter macht. Wie mehrere Gesprächspartner betonten hat dies nach innen zu einer Entschärfung innerparteilicher Cleavages zwischen europakritischen und europaphilen Abgeordneten und damit zur zunehmenden Akzeptanz der Integration beigetragen.<sup>346</sup> Für den Dialog mit der Gesellschaft sind die öffentlichen Anhörungen und die umfangreiche Publikationstätigkeit (*Rapport d'Information*) von Bedeutung: sie stärken die parlamentarische Öffentlichkeitsfunktion.

Der entscheidende Unterschied zum Gremium des Bundestages ist die stärkere Orientierung auf die Sach- und Leistungskontrolle. In diesem Sinne erfüllt die Délégation die Funktionen eines Filters, Analysten und Warners.<sup>347</sup> Sie tritt vor allem dann in Erscheinung, wenn französische Interessen durch die Brüssler Arena bedroht werden. Auch dies geschieht oft über die Parteigrenzen hinweg.<sup>348</sup> Inwieweit die Entschließungen nach Art. 88-4 den parlamentarischen Akteuren Einflusschancen bieten lässt sich nicht eindeutig ausmachen. Die Berücksichti-

---

<sup>342</sup>Borjon (1992, 61).

<sup>343</sup>Vgl. Borjon (1992, 4).

<sup>344</sup>*Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

<sup>345</sup>So Cot (1982, 25); ähnlich Borjon (1992, 59).

<sup>346</sup>*Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung; ebs. Gespräch mit Christian Philip.*

<sup>347</sup>*Gespräch mit Robert Pandraud; s.a. den Kommentar in Assemblée nationale* (1998, 72).

<sup>348</sup>In diesem Sinne auch AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 23).

gung der parlamentarischen Positionen entspricht in vielen Fällen einem Positivsummenspiel, denn die Regierung nutzt sie als „instrument diplomatique nouveau“<sup>349</sup>. Mit der Position des Parlaments im Rücken erhalten ihre Argumente im Ministerrat mehr Gewicht. Auch dies stärkt die Konsensorientierung unter den parlamentarischen Akteuren, deren Chancen gehört zu werden in dem Maße steigen in dem sie als Einheit auftreten.<sup>350</sup> Die von Nuttens/Sicard aufgeführten Fallbeispiele zeigen, dass so Richtlinien verhindert, bei anderen substantielle Änderungen durchgeführt oder gar Vorschläge des Parlaments umgesetzt wurden.<sup>351</sup>

Die „homöopathischen“ Terraingewinne der Assemblée nationale sind nicht zuletzt auf einen allgemeinen Mentalitätswandel bei den Entscheidungsträgern im vorparlamentarischen Raum zurückzuführen. Hierbei spielte das Bewusstsein um die Aushöhlung der nationalen Souveränitätsrechte eine wichtige Rolle. Es kam zu einer „strategischen Institutionenpolitik“ (Szukala), die das marginalisierte und schwache Parlament wieder mehr in den Vordergrund rückte. Aus der heimischen Unterstützung sollen Verhandlungsvorteile in den supranationalen Arenen folgen. Diese Strategie gelang nicht zuletzt dank einer gewissen Entideologisierung der parlamentarischen Parteien<sup>352</sup> im Verbund mit einem insgesamt schwächer ausgebildeten Konfliktpotenzial bei transnationalen Policies, eine Entwicklung, die in den letzten zwanzig Jahren zu beobachten war.<sup>353</sup> Insgesamt haben sich Befürchtungen, wonach die Bestimmungen des Art. 88-4 eine „prime substantielle à l’eurosepticisme“<sup>354</sup> seien, nicht bewahrheitet. Vielmehr erlaubt der Wandel auch dem französischen Parlament nunmehr (mittelbaren) Einfluss auf Materien auszuüben, die ihm kaum noch zur Regelung zur Verfügung stehen (Landwirtschaft, WTO etc.).<sup>355</sup> Kurz: In europapolitischen Materien steht es nicht mehr gänzlich im Abseits.

<sup>349</sup>Zit. nach Assemblée nationale (1998, 159f.).

<sup>350</sup>Siehe hierzu auch die Diskussion zwischen Henri Nallet und Michel Barnier, in: *Le Monde* 25. November 1998, 6.

<sup>351</sup>Vgl. Nuttens/Sicard (2000, 84f.). Die These von der Orientierung an der Sach- und Leistungskontrolle wird zudem durch die Möglichkeit des Parlaments gestützt, sich bei der Implementierung von Richtlinien auf die verabschiedeten Entschlüsse zu beziehen und eine entsprechende Anpassung an seine Positionen zu verlangen; siehe zu einem Fallbeispiel Assemblée nationale (1998, 162). Diesem Ziel dient auch der Art. 151-4 GOAN, der bei Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Richtlinien, die zuvor Gegenstand einer Entschlüsselung waren, vom Ausschussbericht eine Beurteilung über die Berücksichtigung der parlamentarischen Positionen verlangt; siehe zur Entwicklung dieser Kontrolle AN/Délégation, *Rapport d’information n°1436* (1994, 85ff.) und den *Rapport d’information n°2459 du 20 décembre 1995* „sur les suites données aux résolutions adoptées par l’Assemblée nationale en application de l’article 88-4 de la Constitution.“

<sup>352</sup>Die Entideologisierungsthese gilt nicht für das Parteiensystem, in dem neue radikale Kräfte an Bedeutung gewonnen haben (Front national, extreme Linke).

<sup>353</sup>So weist Kessler beispielsweise eine schwächere Rechts/Links-Cleavage bei den diplomatischen Aktivitäten Frankreichs nach; vgl. Kessler (1999).

<sup>354</sup>Carcassonne (2002, 343).

<sup>355</sup>Vgl. ähnlich Nuttens/Sicard (2000, 77).

# Öffentlichkeitsstrukturen – die Plenumsebene

„Man hält diese Reden, damit das Volk sie höre; man hält diese Reden vor den Wählern von morgen; man hält sie, um den Bürgern die Gründe darzutun, warum man sich so und nicht anders verhielt – wie sonst sollte der Wähler beim nächsten Wahlgang wissen, wessen er sich bei dieser oder jener Partei zu versehen hat?“

CARLO SCHMID, zit. nach: Kaiser, Carl-Christian: Stichwort Plenum. Deutscher Bundestag. Referat Öffentlichkeitsarbeit. Bonn 1999.

«Par suite de l'apparition de nombreuses théories psychologiques, sociologiques et économiques qui font de l'Homme la victime, plus ou moins dépendante et par conséquent pré-déterminée, de « forces » ou de « facteurs », la foi en l'importance du débat a constamment décliné. Les Parlements sous leur forme classique sont des assemblées délibérantes autant que représentatives. Le rôle de la délibération est allé en décroissant au cours des dernières années et surtout depuis la seconde guerre mondiale. Là où des éléments communistes constituent une proportion assez considérable des membres des corps Législatifs, on affirme de plus en plus que discussions et débats sont viciés par la rigidité dogmatique de la position des Communistes. On ne considère plus en général ni les débats ni les délibérations comme des moyens efficaces d'atteindre la vérité. La majorité parlementaire est considérée du point de vue de sa fonction représentative comme appelée essentiellement à « déclarer » la volonté de la majorité que l'on tient pour pré-existante et préconçue ».

CARL J. FRIEDRICH (1954): *Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires*, 133.

Die „Debatte“ ist sowohl historisch wie semantisch eng mit dem Parlament verbunden.<sup>356</sup> Die Abgeordneten Häuser des klassischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert waren ganz Redeparlamente mit *ad-hoc* eingesetzten Ausschüssen und nur wenigen arbeitsteiligen Strukturen. Das englische Parlament hat diese Organisationsweise noch am längsten konserviert.<sup>357</sup> Geblieben von dieser

<sup>356</sup>Die Wortwurzel von „Parlament“ liegt im altfranzösischen *parlement* und dem mittellateinischen *parlamentum*, deren semantischer Kern auf *parler* (sprechen) basiert. Unter dem Begriff verstand man folglich zunächst „Unterredung“, „Verhandlung“ und „Versammlung“, später dann die institutionalisierten Versammlungen von Repräsentanten und schließlich auch die Tagungsgebäude; vgl. mit weiteren Literaturangaben Boldt (1978, 649).

<sup>357</sup>Vgl. von Beyme (1999, 219).

Tradition ist der enge Zusammenhang zwischen öffentlicher Rede und Gegenrede und der Erfüllung von Parlamentsfunktionen. Die am englischen Modell orientierte normative Parlamentarismustheorie stellt deshalb die Deliberation in den Mittelpunkt ihrer Argumentation. Die öffentliche Verhandlung ist nach Hennis die Hauptfunktion des Parlaments; die „produktive Arbeit“ beziehungsweise die Gesetzgebung könne dahingegen auch von anderen Institutionen geleistet werden.<sup>358</sup> Gestützt wird diese Sichtweise von Diskurstheorien, die auf die entscheidende Rolle des sprachlichen Austausches für die Veröffentlichung von Politik hinweisen. So betont Zeh: „Das bloße Sehen oder Hören von physischen Vorgängen durch eine Mehrzahl oder Vielzahl von Beobachtern zugleich schafft dem Vorgang noch keine Öffentlichkeit, sondern erst die gegenseitige Vermittlung des Beobachteten, seine Deutung, Einordnung und Bewertung.“<sup>359</sup> Auch kann die Legitimität politischer Herrschaft in „[...] Gemeinschaften, die nicht religiös oder durch einen Einheitsmythos – Priesterherrschaft, Gottesgnadentum, historischer Determinismus der gesellschaftlichen Entwicklung u.a. – vorgeordnet und vorabgeeignet, sondern in Interessen, Werten, Weltanschauungen und Seinsdeutungen pluralistisch und folglich im Prinzip uneinig sind“<sup>360</sup>, nur über den zyklischen Prozess der Begründung gesichert werden. Es ist letztlich die „Uneinigkeit“, welche den diskursiven Verfahren ihre ganze Bedeutung gibt. So ermöglicht die Tolerierung und Institutionalisierung des Dissens pluralistischer Gesellschaften in Form einer parlamentarischen Opposition die Kanalisierung der potenziell gewalttätig ausgetragenen gesellschaftlichen Konflikte und verwandelt diese in eine verbale Auseinandersetzung über das Für und Wider politischer Entscheidungen. Dies wird zu Recht als „[...] one of the greatest and most unexpected social discoveries that man has ever stumbled onto“<sup>361</sup> betrachtet. Die Rationalität des parlamentarischen Entscheidungsprozesses ist entsprechend im diskursiven Dreieck von Opposition, Regierungsmehrheit und Adressaten der Debatte verankert.<sup>362</sup> Die Bereitstellung eines Raumes, in dem idealtypisch „[...] Diskussions- und Handlungsprozesse [...] argumentativer und auch transparenter ablaufen“<sup>363</sup> ist vielleicht die wichtigste Funktion von Parlamenten, die damit eine Stabilisierungs- und Demokratisierungsaufgabe für das Gemeinwesen wahrnehmen.

---

<sup>358</sup> Vgl. Hennis (1971, 68ff.).

<sup>359</sup> Zeh (1989a, 918).

<sup>360</sup> Zeh (1989a, 920). Die Verfassungsordnung demokratischer Staaten kann zugleich als „Reordeung“ verstanden werden, die den Staat zur Veröffentlichung seines Handelns zwingt und die Bürger in die Entscheidungsfindung einbezieht (z.B. Art. 5 GG): „Sie zwingt den Staat zur öffentlichen Auseinandersetzung, zur öffentlichen Darstellung der Gründe seines Handelns und zur Rechtfertigung nicht nur der einzelnen Akte, sondern auch seiner Natur im ganzen“ (Zeh 1989a, 922).

<sup>361</sup> Dahl (1966, xvf.).

<sup>362</sup> Vgl. ähnlich Ehrenzeller (1993, 26) und Hennis (1971, 72).

<sup>363</sup> Ismayr (1996, 74).

Der zentrale Ort hierfür ist die Plenardebatte. Die Abgeordneten schlüpfen bei dieser Gelegenheit in eine kompetitive Rolle, welche sie in den Ausschussverhandlungen nicht in gleichem Maße verkörpern. In der Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition entstehen symbolische Diskurse, sie verknüpfen die politischen Entscheidungen mit Personen und haben letztlich eine hohe Relevanz, da sie in Abstimmungen münden.<sup>364</sup> Ausgefeilte Regeln kanalisieren die Diskussion im Plenum, deren Normen demokratischen Gleichgewichtsanforderungen entsprechen müssen. Die Plenardebatte entwickelte sich dabei geschichtlich von einem frei gestalteten Diskussionsforum zu „[...] eine[r] Zeremonie, ritualisiert wie ein Tango.“<sup>365</sup> Tatsächlich hat die Moderne mit ihren Rationalisierungs- und Formalisierungsprozessen auch diese Struktur nicht ausgespart. Die Verregelung schritt parallel zur Institutionalisierung ideologischer Konfliktlinien voran, deren Beherrschung bald nicht mehr durch ein hinsichtlich Zeit und Themen unabhängiges Rederecht möglich war.<sup>366</sup> Zentral sind dabei die Oppositionsrechte, die eine angemessene Repräsentanz der Minderheit bei den Redezeiten und bei der Aufstellung der Tagesordnung garantieren sollten.

Im Dreieck der politischen Kommunikation muss neben der Opposition und der Regierungsmehrheit noch die kritische Öffentlichkeit als Adressat der Debatte für die Rückkopplung demokratischer Prozesse vorhanden sein. Ein solches Publikum ist seit dem 19. Jahrhundert rein national organisiert; für die europäische Ebene existiert es erst in Ansätzen und für die globale fehlt es gänzlich – sieht man von den transnational organisierten Unternehmen und sozialen Bewegungen ab. Der Bedeutungsgewinn der supranationalen Ebenen bei der Normsetzung fordert deshalb die Kommunikationsfunktion der Volksvertretungen in doppelter Weise heraus: *Erstens* sind die Bürger weiterhin auf die nationalen Parlamente als Vermittlungsinstanz demokratischer Prozesse angewiesen. Die Parlamentarisierung der supranationalen Ebenen – auch das Europäische Parlament – konnte an dieser Situation bisher wenig ändern.<sup>367</sup> *Zweitens* geht das Mandat der Abgeordneten nicht nur über ihren Wahlkreis, sondern auch über die nationalen Grenzen hinaus, insofern als drängende Zukunfts- und Überlebensfragen eine gemeinwohlorientierte Politik erfordern, die auch die „äußeren“ Verhältnisse bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen muss.

Die Parlamentarismustheorie hat zwei gegensätzliche Interpretationsschulen für die Plenumsarbeit hervorgebracht.<sup>368</sup> Auf der einen Seite steht die „Kreativonstheorie“, die der Plenardebatte zentrale Funktionen für die Entscheidungsfindung zuweist. Sie ist ein der Aufklärung nahe stehendes Überbleibsel des konstitutionellen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts und betrachtet die Rede und Gegenrede als einen zu einer höheren Wahrheit vorstoßenden dialek-

---

<sup>364</sup>Vgl. Marschall (1999, 102f.).

<sup>365</sup>Vgl. von Beyme (1997, 244).

<sup>366</sup>Vgl. von Beyme (1999, 220).

<sup>367</sup>In diesem Sinne auch Wiczorek (1996, 340); siehe zur Parlamentarisierung der supranationalen Ebenen Kap. Netzwerkstrukturen, S. 237.

<sup>368</sup>Siehe zum Folgenden Zeh (1989, 923).

tischen Prozess. Skeptischer gegenüber der rationalen Entscheidungsfähigkeit des Individuums ist hingegen die „Legitimationstheorie“, die sich im Rahmen des gruppenorientierten Parlamentarismus durchsetzte. Auch hier besitzt die Debatte eine wichtige Rolle für das Parlamentsgeschehen; sie ist aber normalerweise nicht entscheidungsrelevant, sondern begründet die Entscheidung nur. Abgeordnete treten dabei weniger als individuelle Akteure, denn als fraktionsorientierte Rollenträger auf.<sup>369</sup> Aus dieser Sicht entsteht die Positionsfestlegung in der Regel nicht aus der Debatte, sondern im Vorfeld durch Ausschüsse, Koalitionsrunden, Fraktionsitzungen und informelle Gespräche.<sup>370</sup> Die Diskussion im Plenum hat die Aufgabe, die zahlreichen nicht-öffentlichen Etappen der Vor- und Teilentscheidungen nachvollziehbar zu machen:

„Die öffentliche Plenardebatte bezieht sich nun auf jene vielgestaltige vorausgegangene Debatte, faßt sie verdichtet zusammen, ordnet sie gleichsam zu einem Modell der Auseinandersetzung, welches Struktur und Profil dessen für die gesamte Öffentlichkeit transparent macht, was auf den verschiedenen Stufen und Ebenen in den Entscheidungsprozeß eingeflossen oder aus ihm ausgesondert worden ist. Nur so kann die Plenardebatte ihren Wert als ein selbst für nicht konkret Beteiligte erfaßbares Konzentrat eines weit komplexeren Entscheidungsprozesses sowie als Symbol und Beweis dessen gewinnen, daß dieser von den Amts- und Rollenträgern nunmehr abgebildete argumentative Prozeß tatsächlich stattgefunden hat.“<sup>371</sup>

Die beiden Schulen ließen sich jeweils auch als „idealistisch“ und „realistisch“ bezeichnen. Dabei hat insbesondere die Legitimationstheorie den Vorteil, nicht von vornherein hohe normative Ansprüche an die Plenumsdiskussion heranzutragen. Auch spricht aus empirischer Sicht für sie, dass Überzeugungsdebatten mit offenem Ausgang oder mit Aufhebung des Fraktionszwanges nur selten vorkommen (z.B. Hauptstadtentscheidung Bonn/Berlin).<sup>372</sup>

Wenn also nicht die Entscheidungsfunktion den wesentlichen Wert des „Committee of the full house“ ausmacht, muss dieser in der öffentlich wirksamen Kontrolle gesucht werden. Empirische Untersuchungen zum Einflusspotenzial von Plenardebatten und deren Wandel stecken allerdings noch in den Kinderschuhen. So gibt es mit wenigen Ausnahmen weder für Deutschland noch für Frankreich Arbeiten zur Aufteilung der Diskussionszeiten auf die Parlamentsfunktionen (Kontrolle, Gesetzgebung) oder zur Klassifizierung und inhaltlichen Nutzung einzelner Debattenformen (Regierungserklärungen, Geschäftsordnungsde-

---

<sup>369</sup>Vgl. Zeh (1989, 925); von Beyme bezeichnet die Idee des „agierenden Individuums“ im Parlament gar als „archaische Vorstellung“; vgl. von Beyme (1999, 220).

<sup>370</sup>Vgl. von Beyme (1997, 249).

<sup>371</sup>Zeh (1989, 932).

<sup>372</sup>Dies muss dialektische Erkenntnisprozesse nicht ausschließen. Ismayr sieht Chancen hierzu u.a. bei Aussprachen über Berichte der Bundesregierung, der Enquete-Kommissionen, Großen Anfragen sowie bei zeitoffenen und weniger strukturierten Grundsatzdebatten ohne Vorlagen; vgl. Ismayr (1996, 81).



batten, Fragestunden u.a.).<sup>373</sup> Entscheidend für die Bedeutung des Plenums sind die Medien, von deren Vermittlungsleistung das Parlament im hohem Maße abhängt. Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle ist hierdurch allerdings noch nicht gesichert, denn sie bedarf auch der Bürgerresonanz.<sup>374</sup> Sowohl Medien- wie Bürgerresponsivität können dann als hoch eingeschätzt werden, wenn die Plenardebatten eine besondere diskursive Qualität besitzen, sei es im Rahmen einer wichtigen Entscheidung oder einer besonders gehaltvollen (symbolischen) Diskussion. Die nach ritueller Gewohnheit vorgelesene und hoch spezialisierte Fragen behandelnde Rede wird diesem Anspruch hingegen wohl kaum gerecht.<sup>375</sup> Um Debattenformen herauszuarbeiten, die eine – bei transnationalen Materien besonders wertvolle – Richtungskontrolle erlauben, lohnt sich ein Blick auf die in der Literatur angebotenen Typologien. Die von Zeh vorgeschlagene Unterscheidung nach Entscheidungscharakter („Debatten ohne“ beziehungsweise „Debatten mit Beschluss“)<sup>376</sup> kann dies nicht leisten, da beispielsweise sowohl Haushaltsdebatten (mit Beschluss) als auch Regierungserklärungen (ohne Beschluss) für die Richtungskontrolle gegenüber der Regierung wertvoll sind; hingegen bietet sich die inhaltlich orientierte Typologie von Ismayr an, der in (1) Generaldebatten (Haushalt, Regierungserklärungen); (2) größere Politikfeld- und Querschnittsdebatten (wichtige Gesetzentwürfe, Große Anfragen, Berichte etc.); (3) Formen öffentlicher Kontrolle mittels Debatte (Fragestunde beziehungsweise Regierungsbefragung) und (4) Spezialdebatten unterscheidet.<sup>377</sup> Die öffentliche Wahrnehmung dieser Debattenformen nimmt von (1)-(4) ab. Für die Richtungskontrolle erscheinen deshalb insbesondere Generaldebatten und größere Politikfeld- beziehungsweise Querschnittsdebatten als besonders sinnvoll. Auf dieser Basis lassen sich folgende Untersuchungsfragen formulieren:

1. Wer bestimmt über die Tagesordnung?
2. Welche Handlungsformen stehen den parlamentarischen Akteuren für die öffentlichkeitswirksame Kontrolle im Plenum zur Verfügung?
3. Welche dieser Strukturen werden vornehmlich für die transnationalen Politikbereiche genutzt?

Im Folgenden wird demnach zunächst auf die Möglichkeiten der öffentlichkeitswirksamen Kontrolle im Rahmen der Plenardebatte im Verfassungsrecht und in den Geschäftsordnungen eingegangen und anschließend diese in der Praxis untersucht. Ziel des Kapitels ist die Bewertung der Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente bei der Behandlung transnationaler Policies.

<sup>373</sup>Vgl. zu Deutschland Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 1714).

<sup>374</sup>Vgl. Zeh (1989, 925ff.); siehe hier auch zur Kritik an der medial vermittelten „Schein-Authentizität“, die die Vorstellung vom Plenum als deliberative Entscheidungsarena prägt; s.a. Ismayr (2001, 312ff.).

<sup>375</sup>Siehe zum Problembereich der „freien Rede“ Zeh (1989); Ismayr (2001, 319).

<sup>376</sup>Vgl. Zeh (1989).

<sup>377</sup>Vgl. Ismayr (1996, 76f.); s.a. Ismayr (2001, 315f.).

### 3.4 Plenum und transnationale Politik im Deutschen Bundestag

Das Prinzip der öffentlichen Verhandlungen wird im Grundgesetz durch Art. 42 Abs. 1 festgelegt. Hier heißt es lapidar: „Der Bundestag verhandelt öffentlich.“ Auch die Arbeitswoche des Parlaments ist auf das Plenum ausgerichtet. Dementsprechend finden die Sitzungen der vorbereitenden Gremien (Arbeitsgruppen der Fraktionen, Fraktionssitzungen, Ausschusssitzungen) zeitlich vor den ab Mittwochnachmittag angesetzten Debatten statt. Insgesamt haben die nicht-öffentlichen Formen der Beratung ein deutliches Übergewicht. So gab es beispielsweise in der 14. LP im Verhältnis 5,8 zu 1 insgesamt 4.014 nicht-öffentliche gegenüber 696 öffentliche Sitzungen.<sup>378</sup> Im Plenarsaal wurde im gleichen Zeitraum insgesamt 1.999 Stunden getagt (pro Jahr durchschnittlich 491 Stunden und 37 Minuten).<sup>379</sup>

Die Tagesordnung basiert auf einem intensiven Bargaining der Regierungsfaktionen mit der Opposition, bei dem beide Gruppierungen ein Positivsummenspiel anstreben. Es sind die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, die den interfraktionellen Kompromiss aushandeln. Auch hier zeigt sich die konsensuale Basisstruktur des Regierungssystems, denn dies gelingt in den meisten Fällen, so dass die formale Abstimmung im Ältestenrat auf Einvernehmen beruht (§20 Abs. 1 und §35 Abs. 1 GOBT).<sup>380</sup> Bis ins Plenum ausgetragene Konflikte können dann entstehen, wenn die Tagesordnung (selten) per Mehrheitsbeschluss von den Regierungsfaktionen durchgesetzt wird.<sup>381</sup> Eine Umgehung der Opposition ist im Bundestag nicht einfach möglich: (1) die Behandlung einer Vorlage kann spätestens nach drei Zeitwochen auch gegen den Willen der Mehrheit durchgesetzt werden (§20 Abs. 4 GOBT); (2) eine Fraktion kann nach dem Ablauf einer Frist von zehn Sitzungswochen nach Ausschussüberweisung einer Vorlage einen Bericht des Ausschussvorsitzenden oder des Berichterstatters über den Stand der Verhandlungen verlangen (§62 Abs. 2 GOBT); (3) von der Regierung abgelehnte oder nicht innerhalb einer Dreiwochenfrist beantwortete Große Anfragen können von einer Fraktion auf die Tagesordnung gesetzt werden (§102 GOBT).<sup>382</sup> Allein die Existenz dieser Verfahren wirkt antizipativ in Richtung konsensuales Verhalten der Akteure.

Während der Beratung muss prinzipiell zu jedem Verhandlungsgegenstand die Aussprache eröffnet werden (§23 GOBT). Über zahlreiche Tagesordnungspunkte stimmt das Parlament allerdings ohne Debatte ab oder sie werden nur

---

<sup>378</sup>Vgl. zur Statistik Feldkamp (2003, 12ff.).

<sup>379</sup>Die GOBT unterscheidet dabei zwischen der eigentlichen Plenarsitzung („Beratung“) und der Diskussion, der („Aussprache“). In dieser Arbeit werden beide Begriffe synonym gebraucht.

<sup>380</sup>Vgl. Ismayr (2001, 160ff.).

<sup>381</sup>Vgl. Ismayr (1996, 77).

<sup>382</sup>Vgl. Ismayr (2001, 162).

zur Kenntnis genommen. Mit Ausnahme der Kurzdebatten<sup>383</sup> erfolgt die Verteilung der Redezeiten auf der Basis der Fraktionsstärken. Nutzen die Mitglieder der Bundesregierung oder des Bundesrates ihr Redeprivileg – sie müssen jederzeit gehört werden (Art. 43 Abs. 2 GG) – wird auch diese Zeit auf das globale Zeitbudget der jeweiligen Fraktionen angerechnet.

Die Chancengleichheit von Opposition und Regierungsmehrheit strebten mehrere Reformen seit der Kleinen Parlamentsreform von 1969/70 an. 1969 führte man als „Oppositionsprivileg“<sup>384</sup> das Prinzip von „Rede und Gegenrede“ ein (§28 Abs. 1 GOBT), seit der 7. LP (1972-76) gibt es einen festen Schlüssel für die Verteilung der Redezeiten, um die jederzeitige Redebefugnis der Regierungs- und Bundesratsmitglieder etwas einzuhegen. Das gleiche Ziel verfolgen auch die „Viertelzeitregelung“ (§44 Abs. 2 GOBT) und die 1980 eingeführte „Zeitausgleichsregelung“ (§35 Abs. 2 GOBT).<sup>385</sup> Das „konkordanzdemokratische Entgegenkommen“ der Geschäftsordnung milderte die Benachteiligung der Minderheit ab, kommunikative Chancengleichheit entstand jedoch nach Ismayr hierdurch nicht, denn das Redeprivileg erlaubt den Regierungsvertretern insbesondere die attraktiven Fernsehübertragungszeiten zu nutzen.<sup>386</sup>

Die Plenumsaktivitäten können in „Gesetzesberatung“ (Gesetzesvorlagen, EG-Vorlagen, Haushaltsgesetze) und „politische Aussprachen“ unterteilt werden. Da sich diese Arbeit nicht mit der Umsetzung der von außen angestoßenen Rechtsakte in nationales Recht befasst, sondern mit der allgemeinen Kontrollaktivität der Parlamente, stehen letztere im Mittelpunkt der Ausführungen. Die möglichen parlamentarischen Instrumente für „politische Aussprachen“ zeigt die Tabelle 13.

---

<sup>383</sup>Bei den Kurzdebatten haben alle Redner nur fünf oder zehn Minuten zur Verfügung. Oft werden hierbei nicht alle Fraktionen gehört. Diese Debattenform wird vornehmlich für die Detailarbeit benutzt, um möglichst effizient zahlreiche Tagesordnungspunkte abhandeln zu können; vgl. Schick/Zeh (2001, 53).

<sup>384</sup>von Beyme (1997, 257).

<sup>385</sup>Vgl. von Beyme (1997, 248). Die *Viertelzeitregelung* erlaubt den Fraktionen, deren Redezeit bereits abgelaufen ist, nach einer Wiedereröffnung der Aussprache und der Nutzung der Redebefugnis der Regierung bzw. des Bundesrates, nochmals ein Viertel ihrer ursprünglichen Redezeit auszufüllen. Die *Zeitausgleichsregelung* sieht die Möglichkeit vor, dass Fraktionen mit abweichender Meinung bei einer Überschreitung der zwanzigminütigen Redezeit durch die Regierung, für einen ihrer Redner eine entsprechende Redezeit verlangen können.

<sup>386</sup>Vgl. zum Vorstehenden Ismayr (1996, 77f.); s.a. von Beyme (1997, 248).

Tabelle 13: Debattenformen und ihre Nutzung im Deutschen Bundestag 1949-2002

| Plenardebatten mit... <sup>a</sup>   | 1. LP   | 2. LP   | 3. LP   | 4. LP   | 5. LP   | 6. LP   | 7. LP   | 8. LP   | 9. LP   | 10. LP  | 11. LP  | 12. LP  | 13. LP  | 14. LP  |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                      | 1949-53 | 1953-57 | 1957-61 | 1961-65 | 1965-69 | 1969-72 | 1972-76 | 1976-80 | 1980-83 | 1983-87 | 1987-90 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-02 |
| Regierungserklärungen u. Aussprachen | 32      | 23      | 9       | 18      | 37      | 32      | 44      | 26      | 21      | 51      | 40      | 37      | 46      | 60      |
| Aussprachen zu Großen Anfragen       | 100     | 69      | 44      | 31      | 33      | 30      | 23      | 31      | 13      | 63      | 57      | 57      | 156     | 101     |
| Fragestunden                         | 16      | 44      | 96      | 178     | 223     | 176     | 168     | 135     | 79      | 142     | 107     | 121     | 79      | 68      |
| Aktuelle Stunden                     | -       | -       | -       | 2       | 17      | 8       | 20      | 9       | 12      | 117     | 126     | 103     | 103     | 141     |
| Befragung der Bundesregierung        | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 10      | -       | -       | 3       | 32      | 44      | 41      | 60      |
| „vereinbarte Debatten“               | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 4       | 16      | 27      | 34      | 25      |

Quelle: Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 1717), Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 311ff., 615 u. 650ff.) sowie DIP.

<sup>a</sup>Die Tabelle berücksichtigt die Zahl der Aussprachen zu den einzelnen Debattenformen. So können z.B. die Aussprachen zu den Regierungserklärungen die Zahl der Regierungserklärungen übersteigen, wenn für diese mehrere Sitzungen genutzt wurden.

In den letzten fünfzig Jahren kam es zu immer mehr konkurrierenden Debatteformen: Neben dem Misstrauensvotum (Art. 67 GG), der Vertrauensfrage (Art. 68 GG) und den Regierungserklärungen standen seit der 1. LP die traditionellen Interpellationsinstrumente „Große Anfrage“ und „Fragestunde“ für die Kontrollaktivitäten der Abgeordneten zur Verfügung. Seit der vierten LP kam die „Aktuelle Stunde“, seit der 7. beziehungsweise der 10. LP die „Befragung der Bundesregierung“ und seit der 10. LP die „vereinbarte Debatte“ hinzu. Diese Instrumente werden im Folgenden auf ihre Nutzung im Rahmen der transnationalen Politik untersucht.

### 3.4.1 Misstrauensvotum und Vertrauensfrage

Unter den politischen Kontrollmitteln sticht das *Misstrauensvotum* (Art. 67 GG) als schärfstes Schwert der parlamentarischen Opposition heraus. Im Mehrheitsparlamentarismus der Bundesrepublik ist es allerdings nur in Ausnahmesituationen von Bedeutung. Die diesbezüglichen Regelungen des Verfassungsrechts werden zu Recht als Ausdrucksformen eines „rationalisierten Parlamentarismus“ in die Nähe der französischen Verfassung von 1958 gebracht.<sup>387</sup> Das Verfahren ist darauf ausgelegt, ohne die grundsätzliche politische Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament in Frage zu stellen, einen Regierungswechsel durch negative Parlamentsmehrheiten zu erschweren. Für den Antrag ist ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eine Fraktion der gleichen Mitgliederstärke nötig (§97 GOBT). Die Anzahl der möglichen Anträge ist im Gegensatz zur französischen Verfassung (vgl. Art. 49 Abs. 2 C) nicht begrenzt; Erfolg hat die Initiative allerdings nur, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gleichzeitig einen neuen Bundeskanzler wählt. Im Gegensatz zur Kanzlerwahl nach Art. 63 GG kann beim „konstruktiven“ Misstrauensvotum eine Aussprache stattfinden, was das Verfahren potenziell als Kontrollmittel für die Opposition (zusätzlich) interessant macht. Eine Aussprache fand bei den beiden bisher einzigen Fällen auch statt: am 27. April 1972 beim knapp gescheiterten Antrag der CDU/CSU gegen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) und am 1. Oktober 1982 beim erfolgreichen Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP gegen Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD).<sup>388</sup>

Das Misstrauensvotum wird im Parlamentarismus der Bundesrepublik nur bei tatsächlichen Chancen auf einen erfolgreichen Regierungswechsel eingesetzt. Eine Nutzung für die begleitende Kontrolle der Amtsgeschäfte findet nicht statt, weshalb eine tiefer gehende Erörterung hier unterbleiben kann. Gleiches gilt für die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers (Art. 68 GG), sie wurde bis zum Ende der 14. LP nur viermal gestellt, wobei zweimal die Auflösung des Bundestages während der Wahlperiode angestrebt wurde. Für die parlamentarische Kontrol-

<sup>387</sup>Vgl. Le Divellec (1999, 444ff.); siehe hier auch zur Genese der Regelungen in der Diskussion der Zwischenkriegszeit und zu ihrer Kritik aus französischer Sicht in den 1950er Jahren.

<sup>388</sup>Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 1228ff.).

le ist sie relativ unbedeutend. Verfassungsrechtlich stellt die Vertrauensfrage das Gegenstück zum Misstrauensvotum dar. Hier verfügt die Regierung über die vollständige zeitliche Kontrolle des Verfahrens, das für die Stützung der gouvernementalen Autorität nützlich sein kann.<sup>389</sup> Bedeutender sind hingegen die Regierungserklärungen und die damit zusammen hängenden allgemeinen Debatten.

### 3.4.2 Regierungserklärungen und allgemeine Debatten

Wie bei der Vertrauensfrage bestimmt die Regierung den Zeitpunkt der von ihr abgegebenen Erklärungen im Bundestag. Sie hat damit ein politisches Kommunikationsmittel in der Hand, das im System der Bundesrepublik, durch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers und die Regierungsstabilität begünstigt, beständig an Bedeutung hinzugewann.<sup>390</sup> *Regierungserklärungen* können im Rahmen des Art. 43 GOBT jederzeit von den Mitgliedern der Bundesregierung abgegeben werden. Häufig geschieht dies durch den Bundeskanzler, in letzter Zeit verstärkt auch durch die Bundesminister.<sup>391</sup> Sie sind ein wichtiger Teil der Medienpolitik und Höhepunkt der öffentlich sichtbaren Parlamentsarbeit.<sup>392</sup> Die symbolträchtigste Kommunikation erfolgt durch den neu gewählten oder bestätigten Regierungschef nach der Bildung einer neuen Regierung, wobei die Koalitionsvereinbarungen die Inhalte maßgeblich bestimmen.<sup>393</sup> Regierungserklärungen erfüllen mehrere Funktionen: Nach außen findet die Regierungspolitik eine medienwirksame Darstellung, das Agendasetting demonstriert politische Handlungsfähigkeit, auch einer *Großen Anfrage* der Opposition kann zuvorgekommen werden. Nach innen dienen die ein- bis zweieinhalbstündigen Reden der Kanalisierung von Interessenkonflikten innerhalb der Koalition oder der eigenen Partei mittels einer symbolischen (Neu-)Ausrichtung der Regierungspolitik sowie der psychologischen Selbstvergewisserung der Regierungsmannschaft.<sup>394</sup> Den Profilierungsmöglichkeiten des Kanzlers stehen diejenigen der oppositio-

<sup>389</sup>Eine Vertrauensfrage im eigentlichen Wortsinne wurde am 16. November 2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Rahmen eines Antrages zum Auslandseinsatz der Bundeswehr (BT-Dr. 14/7296) gestellt; vgl. ausführlich Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 327ff.). Am 5. Februar 1982 wurde ein Antrag von Bundeskanzler Schmidt (SPD) behandelt, der die angeschlagene Autorität des Kanzlers in der kriselnden sozial-liberalen Koalition stärken sollte. Hingegen stellten Willy Brandt (SPD) am 22. September 1972 und Helmut Kohl (CDU) am 17. Dezember 1982 jeweils die Vertrauensfrage mit dem Ziel Neuwahlen durchzuführen; vgl. ausführlich Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 1237ff.).

<sup>390</sup>Vgl. von Beyme (1997, 101ff.).

<sup>391</sup>Vgl. die Tabelle in Ismayr (2001, 353).

<sup>392</sup>Vgl. von Beyme (1997, 101 u. 130); s.a. Ismayr (2001, 353f.), der in einer Untersuchung zur Presseresonanz herausgefunden hat, dass 78% bei 14 ausgewerteten Regierungserklärungen des Jahres 1986 auf Seite 1 behandelt wurden, davon 44% als Aufmacher. Auch in den Fernsehansprachen finden die Aussprachen ein großes Echo.

<sup>393</sup>Vgl. Ismayr (2001, 203f.); siehe zu den Antrittserklärungen ausführlich Korte (2002, 454ff.).

<sup>394</sup>Vgl. Ismayr (2001, 352ff.), von Beyme (1997, 106) und Korte (2002, 452ff.); siehe zur Rededauer Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 1683f.).

nellen Spitzenpolitiker gegenüber. Für Letztere sind die Regierungserklärungen ein bevorzugter Moment der Richtungskontrolle, da sich die gouvernementalen Akteure auf bestimmte Positionen festlegen müssen. Die Opposition antwortet seit 1965 direkt auf den Regierungsvertreter, wobei konfliktreiche Debatten vor allem dann zu erwarten sind, wenn die Verhandlungsmasse der Minderheit durch unterschiedliche Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag groß ist.<sup>395</sup>

Die inhaltliche Analyse der Regierungserklärungen ergibt einen hohen Anteil außenpolitischer und europapolitischer Themen (siehe die Tabelle 46, S. 340). Betrachtet man den gesamten Zeitraum seit Gründung der Bundesrepublik, so beschäftigten sich annähernd die Hälfte von ihnen (49%) mit transnationalen Politikbereichen. Der Hauptgrund hierfür liegt im herausragenden Stellenwert außenpolitischer Themen alleine für die Existenz der Bundesrepublik. An der Nahtstelle des Kalten Krieges suchten die politischen Akteure vierzig Jahre lang über die Westintegration und die Ostverträge einen *modus vivendi* beziehungsweise eine Lösung der „Deutschen Frage“, die sich nur im Rahmen der internationalen Kooperation ergeben konnte.

Der eigentliche Wert der parlamentarischen Kontrolle besteht nach der oben dargestellten Legitimationstheorie dabei nicht so sehr in der Veränderung der Regierungspositionen durch die Diskussion im Plenum, als vielmehr durch den Zwang für die Regierung zur Festlegung auf bestimmte Positionen. Die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament hat in den 1990er Jahren hierbei quantitativ an Bedeutung gewonnen. Zu vermuten ist, dass dies in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausdehnung des Mediensystems nach der Einführung des privaten Rundfunks in den 1980er Jahren steht. Besonders auffallend ist dieser Trend in der Europapolitik, die im Rahmen der Regierungserklärungen seit der 12. LP (20%) über die 13. (24%) zur 14. (32%) beständig wichtiger wurde. Zuvor war die Beschäftigung mit europapolitischen Themen hingegen nur gering ausgeprägt: Zwischen 1980 und 1990 behandelten lediglich vier Regierungserklärungen das Thema (4%), obwohl mit der EEA (1986) und der Vorbereitung des Maastricht-Vertrages (1992) wichtige Weichenstellungen vorstanden.

Bedeutend für die Richtungskontrolle in der Europapolitik sind die Sitzungen des Europäischen Rates (ER). Er besitzt eine maßgebliche Rolle als Impulsgeber für die europäische Integration und fungiert bei fehlendem Konsens im Ministerrat als „Appellations-“ und „Schiedsinstanz“. Hinzu kommt seine seit der Einsetzung 1974 ständig gewachsene Bedeutung im Rahmen der außenpolitischen Aktivitäten der EU.<sup>396</sup> Die Untersuchung der Berichtstätigkeit der Regierung zu diesen Treffen in der 14. LP ergab, dass bei sechzehn Räten die Regierung vierzehnmal zur Aussprache erschien. Dies geschah zehnmal *ex post* und viermal *ex ante*, wobei vom Europäischen Rat in Nizza sowohl vor- als auch nachberichtet wurde. Innerhalb der anderen politischen Aussprachen fan-

---

<sup>395</sup> Vgl. von Beyme (1997, 128).

<sup>396</sup> Vgl. Wessels (2002, 184ff.).

den die Europäischen Räte hingegen nur in einer *Aktuellen Stunde* auf Antrag der CDU/CSU am 25. Oktober 2000 über den ER in Biarritz<sup>397</sup>, bei der *Befragung der Bundesregierung* zu den Zielen und Schwerpunkten der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union<sup>398</sup>, bei einer *Vereinbarten Debatte* (s.u.) über die Eröffnung der Regierungskonferenz zum Nizza-Vertrag sowie den Ergebnissen der Tagung des Allgemeinen Rates am 14./15. Februar 2000 Berücksichtigung.<sup>399</sup>

Aus demokratietheoretischen Gründen wäre eine regelmäßige *ex ante-* und *ex post*-Berichterstattung im Plenum über die Ratstagungen wünschenswert. Vorteilhaft ist dabei die institutionalisierte Struktur dieser obersten europäischen Entscheidungsinstanz, die eine regelmäßige Rückkopplung der Regierungsvertreter an die nationalen Parlamente anders als beispielsweise bei einmalig stattfindenden internationalen Konferenzen kontinuierlich ermöglicht. Die Sitzungen des ER sind zudem Medienereignisse und insofern Momente gedrängter Aufmerksamkeit für die europäische Politik. Davon könnten und sollten auch die nationalen Parlamente profitieren.

### 3.4.3 Anfragen an die Regierung

Für die Kontrolle und die Position der parlamentarischen Opposition sind die vom Regierungswillen unabhängig zu erreichenden Debattenformen entscheidend. Die *Große Anfrage*, die *Aktuelle Stunde* und die *Befragung der Bundesregierung* sind vornehmlich Oppositionsinstrumente. Wie Tabelle 14 ausweist, gingen fast alle Großen Anfragen, über 80% der Aktuellen Stunden und 77% der Redebeiträge bei der Befragung der Bundesregierung in der 14. LP auf Oppositionsinitiativen zurück.

Auch hierbei stellt sich die Frage, in welchem Maße die parlamentarischen Akteure die außenpolitischen und europapolitischen Themen in den Vordergrund stellen. Eine Inhaltsanalyse der Anfrageinstitute in der 14. LP zeigt Tabelle 15. Die Anträge beziehungsweise die Debattenthemen wurden nach Schwerpunkten mit Mehrfachnennungen ausgezählt. Dieses Vorgehen war teilweise aber nicht unproblematisch, da Inhalte und normative Ziele der Kontrolle nicht unbedingt immer einem Politikfeld zuzuordnen sind: So beschäftigte sich die Große Anfrage der PDS „Verteilung und Verteilungswirkung von Steuern und Abgaben“<sup>400</sup> mit der Finanzpolitik des Bundes (und entsprechend war das Bundesministerium der Finanzen zuständig), doch zielte die Anfrage auf das Problem der Steuergerechtigkeit und beinhaltete damit auch eine sozialpolitische Ausrichtung. Die Tabelle kann deshalb insgesamt immer nur Themenschwerpunkte aufzeigen und eine allgemeine Orientierung bieten. Auch ist

<sup>397</sup>Vgl. BT-Dr. 14/126 – Plenarprotokoll vom 25. Oktober 2000, 12102D-12117C.

<sup>398</sup>Vgl. BT-Dr. 14/10 – Plenarprotokoll vom 2. Dezember 1998, 549B-560C.

<sup>399</sup>Vgl. BT-Dr. 14/87 – Plenarprotokoll vom 17. Februar 2000, 8064B-8078B.

<sup>400</sup>Vgl. BT-Dr. 14/245 – Plenarprotokoll vom 27. Juni 2002.



Tabelle 14: Parteipolitische Nutzung von Debattenformen im Deutschen Bundestag (14. LP)

| <b>parteipolitische Verteilung<sup>a</sup></b> | GA         | AS           | Befr. BReg   | VD                       |
|--|------------|--------------|--------------|--------------------------|
| interfraktioneller Antrag                      | 0          | 1            | -            | (25)                     |
| SPD - Bündnis90/Grüne                          | 0          | 10           | -            | -                        |
| SPD  | 5          | 11           | 92           | 62                       |
| Bündnis 90/Grüne                               | 0          | 5            | 19           | 41                       |
| CDU/CSU  | 59         | 52           | 219          | 54                       |
| FDP  | 24         | 28           | 100          | 31                       |
| PDS  | 13         | 34           | 58           | 32                       |
| <i>Anteil der Opposition</i>                   | <i>95%</i> | <i>80,9%</i> | <i>77,3%</i> | <i>49,2%<sup>b</sup></i> |

Quelle: Autor auf der Basis des DIP.

<sup>a</sup>GA = Große Anfrage (Anträge nach Fraktionen). AS = Aktuelle Stunde (Anträge nach Fraktionen). Befr. BReg = „Befragung der Bundesregierung“ (Redebeiträge der einzelnen Abgeordneten nach Parteizugehörigkeit). VD = „Vereinbarte Debatte“ (Redebeiträge der einzelnen Abgeordneten nach Parteizugehörigkeit. Hinzu kommen die Diskussionbeiträge der Regierungsvertreter [18], deren Beauftragten [1] und der Mitglieder des Bundesrates [4]).

<sup>b</sup>Berücksichtigt wurden auch die Redebeiträge der Regierungsvertreter.

zu berücksichtigen, dass in der 14. LP mit der CDU/CSU, der FDP und der PDS gleich drei Oppositionsfraktionen im Parlament vertreten waren, die jeweils unterschiedliche Kontrollziele verfolgten.

## Große Anfrage

Sind die Regierungserklärungen bereits ein Terrain für die Profilierung der außenpolitischen Experten in den Fraktionen, so gilt Gleiches für die seit 1949 genutzten *Großen Anfragen* (§§100-103 GOBT). Sie werden in der Regel von der Opposition eingebracht und behandeln allgemeinpolitische Themen.<sup>401</sup> Das früher unter dem Namen Interpellation genutzte Kontrollmittel kann von der Minderheit als funktionales Äquivalent der nur über einen Mehrheitsbeschluss zu erreichenden Herbeirufung der Regierung (Art. 43 Abs. 1 GG) genutzt werden. Es ist das wichtigste auf die öffentlichkeitswirksame Kritik zielende oppositionelle Frageinstrument.<sup>402</sup> Die Anfragen werden schriftlich beim Bundestagspräsidenten eingereicht, der sie an die Bundesregierung weiterleitet. Nach Eingang der Regierungsantwort kommt die Anfrage auf die Tagesordnung. Eine Beratung muss stattfinden, wenn 5% der Mitglieder des Abgeordnetenhauses oder eine Fraktion dies verlangen. Die hohe Autonomie des Bundestages und

<sup>401</sup>Vgl. die Tabelle in Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2640f.); siehe für die 14. LP Tabelle 14, S. 211.

<sup>402</sup>Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2640) mit Literaturangabe. Die Kleine Anfrage (§104 GOBT) wird hingegen schriftlich gestellt und beantwortet. Es findet keine Aussprache statt, weshalb dieses Verfahren hier unberücksichtigt bleibt. Allerdings können Kleine Anfragen durch „politisches Nachfassen“ der Opposition in Große Anfragen oder selbständige Anträge umgestaltet werden.

der ausgeprägte Minderheitenschutz zeigen sich, wenn die Regierung die Beantwortung ablehnt oder sie während drei Wochen versäumt. In diesem Fall kann die Anfrage – unabhängig von der Regierungsantwort – auf die Tagesordnung gesetzt werden. Auf Antrag einer Fraktion oder 5% der Mitglieder des Bundestages muss dies geschehen.

Auch die Großen Anfragen wurden in der 14. LP oft für transnationale Politikbereiche genutzt (s.o.). Die EG/EU-Themen standen dabei mit 28 Nennungen (17,9%) an der Spitze und damit vor dem Bereich des Auswärtigen/Globalisierung und der Wirtschaftspolitik mit jeweils 18 Nennungen (11,5%). Dabei kommt es jedoch nicht unbedingt zu einer parteipolitisch zugespitzten Auseinandersetzung. So sinnvoll die Behandlung von Komplexen wie „Kampf der Kinderarbeit“<sup>403</sup> oder „Verfolgung der Christen in aller Welt“<sup>404</sup> ist, so wenig beinhalten sie parteipolitischen Konfliktstoff. Andere Themen wie „Wir sind bereit: Versprechen der Bundesregierung - Anspruch und Wirklichkeit“<sup>405</sup> oder „Chancen des Mittelstandes in der globalisierten Wirtschaft“<sup>406</sup> erlauben die Herausstellung von programmatischen Unterschieden eher. Das Dilemma der Opposition, zwischen Konsens- und Konfliktstrategien wählen zu müssen, verdeutlicht sich somit auch bei den Anfrageinstituten.

Tabelle 15: Inhalte versch. Debattenformen im Deutschen Bundestag (14. LP)

| Themen der 14. LP                  | GA <sup>a</sup> | AS <sup>b</sup> | Befr. BReg <sup>c</sup> | VD <sup>d</sup> |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| allgemeine Regierungspolitik       | 1               | 0               | 0                       | 0               |
| Auswärtiges / Globalisierung       | 18              | 16              | 10                      | 6               |
| EG / EU                            | 28              | 9               | 7                       | 2               |
| neue Bundesländer                  | 2               | 6               | 2                       | 1               |
| Innenpolitik                       | 6               | 3               | 2                       | 2               |
| Rechtspolitik                      | 10              | 2               | 7                       | 1               |
| Haushalt u. Finanzen               | 3               | 28              | 9                       | 3               |
| Wirtschaftspolitik <sup>e</sup>    | 18              | 37              | 16                      | 0               |
| Verkehrspolitik                    | 7               | 5               | 3                       | 0               |
| Landwirtschaftspolitik / Ernährung | 7               | 4               | 0                       | 0               |
| Sozialpolitik <sup>f</sup>         | 10              | 19              | 11                      | 5               |
| Verteidigungspolitik               | 2               | 3               | 2                       | 1               |
| Forschung / Technologie            | 2               | 1               | 5                       | 1               |
| Entwicklungshilfe                  | 1               | 0               | 0                       | 0               |
| Umweltpolitik                      | 7               | 5               | 1                       | 1               |
| Baupolitik / Städtebau             | 3               | 2               | 0                       | 0               |
| Energiepolitik                     | 3               | 5               | 2                       | 0               |
| Bildungspolitik                    | 4               | 3               | 2                       | 0               |
| Menschenrechte                     | 2               | 0               | 0                       | 1               |
| Medienpolitik                      | 1               | 2               | 1                       | 0               |

<sup>403</sup>Vgl. BT-Dr. 14/662, 14/861 und 14/40 – Plenarprotokoll vom 7. Mai 1999, 3462Bff. .

<sup>404</sup>Vgl. BT-Dr. 14/1279, 14/2431 und 14/90 – Plenarprotokoll vom 24. Februar 2000, 8301D-8322A .

<sup>405</sup>Vgl. BT-Dr. 14/7435, 14/9186 und 14/249 – Plenarprotokoll vom 5. Juli 2002, 25314B-25348B .

<sup>406</sup>Vgl. BT-Dr. 14/3870, 14/4603 und 14/158 – Plenarprotokoll, 15383C-15415C .

|                                   |       |      |       |      |
|-----------------------------------|-------|------|-------|------|
| Kulturpolitik                     | 8     | 0    | 3     | 1    |
| Tourismus                         | 6     | 0    | 0     | 0    |
| Sportpolitik                      | 2     | 0    | 0     | 0    |
| Regionalpolitik / Kommunalpolitik | 5     | 1    | 0     | 0    |
| Sonstiges                         | -     | 11   | 5     | 5    |
| Nennungen gesamt                  | 156   | 162  | 88    | 30   |
| Debatten gesamt                   | 101   | 141  | 60    | 25   |
| Anteil Auswärtiges/Globalisierung | 11,5% | 9,8% | 11,4% | 20%  |
| Anteil Europapolitik              | 17,9% | 5,6% | 8%    | 6,7% |

Quelle: Autor auf der Basis des DIP.

<sup>a</sup>Berücksichtigt wurden alle Großen Anfragen unabhängig von deren Behandlung im Plenum. Die Zahl der im Plenum diskutierten Großen Anfragen weist Tabelle 13, S. 206 aus.

<sup>b</sup>AS = Aktuelle Stunde.

<sup>c</sup>Befr. BReg = „Befragung der Bundesregierung“.

<sup>d</sup>VD = „Vereinbarte Debatten“ (im DIP als „Aussprachen ohne Vorlagen“ verzeichnet).

<sup>e</sup>Hierunter auch Arbeitsmarktpolitik und Sozialordnung.

<sup>f</sup>Hierunter auch Gesundheits-, Familien-, Frauen-, Renten- und Jugendpolitik.

## Aktuelle Stunde

Im Vergleich zu den Großen Anfragen sind die Themenbereiche der seit Januar 1965 eingeführten *Aktuellen Stunde* (§106 GOBT) meist spezialisierter und beziehen sich auf konkretes Regierungshandeln, wie z.B. die Anfrage der FDP zur „Haltung der Bundesregierung zu den angekündigten Erhöhungen von Energiesteuern, insbesondere Mineralölsteuer, sowie der Mehrwertsteuer“<sup>407</sup>. Breiter angelegte Problembereiche sind hingegen die Ausnahme, können aber durchaus vorkommen, wie beispielsweise ein anderer Antrag der FDP mit dem Titel „Medienpolitik“ zeigt.<sup>408</sup> Die Aktuelle Stunde ist das „kommunikativste“ parlamentarische Instrument, denn sie ermöglicht die sofortige Behandlung zeitnaher Ereignisse in Form von Kurzdebatten. Ursprünglich wurde das Verfahren eingeführt, um den Abgeordneten nochmals die Chance zu geben, Rückfragen zu den aufgeworfenen Problemen aus der Fragestunde an die Regierung zu formulieren. Seit der neuen GO vom Oktober 1980 ist es aber auch möglich, eine Aktuelle Stunde unabhängig von der Fragestunde zu verlangen, was auch fast ausschließlich geschieht.<sup>409</sup> Die Dauer der Aussprache beläuft sich maximal auf eine Stunde pro Sitzungstag (Anlage 5 GOBT). Sie erfolgt über ein bestimmtes Thema von „allgemeinem aktuellen Interesse“ in Kurzbeiträgen von fünf Minuten. Auch die Regierung ist gehalten, die Fünfminuten-Regel zu respektieren. Antragsberechtigt sind die Fraktionen oder 5% der Mitglieder des Bundestages.

Das Anfrageinstitut hat seit 1983 und dem Einzug einer zweiten Oppositionspartei in den Bundestag (Die Grünen) erheblich an Bedeutung gewonnen. Mit insgesamt 141 Aussprachen wurde in der 14. LP die bisher höchste Zahl

<sup>407</sup>Vgl. BT-Dr. 14/11 – Plenarprotokoll vom 3. Dezember 1998.

<sup>408</sup>Vgl. BT-Dr. 14/83 – Plenarprotokoll vom 26. Januar 2001.

<sup>409</sup>Vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2705).

registriert, wobei die Minderheit in der untersuchten Zeitspanne deutlich bei den Anträgen dominierte (81%). Die Aktuellen Stunden dienten ihr als hochpolitisches Kampfinstrument. So lag an der Spitze der Themen die Wirtschafts-, Haushalts- und Finanz- sowie die Sozialpolitik, also Policies, die einen hohen Polarisierungscharakter aufweisen. Der Anteil des Auswärtigen/Globalisierung lag aber immerhin noch bei 9,8%, derjenige der Europapolitik bei 5,6% (16 respektive 9 Nennungen).

### **Befragung der Bundesregierung**

Eine Kabinettsberichterstattung fand erstmals in der 7. LP statt, sie wurde dann in der 10. LP wieder aufgenommen und ist seit der 11. LP (1987-1990) als *Befragung der Bundesregierung* institutionalisiert. Ähnlich wie die „Aktuelle Stunde“ hat das Verfahren quantitativ seit den 1980er Jahren zugenommen. Es hat zum Ziel, den Abgeordneten eine begleitende Kontrolle unmittelbar im Anschluss an die Kabinettsitzungen zu ermöglichen. Die dreißigminütige Regierungsbefragung findet während der Sitzungswochen deshalb mittwochs um 13 Uhr statt und bezieht sich größtenteils auf die zuvor im Kabinett behandelten Themen. Allerdings steht es den Volksvertretern frei, auch Fragen von „aktuellem Interesse“ zu stellen (§106 GOBT). Wie die anderen Anfrageinstitute wird dieses Kontrollinstrument von den Oppositionsparteien dominiert: Ihre Beteiligung an allen Redebeiträgen lag in der 14. LP bei über 77% (ohne Antworten der Minister). Auch hier betraf die Behandlung der transnationalen Politikbereiche etwa 20% aller Themen.

### **Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages (mündliche Anfragen)**

Hält es der Bundestagspräsident für nötig, kann die Regierungsbefragung um 30 Minuten verlängert werden. Dann verkürzt sich allerdings die anschließende *Fragestunde* um die gleiche Zeit. Sie ist ebenfalls ein geeignetes Oppositionsinstrument, um die Regierung zu einer öffentlichen Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema zu einem ihr ungelegenen Zeitpunkt zu zwingen. Bis in die 1960er Jahre erfüllte das nach dem britischen Vorbild der „Question time“ konzipierte „Frage- und Antwortspiel“ kaum die Erwartungen. Nur einmal im Monat wurde eine Fragestunde überhaupt anberaumt, weshalb viele Anfragen nur eine schriftliche Beantwortung fanden und teilweise bereits veraltet waren. Erst seitdem der Bundestag 1960 neue Richtlinien für das Verfahren aufstellte, findet zu Beginn fast jeder Plenarsitzung eine Fragestunde statt. In der älteren Literatur wurde zudem kritisiert, dass sich die aus dem englischen Parlament bekannte Konfrontation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition bei der Fragestunde nicht eingestellt hatte.<sup>410</sup> Tatsächlich erschwert die Mitregierung der Opposition, sowie die Verlagerung der Parlamentstätigkeit in die Ausschüsse

---

<sup>410</sup>Vgl. Bleek (1970, 137ff.).

und die Konzentration auf die Einflussnahme bei der Gesetzgebung die Nutzung des Plenums als Ort des politischen Konfliktes.

Die Abgeordneten können beim Parlamentspräsidenten bis zu zwei Fragen pro Sitzungswoche einreichen. Um den Austausch möglichst lebendig und breitenwirksam zu gestalten, dürfen keine offensichtlich lokalen Probleme angesprochen werden. Vom Fragesteller als dringlich eingestufte Fragen dürfen noch am Tag zuvor eingereicht werden und finden prioritäre Berücksichtigung in der Sitzung. Im Gegensatz zur früheren Praxis kann nun auch der Bundestagspräsident Zusatzfragen nicht nur des Fragestellers, sondern aller Bundestagsmitglieder zulassen „[...] soweit dadurch die ordnungsgemäße Abwicklung der Fragestunde nicht gefährdet wird“ (Anlage 4 GOBT). Der Wille zur Politisierung dieses Kontrollinstruments zeigt sich auch in der Behandlung der Fragen an das Bundeskanzleramt und das Auswärtige Amt am Donnerstag in der sogenannten „Kernzeit“. Hier sollen die Fernseh-Liveübertragungen für eine öffentlichkeitswirksame Außendarstellung sorgen.<sup>411</sup> Die beiden Ressorts machen gewöhnlich weniger als 10% aller Antworten aus. Am meisten werden das Bundesministerium der Finanzen, des Inneren und des Verkehrs befragt (vgl. Tabelle 16).<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup>Vgl. Schick/Zeh (2001, 69).

<sup>412</sup>Vgl. zum Vorstehenden auch Schindler *Datenhandbuch* (1999, 2647ff.).

Tabelle 16: Antworten auf mündliche/schriftliche Anfragen (Frage-  
gestunde) nach den Ressorts Bundeskanzleramt und Auswärtiges  
Amt im Deutschen Bundestag von 1976-2002

| Ressort               | 8. LP   |         | 9. LP   |         | 10. LP  |         | 11. LP  |         | 12. LP <sup>a</sup> |         | 13. LP  |         | 14. LP    |         |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|---------|---------|---------|-----------|---------|
|                       | 1976-80 |         | 1980-83 |         | 1983-87 |         | 1987-90 |         | 1990-94             |         | 1994-98 |         | 1998-2002 |         |
|                       | Anzahl  | % aller | Anzahl  | % aller | Anzahl  | % aller | Anzahl  | % aller | Anzahl              | % aller | Anzahl  | % aller | Anzahl    | % aller |
| Bundes-<br>kanzleramt | 351     | 1,5     | 253     | 1,8     | 308     | 1,3     | 215     | 1,1     | 237                 | 1,1     | 258     | 1,4     | 523       | 3,5     |
| Auswärtiges<br>Amt    | 2.250   | 9,6     | 963     | 6,7     | 1.723   | 7,5     | 1.513   | 7,5     | 1.703               | 8,2     | 1.625   | 8,8     | 923       | 6,2     |
| Gesamtzahl            | 23.467  | -       | 14.384  | -       | 22.864  | -       | 20.251  | -       | 20.689              | -       | 18.368  | -       | 14.986    | -       |

Quellen: Schindler *Datenhandbuch* (1999, 2647ff.), ab 13. LP Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 616f.).

<sup>a</sup> Ab 12. LP werden Antworten des Bundeskanzleramts und des Bundespresseamts zusammen gezählt.

## „Vereinbarte Debatten“

Zu den politischen Aussprachen gehören auch die seit der 10. LP eingeführten „vereinbarten Debatten“.<sup>413</sup> Sie haben keine Vorlage oder Regierungserklärung zum Gegenstand und behandeln ein im Ältestenrat meist einvernehmlich beschlossenes Thema, passende Vorlagen können mitbehandelt werden. Auch sind Entschließungsanträge zulässig, was insbesondere der Opposition ermöglicht, die Bundesregierung auf bestimmte Positionen festzulegen. Auffallend hoch ist bei den „Aussprachen ohne Vorlagen“ der Anteil an feierlichen und symbolischen Inhalten. In der 14. LP wurden beispielsweise Themen wie der fünfzigste Jahrestag der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“, „Parlamentarierinnen in 50 Jahren Deutscher Bundestag“ oder „50 Jahre Demokratie - Dank an Bonn“ behandelt.<sup>414</sup> Gleichzeitig fanden aber auch kontroverse Materien Berücksichtigung (z.B. „Debatte über die Beteiligung der Bundeswehr am NATO-Einsatz in Jugoslawien“<sup>415</sup>).

Ähnlich hoch wie bei den Großen Anfragen ist der Anteil an transnationalen Politikbereichen bei den „vereinbarten Debatten“: Von 30 Nennungen fielen 8 auf Materien der EU und des Auswärtigen/Globalisierung (26,7%). Behandelt wurde die „Beteiligung der Bundeswehr am NATO-Einsatz in Jugoslawien“<sup>416</sup>, die „Situation in Jugoslawien“<sup>417</sup>, die „Entscheidung des US-Senats zum Atomteststoppvertrag“<sup>418</sup>, die „Auswirkungen und Konsequenzen des Unfalls in der Atomanlage in Tokaimura, Japan“<sup>419</sup>, die „Eröffnung der Regierungskonferenz über institutionelle Reformen der EU und zu den Ergebnissen der Tagung des Allgemeinen Rates am 14./15. Februar 2000“<sup>420</sup>, die „EU-Grundrechte-Charta“<sup>421</sup>, die „Entschädigung für Zwangsarbeiter“<sup>422</sup> und die „Situation in Nahost“<sup>423</sup>.

---

<sup>413</sup>Vermutlich fanden solche Debatten auch schon vor der 10. LP statt, sie konnten von der Parlamentsstatistik aber nicht erfasst werden; vgl. Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 1716).

<sup>414</sup>Vgl. BT-Dr. 14/14 – Plenarprotokoll vom 10. Dezember 1998, 803D-818C, 14/52 – Plenarprotokoll vom 8. September 1999, 4371D-4406D, 14/50 – Plenarprotokoll vom 1. Juli 1999, 4322D-4354C.

<sup>415</sup>Vgl. BT-Dr. 14/30 – Plenarprotokoll vom 25. März 1999; s.a. „Vereinbarte Debatte zur Steuerpolitik“; vgl. BT-Dr. 14/114 vom 6. Juli 2000, 10771C-10773D, 10776B-10796D.

<sup>416</sup>Vgl. BT-Dr. 14/30 – Plenarprotokoll vom 25. März 1999, 2422A-2429C.

<sup>417</sup>Vgl. BT-Dr. 14/123 – Plenarprotokoll vom 11. Oktober 2000, 11822C-11834C.

<sup>418</sup>Vgl. BT-Dr. 14/64 – Plenarprotokoll vom 29. Oktober 1999, 5746C-5757A.

<sup>419</sup>Vgl. BT-Dr. 14/61 – Plenarprotokoll vom 7. Oktober 1999, 5438A-5453C.

<sup>420</sup>Vgl. BT-Dr. 14/87 – Plenarprotokoll vom 17. Februar 2000, 8064B-8078B.

<sup>421</sup>Vgl. BT-Dr. 14/124 – Plenarprotokoll vom 12. Oktober 2000, 11903C-11923C.

<sup>422</sup>Vgl. BT-Dr. 14/172 – Plenarprotokoll vom 30. Mai 2001, 16847B-16858C, 16875C-16876C/Anl.

<sup>423</sup>Vgl. BT-Dr. 14/126 – Plenarprotokoll vom 25. Oktober 2000, 12091C-12102C.

### 3.5 Plenum und transnationale Politik in der Assemblée nationale

Insgesamt stehen den Abgeordneten in der Assemblée nationale weniger Debatteformen zur Verfügung als ihren Kollegen im Bundestag. Die wichtigsten – außerhalb der legislativen Verfahren<sup>424</sup> – sind das Misstrauensvotum und die Vertrauensfrage, Regierungserklärungen (mit eventuell anschließender Aussprache), allgemeine Debatten sowie unterschiedliche Formen des Anfrageinstituts. Die Öffentlichkeit der Plenumsitzungen ist auch in Frankreich verfassungsrechtlich gesichert: „Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal Officiel*“ (Art. 33 C). Ebenso wie in Deutschland hat die Entwicklung des Mediensystems seit den 1980er Jahren zu einer breiteren Streuung der öffentlichen Wirkung der Institution geführt. Das Netzwerk der medialen Darstellung reicht mittlerweile von den Zeitungen, den traditionellen audio-visuellen Medien über das eigene Parlamentsfernsehen bis zum Internet.<sup>425</sup>

Die Exekutivlastigkeit des politischen Systems wirkte sich auch auf die Plenumsaktivitäten aus. Zu Beginn der V. Republik kritisierten Beobachter, dass die Plenardebatte nur noch als Kommunikationsinstrument der Regierung diene und daher kaum Kontrollfunktionen ausübe.<sup>426</sup> Der monopolartige Einfluss der Regierung auf die Tagesordnung schränkt insbesondere die Möglichkeiten der Opposition ein.<sup>427</sup> Über die Tagesordnung wird einmal wöchentlich in der *Conférence des Présidents* verhandelt, in welcher der Parlamentspräsident, die Vize-Präsidenten, die Vorsitzenden der sechs ständigen Ausschüsse und der Fraktionen, der Rapporteur général des Finanzausschusses sowie der Vorsitzende der Délégation tagen. Auf Verlangen können auch die Vorsitzenden der temporären Ausschüsse und derjenige des Ausschusses für Immunitätsfragen an der Diskussion teilnehmen. Die Regierung ist durch den Minister oder Staatssekretär für Parlamentsfragen zugegen. Da alle Ausschussvorsitzenden und die Mehrzahl der Vize-Präsidenten der Regierungsmehrheit angehören, besitzt diese eine erdrückende Übermacht. Die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung bei der Aufstellung der Tagesordnung basiert zudem auf konstitutionellen Vorgaben (Art. 48 C).

Vier unterschiedliche Bereiche der Tagesordnung zeigen sich auf einem Kontinuum von Abhängigkeit und Autonomie der Kammern<sup>428</sup>: Innerhalb der „prioritären“ Tagesordnung hat die Regierung die vollständige Kontrolle über die zu behandelnden Vorlagen einschließlich der hierfür zur Verfügung stehenden Zeit.

<sup>424</sup>Die Vertrauensfrage kann auch innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens eingesetzt werden (Art. 49-3 C); siehe hierzu ausführlich Kap. 3.5.1, S. 220.

<sup>425</sup>Vgl. Assemblée nationale (2000a).

<sup>426</sup>Vgl. Hamon (1969, 122).

<sup>427</sup>Siehe zu zahlreichen Beispielen Le Mire (1991).

<sup>428</sup>Vgl. Le Mire (1991).



Auch kann sie jederzeit nachträglich, d.h. nach der Sitzung der *Conférence*, noch Änderungswünsche durchsetzen; (2) einzig die „komplementäre“ Tagesordnung steht dem Mehrheitsentscheid offen, was aber wiederum der Opposition Chancen auf Teilhabe nur bei gutem Willen der Regierungsfraktionen ermöglicht; (3) so bleibt letztlich der Minderheit nur die „Tagesordnung der Fragestunden“ zur ungehinderten Ausübung ihrer Kontrollfunktion; (4) auf der Tagesordnung „von Rechts wegen“ erscheinen die Vorgänge, die aus verfassungs- oder geschäftsordnungsrechtlichen Gründen behandelt werden müssen (z.B. Misstrauensanträge). Bedeutend für die parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten war wegen der gouvernementalen Kontrolle die Verfassungsänderung von 1995. Sie erlaubt der Assemblée nationale (und dem Sénat), eine Sitzung pro Monat „par priorité“ auf Basis einer von den Kammern selbst aufgestellten Tagesordnung zu organisieren (Art. 48 Abs. 3 C).<sup>429</sup> Dies bedeutete freilich keine Stärkung der Oppositionsrechte und änderte auch nichts an der Dominanz der Regierungsmehrheit.

Auch im französischen Parlament zeigt sich seit zwei Dekaden eine Ausweitung der Debattenaktivitäten: die Abgeordneten tagten in den 1990er Jahren fast doppelt so lange wie drei Jahrzehnte zuvor (siehe Tabelle 17). Die Zahlen verweisen vordergründig auf einen erheblichen Bedeutungsgewinn des Plenums innerhalb des parlamentarischen Systems. Mehr Zeit für die Diskussion bedeutet mehr Öffentlichkeit für die Regierungsentscheidungen und damit auch deren bessere Kontrolle durch die Opposition. Empirische Arbeiten zur inhaltlichen Nutzung der Debatten fehlen allerdings, ebenso wie Untersuchungen zum Plenum überhaupt. Der Aktivitätszuwachs ist neben dem allgemeinen Bemühen um mehr Öffentlichkeit insbesondere durch die Ausdehnung des Mediensystems motiviert. Ein weiterer Grund liegt in der von den französischen Oppositionsparteien seit der ersten Alternanz 1981 verstärkt genutzten Strategie des Filibusters. Bei besonders umstrittenen Gesetzentwürfen reichen die Minderheitsfraktionen oft zahlreiche Änderungsanträge ein, um die Verabschiedung der Vorlage hinauszuzögern und von den Medien Aufmerksamkeit zu erheischen, was teilweise zu exzessiven Längen der Plenarsitzungen führt.<sup>430</sup>

Tabelle 17: Dauer der Plenardebatten (aufgerundet auf die volle Stunde) 1960-1999

|                     | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sitzungsdauer       | 4772      | 6367      | 8598      | 9015      |
| durchschn. pro Jahr | 477       | 637       | 860       | 902       |

Quelle: Autor auf Basis der Tabelle 31, 321.

<sup>429</sup>Vgl. *Loi constitutionnelle n°95-880* vom 4. August 1995.

<sup>430</sup>Vgl. Jan (1995, 992ff.).

### 3.5.1 Vertrauensfrage und Misstrauensvotum

Im Rahmen der Kontrolltheorie ermöglichen Vertrauensfragen oder Misstrauensvoten eine Richtungskontrolle der Regierung, wobei zumindest bei ersteren über das gesamte Spektrum der Governance abgestimmt wird. Hierunter gehören auch außenpolitische beziehungsweise transnationale Positionsbestimmungen und Policies. Die Regierung besitzt in der V. Republik zwei Möglichkeiten, die Vertrauensfrage zu stellen: Erstens kann sie nach Art. 49 Abs. 1 C eine Vertrauensabstimmung nach der Vorstellung des Regierungsprogramms oder nach einer Erklärung zur Regierungspolitik verlangen. Zweitens besteht nach Art. 49 Abs. 3 C im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit, einen Text mit der Vertrauensfrage zu verbinden; aus diesem Verfahren resultieren sogenannte „provozierte“ oder „defensive Misstrauensanträge“ und eine besondere Form der parlamentarischen Kontrolle, bei der die Opposition versucht eine Gesetzesvorlage durch den Sturz der Regierung abzulehnen.

Den Begriff „Vertrauensfrage“ vermieden die Redakteure der französischen Verfassung allerdings. Nach der über die Homepage der Assemblée nationale zugänglichen deutschen Übersetzung des Art. 49 Abs. 1 C „übernimmt“ der Premierminister auf Beschluss des Ministerrates die „[...] Verantwortung der Regierung für ihr Programm [...]“<sup>431</sup> Zu einer Investiturabstimmung ist er auf Grund des Wortlautes des Artikels nicht verpflichtet, wenngleich der Indikativ Präsens „engage“ Anlass zu einer intensiven Diskussion hierüber war.<sup>432</sup> So geht der Text von einer „Vertrauensvermutung“ – ähnlich der Unschuldsvermutung bei Angeklagten – zu Gunsten der Regierung aus.<sup>433</sup> Nicht die Regierung hat vor dem Parlament zu beweisen, dass sie dessen mehrheitliches Vertrauen genießt, sondern die Abgeordneten haben den Nachweis zu erbringen, dass die Regierung die Mehrheitsunterstützung verloren hat. Insbesondere in den Anfangsjahren der Republik zeigte die Verfassungspraxis eine flexible und uneinheitliche Auslegung. Dies wird mit der Präsidentialisierung des Systems erklärt, durch die die Rolle des Staatspräsidenten gegenüber den Abgeordneten und den Parteien gestärkt wurde. Ein vom Präsidenten ernannter und abhängiger Regierungschef – so das gängige Argumentationsmuster – habe einen erneuten Vertrauensbeweis durch die Nationalversammlung nicht nötig. Im Mittelpunkt der Überlegungen stand die vermutete Gefahr, dass „[...] bei einer ungünstigen Entwicklung des Parteiensystems und einem schwachen Präsidenten die Regierung wieder zum Spielball der Parteien, Fraktionen und ehrgeizigen Politiker würde und daß sie damit ihre Autorität und Stabilität verlöre.“<sup>434</sup>

<sup>431</sup> „Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale“ (Art. 49 Abs. 1 C).

<sup>432</sup> Vgl. mit weiterer Literatur Kimmel (1983, 175).

<sup>433</sup> Vgl. ähnlich Hamon/Troper/Burdeau (2001, 648).

<sup>434</sup> Kimmel (1983, 178); vgl. auch La documentation française (2002, 49ff.) und La documentation française (1998, 44f.).

Stehen solche Argumente im krassen Gegensatz zu den Prinzipien parlamentarischer Regierung, sind sie in Zeiten der Kohabitation von vornherein unhaltbar. Der Rückgriff auf die Ernennungsmacht des Staatspräsidenten reicht alleine nicht aus, um die Handlungsfähigkeit und damit auch die Legitimität des Premierministers zu begründen; nur durch die Parlamentsmehrheit können beide Attribute zugewiesen werden. Zu Beginn der drei Kohabitationsphasen (1986-88, 1993-1995 und 1997-2002) stellten die jeweiligen Premierminister deshalb auch die Vertrauensfrage vor dem Parlament, was einer Investiturabstimmung gleichkam. Insgesamt kann das Verhalten der Regierungschefs ab der 10. LP (1993-1995) als Indiz für einen Bedeutungszuwachs der parlamentarischen Ebene bei diesem Verfahren gewertet werden. Seit 1993 suchten ausnahmslos alle (fünf) Regierungen um das Vertrauen des Parlaments zu Beginn ihrer Amtszeit nach (siehe Tabelle 33, S. 323). Im Rahmen seiner Regierungserklärung begründete der neu ernannte Premierminister Jean-Pierre Raffarin am 3. Juli 2002 diesen Schritt mit den Worten: „Le Parlement est en effet le cœur de notre démocratie, le lieu où tous les Français se sentent représentés, le lieu où est pensé et défendu l'intérêt général.“<sup>435</sup> Unklar ist allerdings, ob solche Grundsätze im Rahmen von (zukünftigen) Minderheitsregierungen aufrecht erhalten werden. Noch in der 9. LP (1988-1993) vermieden die drei sozialistischen Regierungschefs Rocard, Cresson und Bérégovoy eine derartige „Investitur“ – sie hatten nur eine relative Mehrheit im Parlament. Dennoch wurde der Art. 49 Abs. 1 C zweimal in dieser Periode bei transnationalen Materien genutzt: Am 16. Januar 1991 im Rahmen des ersten Golfkrieges und am 25. November 1992 bezüglich der GATT-Verhandlungen (Uruguay-Runde). Beide Abstimmungen brachten keine Gefahr für den Bestand der Regierung, da hier jeweils nationale Erwägungen die parteipolitischen Auseinandersetzungen in den Hintergrund rückten: So forderte der Zentrist und Senatspräsident René Monory die Opposition auf, bei den GATT-Verhandlungen die Regierung zu unterstützen, da nur ein einheitliches Auftreten in der Brüsseler Verhandlungsarena Erfolg verspreche: „[...] *il fallait soutenir le gouvernement pour qu'il soit fort à Bruxelles.*“<sup>436</sup> Auch der Premierminister machte in diesem Sinne Werbung für den Vertrauensbeweis: „*Il s'agit de montrer que l'Europe n'est pas l'éteignoir des intérêts nationaux, mais, au contraire, l'instrument de leur défense à l'heure des grands ensembles [...] C'est pourquoi un large mouvement de cohésion nationale est indispensable.*“<sup>437</sup> Zum Abschluss der Uruguay-Runde holte sich auch die Regierung von Edouard Balladur ein ausdrückliches parlamentarisches Mandat.<sup>438</sup> Im hoch

<sup>435</sup>Déclaration de politique générale; zit. nach La documentation française (2002, 51).

<sup>436</sup>Zit. nach *Le Monde* 16. November 1992, 1; zur Vertrauensfrage vom 16. Januar 1992, bei der außer der PCF alle Parteien für die Regierung stimmten, *Le Monde* 16. Januar 1991, 11f.

<sup>437</sup>Zit. nach *Le Monde* 23. November 1992, 7; gleichwohl stimmten die Abgeordneten der RPR, UDF und UDC gegen die Regierung; vgl. *Le Monde* 27. November 1992, 8.

<sup>438</sup>Vgl. *Le Monde* 17. Dezember 1993, 3f.; siehe zur Anwendung des Art. 49-1 C Tabelle 33, im Anhang, S. 323.

kompetitiven französischen politischen System sind solche Abstimmungen für die Minderheitsfraktionen jeweils ein schwieriger Spagat zwischen kooperativen und konfliktuellen Strategien, insbesondere wenn mächtige – normalerweise der Opposition nahe stehende – Verbände für die Regierungspositionen werben.<sup>439</sup> Die Nationalversammlung fungierte in diesen Fällen als eine Legitimationsreserve, indem sie die Position der Regierung bei ihrem Handeln auf der supranationalen Ebene verstärkte. Hierbei ist vor allem die Öffentlichkeitsfunktion von Bedeutung. Das Parlament erscheint als Ort der (symbolischen) nationalen Positionsbestimmung, was durch die Medienaufmerksamkeit bei diesem eher seltenen Verfahren verstärkt wird.<sup>440</sup>

Nach Artikel 49 Abs. 3 hat die Regierung die Möglichkeit, die Vertrauensfrage mit einem Gesetzestext zu verbinden. Diese Bestimmung ist auch unter den Verteidigern einer starken Exekutiven umstritten, da sie die französische Konzeption des Gesetzes als Ausdruck der im Parlament repräsentierten *volonté générale* in Frage stellt. Tatsächlich wird über den von der Regierung vorgeschlagenen Text in der Volksvertretung nicht abgestimmt, sondern dieser gilt *ex negativo* bei Unterbleiben eines Misstrauensantrages (oder durch dessen Scheitern) als angenommen. Eine parlamentarische Willensbekundung ist dieses Verfahren schwerlich: „La loi sera l’expression de sa résignation plus que de sa volonté.“<sup>441</sup> Tabelle 18 zeigt, dass das Verfahren in außen- und europapolitischen Materien kaum Bedeutung hat. Eingeschränkt ist diese Bewertung allerdings durch die hohe Zahl von Fällen bei der Haushaltsgesetzgebung, die an der Spitze der Nutzungshäufigkeit liegt. Hier stehen auch Mittel in Frage, die direkt oder indirekt transnationale Policies betreffen, gleiches gilt für verteidigungspolitische Materien. Bisher wurde allerdings noch kein Ratifizierungsgesetz unter diesen Bedingungen angenommen, und auch bei der Umsetzung von Richtlinien kann nur ein Fall nachgewiesen werden, als einige RPR-Abgeordnete innerhalb der Regierungsmehrheit gegen die Direktwahl des EP opponierten.

---

<sup>439</sup>Siehe zur Diskussion um die Position von RPR und UDF bzw. UDC und die Lobbytätigkeit von Landwirtschaftsverbänden im Vorfeld der Vertrauensfrage vom 25. November 1992 *Le Monde* 18. Januar 1991, 12 und *Le Monde* 26. November 1992, 8.

<sup>440</sup>Vertrauensfragen können aber auch die Funktion erfüllen, eine inkohärente Parlamentsmehrheit auf die Regierungspolitik einzuschwören. Mit einer solchen „question de confiance disciplinaire“ (Fabius) versuchte beispielsweise Alain Juppé am 2. Oktober 1996 die RPR-UDF Koalition stärker an seine Politik zu binden; vgl. *Le Monde* 4. Oktober 1996, 6 und *Le Monde* 5. Oktober 1996, 14.

<sup>441</sup>Hamon/Troper/Burdeau (2001, 649); in diesem Sinne auch Satchivi (1994, 18ff.); s.a. La documentation française (1998, 49ff.).

Tabelle 18: Anwendung des Artikels 49-3 C nach Politikfeldern

| Politikfeld <sup>a</sup>          | 49.3 C    |
|-----------------------------------|-----------|
| Haushaltsgesetz                   | 27        |
| Wirtschaftspolitik                | 16        |
| Sozial- und Gesundheitspolitik    | 12        |
| Medienpolitik                     | 7         |
| Verteidigungspolitik              | 6         |
| Sondervollmachten (Art. 38 C)     | 4         |
| Institutionenpolitik <sup>b</sup> | 4         |
| Europapolitik                     | 1         |
| Bildungspolitik                   | 1         |
| Rechtspolitik                     | 1         |
| <b>Gesamt</b>                     | <b>79</b> |

*Quelle:* Autor auf der Basis von Tabelle 35, S. 326.

<sup>a</sup>Eine eindeutige Zuordnung von im Rahmen des Art. 49-3 C angenommenen Gesetzesvorschlägen zu Politikfeldern ist nur mit Einschränkung möglich. So betreffen beispielsweise Gesetze zur Rentenreform (10.12.1992) auch den Haushalt und die Sozialpolitik. Der betreffende Fall wurde hier unter das Politikfeld Sozial- und Gesundheitspolitik eingeordnet, gleiches gilt für die Finanzierung der Sozialversicherung (3.12.1979). Bei verteidigungspolitischen Materien sind außenpolitische Implikationen ebenfalls zu erwarten, wie dies beim Aufbau der französischen Atomstreitmacht Anfang der 1960er Jahre geschah. Die entsprechenden Gesetze wurden der Verteidigungspolitik zugeschlagen.

<sup>b</sup>Unter *Institutionenpolitik* werden hier Reformen des politischen Systems verstanden, z.B. Wahlkreiseinteilung.

Ursprünglich war das Verfahren dazu gedacht, eine zögernde Parlamentsmehrheit zu disziplinieren und diese auf die Regierungsseite zu zwingen. Tatsächlich besteht für die Abgeordneten nur die Wahl, entweder dem Vorschlag der Regierung zu folgen oder diese zu stürzen, was insbesondere für Volksvertreter aus unsicheren Wahlkreisen mit hohem Risiko verbunden ist. Die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen können von dem Verfahren auch profitieren: Es verdeckt die Zwietracht innerhalb des Regierungslagers und verhindert, da mit der Ankündigung der Vertrauensfrage die Diskussion sofort endet, dass die Abgeordneten Stellungnahmen zu Regierungsmaßnahmen abgeben „müssen“, denen sie eigentlich nicht zustimmen wollen.<sup>442</sup>

Seit 1981 wandelten sich die Motive für die Nutzung des Verfahrens, vor allem erfüllt es bei normalen Mehrheitsverhältnissen nicht mehr die ihm ursprünglich zugewiesene Funktion: Heute wird es vornehmlich eingesetzt, um dem Filibustern der Opposition ein Ende zu bereiten.<sup>443</sup> Ausgenommen hiervon war die Periode der sozialistischen Minderheitsregierungen 1988-1993. Alleine auf diesen Zeitraum entfallen 38 von bisher 79 Anwendungen, die im Sinne

<sup>442</sup>Vgl. Avril/Gicquel (1996, 228), die als Fallbeispiele die Gesetze über „Preisstabilität und Einkommen“ (das u.a. eine Lohnsperre vorsah) und das „Amnestiegesetz“ von 1982 zitieren. Für beide Maßnahmen war eine sichere Mehrheit in der AN zwar garantiert, die Regierung nutzte Art. 49-3 C aber aus koalitionstaktischen Gründen. Die Gesetze trafen teilweise bei den regierenden Sozialisten, aber vor allem beim kommunistischen Koalitionspartner auf Ablehnung. Diese hatten im Vorfeld öffentlich gegen die Maßnahmen Stellung bezogen. Mit Art. 49-3 C sollte der PCF ein Gesichtverlust erspart werden.

<sup>443</sup>Vgl. mit zahlreichen Beispielen Avril/Gicquel (1996, 226ff.).

der Sicherung der Regierungsstabilität effizient waren. Sie halfen den jeweiligen Premierministern, die zwischen den Zentristen und Kommunisten schwankenden Mehrheiten – insbesondere bei den Haushaltsgesetzen – zu garantieren.<sup>444</sup>

Zusammenfassend lässt sich auch hier eine gewisse Stärkung der parlamentarischen Ebene beobachten. Auf Art. 49 Abs. 3 C wurde seit 1993 selten zurückgegriffen, wofür drei Gründe verantwortlich sind: *Erstens* machte die Entwicklung zum Mehrheitsparlamentarismus den Gebrauch nicht nötig. Die parlamentarischen Mehrheiten unterstützen treu ihre Regierung. Entsprechend waren die eingetretenen Fälle<sup>445</sup> nicht durch mangelnden Beistand aus den Reihen der Parlamentsmehrheit motiviert, sondern durch die Obstruktionstechniken der Opposition.<sup>446</sup> *Zweitens* entstand in der politischen Elite ein langsamer Mentalitätswandel, der das Parlament wieder in den Mittelpunkt des Legitimationsdiskurses stellte. So verzichtete die Regierung Jospin (1997-2002) – aus den oben genannten Gründen – ganz auf die Anwendung des Artikels. *Drittens* ist mit der Nutzung von Art. 49 Abs. 3 auch immer ein gewisser Autoritätsverlust für die Regierung beziehungsweise für den Premierminister verbunden, da es nicht gelang die strittigen Maßnahmen kommunikativ zu begründen. Diese Argumente sind allerdings keine Garantie gegen ein Wiederaufleben des Verfahrens bei zukünftigen Minderheitsregierungen oder bei ausgeprägten Obstruktionstaktiken der Minderheit.<sup>447</sup> Das Urteil von Kimmel, wonach Art. 49 Abs. 3 C ein Instrument der Regierung darstellt „[...] das eingesetzt wird, um ihre Mehrheit zusammenzuhalten und um ihre eigenen Positionen – vielleicht nur symbolisch – zu stärken“<sup>448</sup> muss allerdings heute modifiziert werden.

Das *Misstrauensvotum* hat im majoritären Parlamentarismus seine Bedeutung als Stolperstein der Regierung weitgehend eingebüßt beziehungsweise ist – wie dies bei einigen Fällen für die Bundesrepublik Deutschland beobachtet wurde – zu einem informalen Druckmittel der Regierungsfaktionen gegenüber dem Regierungschef mutiert.<sup>449</sup> Beim einzigen erfolgreichen Antrag in der Geschichte der V. Republik stürzte vor über vierzig Jahren am 4. Oktober 1962 die

---

<sup>444</sup>Siehe die Tabelle 35, S. 326.

<sup>445</sup>Gesetze zur Privatisierung - 30. Juni 1993, zur Reform der Sozialversicherung - 10. Dezember 1995, zum Statut France Télécom - 20. Juni 1996, zur Änderung des Wahlsystems für Regional- und Europawahlen, zur Parteifinanzierung - 12. Februar 2003, zur Kommunalen Verantwortlichkeit - 23. Juli 2004 und zur Chancengleichheit - 31. Januar 2006.

<sup>446</sup>Vgl. Avril/Gicquel (1996, 228); s.a. *Le Monde* 13. Februar 2003, 7.

<sup>447</sup>Diese These wird auch durch das Verhalten der Regierung bei der als Schlüsselentscheidung einzustufenden Rentenreform im Juni bzw. Juli 2003 gestützt. Sie nutzte den Art. 49-3 aus Gründen der hohen Politisierung der umstrittenen Reform nicht. Das Parlament wurde zu 34 Sondersitzungen einberufen und das Gesetz trotz mehrerer tausend Änderungsanträge der Opposition auf dem normalen Gesetzgebungsweg in über 132 Sitzungstunden beraten und verabschiedet; vgl. *AN Statistiques*. Nach Auskunft des Parlamentspräsidenten Jean-Louis Debré wäre die Nutzung des Art. 49-3 C für die Regierung ein „Eingeständnis der Schwäche“; vgl. *Le Monde* 3. Juni 2003, 13; siehe zur Diskussion auch *Le Monde* 10. Juni 2003, 6, *Le Monde* 11. Juni 2003, *Le Monde* 25. Juni 2003, 7.

<sup>448</sup>Kimmel (1983, 179); in diesem Sinne auch Hamon/Troper/Burdeau (2001, 650).

<sup>449</sup>Vgl. Lösche (2000, 931).

Regierung Pompidou. Seither gab es nur bei den sozialistischen Minderheitsregierungen (1988-1993) etwas Spannung über den Ausgang des Geschehens, das durch einen von mindestens 1/10 aller Abgeordneten unterstützten Antrag angestoßen wird (Art. 49 Abs. 2 C). Der Bedeutungsverlust dieser in der III. und IV. Republik gefürchteten parlamentarischen Waffe kann in Frankreich auch als Zeichen für den Aufstieg der Parteienregierung gedeutet werden, weshalb Misstrauensvoten heute einem „Exercice de style“<sup>450</sup> ähneln. Sie dienen aber immerhin zur symbolischen Grenzziehung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Letztere kann damit die Aufmerksamkeit auf ihr wichtige Themen lenken und in der Debatte die Regierung zur Auskunft zwingen. Im rationalisierten Parlamentarismus erfüllt das Verfahren eine „subsidiäre Funktion“ (Kimmel). Die Sanktionsmöglichkeit ist für die Minderheit die einzige Gelegenheit „[...] eine Debatte herbeizuführen über ein von ihr gewünschtes Thema zu einem von ihr gewünschten Zeitpunkt.“<sup>451</sup> Der Misstrauensantrag ist in diesem Sinne durchaus noch ein zweckmäßiges Verfahren parlamentarischer Kontrolle.<sup>452</sup>

Eine genaue Unterscheidung in außen- beziehungsweise innenpolitische Materien ist kaum möglich. Misstrauensanträge können mit der Ablehnung der allgemeinen Regierungspolitik (11) oder mit einem spezifischen Regierungshandeln begründet werden. Wie Tabelle 19 zeigt, steht die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Mittelpunkt. Nach Kimmel kann sich in diesem Politikfeld die Opposition am ehesten zu einem gemeinsamen Handeln durchringen.<sup>453</sup> Vereinzelt wurden aber auch Anträge zu genuin außenpolitischen Aspekten gestellt (20.04.1966 Rückzug aus der NATO, 20.12.1979 Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Westeuropa, 16.05.1989 Europapolitik, 01.06.1992 GAP).<sup>454</sup>

---

<sup>450</sup>Vgl. Camby/Servent (1997, 114).

<sup>451</sup>Kimmel (1983, 188).

<sup>452</sup>Die gegenteilige Meinung vertreten Hamon/Troper/Burdeau (2001, 647).

<sup>453</sup>Vgl. Kimmel (1983, 183).

<sup>454</sup>Siehe im Anhang Tabelle 34, S. 324.

Tabelle 19: Anwendung des Artikels 49-2 C nach Politikfeldern

| Politikfeld <sup>a</sup>            | 49.2 C         |
|-------------------------------------|----------------|
| Wirtschafts- und Sozialpolitik      | 16             |
| Allgemeine Regierungspolitik        | 11             |
| Verteidigungspolitik                | 3              |
| Agrarpolitik                        | 3              |
| Europapolitik                       | 2              |
| Währungspolitik                     | 2              |
| Rechtspolitik                       | 2              |
| Medienpolitik                       | 2              |
| Institutionenpolitik <sup>b</sup>   | 2              |
| Haushaltsgesetz                     | 2              |
| Sondervollmachten (Art. 38 C)       | 1              |
| Sonstige <sup>c</sup>               | 2              |
| <b>Nennungen gesamt<sup>d</sup></b> | <b>48 (46)</b> |

*Quelle:* Autor auf der Basis von Tabelle 34, 324.

<sup>a</sup>Eine eindeutige Zuordnung der Misstrauensanträge nach Art. 49-2 C zu Politikfeldern ist nur mit Einschränkung möglich. Da manchmal mehrere Materien gleichzeitig im Antrag aufgeführt waren, wurden Mehrfachnennungen vorgenommen.

<sup>b</sup>Unter *Institutionenpolitik* werden hier Reformen des politischen Systems verstanden, z.B. Wahlkreiseinteilung.

<sup>c</sup>Algerienpolitik (05.06.1962) und Mai 1968 (22.05.1968).

<sup>d</sup>In Klammern befindet sich die Zahl der Anträge seit Anfang der V. Republik.

### 3.5.2 Regierungserklärungen und allgemeine Debatten

Die Information der Abgeordneten durch die Anhörungen der Regierungsmitglieder in den Ausschüssen findet ihr Äquivalent für das ganze Haus in den Regierungserklärungen. Ihre Häufigkeit ist ein Indiz für die Intensität der Kommunikation zwischen Regierung und Parlament. Für die parlamentarische Kontrolle der Opposition sind diese Verfahren insofern von Bedeutung, als die Regierung sich auf bestimmte Inhalte festlegt. Regierungserklärungen können in der Nationalversammlung entweder auf der Basis des Art. 49 Abs. 1 C im Rahmen der Vertrauensfrage oder nach Art. 132 GOAN abgegeben werden, wobei letzteres Verfahren mit oder ohne Aussprache stattfinden kann – eine Abstimmung am Ende ist unzulässig. Art. 49 Abs. 1 wird nur selten angewandt (siehe Kap. 3.5.1, S. 220), die Mitteilungen der Regierung auf der Basis von Art. 132 GOAN finden hingegen regelmäßig statt. Die Debatte wird in der *Conférence des Présidents* organisiert, wobei die Redezeiten im Verhältnis zur zahlenmäßigen Stärke der Fraktionen aufgeteilt werden (Art. 132 GOAN Abs. 2). Normalerweise erhält jede Fraktion für die von ihr bestimmten Redner eine Redezeit von dreißig Minuten. Handelt es sich um außenpolitische oder europapolitische Themen, erfüllen die Vorsitzenden der CAE und der Délégation üblicherweise diese Rolle. Die verbleibende Zeit wird von den Fraktionen auf höchstens zwei weitere Oratoren aufgeteilt, die mindestens fünf Minuten zur Verfügung haben. Der erste fraktionslose Abgeordnete, der sich auf die Rednerliste eingetragen



hat, erhält ebenfalls für zehn Minuten das Wort (Art. 132 GOAN Abs. 3). Gibt die Regierung eine Erklärung ohne Aussprache ab, kann der Parlamentspräsident einem einzigen Abgeordneten – entweder der Regierungsfractionen oder der Opposition – das Wort erteilen (Art. 132 Abs. 6 GOAN).

Die Abgeordneten waren über dieses Verfahren mit den Bereichen der Außenpolitik auch in den Anfangsjahren der V. Republik kontinuierlich befasst. Von 51 Regierungserklärungen zwischen der dritten und sechsten Wahlperiode entfielen auf die Außen- und Verteidigungspolitik alleine 15, die Wirtschafts- und Finanzpolitik kam mit vierzehn Debatten auf den zweiten Platz.<sup>455</sup> Gleiches kann man auch in den 1990er Jahren beobachten. Hier entfielen von den 51 Erklärungen zwischen 1993 und 2002 alleine 22 auf die transnationale Politik (11 Europapolitik, 11 Außenpolitik).<sup>456</sup> Ihre Zahl ist im Vergleich zu den Anfangsjahren der Republik gestiegen, dennoch fällt die Kommunikationshäufigkeit quantitativ wesentlich geringer aus als im Bundestag. In der 9. LP gab es durchschnittlich 4,2, in der 10. LP 13,8 und in der 11. LP 3 Regierungserklärungen pro Jahr (vgl. Tabelle 36, S. 329).

Das aus kontrolltheoretischen Aspekten weniger effiziente Verfahren der Erklärungen ohne Debatte wurde seit der 8. LP nicht mehr genutzt. Besonders aktiv war die Regierung in der 10. LP, in der es bisher die durchschnittlich meisten Regierungskommunikationen und Debatten gab. Zurückzuführen ist der umfangreiche Informationsaustausch während der RPR-UDF-DL-Koalition unter anderem auf die Nach-Maastricht-Diskussion. In der größten Regierungspartei hatte der EUV tiefe Wunden hinterlassen, da ein Teil der Gaullisten – der sich 1999 im *Rassemblement pour la France* (RPF) in einer eigenen Partei organisierte – einer vertieften Integration ablehnend gegenüber stand und bereits beim Referendum 1992 für die Ablehnung des Vertragswerkes eingetreten war. Die Maastricht-Gegner hatten durch ihre einflussreiche Stellung innerhalb des Parlaments und der Regierungspartei RPR erheblichen Anteil an den Reformen der parlamentarischen Verfahren innerhalb der Anpassung an die europäische Ebene (siehe Kap. 3.2.2, S. 179). In der Folge wurde im Plenum mit neuen Kontrollinstrumenten experimentiert. So führte man die wöchentlich stattfindenden „*Mitteilungen der Regierung*“ ein, die in der 10. LP 31 mal stattfand. Auch folgte die *Conférence des Présidents* dem Beispiel des Senats und organisierte ab Oktober 1994 eine einmal im Monat stattfindende Sitzung zur „*europäischen Aktualität*“. Sie sollte entweder durch eine Regierungserklärung oder eine mündliche Frage angestoßen werden und zu einer Aussprache führen. Diese Bestimmung fand allerdings nur zweimal Anwendung: am 22. November 1994 mit einer Diskussion über die Umsetzung des Schengener Abkommens und am 20. November 1994 über den europäischen Luftverkehr. Danach wurde das Verfahren mit Blick auf die im Oktober 1995 eingeführte Session unique

---

<sup>455</sup>Vgl. Kimmel (1983, 190).

<sup>456</sup>Vgl. *AN Statistiques*.

aufgegeben. Europäische Materien wurden anschließend wieder innerhalb der Fragestunden behandelt.<sup>457</sup>

Unterschiedlich fällt die Bewertung der Debatten aus. Der damalige Vorsitzende der Délégation, Robert Pandraud, sieht sie als eine „akademische Übung“, bei der „[...] wiederholende und wenig bereichernde Argumente ausgetauscht werden, die schon alle kennen.“<sup>458</sup> Im Selbstdarstellungsdiskurs wird hingegen das starke Interesse der Abgeordneten betont, die an den Debatten zu Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) oder am Vorabend der Regierungskonferenzen mit zahlreichen Redebeiträgen teilnahmen.<sup>459</sup> Dies gilt aber offenbar nicht für alle Aussprachen, wie die Presse beklagt.<sup>460</sup> Außen- und Europapolitik ist nach wie vor ein Betätigungsfeld weniger spezialisierter Abgeordneter, das eine erhebliche Arbeitsbelastung mit sich bringt und nur wenig Einfluss auf die Wiederwahlchancen hat.<sup>461</sup> Ein weiteres Problem ist die ausschließliche Kontrolle der Regierung über das Verfahren. Sie bestimmt Zeitpunkt und Häufigkeit der Kommunikationen und daher weitgehend die Agenda, wenngleich Zahl und Umfang der gewohnheitsrechtlich nach Art. 132 stattfindenden Debatten kaum reduziert werden können.<sup>462</sup> Auch nutzt die Nationalversammlung die seit 1995 einmal im Monat von ihr festgelegte Tagesordnung (Art. 48 Abs. 3 C) kaum für (außen- oder europapolitische) Debatten. In der Session 1995/1996 geschah dies bei neun Möglichkeiten immerhin zweimal; 1996/1997 und in der 11. LP (1997-2002) verzichtete man auf Aussprachen zu diesen Themenkomplexen jedoch ganz.<sup>463</sup>

### 3.5.3 Anfragen an die Regierung

Vor 1958 hatten die „einfachen“ Anfragen als parlamentarisches Kontrollmittel kaum Bedeutung. Nach Kimmel erachteten die Abgeordneten die Plenarkontrolle bis weit in die V. Republik nur dann als sinnvoll, wenn sie auch mit Sanktionsmöglichkeiten verbunden war.<sup>464</sup> Verfahren, die nicht unmittelbar zum Regierungssturz führten, galten als wenig attraktiv. Die häufige Nutzung der Interpellation mit anschließender Sanktionsmöglichkeit war denn auch ein wesentlicher Grund für die Regierungsinstabilität in der III. und IV. Republik. Das Risiko des Regierungssturzes mittels des Frageinstituts wollten die Verfassungsväter vermeiden und beschränkten diese Möglichkeit auf das Verfahren im Rahmen des Art. 49 Abs. 2 C (vgl. auch Art. 156 Abs. 1 GOAN). Das Recht informiert zu werden bildet jedoch die Voraussetzung jeder Kontrolle. Und da die Opposition

<sup>457</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 41f.).

<sup>458</sup>AN/Délégation, *Rapport d'information n°1436* (1994, 261).

<sup>459</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 43).

<sup>460</sup>Vgl. bspw. *Le Monde* 5. Dezember 1994, 8; *Le Monde* 5. Dezember 2002, 7.

<sup>461</sup>*Gespräch mit Christian Philip.*

<sup>462</sup>Vgl. ähnlich Assemblée nationale (1998, 43).

<sup>463</sup>Vgl. *AN Statistiques.*

<sup>464</sup>Vgl. Kimmel (1983, 192ff.); siehe hier auch zum Folgenden.

die Regierung kaum zur Auskunft zwingen kann, wurden an die Stelle der Interpellationen mit Sanktionsmöglichkeit die aus dem britischen Parlamentarismus entlehnten Anfragen gesetzt. Für Michel Debré war das in Art. 48 Abs. 2 C verankerte Fragerecht vor allem ein Instrument der Opposition und als solches ein Kennzeichen des parlamentarischen Systems überhaupt: „Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans le régime, à l’opposition.“<sup>465</sup>

Traditionell unterliegt das Frageinstitut zahlreichen institutionellen Änderungen.<sup>466</sup> Man experimentierte in der 9. LP mit den *questions cribles*, in der 10. LP mit den von Fragen gefolgt *communications hebdomadaire* der Regierung und einmal monatlich durchgeführten *mündlichen Fragen mit Debatte zur europäischen Aktualität*.<sup>467</sup> Grundsätzlich bietet das französische Parlamentsrecht wie das deutsche mündliche (Art. 153ff. GOAN) und schriftliche Frageformen (Art. 139 GOAN) an. Die mündlichen Verfahren lassen sich nochmals unterteilen in (1) *Anfragen mit Debatte*, (2) *Anfragen ohne Debatte* und (3) *Fragen an die Regierung*. Für sie reserviert die Verfassung „par priorité“ mindestens eine Sitzung pro Woche (Art. 48 Abs. 2 C).<sup>468</sup>

## Die mündlichen Anfragen

Mündliche Anfragen können von den einzelnen Abgeordneten an den zuständigen Minister oder bei allgemeinen Themen an den Premierminister gestellt werden. Die entsprechenden Sitzungen werden von der Präsidentenkonferenz organisiert, wobei den Fraktionen proportional zu ihrer Stärke Redezeit zur Verfügung steht. Der Autor der Frage hat zwei Minuten Zeit zur Erklärung und verfügt nach der Antwort des Ministers nochmals über fünf Minuten zur Replik. Bis zur 10. LP wurde die Fragestunde am Freitag durchgeführt, was deren Attraktivität nicht gerade steigerte, denn viele Abgeordnete sind zu diesem Zeitpunkt bereits zurück in ihren Wahlkreisen. Seither finden die *Anfragen ohne Debatte* am Donnerstagmorgen und die *Fragen an die Regierung* entweder Dienstag- oder Mittwochnachmittag statt. Insbesondere der Mittwoch hat

---

<sup>465</sup>Debré (1958, 7); in seiner Ansprache vor dem Conseil d’État am 27. August 1958 verteidigte Debré ausdrücklich dieses Oppositionsrecht: „Il ne faut pas, cependant, qu’un Gouvernement accapare les travaux des assemblées au point que l’opposition ne puisse plus manifester sa présence. Si elle ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. C’est l’objet de ce ‚jour de semaine‘ réservé aux questions“ (Debré 1958, 7); s.a. Grote (1995, 172) und Carcassonne (2002, 222ff.).

<sup>466</sup>Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung siehe Avril/Gicquel (1996, 236f.); La documentation française (1998, 17ff.) und ausführlich bis 1981 Kimmel (1983, 211ff.).

<sup>467</sup>Siehe auch Tabelle 36, S. 329.

<sup>468</sup>Artikel 49 Abs. 2 wurde im Zuge der Verfassungsreform von 2. August 1995 mit dem Zusatz *mindestens* („Une séance par semaine *au moins* est réservée [...]“) ergänzt. Dadurch trug man der langjährigen Verfassungspraxis Rechnung, nach der zwei Sitzungen pro Woche für Anfragen genutzt wurden.

den Vorteil der zeitlichen Nähe zur Sitzung des *Conseil des ministres*, der am Vormittag tagt.

(1) Die *mündlichen Anfragen mit Debatte* ähneln den *Großen Anfragen* im Bundestag.<sup>469</sup> Sie basieren auf einem festgelegten Thema, zu dem jeweils ein Fraktionsvertreter die Regierung interpelliert. Nachdem diese geantwortet hat, erhalten die in die Rednerliste eingetragenen Abgeordneten das Rederecht. Mit einer abschließenden Replik der Regierung schließt die Aussprache. Mündliche Anfragen mit Debatte finden nur selten statt. Dies erklären manche Autoren mit der fehlenden Möglichkeit, am Ende der Diskussion einen Entschließungsantrag verabschieden zu können.<sup>470</sup> Tatsächlich liegen die Gründe hierfür aber eher in den fehlenden Minderheitenrechten. Die Opposition kann nur dann eine Debatte durchsetzen, wenn die Parlamentsmehrheit in der Präsidentenkonferenz zustimmt. Die Mehrheitsfraktionen haben aber normalerweise kaum Interesse, die Regierung zusätzlich der oppositionellen Kritik auszusetzen. Das Verfahren hat deshalb nur eine mindere Bedeutung für die parlamentarischen Kontrollaktivitäten.<sup>471</sup>

(2) Attraktiver als die Anfragen mit Debatte sind für die Oppositionsfraktionen die *mündlichen Anfragen ohne Debatte*, die von der britischen „questions time“ inspiriert sind.<sup>472</sup> Die Abgeordneten lassen ihre Fragen dem Parlamentspräsidenten zukommen, der sie über das Sekretariat an die zuständigen Minister weiterleitet. In der Sitzung erläutert der Fragesteller sein Anliegen innerhalb von zwei Minuten und der Minister antwortet ohne Redezeitbeschränkung. Danach hat der Fragesteller die Möglichkeit einer fünfminütigen Replik, bevor das Regierungsglied nochmals seine Position abschließend darstellen kann. Andere Abgeordnete dürfen in den Dialog nicht eingreifen, was das – im Unterhaus übliche – Nachhaken verhindert und das Geschehen monoton gestaltet.<sup>473</sup> Die Inhaltsanalyse der Fragen in der 11. LP (1997-2002) ergibt nach Tabelle 20 ein deutliches Schwergewicht bei der Sozialpolitik.

Tabelle 20: Mündliche Anfragen ohne Debatten in der Assemblée nationale nach Ressorts (11. LP: 1997-2002)

| Ressort <sup>a</sup>                      | gestellt | beantwortet | offen |
|---|----------|-------------|-------|
| Premierminister                           | 8        | 7           | 1     |
| Minister für Beschäftigung u. Solidarität | 429      | 420         | 9     |
| Justizminister                            | 61       | 58          | 3     |
| Bildungsminister                          | 182      | 180         | 2     |
| Innenminister                             | 151      | 150         | 1     |

<sup>469</sup>Vgl. Kimmel (1983, 195).

<sup>470</sup>Vgl. Guchet (1996, 178).

<sup>471</sup>In der 11. LP gab es zwei solcher Debatten („Sicherheit der Nahrungsmittel“ – 28.11.2000 und „Zukunft der Institutionen“ – 19.12.2000); vgl. *AN Statistiques*; siehe zur Bewertung des bis 1981 häufiger genutzten Verfahrens auch Kimmel (1983, 195ff.).

<sup>472</sup>Vgl. Kimmel (1983, 201).

<sup>473</sup>Vgl. Kimmel (1983, 201).

|  |             |             |           |
|--|-------------|-------------|-----------|
| Außenminister  | 17          | 16          | 1         |
| Europaminister   | 4           | 4           | 0         |
| Minister für Wirtschaft, Finanzen u. Industrie                             | 241         | 237         | 4         |
| Verteidigungsminister  | 84          | 82          | 2         |
| Minister für Verkehr u. Wohnungsbau  | 292         | 285         | 7         |
| Minister für Kultur u. Kommunikation                                       | 33          | 33          | 0         |
| Minister für Land- u. Forstwirtschaft                                      | 115         | 113         | 2         |
| Minister für Umwelt u. Raumplanung   | 109         | 107         | 2         |
| Minister für die Beziehungen zum Parlament                                 | 0           | 0           | 0         |
| Minister für den Öffentlichen Dienst, Staatsreform<br>u. Dezentralisierung | 2           | 2           | 0         |
| Minister für Jugend u. Sport   | 17          | 16          | 1         |
| Forschungsminister   | 4           | 4           | 0         |
| <b>Gesamt</b>  | <b>1749</b> | <b>1714</b> | <b>35</b> |

*Quelle:* Autor auf der Basis Datenbank <http://www.assemblee-nat.fr><sup>b</sup>

<sup>a</sup>Anfragen an die „delegierten Minister“ und an die Staatssekretäre wurden dem jeweiligen übergeordneten Ministerium zugerechnet. Einzige Ausnahme bildet das Europaministerium, das wegen der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeit einzeln aufgeführt ist. Es untersteht dem Außenministerium. Die Tabelle führt die antwortenden Minister auf. Die Frage kann ursprünglich auch einem anderen Minister gestellt worden sein (meist dem Premierminister).

<sup>b</sup>Die Datenbank hat zwei Ressorts (versehentlich) doppelt aufgezählt. Die Zahlen wurden entsprechend in der Tabelle korrigiert.

Betrachtet man die Zahlen, so scheinen europa- und außenpolitische Materien bei den Anfragen ohne Debatte nur von geringer Bedeutung zu sein. In fünf Jahren betrafen von 1749 Fragen nur 17 (1%) den Außenminister und 4 (0,2%) den Europaminister. Wie aber ein genauerer Blick auf ein hoch integriertes Politikfeld zeigt, lassen sich einfache Schlussfolgerungen hieraus nicht ziehen. So ergab eine Inhaltsanalyse der 113 beantworteten Anfragen an die Adresse des Landwirtschafts- und Forstministers, dass immerhin 13 (11,5%) sich direkt auf die Gemeinsame Agrarpolitik bezogen und eine auf die Verhandlungen der WTO. In Bereichen integrierter Policies besteht eine direkte Beziehung zwischen den aufgeworfenen Problemen und der europäischen oder globalen Ebene. Je höher die Integrationsdichte, desto eher werden Problemlösungen auf einer höheren Politikebene zu suchen sein. Das allerdings schließt in vielen Fällen ein staatliches Handeln auf nationaler Ebene nicht aus. Zwar werden die Milchpreise in Brüssel festgelegt, doch ob die Konsequenzen der europäischen Agrarpolitik kombiniert mit den Freihandelsbemühungen der WTO nur zu einem „Bauernsterben“ führen, oder ob die staatliche Steuerung andere alternative Erwerbsmöglichkeiten z.B. im Tourismus fördert, ist eine Frage der Kreativität politischer Eliten vor Ort.

Nach wie vor ist aber insgesamt die Beobachtung von Kimmel zutreffend<sup>474</sup>: Im Mittelpunkt des Abgeordneteninteresses stehen Themen, die unmittelbaren Bezug zum Wahlkreis herstellen. Oft werden sehr präzise Problembereiche angesprochen (Staatshilfen nach Naturkatastrophen, die Finanzierung des örtlichen Postamtes etc.). Dies kann man einerseits als Symptom der sozialstaatlich ver-

<sup>474</sup>Vgl. zum Folgenden Kimmel (1983, 199ff.).

walteten Gesellschaft kritisieren und die Degradierung der Nationalversammlung zum „Gemeinderat“ bedauern. Auch ist die Konzentration auf lokale und gruppenspezifische Probleme für das geringe Interesse der Volksvertreter an diesem Verfahren mitverantwortlich.<sup>475</sup> Andererseits erfüllen aber gerade hier die Abgeordneten idealtypisch ihre Interessenaggregations- und Repräsentationsfunktion, indem sie als Mittler auch diejenigen Probleme zur Sprache bringen, die ansonsten auf Grund mangelnder Gruppenunterstützung keine Resonanz finden würden. Sie arbeiten hier responsiv als „Interessenvertreter ihrer Mandanten“. Eine allgemeine Richtungskontrolle, wie sie bei transnationalen Policies nötig wäre, findet allerdings nur unzulänglich statt.

(3) Gleiches gilt für die 1974 auf eine Anregung des neu gewählten Präsidenten Giscard d’Estaing als Alternative zu den bis dahin wenig populären Anfrageverfahren eingeführten *Fragen an die Regierung*, die die 1969 geschaffene *Aktuelle Fragestunde* ersetzen.<sup>476</sup> Die gewohnheitsrechtliche Nutzung dieses Verfahrens wurde erst 1994 durch eine Aufnahme in die Geschäftsordnung rechtlich fixiert. Es besitzt mehrere Vorteile für die parlamentarische Kontrolle. Die Aussprache hat eine herausragende Stellung in der Tagesordnung (sie findet am Mittwochnachmittag statt) und ist spontan, denn eine vorherige Überweisung an die zuständigen Minister findet nicht statt. Die Fraktionen übersenden lediglich eine Stunde vor der Sitzung eine Liste mit den Namen der Fragesteller und der gewünschten Antwortgeber an die Regierung. Der Umweg über die Fraktionen ist Symptom des oben beschriebenen Bedeutungsgewinns der parlamentarischen Parteien.<sup>477</sup> Das „Frage- und Antwortspiel“ hat sich als erfolgreich erwiesen, was unter anderem an den seit 1981 durchgeführten Fernsehübertragungen liegt.<sup>478</sup> Aber auch die kurze Form der Auseinandersetzung – Fragesteller und Antwortende haben jeweils zweieinhalb Minuten zur Verfügung – trägt zur lebendigen Diskussion bei. Allerdings kann man die fehlende Möglichkeit der Replik auch als Vorteil für die Regierung werten.<sup>479</sup> Tatsächlich erfüllt die Fragestunde nicht nur die Funktion eines Kontrollinstruments der Opposition, sondern wird auch von der Regierung als „pädagogische Anstalt“ genutzt. Die Inhaltsanalyse in der 11. LP (1997-2002) nach Tabelle 21 ergibt ein den *mündlichen Anfragen ohne Debatte* ähnliches Bild.

<sup>475</sup>Vgl. in diesem Sinne auch Camby/Servent (1997, 118).

<sup>476</sup>Zur geringen Popularität hatte auch die Regierung durch ein zögerliches Antwortgebaren und häufiger Abwesenheit der Minister beigetragen; vgl. Avril/Gicquel (1996, 236f.). In seiner ersten Botschaft an das Parlament vom 30. Mai 1974 schlug Giscard d’Estaing der AN vor „[...] de réserver chaque mercredi, en début d’après-midi, une heure pour des questions d’actualité qui seraient posées à égalité de temps suivant une procédure à définir par la majorité et l’opposition. Je demanderais alors au Premier ministre et à l’ensemble des ministres d’être présents à cette séance du mercredi, afin de répondre personnellement aux questions.“; zit. nach Assemblée nationale (2000a).

<sup>477</sup>Vgl. hierzu kritisch Michel Ameller, in: La documentation française (1998, 18); siehe zum Bedeutungsgewinn der Fraktionen Kap. 2.4.4, S. 117.

<sup>478</sup>Vgl. Carcassonne (2002, 224), Avril/Gicquel (1996, 238) und Kimmel (1983, 201f.).

<sup>479</sup>Vgl. Foyer (1991, 148).

Tabelle 21: „Fragen an die Regierung“ in der Assemblée nationale nach Ressorts (11. LP: 1997-2002)

| Ressort <sup>a</sup>   | gestellt | beantwortet |
|--|----------|-------------|
| Premierminister  | 186      | 186         |
| Minister für Beschäftigung u. Solidarität                                  | 813      | 813         |
| Justizminister   | 182      | 182         |
| Bildungsminister   | 186      | 186         |
| Innenminister  | 317      | 317         |
| Außenminister  | 189      | 189         |
| Europaminister   | 76       | 76          |
| Minister für Wirtschaft, Finanzen u. Industrie                             | 638      | 638         |
| Verteidigungsminister  | 88       | 88          |
| Minister für Verkehr u. Wohnungsbau  | 212      | 212         |
| Minister für Kultur u. Kommunikation                                       | 49       | 49          |
| Minister für Land- u. Forstwirtschaft                                      | 184      | 184         |
| Minister für Umwelt u. Raumplanung   | 119      | 119         |
| Minister für die Beziehungen zum Parlament                                 | 40       | 40          |
| Minister für den Öffentlichen Dienst, Staatsreform<br>u. Dezentralisierung | 16       | 16          |
| Minister für Jugend u. Sport   | 40       | 40          |
| Forschungsminister   | 6        | 6           |
| Gesamt   | 3341     | 3341        |

Quelle: Autor auf der Basis Datenbank <http://www.assemblee-nat.fr><sup>b</sup>

<sup>a</sup>Anfragen an die „delegierten Minister“ und an die Staatssekretäre wurden dem jeweiligen übergeordneten Ministerium zugerechnet. Einzige Ausnahme bildet das Europaministerium, das wegen der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeit einzeln aufgeführt ist. Es untersteht dem Außenministerium. Die Tabelle führt die antwortenden Minister auf. Die Frage kann ursprünglich auch einem anderen Minister gestellt worden sein (meist dem Premierminister).

<sup>b</sup>Die Datenbank hat zwei Ressorts (versehentlich) doppelt aufgezählt. Die Zahlen wurden entsprechend in der Tabelle korrigiert.

Auffallend ist wiederum die Konzentration auf die sozial- und wirtschaftspolitischen Inhalte, die allein 24% beziehungsweise 19% aller Anfragen ausmachen. Die Fragen an den Außenminister liegen bei 5,6% und diejenigen an den Europaminister sogar nur bei 2,3%. Die „internationalen Beziehungen“ standen nur bei zwei Anfragen (1% von insgesamt 189) an den Außenminister im Mittelpunkt des Interesses. Aber auch hier gilt, dass fast alle Ressorts potenziell zu transnationalen Themen Auskunft geben. So zeigt wiederum die Untersuchung der Antworten des Landwirtschafts- und Forstministers, dass von 184 Anfragen 48 (26%) direkt zu Themenbereichen der GAP formuliert wurden. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass hierzu im Untersuchungszeitraum durch die BSE-Krise ein erheblicher Bedarf bestand. Insgesamt bevorzugen die Parlamentarier auch bei diesem Verfahren, zu Lasten einer allgemeinen Richtungskontrolle, Themenbereiche, die ihren Wahlkreisangelegenheiten nahe sind. Wenngleich die Assemblée nationale als „privilegierter Ort der Debatte“<sup>480</sup> erscheint und

<sup>480</sup>Assemblée nationale (2000a).

ein „temps fort“<sup>481</sup> der Kontrolle konstatiert wird, bleibt die Beschäftigung mit außen- und europapolitischen Fragen im Wesentlichen ein Spielfeld der Regierungsakteure.<sup>482</sup>

### 3.6 Vergleichende Zusammenfassung

An die parlamentarische Öffentlichkeitsfunktion legt die normativ orientierte Parlamentarismusliteratur eine hohe Messlatte an. Der von der Kreationstheorie erhobene Anspruch erfüllt sich allerdings meist nicht, da nur selten Debatten im Plenum die unterstellten dialektischen Erkenntnisprozesse erlauben.<sup>483</sup> Auch die Debatte wird – wie die Ausschüsse – von den Fraktionen gelenkt und von der parlamentarischen Elite dominiert.<sup>484</sup> Die Legitimationstheorie ermöglicht dahingegen einen realistischeren Zugang zum Geschehen. Die Plenardebatten begründen letztlich die Legitimationsfunktion des Parlaments; dieses bietet eine Bühne, auf der die Opposition die Regierung zur Stellungnahme zwingt, diese für ihre Standpunkte wirbt und der Beobachter sich von den Konflikten und Positionen der Parteien überzeugen kann. Dabei treten wiedererkennbare Rollenträger auf, die die Identifizierung und Zuweisung von Standpunkten erlauben.

Die bedeutende Rolle der Ausschussarbeit im bundesrepublikanischen Parlamentarismus und die in den Ministerien und Parteigremien vorlaufenden Entscheidungen<sup>485</sup> werden schon länger in Form eines Nullsummenspiels als Schwächung des „Redeparlaments“ interpretiert.<sup>486</sup> Zudem bemängelt die Literatur, dass viele wichtige transnationale Materien nur wenig Aufmerksamkeit erhielten (UNO, Weltwirtschaftsordnung, Erweiterung der EU) und trotz des Strukturwandels in der Außenpolitik die Öffentlichkeitsfunktion nicht gestärkt wurde, was tendenziell einer „Entparlamentarisierung“ Vorschub leiste.<sup>487</sup> Manche Autoren erklären diese Probleme mit der langsamen Anpassungsfähigkeit parlamentarischer Institutionen<sup>488</sup>, andere mit der im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien fehlenden (deliberativen) Parlamentarismustradition und der relativ frühen Spezialisierung des Bundestages.<sup>489</sup> Politisch-kulturelle und strukturelle Gründe stellen in der Tat die parlamentarischen Akteure vor Probleme: So gleichen im harmoniebedürftigen deutschen politischen System opposi-

---

<sup>481</sup>Camby/Servent (1997, 119).

<sup>482</sup>Siehe zu dieser These bereits Kimmel (1983, 200).

<sup>483</sup>Dies ist aber nicht unmöglich wie beispielsweise die ohne Fraktionszwang durchgeführte Berlin-Bonn-Debatte zeigt; vgl. von Beyme (1999a, 29).

<sup>484</sup>Vgl. von Beyme (1999, 223); siehe zu den geringeren Redechancen von „einfachen“ Abgeordneten Ismayr (1996, 79).

<sup>485</sup>Vgl. Bracher (1980 [1963], 79); s.a. Tomuschat (1982, 97), Hennis (1971).

<sup>486</sup>Vgl. Tomuschat (1982, 97); s.a. Hennis (1971).

<sup>487</sup>Vgl. Karl/Krause (1978, 65 u. 67f.); s.a. Tomuschat (1980, 40), Jung (1993, 192).

<sup>488</sup>Vgl. Karl/Krause (1978, 67).

<sup>489</sup>Vgl. Le Divellec (1999, 139).



tionelle Konfliktstrategien einem Seiltanz, da eine zu starke Konfrontation die in vielen Bereichen praktizierte Mitregierung schwierig gestaltet: Damit wird die Richtungskontrolle und Grundsatzkritik gleich von vornherein entschärft. Bei transnationalen Materien kommt ein Interesse der parlamentarischen Akteure an konsensualen Positionen hinzu: internationale Engagements gelten auch über den nächsten Wahltermin hinaus, und sollen nationale Interessen von der Regierung wirkungsvoll vertreten werden, ist ein möglichst breiter gesellschaftlicher Rückhalt für die Forderungen nützlich.

Die Analyse der Plenumsaktivitäten ergab, dass eine eindeutige Beziehung zwischen der Bedeutung des Ausschusswesens und einer vornehmlichen Schwäche des Plenums nicht besteht. Auf einen seit den 1980er Jahren aktiver gewordenen Bundestag weisen die Zahlen der Plenarreden hin, die von der 10. LP (7.534) bis zur 14. LP (11.193) beständig anstiegen.<sup>490</sup> Auch ist der Anteil der transnationalen Politik bei Verfahren, die eine Richtungskontrolle am ehesten erlauben (Regierungserklärungen, Große Anfragen), hoch. Besonders deutlich ist der Wandel bei der Europapolitik in den 1990er Jahren. Dabei zeigt sich die Verschiebung der parlamentarischen Kompetenzen im Rahmen integrierter Strukturen deutlich: Die Debatten haben kaum Bedeutung für die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments. Vorlagen der EG/EU zu Verordnungen und Richtlinien oder Entschlüssen des EP finden nur selten mit einer Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses den Weg in das Plenum und werden auch dann häufig ohne Aussprache behandelt.<sup>491</sup> Ihre Diskussion würde in den meisten Fällen auch einem parlamentarischen Schattenboxen gleichen, denn materielle Änderungen – selbst bei rechtzeitiger Beschäftigung mit den Materien – wären kaum zu erreichen. Was das Parlament leisten kann, ist dahingegen eine Richtungs- oder Integrationskontrolle – ähnlich der Konzeption des EU-Ausschusses im Sinne eines Integrationsausschusses. Dabei geht es um die Herausbildung eines Konsenses für die Weiterentwicklung der EU, die auch eine Subsidiaritätskontrolle beinhalten könnte und sollte.

Gerade die konsensualen Strategien sind die Schwachstelle der Nationalversammlung. Institutionell wird dies durch die fehlenden Oppositionsrechte bei der Gestaltung der Plenumsarbeit deutlich. Die Verfassungsänderungen der 1990er Jahre hatten die Aufwertung des Gesamtparlaments und nicht der Minderheit zum Ziel, weshalb die Parlamentsmehrheit von ihnen mehr profitiert als die Opposition. Insgesamt kam es auch auf der Plenumsebene zu einer moderaten Stärkung des Parlaments. Die Regierung entdeckte das Abgeordnetenhaus bei transnationalen Angelegenheiten als Legitimationsreserve, wie etwa bei der Abstimmung im Rahmen der Beteiligung am ersten Golfkrieg. Zugleich werteten die verschiedenen Regierungen im letzten Jahrzehnt das Parlament durch die

---

<sup>490</sup>Vgl. Feldkamp (2003, 12).

<sup>491</sup>Tatsächlich im Plenum debattiert wurden in der 12. LP (1990-1994) von insgesamt 2070 EU-Vorlagen nur 74 (3,6%), in der 13. LP (1994-1998) von 2952 36 (1,2%) und in der 14. LP von 3137 64 (2%); vgl. Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 605).

jeweils durchgeführte Vertrauensabstimmung zu Beginn ihrer Amtszeit und die Zurückhaltung bei der Nutzung von Verfahren des rationalisierten Parlamentarismus auf. Auch wurde die Nationalversammlung in ihren Informationsrechten erheblich gestärkt, dies geschah aber hauptsächlich zu Gunsten der Ausschüsse und deren Spezialisierung. Begleitet wurde dieser politisch-kulturelle Wandel durch geschäftsordnungsrechtliche und verfassungsrechtliche Reformen, deren Grenzen jedoch gerade im Plenum deutlich werden. Zwar konnte mit der nun einmal im Monat autonom zu erstellenden Tagesordnung die exekutive Zwangsjacke etwas gelockert werden, die Diskussionen stehen aber nach wie vor unter Mehrheitsvorbehalt; die Opposition kann Debatten nicht eigenständig anstrengen – es sei denn sie greift zum Misstrauensvotum.

Die beobachtete erhebliche Steigerung der Plenumsaktivitäten im Vergleich zu den 1950er Jahren findet ihre Ursache vor allem im Filibustern der Opposition. Die Richtungskontrolle bei transnationalen Materien hat hierdurch kaum profitiert. Zugleich nutzen die parlamentarischen Akteure ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten nicht konsequent. Der Rückgriff auf das vereinfachte Verfahren innerhalb des Art. 88-4 C, bei dem die Entschließungen auch ohne Plenumsbeschluss in Kraft treten ist symptomatisch.<sup>492</sup> In der 10. LP wurden noch 45% aller Entschließungsanträge zu europapolitischen Fragen auch im Plenum behandelt, in der 11. LP waren es nur 16%. Neben parteipolitischen Gründen ist hierfür das tendenziell geringe Interesse der Abgeordneten bei transnationalen Materien verantwortlich. Diese konzentrieren sich bei ihrer Arbeit auf die Wahlkreisangelegenheiten und die Sach- und Leistungskontrolle. Besonders deutlich wird die Vernachlässigung der Richtungskontrolle beim Frageinstitut, bei dem europa- und außenpolitische Materien nur eine untergeordnete Rolle spielen. Vorteilhaft wäre eine Schwerpunktsetzung bei den beiden Anfrageverfahren: So sollten die *Anfragen ohne Aussprache* weiterhin in bewährter Manier abgehalten werden, um den „kleinen“ lokalen – aber vor Ort drängenden – Problemen eine Stimme zu geben. Die *Fragen an die Regierung* hingegen könnte man durch die Diskussion allgemeiner politischer Themen stärker auf richtungskontrollrelevante Gesichtspunkte fixieren. Für eine solche Aufteilung wäre keine Änderung der Geschäftsordnung notwendig. Ein Konsens über eine entsprechende Orientierung würde in der Präsidentenkonferenz genügen. Insgesamt bleibt nach wie vor die These Kimmels gültig, wonach die „domaine présidentiel“ in der Außenpolitik von den Parlamentariern respektiert wird.<sup>493</sup>

---

<sup>492</sup>Siehe Kap. 3.2.2, S. 179.

<sup>493</sup>Vgl. Kimmel (1983, 200).

# Netzwerkstrukturen – die „parlamentarische Außenpolitik“

Parlamentarische Netzwerkstrukturen mit supranationalen Ebenen wurden erst im letzten Jahrzehnt innerhalb politikwissenschaftlicher Arbeiten näher untersucht. Eine systematische Analyse der unterschiedlichen Einflussbeziehungen unterblieb bisher allerdings. Einzelne Arbeiten beschäftigten sich mit den interparlamentarischen Versammlungen<sup>494</sup> oder analysierten im Rahmen einer Mehrebenenanalyse die Möglichkeiten der Parlamente in supranationalen Entscheidungsprozessen.<sup>495</sup> Die transnationalen Aktivitäten schaffen Einflussbeziehungen auf formaler und informaler Ebene zwischen verschiedenen internationalen Akteuren und erlauben den nationalen Parlamenten an der Mehrebenenpolitik teilzuhaben. Die diesbezüglichen Aktivitäten gehören zum Wandel der parlamentarischen Kontrolle im Rahmen der Globalisierung und Europäisierung. Ziel dieses Kapitels ist es, zunächst die verschiedenen Strukturen systematisch zu ordnen und sie dann hinsichtlich ihres Nutzens für die Erfüllung der Parlamentsfunktionen zu bewerten.

Die Bildung einflussrelevanter Netzwerke mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren über die nationale Ebene hinaus, kann als *parlamentarische Außenpolitik* bezeichnet werden. Kritiker wenden gegen den Begriff ein, dass er zu einer Konfusion zwischen exekutiven und legislativen Kompetenzen führen könnte. So wird nach den Worten des französischen Parlamentspräsidenten Jean-Louis Debré die „[...] einheitliche Außenpolitik vom Staatspräsidenten definiert, von der Regierung umgesetzt und [erst dann, M.O.] den spezifischen Regeln der parlamentarischen Kontrolle und Evaluation unterworfen.“<sup>496</sup> Gleichwohl wird in diesem Kapitel deutlich, dass die nationalen Parlamente eine eigenständige Rolle innerhalb der internationalen Beziehungen spielen und als Vertreter der gesamtstaatlichen Interessen auftreten, weshalb der Terminus „parlamentarische Außenpolitik“ durchaus angebracht ist.<sup>497</sup> Er unterteilt sich in drei eng miteinander verwobene Bereiche: (1) die *parlamentarische Diplo-*

<sup>494</sup>Vgl. Kuper/Jun (1997), Kuper (1991), Schweitzer (1989).

<sup>495</sup>Vgl. Marschall (2002).

<sup>496</sup>Zit. nach *Le Figaro* 10. September 2002, 7.

<sup>497</sup>Siehe zum Begriff Außenpolitik auch die Einleitung.

matie, (2) die *parlamentarische Zusammenarbeit* und als Schnittstelle zwischen beiden (3) die Aktivitäten innerhalb *interparlamentarischer Versammlungen*.

Der Terminus „parlamentarische Diplomatie“ mutet zunächst wie eine *contradictio in adjecto* an. Betrachtet man die Aufgaben der klassischen Diplomatie, dann haben Parlamente wenig mit dieser Tätigkeit gemein. Diplomaten und Parlamentarier verfolgen zwar identische Ziele, sie wollen im Rahmen ihres Amtes beziehungsweise Mandats das Wohl ihres Landes vermehren, doch haben sie weder gleiche Erfahrungen noch Qualifikationen: Während Diplomaten meist hinter verschlossenen Türen verhandeln, ist das wesentliche Strukturprinzip des Parlaments die Öffentlichkeit und die kontroverse Auseinandersetzung. Erst wenn man „Diplomatie“ als verhandelten Interessenausgleich innerhalb der Suche nach der verträglichsten Lösung eines Problems definiert, kann man auch die Tätigkeit von Abgeordneten als „diplomatisch“ bezeichnen.<sup>498</sup> Hierfür ist ein gewisser Konsens über die zu erreichenden Ziele in internationalen Gesprächen zwischen den normalerweise im nationalen Kontext konfliktuell eingestellten Abgeordneten nötig. Bedeutung innerhalb der parlamentarischen Diplomatie haben Auslandsdienstreisen, Freundschaftsgruppen mit anderen Ländern und Empfänge von Gästen im Plenum. Der Terminus „parlamentarische Zusammenarbeit“ geht über diese Aktivitäten hinaus, da er auf eine intensivere Kooperation verschiedener (bi- oder trilateraler) parlamentarischer Strukturen beispielsweise innerhalb der Ausschussarbeit oder entwicklungspolitischer Aktivitäten hinweist. Die Betätigung der Abgeordneten in „interparlamentarischen Versammlungen“ verweist gegenüber den beiden ersten Typen der parlamentarischen Außenpolitik auf stärker formalisierte und institutionalisierte Strukturen. Diese besitzen eine Eigendynamik und teilweise ein erhebliches Entwicklungspotenzial. Auch liegt in ihnen der Keim des supranationalen Parlamentarismus verborgen, der unter bestimmten Voraussetzungen internationale Verhandlungssysteme parlamentarischer und demokratischer gestalten kann.<sup>499</sup> Dies gilt für Konferenzen der Parlamentspräsidenten, die *Konferenz der auf Europafragen spezialisierten Organe* (COSAC) und die interparlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen (PV Europarat, PV WEU, PV NATO, PV OSZE).

### 3.7 Parlamentarische Außenpolitik im Bundestag

Die vielfältigen Aktivitäten des Deutschen Bundestages innerhalb der parlamentarischen Außenpolitik zeigen umfangreiche (weltweite) Vernetzungsstrategien, bei denen Kontakte zu Parlamenten, aber auch zu anderen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren im Mittelpunkt stehen. Handlungsinstrumente der parlamentarischen Diplomatie sind vornehmlich diskursive

<sup>498</sup> Vgl. zum Vorstehenden Süßmuth (1995, 88f.).

<sup>499</sup> Ein Beispiel für diese Entwicklung ist das *Europäische Parlament*, das bis zu seiner Direktwahl 1979 in diese Kategorie einzustufen gewesen wäre.

Verfahren wie sie beispielsweise bei Auslandsdienstreisen oder bei den Unternehmungen der Freundschaftsgruppen genutzt werden. Ihre Wirkung insbesondere für die Informationsgewinnung der Abgeordneten sollte nicht unterschätzt werden. Dies gilt auch für die parlamentarische Zusammenarbeit von Gremien.

### 3.7.1 Parlamentarische Diplomatie

Sowohl nach Anzahl wie auch nach Kosten sind die *Auslandsdienstreisen* das wichtigste Instrument der parlamentarischen Diplomatie. Seit der vom Bundestag am 6. November 1992 angenommenen Empfehlung des Ältestenrates<sup>500</sup> werden im Rahmen eines Berichtes des Präsidenten diesbezügliche Aktivitäten zweimal pro Wahlperiode zusammenfassend dargestellt.<sup>501</sup> Die „Transparenzberichte“ machen Angaben über die Zahl und die Zielländer der Reisen von Ausschussdelegationen, offiziellen Delegationen, Parlamentariergruppen, einzelnen Abgeordneten und die internationalen Austauschprogramme sowie die damit verbundenen Kosten. Die Berichtspflicht hilft, die oftmals polemischen Auseinandersetzungen um die Dienstreisen der Abgeordneten ins Ausland etwas zu entschärfen.

Auslandsdienstreisen finden entweder in Delegationen oder durch einzelne Mitglieder des Bundestages statt und werden im Rahmen der Präsidiums-, Ausschuss- und Enquete-Kommissionsarbeit durchgeführt.<sup>502</sup> Über ihre Genehmigung entscheidet der Präsident nach Erörterung im Präsidium, wobei ein interfraktioneller Konsens angestrebt wird, um politische Gründe für die Erlaubnisvergabe auszuschließen. Dienstreisen müssen sachlich begründet sein, in direktem Zusammenhang mit den Beratungsgegenständen der Gremien liegen und somit insgesamt einem parlamentarischen Interesse entsprechen. Delegationsreisen sind den federführenden Ausschüssen vorbehalten und mit mindestens drei bis höchstens sieben Mitgliedern zu besetzen. Für Reisen einzelner Abgeordneter bedarf es der Zustimmung der zuständigen Ausschuss- beziehungsweise Kommissionsvorsitzenden, bei Auslandsreisen zudem der zustimmenden Voten der Obleute und der parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen. Sowohl Delegationen wie Individualreisende müssen bis spätestens vier Wochen nach Abschluss der Fahrten dem Parlamentspräsidenten einen schriftlichen Bericht vorlegen. (Mit)Vorbereitet werden diese Aktivitäten vom *Auswärtigen Amt* und den Botschaften vor Ort. Sie stellen meist auch den nötigen Kontakt zu den gewünschten Ansprechpartnern her.

Hierarchisch stehen Reisen des Parlamentspräsidenten und anderer Präsidiumsmitglieder höher als solche der Ausschüsse und Kommissionen. Insbesondere bei den Präsidentenreisen wird der Bundestag offiziell nach außen repräsentiert.

---

<sup>500</sup>Vgl. BT-Dr. 12/2665.

<sup>501</sup>Siehe die *Berichte des Präsidenten des Deutschen Bundestages über Auslandsdienstreisen der Mitglieder des Deutschen Bundestages*; vgl. BT-Dr. 12/4945, 12/8584, 13/6959, 13/11449 und 14/4851.

<sup>502</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, siehe hier auch zum Folgenden.

Sie entsprechen oft „kleinen“ Staatsbesuchen und werden von den jeweiligen Gastgebern entsprechend gewürdigt. Dabei kann es vorkommen, dass Präsidiumsmitglieder offizielle Repräsentationsaufgaben übernehmen – etwa bei Gedenkfeiern.<sup>503</sup> Hieraus erwächst eine zu den exekutiven Akteuren parallele oder ergänzende Diplomatie mit Einladungen und Gegeneinladungen: Etwa acht bis zehn Parlamentspräsidenten besuchen jedes Jahr die Bundesrepublik. Auch andere Akteure der internationalen Politik werden meist vom Bundestagspräsidenten empfangen. Das Ausmaß der repräsentativen Aufgaben ist erheblich: alleine vom 1. Oktober 2000 bis zum 30. September 2002 kam es neben zwölf Gesprächen mit Parlamentspräsidenten zu Zusammenkünften mit 21 Staatspräsidenten, elf Ministerpräsidenten und fünf Außenministern. Besonders enge Beziehungen pflegt das Präsidium seit 1997 durch einmal jährlich durchgeführte Treffen mit dem Bureau der Assemblée nationale.<sup>504</sup>

Die Delegationen der Ausschüsse und Enquete-Kommissionen treffen bei ihren Reisen vornehmlich auf Mitglieder gleichartiger ausländischer Gremien und beteiligen sich an internationalen Konferenzen. Die Kontaktstreuung geht dabei weit über die parlamentarische Ebene hinaus. So kommt es zu Treffen mit Regierungsvertretern, Verbandsvertretern, Wissenschaftlern u.a. Auch nutzen die Parlamentarier die Besuche im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise zu Ausführungskontrollen bei von Deutschland geförderten Projekten<sup>505</sup> oder zur Sichtung erfolgreicher Wirtschafts- und Selbsthilfeorganisationen ärmster Menschen (Exposure and Dialogprogramm).<sup>506</sup> Die quantitative Analyse der Delegationsreisen in der 14. LP ergab, dass alle Ausschüsse mit internationalen Aufgaben betraut sind und entsprechende Kontakte pflegen. Am reiseintensivsten waren im Untersuchungszeitraum der Auswärtige Ausschuss (29), der Haushaltsausschuss (24), der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (21) und der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (20).<sup>507</sup> Dies entspricht ihrer Rolle innerhalb der parlamentarischen Arbeitsteilung. Die Kontakte der Delegationen (insgesamt 264) erstreckten sich über alle Kontinente mit einem deutlichen Schwerpunkt auf der europäischen Ebene (121). Delegationsreisen sind allerdings ein diplomatisch eher schwerfälliges Mittel, da sie eine lange Vorbereitungszeit und meist ein aufwendiges Protokoll nötig machen. Flexibler einsetzbar sind Einzelreisen, beispielsweise von Ausschussvorsitzenden oder Berichterstattern. Reisen zu europäischen Institutionen in Brüssel werden vernünftigerweise mittlerweile wie (innerstaatliche) Mandatsreisen behandelt, sie bedürfen keiner Genehmigung mehr und auch die Berichtspflicht entfällt.<sup>508</sup>

---

<sup>503</sup> Vgl. BT-Dr. 14/9997, 6.

<sup>504</sup> Vgl. BT-Dr. 14/9997, 6.

<sup>505</sup> Vgl. BT-Dr. 14/9997, 6.

<sup>506</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2002, 447).

<sup>507</sup> Siehe im Anhang Tabelle 47, S. 342.

<sup>508</sup> Vgl. Ausführungsrichtlinien des Ältestenrates i.d.F. vom 3. April 2003, Nr. 4.

Als wichtige Instrumente des bi- und multilateralen Meinungsaustausches und der parlamentarischen Kontrolle der transnationalen Politik werden die *Parlamentariergruppen* eingeschätzt.<sup>509</sup> Sie gehen auf eine Initiative der 1889 gegründeten *Interparlamentarischen Union* (IPU) zurück. Ziel war es, die halb-jährlichen Zusammenkünfte aller Mitgliedsparlamente durch bilaterale Beziehungen zu ergänzen. Die Verdichtung der diesbezüglichen transnationalen Aktivitäten des Bundestages zeigt sich durch die Erhöhung ihrer Zahl: die ersten Parlamentariergruppen wurden in der 3. LP gegründet, in der 10. LP waren es bereits 28 Gruppen, in der 15. LP sind es 51, ergänzt durch vier Länderbeauftragte, die Ansprechpartner für Staaten sind, für die es noch keine Parlamentariergruppe gibt (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Malta, Moldawien). Insgesamt pflegt der Bundestag mit 160 Staaten parlamentarische Beziehungen. Der regionale Schwerpunkt liegt auch hier bei den europäischen Staaten (28). Für Asien existieren 9, für Afrika 5, für Mittel- und Südamerika 4, für Nordamerika 2, den Nahen Osten, Mittleren Osten und Australien/Neuseeland jeweils 1 Gruppe.<sup>510</sup>

Die Parlamentariergruppen sind interfraktionell zusammengesetzt und im Unterschied zu den Ausschüssen in ihrer Mitgliederzahl nicht beschränkt oder einem Fraktionenproporz unterworfen. Jeder Abgeordnete kann sich in bis zu fünf Gruppen eintragen. Über ihre Konstituierung wird zu Beginn der Legislaturperiode vom Parlamentspräsidenten in Absprache mit dem Präsidium entschieden. Die Parlamentariergruppen haben die Möglichkeit, einmal pro Wahlperiode eine Reise zu organisieren und die befreundete Gruppe nach Deutschland einzuladen. Bei den Reisen finden oft Gespräche mit hochrangigen Regierungsvertretern statt. Die Gruppen halten zudem Kontakt zu den in Berlin akkreditierten Botschaftern ihres Ziellandes.<sup>511</sup>

Auch hier entstehen Kontrollstrukturen für die Begleitung der Regierungspolitik. Insbesondere im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und bei sicherheitspolitischen Fragen können diese Aktivitäten als Frühwarnsystem funktionieren. In den Rahmen der symbolischen Politik fallen gemeinsame Erklärungen oder Positionspapiere mit den befreundeten Gruppen. So verabschiedete die deutsch-polnische Parlamentariergruppe zum zehnjährigen Bestehen des Vertrages über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen ein Positionspapier unter dem Titel „Europa gemeinsam gestalten. Deutschland und Polen in der Europäischen Union“. Neben Aufforderungen an die jeweiligen Regierungen beinhaltet der Text gemeinsame Positionen der polnischen und deutschen Parlamentarier zu Fragen der Integration („gemeinsame Verantwortung für Europa“, „Integration“ und „Europa als Akteur der internationalen Politik“). Der eigentliche Wert solcher Papiere liegt in der ihnen vorlaufenden gemeinsamen Positionsbestimmung, die durch die Diskussionen im Vorfeld und das „Feilschen“ um die

---

<sup>509</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, 29.

<sup>510</sup>Vgl. Internes Papier der Reisestelle Referat PB3; siehe hier auch zum Folgenden.

<sup>511</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, 30.

richtige Formulierung in einen Konsens der Beteiligten mündet. Damit erhält der Text seinen symbolischen Wert. Rückwirkungen für die Politikgestaltung im Bundestag entstehen bei diesen Aktivitäten durch interkulturelles Lernen. Die unmittelbare Auseinandersetzung mit Problemen vor Ort erlaubt diese neu und anders einzuschätzen, z.B. wenn bei Gesprächen in Osteuropa über Entschädigungsleistungen für ehemalige Zwangsarbeiter auch die Perspektive der Betroffenen gehört wird.<sup>512</sup>

Die parlamentarische Diplomatie umfasst auch das Plenum als Ort öffentlichkeitswirksamer Debatten. Im Bundestag wurden schon zu Anfang der 1950er Jahre im Rahmen von Feierstunden Gäste für Ansprachen eingeladen, ein deutlicher Zuwachs dieser Aktivitäten ist in den 1990 Jahren zu beobachten (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22: Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum des BT

|                    |   |
|--------------------|---|
| 18. September 1951 | John Woodburn, <i>Leiter einer Delegation britischer Parlamentsabgeordneter</i>   |
| 14. November 1951  | Theodore Francis Green, <i>Mitglied des Senats der Vereinigten Staaten von Amerika als Sprecher einer Delegation beider Häuser des amerikanischen Kongresses</i>                      |
| 12. Dezember 1951  | Muhlis Tumay, <i>Erster Vizepräsident der Türkischen Großen Nationalversammlung als Sprecher einer Delegation der Türkischen Großen Nationalversammlung</i>                           |
| 29. Oktober 1953   | Joseph W. Martin, <i>Speaker des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten von Amerika</i>   |
| 14. Februar 1962   | Per Federspiel, <i>Präsident der Beratenden Versammlung des Europarates</i>   |
| 26. Februar 1969   | Richard M. Nixon, <i>Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika</i>  |
| 9. Juni 1982       | Ronald Reagan, <i>Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika</i>   |
| 20. Januar 1983    | François Mitterrand, <i>Präsident der Französischen Republik</i>  |
| 28. April 1995     | Wladislaw Bartoszewski, <i>Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Polen zum Gedenken an den 8. Mai 1945</i>   |
| 16. Januar 1996    | Ezer Weizmann, <i>Israelischer Staatspräsident</i>  |
| 22. Mai 1996       | Nelson Mandela, <i>Präsident der Republik Südafrika</i>   |
| 24. Mai 1997       | Václav Havel, <i>Präsident der Tschechischen Republik</i>   |
| 7. September 1999  | Najima Heptulla, <i>Präsidentin a.i. des Rates der Interparlamentarischen Union und Vizepräsidentin des indischen Oberhauses während des Festaktes „50 Jahre Deutscher Bundestag“</i> |
| 9. November 1999   | George Bush, <i>ehem. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika</i> anlässlich der Sonderveranstaltung des Deutschen Bundestages „10. Jahrestag des Falls der Mauer“              |
| 9. November 1999   | Michail Gorbatschow, <i>ehem. Präsident des Obersten Sowjets</i> anlässlich der Sonderveranstaltung des Deutschen Bundestages „10. Jahrestag des Falls der Mauer“                     |
| 27. Juni 2000      | Jacques Chirac, <i>französischer Staatspräsident</i>  |
| 25. September 2001 | Wladimir Putin, <i>Präsident der Russischen Föderation</i>  |
| 28. Februar 2002   | Kofi Annan, <i>Generalsekretär der Vereinten Nationen</i>   |
| 23. Mai 2002       | George W. Busch, <i>Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika</i>   |

<sup>512</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, 31.



|                 |  |
|-----------------|--|
| 27. Januar 2003 | Jorge Semprún, <i>ehemaliger Kulturminister des Königreichs Spanien</i> anlässlich der Gedenkstunde zum „Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“ |
| 27. Januar 2004 | Simone Veil, <i>ehemalige Präsidentin des Europäischen Parlaments</i> anlässlich der Gedenkstunde zum „Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus“   |

---

*Quelle:* Internes Dokument Bundestag.

Der Bundestag nutzt im Unterschied zur Nationalversammlung solche Veranstaltungen auch für Feierstunden. Sie verlaufen wie ein Staatsakt. Der Gast spricht dabei zwar im Bundestag, nicht aber im Rahmen einer Plenarsitzung, eine solche wird nicht eröffnet und die Plätze der Präsidiumsmitglieder bleiben leer. Die für parlamentarische Abläufe eher ungewöhnlichen Diskurse – eine Gegenrede ist nicht vorgesehen – stellt das Abgeordnetenhaus als Arena der symbolischen Politik in den Vordergrund. Insofern akzentuieren die Ansprachen auch die Öffentlichkeitsfunktion – zumal das Medieninteresse durch den hohen Nachrichtenwert groß ist.<sup>513</sup>

### 3.7.2 Parlamentarische Zusammenarbeit

Noch in den Kinderschuhen steckt die bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit von Ausschüssen über Delegationsreisen hinaus. Besondere Beziehungen bestehen aber zwischen dem Bundestag, der Assemblée nationale und dem Sejm. Eine gemeinsame Sitzung organisierte der EU-Ausschuss zusammen mit dem Auswärtigen Ausschuss mit ihren jeweiligen Counterparts in der Nationalversammlung erstmals am 10. Dezember 2001 im Vorfeld des Europäischen Rates von Laeken mit dem Ziel, auf die Verfassungsdebatte einzuwirken. An ihrem Ende stand eine an den Europäischen Rat adressierte gemeinsame Entschließung, in der die beiden Parlamente ihre Vorstellungen zum Konventsverfahren im Rahmen der Suche nach einer europäischen Verfassung darlegten.<sup>514</sup> Eine weitere gemeinsame Sitzung im Stuttgarter Landtag schloss mit einer Erklärung ab.<sup>515</sup> Am 16. Mai 2002 fand erstmals auch eine Sitzung des AfEU mit dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und Europäischen Integration des polnischen Sejm und Senats in Slubice statt. Nach Auskunft des Selbstdarstellungsdiskurses wollte der Ausschuss mit dieser Initiative „[...] einen Beitrag zum Abbau von mit der EU-Erweiterung verbundenen Ängsten und Sorgen in Teilen der Bevölkerung, gerade in den Grenzregionen, und einen Beitrag zur Versachlichung der Erweiterungsdiskussion leisten.“<sup>516</sup> Auch ein trilaterales Treffen des AfEU mit der Delegation und dem polnischen Sejm war am 19. und 20. März 2000 in Berlin dem Beitritt Polens zur EU gewidmet.<sup>517</sup> Neben der

<sup>513</sup>Siehe bspw. zur Rede des Generalsekretärs der UNO Kofi Annan *FAZ* 1. März 2002, 51, 2.

<sup>514</sup>Vgl. BT, Zur Sache 5/2002 (2002a, 263ff.).

<sup>515</sup>Vgl. *Le Monde* 27. Februar 2003, 3.

<sup>516</sup>Fuchs (2003, 24); siehe hier auch zum Vorstehenden.

<sup>517</sup>Vgl. Fuchs (2003, 24).

Vermittlung bürgerspezifischer Interessen (z.B. Arbeitnehmerfreizügigkeit) und der Einflussnahme auf die europäische Ebene verfolgen diese Aktivitäten auch das Ziel, gemeinsame Positionen und damit länderübergreifenden Konsens in wichtigen Integrationsfragen zu fördern. So betonte der damalige Bundestagspräsident Wolfgang Thierse bei seiner Eröffnungsrede zur gemeinsamen Sitzung vom 10.12.2001:

„Vielleicht ist nicht allen klar, was der magische Begriff ‚Subsidiarität‘ beinhaltet: für einen deutschen, von föderalistischer Tradition geprägten Abgeordneten kann die Subsidiarität einen anderen ‚Beigeschmack‘ haben als für einen französischen Abgeordneten. Doch die Annäherung der Gegensätze und die Suche nach einem pragmatischen Konsens sind der Sinn einer Sitzung wie der heutigen.“<sup>518</sup>

Wie die Assemblée nationale beteiligt sich auch der Bundestag an Missionen zur Wahlbeobachtung, die allerdings unter restriktiven Auflagen stattfinden. So werden nur zu den ersten Wahlen im Übergangsstadium von Diktatur zu Demokratie oder bei sehr problematischen Wahlen Delegationen entsandt. Regionalwahlen werden grundsätzlich nicht beobachtet. Die Zahl der Wahlbeobachtungen ist entsprechend gering.<sup>519</sup> Neben der politischen Zusammenarbeit besteht eine besondere Form der Verwaltungszusammenarbeit durch die Entsendung von Mitarbeitern an andere Parlamente und den Empfang von ausländischen Bediensteten in Arbeitsbereichen des Bundestages. Neben dem Mitarbeiter-Austauschprogramm für Länder in Europa und den USA existieren seit 1985 auch interparlamentarische Ausbildungshilfen für Länder im Übergang zur Demokratie; der Schwerpunkt liegt hier bei südosteuropäischen Staaten. In diesem Rahmen besuchen jedes Jahr zwei bis drei Parlamentsbedienstete von acht bis zehn Ländern für mehrtägige Informationsaufenthalte die Bundestagsverwaltung. Deren Mitarbeiter wiederum treten als Experten bei Seminaren oder Kolloquien oder vor Ort bei anderen Parlamenten auf.<sup>520</sup> Bei dieser Art der Zusammenarbeit entwickeln sich Lerneffekte bei den Partnern, die auch auf die eigene Institution zurückwirken, wie eine Mitarbeiterin der Parlamentsverwaltung anmerkt: „Vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen kann man hinterfragen, wo die Stärken und Schwachpunkte des eigenen Systems im Vergleich zum anderen System liegen. Auch gibt es ganz einfache Handreichungen beim Neuaufbau von Verwaltungen, damit manche Prozesse nicht so lange brauchen. Wir haben eine fünfzigjährige Erfahrung als Parlamentsverwaltung, der Kosovo ist gerade im dritten Jahr dabei, seine Parlamentsverwaltung aufzubauen [...] In neuen Demokratien muss sich ja nicht nur das Parlament organisieren, sondern auch der dazugehörige Servicekörper. Dann ist es natürlich eine Hilfestellung, wenn man auf gleicher Augenhöhe kollegial miteinander umgeht.“<sup>521</sup>

<sup>518</sup> Wolfgang Thierse zit. nach BT, Zur Sache 5/2002 (2002a, 278).

<sup>519</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (1999, 20).

<sup>520</sup> Vgl. BT-Dr. 14/9997, 42f.

<sup>521</sup> *Gespräche mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*

## 3.8 Parlamentarische Außenpolitik in der Assemblée nationale

### 3.8.1 Parlamentarische Diplomatie

Auch die Nationalversammlung unterhält innerhalb der parlamentarischen Diplomatie Kontakte zu internationalen Akteuren durch Reisen, Einladungen, Kolloquien u.a. Diese Aktivitäten haben in den letzten Jahren erheblich an Zahl und Bedeutung gewonnen, was mit der Entwicklung eines kollektiven Bewusstseins für transnationale und gemeinsame gesellschaftliche Probleme erklärt wird.<sup>522</sup> Das Parlament erscheint hierbei symbolisch als repräsentative Vertretung der Nation, die im Rahmen internationaler Beziehungen auftritt. Im *Bureau* werden die diesbezüglichen Aktivitäten initiiert, wofür eine eigene *Délégation du Bureau pour les affaires internationales* zuständig ist.<sup>523</sup> Zentrale Figur der parlamentarischen Diplomatie ist wie im Bundestag der Parlamentspräsident, der eine Impulsgeberrolle bei der internationalen Ausrichtung der Volksvertretung besitzt. Zuweilen spricht man – etwas übertrieben – von seinem Amtssitz, dem *Hôtel de Lassay*, als zweitem Außenministerium.<sup>524</sup> Seine Position innerhalb der Staatshierarchie – er steht protokollarisch an vierter Stelle (der Präsident des *Sénats* an zweiter) – erlaubt ihm aber nicht nur als Repräsentant des Parlaments, sondern des ganzen Staates aufzutreten.<sup>525</sup> Zuweilen repräsentiert er den Staatspräsidenten im Ausland oder arbeitet für ihn in diplomatischer Mission, wobei oft auch die Mitglieder des *Bureau* hinzugezogen werden.<sup>526</sup> Auch in Frankreich umfassen die Aktivitäten des Parlamentspräsidenten Empfänge und Gespräche mit internationalen Gästen, die im Arbeitsalltag viel Zeit beanspruchen: So empfing Parlamentspräsident Raymond Forni zwischen April 2000 und Februar 2001 insgesamt 13 Staatspräsidenten, 7 Regierungschefs, 13 Parlamentspräsidenten, 7 Botschafter und zahlreiche andere Akteure der internationalen Politik. Die Funktionen des Parlamentspräsidenten ähneln dabei denjenigen des Staatsoberhauptes oder Regierungschefs. Auch erlaubt die sogenannte „Teetassen-Diplomatie“<sup>527</sup> in manchen Fällen „protokollarisch schwierige“ Gäste wie den Dalai Lama oder chinesische Dissidenten, deren offizieller Empfang im *Elysée-Palast* als unerwünschtes politisches Signal verstanden werden könnte, dennoch mit Aufmerksamkeit zu ehren.

<sup>522</sup>Vgl. *Assemblée nationale* (1998a, 48).

<sup>523</sup>Das *Bureau* hat sechs Delegationen eingerichtet: (1) Delegation für das Statut der Abgeordneten; (2) Delegation für Öffentlichkeitsarbeit; (3) Delegation für internationale Aktivitäten; (4) Delegation für die Fragen der „*offices parlementaires*“; (5) Delegation zur Untersuchung der Zulässigkeit von Gesetzesvorschlägen; (6) Delegation für die „Studiengruppen“.

<sup>524</sup>Vgl. Messerschmidt (2003, 128), m.w.L.

<sup>525</sup>Vgl. hierzu ausführlich *Assemblée nationale* (1998a, 29ff.).

<sup>526</sup>Vgl. *Sénat* (2001).

<sup>527</sup>*Assemblée nationale* (1998a, 8).

Seit den 1990er Jahren werden auch in Frankreich Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum organisiert<sup>528</sup>, was eine kleine Revolution im Habitus der Institution darstellt. Denn seit der Ansprache des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson am 3. Februar 1919 gab es in den französischen Kammern keine derartigen Initiativen mehr. Hier spiegelte sich das Gewaltenteilungsverständnis in der politischen Kultur einerseits und die eindeutige Zuweisung außenpolitischer Materien zum exklusiven Kompetenzbereich des Staatspräsidenten beziehungsweise der Regierung andererseits. Erst unter der Präsidentschaft von Louis Mermaz (1981-1986) entwickelte sich der Empfang ausländischer Persönlichkeiten, zunächst noch begrenzt auf den Präsidentensitz im Hotel de Lassay; seit Amtsantritt von Philipp Séguin (1993-1997) organisiert die Nationalversammlung auch Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum (siehe Tabelle 23).

Tabelle 23: Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum der AN

|                   |  |
|-------------------|--|
| 7. Oktober 1993   | Der König und die Königin Spaniens   |
| 7. Juni 1994      | William J. Clinton, <i>Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika</i>       |
| 7. Mai 1996       | Hassan II, <i>König von Marokko</i>  |
| 19. November 1997 | Romano Prodi, <i>Präsident des Conseil der Republik Italien</i>                |
| 24. März 1998     | Tony Blair, <i>Premierminister Großbritanniens</i>                             |
| 21. Oktober 1998  | Abdou Diouf, <i>Präsident der Republik Senegal</i>                             |
| 8. Dezember 1998  | Kofi Annan, <i>Generalsekretär der UNO</i>                                     |
| 30. November 1999 | Gerhard Schröder, <i>Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland</i>          |
| 14. Juni 2000     | Abdelaziz Bouteflika, <i>Präsident der Republik Algerien</i>                   |
| 30. Oktober 2001  | Fernando Henrique Cardoso, <i>Präsident der föderativen Republik Brasilien</i> |
| 14. November 2002 | Vicente Fox Quesada, <i>Präsident der Vereinigten Staaten von Mexiko</i>       |
| 18. November 2003 | Thabo Mvuyewa Mbeki, <i>Präsident der Republik Südafrika</i>                   |
| 27. Januar 2004   | Hu Jintao, <i>Präsident der Volksrepublik China</i>                            |

Quelle: <http://www.assemblee-nat.fr> [12.02.2004].

Wie im Bundestag finden die Empfänge nicht im Rahmen einer Plenarsitzung statt. So wird eine Sitzung weder eröffnet noch geschlossen, noch findet eine Debatte im Anschluss der Ansprache statt. Dies unterstreicht den symbolischen Charakter des Geschehens ebenso wie der Ort der Handlung selbst, der zahlreiche philosophische und geschichtliche Referenzen aufweist sowie zeitliche Kontinuität versinnbildlicht, da er seit 160 Jahren im Wesentlichen unverändert blieb.<sup>529</sup> Die Reden der Gäste finden im Halbrund nicht immer ein großes Publikum<sup>530</sup>, was auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist. Zunächst besteht nach wie vor bei vielen Abgeordneten ein gewisses Desinteresse für außenpolitische

<sup>528</sup>Siehe zum Folgenden Assemblée nationale (1998a, 8f., 35 u. 60ff.).

<sup>529</sup>Vgl. Assemblée nationale (2000a, Teil 2).

<sup>530</sup>Vgl. die Ansprachen von Juan Carlos (*Le Monde* 9. Oktober 1993, 10), Gerhard Schröder (*Le Figaro* 3. Dezember 1999, 8) und Vincente Fox (*Le Monde* 18. November 2002, 4).

Themen. Im ohnehin schon vollen Terminkalender stehen die Verpflichtungen im Wahlkreis oft hierarchisch höher.<sup>531</sup> Aber auch politische Erwägungen spielen eine wichtige Rolle. Nicht alle – vom Präsidialbüro organisierten – Einladungen finden die Zustimmung aller Fraktionen. So boykottierten die Kommunisten und ein Teil der Sozialisten die Ansprache des marokkanischen Königs Hassans II., dessen Empfang bereits im Vorfeld in den Medien auf Grund der Menschenrechtssituation im haschemitischen Reich umstritten war.<sup>532</sup> Die Ansprache Abdelaziz Bouteffikas stieß hingegen bei der Rechten aus gleichen Gründen, aber auch wegen Problemen der Vergangenheitsbewältigung im Rahmen des Algerienkrieges, auf Ablehnung. Ein Fraktionszwang besteht bei den Ansprachen nicht und auch innerhalb der parteipolitischen Gruppierungen gehen die Meinungen teilweise weit auseinander: So lauschte die orthodoxe Gruppe innerhalb der kommunistischen Fraktion zwar der Ansprache Bill Clintons, verweigerte dem amerikanischen Präsidenten aber ostentativ die Standing Ovationen, während die Kollegen des reformorientierten Flügels freundlich Beifall spendeten.<sup>533</sup>

Die Ansprachen sind Bestandteile symbolischer Politik, wobei von den Rednern Stellungnahmen erwartet werden, die diese kaum verweigern können. So musste auch Bouteffika in seiner Rede auf die Menschenrechtssituation in Algerien eingehen. Auf der öffentlichen parlamentarischen Bühne können so mitunter Zeichen gesetzt werden, die auf Regierungsebene in dieser Form nicht zu erreichen sind oder im Geheimen bleiben. Auch Auseinandersetzungen und öffentliche Diskussionen im Vorfeld helfen, Themen auf die Agenda der Medien zu setzen und ihnen damit Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Aus diesen Gründen sollten derartige diskursive Verfahren in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden.

Für die Aufrechterhaltung des internationalen Netzwerkes sind insbesondere die sogenannten *Freundschaftsgruppen* („groupes d’amitiés“) von Bedeutung. Erste Spuren entsprechender Initiativen lassen sich in der Zwischenkriegszeit mit der „Freundschaftsgruppe Großbritannien“ nachweisen.<sup>534</sup> Sie basierten zunächst auf individuellen Initiativen einzelner Abgeordneter und informalen Absprachen. Ab 1952 unterstützte die Nationalversammlung finanziell Einladungen und Reisen, was schließlich ab 1957 eine Formalisierung nötig machte, um einen gerechten Verteilungsschlüssel für das zur Verfügung stehende Budget berechnen zu können. Seither ist die Einwilligung des Bureaus für die Konstituierung der Gruppen notwendig, die seit 1981 durch die *Délégation chargée des groupes d’études* vorgenommen wird. Sie kann im Zweifelsfall eine Stellungnahme der *Commission des Affaires étrangères* einholen. Für die Gründung einer Gruppe sind drei Voraussetzungen nötig: Das Zielland muss in der UNO vertreten sein, ein Parlament besitzen und mit Frankreich diplomati-

---

<sup>531</sup> *Gespräch mit Christian Philip.*

<sup>532</sup> Vgl. *Le Monde* 9. Mai 1996, 2; s.a. *Le Monde* 7. Mai 1996, 16 + 18.

<sup>533</sup> Vgl. *Le Monde* 9. Juni 1994, 3; s.a. *Le Monde* 16. Juni 2002, 2.

<sup>534</sup> Vgl. Assemblée nationale (1998a, 60).

sche Beziehungen unterhalten.<sup>535</sup> Um Kontakte mit Staaten zu ermöglichen, die international zwar anerkannt, aber nicht in der Weltorganisation Mitglied sind, können zudem funktional gleichwertige sogenannte „Studiengruppen mit internationaler Ausrichtung“ (*Groupes d'études à vocation internationale*) eingesetzt werden. Für alle anderen Arbeitsgruppen, die internationale Probleme zum Mittelpunkt haben, werden einfache „Studiengruppen“ (*Groupes d'études à caractère international*) gegründet. Hierarchisch ergibt sich eine symbolische Abstufung, die Auswirkungen auf die diplomatischen Gepflogenheiten hat. Aber auch innerhalb dieser Klassifizierung kann es aus politischen beziehungsweise diplomatischen Gründen zu Ausnahmen kommen. So wurde in der 10. und 11. LP eine „Studiengruppe mit internationaler Ausrichtung“ über Taiwan und die palästinensischen Autonomiegebiete eingesetzt, obwohl beide Territorien keine international anerkannten Staaten sind. Auch blieben Freundschaftsgruppen unter dieser Bezeichnung weiter erhalten, nachdem in einigen Fällen (afrikanischer Länder) Parlamente durch Staatsstriche suspendiert oder abgeschafft wurden.<sup>536</sup> Obwohl die *Délégation chargée des groupes d'études* normalerweise auf Konsensbasis arbeitet, können parteipolitische Mehrheitsverhältnisse eine Rolle für die Einsetzungen spielen: So wurde 1981 nach der Wahl Mitterrands zum Staatspräsidenten und der neuen sozialistischen Mehrheit im Parlament die Freundschaftsgruppe „Chile“ abgeschafft und diejenige für „Südafrika“ wegen der Apartheidpolitik in eine „Studiengruppe mit internationaler Ausrichtung“ über das Problem der Rassentrennung umgewandelt.

In der 11. LP richtete die Nationalversammlung insgesamt 162 Freundschaftsgruppen, 9 Studiengruppen mit internationaler Ausrichtung und 8 einfache Studiengruppen ein. Letztere behandelten Probleme der „Welternährungspolitik“, der „im Ausland lebenden Franzosen“, der „Frankophonie und der französischen Kultur in der Welt“, der „Grenzregionen und grenzüberschreitenden Arbeitsbeziehungen“, der „Zukunft des Mittelmeerraumes“, der „Westsahara“, „Tibet“ und der „Entwicklung und Hilfe für die Dritte Welt“. Die Gruppen haben wie im Bundestag die Möglichkeit, einmal in der Legislaturperiode eine Auslandsreise zu organisieren und eine Delegation zu empfangen. Im Unterschied zu den Informationsreisen der Ausschüsse beruhen die Aktivitäten damit auf Gegenseitigkeit. Das Netz der Kontakte umfasst alle Kontinente<sup>537</sup> und wird durch Arbeitstreffen, Kolloquien, Anhörungen von Botschaftern u.a. ergänzt.

Obwohl die *Freundschaftsgruppen* und die *Studiengruppen mit internationaler Ausrichtung* über kein Organstatut verfügen, entwickelten sie sich in den letzten beiden Jahrzehnten in diese Richtung. Seit den 1980er Jahren besitzen sie zudem die Aufgabe und den (informalen) Status, die Nationalversammlung nach außen zu vertreten. Als Akteure der internationalen parlamentarischen

---

<sup>535</sup>Diese Regel wurde allerdings flexibel angewandt, um auch Gruppen z.B. mit der Schweiz oder mit Quebec zu ermöglichen; vgl. *Assemblée nationale* (1998a, 62).

<sup>536</sup>Vgl. *Assemblée nationale* (1998a, 64f.).

<sup>537</sup>Vgl. im Anhang Tabelle 38, S. 331.

Beziehungen sind sie auch als Relais zwischen dem Zielland und Frankreich gedacht, das die Zwecke der französischen Außenpolitik verfolgt. Mit ihren Aktivitäten auf der Basis unterschiedlicher Kontakte zwischen Diplomaten, Journalisten, Parlamentariern, Regierungsmitgliedern u.a. gehen sie einer dezentralen Diplomatie im Kleinen nach. So kommt es häufig vor, dass Reisen der Freundschaftsgruppen vor oder kurz nach offiziellen Ministerreisen stattfinden und damit die französische Präsenz im Zielland verstärken. Auch werden die jeweiligen Vorsitzenden zu Reisen des Staatspräsidenten systematisch und zu denjenigen des Außenministers, des Europaministers, des Industrieministers u.a. regelmäßig eingeladen.<sup>538</sup>

Zur internationalen Netzwerkbildung gehören seit der 10. LP auch von den Abgeordnetenhäusern organisierte Kolloquien, bei denen die Parlamentarier Kontakte mit anderen internationalen Akteuren pflegen. Der Ideenaustausch soll nach Auskunft des Selbstdarstellungsdiskurses Dialog und Institutionenlernen fördern.<sup>539</sup>

### 3.8.2 Parlamentarische Zusammenarbeit

Ergänzt wird die „parlamentarische Diplomatie“ durch den Ausbau von Kooperationsbeziehungen mit anderen Parlamenten. Auf dem Kontinuum zwischen loser Kooperation und Institutionalisierung kommt es auch im französischen Parlament zu zahlreichen Formen bilateraler Zusammenarbeit. Ein frühes Beispiel für eine formalisierte Struktur ist die *Association interparlementaire France-Canada/Canada-France*, deren Gründung mit der „[...] historischen und gefühlvollen Zuneigung beider Länder [...]“<sup>540</sup> erklärt wird. Die Vereinigung besteht seit 1965 und war zunächst als Organisationseinheit für die Treffen der Präsidien beider Parlamente gedacht. Die französische Sektion besteht aus zwölf Mitgliedern (und der gleichen Anzahl von Stellvertretern), die die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments widerspiegelt. Jeweils drei Mitglieder werden vom Bureau und fünf von der Freundschaftsgruppe Frankreich-Kanada bestimmt. Hinzu kommen vier Senatoren. Neben den jährlichen (meist mehrtägigen), abwechselnd in beiden Ländern durchgeführten Begegnungen bestehen Kontakte durch ein ständiges Komitee, gebildet aus den Präsidenten beider Sektionen und jeweils zwei Abgeordneten. Es ist für die Organisation der Meetings zuständig und führt zusätzliche Treffen zu allgemeinen politischen Themen durch. Die Vereinigung dient dem Informationsaustausch, soll aber zugleich gemeinsame Interessen – insbesondere in der Kulturpolitik – koordinieren und verteidigen. Entsprechend weist ihr das von beiden Regierungen 1998 unterzeichnete „Aktionsprogramm Frankreich-Kanada“ die Rolle eines „relais parle-

<sup>538</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a, 71f.).

<sup>539</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a, 144).

<sup>540</sup>Vgl. <http://assemblee-nat.fr/international/commission-canada.asp> [17.07.03]; siehe hier auch zum Folgenden.

mentaire“ zu, eines Bindegliedes auf parlamentarischer Ebene, das den Regierungen Vorschläge für gemeinsame Maßnahmen unterbreiten soll.

Ähnliche Funktionen erfüllt die *Commission interparlementaire franco-québécoise*, die 1979 aus der Taufe gehoben wurde. Sie besteht – unter Berücksichtigung des Parteienproporz – aus jeweils fünf kanadischen und französischen Abgeordneten sowie den beiden Parlamentspräsidenten. Das Gremium tritt jedes Jahr einmal zusammen. Die abwechselnd in Quebec oder Frankreich stattfindenden Sitzungen haben zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Parlamenten mit gemeinsamen Initiativen zu fördern. Bei den Begegnungen werden allgemein gehaltene und an die Regierung gerichtete Empfehlungen verabschiedet. Meist sind es Absichtserklärungen, die sich auf die aktuelle Diskussion bestimmter Themen beziehen (Familienpolitik, Vorbeugeprinzip, Umweltpolitik, Kulturpolitik u.a.). Gewöhnlich wird zudem zu einer besseren Kooperation zwischen den beiden Ländern und einer Stärkung der parlamentarischen Ebenen aufgerufen.<sup>541</sup>

Nach dem Vorbild der beiden erstgenannten Gremien wurde im Oktober 1995 eine *Grande Commission parlementaire France-Russie* gegründet. Obwohl die Geschäftsordnung keine dieser Strukturen berücksichtigt, wird die Kommission in ihren Statuten als „ständiges gemeinsames Organ der Assemblée nationale und der Staatsduma“ (Art. 1) bezeichnet.<sup>542</sup> Auch hier finden jährlich entweder in Paris oder Moskau gemeinsame Konsultationen statt. Die Akteursstruktur ist allerdings umfassender als bei den beiden erstgenannten Beispielen und bezieht alle wichtigen Organe der Nationalversammlung ein: Die französische Sektion besteht aus dem Präsidenten der Assemblée nationale, drei Mitgliedern des Bureau, jeweils einem Repräsentanten aus den sechs ständigen Ausschüssen, jeweils einem der Mitglieder der Delegation für die EU, der Delegation für die OSZE, der Delegation für den Europarat und dem Vorsitzenden beziehungsweise Stellvertretenden Vorsitzenden der Freundschaftsgruppe Frankreich-Russland. Die Funktion der Grande Commission geht über den Informationsaustausch weit hinaus. Durch die intensiven Kontakte wirkt das Parlament auch auf den Stabilisierungs- und Demokratisierungsprozess in Russland ein.<sup>543</sup> Darüber hinaus kann der „kleine Grenzverkehr“ auch zur Lösung delikater diplomatischer Probleme beitragen. So wurde im Dezember 1997 eine Vereinbarung zwischen dem Präsidenten der Assemblée nationale und der Staatsduma in Paris unterzeichnet, die auf eine Rückgabe der in Russland befindlichen öffentlichen und

<sup>541</sup>Vgl. die Entschlüsse der Kommission von Mai 1996 bis Mai 2002, in: <http://www.assemblee-nat.fr/international/commission-quebec.asp> [17.07.2003].

<sup>542</sup>Vgl. <http://www.assemblee-nat.fr/international/commission-russie.asp> [17.07.03]. Auch die beiden Standardwerke zum französischen Parlamentsrecht haben bisher diese Kooperationsformen nicht berücksichtigt; vgl. Avril/Gicquel (1996) und Guchet (1996).

<sup>543</sup>Diesem Ziel dienten mehrere von der Assemblée nationale 1993, 1995 und 1996 durchgeführten Wahlbeobachtungsmissionen, Seminare und Weiterbildungsmaßnahmen für russische Parlamentsangestellte in Paris und Moskau; vgl. <http://www.assemblee-nat.fr/international/commission-russie.asp> [17.07.03].



Tabelle 24: Inhaltliche Schwerpunkte von Kooperationsmaßnahmen mit Parlamenten in der 11. LP<sup>a</sup>

|   |    |
|---|----|
| Empfang von Angehörigen ausländischer Parlamentsverwaltungen<br>(Arbeitsbesuche, Ausbildungsseminare, Praktika) | 91 |
| Arbeitstreffen mit ausländ. Delegationen (Abgeordneten) in Frankreich <sup>b</sup>                              | 31 |
| Ausbildungsmissionen im Ausland   | 19 |
| Teilnahme an Seminaren und Kolloquien im Ausland <sup>c</sup>   | 17 |
| Arbeitsbesuche von Parlamentsbeamten der AN im Ausland <sup>d</sup>   | 13 |
| Arbeitstreffen von Delegationen der AN (Abgeordnete) im Ausland   | 12 |
| Bereitstellung technischen Know-hows  | 3  |
| Andere  | 5  |

Quelle: Autor auf Basis von <http://www.assemblee-nat.fr> [11.12.2003].

<sup>a</sup>Gezählt wurden nur Kooperationsformen, die administrative und/oder technische Hilfe zum Ziel hatten, d.h. in der Regel Austauschbeziehungen mit Parlamenten in jungen Demokratien. Eine eindeutige Trennung zum politischen Austausch ist aber in vielen Fällen nicht möglich. Dies gilt insbesondere für die Arbeitstreffen ausländischer Delegationen in Frankreich und die Arbeitstreffen von Delegationen der Nationalversammlung im Ausland. Teilweise wurden Mehrfachnennungen vorgenommen, wobei Einzelpraktika und Initiativen für Gruppen gleichwertig gezählt wurden. Die Tabelle sagt deshalb nichts über die Zahl der von den Maßnahmen Betroffenen aus.

<sup>b</sup>Meist mit Beamten der Parlamentsverwaltungen.

<sup>c</sup>Teilnahme von Verwaltungsbeamten der AN (oder in zwei Fällen von Abgeordneten) als Referenten an Seminaren und Kolloquia im Ausland.

<sup>d</sup>Im Unterschied zu den „Ausbildungsmissionen im Ausland“ waren hier die zu treffenden Maßnahmen noch in der Evaluation.

privaten Archive hinwirkte, die während des Zweiten Weltkrieges von den deutschen Besatzern aus Frankreich deportiert und danach von der Roten Armee nach Russland verbracht wurden.<sup>544</sup> Eine ähnliche Struktur – wenngleich weniger formalisiert – besteht seit 1997 mit dem Bundestag. Auf Initiative der Parlamentspräsidenten Laurent Fabius und Rita Süßmuth werden seither regelmäßige Treffen zwischen dem Bundestagspräsidium und dem Bureau der Assemblée nationale durchgeführt.

In den Bereich der bilateralen Zusammenarbeit gehören auch die auf entwicklungspolitische Ziele ausgerichteten Kooperationen mit Parlamenten in neuen Demokratien und Wahlbeobachtungsmissionen.<sup>545</sup> Die als „ingénierie démocratique“<sup>546</sup> bezeichnete Zusammenarbeit begann in den 1970er Jahren und wurde 1989 durch eine Entscheidung des Bureaus formalisiert. Ziel ist die Vertiefung rechtsstaatlicher Strukturen, die Verbesserung der parlamentarischen Arbeit und damit die Stabilisierung demokratischer Institutionen in den Partnerländern.<sup>547</sup> Die verschiedenen hierzu entwickelten bi- und multilateralen Aktivitäten können wie in Tabelle 24 kategorisiert werden.

Erhebliche Anstrengungen unternimmt die Assemblée nationale bei der Bereitstellung von Ausbildungsseminaren, Praktika und allgemeiner Hilfe in verwaltungstechnischen Bereichen. Diese Initiativen richten sich in erster Linie

<sup>544</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a, 38); s.a. *Libération*, 6. August 1999, 11.

<sup>545</sup>Vgl. zum Folgenden Assemblée nationale (1998a, 117).

<sup>546</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a, 117).

<sup>547</sup>Vgl. Sénat (2001).

Tabelle 25: Kooperationsmaßnahmen mit Parlamenten nach geographischen Schwerpunkten in der 11. LP

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Westeuropa                          | 1  |
| Zentraleuropa und baltische Staaten | 33 |
| Russland und Osteuropa              | 18 |
| Afrika                              | 84 |
| Naher und Mittlerer Osten           | 8  |
| Nordamerika                         | 2  |
| Lateinamerika                       | 14 |
| Asien und Ozeanien                  | 19 |

*Quelle:* Autor auf Basis von <http://www.assemblee-nat.fr> [12.12.2003].

an Parlamentsangestellte aus Transformationsländern. Dabei werden lose Netzwerkverbindungen insbesondere mit afrikanischen Staaten aufgebaut, die traditionell mit Frankreich enge Kontakte über die Frankophonie und eine gemeinsame Kolonialgeschichte pflegen. Die zweitwichtigste Gruppe besteht im Rahmen der Erweiterung der EU aus den Ländern Mittelosteuropas (vgl. Tabelle 25). Welche Bedeutung diese Aktivitäten in den 1990er Jahren erhalten haben zeigen auch die hierfür zur Verfügung gestellten Mittel. Sie stiegen von 76.200 € im Jahre 1992 auf 228.600 € im Jahre 1997.<sup>548</sup>

Bei den Kooperationsprogrammen wird wie bei den internationalen Beziehungen allgemein ein zunehmend bunter Mix von privaten, halbprivaten und staatlichen Akteuren beobachtet. Ausbildungs- und Hilfsprogramme werden teilweise in Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten und internationalen Organisationen organisiert. So kooperierten im Rahmen des von der Europäischen Kommission mitfinanzierten TACIS-Programms für das russische Parlament der Sénat, der Bundestag, der Bundesrat, die spanischen Cortes sowie die Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung.<sup>549</sup>

Neben der administrativen beziehungsweise technischen Hilfe begann die Nationalversammlung nach der dritten Demokratisierungswelle<sup>550</sup> auf Anfragen internationaler Organisationen (UNO, EU, OSZE u.a.) oder der betroffenen Länder beziehungsweise dortiger Akteure (in der Regel Oppositionsparteien), Wahlbeobachtungsmissionen zu organisieren. Von 1988 bis 1997 wurden 90 Missionen in 54 Staaten durchgeführt.<sup>551</sup> Im Selbstdarstellungsdiskurs werden diesen Aktivitäten neben positiven Wirkungen für die Stabilisierung neuer Demokratien auch Lerneffekte für die eigene Institution durch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NGOs attestiert.<sup>552</sup>

<sup>548</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998a).

<sup>549</sup>Vgl. Sénat (2001).

<sup>550</sup>Vgl. Dahl (1989, 234ff.).

<sup>551</sup>Vgl. ausführlich Assemblée nationale (1998, 131ff. u. 164ff.).

<sup>552</sup>Vgl. Assemblée nationale (1998, 142); s.a. Sénat (2001).

## 3.9 Interparlamentarische Versammlungen

Auch auf supranationaler Ebene hat sich die Zusammenarbeit von parlamentarischen Akteuren in den letzten fünfzig Jahren durch eine ständig wachsende Zahl an formalen und informalen Netzwerkbeziehungen ausgeweitet. In unterschiedlichen Formen kooperieren einzelne Funktionsträger (Parlamentspräsidenten), Organe (COSAC) und delegierte Abgeordnete (Parlamentarische Versammlungen) miteinander. Ein Bericht der Nationalversammlung aus dem Jahre 1995 zählte 107 solcher „außerparlamentarischen Organisationen“.<sup>553</sup> Unter Berücksichtigung struktureller Argumente können diese Arenen – mit Einschränkung der Parlamentspräsidentenkonferenz – als interparlamentarische Versammlungen gelten (IPV), insofern als Organisationsstrukturen (Regelmäßigkeit, Ausschuss- und Plenumsarbeit, Mehrheitsprinzips, Plenumsöffentlichkeit), die Repräsentation der Minderheit und das freie Mandat der Abgeordneten wichtige Arbeitsgrundlagen bilden. Aus funktionaler Sicht erfüllen sie jedoch kaum (national)parlamentarische Standards: sie besitzen weder Budgetrecht noch Gesetzgebungsaufgaben und haben nur selten Einfluss auf Wahlämter.<sup>554</sup> Die wichtigsten dieser Strukturen sind die *Parlamentspräsidentenkonferenz* (PPK), die *Konferenz der auf Europafragen spezialisierten Organe* (COSAC) und die *Parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen* (PV). Sie werden im Folgenden auf ihre Funktionen als Werkzeuge nationaler Parlamente für die Parlamentarisierung der internationalen Ebene untersucht.<sup>555</sup>

### 3.9.1 Parlamentspräsidentenkonferenz

Zum ersten Mal kam es 1963 nach einer italienischen Initiative zur *Konferenz der Präsidenten der Parlamente Europas*.<sup>556</sup> Seit 1980 finden *Parlamentspräsidentenkonferenzen* (PPK) regelmäßig in großer oder kleiner Zusammensetzung statt.<sup>557</sup> Die „große“ Konferenz versammelt die Parlamentspräsidenten der Mitgliedstaaten des Europarates und dreier Beobachterstaaten (Kanada, Israel, Mexiko) und findet alle zwei Jahre entweder in Straßburg oder einem Mitgliedsland statt. Die „kleine“ Konferenz bringt die Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten, der Beitritts- und Kandidatenländer sowie den Präsidenten des EP zusammen. Die Treffen haben die Funktion des Informationsaustausches,

<sup>553</sup> AN, *Rapport d'information n°2065* (1995, 38).

<sup>554</sup> Vgl. Kuper (1991); s.a. Marschall (2002, 386).

<sup>555</sup> Nicht behandelt wird hier die nur einmal im November 1990 zur Vorbereitung der Regierungskonferenzen für die Politische Union und die WWU tagende *Konferenz der Parlamente* (Assisen). Sie bestand aus 258 Parlamentariern, die zu einem Drittel aus dem EP und zu zwei Dritteln aus Parlamenten der Mitgliedstaaten der EG stammten. Die Organisation erwies sich als zu schwerfällig und auf eine Institutionalisierung wurde verzichtet; vgl. Hauck (1999, 144).

<sup>556</sup> Vgl. zum Nachfolgenden Assemblée nationale (1998a, 41ff.).

<sup>557</sup> Vgl. im Anhang Tabelle 37, S. 330.

insbesondere zu parlamentarischen Fragen, wobei auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit diskutiert werden. Die Konferenz, die 1989 in Madrid stattfand, gab beispielsweise den Impuls zur Gründung der COSAC (s.u.). Seit 1990 finden zudem weitere (halb)informale Treffen statt, an denen allerdings einzelne Parlamentspräsidenten auf Grund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung nicht teilnehmen wollten beziehungsweise konnten. Diese unregelmäßigen Diskussionsrunden wurden vom Wunsch angestoßen, einen Gedankenaustausch über die Regierungskonferenzen der EU zu unterhalten. Eine Entsprechung auf übereuropäischer Ebene existiert seit 1999 durch die PPK der Mittelmeerländer und auf globaler Ebene seit 2002 durch die *G 8 der Parlamente*, die das Gipfeltreffen der acht größten Industrienationen begleitet<sup>558</sup> sowie die Konferenz der Parlamentspräsidenten bei der Vollversammlung der UNO.

Im Vergleich zu anderen Formen multilateraler Zusammenarbeit (COSAC, interparlamentarische Versammlungen) sind die PPK am wenigsten institutionalisiert. Die Treffen sind meist reine Dialogforen wie die im September 2003 stattgefundene PPK der G8-Staaten in Paris, bei der die Teilnehmer über die verschiedenen Möglichkeiten parlamentarischer Kontrollen und die Politikfinanzierung debattierten. Eine Behandlung der wirtschaftspolitischen Inhalte der G8-Gipfel fand hingegen nicht statt. Ergebnisse der Begegnungen in Form von Appellen und Deklarationen können der symbolischen Politik zugeordnet werden, insofern als die mit einer hohen Legitimation ausgestattete Repräsentanten beispielsweise zur besseren Berücksichtigung demokratischer Dimensionen der europäischen Konstruktion aufrufen.<sup>559</sup> Für einen gewissen Einfluss der Zusammenkünfte spricht auch die gestiegene Frequenz und die hochrangige Besetzung mit meist langjährig im Amt verbleibenden Politikern. Eine Entwicklung hin zur begleitenden Kontrolle internationaler Verhandlungsarenen ist allerdings aus zwei Erwägungen wenig wahrscheinlich: Erstens sind die Treffen durch den protokollarischen Aufwand wenig flexibel und zweitens macht die Rolle der Parlamentspräsidenten als hochrangige Repräsentanten ihrer Länder eine Kontrolle intergouvernementaler Verhandlungsarenen aus Gründen der jeweils geltenden Gewaltenteilung beziehungsweise des jeweiligen Verfassungsrechts ihrer Länder schwierig: So sind beispielsweise die Parlamentspräsidenten aus Großbritannien, Dänemark und Irland zu strikter Neutralität verpflichtet.<sup>560</sup>

### 3.9.2 COSAC

Eine Sonderform der parlamentarischen Netzwerkbildung existiert seit 1989 mit der *Konferenz der auf Europafragen spezialisierten Organe* (COSAC). Hier kommen unterschiedlich einflussreiche Europausschüsse der nationalen Parlamente und Vertreter des EP halbjährlich für eineinhalb Tage zusammen. Die Delegatio-

<sup>558</sup>Vgl. *Le Figaro*, 10. September 2002, 7.

<sup>559</sup>So beim informalen Treffen 1991 in Brüssel; vgl. *Assemblée nationale* (1998a, 46f.).

<sup>560</sup>Vgl. zum letzten Punkt mit Literaturangaben Hauck (1999, 143).

nen bestehen aus jeweils sechs Parlamentariern. Ort der Sitzungen ist das Mitgliedsland, das die Ratspräsidentschaft innehat. Die COSAC besitzt eine eigene Geschäftsordnung und wurde im Protokoll Nr. 9 des Amsterdamer Vertrages auch in den EU-Verträgen verankert. Hier wird der Konferenz zugestanden „[...] jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der Europäischen Union [zu] leisten, und zwar insbesondere auf der Grundlage von Entwürfen für Rechtstexte, deren Übermittlung an die COSAC von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten in Anbetracht der behandelten Fragen gegebenenfalls einvernehmlich beschlossen wird“ (EUV). Trotz dieser Institutionalisierung hat die COSAC weitgehend informalen Charakter, denn Stellungnahmen sind weder für EU-Organe noch für die nationalstaatlichen Parlamente bindend. Die Abordnungen haben meist keine spezifischen Mandate ihrer nationalen Parlamente und können somit auch nicht in deren Namen als Ganzes sprechen.<sup>561</sup>

Gelobt wird die COSAC vornehmlich als Informationsforum der nationalstaatlichen Parlamente. Dabei kann es zu Institutionenlernen kommen, was insbesondere für die Beitrittsländer als hilfreich angesehen wird.<sup>562</sup> Aus französischer Perspektive wurde die von der Regierung unabhängige Informationsgewinnung betont.<sup>563</sup> Eine Einflussressource liegt durch die Institutionalisierung auch in der Gestaltwerdung der ansonsten intransparenten Netzwerkstrukturen der parlamentarischen Zusammenarbeit. Gleichwohl gibt es zahlreiche strukturelle Schwächen, von denen die kurze Tagungszeit noch die unbedeutendste ist. So existiert keine Infrastruktur (weder fester Sitz, noch Sekretariat) und auch kein eigener Haushalt, denn das Rotationssystem verteilt die Kosten auf das gastgebende Parlament. Ob eine auf die Behebung dieser Mängel zielende Reform sinnvoll ist, wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Eine weitere Aufwertung wird von Autoren entweder aus Furcht vor einer Renationalisierung des Entscheidungsprozesses<sup>564</sup> oder wegen der zusätzlichen Komplexitätssteigerung im ohnehin schon schwer zu durchschauenden europäischen Aushandlungssystem abgelehnt.<sup>565</sup> Tatsächlich ist nicht sicher ob eine dritte Kammer der EU effizienzsteigernde Funktionen erfüllen könnte, was einen möglichen Transparenzfortschritt wieder zunichte machen würde.

### **3.9.3 Parlamentarische Versammlungen internationaler Organisationen**

Parlamentarische Versammlungen internationaler Organisationen (PV) entwickelten sich auf der Grundlage regierungsdominierter zwischenstaatlicher Verhandlungsarenen, die aus demokratietheoretischer Sicht eine Beteiligung kon-

<sup>561</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2000, 41).

<sup>562</sup> Vgl. Fuchs (2003, 25 u. 27); s.a. Pflüger (2000, 242), Weber-Panariello (1995, 312), Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 48).

<sup>563</sup> Vgl. Hourquebie (1999, 201).

<sup>564</sup> Vgl. Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger (1998, 49).

<sup>565</sup> Vgl. Wiczorek (1996, 352); s.a. Weber-Panariello (1995, 312).

trollierender Strukturen nötig machten. Voraussetzung für ihre Entstehung war dementsprechend eine bereits in den Mitgliedstaaten vorgefundene demokratische Ordnung.<sup>566</sup> Damit wurde die rein exekutiv orientierte Interessenvermittlung auf der supranationalen Ebene durch parlamentarische Akteure ergänzt. Insgesamt sind derartige Organe im Rahmen internationaler (intergouvernementaler) Organisationen aber eher selten anzutreffen. Die auf europäischer Ebene bedeutendsten Einrichtungen sind die Parlamentarischen Versammlungen des *Europarates* (PV ER), der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (PV OECD), des *Nordatlantikpaktes* (PV NATO) und der *Westeuropäischen Union* (PV WEU). Auf globaler Ebene findet sich die *Interparlamentarische Union* (IPU) und im Fall Frankreichs die *Assemblée parlementaire de la francophonie* (APF). Mit ihnen werden nicht Staaten oder Regierungen, sondern durch die Abgeordneten nationaler Parlamente Völker repräsentiert.<sup>567</sup> Die Delegationen sind aus weisungsfreien Parlamentariern zusammengesetzt, die in bikameralen Systemen meist aus beiden Kammern kommen (siehe Tabelle 26). Sie erstellen im Regelfall einmal jährlich einen Bericht für ihre nationalen Parlamente, der Aktivitäten und Entwicklungen der Organisationen zusammenfasst.

Strukturell besitzen die Versammlungen mehrere Gemeinsamkeiten mit nationalen Parlamenten. So arbeiten sie ebenfalls mit Plenarsitzungen und Ausschüssen, setzen Leitungsorgane ein und geben sich eine eigene Geschäftsordnung. Nicht alle interparlamentarischen Institutionen besitzen dagegen eine den nationalen Parlamenten ähnliche Gruppenorganisation: so ist beispielsweise die PV der NATO in nationale Delegationen gegliedert, in anderen werden dagegen aus den nationalen Abordnungen Parteifamilien gebildet. Dies führt wie in den nationalen Systemen zu einem Rechts-Links-Schema, ohne dass allerdings dessen funktionale Äquivalenz vorhanden wäre. Der Parteienkonflikt spielt nur eine untergeordnete Rolle. Auch die legislativen Kompetenzen sind geringer ausgestaltet, die Hauptaufgaben bestehen in der Kontrolle und Beratung.<sup>568</sup> Die PV sind insofern gegenüber nationalen Parlamenten defizitär, zugleich erinnern sie an die Kompetenzausstattung von Abgeordnetenhäusern in der Frühphase des Parlamentarismus.<sup>569</sup> Folglich existiert zumindest theoretisch eine Entwicklungsperspektive durch Institutionalisierungsprozesse, wie sie beispielsweise beim EP beobachtet werden können. Bis zur Direktwahl 1979 war die europäische Völkervertretung in die Kategorie der PV einzuordnen, danach hat sie sich zu einem eigenständigen Akteur entwickelt, der nach dem Modell der nationalstaatlichen Parlamente immer mehr Kompetenzen an sich zog.

---

<sup>566</sup>Vgl. Kuper (1997, 4).

<sup>567</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1956).

<sup>568</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1956).

<sup>569</sup>Vgl. Kuper (1991, 626).

Tabelle 26: Parlamentarische Versammlungen

| Struktur<br>[Gründungsdatum]   | Ebene  | Zusammensetzung   | Aktivitäten pro Jahr  | Delegationen AN   | Delegationen BT   |
|--|--------|---|---|---|---|
| Interparliamentary Union (IPU)<br>[1889]   | Global | - 138 Mitgliedsparlamente (+ 5 assoziierte Mitglieder)  | 2 Konferenzen pro Jahr + evtl. Sondertreffen                                      | 4 Abgeordnete u. 4 Senatoren (Vollversammlungen), 4 bis 6 Parlamentarier (sonstige Konferenzen) | 8 Abgeordnete (geleitet vom Parlamentspräsidenten)      |
| PV des Europarates<br>[1949]   | Europa | - 44 Mitgliedsparlamente<br>- 626 Mitglieder nach Proportionalität / Bevölkerungsgroße / Land + 18 Beobachter   | 4 Sitzungswochen (davon eine in erweiterter Zusammensetzung als OECD Versammlung) | 12 Abgeordnete u. 6 Senatoren   | 18 Abgeordnete  |
| PV der WEU/ Interimistische Europäische Versammlung für Sicherheit u. Verteidigung<br>[1954] | Europa | - 28 Mitgliedsparlamente<br>- 370 Mitglieder  | 2 Plenarsitzungen + Kolloquium  | Personaleinheit mit der Delegation der PV des Europarates                                       | Personenleich mit der Delegation der PV des Europarates |
| PV der NATO<br>[1955]  | Europa | - 19 Mitgliedsparlamente u. 20 Parlamente mit assoziiertem Status sowie solchen mit Beobachterstatus<br>- 214 ordentliche Mitglieder u. 86 assoziierte Delegierte | 2 Versammlungen, davon eine dreitägige im Frühjahr u. eine fünftägige im Herbst   | 12 Abgeordnete u. 6 Senatoren   | 12 Abgeordnete und 6 Mitglieder des BR                  |
| Assemblée parlementaire de la francophonie (APF)<br>[1967]                                   | Global | 64 nationale u. regionale Parlamente + 9 Parlamente mit Beobachterstatus  | 1 Generalversammlung + 2 Treffen Bureau + 2 Treffen d. Kommiss.                   | Gruppe: 90 Abgeordnete u. 60 Senatoren nach Proportionalität                                    | nicht vertreten   |
| PV der OSZE<br>[1991]  | Global | - 55 Mitgliedsparlamente<br>- 317 Parlamentarier  | 2 Sitzungen (Juli u. zw. Januar u. März) + evtl. Sondertreffen                    | 13 Abgeordnete und 5 Senatoren (geleitet vom Parlamentspräsidenten)                             | 13 Abgeordnete (geleitet vom Parlamentspräsidenten)     |

## IPU

Die *Interparliamentary Union* (IPU) tritt als einzige weltumspannende Organisation als interparlamentarische Versammlung auf. Sie entstand 1889 auf der Basis pazifistischer Vorstellungen, wobei mit Hilfe internationaler parlamentarischer Kooperation im Rahmen der national organisierten Staatenwelt eine friedliche Weltordnung angestrebt wurde.<sup>570</sup> Insbesondere sollte ein Gegengewicht zur Geheimdiplomatie aufgebaut werden.<sup>571</sup> Heute definiert sich die Organisation im Selbstdarstellungsdiskurs als „[...] the focal point for world-wide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy.“<sup>572</sup> Die IPU entwickelte sich von einer Assoziation einzelner Parlamentarier zu einer internationalen Organisation von Parlamenten souveräner Staaten (Art. 1 Statuten der IPU), dabei bildet sie eine Plattform für den weltweiten Informationsaustausch durch Tagungen und ähnliche Aktivitäten. Die Fraktionenbildung geschieht auf regionaler Basis. Bedeutung hat hierbei für den Bundestag und die Assemblée nationale die *Gruppe der Zwölf Plus* (Mitgliedsländer des Europarates mit Ausnahme Russlands und der Ukraine, Australiens, Kanadas, Neuseelands, Israels). Im Vorfeld der Tagungen konzipiert sie Resolutionsentwürfe und Stellungnahmen.<sup>573</sup> In ihrem Selbstverständnis sieht sich die IPU als parlamentarischer Arm der UNO, mit der sie einen Kooperationsvertrag besitzt.<sup>574</sup>

## Parlamentarische Versammlung Europarat

Die Beratende Versammlung des Europarates gilt als Geburtsstunde des „institutionalisierten transnationalen Parlamentarismus“<sup>575</sup>, da mit der Gründung des Staatenbundes neben einem Ministerrat auch ein beratendes Organ eingesetzt wurde (Kapitel V, Art. 22).<sup>576</sup> In ihr treffen sich Vertreter jedes Mitgliedstaates, die von ihren Abgeordnetenhäusern entweder gewählt oder ernannt sind. Strukturelle Ähnlichkeit mit nationalen Parlamenten besteht durch die Arbeitsorganisation (Präsidium, Plenum, Ausschüsse) und die auf politischen Parteien basierende Gruppenorganisation. Entgegen der ursprünglichen Konzeption eines rein beratenden Organs entwickelte sich die Versammlung – ähnlich dem EP – zu einer Institution der europäischen Integration. Zeichen dieses institutionellen Wandels ist die seit 1970 nur noch aus Parlamentariern bestehende Mitgliedschaft und eine interne Ausdifferenzierung, beispielsweise durch

<sup>570</sup>Siehe ausführlich zur Geschichte, zum Aufbau und zu den Aktivitäten der IPU und aller nachfolgenden parlamentarischen Versammlungen Assemblée nationale (1998a, 75ff.).

<sup>571</sup>Vgl. Kuper (1991, 627).

<sup>572</sup><http://www.ipu.org/english/wahtipu.htm> [12.12.2003].

<sup>573</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, 27.

<sup>574</sup>Vgl. zur Kooperation zwischen IPU und UNO <http://www.ipu.org/cnl-e/168-un.htm> [15.12.2003].

<sup>575</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1958), mit weiterer Literaturangabe.

<sup>576</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1658) und im Nachfolgenden.



die seit 1968 praktizierte Einsetzung von Unterausschüssen. Die politische Relevanz wird auch durch die erfolgreiche Arbeit bei der Vorbereitung von Europaratkonventionen deutlich: die Versammlung gab bei etwa 40% aller Texte den Anstoß.<sup>577</sup> Symbolisches Zeichen dieses Bedeutungsgewinns ist die 1974 beschlossene Umbenennung in „Parlamentarische Versammlung des Europarates“.

### **Parlamentarische Versammlung der WEU/Interimistische Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung**

Die Parlamentarische Versammlung der WEU wurde im Rahmen des Brüsseler Vertrages vom 23. Oktober 1954 (Art. IX) gegründet. Ihr Status ist seit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Köln und Helsinki 1999, die die Kompetenzen für die Petersberg-Aufgaben auf die EU übertrugen, unklar. Die Institution strebt eine Umwandlung der Versammlung in eine „Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung“ an, die als kollektive Vertretung der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten die ESVP parlamentarisch begleiten könnte.<sup>578</sup>

Auch die PV der WEU ist für die Bewältigung ihrer verteidigungs- und sicherheitspolitischen Aufgaben organisatorisch in Plenum, Ausschüsse und Fraktionen gegliedert. Ihre Kompetenzen erstrecken sich auf die beratende Befassung mit allen im Vertrag der WEU genannten Materien und die Entgegennahme des jährlichen Berichtes des Rates der WEU, der mit einfacher Mehrheit angenommen werden kann. Damit gehen die Befugnisse über eine rein beratende Versammlung hinaus, wenngleich mit der Ablehnung eines Berichtes der Rat keine rechtlichen Konsequenzen fürchten muss. Dennoch berücksichtigen die exekutiven Akteure diese Kontrolle zumindest antizipativ, da ein Scheitern der Kommunikationsbeziehungen hohe politische Kosten zur Folge haben kann. Insofern bedeuten auch Kontrollen ohne Vetomöglichkeit politischen Einfluss.<sup>579</sup>

### **Parlamentarische Versammlung der NATO**

Auch die Parlamentarische Versammlung der NATO beschäftigt sich mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Sie stellt die Verbindung zwischen dem Nordatlantikkartell und den nationalen Parlamenten dar, ist aber nur ein informales Gremium, dessen Entstehung ein Beispiel für die Eigendynamik parlamentarischer Strukturen darstellt. Eine erste Sitzung wurde ohne Rechtsgrundlage in den Verträgen auf Initiative von Parlamentariern mehrerer NATO-Mitgliedstaaten 1955 in Paris einberufen. Danach kam es zu einer Institutionalisierung der „NATO-Parlamentarierkonferenz“ durch regelmäßige Treffen.<sup>580</sup> Die

---

<sup>577</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1662).

<sup>578</sup>Vgl. BT-Dr. 14/9997, 29.

<sup>579</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1668), siehe hier auch zum Vorstehenden.

<sup>580</sup>Vgl. Schweitzer (1989, 1650).

PV der NATO arbeitet ebenfalls mit Plenum und Ausschüssen. Die gruppenspezifische Ausdifferenzierung erfolgt jedoch national und nicht nach Parteien. Aufgrund ihres informalen Charakters besitzt sie keine eindeutigen rechtlich verankerten Zuständigkeiten. Ihr Beschäftigungsfeld umfasst nicht nur den militärischen Bereich, sondern zahlreiche Interventionsfelder des Staates. Auch ihren Beschlüssen wird politisches Gewicht zugeschrieben.<sup>581</sup>

### **Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Die Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) ist das konsultative parlamentarische Organ der Organisation internationale de la francophonie (OIF). Die internationale Organisation hat erziehungs-, kultur- und entwicklungspolitische Aufgaben. Sie organisiert Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs sowie verschiedene Räte auf Ministerebene. Die APF besitzt die gleichen Strukturmerkmale wie nationale Parlamente (Präsidium, Plenum, Ausschuss) und ist ihrerseits nochmals in drei Regionalparlamente gegliedert (Region Afrika, Amerika, Europa), zusätzlich unterhält sie seit 2002 auch ein eigenes Netzwerk von Parlamentarierinnen. Die Vertretungskörperschaft ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich bestimmte Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen durch die institutionelle Ausdifferenzierung verdoppeln und sich lose mit nationalstaatlichen Strukturen koppeln. Neben der Verabschiedung von Resolutionen, Empfehlungen und Vorschlägen, die eine Einflussnahme auf die OIF zum Ziel haben, finanziert die parlamentarische Versammlung im Rahmen ihrer Ziele zur Förderung der Demokratie infrastrukturelle Unterstützungsmaßnahmen für die Mitgliedparlamente. Zudem organisiert sie Ausbildungsseminare und Austauschprogramme für Parlamentsangestellte, Missionen zur Konfliktschlichtung und Mediation sowie Wahlbeobachtungsmissionen.<sup>582</sup>

### **Parlamentarische Versammlung der OSZE**

Die PV der OSZE wurde 1991 gegründet und ist damit die jüngste Vertretungskörperschaft. Ihr Institutionalisierungsprozess verlief bis 1999 unsicher; erst auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul 1999 kam es zu einer Anerkennung durch die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten. Neben dem Präsidium sind ein ständiger Ausschuss und drei Fachausschüsse eingerichtet (*Politische Angelegenheiten und Sicherheit; Wirtschaftliche Angelegenheiten; Wissenschaft; Technologie und Umwelt; Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen*). Daneben werden für spezielle Aufgaben auch *Ad-hoc*-Ausschüsse gebildet (sogenannte „Demokratie-Teams“) und Sonderbeauftragte eingesetzt. Aufgaben der Versammlung sind vor allem die Konfliktverhütung beziehungsweise Mediation

---

<sup>581</sup> Vgl. Schweitzer (1989, 1674).

<sup>582</sup> Vgl. <http://www.apf.francophonie.org> [14.12.2003].

und die Förderung der Demokratie, beispielsweise durch Wahlbeobachtungsmissionen.<sup>583</sup>

### Zusammenfassung

Strukturell unterscheiden sich die interparlamentarischen Versammlungen auf der Basis ihres Organstatuts innerhalb der internationalen Organisationen: So ist die PV der NATO nicht vollständig formalisiert und dient lediglich dem Meinungsaustausch auf parlamentarischer Ebene; die anderen PV besitzen hingegen Organstatut, was ihnen eine breitere Kompetenzausstattung verschafft. Diese reicht von Beratungsfunktionen über den Einfluss auf die Besetzungen von anderen Organen bis zu politischen Kontrollfunktionen, wie bei der PV der WEU. Der Informationsaustausch ist vielleicht die bezeichnendste Funktion der Versammlungen. Darüber hinaus erfüllen sie Aufgaben für die globale (bzw. internationale) und nationale Ebene. Im Vordergrund stehen dabei kaum materielle Kompetenzen, sondern aus diskursiven Verfahren resultierende Stellungnahmen, Resolutionen, und Empfehlungen, die im Bereich des *soft law* anzusiedeln sind. Hieraus können – wie bei der PV des Europarates – auch Impulsgeberfunktionen entstehen. Insgesamt beteiligen sich die PV an einer Parlamentarisierung der internationalen Ebene, indem sie internationale Verhandlungen demokratischer gestalten. Auch besitzen sie durch ihre Methodik (Information durch Diskussion) demokratiestabilisierende und -stützende Funktionen.<sup>584</sup> Sie entspringen einer gewissen Wertangleichung unter den handelnden Akteuren, was weniger politisch-programmatische Vorstellungen betrifft als die Akzeptanz von (demokratischen) Verfahren der politischen Auseinandersetzung. Diese werden in den PV nicht nur geschult, sondern auch für die internationalen Beziehungen vorgelebt und nutzbar gemacht. Konfliktlösung und Interessenausgleich entstehen hier nicht durch autoritative Setzung, sondern durch demokratische Verfahren und diskursive Methoden in Verhandlungsarenen mit weitgehend gleichberechtigten Mitgliedern.

Weniger positiv fällt die Beurteilung der Funktionserfüllung für die nationale Ebene aus. Im gedrängten Arbeitsalltag der Abgeordneten fehlt meist die Zeit, um sich mit den Ergebnissen der zahlreichen PV sachlich und eingehend auseinander zu setzen. So werden die Berichte meist ohne Aussprache zur Kenntnis genommen.<sup>585</sup> Der Nutzen für Ausschüsse und andere Gremien – mit Ausnahme informeller Kontakte – erscheint eher marginal. Für die einzelnen Delegierten bedeuten die PV aber immerhin die Chance für interkulturelles Lernen, wobei zugleich die Vermittlung von globalen und internationalen Problemen auf der Wahlkreisebene möglich wird.

---

<sup>583</sup> Vgl. BT-Dr. 14/9997, 27.

<sup>584</sup> Vgl. ähnlich Kuper (1997, 1 u. 4); s.a. Kuper (1991, 638).

<sup>585</sup> *Gespräch mit Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung.*

### 3.10 Vergleichende Zusammenfassung

Die Analyse der Netzwerkstrukturen von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag ergab in beiden Fällen eine erhebliche Ausweitung der transnationalen Beziehungen. Im Rahmen einer „[...] stratégie globale d’affirmation du Parlement [...]“<sup>586</sup> intervenieren die Parlamente mit Mitteln der parlamentarischen Diplomatie und Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. Dabei lassen sich zwei Strategien unterscheiden, die beide auf eine Demokratisierung der internationalen Ebene ausgerichtet sind: *Erstens* verfolgen die Abgeordnetenhäuser mit der Bereitstellung von Unterstützungsmaßnahmen für Parlamente in Transformationsländern entwicklungspolitische Absichten, die auf die Festigung demokratischer Strukturen in den Partnerländern zielen. Diese „ingénierie démocratique“ findet besonders im Rahmen von Wahlbeobachtungsmissionen und administrativen Unterstützungsmaßnahmen für Parlamente aus Transformationsländern statt. Die Parlamente erfüllen damit auch eine Demokratisierungsfunktion über ihr eigenes politisches System hinaus und arbeiten in Bereichen, die man normalerweise mit NGOs in Verbindung bringt. In diesem Rahmen entwickelte sich nach den Worten der Parlamentspräsidenten Christian Poncelet und Raymond Forni eine „société parlementaire internationale“<sup>587</sup>, die zum Erfolg des Parlamentarismus selbst beigetragen hat, weil diskursive Problemlösungsverfahren auf diesem Wege angeboten und als nachahmenswert befunden wurden. *Zweitens* bemühen sich beide Parlamente vornehmlich in europapolitischen Bereichen um eine Zusammenarbeit, die die intergouvernementale Kooperation parlamentarisch begleitet. Mit Ausnahme der COSAC sind diese Strukturen bisher nur gering formalisiert. Gerade der Bereich der parlamentarischen Außenpolitik lebt von informalen Verfahren, deren Bedeutung parallel zur Globalisierung und Europäisierung gestiegen ist. Die damit einhergehende Unübersichtlichkeit ist wahrscheinlich der Preis für die zumindest teilweise Aufrechterhaltung von Einflussbeziehungen.

Im Bundestag sind die Aktivitäten im Rahmen der parlamentarischen Außenpolitik eher als ein „natürlicher“ Teil der Partizipation an der Staatsleitung anzusehen. In der Assemblée nationale wirkt die fester verankerte exekutive Tradition bei außenpolitischen Materien deutlicher nach: So wird die Aufgabenzuweisung an die parlamentarischen Akteure tendenziell aus einer staatsorientierten Perspektive vorgenommen. Nach Auffassung des ehemaligen Vorsitzenden der *Commission des Affaires étrangères* Michel Vauzelle soll die parlamentarische Diplomatie die „[...] wirtschaftlichen und kulturellen Räume Frankreichs [...]“<sup>588</sup> begünstigen. Der „député en mission“ solle dabei nicht nur die Politik der Mehrheit, sondern diejenige ganz Frankreichs erklären<sup>589</sup> und – aus einem Ge-

<sup>586</sup>Poncelet, Christian; Forni, Raymond, in: *Le Figaro* 24. Mai 2001, 12.

<sup>587</sup>Poncelet, Christian; Forni, Raymond, in: *Le Figaro* 24. Mai 2001, 12.

<sup>588</sup>Vauzelle (1990, 91).

<sup>589</sup>Vgl. Vauzelle (1990, 91).

fühl der Gefährdung der eigenen Kultur – „ethische und ästhetische solidarische Räume“ verteidigen:

„Il n’y plus de salut pour une culture si l’on n’organise pas, à l’entour, des ‚bassins culturels‘, des espaces de solidarité éthique et esthétique avec d’autres cultures sœurs, pour nous la francophonie, mais aussi l’Europe, la latinité, la Méditerranée.“<sup>590</sup>

Ähnlich beschreibt der Abgeordnete Donnedieu de Vabres die Reisetätigkeit. Während früher dem allgemeinen Austausch dienende Freundschaftsbesuche durchgeführt wurden, stehen nach seinen Aussagen heute bei fast allen Auslandsreisen genaue Missionen im Mittelpunkt. Sie werden von der jeweiligen Botschaft vorbereitet und begleitet und haben neben der Informationsgewinnung die Rolle, den Dialog mit den ausländischen Akteuren neu zu etablieren oder aufrecht zu erhalten. Die diplomatischen Reisen der Abgeordneten ergeben eine „stereo politique“ (Regierung und Parlament), bei der die Parlamentarier freier auftreten können als die Regierung, da ihre Aussagen den Staat nicht binden. Dabei stärken diese Aktivitäten die französische Präsenz und Position vor Ort.<sup>591</sup> Zugleich hat die Assemblée nationale aber in diesem Bereich die Möglichkeit, sich etwas von der engen Fessel der exekutiven Kontrolle zu lösen. So sind beispielsweise durch die Ausschusszusammenarbeit innerhalb der COSAC neue Felder selbständiger Kontrollmöglichkeiten entstanden.

Beiden Parlamenten ist die Anstrengung gemein, ihre symbolische Stellung innerhalb des politischen Systems, beispielsweise durch Ansprachen ausländischer Staatsgäste oder durch Empfänge des Parlamentspräsidenten, zu stärken. Wie hoch der Einfluss bei der parlamentarischen Außenpolitik ist, kann empirisch nicht genau nachgewiesen werden. Immerhin befinden sich die Parlamente bei dieser Tätigkeit aber in ihrem ureigensten Fach – der problemlösungsrelevanten Diskussion. Zu unterscheiden sind Funktionen für die internationale und die nationale Ebene. Die Kontrollfunktion der Parlamente wird im nationalstaatlichen Rahmen am ehesten durch die parlamentarische Zusammenarbeit gestärkt. Hierbei entstehen Netzwerke, deren Verhandlungsergebnisse Impulsgeberfunktionen besitzen oder wie beim Konventsverfahren kaum zu übergehende Vorlagen für weitere intergouvernementale Verhandlungen erstellen. Um diese Strukturen effizient zu nutzen, werden mehr themenspezifische Zusammenschlüsse gefordert, wie sie beispielsweise im umweltpolitischen Netzwerk GLOBE (Global Legislators Organization for a Balanced Environment) bestehen und im Projekt „e-parliament“ angeboten werden.<sup>592</sup> Auch die Zusammen-

---

<sup>590</sup>Vauzelle (1990, 90).

<sup>591</sup>*Gespräch mit Donnedieu de Vabres*; in diesem Sinne auch *Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung*.

<sup>592</sup>Vgl. Deutscher Bundestag (2002, 448). Das e-parliament bietet eine auf dem Internet basierende weltweite Vernetzung von Parlamentariern mit gleichen Interessen (Gesundheitspolitik, Verbraucherschutz u.a.). Diese können (virtuelle) „Parliamentary Intergroups“ bilden, um Möglichkeiten der Kooperation bspw. bei der internationalen Harmonisierung

arbeit mit NGOs sieht der Bundestag in seiner Empfehlung im Rahmen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ als vielversprechend an. Hier sollen durch die Bündelung von Wissen und Entscheidungskompetenz Prozesse für die Öffentlichkeit sichtbar gestaltet werden.<sup>593</sup>

Schon länger werden die Austauschbeziehungen im Rahmen der parlamentarischen Diplomatie auch mit Lerneffekten identifiziert.<sup>594</sup> Der Einblick in die Sachzusammenhänge vor Ort fördert das Verständnis und Einfühlungsvermögen für die Probleme außerhalb des eigenen Umfeldes und ermöglicht den Vergleich, was Rückwirkungen auf die Meinungsbildung der Abgeordneten und damit wiederum indirekt auf die Regierungspolitik hat. Ein Nebeneffekt entsteht durch das Gemeinschaftsgefühl innerhalb der Abordnungen, welches zu Solidarität über Parteigrenzen hinweg beiträgt und den Konsensfaktor im eigenen politischen System stärkt. So beobachtet Kiersch eine durch die Delegierten im Europarat bereits in den 1950er Jahren parteiübergreifende „Europa-Lobby“ in der Nationalversammlung.<sup>595</sup> Schließlich bieten sich durch diese Aktivitäten auch Möglichkeiten der Vermittlung von internationaler Politik auf der lokalen Ebene. Die Mittlerfunktion der Abgeordneten kann dazu beitragen, Ohnmachtsvorstellungen gegenüber internationalen Prozessen abzubauen.<sup>596</sup>

Die „natürliche“ Grenze der Kooperationsbereitschaft ist allerdings von vornherein im überfüllten Terminkalender der Parlamentarier angelegt. Alleine aus zeitlichen Gründen ist die Beteiligung an immer mehr Gremien und Aktivitäten im transnationalen Raum nicht möglich. Auch existiert ein Perzeptionsproblem bei den Wählern, die außenpolitische Aktivitäten ihrer Repräsentanten selten honorieren. Insbesondere für französische Abgeordnete ist es eine schwierige Gratwanderung, die Wahlkreispflege zu Gunsten eines internationalen Engagements zu reduzieren. Symptomatisch für dieses Problem ist in Deutschland die Polemik, die sich oftmals an den Auslandsdienstreisen der Abgeordneten entzündet.<sup>597</sup>

Die eingeschränkten Ressourcen nationalstaatlicher Parlamente sind ein gewichtiges Argument für arbeitsteilige Strukturen innerhalb einer konsequenten Parlamentarisierung der supranationalen Ebenen und gegen eine zu weit gehende Intensivierung der Kooperationsbeziehungen nationaler Parlamente. Die auf diesem Weg bereits existierenden Parlamentarischen Versammlungen beteiligen

---

von Gesetzentwürfen oder Interessenvertretung auszuloten; siehe <http://www.e-parl.net> [10.01.2004].

<sup>593</sup>Vgl. Empfehlung 10-18, abgedr. in Deutscher Bundestag (2002, 450).

<sup>594</sup>Vgl. die Stellungnahme von Jaspers in Cassese (1982, III, 22); s.a. Majonica (1976, 121), Kopf (1967, 312), Baillou/Pelletier (1962, 295).

<sup>595</sup>Vgl. Kiersch (1971, 659ff.).

<sup>596</sup>Vgl. Empfehlung 10-18, abgedr. in Deutscher Bundestag (2002, 450).

<sup>597</sup>Siehe das böse Bild-Zeitungs-Wort von der „Paris-Sause“ im Vorfeld der gemeinsamen Sitzung des französischen Parlaments und des Bundestages im Rahmen der 40-Jahr-Feiern zum „Elysee-Vertrag“; vgl. *FAZ*, 18. November 2002, 268, 38; siehe zur Kritik an der Reisetätigkeit auch *Der Spiegel*, Nr. 15, 8. April 2002, 88f.

sich an der Demokratisierung intergouvernementaler Organisationen. Letztere haben es zunehmend schwer, sich der Dynamik des Parlamentarisierungsprozesses zu entziehen, was wiederum die nationalen Parlamente in einen gewissen Zugzwang bringt, sich an neuen Strukturen zu beteiligen (z.B. PPK der G8). Sie stehen hier vor der Alternative, sich der Zusammenarbeit zu entziehen und damit Strukturen loser Kopplung und Chancen auf Einflussnahme zu verpassen oder sich an immer mehr Kooperationsformen zu beteiligen, was zu einem *Overload* führen kann. Die an die nationalen Parlamente rückgebundenen PV sind hierfür das beste Beispiel. Eine eingehende Auseinandersetzung mit deren Tätigkeit im nationalen Parlament findet kaum statt.<sup>598</sup>

---

<sup>598</sup> *Gespräch mit Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung.*





# Schlussbemerkung

„A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society.“ WALTER BAGEHOT, *The English Constitution*, 152.

„Growth occurs only when the object is nourished, and it continues to grow only when it bears fruit. If either is lacking, the plant or animal will atrophy, decay, or be allowed to die. The same holds for human organization, in this case parliaments. To survive, they must be constantly fed through their representational linkages, and they must bear fruit of problem solving for their societies while adding legitimacy to those actions.“

GARY W. COPELAND; SAMUEL C. PATTERSON, *Parliaments in the Modern World*, 159.

„Les projets s'incarnent dans les institutions.“

JEAN MONNET, zit. nach RI Lequiller 994, t. II, 436.

„Das Parlament als Institution ist heute nur noch insofern zu rechtfertigen aus dem, was es als Plenum tut.“

WILHELM HENNIS, zit. nach Karl/Krause 1978, 64.

Als vergleichende Korrelations- und Einflussstudie verband diese Arbeit die verfassungsrechtliche Umwelt, strukturelle Charakteristika und die Wirkung von nationalen Parlamenten bei der transnationalen Politik (Funktionserfüllung). Ziel war die Untersuchung des Zusammenhanges von Mehrebenenpolitik, nationalem Regierungssystem und interner Organisationsstruktur im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale. Der funktional-strukturelle Ansatz, in dessen Mittelpunkt die internen Organisationsstrukturen (Ausschuss, Plenum, Netzwerke) standen, hat mehrere Schwächen offenbart: Ein Beleg für Einfluss auf die Regierung oder gar auf die supranationale Ebene konnte nur indirekt erbracht werden. Die nachfolgenden Ergebnisse müssen deshalb unter dem Vorbehalt des Resultats von Einflussversuchen gelesen werden. Ein weiterer Nachteil betrifft den Fokus der Untersuchung. Durch die Konzentration auf die nationalen Ebenen vernachlässigte die Studie den Beitrag der internationalen Organisationen beziehungsweise der EU zur Problemlösung und damit zur Output-Legitimation auch der nationalen Regierungssysteme. Gleichwohl überwiegen die Vorteile des Ansatzes für das der Studie zu Grunde liegende Erkenntnisinteresse: So gelang der Nachweis von Verschiebungen bei der Nutzung

von parlamentarischen Verfahren und damit von Wandel bei der Erfüllung von Parlamentsfunktionen. Ziel dieses Schlusskapitels ist die Zusammenführung der einzelnen Untersuchungsebenen mit ihren Resultaten, eine Bewertung der Rolle nationaler Parlamente in Mehrebenensystemen und die aus den Forschungsergebnissen zu ziehenden Konsequenzen für die parlamentarische Gestaltung supranationaler Ebenen. Der Aufbau des Abschnittes folgt den in der Einleitung formulierten Ausgangsfragen. Innerhalb der ersten Fragestellung werden abschließend die Thesen der Kontextanalyse bewertet, innerhalb der zweiten diejenigen des Literaturüberblicks und innerhalb der dritten erfolgt die Verknüpfung der Ergebnisse mit der Niedergangsthese. Eine Bewertung von Möglichkeiten und Notwendigkeiten parlamentarischer Strukturen in Mehrebenensystemen folgt als praktisch-analytischer Ausblick der Arbeit.

**Wie haben die Parlamente in den beiden Regierungssystemen auf die Veränderungen durch Europäisierung und Globalisierung reagiert (Wandel)? Gab es eine Anpassung von parlamentarischen Strukturen, Instrumenten und Verfahren für die Behandlung von transnationalen Materien?**

Von den Kernkompetenzen des liberalen Verfassungsstaates (Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Justiz, Polizei, Geldwirtschaft) verbleiben den beiden untersuchten Ländern keine mehr uneingeschränkt, wobei es zu einem deutlichen Auseinanderfallen von formeller und materieller Souveränität kam. Heute muss von einem „postnationalen Verfassungsbegriff“ (Pernice) ausgegangen werden: Der verfassungsrechtliche Rahmen weitete sich nicht nur durch die regionale Integration (EU), sondern auch durch die globale Ebene und umfasst ein polyzentrisches Netz von Normen, das sich über die nach wie vor gültigen Verfassungsstrukturen des Nationalstaates stülpt. Die hierfür verantwortlichen intergouvernementalen Arenen und internationalen Organisationen werden nur selten durch parlamentarische Versammlungen begleitet und kontrolliert. Die sich im Übergang zu einem föderalen Bundesstaat befindende EU bildet hier eher die Ausnahme als die Regel. In deren Rahmen wurde den nationalen Parlamenten mit dem Argument einer effizienteren Politikgestaltung die im 19. Jahrhundert erkämpfte Vetoposition bei der Gesetzgebung entzogen. Zusätzlich schränken internationale Organisationen die Handlungsbreite der parlamentarischen Akteure ein.

Der (freiwillig zugelassene) Einbruch in die Kompetenzordnungen reduzierte die autonomen Handlungsbereiche der nationalen Akteure und verursachte – unter der Vorgabe des nationalstaatlichen Demokratisierungsniveaus – zahlreiche Lücken im (input-orientierten) Legitimationssystem, wobei Bereiche parlamentsunabhängiger Entscheidungen entstanden. Die Parlamentarisierung der supranationalen Ebene konnte diese Defizite bisher selbst im hierfür vorbildhaftesten System der EU nicht substanziell reduzieren. Zugleich ist die Legi-

timationskette, die das Handeln der nationalen Regierungen in internationalen Arenen und ihre Verantwortung vor dem nationalen Parlament verband, brüchig geworden; sie funktioniert idealtypisch nur bei einer Delegationsstruktur unter Vorbehalt einer Vetoposition an beiden Enden: dem gouvernementalen und dem parlamentarischen. Tatsächlich aber schränken Mehrheitsentscheidungen innerhalb der EU die spezifischen Bedingungen internationaler Verhandlungen mit ihren Kompromissformeln und das supranationale Verwaltungshandeln dieses Legitimationssystems in seiner Wirkung ein.

Die demokratische Selbstregierung war eng mit Kleinräumlichkeit und einem hohen Grad an Autonomie verbunden. Durch die Interdependenzbewegungen lässt sich die Forderung nach der Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst letztlich aber nur noch durch Kooperation und verhandelten Interessenausgleich auf der supranationalen Ebene einlösen. Die nationalen Parlamente haben insofern insgesamt einen Teil ihres Funktionsumfangs eingebüßt und mussten nach Möglichkeiten suchen, die Entscheidungsabläufe der Mehrebenenpolitik kontrollierend zu begleiten, um ihrer Marginalisierung entgegen zu wirken. Die Antwort beider Abgeordnetenhäuser auf Globalisierung und Europäisierung war in den 1990er Jahren ein Wandel in allen drei untersuchten Ebenen (Ausschuss, Plenum, Netzwerke), den man als „homöopathischen Parlamentarisierungsprozess“ der transnationalen Politik bezeichnen kann. Im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale kam es zu ähnlichen Entwicklungen: Auf die regionale Integration (EU) reagierten die Abgeordnetenhäuser ab den 1980er Jahren durch eine Anpassung der Ausschussebene. Dabei entstanden keine neuen Vetorechte, sondern ausschließlich Kontrollrechte. Die nationalen Exekutiven sind insofern in den internationalen Verhandlungsarenen weiterhin – wie von der Theorie der losen Kopplung gefordert – in ihrer Handlungsbreite nicht von imperativen Mandaten beschränkt. Zugleich konnte nachgewiesen werden, dass beide Parlamente aktiver innerhalb der Öffentlichkeitsstrukturen agieren und sich durch zahlreiche Vernetzungsstrategien auch über die nationale Ebene hinaus entwickelten.

Die im zweiten Kapitel unterstellten abhängigen Variablen dieses Anpassungsprozesses (Grad an Föderalismus, Grad an Konsens, Grad an Autonomie) wirkten unterschiedlich. Politisch-kulturelle Föderalismusmuster waren für die Anpassung nicht ausschlaggebend. In Deutschland konnten die Länder zwar ihre Position in europapolitischen Angelegenheiten über den Bundesrat ausbauen, für das französische Parlament war das stärker zentralisierte System aber kein Hemmschuh für die Reformen. Indirekt wirkte die föderale Ebene bei der politisch-kulturell bedingten Konsensorientiertheit des politischen Systems auf die Anpassungsleistung. Der entscheidende Unterschied zwischen der Parlamentspraxis in Frankreich und Deutschland muss in der Stellung der Opposition und im parteipolitischen Konflikt gesucht werden: Die nur gering ausgebildeten Minderheitenrechte in der Assemblée nationale stärken die kompetitive Seite des Parteienwettbewerbs, etwa wenn die Oppositionsfraktionen auf Miss-

trauensanträge zurückgreifen müssen, um eine Debatte im Plenum zu erreichen. Zugleich schwächen sie konsensuale Strategien, die als Hauptfunktion der auf die transnationale Politik spezialisierten Ausschüsse identifiziert wurden (s.u.).

Die wichtigste Variable für die Ausgestaltung der Parlamentsrechte beim Anpassungsprozess war aber der Grad an Autonomie. Er führte bei der Nationalversammlung zu Einschränkungen bei der Kontrolle der europäischen Ebene (Zahl der Ausschüsse u.a.) und der Außenpolitik (dominante Rolle des vor dem Parlament nicht verantwortlichen Staatspräsidenten u.a.). Ähnliche Bedeutung wie den formalen Verfassungsvorgaben kommt politisch-kulturellen Mustern zu: Die Anpassung wurde zusätzlich durch die spezifischen Repräsentationsvorstellungen der französischen Abgeordneten erschwert. Hinzu kommt die starke Orientierung an Wahlkreisangelegenheiten, die insbesondere die Öffentlichkeitsfunktion und die für transnationale Materien essentielle Richtungskontrolle hemmt.

Diese Arbeit bestätigt die These, wonach der Wandel vom Fortgang des europäischen Integrationsprozesses angestoßen und weitgehend motiviert wurde.<sup>1</sup> Das institutionalisierte Entscheidungs- und Verhandlungssystem der EU war es denn auch, das als Muster für die Anpassung diente (z.B. Überweisung von Vorschlägen zu Akten der EG/EU). Die Anpassungsleistung der nationalen Parlamente hing damit in erheblichem Maße vom Institutionalisierungsgrad der supranationalen Ebene ab, was indirekt das Fehlen vergleichbarer struktureller Reformen in Bezug auf die diffusere und noch stärker polyzentrisch geprägte globale Ebene erklärt.<sup>2</sup> Zu ähnlichen Anpassungsleistungen beider Parlamente kam es auf der Ausschuss- und Netzwerkebene, deutliche Unterschiede hingegen zeigten sich bei der Plenumsebene.

Die Entwicklung der Ausschussebene bestätigt die bei sozialen Systemen beobachtete Tendenz, Komplexität durch arbeitsteilige Strukturen zu reduzieren. Für Parlamente entsteht hierbei ein grundsätzliches Dilemma: entweder konzentrieren sie sich auf die Beschäftigung mit Detailfragen und damit auf einen möglichst unmittelbaren Einfluss auf Policies oder sie versuchen das Politische einer Maßnahme im öffentlichen Diskurs innerhalb der Richtungskontrolle im Plenum sichtbar zu machen, was aber nur einen mittelbaren Einfluss ermöglicht. Innerhalb der Europapolitik sorgten die Abgeordneten Häuser für die Behebung der Informationsdefizite und gingen den Weg der Einsetzung von Querschnittsausschüssen (*Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Délégation pour l'Union européenne*). Das formal wichtigste Instrument der parlamentarischen Mitwirkung sind hierbei Entschlüsse. Die Stoßrichtung der Verfahren zeigt im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale aber deutliche Un-

<sup>1</sup> Vgl. Maurer (2002, 383ff.).

<sup>2</sup> So unterließ es bisher auch der in Geschäftsordnungsfragen flexiblere Bundestag, den Vorschlägen im Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zu folgen. Dort war die Einrichtung themenbezogener „Task Forces“, die sich innerhalb eines bestimmten Zeitraumes mit globalen Fragen beschäftigen sollen, und ein Querschnittsausschuss „Globalisierung“ in der Diskussion; vgl. Deutscher Bundestag (2002, 447).

terschiede: Die „intermediäre Rolle“<sup>3</sup> der *Délégation* führt in erster Linie zu einer *ex ante* Sach- und Leistungskontrolle. Dabei hat die Regierung mit dem Zugeständnis einer *réserve parlementaire* nicht, wie manche Autoren behaupten, auf einen Teil ihrer europapolitischen Handlungsfähigkeit freiwillig verzichtet<sup>4</sup>, sondern baute eben diese mit Hilfe der parlamentarischen Entschließungen aus.<sup>5</sup> Durch die von Parlamenten in hohem Maße vermittelte „prozedurale Glaubwürdigkeit“ (Szukala) erhalten nationale Positionen auf der supranationalen Ebene ein stärkeres Gewicht. Auch innerhalb der Netzwerkstrukturen wurden ähnliche Strategien beobachtet (s.u.). Sie verweisen auf die im französischen politischen System stark verankerte exekutive Kontrolle über das Parlament und zugleich auf den Zwang zu einer verstärkten Kooperation nationaler Akteure bei Materien der transnationalen Politik. Insofern bestätigt diese Arbeit Szukalas These, wonach der Anpassungsprozess des französischen Parlaments an die EU einer umfassenden Strategie des Staates entsprach, seinen Einfluss auf der europäischen Ebene besser zu koordinieren und sich wieder in die Position des *gate keepers* zu bringen.<sup>6</sup>

Der Anpassungsprozess im Bundestag verlief hingegen eher zu Gunsten einer Stärkung der Richtungskontrolle, was sich auch in der zunehmenden Auseinandersetzung mit der Europapolitik (und Außenpolitik) im Plenum zeigt. Während nur wenige EU-Vorlagen mit einer Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses im Plenum öffentlich diskutiert werden, konnte nachgewiesen werden, dass die eine Richtungskontrolle erlaubenden Kommunikationsstrukturen zwischen Regierung und Parlament (Regierungserklärungen, Große Anfragen u.a.) seit den 1990er Jahren intensiver genutzt werden. Der Bedeutungsgewinn der Plenarsitzungen im parlamentarischen System wurde auch in der *Assemblée nationale* nachgewiesen, wovon allerdings europapolitische und außenpolitische Materien wenig profitierten. Die Debattenlänge schwoll hier insbesondere durch das Filibustern der Opposition bei umstrittenen Gesetzesvorlagen an.

Der Blick auf die Netzwerkstrukturen machte einen bisher in der Forschung vernachlässigten Bereich parlamentarischer Einflussmöglichkeiten sichtbar. Die innerhalb der „parlamentarischen Außenpolitik“ auftretenden – mit wissenschaftlichem Ordnungswillen nur in groben Zügen zu sortierenden – Handlungsinstrumente (Auslandsdienstreisen, entwicklungspolitische Zusammenarbeit, Ansprachen ausländischer Gäste im Plenum u.v.m.) trugen zur Internationalisierung der beiden untersuchten Institutionen bei und bestätigten Theorien der Fusion von nationalen und supranationalen Ebenen.<sup>7</sup> Es ließ sich hier eine

<sup>3</sup> Camby/Servent (1997, 134).

<sup>4</sup> Vgl. Weber-Panariello (1995, 191).

<sup>5</sup> Diese These wird auch durch die Äußerung des *Délégationsvorsitzenden* Pierre Lequillier bestätigt, der im Zusammenhang mit Institutionenreformen betont: „[...] il nous faut placer l'Europe au coeur du débat national pour renforcer la place de la France en Europe“; Pierre Lequillier, zit. nach *Le Figaro* 16. August 2002, 10.

<sup>6</sup> Vgl. Szukala (1999, 156f.).

<sup>7</sup> Vgl. Wessels (1992); s.a. Maurer (2001, 64 u. 73).

erhebliche Aktivitätssteigerung beider Parlamente nachweisen, wobei in diesem Bereich die gouvernementale Bevormundung weniger einschränkend wirkte, was insbesondere der Nationalversammlung die Ausbildung entsprechender Strukturen erleichterte. Die Anpassungsleistung beider Parlamente innerhalb der transnationalen Politik kann zusammenfassend folgendermaßen dargestellt werden:

Tabelle 27: Anpassungsleistung von BT und AN

| Struktur/Ebene                  | Deutscher Bundestag |               | Assemblée nationale |               |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
|                                 | <i>europ.</i>       | <i>global</i> | <i>europ.</i>       | <i>global</i> |
| Ausschussebene                  | xxx                 | x             | xxx                 | x             |
| Plenumsebene                    | xx                  | xx            | x                   | x             |
| „parlamentarische Außenpolitik“ | xxx                 | xx            | xxx                 | xx            |

xxx - erhebliche; xx - mittlere; x - geringe Anpassungsleistung

### Welche Funktionen können die Parlamente bei transnationalen Policies durch Spezialisierungs-, Öffentlichkeits- und Netzwerkstrukturen erfüllen?

Die Frage nach dem Wandel parlamentarischer Institutionen im Rahmen von Europäisierung und Globalisierung erklärt noch nicht, welche Funktionen Abgeordneten Häuser im Mehrebenensystem erfüllen oder grundsätzlich ausüben können. Mehrere Punkte sind hierbei zu berücksichtigen: *Erstens* muss davon ausgegangen werden, dass Parlamente nie umfassend die in der Verfassung für sie vorgesehenen Befugnisse ausfüllen; *zweitens* können sie bei zu weit gehenden Kompetenzen, wie etwa bei der Sanktionsmacht, auch negative Effekte für die Legitimation des politischen Systems haben (IV. Republik, Weimarer Republik); *drittens* muss die Funktionserfüllung als eine nach oben offene Skala verstanden werden, wobei der höchste Grad nicht als Maßstab für eine optimal genutzte Funktion vorausgesetzt werden darf.<sup>8</sup> Im Sinne systemtheoretischer Überlegungen kommt es auf das richtige Mischungsverhältnis sich ergänzender und gegenseitig verstärkender Strukturen des gesamten politischen Systems an, die eine Aufrechterhaltung der Systemleistungen ermöglichen. Diese *checks and balances* werden beständig neu austariert und können nicht für alle parlamentarischen Systeme *a priori* festgelegt werden. So ermöglichten beispielsweise erst die Bestimmungen des rationalisierten Parlamentarismus – gerade weil sie parlamentarische Einflusstrukturen erheblich reduzierten – im Sinne der Systemstabilität ein effizientes Funktionieren des französischen parlamentarischen Systems. Es kann hier deshalb nur um eine empirisch mögliche Funktionserfüllung unter den durch Globalisierung und Europäisierung geänderten

<sup>8</sup> Siehe zu diesen Vorgaben auch Schüttemeyer (1997, 200).

Governance-Bedingungen gehen. Die Bewertung erfolgt auf der Basis der im Einleitungskapitel identifizierten vier Funktionen.

*Gesetzgebungsfunktion:* Den Parlamenten entschwanden zunehmend materielle Zuständigkeiten. Diese Studie bestätigt den bei der Hypothesenbildung vermuteten Kompetenzverlust bei der Gesetzgebung indirekt durch den Nachweis des Bedeutungsgewinns der supranationalen Ebenen. Auch die Analyse der Ausschussebene hat gezeigt, dass sich die Parlamentsfunktionen in der transnationalen Politik von der Gesetzgebung entfernen: Bezeichnenderweise gehören der *EU-Ausschuss* und die *Délégation pour l'Union européenne* eher zu den Kontroll- als zu den Gesetzgebungsausschüssen.<sup>9</sup> Auch schwindet die Bedeutung des Ratifizierungsverfahrens (Fast-track-Verfahren) für internationale Verträge. Eine *ex post* Kontrolle – auch wenn sie eine antizipative Wirkung auf die im Vorfeld agierenden Akteure besitzt – reicht für die parlamentarische Kontrolle der transnationalen Politik nicht mehr aus. Viele internationale Abkommen wie auch die Rechtsetzung der EU sind durch package-deals gekennzeichnet, die im Nachhinein nicht mehr aufgeschnürt werden können. Das für die Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen erfundene und in der Staatenwelt des 19. Jahrhunderts wurzelnde Ratifizierungsverfahren wird deshalb schon länger als „old-fashioned“<sup>10</sup> bezeichnet.

*Kontrollfunktion:* Fraglich ist, inwieweit eine Aufwertung der Kontrollfunktion kompensatorisch den materiellen Einflussverlust auszugleichen vermag. Bei der Beteiligung der nationalen Parlamente am Entscheidungsprozess konnte eine Verschiebung von Veto- zu Kontrollrechten und damit – im Sinne des oben definierten Einflussbegriffes – von „Macht“ zu „Autorität“ beobachtet werden. Die kontrollierende Wirkung parlamentarischer Akteure liegt hierbei in diskursiven und konsensualen Verfahren begründet, die in der Literatur bisher nur wenig Aufmerksamkeit erhielten. Entstanden sind erstere in den Ausschüssen (Berichterstattungen, Anhörungen, Fachgespräche u.a.) nach dem ehemaligen Referenten des *Auswärtigen Ausschusses* Weichert gerade wegen fehlender materieller Befugnisse.<sup>11</sup> Die einzelnen Verfahren wirken unterschiedlich. Bei Berichterstat-

<sup>9</sup> Siehe zu dieser eindimensionalen Ausschusstypologie Barthélemy (1934, 14); siehe zu ihrer Kritik Shaw (1979, 377ff.).

<sup>10</sup> Vgl. Tomuschat (1980, 28).

<sup>11</sup> „Eine gesetzgeberische Handhabe zur Einflußnahme und Kontrolle auf die laufenden Verhandlungen [des Petersberg-Abkommens vom 11.11.1949] war nicht gegeben, außerdem war bekannt, daß die Bundesregierung nicht dazu neigte, ein Ergebnis dieser Verhandlungen als Gegenstand der Bestimmungen des Art. 59 (2) GG und damit als ratifikationspflichtig anzusehen [...] Aus diesen Gründen wurde schon in dieser ersten Sitzung des Ausschusses im Oktober 1949 vereinbart, in den Tagesordnungen der nächsten Beratungen, neben den zur Behandlung vom Bundestagsplenum zugewiesenen Gegenständen, auch die entscheidenden, sich aus der augenblicklichen Verhandlungslage ergebenden Probleme zur Diskussion zu stellen und hierzu Berichterstattung und Stellungnahmen der Bundesregierung zu erbitten [...] Diese Form des formell nicht geregelten, politisch aber eminent wichtigen Konferierens zwischen dem Außenminister (und damit lange Zeit dem Regierungschef), den leitenden Beamten und Verhandlungsführern des Außenamtes einerseits und dem Ausschuß ande-

tungen der Regierungsvertreter stehen weniger dialektische Erkenntnisprozesse im Sinne der Kreationstheorie im Mittelpunkt, als der „Zwang“ zur Auskunft und damit zur Stellungnahme der exekutiven Akteure. Aus der Diskussion zieht auch die Regierung Nutzen, da sie Widerstände in den Mehrheitsfraktionen oder bei der Opposition rechtzeitig erkennen kann.<sup>12</sup> Dieses „präventive“ Interesse legt den Regierungsakteuren ein gutes Verhältnis zu „ihren“ Ausschüssen nahe. Auch Anhörungen und Fachgespräche erfüllen in diesem Rahmen ähnliche Funktionen, wobei die Aufrechterhaltung des Dialogs mit Akteuren unterschiedlicher Ebenen und die Berücksichtigung von (nationalen) Interessen im Vordergrund stehen. Die in beiden Parlamenten in den 1990er Jahren nachgewiesenen intensiveren Kommunikationsstrukturen zwischen Parlament auf der einen, Regierung und internationale Akteure auf der anderen Seite, können damit auch als (moderater) Einflussgewinn der parlamentarischen Institution gewertet werden.

Oft entstehen hierdurch Positivsummenspiele zwischen Regierung und Parlament, die teilweise auch die Opposition miteinbeziehen. Insofern tragen die diskursiven Verfahren zur Konsensfindung innerhalb der parlamentarischen Arenen bei und fördern kooperative Strategien, deren Resultate bei den internationalen Verhandlungen eingesetzt werden: So weisen beispielsweise Entschlüsse des *EU-Ausschusses* beziehungsweise der *Délégation pour l'Union européenne* ein breites gesellschaftliches Interesse an einem Problembereich nach und erhöhen damit den Berücksichtigungsdruck der angesprochenen Themen auch für andere Beteiligte in den europäischen Verhandlungsarenen. Gleichzeitig vermindern auf Konsens ausgerichtete Verfahren Blockaderisiken bei der Implementierung einmal angenommener Normen. Zentral für die Bedeutung des Parlaments ist hier seine Symbolfunktion, wobei allein Existenz, Verfahren und Wahl politische Partizipation versinnbildlichen. Dies erhöht die von anderen Institutionen nur schwer zu erreichende Legitimationsfunktion und schafft „prozedurale Glaubwürdigkeit“. Wie erfolgreich diese Strategien sind, lässt sich im Einzelnen kaum beziehungsweise nur bei ihrem Scheitern nachweisen. Grundsätzlich setzen sie die Akzeptanz diskursiver Verfahren sowie die Beteiligungsrechte der politischen Opposition voraus und prägen damit eine demokratische Kultur der Entscheidungsfindung, die von der Institution auf die Gesellschaft und umgekehrt wirkt. Eher untypisch und mäßiger ausgeprägt sind die kooperativen Verhaltensmuster im französischen politischen System, was die hohe Konfliktbereitschaft gesellschaftlicher und politischer Akteure fördert. Trotzdem wurde auch hier bei transnationalen Materien eine solche Tendenz beobachtet.

Die Ausdehnung der Kontrollfunktion als Strategie für eine bessere Mitwirkung nationaler Parlamente bei der transnationalen Politik unterliegt erheblichen Einschränkungen, was letztlich zu einem Plädoyer für arbeitsteilige (parlamentarische) Strukturen auf der supranationalen Ebene führt (s.u.): *Erstens*

---

rerseits hat in Zukunft dann im wesentlichen Form und Methode der Arbeit [...] geprägt“ (Weichert 1960, 624).

<sup>12</sup> Vgl. Weichert (1960, 621).



ist das Interesse vieler Abgeordneter an transnationalen Materien aus mehreren Gründen relativ gering: Zahlreiche Problembereiche spiegeln nicht unbedingt solche des Wahlkreises (z.B. Menschenrechte) oder liegen ganz offensichtlich außerhalb des Einflussbereiches der Abgeordneten (z.B. UNO-Resolutionen). Auch ist außenpolitische beziehungsweise europapolitische Expertise kaum ein Wiederwahlargument, was insbesondere für das stark an lokalen Angelegenheiten orientierte Repräsentationsverständnis der französischen Abgeordneten von Bedeutung ist. Hinzu kommt, dass die Wähler das Engagement ihrer Vertreter über die Wahlkreisgrenzen hinaus oft mit kritischen Augen sehen. So beklagt der Abgeordnete Jean-François Deniau: „Un élu est d’abord la propriété de ses électeurs. Dans la tradition française, très hexagonale, s’occuper de questions débordant apparemment le cadre de la circonscription prête déjà à critique.“<sup>13</sup> Diese Beobachtung gilt tendenziell auch für den deutschen Fall, wie die häufige Polemik über Auslandsdienstreisen zeigt. *Zweitens* sind die zeitlichen Ressourcen der Abgeordneten beschränkt, weshalb eine Teilnahme an immer mehr Gremien und Aktivitäten ihre natürliche Grenze findet. Selbst wenn eine umfassende Leistungskontrolle innerhalb der europäischen Normsetzung angestrebt würde, könnte diese von den nationalen Parlamenten aus Gründen der Überlast kaum erbracht werden. *Drittens* besteht für die parlamentarische Zusammenarbeit auch ein geographisches Problem, was beispielsweise eine höhere Frequenz bei Treffen von Ausschüssen erschwert. Hier müssten konsequent technische Hilfsmittel wie beispielsweise Videokonferenzen Abhilfe schaffen. Trotzdem benötigen auch solche virtuellen Netzwerke eine persönliche Anbindung durch den direkten Kontakt.

*Legitimation durch Repräsentation:* Parlamente sind als Mittler zwischen Politik und Bürger, Staat und Gesellschaft sowie Interessen und Gesetz vorgesehen. Die neuen Rahmenbedingungen mit ihrer Einengung der materiellen Entscheidungsbefugnisse haben diese Vorgaben nicht grundlegend, aber graduell verändert. Dabei ist die Frage, inwieweit die Herzfunktion der Parlamente Einschränkungen unterliegt, nicht nur von deren Tätigkeit, sondern auch von anderen auf der Output-Seite des politischen Systems liegenden Vorgaben abhängig, die bestenfalls von den parlamentarischen Akteuren *mitsteuerbar* sind. Auch treten Parlamente in vielen Bereichen nur noch als „vermittelnde Mittler“ auf, wobei Delegationsstrukturen und die Ausweitung der Akteurskonstellationen beobachtet werden, wie sie in ähnlicher Form dem kapitalistischen Wirtschaftssystem zu Grunde liegen<sup>14</sup>: Immer mehr „Zwischenhändler“ sind in arbeitsteiligen Prozessen an den Handlungssträngen der politischen Entscheidungsnetzwerke beteiligt. Dies ist einerseits begrüßenswert, da pluralistische Entscheidungsverfahren autoritative Setzung von Resultaten unwahrscheinlicher machen und die Integration von zahlreichen Interessen erlauben, andererseits erschweren die

---

<sup>13</sup> Deniau (1990, 94).

<sup>14</sup> Siehe zur Kapitalismustheorie Braudel (1985, 54ff.).

neuen Governanceformen die Zuweisung von politischen Wertentscheidungen an (relativ) einheitlich auftretende Gruppen.

Die beiden Ausgangshypothesen zur Repräsentations- und Legitimationsfunktion bestätigte die Studie mit unterschiedlicher Ausrichtung in den beiden untersuchten Fällen. Bei der Behandlung der transnationalen Materien erhärtete sich die *acting-to*-Theorie der Repräsentation und damit die Hinwendung zu öffentlichkeitsrelevanten Strukturen parlamentarischer Kontrolle und der Lehr- und Informationsfunktion. Dies geschah vornehmlich im Rahmen konsensueller Prozesse, die über die Institution hinaus ein Klima der gesellschaftlichen Akzeptanz für politische Wertentscheidungen ermöglichen. In diesem Sinne versteht sich der *EU-Ausschuss* als „Integrationsausschuss“. Bemühungen um eine verstärkte Ausschussöffentlichkeit und die Behandlung transnationaler Materien im Plenum zeigten sich aber vornehmlich im Deutschen Bundestag, während in der *Assemblée nationale* die Debattenkultur nach wie vor von einer erheblichen Benachteiligung der Opposition geprägt ist und die parlamentarischen Akteure nur sehr bedingt bereit sind, sich in die „*domaine réservé*“ des Staatspräsidenten vorzuwagen.

Des Weiteren zeigt sich eine graduelle Veränderung bei der Legitimationsfunktion, die weg von der *formalen* Legitimation hin zu einer diffuseren mit Symbol- und Kontrollfunktionen ausgefüllten *latenten* Legitimation führt. Dies leitet sich aus der Studie durch die beobachtete Verschiebung von Veto- zu Kontrollrechten ab. Die Delegationsstrukturen bei transnationalen Materien bringen es mit sich, dass parlamentarische Akteure weniger in der Rolle von Vetospielern als von Lobbyisten auftreten, was die These der „Lobbyisierung“ parlamentarischer Tätigkeit bestätigt.<sup>15</sup> Zugleich erweiterte sich die Legitimationsfunktion der nationalen Parlamente aber auch über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus, indem diese im Rahmen ihrer Vernetzungsstrategien im europäischen Mehrebenenparlamentarismus einen Beitrag zur Legitimation der europäischen Ebene leisten und zur Demokratisierung der supranationalen Ebene oder – wie einige Autoren hoffen<sup>16</sup> – einer demokratischen Weltgesellschaft beitragen. Parlamente weben hierbei als „natürliche“ Orte des Diskurses am Flickenteppich von Beratung, Dialog und Reflexion und wirken stabilisierend und konfliktlichtend.<sup>17</sup> Diese Rolle erwog bereits Barthélemy inmitten des I. Weltkrieges

<sup>15</sup> Vgl. Weber-Panariello (1995, 153), von Beyme (1998, 26).

<sup>16</sup> Vgl. Poncelet, Christian/Forni, Raymond, in: *Le Figaro* 24. Mai 2001, 12; s.a. Deutscher Bundestag (2002, 447) und BT-Dr. 14/9997, 3.

<sup>17</sup> Eine Friedensfunktion der interparlamentarischen Kooperation vermutete bereits Barthélemy; vgl. Barthélemy (1917), was auch in der neueren Literatur in den Vordergrund gerückt wird. So betrachten die beiden Parlamentspräsidenten Poncelet/Forni dieses Institutionenverhalten als konstitutiv für die Erfüllung der Parlamentsfunktionen innerhalb der parlamentarischen Außenpolitik: „[...] mettre au respect de la paix l'écoute et le respect mutuel qui sont la marque de la vie parlementaire“; Poncelet, Christian/Forni, Raymond, zit. nach *Le Figaro* 24. Mai 2001, 12; siehe zur Friedensfunktion auch Kuper (1997), Süßmuth (1995); s.a. BT-Dr. 14/9997, 3.

als Utopie einer globalen, friedlichen und demokratischen Regeln gehorchenden weltweiten Ordnung:

„[...] c'est la suppression de toutes les servitudes, aussi bien collectives qu'individuelles ; c'est l'orientation progressive de l'humanité vers un régime intérieur et international d'ordre, de solidarité, de justice et de paix ; c'est enfin [...] le triomphe de la liberté, de l'égalité, de la fraternité des nations.“<sup>18</sup>

Letztlich entspringt diese Funktion den parlamentarischen Verfahren selbst, die durch die Integration der oppositionellen Minderheit die potenziell gewalttätigen Konflikte der Gesellschaft institutionalisieren und damit produktiv kanalisieren. Die Mitwirkung parlamentarischer Akteure bei der Entstehung gemeinsamer demokratischer Wertesysteme und Verhaltensregeln – letztlich einer globalen Ethik – ist vor allem deshalb wertvoll, weil das auf der freien Marktwirtschaft basierende internationale Wirtschaftssystem hierzu auf Grund seiner tendenziell Minderheiteninteressen übergehenden Funktionslogik nicht alleine in der Lage ist.

Auch bei der parlamentarischen Außenpolitik stehen diskursive Verfahren im Vordergrund und damit nicht Vetorechte, sondern kommunikative und symbolische Funktionen.<sup>19</sup> Eine klare Trennung der Symbolfunktion von der materiellen Politikgestaltung ist jedoch kaum möglich. Auch im Bereich des *soft law* entstehen Normen (Resolutionen, Empfehlungen, Schlussakte, Vorschläge, Stellungnahmen u.a.), die den „[...] Bereich des Unbestimmten durch Interpretation [...]“<sup>20</sup> eingrenzen und „[...] wenn nicht eine Sammlung von Sätzen geltenden Rechts, so doch *konkrete Wertungen* [enthalten], nämlich Aussagen darüber, welche Problemlösungen wünschenswert, welche Entscheidungen anderen Lösungsmöglichkeiten vorzuziehen sind.“<sup>21</sup> Damit besitzen die Austauschbeziehungen über den „kleinen diplomatischen Weg“ auch eine Funktion für die Weiterentwicklung des „genossenschaftlichen“ Völkerrechts, da parlamentarische Vorschläge auf Grund ihrer Symbolkraft nicht einfach unberücksichtigt bleiben können.<sup>22</sup> Allerdings hinken die parlamentarischen Strukturen den zahlreichen gouvernementalen Arenen und insbesondere den wirtschaftlichen Strukturen hinterher, weshalb parlamentarische Versammlungen für die WTO<sup>23</sup> oder für die UNO verlangt werden.<sup>24</sup> Vorteile würden diese institutionalisierten Formen parlamentarischer Begleitung gegenüber den oft singulären Beziehungsstrukturen der losen Kopplung insofern besitzen, als durch sie Beständigkeit, Spezialisie-

---

<sup>18</sup> Barthélemy (1917, 524).

<sup>19</sup> So auch Marschall (2002, 388).

<sup>20</sup> Geiger (1994, 92).

<sup>21</sup> Geiger (1994, 92f.), kursiv i. Orig.

<sup>22</sup> Vgl. Geiger (1994, 92).

<sup>23</sup> Vgl. Raymond Forni (2000), Interview mit dem *Journal de l'IPU* am 28. August 2000, in: <http://www.ipu.org> [14.10.2003].

<sup>24</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2002, 447).

rung, Transparenz und damit Bürgerkontrolle wahrscheinlicher würden. Informale Strukturen halten die formalen zwar leistungsfähig<sup>25</sup>, ihr Nachteil besteht allerdings in ihrer unsichtbaren Gestalt. Für eine öffentliche Kontrolle müssen deshalb die zahlreichen Netzwerkstrukturen in identifizierbarer Form aus dem Dunkel des Informalen hin und wieder aufscheinen. Ein Plädoyer für immer mehr Organe und Institutionen kann dies allerdings nicht sein. Gleichwohl sind aber dort formale parlamentarische Begleitstrukturen internationaler Organisationen nötig, wo Norm- und Wertzuweisungen in tiefgreifender Form auf die nationalen Systeme einwirken.

### **Welche Auswirkungen hat ein möglicher Wandel der Funktionserfüllung nationaler Parlamente auf das parlamentarische Regierungssystem? Gibt es einen Niedergang der parlamentarischen Demokratie und/oder des Parlamentarismus?**

Im geschlossenen Nationalstaat war das Parlament der *locus amoenus* des politischen Systems, der ideale Ort, in dem das Repräsentations- und Legitimationssystem zusammen fielen. Die mit den Interdependenzbewegungen sichtbar gewordenen komplexen Mehrebenensysteme lösen diesen Zusammenhang nicht vollständig auf, relativieren ihn aber. Zugleich stehen die Strukturen der Mehrebenenpolitik noch am Anfang einer Parlamentarisierung und damit Demokratisierung. Die Veränderungen der verfassungsrechtlichen Umwelt führen wie dargelegt zu Veränderungen bei den Parlamentsfunktionen und damit auch zu solchen des parlamentarischen Regierungssystems. Aus demokratietheoretischer Sicht sind insbesondere drei Einflußstrukturen der nationalen Abgeordneten Häuser betroffen:

*Erstens* sind die materielle Handlungsfähigkeit und die Steuerung per Gesetzesbeschluss durch Globalisierung und Europäisierung eingeengt beziehungsweise eingeraht. Diese Handlungseinschränkungen stellen jedoch nicht auch zwangsläufig Handlungslücken dar. Wenn Sonnenstrahlen auf Grund des gestörten Gleichgewichts der Erdatmosphäre zu einer Gefahr für die individuelle Gesundheit werden, dann lässt sich dieses freiheitseinschränkende Problem nur durch Kooperation auf der globalen Ebene lösen. Auch nationale Parlamente können – wie bei der Analyse der Netzwerkstrukturen deutlich wurde – einen Beitrag hierzu leisten, ohne unmittelbaren materiellen Einfluss zu besitzen. Innerhalb von Kooperationsstrukturen und symbolischen Handlungsinstrumenten, verfügen sie über Möglichkeiten, Rahmenbedingungen und Handlungsdruck für die Berücksichtigung von Interessen zu schaffen. *Zweitens* stehen klassische Instrumente der parlamentarischen Kontrolle mit dem Ende des Kongruenzprinzips nicht mehr oder lediglich eingeschränkt zur Verfügung. So ist das Mehrheitsprinzip eng mit der Revisionsbedingung verbunden, das heißt Policies müssten von einer anderen Mehrheit neu definiert und verändert werden kön-

---

<sup>25</sup> Vgl. von Beyme (1997, 44).

nen. Diese Voraussetzung gilt jedoch in vielen Bereichen nicht mehr in gleichem Maße wie noch zu Zeiten des „embedded capitalism“, was den Machtwechsel mit Hilfe des Parteienwettbewerbs als Kontrollinstrument einschränkt. Hieraus resultiert „nach innen“ ein zunehmender Zwang für die parlamentarischen Akteure Konsens- und Kooperationsstrategien zu nutzen, was insbesondere das Dilemma der parlamentarischen Opposition verstärkt, zwischen kooperativen und kompetitiven Handlungsmustern wählen zu müssen. Auch kann deren Alternativ- und Kritikfunktion hierunter leiden. *Drittens* entstehen durch die neuen Formen der Governance Transparenzdefizite, die es oft schwierig machen, politische Wertzuweisungen an ihre Autoren rückzubinden. Damit reduziert sich auch die Kontrolle der Wähler gegenüber den politischen Entscheidungen: ein Bürger aber, der nicht versteht, welche Organe in seinem Staat allgemeingültige Normen entwickeln, welche sie umsetzen und welche sie letztgültig auf ihre Richtigkeit hin überprüfen, ist politisch unmündig.

Betrachtet man nur die materiellen Handlungspotenziale, wird die Setzung des Parlaments als zentrale Institution des parlamentarischen Regierungssystems im politischen Entscheidungsprozess erheblich relativiert. Dies war auch das Credo der Vertreter der Niedergangsthese, die aus der vorgeblichen Schwächung der parlamentarischen Gesetzgebungsfunktion Schlüsse über einen Verfall der Institution folgern. Die Entmachtung des Parlaments ist aber im Rahmen innerstaatlicher Prozesse nicht nur negativ zu sehen: „Sie ist in mancher Beziehung nur die Schattenseite des Vorteils einer fortschreitenden Parlamentarisierung und Demokratisierung weiterer Bereiche von Staat und Gesellschaft.“<sup>26</sup> Gleiches gilt für die Einbindung der Staaten in supranationale Strukturen, die zur Überwindung und Mäßigung möglicher gewalttätiger Potenziale der Gesellschaften beitragen<sup>27</sup> und aus individualrechtlicher Perspektive den Rechtsstaat stärken können: „[...] la montée régulière en puissance du droit européen – tant dans le cadre du Conseil de l’Europe que de l’Union européenne – tend à renforcer en France comme chez ses partenaires le régime de l’État de droit. Et à l’échelle internationale, l’institution d’une Cour pénale internationale [...] conforte cette évolution.“<sup>28</sup> Damit können bestimmte Strukturen als Positivsummenspiel auch für die nationalen Parlamente verstanden werden, denn diese werden durch andere Akteure in ihrer rechtsstaatlichen Funktion ergänzt und verstärkt – aber nicht ersetzt.

Die Studie hat gezeigt, dass die Parlamente in beiden untersuchten Fällen keinen einseitigen Niedergang ihrer Funktionen hinnehmen mussten. Die Funktionen haben sich in ihren Schwerpunkten allerdings gewandelt. Dem relativen Niedergang der Gesetzgebungsfunktion entspricht eine Hinwendung zu eher kontrollierenden Aufgaben, die in erheblichem Maße von der bisher in

---

<sup>26</sup> von Beyme (1999, 537).

<sup>27</sup> Dies wird immer noch als die Hauptfunktion der EU angesehen; vgl. *The Economist* 5.-11. July 2003, 34.

<sup>28</sup> Chagnollaud/Quermonne (2000d, 10).

der Literatur vernachlässigten Symbolfunktion abhängen. Da sich die politisch-kulturellen Bedingungen für demokratische Politik – insbesondere die Notwendigkeit einer gewissen „Wir-Identität“ (Elias) – weniger rasch ändern als die Anforderungen für einen transnationalen Interessenausgleich, bleiben eine relative Kleinräumlichkeit und die nationalen Öffentlichkeiten weiterhin der Dreh- und Angelpunkt der politischen Auseinandersetzung um das Allgemeinwohl. Kompetenzen lassen sich insofern nicht ohne dialektischen Rückschlag in Form von Politikverdrossenheit und Ohnmachtsgefühlen auf die supranationale Ebene übertragen. Den nationalen beziehungsweise regionalen Einheiten müssen substantielle Regelungsbereiche bleiben. Hier ist auch der Ort darüber nachzudenken, in welchen Bereichen Integration notwendig ist und in welchen das Subsidiaritätsprinzip greifen soll.<sup>29</sup>

Diese Voraussetzungen und die beschränkten Möglichkeiten nationaler (parlamentarischer) Akteure, auf die supranationale Ebene einzuwirken, führen zu entsprechenden praktischen Schlussfolgerungen: Die Auswirkungen der Interdependenzbewegungen in Wissenschaft, Technik und Ökonomie bedürfen einer ethisch-politischen Kontrolle. Trotz der fragmentierten Diskurse muss dabei an (globalen) Einheitsbegriffen wie der „Menschenwürde“ festgehalten werden, denn ohne verbindliche Grundnormen können keine verbindlichen Entscheidungen für alle getroffen werden.<sup>30</sup> Nationale Parlamente sind mit ihrer diskursiven Ethik die geeigneten Institutionen, um zur inhaltlichen Definition dieser Konzepte beizutragen, da sie Brückenfunktionen über verschiedene Ebenen hinweg erfüllen. Daneben kommt ihnen eine immer wichtiger werdende Integrationsfunktion zu. Der verstärkte Austausch politischer Kulturen durch Migrationsströme, Warenaustausch und ein weltweites Mediensystem führt zu einer Durchmischung von unterschiedlichen Norm- und Regelsystemen. Auch hier müssen parlamentarische Akteure Kompromisse suchen und das schwieriger werdende psychologische und soziale Klima für den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern.

Zugleich besteht die Notwendigkeit, internationale Organisationen – insbesondere wenn sie eine normintensive Bedeutung besitzen – konsequent zu parlamentararisieren, damit Bürgerinteressen eine bessere Berücksichtigung erhalten. Die Parlamentarischen Versammlungen sollten aus den oben genannten einge-

---

<sup>29</sup> In diesem Sinne macht der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents den Vorschlag, die nationalen Parlamente bei der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu beteiligen (Art. I-9 Abs. 3, Art. III-160 Abs. 1). Demzufolge kann jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Zuleitung eines Gesetzgebungsvorschlages der Kommission eine Stellungnahme mit dem Ziel abgeben, einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip anzuzeigen. Die Kommission muss die Stellungnahme „berücksichtigen“, bei Erreichen eines bestimmten Quorums an Stellungnahmen muss sie ihren Vorschlag „überprüfen“. Verbunden wäre mit diesem Verfahren ein Klagerecht vor dem EuGH; vgl. *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (2003).

<sup>30</sup> Vgl. Di Fabio (2001).

schränkten Ressourcen der nationalen Parlamente mit Abgeordneten besetzt werden, die zwar an die nationalen Parlamente rückgebunden sind, ihre Aufgaben aber einzig in der Begleitung der internationalen Organisation erfüllen. Hierbei sollte auch über strukturelle Innovationen nachgedacht werden, wie zum Beispiel die Direktwahl von Vertretern in eine Parlamentarische Versammlung der UNO, die zugleich Mitglieder des nationalen Parlaments sind und in diesem Rede- und Antragsrechte besitzen.

Die Einschränkungen der parlamentarischen Einflussbeziehungen durch das Mehrebenensystem (Politikverflechtung, Mehrheitsentscheidung im Rat, unterschiedliche Zeitstrukturen) führen zu der weiteren Überlegung, dass Parlamente ihre legitimatorischen und repräsentativen Aufgaben bei transnationalen Materien nur durch die Stärkung der Kommunikations- beziehungsweise der Öffentlichkeitsfunktion stärken können. Als repräsentativer Ort der öffentlichen Diskussion bleibt ihnen die nicht zu unterschätzende Ressource Kommunikation. Rohe weist darauf hin, dass politische Systeme und ihre Symbole „[...] wenn sie auch gefühlsmäßig verankerte Systembindungen auslösen sollen, nicht nur bestimmten normativen, sondern auch bestimmten ästhetischen Erwartungen gerecht werden müssen [...]“<sup>31</sup> Da die Ästhetik des Parlaments eine diskursive ist und damit die einzig akzeptable Form der politischen Auseinandersetzung, ist das Parlament für die Mediatisierung der verschiedenen in die einzelnen nationalen politischen Kulturen penetrierenden Austauschbeziehungen ein geeignetes Forum. Hier kann es zum Aufbau von Reflektionskapazität beitragen. Diese Arbeit argumentiert aus der makropolitischen Perspektive von Globalisierung und Europäisierung deshalb für eine Stärkung der Plenumsaktivitäten und damit für eine Aufwertung der Diskurselemente in den beiden untersuchten nationalen Parlamenten. Die argumentierende öffentliche Diskussion stellt keine leere Formalität dar, wie dies Schmitt im Rahmen der Entwicklung der modernen Massendemokratie vermutete<sup>32</sup>, sondern ist die Grundlage für die parlamentarische Funktionserfüllung überhaupt. Das Parlamente ist hierbei zwar nicht mehr Primärinstitution, aber immerhin wichtigste „Sekundärinstitution“, die die „[...] Einheit in der Vielfalt der Gesellschaft symbolisch sichtbar [macht] [...]“<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Rohe (1994, 167).

<sup>32</sup> Vgl. Schmitt (1996 [1923], 10).

<sup>33</sup> von Beyme (1997, 359).

## Interviews mit Abgeordneten und Mitarbeitern der Parlamentsverwaltungen

### Assemblée nationale:

- Renaud Donnedieu de Vabres, Député d'Indre-et-Loire (UMP), *Vice-Président de la Commission des affaires étrangères, Conseiller municipal de Tours* 24. Juni 2003
- Marie-France Hérin, *Conseillère, Chef du secrétariat de la Délégation pour l'Union européenne.* 23. Juni 2003
- Laurent Klein, *Directeur des Archives* 23. Juni 2003
- Robert Pandraud, Député de Seine-Saint-Denis (UMP), *Président de la Délégation pour l'Union européenne 1993-1997* 23. Juni 2003
- Christian Philip, Député du Rhône (UMP), *Vice-Président de la délégation pour l'Union européenne, membre de la Commission des affaires étrangères, membre du Conseil municipal de Lyon* 11. Juli 2003

### Deutscher Bundestag

- Dr. Friedbert Pflüger (CDU), MdB, *Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion; Vorsitzender des EU-Ausschusses 1998-2002* 01. Juli 2003
- Kurt Bodewig, (SPD), MdB *Stellvertretender Vorsitzender des EU-Ausschusses* 02. Juli 2003
- Prof. Dr. Jürgen Meyer (SPD), MdB, *Stellvertretender Vorsitzender des EU-Ausschusses (1998-2002), Mitglied des EU-Konvents* 02. Juli 2003
- Dr. Oliver Vogt, LL.M., *Referent im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union* 04. Juli 2003
- Ingo Baecker, OAR *Abteilung Parlamentarische Dienste, Internationale Beziehungen* 12. Februar 2004
- Britta Hanke-Giesers, MRin *Interparlamentarische Angelegenheiten* 14. Februar 2004
- Margot Heimbach, MRin *Leiterin des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union* 08. Juli 2004



# Literaturverzeichnis

Literaturangaben aus dem Internet können bisher nicht den gleichen Status wie gedruckte und in traditionellen Bibliotheken öffentlich zugängliche Texte beanspruchen. Wegen der oft wechselnden Adressen oder der möglichen Entnahme von zitierten Texten aus dem Netz, müssen alle im Text und in der folgenden Liste mit einer Internetadresse nachgewiesenen Angaben als (potentiell) unveröffentlichte Manuskripte verstanden werden. Der Autor verfügt über ein gedrucktes Exemplar. Die jeweiligen Internetadressen werden deshalb mit einem Datum versehen, das den letzten vom Autor durchgeführten Zugriff vermerkt. Informationen auf der Basis der beiden Parlamentshomepages werden – falls keine offizielle Drucksache existiert – wie Zeitungs- und Zeitschriftenartikel behandelt und direkt unter der Adresse <http://www.assemblee-nationale.fr> (alt: <http://www.assemblee-nat.fr>) sowie <http://www.bundestag.de> mit Datum des letzten Zugriffs zitiert. Im Falle der im Netz zugänglichen Parlamentsdrucksachen werden die Drucksachen zitiert.

## Abkürzungsverzeichnis Zeitschriften- und Zeitungstitel

|         |  |
|---------|--|
| APuZ    | Aus Politik und Zeitgeschichte   |
| FAZ     | Frankfurter Allgemeine Zeitung   |
| IP      | Internationale Politik   |
| PVS     | Politische Vierteljahresschrift  |
| RDP     | Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger |
| RFSP    | Revue française de science politique                                       |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer        |
| WEP     | West European Politics   |
| ZfP     | Zeitschrift für Politik  |
| ZParl   | Zeitschrift für Parlamentsfragen   |

## Quellen und Parlamentsdrucksachen

- ASSEMBLÉE NATIONALE (1995): De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'Information de l'AN n°2065*, présenté par M. Laurent Dominati).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (1961ff.): Statistiques. Paris: Assemblée. nationale.  
→ *AN, Statistiques*
- ASSEMBLÉE NATIONALE/COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1998): La commission des affaires étrangères au service de la diplomatie parlementaire. Paris: Assemblée nationale (= *Document d'information de l'AN n°37/2002*, présenté par M. François Longle).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (2004): Die Nationalversammlung und Europa: die Delegation für die Europäische Union. Paris: Assemblée nationale (= *Document d'information n°05/2004*).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (2002): La création d'un procureur européen. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°445*, présenté par MM. René André et Jacques Floch).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (2001): Une avancée démocratique : l'association du Parlement au processus de transposition des normes européennes. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°3356*, présenté par M. Alain Barrau).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (1998): La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°1189*, présenté par M. Henri Nallet).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (1998): La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°1189*, présenté par M. Henri Nallet).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (1995): L'Assemblée nationale et l'Europe. Quelle influence sur la législation communautaire ? Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°2459* sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, présenté par M. Robert Pandraud).
- ASSEMBLÉE NATIONALE/DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (1994): L'Assemblée nationale et l'Europe. Bilan et perspectives. Paris: Assemblée nationale (= *Rapport d'information n°1436*, présenté par M. Robert Pandraud).
- DEBRÉ, Michel (1958): *Discours devant le Conseil d'État le 27 août 1958*, abgedr. in: Maus, Didier (Hrsg.) (1995): Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Édition à jour au 1<sup>er</sup> novembre 1996. Paris: La documentation Française (= collection Retour aux textes), 2–8.

- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“. Berlin: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2002a): Der Weg zum EU-Verfassungskonvent. Berichte und Dokumentationen mit einer Einleitung von Michael Fuchs, Sylvia Hartleif und Vesna Popovic. Berlin: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- DEUTSCHER BUNDESTAG/EU-AUSSCHUSS (Hrsg.) (2000ff.): Die Rechtsgrundlagen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages. Bonn: Deutscher Bundestag (Texte und Materialien, 44 Bde.).  
→ *Texte und Materialien (2000ff., Bd. Iff.)*
- DER AUSWÄRTIGE AUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES. Sitzungsprotokolle 1961 bis 1965 (2004), eingeleitet und bearbeitet von Wolfgang Hölscher. Droste: Düsseldorf (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 4. Reihe: Deutschland seit 1945, Band 13/IV. 2 Halbbände).  
→ Hölscher *Sitzungsprotokolle 1961-1965* (2004)
- DER AUSWÄRTIGE AUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES. Sitzungsprotokolle 1949 bis 1953 (1998), eingeleitet und bearbeitet von Wolfgang Hölscher. Droste: Düsseldorf (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 4. Reihe: Deutschland seit 1945, Band 13/I. 2 Halbbände).  
→ Hölscher *Sitzungsprotokolle 1949-1953* (1998)
- EUROPÄISCHER KONVENT (2003): Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. Dem Europäischen Rat überreicht auf seiner Tagung in Thessaloniki am 20. Juni 2003. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.  
→ *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*
- FELDKAMP, Michael F. (2005) (Hrsg.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003, unter Mitarbeit von Birgit Ströbel. Baden-Baden: Nomos.  
→ Feldkamp *Datenhandbuch*
- FELDKAMP, Michael F. (2003): Deutscher Bundestag 1983 bis 2002/03. Parlaments- und Wahlstatistik, in: ZParl, 34, 1 (2003), 5–21.
- DE GAULLE, Charles (1970): *Discours prononcé à Bayeux* [1946], in: de Gaulle, Charles (1970): *Discours et Messages*, Vol. II: Dans l'attente. Février 1946–Avril 1958. Paris: Plon, 5–11.
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (2002): Le Gouvernement de la Cinquième République. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.23 édition octobre 2002).
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (2000): Constitution française du 4 octobre 1958. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.04 édition octobre 2000).

- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (2000a): Les révisions de la Constitution de 1958. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.20 édition 2000).
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (2000a): Les institutions de la Quatrième République. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.10 édition 1999).
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (1998): Le contrôle parlementaire. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.14 édition 1998).
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (1995): Les constitutions de la France de 1789 à 1870. Paris: La documentation française (= documents d'études 1.18 édition 1995).  
→ *Les constitutions de la France de 1789 à 1870*
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (Hrsg.) (1995): Les constitutions de la Troisième République. Paris: La documentation française (= documents d'études n°1.09 édition 1992).
- MAUS, Didier (Hrsg.) (<sup>7</sup>1995): Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Édition à jour au 1er novembre 1996. Paris: La documentation Française (= collection Retour aux textes).
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Hrsg.) (1960ff.): Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel. Paris: Dalloz.  
→ *Recueil*
- SCHINDLER, Peter (Hrsg.) (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Gesamtausgabe in drei Bänden. Baden-Baden: Nomos.  
→ Schindler *Datenhandbuch*
- SCHUSTER, Rudolf (Hrsg.) (<sup>17</sup>1985): Deutsche Verfassungen. München: Goldmann.  
→ *WRV*
- STAATSRICHT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2002). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.  
→ *GG, GOBT*
- VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION (<sup>5</sup>2001): Mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in den Fassungen von Amsterdam und Nizza, Grundrechte Charta der Europäischen Union, hrsg. von Daniel-Erasmus Khan. Textausgabe. München: DTV.  
→ *EUV*

## Sekundärliteratur

- ABROMEIT, Heidrun (1998): *Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems*, in: PVS, 39, 1 (1998), 80–90.
- ADDA, Jacques (1998): *La mondialisation de l'économie. 2. Problèmes. 3. Aufl.* Paris: La Découverte (= Rèperes, 199).
- ADDA, Jacques (1997): *La mondialisation de l'économie. 1. Genèse.* Paris: La Découverte (= Repères, 198).
- AGUILA, Yann (1995): *Le rôle du Conseil d'État*, in: Roussillon, Henry (Hrsg.): *L'article 88-4 de la Constitution Française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne.* Toulouse: Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (= Actes du Colloque, Journée d'études du 24 mars 1994, Toulouse, Faculté de Droit), 161–171.
- AKE, Claude (1997): *Dangerous liaisons. The interface of globalization and democracy*, in: Hadenius, Axel (Hrsg.): *Democracy's victory and crisis.* Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University Press (= Nobel Symposium, Bd. 93), 282–296.
- ALMOND, Gabriel A.; Powell, Bingham G. (1966): *Comparative Politics. A Developmental Approach. 5. Aufl.* Boston: Little, Brown (= The Little, Brown series in comparative politics).
- AMELLER, Michel; Bergougous, Georges (2000): *L'Assemblée Nationale [1994]. 2. Aufl.* Paris: PUF.
- ANDERSEN, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (1993): *The EC as a New Political System*, in: Andersen, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (Hrsg.): *Making Policy in Europe. The Europeanification of National Policy-making.* London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage, 3–18.
- ARTER, David (1984): *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis.* London: C. Hurst.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2001): *Les Gouvernements et les assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République 1958-2001.* Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 2).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2000): *Les commissions à l'Assemblée nationale.* Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 12).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2000a): *La séance publique.* Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 6).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2000b): *L'Assemblée nationale et les lois de finances.* Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 3).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (1998): *L'Assemblée nationale et l'Union européenne.* Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 9).

- ASSEMBLÉE NATIONALE (1998a): *L'Assemblée nationale et les relations internationales*. Paris: Assemblée nationale (= Connaissance de l'Assemblée, 11).
- AVRIL, Pierre; Gicquel, Jean (<sup>2</sup>1996): *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien.
- AVRIL, Pierre (1976): *Les Français et leurs Parlement* [1972], in: *Les cahiers français*, 174, 7–9.
- BAADE, Hans W. (1962): *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Studien über den Einfluß der auswärtigen Beziehungen auf die innerstaatliche Verfassungsentwicklung*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann & Co. (= Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 46).
- BAGEHOT, Walter (2001): *The English Constitution [1865-1867]*. Oxford: Oxford University Press.
- BAHRO, Horst; Vesper, Ernst (1995): *Das semipräsidentielle System – „Bastard“ oder Regierungsform sui generis?*, in: *ZParl*, 26, 3, 471–485.
- BAILLOU, Jean; Pelletier, Pierre (1962): *Les affaires étrangères*. Paris: PUF (= L'administration française).
- BARTHÉLEMY, Joseph (1934): *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Delagrave (= Bibliothèque de l'institut international de droit public, V).
- BARTHÉLEMY, Joseph (1930): *La conduite de la Politique Extérieure dans les Démocraties*, in: *Bulletin*, Bd. 3-4. Paris: Dotation Carnegie pour la paix internationale (= Publications de la conciliation internationale).
- BARTHÉLEMY, Joseph (1917): *Démocratie et la Politique Étrangère. Cours professé à l'École des Hautes-Études Sociales en 1915-1916*. Paris: Alcan.
- BARTSCH, Sebastian (1998): *Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg (= Internationale Politik und Wirtschaft, 63), 167–184.
- BECK, Ulrich (1999): *Weltrisikogesellschaft, ökologische Krise und Technologiepolitik*, in: Beck, Ulrich; Jaher A., Maarten; Kesselring, Sven (Hrsg.): *Der unscharfe Ort der Politik. Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexiven Modernisierung*. Opladen: Leske & Budrich, 307–334.
- BELLERS, Jürgen; Häckel, Erwin (1990): *Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen*, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen*. Westdeutscher Verlag. Opladen: (= PVS-Sonderheft, 21), 286–310.
- BENZ, Arthur (1998): *Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat*, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.): *Demokratie - eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 201–222.

- BERGMANN, Kristin (1995): *Integrationstheorien*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (1995): *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien. München: Beck, 213–217.
- BEYME, Klaus von (2002): *Parlamente*, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichen- de Regierungslehre. Eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 270–291.
- BEYME, Klaus von (2000): *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. 8. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BEYME, Klaus von (1999): *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funk- tionsweise 1789-1999*. 3. Aufl. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BEYME, Klaus von (1999a): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. 9. Aufl. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BEYME, Klaus von (1998): *Niedergang der Parlamente*, in: IP, 53, 4 (1998), 21–30.
- BEYME, Klaus von (1997): *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BEYME, Klaus von (1991): *Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systeman- satz*, in: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bun- desrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“*. Theoretische Konzepte und empirische Befunde. Opladen: Leske & Budrich, 19–34.
- BEYME, Klaus von (1988): *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*. München; Zürich: Piper.
- BEYME, Klaus von (1970): *Hearing*, in: Röhring, Hans-Helmut; Sontheimer, Kurt (Hrsg.) (1970): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus. Das Regierungssys- tem der Bundesrepublik in 270 Stichworten*. München: R. Piper, 193–194.
- BIEBER, Roland (1994): *The Role of Parliaments in External Relations*, in: Flinter- man, Cees; Heringa, Aalt Willem; Waddington, Lisa (Hrsg.): *The Evolving Role of Parliaments in Europe. L'Évolution des Parlements en Europe*. Antwerpen: Maklu, 73–81.
- BILA, Jacqueline; Gehlen, Uwe; Groos, Hartmut; Hasenjäger, Beate (1998): *Der Aus- schuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundesta- ges*, 2. Aufl. Bonn: Deutscher Bundestag.
- BILLING, Werner (1995): *Bundesverfassungsgericht*, in: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.) (1995): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundes- republik Deutschland*, 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 102– 107.
- BILLING, Werner (1976): *Der Einfluss des Bundesrats auf die Außenpolitik*, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*. 2. Aufl. München; Zürich: Piper, 123–142.
- BIRNBAUM, Pierre (1982): *La logique de l'État*. Paris: Fayard.

- BLANQUET, Marc (1995): *Origines et significations de l'article 88-4*, in: Roussillon, Henry (Hrsg.): *L'article 88-4 de la Constitution Française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*. Toulouse: Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (= Actes du Colloque, Journée d'études du 24 mars 1994, Toulouse, Faculté de Droit), 19–45.
- BLASIUS, Rainer A. (1999): *Nicht den dicken Willi spielen. Rezension: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1949 bis 1953. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher. Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 4. Reihe: Deutschland seit 1945, Band 13/I. 2 Halbbände. Düsseldorf: Droste-Verlag. 1998*, in: FAZ, Nr. 284, 06.12.1999, 9.
- BLEEK, Ursula (1970): *Fragestunde*, in: Röhring, Hans-Helmut; Sontheimer, Kurt (Hrsg.) (1970): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus. Das Regierungssystem der Bundesrepublik in 270 Stichworten*. München: R. Piper, 137–139.
- BLONDEL, Jean (1990): *Comparative Government. An Introduction*. New York; London; Toronto u.a.: Allan.
- BLONDEL, Jean (1985): *Gouvernements et exécutifs, parlements et législatifs*, in: Gratz, Madeleine; Leca, Jean (Hrsg.): *Traité de science politique, 2: Les régimes politiques contemporains*. Paris: PUF, 355–405.
- BLONDEL, Jean (1973): *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- BLONDEL, Jean; Gillespie, P.; Herman, Vincent et al. (1969): *Legislative Behavior. Some Steps towards a Cross-National Measurement*, in: *Government and Opposition*, 5, winter, 1 (1969), 67–85.
- BLUMENBERG, Hans (1999): *Die Legitimität der Neuzeit. Erneuerte Ausgabe [1966]*. 2. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- BOLDT, Hans (1978): *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in: Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 4. Stuttgart: Klett-Cotta, 649–676.
- BORJON, Gilbert (1992): *La Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale*. Unveröffentlichtes Manuskript, Grenoble: Institut d'Études Politiques, Grenoble (= Mémoire de 3ème année).
- BOYER, Robert (2000): *Les mots et les réalités*, in: Cordellier, Serge (Hrsg.): *La mondialisation au-delà des mythes*. Paris: La Découverte (= La Découverte poche, 91), 13–56.
- BOYNTON, George Robert (1992): *Legislatures*, in: Hawkesworth, Mary; Kogan, Maurice (Hrsg.): *Encyclopedia of Government and Politics*, 1. London; New York: Routledge, 279–292.
- BRACHER, Karl Dietrich (1980): *Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa [1963]*, in: Kluxen, Kurt (Hrsg.): *Parlamentarismus*. 5. Aufl. Königstein/Ts.: Hain (= Neue wissenschaftliche Bibliothek, 18), 70–87.



- BRAUD, Philippe (1985): *Du pouvoir en général au pouvoir politique*, in: Grawitz, Madeleine; Leca, Jean (Hrsg.): *Traité de science politique*, 1: La science politique, science sociale, l'ordre politique. Paris: PUF, 335–393.
- BRAUDEL, Fernand (1985): *La dynamique du capitalisme*. Paris: Flammarion.
- BRAUN, Dietmar (1997): *Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“*. Frankfurt a.M.; New York: Campus (= Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 28).
- BRYCE, James (1971): *The Decline of Legislatures* [1921], in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.): *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago; New York: Aldine, Atherton, 21–32.
- BURNS, Tom R. (1999): *The Evolution of Parliaments and Societies in Europe. Challenges and Prospects*, in: *European Journal of Social Theory*, 2, May (1999), 167–194.
- BURNS, Tom R. (1994): *Post-Parliamentary Democracy. Sacralities, Contradictions, and Transitions of Modernity*, in: Mondardini, Carlo; Ruini, Marieli (Hrsg.): *Religio. Ruolo del sacro, coesione sociale e nuove forme di solidarietà nella società contemporanea*. Roma: Bulzoni (= Incontri Europei Di Amalfi, 5), 161–192.
- CAMBY, Jean-Pierre; Servent, Pierre (1997): *Le travail parlementaire sous la cinquième République*. 3. Aufl. Paris: Montchrestien (= Clefs).
- CARCASSONNE, Guy (2002): *La Constitution*. Préface de Georges Vedel. 5. Aufl. Paris: Seuil (= Points, 319).
- CARSTAIRS, Charles; Ware, Richard (1991) (Hrsg.): *Parliament and International Relations*. Milton Keynes: Open University Press.
- CASSESE, Antonio (1982) (Hrsg.): *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A Comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees*. Vol. III: *The Impact of Foreign Affairs Committees on Foreign Policy*. Milano; Padova; New York: Cedam-Casa, Oceana.
- CHAGNOLLAUD, Dominique; Quermonne, Jean-Louis (2000a): *La V République*. 1. Le régime politique. Paris: Flammarion.
- CHAGNOLLAUD, Dominique; Quermonne, Jean-Louis (2000b): *La V République*. 2. Le pouvoir exécutif et l'administration. Paris: Flammarion.
- CHAGNOLLAUD, Dominique; Quermonne, Jean-Louis (2000c): *La V République*. 3. Le pouvoir législatif et le système de partis. Paris: Flammarion.
- CHAGNOLLAUD, Dominique; Quermonne, Jean-Louis (2000d): *La V<sup>e</sup> République*. 4. L'État de droit et la justice. Paris: Flammarion.
- COLE, Alistair (2001): *The Franco-German Relations*. Harlow, England; New York u.a.: Longman.

- COLE, Alistair (2000): *Das französische Parteiensystem in den 90er Jahren. Wandlungstendenzen und Erklärungsmuster*, in: Ruß, Sabine; Schild, Joachim; Schmidt, Jochen et al. (Hrsg.) (1999): *Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik*. Opladen: Leske + Budrich, 35–56.
- COLLIARD, Jean-Claude (1998): *Le système de partis ou la Constitution politique de la V<sup>e</sup> République*, in: Blanquer, Jean-Michel; Camby, Jean-Pierre; Guettier, Christophe et al. (Hrsg.): *Les 40 ans de la Cinquième République*. Paris: L.G.D.J. (= Numéro spécial *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1998), 1611–1624.
- COPELAND, Gary W.; Patterson, Samuel C. (Hrsg.) (1994): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- COPELAND, Gary W.; Patterson, Samuel C. (1994a): *Parliaments in the Twenty-first Century*, in: Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel C. (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1–11.
- COPELAND, Gary W.; Patterson, Samuel C. (1994a): *Changing an Institutional System*, in: Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel C. (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 151–160.
- COT, Jean-Pierre (1982): *Control of Foreign Policy by the Parliamentary Foreign Affairs Committees and « Commissions for the European Communities » in France*, in: Cassese, Antonio (Hrsg.): *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A Comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees*. Vol. I: *Parliamentary Foreign Affairs Committees. The National Settings*. Milano; Padova; New York: Cedam-Casa, Oceana, 17–36.
- COT, Jean-Pierre (1980): *Parliament and Foreign Policy in France*, in: Cassese, Antonio (Hrsg.): *Parliamentary Control over Foreign Policy*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 11–24.
- COTTREL, Yves (1983): *Note sur le contrôle du Parlement sur la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République*, in: RDP, 7-8, 4 (1983), 965–982.
- CREVELD VAN, Martin (1999): *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CZADA, Roland (1995): *Institutionelle Theorien der Politik*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (1995): *Lexikon der Politik*, Bd. 1: *Politische Theorien*. München: Beck.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto (1963): *Der Primat der Auswärtigen Politik*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4, 3, September (1963), 266–287.
- DAHL, Robert A. (1998): *On Democracy*. New Haven; London: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1994): *A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *American Political Science Quarterly*, 109, 1 (1994), 23–34.

- DAHL, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven, London: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1966): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven; London: Yale University Press.
- DAHL, Robert A.; Tufte, Edward R. (1974): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- DECHAMPS, Bruno (1954): *Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung*. Meisenheim: Westkulturverlag Anton Hain (= Schriftenreihe der Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik, IV).
- DE CORAIL, Jean-Louis (1956): *Le rôle des chambres en matière de politique extérieure*, in: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 72 (1956), 770-853.
- DELBRÜCK, Jost (2002): *Das Staatsbild im Zeitalter wirtschaftlicher Globalisierung*. Halle: Institut für Wirtschaftsrecht, Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (=Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, 3).  
<http://www.jura.uni-halle.de/INSTITUT/Heft3.pdf> [15.06.2003]
- DENIAU, Jean-François (1990): *Les députés et la politique étrangère. Un rôle toujours contesté*, in: *Assemblée nationale* (Hrsg.): *Cataglogue de l'exposition « Députés-députés »*. Assemblée nationale: Paris, 92-95.
- DENQUIN, Jean-Marie (1993): *Recherches sur la notion de majorité sous la V<sup>e</sup> République*, in: *RDP*, 109, 8 (1993), 949-1015.
- DEUTSCHER BUNDESTAG/REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (2000) (Hrsg.): *Stichwort EU-Ausschuss*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- DEUTSCHER BUNDESTAG/REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (1999) (Hrsg.): *Stichwort Auswärtiger Ausschuss*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- DI FABIO, Udo (2001): *Die Suche nach dem Kompaß. Wie kann Menschenwürde in einer fragmentierten Welt begründet werden?*, in: *FAZ*, 145, 26. Juni 2001, 10.
- DICEY, Albert Venn (1959): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885]. 10. Aufl. London; Basingstoke: MacMillan.
- DIDEROT, Denis (1995): *Observation sur l'instruction de l'impératrice de Russie aux députés pour la confection des lois* [1774], in: *Diderot: Œuvres*, 3 *Politique*, hg. von Laurent Versini. Paris: Robert Laffont (= Bouquins), 503-578.
- DHOMMEAUX, Jean (1987): *Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux. Continuité et changements*, in: *RDP*, 103, 6 (1987), 1449-1488.
- DÖRING, Herbert (1996): *Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven*, in: *APuZ*, 6 (1996), 42-55.

- DÖRING, Herbert (1995): *Parliaments and Majority Rule*. Frankfurt a.M.; New York: Campus, St. Martins Press.
- DÖRING, Herbert (1995a): *Institutions and Policies. Why we need Cross-national Analysis*, in: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.; New York: Campus, St. Martins Press, 27–50.
- DÖRING, Herbert (1994): *Parlament und Regierung*, in: Gabriel, Oskar W. (Hrsg.): *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 334–356.
- DOUTRIAUX, Yves; Lequesne, Christian (<sup>4</sup>2001): *Les institutions de l'Union européenne*. 4. Aufl. Paris: La documentation Française (= Réflexe Europe).
- DREIER, Horst (1986): *Der Ort der Souveränität*, in: Dreier, Horst; Hofmann, Jochen (Hrsg.): *Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung*. 25. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“ vom 5.-8. März 1985 in Würzburg. Würzburg; Berlin: Duncker & Humblot (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 512), 11–44.
- DUBOUIS, Louis (1996): *The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers?*, in: Smith, Eivind (Hrsg.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London; The Hague; Boston: Kluwer Law, 49–63.
- DURKHEIM, Emile (1998): *De la division du travail social* [1930]. 5. Aufl. Paris: PUF (= Quadrige).
- DUVERGER, Maurice (1986): *Le concept de régime semi-présidentiel*, in: Duverger, Maurice (Hrsg.): *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: PUF, 7–17.
- DUVERGER, Maurice (1978): *L'échec au roi*. Paris: Albin Michel.
- EBERWEIN, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (1998): *Einleitung: Wissenschaft und außenpolitischer Entscheidungsprozess*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Bd. 4: *Institutionen und Ressourcen*. München: R. Oldenbourg (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 63), 1–12.
- EHRENZELLER, Bernhard (1993): *Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*. Basel: Helbing und Lichtenhahn (= Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen, 57; zugl. Basel Univ., Habil.-Schr. 1991).
- ESCHENBURG, Theodor (1965): *Staat und Gesellschaft in Deutschland* [1956]. München: Piper.
- EULAU, Heinz (1985): *Introduction. Legislative Research in Historical Perspective*, in: Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel C.; Jewell, Malcolm E. (Hrsg.): *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1–12.

- EULAU, Heinz; McCluggage, Vera (1985): *Standing Committees in Legislatures*, in: Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel C.; Jewell, Malcolm E. (Hrsg.): *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press, 395–470.
- FASTENRATH, Ulrich (1986): *Kompetenzverteilung im Bereich der Auswärtigen Gewalt*. München: Beck (= Münchner Universitätschriften, 66).
- FAUL, Erwin (1984): *Ursprünge, Ausprägungen und Krise der Fortschrittsidee*, in: ZfP, 31, September 3 (1984), 241–290.
- FICHTE, Gottlieb Johann (1976): *Der geschlossene Handelsstaat. Ein philosophischer Entwurf als Anhang zur Rechtslehre und Probe einer künftig zu liefernden Politik [1800]. 3. durchges. Aufl. nach d. Erstdr. von 1800, hrsg. von H. Hirsch*. Hamburg: Meiner (= Philosophische Bibliothek, 316).
- FORSTHOFF, Ernst (1971): *Der Staat in der Industriegesellschaft: dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck (= Beck'sche schwarze Reihe, 77).
- FOUCAULT, Michel (1971): *L'ordre du discours*. Paris: Gallimard.
- FOYER, Jean (1991): *Le député dans la société française*. Paris: Economica.
- FRAENKEL, Ernst (1991): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- FRIEDRICH, Carl J. (1954): *Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires*, in: *Revue Internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 14, avril-juin (1954), 126–134.
- FRIESENHAHN, Ernst (1958): *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: *VVD-StRL*, 16 (1958), 9–73.
- FUCHS, Michael (2003): *Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages - kein Ausschuss wie jeder andere!* 3. Aufl. Berlin: Deutscher Bundestag.
- FUCHS, Michael (2001): *Art. 23 GG in der Bewährung. Anmerkungen aus der Praxis*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, März, 6 (2001), 233–240.
- GAILLARD, Maurice (1993): *Le retour des résolutions parlementaires. La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution*, in: *Revue française du droit comparé* (1993), 707–740.
- GEHRIG, Norbert (1969): *Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*. München: Beck.
- GEIGER, Rudolf (1994): *Grundgesetz und Völkerrecht. Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht*. 2. Aufl. München: Beck (= Juristische Kurz-Lehrbücher).

- GIDDINGS, Philip; Drewry, Gavin (1996): *Scrutiny without power? The Impact of the European Community on the Westminster Parliament*, in: Giddings, Philip; Drewry, Gavin (Hrsg.): *Westminster and Europe. The Impact of the European Union on the Westminster Parliament*. Houndmills, Basingstoke; London; New York: Macmillan, St. Martin's Press, 299–316.
- GIERING, Claus (2002): *Integrationstheorien*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (=Schriftenreihe, Bd. 393), 261–266.
- GOGUEL, François (1971): *Parliament under the Fifth Republic. Difficulties of Adapting a New Role*, in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.): *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago; New York: Aldine, Atherton, 81–95.
- GRANDE, Edgar; Risse, Thomas (2000): *Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 7, 2 (2000), 235–266.
- GREWE, Wilhelm G. (1988): *Auswärtige Gewalt*, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. III: *Das Handeln des Staates*. Heidelberg: C.F. Müller, 921–973.
- GRIMM, Dieter (1995): *Krisensymptome parlamentarischer Repräsentation*, in: Huber, Peter M.; Mökle, Wilhelm; Stock, Martin (Hrsg.): *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*. Tübingen: Mohr, 3–16.
- GRIMM, Dieter (1989): *Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Deutsche Verfassungsgeschichte 1849 - 1919 - 1949*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 11–25.
- GROTE, Rainer (1995): *Das Regierungssystem der V. französischen Republik. Verfassungstheorie und -praxis*. Baden-Baden: Nomos (= Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, 6).
- GUCHET, Yves (1996): *Droit parlementaire*. Paris: Economica.
- GUILLAUME, Marc (2001): *Parlement et secret(s)*, in: *Pouvoirs*, 97 (2001), 67–84.
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Die Einbeziehung des anderen*. Rede auf der Veranstaltung des Kulturforums der Sozialdemokratie am 5. Juni 1998 in Berlin, Willy-Brandt-Haus.
- HAFTENDORN, Helga (1978): *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingung westdeutscher Außenpolitik*, in: Haftendorn, Helga; Karl, Wolf-Dieter; Krause, Joachim et al. (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, 20), 15–38.
- HAMON, Francis; Troper, Michel; Burdeau, Georges (†) (<sup>22</sup>2001): *Droit constitutionnel*. Paris: L.G.D.J. .
- HAMON, Léo (Hrsg.) (1969): *L'élaboration de la Politique étrangère*. Paris: PUF.

- HART, Henry C. (1971): *Parliament and Nation-Building. England and India*, in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.): *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago; New York: Aldine, Atherton, 111–140.
- HAUCK, Felix (1999): *Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Berlin: A. Spitz (= Universtitätsreihe Recht; Zugl. Köln, Univ., Diss., 1998).
- HELD, David (1997): *Democracy and Globalization*. MPIfG Working Paper 97/5, May 1997.  
[http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_papers/wp97-5/wp97-5.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp97-5/wp97-5.html).  
 [11.03.2002]
- HELD, David; McGrew, Anthony G. (2001): *The Great Globalization Debate. An Introduction*, in: Held, David; McGrew, Anthony G. (Hrsg.): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1–45.
- HELD, David; McGrew, Anthony G.; Goldblatt, David et al. (2001): *Rethinking Globalization*, in: Held, David; McGrew, Anthony G. (Hrsg.): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 54–60.
- HELMS, Ludger (1997): *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- HENNIS, Wilhelm (1971): *Reform of the Bundestag. The Case of General Debate*, in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.): *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago; New York: Aldine, Atherton, 65–79.
- HERINGA, Aalt Willem (1994): *Democracy in Europe. The Evolving Role of Parliaments. Is there a European Parliamentary Model?*, in: Flinterman, Cees; Heringa, Aalt Willem; Waddington, Lisa (Hrsg.): *The Evolving Role of Parliaments in Europe. L'Évolution du Rôle des Parlements en Europe*. Antwerpen: Maklu, 91–109.
- HERZOG, Dietrich (1993): *Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie*, in: Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen: Leske & Budrich, 13–52.
- HESSELBERGER, Dieter (<sup>10</sup>1996): *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- HIRST, Paul; Thompson, Grahame (1996): *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- HOCHEDÉZ, Daniel (1995): *La Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, au coeur du contrôle parlementaire des affaires européennes*, in: Roussillon, Henry (Hrsg.): *L'article 88-4 de la Constitution Française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*. Toulouse: Presses de

l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (= Actes du Colloque, Journée d'études du 24 mars 1994, Toulouse, Faculté de Droit), 119–143.

- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent (1999): *Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich*, in: Christadler, Marieluise; Uterwedde, Henrik (Hrsg.): Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (= Schriftenreihe, 360), 363–382.
- HOFMANN, Wilhelm; Riescher, Gisela (1999): Einführung in die Parlamentarismustheorie. Opladen: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- HÖLDER, Harald Andreas (1998): Der Landtag von Baden-Württemberg in der Europäischen Union. Tübingen: Köhler (= Inaugural-Dissertation Eberhard-Karls-Universität, Tübingen).
- HÖLSCHIEDT, Sven (2001): *The German Bundestag. From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny*, in: Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers? Baden-Baden: Nomos, 117–146.
- HOFMANN, Hasso; Dreier, Horst (1989): *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; New York: de Gruyter, 165–197.
- HOURQUEBIE, Fabrice (1999): Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux. Paris: Harmattan.
- HOWARD, John E. (1974): *Parliament and Foreign Policy in France. A Study of the Origins, Nature and Methods of the Parliamentary Control of Foreign Policy in France during the Third Republic with Special Reference to the Period from 1919 to 1939 [1948]*. Reprint, Westport, Connecticut: Greenwood.
- HOWELL, Kerry (2002): *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*. ESRC Seminar Series/UACES Study Group on the Europeanization of British Politics.  
<http://www.shef.ac.uk/ebpp/howell.pdf> [22.07.2002]
- HOYER, Werner (1998): *Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 63), 75–86.
- HUBER, Peter M. (1995): *Die parlamentarische Demokratie unter den Bedingungen der europäischen Integration*, in: Huber, Peter M.; Mößle, Wilhelm; Stock, Martin (Hrsg.): Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Tübingen: Mohr, 105–133.
- HÜBNER, Emil; Oberreuter, Heinrich (1977): *Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme*. München: Ehrenwirt.
- ISMAYR, Wolfgang (2001): *Der Deutsche Bundestag*. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.



- ISMAYR, Wolfgang (1996): *Das Parlament - ein zentrales Forum des politischen Diskurses?*, in: Fabricius-Brand, Margarete; Börner, Betram (Hrsg.): 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag. Baden-Baden: Nomos, 73–88.
- JÄGER, Wolfgang (1980): *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Ein funktionaler Vergleich*, in: Der Staat, 19, 4 (1980), 583–602.
- JAN, Pascal (1995): *La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, in: RDP, 111, 4 (1995), 987–1028.
- JANN, Werner (1989): *Parlamente und Gesetzgebung*. Speyer: Unveröffentlichtes Manuskript (= Habilitationsschrift der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2 Bde.).
- JEFFERY, Ramon J. (1999): *The Impact of State Sovereignty on Global Trade and International Taxation*. The Hague; Boston: Kluwer Law International (= Series on international taxation, 23).
- JORDAN, Grant A.; Richardson, Jeremy J. (1987): *British Politics and the Policy Process. An Arena Approach*. London; Boston; Wellington: Allan & Unwin.
- JUDGE, David (1995): *The Failure of National Parliaments?*, in: WEP, 18, 3 July (1995), 79–100.
- JUN, Uwe (2000): *Parteien im Parlament. Die institutionell schwache Stellung der Fraktionen*, in: Ruß, Sabine; Schild, Joachim; Schmidt, Jochen et al. (Hrsg.): *Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik*. Opladen: Leske + Budrich, 123–143.
- JUNG, Ernst Friedrich (1993): *Einflußfaktoren und Entscheidungsprozesse in der Außen- und Europapolitik*, in: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Souveränität Integration Interdependenz. Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik*. Opladen: Leske + Budrich (= Regieren in der Bundesrepublik, 5), 183–192.
- KAISER, Karl (1998): *Globalisierung und Demokratie. Globalisierung als Problem der Demokratie*, in: IP, 53, 4 (1998), 3–12.
- KAISER, Karl (1972): *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, in: Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (Hrsg.): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 356–370.
- KAMANN, Hans-Georg (1997): *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung. National-parlamentarische Beeinflussung und Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union im Spannungsfeld von Demokratie und Funktionsfähigkeit des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens*. Frankfurt a.M.; Berlin; Bern u.a.: Lang (= Studien und Materialien zum Öffentlichen Recht, 1; Zugl. Passau; Univ.; Diss. 1996).
- KANT, Immanuel (1992): *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf [1795]*, in: Ders.: *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis / Zum ewigen Frieden*, hrsg. von H. F. Klemme. Meiner: Hamburg (= Philosophische Bibliothek, 443), 49–103.

- KARL, Wolf-Dieter; Krause, Joachim (1978): *Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozess*, in: Haftendorn, Helga; Karl, Wolf-Dieter; Krause, Joachim (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, 20), 55–84.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press (= Policy and politics in industrial states).
- KEMPF, Udo (1997): *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*. 3. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. (2000): *Governance in a Globalizing World*, in: Nye, Joseph S.; Donahue, John D. (Hrsg.): *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Press, 1–27.
- KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston; Toronto: Little, Brown.
- KEOHANE, Robert O.; Nye, Joseph S. (Hrsg.) (1972): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press.
- KESSLER, Marie-Christine (1999): *La Politique étrangère de la France*. Paris: PFNSP.
- KEWENIG, Wilhelm (1976): *Auswärtige Gewalt*, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*. 2. Aufl. München; Zürich: Piper, 37–43.
- KIERSCH, Gerhard (1971): *Parlament und Parlamentarier in der Aussenpolitik der IV. Republik*, 3 Bde. o.O.: FU Berlin (= Universitäts-Diss. 1971).
- KIMMEL, Adolf (1999): *Der Verfassungstext und die lebenden Verfassungen*, in: Christadler, Marieluise; Uterwedde, Henrik (Hrsg.): *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (= Schriftenreihe, Bd. 360), 306–325.
- KIMMEL, Adolf (1994a): *Das politische System der V. Republik. Was ändert die „Cohabitation“?*, in: *Frankreich Jahrbuch*, 7 (1994), 217–223.
- KIMMEL, Adolf (1991): *Innenpolitische Entwicklungen und Probleme in Frankreich*, in: *APuZ*, 47/48 (1991), 3–15.
- KIMMEL, Adolf (1988): *Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1988 und die verfassungspolitische Entwicklung der V. Republik*, in: *Frankreich Jahrbuch*, 1 (1988), 49–62.
- KIMMEL, Adolf (1986): *Der Verfassungsrat in der V. Republik. Zum ungewollten Erstarken der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich*, in: *ZParl*, 17, 4 (1986), 530–547.
- KIMMEL, Adolf (1983): *Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik*. Köln; Berlin; Bonn u.a.: Carl Heymanns Verlag (= Annales Universitatis Saraviensis: Rechts- und Wirtschaftswiss. Abt., 110).

- KIMMEL, Adolf; Jardin, Pierre (Hrsg.) (2002): Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation. Opladen: Leske + Budrich (= Frankreich Studien, 6).
- KIMMINICH, Otto †; Hobe, Stephan (2000): Einführung in das Völkerrecht. 7. Aufl. Tübingen; Basel: Francke (= UTB 469).
- KLEIN, Hans Hugo (1987): *Aufgaben des Bundestages*, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C.F. Müller, 341–365.
- KLUXEN, Kurt (1983): Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- KNODT, Michèle (1998): *Auswärtiges Handeln der deutschen Länder*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 63), 153–166.
- KÖNIG, Klaus (1993): *Internationalität, Transnationalität, Supranationalität. Auswirkungen auf die Regierung*, in: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik. Bd. 5: Souveränität, Integration, Interdependenz. Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik. Opladen: Leske + Budrich, 235–247.
- KOFLER, Georg (1983): Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung. Politische Kommunikation als demokratischer Auftrag. Wien; Köln; Graz: Boehlau (= Schriftenreihe für angewandte Kommunikationsforschung, 6/7).
- KOPF, Hermann (1967): *Das Parlament und die auswärtige Politik*, in: Außenpolitik, 5 (1967), 306–312.
- KORNBERG, Allan; Musolf, Lloyd D. (1970): *On Legislatures in Developmental Perspective*, in: Kornberg, Allan; Musolf, Lloyd D. (Hrsg.): Legislatures in Developmental Perspective. Durham, N.C.: Duke University Press, 3–32.
- KORTE, Karl-Rudolf (2002): *Die Regierungserklärung als Führungsinstrument der Bundeskanzler*, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33, 3 (2002), 452–462.
- KOSELLECK, Reinhart; Widmer, Paul (Hrsg.) (1980): Niedergang. Studien zu einem geschichtlichen Thema. Stuttgart: Klett-Cotta. (= Sprache und Geschichte, Bd. 2).
- KRAHMANN, Elke (2003): Multilevel Networks in European Foreign Policy. Burlington: Ashgate.
- KRAUSE, Joachim (1999): *Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle. Deutscher Bundestag und US-Kongreß im Vergleich*, in: ZParl, 30, 2 (1999), 534–555.

- KRAUSE, Joachim (1998): *Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Bd. 4: *Institutionen und Ressourcen*. München: R. Oldenbourg (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.; Reihe: *Internationale Politik und Wirtschaft*, Bd. 63), 137–152.
- KRAUSS, Werner (1955): *Die parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Macht und Ohnmacht der Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten*, in: *Außenpolitik*, 6, 8 (1955), 513–527.
- KRAUSS, Stefan (2000): *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik. Das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich (= *Forschung Politikwissenschaft*, 62).
- KREBS, Walter (1984): *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshofkontrollen*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- KREKELBERG, Astrid (2001): *The Reluctant Acknowledgement of National Parliament in the European Treaties. A Documentation*, in: Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 477–489.
- KRIELE, Martin (1994): *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. 5. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KUPER, Ernst; Jun, Uwe (Hrsg.) (1997): *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*. Opladen: Leske + Budrich (= *Reihe Europa- und Nordamerikastudien*, 3).
- KUPER, Ernst (1997): *Einleitung*, in: Kuper, Ernst; Jun, Uwe (Hrsg.): *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*. Opladen: Leske + Budrich (= *Reihe Europa- und Nordamerikastudien*, 3), 1–20.
- KUPER, Ernst (1991): *Transnationale Versammlung und nationales Parlament. Einige Überlegungen zu Funktion und Leistung des Parlamentarismus in den internationalen Beziehungen*, in: *ZParl*, 4 (1991), 320–338.
- LAPALOMBARA, Joseph (1974): *Politics within Nations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- LADRECH, Robert (1994): *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France*, in: *Journal of Common Market Studies*, 32, 1, 69–87.
- LAPORTE, Jean (1981): *Un nouveau mode de contrôle. Les délégations parlementaires*, in: *RFSP* (1981), 121–139.
- LAVROFF, Dimitri-Georges (1997): *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*. 2. Aufl. Paris: Dalloz.

- LAVROFF, Dimitri-Georges (1971): *Les commissions de l'Assemblée nationale sous la Vème République*, in: RDP, 6 (1971), 1429–1465.
- LE DIVELLEC, Armel (1999): *Le parlementarisme allemand*, 2. Bde. (= Thèse de l'Université Pantheon-Assas, Paris II).
- LE GLOANNEC, Anne-Marie (2003): *Der Staatsbegriff in der Bundesrepublik. Werte und Demokratieverständnis*, in: Le Gloannec, Anne -Marie (Hrsg.): *Mehr oder weniger Staat? Die Rolle des Staates in Deutschland nach 1989*. Frankfurt; New York: Campus, 15–34.
- LE MIRE, Pierre (1991): *L'ordre du jour sous la V<sup>e</sup> République*, in: *Revue française de droit comparé*, 6 (1991), 195–232.
- LECHELER, Helmut (2003): *Einführung in das Europarecht*, unter Mitarbeit von Jörg Gundel. 2. Aufl. München: Beck (= Schriftenreihe der Juristischen Schulung, 147).
- LECHELER, Helmut (2000): *Einführung in das Europarecht*. München: Beck (= Schriftenreihe der Juristischen Schulung, 147).
- LEFORT, Claude (1981): *L'invention démocratique*. Paris: Le Livre de poche (= Biblio-Essais).
- LEIBHOLZ, Gerhard (1966): *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*. Berlin: Walter de Gruyter.
- LEPSIUS, Oliver (1999): *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- LOCKE, John (1992): *Zwei Abhandlungen über die Regierung [1689]*. Aus dem Englischen von Hans Jörn Hoffmann, hrsg. u. eingel. von Walter Euchner. 5. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (= Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 213).
- LÖSCHE, Peter (2000): *Der Bundestag - kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament*, in: ZParl, 31, 4 (2000), 926–936.
- LOEWENBERG, Gerhard (1971): *The Role of Parliaments in Modern Political Systems*, in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.): *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago; New York: Aldine, Atherton, 1–20.
- LOEWENBERG, Gerhard (1969): *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland [Parliament in the German Political System, 1967]*. Aus dem Amerikanischen von Marianne Doerfel. Tübingen: Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins.
- LOEWENBERG, Gerhard; Patterson, Samuel C. (1979): *Comparing Legislatures*. Boston; Toronto: Little, Brown.
- LOEWENSTEIN, Karl (<sup>2</sup>1969): *Verfassungslehre*. Aus dem Amerikanischen von Rüdiger Boerner [*Political Power and the Governmental Process, 1957*]. Tübingen: Mohr.
- LOEWENSTEIN, Karl (1964): *Der britische Parlamentarismus*. Stuttgart: G. Fischer.

- LONGLEY, Lawrence D. (1996): *Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change. Evolving Perspectives and a New Research Framework*, in: *Journal of Legislative Studies*, 2, 2, Summer (1996), 21–43.
- LOQUET, Patrick (1982): *Les commissions parlementaires permanentes de la Vème République*. Paris: PUF.
- LUCHAIRE, François (1994): *L'Europe et la souveraineté des Etats*, in: *Cahiers juridiques franco-allemands*, 19 (1994).
- LUHMANN, Niklas (1992): *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1989): *Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag*, in: *PVS*, 30, 1, 4–9.
- MAGIERA, Siegfried (1979): *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages*. Berlin: Duncker & Humblot (= Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 81).
- MAJONICA, Ernst (1976): *Bundestag und Außenpolitik*, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*. 2. Aufl. München; Zürich: Piper, 112–123.
- MARCH, James G.; Olsen, Johan P. (1984): *The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life*, in: *American Political Science Review*, 78 (1984), 738–749.
- MARSCHALL, Stefan (2002): „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2 (2002), 377–390.
- MARSCHALL, Stefan (1999): *Parlamentsreform. Ziele, Akteure, Prozesse*. Opladen: Leske + Budrich (= Analysen, 67).
- MASSOT, Jean (1993): *Chef de l'État et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*. Paris: La documentation française.
- MAURER, Andreas (2002): *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*. Baden-Baden: Nomos (= Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Bd. 25).
- MAURER, Andreas (2001): *National Parliaments in the European Architecture. From Latecomers' Adaption towards Permanent Institutional Change?*, in: Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?*. Baden-Baden: Nomos, 27–76.
- MAURER, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2001): *National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- MAUS, Ingeborg (1991): *Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft*, in: *Kritische Justiz*, 24, 2 (1991), 137–150.

- MAYNTZ, Renate (2001): *Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt*, in: Landfried, Christine (Hrsg.): *Politik in einer entgrenzten Welt*. 21. wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, 60), 29–47.
- MAYNTZ, Renate (1995): *Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*, in: Beyme, Klaus von; Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorie in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag (= PVS Sonderheft 26/1995), 148–168.
- MCGREW, Anthony G. (2001): *Democracy beyond Borders?*, in: Held, David; McGrew, Anthony G. (Hrsg.): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 405–419.
- MCWHINNEY, Edward (1992): *International Law*, in: Hawkesworth, Mary; Kogan, Maurice (Hrsg.): *Encyclopedia of Government and Politics*, 2. London; New York: Routledge, 862–870.
- MECHELEN, Denis van; Rose, Richard (1987): *Patterns of Parliamentary Legislation*. Aldershot: Gower.
- MÉNY, Yves (1996): *France. The institutionalization of leadership*, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London; New York: Routledge, 99–137.
- MÉNY, Yves (1994): *L'évolution des fonctions des Parlements*, in: Delcamp, Alain; Léonard, Yves (Hrsg.): *Les régimes politiques européens en perspective*, 268. Paris: La documentation française (= cahiers français), 44–52.
- MÉNY, Yves (1993): *Le système politique français*. 2. Aufl. Paris: Montchrestien.
- MENZEL, Eberhard (1954): *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in: *VVDStRL*, 12 (1954), 179–220.
- MERLE, Marcel (1982): *Sociologie des relations internationales*. 3. Aufl. Paris: Dalloz (= Études politiques, économiques et sociales).
- MERRIEN, François-Xavier (2000): *Nouveau régime économique international et devenir des états providence*, in: Senarclens, Pierre de (Hrsg.): *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*. Paris: PFNSP, 77–113.
- MESSERSCHMIDT, Romy (2003): *Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung*, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 119–205.
- METZMEIER, Harald (2001): *Der Bayerische Landtag zwischen drohendem Verlust seiner Gesetzgebungskompetenz und vermehrter Beschäftigung mit Petitionen*. o.O. (= Inaugural-Dissertation der Universität Trier).
- MEZEY, Michael L. (1995): *Parliament in the New Europe*, in: Hayward, Jack; Page, Edward C. (Hrsg.): *Governing the New Europe*. Durham, N.C.: Duke University Press, 196–223.

- MEZEY, Michael L. (1994): *New Perspectives on Parliamentary Systems. A Review Article*, in: *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 3, August (1994), 429–441.
- MEZEY, Michael L. (1993): *Legislatures. Individual Purpose and Institutional Performance*, in: Finifter, Ada W. (Hrsg.): *Political Science. The State of the Discipline*, II. Washington, DC: American Political Science Association, 335–364.
- MEZEY, Michael L. (1991): *Parliaments and public policy: an assessment*, in: Olson, David M.; Mezey, Michael L. (Hrsg.): *Legislatures in the policy process. The dilemmas of economic policy*. New York; Oakleigh: Cambridge University Press, 201–214.
- MEZEY, Michael L. (1979): *Comparative Legislatures*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- MICHON, Louis (1901): *Les traités internationaux devant les chambres*. Paris: A. Chevalier-Marescq.
- MILL, John Stuart (1998): *Considerations on Representative Government* [1861], in: John Stuart Mill: *On Liberty and Other Essays*, hrsg. von John Gray. Oxford: Oxford University Press, 203–467.
- MISCH, Axel (1996): *Legitimation durch Parlamentarisierung? Das Europäische Parlament und das Demokratiedefizit der EU*, in: *ZfP*, 6, 4 (1996), 969–995.
- MITTERRAND, François (1964): *Le coup d'État permanent*. Paris: Plon.
- MÖSSLE, Wilhelm (1986): *Regierungsfunktionen des Parlaments*. München: Beck (= Münchener Universitätschriften: Reihe der Juristischen Fakultät, 65).
- MONTESQUIEU (1951): *Oeuvres complètes*, tome 2. Paris: Gallimard, nrf, Bibliothèque de la Pléiade.
- MORAVCSIK, Andrew (1997): *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 211–269.
- MOREL, Laurence (1997): *France: Party Government at Last?*, in: Blondel, Jean; Cotta, Maurizio (Hrsg.): *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*. 2. Aufl. London: Macmillan, 40–60.
- MÜNZING, Ekkehard; Pilz, Volker (2001): *Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages - unter besonderer Berücksichtigung der 12. und 13. Wahlperiode*, in: Oberreuter, Heinrich; Kranenpohl, Uwe; Sebaldt, Martin (Hrsg.): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 63–86.
- NARR, Wolf-Dieter (1995): *Zehn unerhörte Herausforderungen gegenwärtiger Politik (und Politikwissenschaft)*, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.; New York: Campus, 339–361.



- NASSMACHER, Hiltrud (1991): *Vergleichende Politikforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- NICOUD, Marie-Odile (1995): *Le rôle des délégations parlementaires pour les communautés européennes depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992*, in: Roussillon, Henry (Hrsg.): *L'article 88-4 de la Constitution Française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*. Toulouse: Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (= Actes du Colloque, Journée d'études du 24 mars 1994, Toulouse, Faculté de Droit), 185–219.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.) (2001): *Stichwort Globalisierung*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 181–183.
- NORTON, Philip (1994): *Representation of Interests. The Case of the British House of Commons*, in: Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel C. (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 13–28.
- NORTON, Philip (1994a): *The Legislative Powers of Parliament*, in: Flinterman, Cees; Heringa, Aalt Willem; Waddington, Lisa (Hrsg.): *The Evolving Role of Parliaments in Europe. L'Évolution du Rôle des Parlements en Europe*. Antwerpen: Maklu, 15–32.
- NORTON, Philip (1993): *Does Parliament Matter?* London u.a.: Harvester-Wheatsheaf.
- NORTON, Philip (1990a): *Parliaments. A Framework for Analysis*, in: Norton, Philip (Hrsg.): *Parliaments in Western Europe*. London; Portland, Oregon: Frank Cass, 1–9.  
s.a. WEP, Vol. 13, 3, July (1990).
- NORTON, Philip (1990b): *Legislatures in Perspective*, in: Norton, Philip (Hrsg.): *Parliaments in Western Europe*. London; Portland, Oregon: Frank Cass, 143–152.  
s.a. WEP, Vol. 13, 3, July (1990).
- NUTTENS, Jean-Dominique; Sicard, François (2000): *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. Paris: La documentation Française (= études).
- OBERREUTER, Heinrich (1984): *Legitimation durch Kommunikation. Zur Parlamentarismusforschung in der Bundesrepublik*, in: Falter, Jürgen W. (Hrsg.): *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 238–253.
- OBERREUTER, Heinrich (1981): *Aktuelle Herausforderungen des Parlamentarismus*, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): *Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien*. Passau: Passavia Universitätsverlag (= Schriften der Universität Passau, Bd. 1), 11–29.
- OBERREUTER, Heinrich (1977): *Kann der Parlamentarismus überleben? Bund - Länder - Europa*. Zürich: Interfrom (= Texte + Thesen, Sachgebiet Politik, 93).

- OBRECHT, Marcus (2005): Groupes et Fraktionen: fonctionnement comparé du parlementarisme en France et en Allemagne, in: Saint-Gille, Anne-Marie (Hrsg.): Cultures politiques et partis aux XIX et XX siècles: l'exemple allemand. Lyon: PUL (= Regards sur l'Allemagne), 209-244.
- OBRECHT, Marcus (2000): *Das Zentrum durch die Peripherie erobern - Die Kommunal- und Kantonalwahlen 2001 in Frankreich*, in: Lendemains, 25, 100 (2000), 122-144.
- OBRECHT, Marcus (1999): Die Parti communiste français (PCF), in: Ruß, Sabine; Schild, Joachim; Schmidt, Jochen et al. (Hrsg.) (1999): Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik. Opladen: Leske + Budrich, 221-242.
- OERTEL, Barbara (1991): *Republik Frankreich*, in: Steffani, Winfried (Hrsg.): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen: Leske + Budrich, 157-193.
- ÖSTERUD, Öyvind (1996): *Democracy Between National Government and Supranationality. A Concise Exposition*, in: Smith, Eivind (Hrsg.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration. London; The Hague; Boston: Kluwer Law, 179-186.
- O'KEEFFE, David (1998): Sovereignty of Parliament in the Constitution of Europe. Foundations of Legitimacy in the divided power systems of the European Union. [http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/veranstalt/tagung98/index\\_okeeffe.htm](http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/veranstalt/tagung98/index_okeeffe.htm) [09.10.2002]
- OLSON, David M.; Mezey, Michael L. (1991): Legislatures in the policy process. The dilemmas of economic policy. New York; Oakleigh: Cambridge University Press.
- OLSON, David M.; Mezey, Michael L. (1991a): *Parliaments and public policy*, in: Olson, David M.; Mezey, Michael L. (Hrsg.): Legislatures in the policy process. The dilemmas of economic policy. New York; Oakleigh: Cambridge University Press, 1-24.
- OLSON, David M. (1980): *The Legislative Process. A Comparative Approach*. Cambridge u.a.: Harper & Row.
- PACKENHAM, Robert A. (1970): *Legislatures and Political Development*, in: Kornberg, Allan; Musolf, Lloyd D. (Hrsg.): Legislatures in Developmental Perspective. Durham, N.C.: Duke University Press, 521-582.
- PAGE, Alan (1996): *The Constitutional Background*, in: Giddings, Philip; Drewry, Gavin (Hrsg.): Westminster and Europe. The Impact of the European Union on the Westminster Parliament. Houndmills; Basingstoke; London; New York: Macmillan, St. Martin's Press, 31-48.
- PATTERSON, Samuel C. (1978): *The Emerging Morphology of the World's Legislatures*, in: World Politics, XXX, 3, April (1978), 469-481.
- PATTERSON, Samuel C. (1968): *Comparative Legislative Behavior. A Review Essay*, in: Midwest Journal of Political Science, XII (1968), 599-616.

- PATZ, Günther (1976): *Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages.* Meisenheim am Glan: Hain (= Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7).
- PATZELT, Werner J. (Hrsg.) (2003): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- PATZELT, Werner J. (2003a): *Parlamente und ihre Funktionen*, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 13–49.
- PATZELT, Werner J. (2003b): *Institutionalität und Geschichtlichkeit von Parlamenten. Kategorien institutioneller Analyse*, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 50–117.
- PATZELT, Werner J. (Hrsg.) (2001): *Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- PATZELT, Werner J. (2001a): *Grundzüge einer „institutionellen Analyse“ von Parlamenten*, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 12–38.
- PATZELT, Werner J. (1995): *Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie und Forschungsdebatte*, in: Stefani, Winfried; Thaysen, Uwe (Hrsg.): *Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente.* Opladen: Westdeutscher Verlag (= ZParl, Sonderband zum 25jährigen Bestehen), 335–385.
- PÉLASSY, Dominique (1994): *Le Déclin du Parlement en Europe*, in: Flinterman, Cees; Heringa, Aalt Willem; Waddington, Lisa (Hrsg.): *The Evolving Role of Parliaments in Europe. L'Évolution du Rôle des Parlements en Europe.* Antwerpen: Maklu, 55–71.
- PÉLASSY, Dominique (1992): *Qui gouverne en Europe?* Paris: Fayard.
- PERNICE, Ingolf (2001): *Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza*, in: *Integration*, 24, 2 (2001), 194–197.
- PETERS, Guy B. (2000): *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“.* London; New York: Continuum.
- PFLÜGER, Friedbert (2000): *Die fortschreitende europäische Integration und der Europausschuss des Deutschen Bundestages*, in: *Integration*, 23, 4 (2000), 229–244.
- PIETZCKER, Carl (1995): *„Hell aus dem dunklen Vergangenen leuchtet die Zukunft hervor!“ Psychoanalytische Überlegungen zum unbewußten Anteil von Geschichtsbildern*, in: Bay, Hansjörg; Hamann, Christof (Hrsg.): *Ideologie nach ihrem ‚Ende‘. Gesellschaftskritik zwischen Marxismus und Postmoderne.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 206–225.

- PITKIN, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- PÖHLE, Klaus (1993): *Europäische Union à la Maastricht - Eine ernste Herausforderung für die Parlamente der EG*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24, 1 (1993), 49–63.
- POLSBY, Nelson W. (1975): *Legislatures*, in: Polsby, Nelson W.; Greenstein, Fred I. (Hrsg.): *Handbook of Political Science*, 5. Reading, Massachusetts u.a.: Addison-Wesley, 257–319.
- QUERMONNE, Jean-Louis (1995): *Le Président de la République. Acteur de politiques publiques*, in: Wahl, Nicholas; Quermonne, Jean-Louis (Hrsg.): *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*. Paris: PFNSP, 163–193.
- RAUNIO, Tapio; Hix, Simon (2000): *Backbenchers Learn to Fight Back*. *European Integration and Parliamentary Government*, in: *WEP*, 23, Oct. 4 (2000), 142–168.
- RAUNIO, Tapio (1999): *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, in: *Government and Opposition*, 2 (1999), 180–202.
- REGELSBERGER, Elfriede (2002): *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): *Europa von A bis Z*. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (=Schriftenreihe, Bd. 393), 225–230.
- REICHEL, Gerhard (1976): *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Berlin: Duncker & Humblot (= Schriften zum Öffentlichen Recht, 43).
- REMMER, Karen L. (1995): *Review Article. New Theoretical Perspectives on Democratization*, in: *Comparative Politics*, 28, 1 October (1995), 103–122.
- RICHARDSON, Jeremy J.; Jordan, Grant A. (1979): *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.
- RIESCHER, Gisela (1994): *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden: Nomos (= Augsburg, Univ., Habil.-Schrift).
- RIESCHER, Gisela; Ruß, Sabine (2000): *Schlussbetrachtung: Zur Funktion von Zweiten Kammern in modernen Demokratien*, in: Riescher, Gisela; Ruß, Sabine; Haas, Christoph (Hrsg.): *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg, 382–401.
- ROCKMAN, Bert A. (1985): *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in: Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel C.; Jewell, Malcolm E. (Hrsg.): *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press, 519–572.
- RÖHRING, Hans-Helmut; Sontheimer, Kurt (Hrsg.) (1970): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus. Das Regierungssystem der Bundesrepublik in 270 Stichworten*. München: Piper.

- ROELLECKE, Gerd (1995): *Bewaffnete Auslandseinsätze. Krieg, Außenpolitik oder Innenpolitik? Ein verfassungsänderndes Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Der Staat*, 34 (1995), 415–428.
- ROHE, Karl (1994): *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken* [1978]. 2. überarb. u. erw. Aufl. Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer.
- ROSANVALLON, Pierre (1999): *Le capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché* [Le capitalisme utopique, critique de l'idéologie économique, 1979]. Paris: Seuil.
- ROSENAU, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press (= Cambridge Studies in International Relations, 20).
- ROUSSILLON, Henry (Hrsg.) (1995): *L'article 88-4 de la Constitution Française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*. Toulouse: Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (= Actes du Colloque, Journée d'études du 24 mars 1994, Toulouse, Faculté de Droit).
- RUDZIO, Wolfgang (2000): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 5. Aufl. Opladen: Leske + Budrich (= UTB Wissenschaft).
- RUESCHEMEYER, Dietrich; Huber Stephens, Evelyne; Stephens, John D. (Hrsg.) (1992): *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- RUSS, Sabine (2000): *Der französische Senat. Die Schildkröte der Republik*, in: Riescher, Gisela; Ruß, Sabine; Haas, Christoph (Hrsg.): *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg, 236–254.
- SARTORI, Giovanni (1997): *Demokratiethorie* [The theory of democracy revisited, 1987]. Aus dem Engl. v. Hermann Vetter. Darmstadt: Primus.
- SARTORI, Giovanni (1975): *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees*, in: *Government and Opposition*, 10, 2 (1975), 131–158.
- SATCHIVI, François (1994): *L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3*, in: *Les Petites Affiches*, 84, 15 juillet 1994, 18–22.
- SASSEN, Saskia (1999): *Verlust der Kontrolle. Wie sich mit der Globalisierung die Funktionen von territorialen Einheiten ändern*, in: *Frankfurter Rundschau*, 18.09.1999, 10.
- SAURON, Jean-Luc (2000): *L'application du droit de l'Union européenne en France*. 2. Aufl. Paris: La documentation Française (= Réflexe Europe).
- SAURON, Jean-Luc (1998): *Droit communautaire et décision nationale*. Paris: L.G.D.J.
- SCHARPF, Fritz W. (2000): *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*, in: *Journal of European Public Policy*, 7, 2 (2000), 190–228.

- SCHARPF, Fritz W. (1998): Interdependence and Democratic Legitimation. MPIfG Working Paper 98/2, September 1998.  
[http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_paper/wp98-2/wp09-2.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_paper/wp98-2/wp09-2.html)  
 [10.01.2003]
- SCHARPF, Fritz W. (1997): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie. MPIfG Working Paper 97/9, November 1997.  
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.html> [10.01.2003]
- SCHARPF, Fritz W. (1996): *Demokratie in der transnationalen Politik*, in: IP, 51, 12 (1996), 11–22, s.a. MPIfG Working Paper 96/3, November 1996.  
[www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_papers/wp96-3/index.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp96-3/index.html)  
 [10.01.2003]
- SCHARPF, Fritz W. (1995): *Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie*, in: Beyme, Klaus von; Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorie in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag (= PVS Sonderheft 26/1995), 211–235.
- SCHATZ, Heribert (1970): Der parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag. Meisenheim am Glan: Hain (= Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, 1).
- SCHICK, Rupert; Zeh, Wolfgang (<sup>15</sup>2001): So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Die Gesetzgebung des Bundes. Rheinbreitbach: NDV.
- SCHILD, Joachim (2002): *Europäisierte Nationalstaaten. Frankreich und Deutschland im europäischen Mehrebenensystem*, in: Meimeth, Michael; Schild, Joachim (Hrsg.): *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 11–77.
- SCHILD, Joachim (2000): *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb*, in: Ruß, Sabine; Schild, Joachim; Schmidt, Jochen et al. (Hrsg.) (1999): *Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik*. Opladen: Leske + Budrich, 57–76.
- SCHIRM, Stefan A. (2001): *Wie Globalisierung nationale Regierungen stärkt. Zur politischen Ökonomie staatlicher Antwort auf Globalisierung*, in: Landfried, Christine (Hrsg.): *Politik in einer entgrenzten Welt*. 21. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, 60), 133–150.
- SCHLESINGER, Arthur Jr. (1997): *Has Democracy a Future?*, in: *Foreign Affairs*, 76, 5 Sept.-Oct. (1997), 2–12.
- SCHMID, Carlo (1979): *Erinnerungen*. Bern; München; Wien: Scherz.
- SCHMIDT, Manfred G. (2000): *Demokratietheorie*. 3. Aufl. Opladen: Leske & Budrich.
- SCHMIDT, Manfred G. (1996): *Germany. The Grand Coalition State*, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London; New York: Routledge, 62–98.

- SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno; Klein, Franz (<sup>10</sup>2004): Kommentar zum Grundgesetz. Neuwied: Luchterhand.
- SCHMITT, Carl (1996): Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. Nachdr. d. 1926 erschienenen 2. Aufl. [1923]. 8. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHÜTT-WETSCHKY, Eberhard (1992): *Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie*, in: Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe (Hrsg.): Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag. Opladen: Westdeutscher Verlag, 91–112.
- SCHÜTTEMEYER, Susanne S. (1999): *Parteien und ihre Fraktionen in der Bundesrepublik Deutschland. Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik*, in: Helms, Ludger (Hrsg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 39–66.
- SCHÜTTEMEYER, Susanne S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SCHÜTTEMEYER, Susanne S. (1997): *Vergleichende Parlamentarismusforschung*, in: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 191–206.
- SCHÜTTEMEYER, Susanne S. (1989): § 42 *Öffentliche Anhörungen*, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik. Berlin; New York: de Gruyter, 1145–1159.
- SCHÜTTEMEYER, Susanne S. (1978): *Funktionsverluste des Bundestages durch europäische Integration?*, in: ZParl, 2 (1978), 261–278.
- SCHUMANN, Maurice (1959): *La commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire*, in: Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice (Hrsg.): Les affaires étrangères. Paris: PUF (= Bibliothèque des Centres d'Études supérieures spécialisées, V), 21–55.
- SCHWEITZER, Carl-Christoph (1980): *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungsprozess*, in: APuZ, 19 (1980), 3–24.
- SCHWEITZER, Michael (1989): *Europarat, WEU, NATO, Europäisches Parlament*, in: Schneider, Hans; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin; New York: de Gruyter, 1657–1693.
- SEIDELMANN, Reimund (1996): *Weltsystem, Weltgesellschaft, Weltstaat. Zugänge zur Theorie der internationalen Politik*, in: Neumann, Franz (Hrsg.): Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Bd. 2. Opladen: Leske + Budrich (= UTB 1854), 445–480.
- SEILER, Hansjörg (1994): Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung. Bern: Stämpfli.

- SÉNAT (2001): Documents de travail. Colloque Sénat/Assemblée nationale: La diplomatie parlementaire, 23. mai 2001 [unveröffentlichtes Manuskript].  
s.a. <http://www.senat.fr/evenement/diplomatie/dossier.html> [17.07.03]
- SHAW, Malcom (1979): *Conclusion*, in: Lees, John D.; Shaw, Malcom (Hrsg.): *Committees in Legislatures. A Comparative Analysis*. Oxford: Duke University Press, 361–434.
- SMITH, Eivind (1996): *Introduction: „Sovereignty“ - National and Popular*, in: Smith, Eivind (Hrsg.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London; The Hague; Boston: Kluwer Law, 3–18.
- SOLEIL, Sylvain (2002): *Introduction historique aux institutions. IV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*. Paris: Flammarion.
- SOMMER, Gerlinde; Westphalen, Raban Graf von (1996): *Perspektiven. Problemstellungen der Industriegesellschaft*, in: Bellers, Jürgen; Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.): *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*. 2. Aufl. München; Wien: R. Oldenbourg, 529–534.
- STEFFANI, Winfried (1989): *§49 Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle*, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik*. Berlin; New York: de Gruyter, 1325–1367.
- STEFFANI, Winfried (1988): *Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag*, in: Thaysen, Uwe u.a. (Hrsg.): *US Kongress und Deutscher Bundestag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 260–280.
- STEFFANI, Winfried (1983): *Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme*, in: *ZParl*, 14, 3 (1983), 390–401.
- STEFFANI, Winfried (1979): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- STERNBERGER, Dolf (1980): *Das Parlament als historisches Lebewesen*, in: Sternberger, Dolf (Hrsg.): *Herrschaft und Vereinbarung*. Frankfurt a.M.: Insel, 159–172.
- STERZING, Christian; Tidow, Stefan (2001): *Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags. Bilanz und Reformpotenziale*, in: *Integration*, 24, 3 (2001), 274–288.
- STÖSS, Richard (1997): *Parteienstaat oder Parteiendemokratie?*, in: Gabriel, Oskar W.; Niedermayer, Oskar; Stöss, Richard (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 13–36.
- STREECK, Wolfgang (1998): *Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?*, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.; New York: Campus (= Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Sonderband), 11–58.
- STREIFTAU, Klaus (1963): *Die Souveränität des Parlaments*. Reinbek: Rowohlt.



- STURM, Roland (1989): Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA. Baden-Baden: Nomos (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 114).
- SÜSSMUTH, Rita (1995): *The Role of Parliamentary Diplomacy in the Development of a Lasting Democratic Security Order*, in: Romanian Journal of International Affairs, 1, 3 (1995), 87–93.
- SULEIMAN, Ezra N. (1995): Les ressorts cachés de la réussite française [France. The Transformation of a Society]. Aus dem Amerikanischen von Sylvette Gleize. Paris: Seuil.
- SZUKALA, Andrea (1999): *Die Öffnung der politischen Entscheidungsprozesse in Frankreich: ein Umbau des Staates in europäischer Absicht?*, in: Deutsch Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 1999. Opladen: Leske + Budrich, 145–159.
- SZUKALA, Andrea (1998): *Europäische Mehrebenengesetzgebung und nationale „Non-Compliance“. Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und institutioneller Anpassung*, in: Pfahl, Stefanie; Schulz, Elmar (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa. Opladen: Westdeutscher Verlag, 245–274.
- SZUKALA, Andrea; Rozenberg, Olivier (2001): *The French Parliament and the EU. Progressive Assertion and Strategic Investment*, in: Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): National Parliaments on their ways to Europe. Loosers or Lacomers? Baden-Baden: Nomos, 223–250.
- THAYSEN, Uwe (1997): *Vom Primat des Politischen: ein Plädoyer für die Parlamente*, in: Gegenwartskunde, 47, 4 (1997), 429–441.
- THAYSEN, Uwe (1976): Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten - Fakten - Urteile im Grundriß [1975]. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- THAYSEN, Uwe; Davidson, Roger; Livingston, Robert (Hrsg.) (1988): US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- TIETJE, Christian (1999): *The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture*, in: German Yearbook of International Law, 42 (1999), 26–55.
- TÖLLER, Annette Elisabeth (2004): Dimensionen der Europäisierung. Das Beispiel des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 35, 1 (2004), 25–50.
- TÖLLER, Annette Elisabeth (1995): Europapolitik im Bundestag. Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuß des 12. Deutschen Bundestages. Frankfurt a.M.; Berlin; Bern u.a.: Lang (= Beiträge zur Politikwissenschaft, 63).

- TOMUSCHAT, Christian (1982): *Parliamentary Foreign Affairs Committees in the Federal Republic of Germany*, in: Cassese, Antonio (Hrsg.): *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A Comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees. Vol. I: Parliamentary Foreign Affairs Committees. The National Settings*. Milano; Padova; New York: Cedam-Casa, Oceana, 95–117.
- TOMUSCHAT, Christian (1980): *Parliamentary Control over Foreign Policy in the Federal Republic of Germany*, in: Cassese, Antonio (Hrsg.): *Parliamentary Control over Foreign Policy*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 25–51.
- TOMUSCHAT, Christian (1978): *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen. Berichte und Diskussionen auf d: Tagung der Vereinigung d. Dt. Staatsrechtslehrer in Basel vom 5.-8. Oktober 1977*. Berlin; New York: de Gruyter (= VVDStRL, 36), 7-170.
- TOULEMONDE, Gilles (1998): *Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités*, 2. Bde. Unveröffentlichtes Manuskript, Thèse de doctorat, Lille 2.
- TREVIRANUS, Hans D. (1966): *Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr.
- VALASKAKIS, Kimon (2001): *Westphalie II: Pour un nouvel ordre mondial*, in: *Futuribles*, 265, Juin (2001), 5–27.
- VAN SCHENDELEN, M. P. C. M. (1984): *Das Geheimnis des Europäischen Parlaments. Einfluss auch ohne Kompetenzen*, in: *ZParl*, 15, 3 (1984), 415–426.
- VASQUEZ, John (1992): *World Politics Theory*, in: Hawkesworth, Mary; Kogan, Maurice (Hrsg.): *Encyclopedia of Government and Politics*, 2. London; New York: Routledge, 839–861.
- VAUZELLE, Michel (1990): *Vers la diplomatie parlementaire*, in: Assemblée nationale (Hrsg.): *Catalogue de l'exposition « Députés-députés »*. Paris: Assemblée nationale, 89–91.
- VEC, Milos (1999): *Die Norm begräbt den Staat. Die vernormte Welt besitzt viele Peripherien und kein Zentrum. Die Industriegesellschaft hat sich vom Recht verabschiedet*, in: Jeisman, Michael (Hrsg.): *Das 20. Jahrhundert. Welt der Extreme*. München: Beck (= Beck'sche Reihe, Bd. 4120: Das Jahrtausend), 98–104.
- VOELZKOW, Helmut (1996): *Der Zug in die Regionen. Politische Regionalisierung als Antwort auf die Globalisierung der Ökonomie*, in: *Berliner Debatte INITIAL*, 5 (1996), 68–78.
- VOGEL, Wolfram (2001): *Demokratie und Verfassung in der V. Republik*. Opladen: Leske + Budrich (= Frankreich Studien, 4).
- WAHLKE, John C.; Eulau, Heinz; Buchanan, William et al. (1962): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York; London: John Wiley and Sons.

- WALLACE, Helen (1981): *National Politics and Supranational Integration*, in: Cameron, David M. (Hrsg.): *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*. o.O., 111–126.
- WEBER-PANARIELLO, Philippe A. (1995): *Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 6; zugl.: Zürich, Univ., Diss, 1995).
- WEICHERT, Jürgen C. (1960): *Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten*, in: *Außenpolitik*, 11, 2 (1960), 618–627.
- WEIDENFELD, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (=Schriftenreihe, Bd. 393).
- WEISS, Siegfried (1971): *Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung*. Berlin: Duncker & Humblot (= Schriften zum Öffentlichen Recht, 174).
- WEIZSÄCKER, Carl Friedrich von (1963): *Bedingungen des Friedens*, in: *Politische Studien*, 14 (1963), 645–652.
- WERNER, Camilla (1993): *Das Dilemma der parlamentarischen Opposition*, in: Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Parlament und Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich (= Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, 73), 184–217.
- WESSELS, Wolfgang: *Europäischer Rat*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (=Schriftenreihe, Bd. 393), 184–188.
- WESSELS, Wolfgang (1992): *Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese*, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*. Opladen: Westdeutscher Verlag (= PVS, Sonderheft, 23), 36–61.
- WESTERHOFF, Horst-Dieter (1998): *Die Gestaltung der Wirtschaftspolitik bei wachsender internationaler Verflechtung*, in: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Bd. 4: *Institutionen und Ressourcen*. München: R. Oldenbourg (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.; Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 63), 101–120.
- WEWER, Göttrik (1993): *Außenpolitik und Europapolitik als Gegenstand der Regierungslehre*, in: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik V. Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 9–37.
- WIECZOREK, Norbert (1996): *Mitwirkung des Deutschen Bundestages in der Europäischen Union. Zum Wandel der Rolle der nationalen Parlamente im Integrationsverlauf*, in: Waigel, Theodor (Hrsg.): *Unsere Zukunft heißt Europa. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion*. Düsseldorf: ECON, 315–352.

- WILDHABER, Luzius (1971): *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*. Basel: Helbing und Lichtenhahn (= Schriftenreihe / Institut für Internationales Recht und Internationale Beziehungen, 16; zugl. Basel, Univ.-Habil. 1969).
- WILKER, Lothar (1988): *Bundestag und Aussenpolitik*, in: Thaysen, Uwe; Davidson, Roger; Livingston, Robert (Hrsg.): *US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahme im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 383–399.
- WILLKE, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt. a.M.: Suhrkamp.
- WILLKE, Helmut (1991): *Regieren als die Kunst systemischer Intervention*, in: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“ - Theoretische Konzepte und empirische Befunde*. Opladen: Leske + Budrich, 35–51.
- WOYKE, Wichard (Hrsg.) (2000): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 8. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- ZARKA, Jean-Claude (1992): *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la cinquième République (1986-1992)*. Paris: LGDJ (= Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 75).
- ZEH, Wolfgang (1989): *§39 Das Ausschußsystem im Bundestag*, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik*. Berlin; New York: de Gruyter, 1087–1102.
- ZEH, Wolfgang (1989): *§32 Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte*, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik*. Berlin; New York: de Gruyter, 917–937.
- ZÜRN, Michael (2002): *From Interdependence to Globalization. Fall and Rise of a Research Program*, in: Carlsnaes, Walter (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. London: Sage, 235–254.
- ZÜRN, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (= Edition Zweite Moderne).
- ZÜRN, Michael (1996): *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: PVS, 37, 1 (1996), 27–55.

# Anhang A

## Statistiken

### A.1 Assemblée nationale

Tabelle 28: Gesamtzahl der übermittelten EU-Dokumente und Zahl der im Rahmen des Artikels 88-4 als gesetzesrelevant eingestuft Texte 1993-2002

|           | I. Pfeiler | II. Pfeiler | III. Pfeiler | Gesamt | gesetzesrelevant |
|-----------|------------|-------------|--------------|--------|------------------|
| 1993      | 994        | 0           | 0            | 994    | 179              |
| 1994      | 1038       | 0           | 141          | 1179   | 172              |
| 1995      | 1060       | 2           | 985          | 2047   | 213              |
| 1996      | 1221       | 77          | 1445         | 2743   | 192              |
| 1997      | 1136       | 78          | 1019         | 2233   | 214              |
| 1998      | 1144       | 145         | 926          | 2215   | 206              |
| 1999      | 1105       | 142         | 848          | 2095   | 195              |
| 2000      | 1112       | 193         | 878          | 2183   | 274              |
| 2001      | 1120       | 116         | 372          | 1608   | 287              |
| 2002      | 997        | 12          | 416          | 1425   | 285              |
| Durchsch. |            |             |              | 1872   | 222              |

Quelle: Autor nach Anfrage Assemblée nationale.

Tabelle 29: Überweisung von Entschließungsvorschlägen an verschiedene Ausschüsse

| Ausschuss                                    | Anrufung zur Sache | Anrufung zur Beratung |
|--|--------------------|-----------------------|
| Affaires culturelles, familiales et sociales | 6                  | -                     |
| Affaires étrangères                          | 8                  | 1                     |
| Défense                                      | -                  | 1                     |
| Finances                                     | 42                 | -                     |
| Lois   | 13                 | -                     |
| Productions et échanges                      | 64                 | 1                     |
| Délégation pour l'UE                         | -                  | 12                    |
| Gesamt                                       | 133                | 15                    |

Quelle: Assemblée nationale (1998, 128).

Tabelle 30: Zahl der behandelten Vorlagen und Entschließungsanträge nach Herkunft von 1992-2002 (Verfahren 88-4 C)

|                      | 1992 | 1993 | 9.<br>LP | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 10.<br>LP | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 11.<br>LP |
|----------------------|------|------|----------|------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| behandelte Dokumente | k.A. | k.A. | k.A.     | k.A. | 174  | 205  | 211  | k.A. | 824       | 158  | 205  | 198  | 249  | 260  | 16   | 1086      |
| Délégation           | 0    | 2    | 2        | 15   | 20   | 20   | 19   | 3    | 77        | 8    | 15   | 14   | 11   | 7    | 0    | 55        |
| einzelne Abgeordnete | 0    | 0    | 0        | 7    | 11   | 7    | 16   | 0    | 41        | 2    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 5         |
| Summe                | 0    | 2    | 2        | 23   | 31   | 27   | 37   | 3    | 118       | 10   | 18   | 14   | 11   | 7    | 0    | 60        |
| davon angenommen     | 0    | 0    | 0        | 11   | 23   | 18   | 18   | 4    | 74        | 8    | 12   | 12   | 11   | 6    | 2    | 51        |

Quelle: Autor nach AN Statistiques.

Tabelle 31: Dauer der Plenardebatten (aufgerundet auf die volle Stunde) 1958-1999

| Jahr | Debatten in Stunden |
|------|---------------------|
| 1958 | 10                  |
| 1959 | 478                 |
| 1960 | 526                 |
| 1961 | 390                 |
| 1962 | 529                 |
| 1963 | 378                 |
| 1964 | 506                 |
| 1965 | 451                 |
| 1966 | 533                 |
| 1967 | 552                 |
| 1968 | 526                 |
| 1969 | 381                 |
| 1970 | 574                 |
| 1971 | 643                 |
| 1972 | 528                 |
| 1973 | 577                 |
| 1974 | 543                 |
| 1975 | 759                 |
| 1976 | 707                 |
| 1977 | 609                 |
| 1978 | 661                 |
| 1979 | 766                 |
| 1980 | 709                 |
| 1981 | 791                 |
| 1982 | 1177                |
| 1983 | 937                 |
| 1984 | 1012                |
| 1985 | 793                 |
| 1986 | 934                 |
| 1987 | 926                 |
| 1988 | 484                 |
| 1989 | 835                 |
| 1990 | 849                 |
| 1991 | 954                 |
| 1992 | 922                 |
| 1993 | 860                 |
| 1994 | 996                 |
| 1995 | 576                 |
| 1996 | 922                 |
| 1997 | 858                 |
| 1998 | 1041                |
| 1999 | 1037                |

---

*Quelle:* Assemblée nationale (2000a, Annexe 2).

Tabelle 32: Anhörungen in der Assemblée nationale 1974-2002

| Ausschuss/<br>Jahr bzw. Session <sup>a</sup> | Affaires<br>culturelles |      | Affaires<br>étrangères |      | Défense<br>nationale |      | Finances |      | Lois |      | Production |      | Gesamt |      |
|--|-------------------------|------|------------------------|------|----------------------|------|----------|------|------|------|------------|------|--------|------|
|  | Reg.                    | Exp. | Reg.                   | Exp. | Reg.                 | Exp. | Reg.     | Exp. | Reg. | Exp. | Reg.       | Exp. | Reg.   | Exp. |
| 1974   | 25                      | -    | 18                     | -    | 3                    | 4    | 22       | 3    | 10   | 4    | 16         | 27   | 94     | 38   |
| 1975   | 28                      | 45   | 12                     | 16   | 14                   | 12   | 17       | 17   | 19   | 1    | 16         | 12   | 106    | 103  |
| 1976   | 27                      | 47   | 16                     | 2    | 4                    | 14   | 16       | 10   | 9    | 1    | 16         | 15   | 88     | 89   |
| 1981   | 33                      | 0    | 10                     | 3    | 5                    | 36   | 7        | 0    | 15   | 22   | 16         | 13   | 86     | 74   |
| 1982   | 34                      | 16   | 13                     | 0    | 7                    | 28   | 9        | 0    | 10   | 22   | 18         | 35   | 91     | 101  |
| 1983   | 23                      | 41   | 14                     | 2    | 8                    | 12   | 14       | 0    | 8    | 3    | 19         | 8    | 86     | 66   |
| 1984   | 16                      | 2    | 12                     | 1    | 6                    | 3    | 4        | 1    | 9    | 0    | 13         | 20   | 60     | 27   |
| 1985   | 11                      | 0    | 9                      | 0    | 4                    | 3    | 4        | 1    | 7    | 0    | 7          | 8    | 42     | 12   |
| 1986   | 15                      | 26   | 16                     | 1    | 7                    | 8    | 7        | 1    | 11   | 6    | 13         | 12   | 69     | 54   |
| 1987   | 15                      | 0    | 15                     | 6    | 7                    | 9    | 10       | 4    | 13   | 0    | 18         | 12   | 78     | 31   |
| 1988   | 14                      | 5    | 10                     | 3    | 3                    | 11   | 4        | 2    | 7    | 0    | 12         | 0    | 50     | 21   |
| 1989   | 20                      | 12   | 13                     | 1    | 6                    | 17   | 10       | 4    | 10   | 9    | 10         | 5    | 69     | 48   |
| 1990   | 16                      | 4    | 14                     | 8    | 9                    | 16   | 12       | 11   | 5    | 10   | 16         | 2    | 72     | 51   |
| 1991   | 13                      | 1    | 23                     | 14   | 12                   | 32   | 15       | 6    | 13   | 8    | 16         | 5    | 92     | 66   |
| 1992   | 18                      | 2    | 16                     | 13   | 8                    | 22   | 12       | 5    | 9    | 12   | 14         | 3    | 77     | 57   |
| 1993   | 16                      | 9    | 14                     | 4    | 6                    | 19   | 14       | 8    | 7    | 8    | 11         | 8    | 68     | 56   |
| 1994   | 17                      | 5    | 23                     | 7    | 10                   | 33   | 10       | 14   | 7    | 10   | 11         | 13   | 78     | 82   |
| 1995   | 17                      | 0    | 12                     | 9    | 7                    | 39   | 17       | 11   | 7    | 9    | 12         | 8    | 72     | 69   |
| 1995-1996                                    | 28                      | 7    | 14                     | 5    | 12                   | 37   | 11       | 18   | 8    | 12   | 14         | 15   | 87     | 94   |
| 1997-1998                                    | 13                      | 50   | 12                     | 30   | 8                    | 17   | 29       | 12   | 12   | 17   | 15         | 29   | 90     | 155  |
| 1998-1999                                    | 15                      | 35   | 23                     | 10   | 17                   | 39   | 8        | 8    | 9    | 12   | 12         | 14   | 84     | 118  |
| 1999-2000                                    | 10                      | 20   | 12                     | 40   | 4                    | 33   | 10       | 10   | 8    | 0    | 16         | 24   | 60     | 127  |
| 2000-2001                                    | 17                      | 5    | 11                     | 21   | 7                    | 21   | 7        | 6    | 9    | 6    | 13         | 22   | 64     | 81   |
| 2001-2002                                    | 4                       | 20   | 10                     | 38   | 2                    | 47   | 7        | 3    | 4    | 0    | 12         | 5    | 39     | 113  |

Quellen: Loquet (1982, 98 u. 108) bis 1976, ab 1981 Autor auf der Basis von AN Statistiques.

<sup>a</sup>Für die Jahre 1977-1980 k.A., ab 1995-1996 wurde die Statistik auf die einjährige Session umgestellt, Reg. = Regierungsakteure, Exp. = Fachleute.



Tabelle 33: Anwendung des Artikels 49-1 C in der V. Republik

|          | Regierung             | Datum      | Motiv                                   | Stimmen   |
|----------|-----------------------|------------|---|-----------|
| I. LP    | Debré                 | 15.01.1959 | Regierungsprogramm/Investitur           | 453 : 56  |
|          | 8.1.1959-14.4.1962    | 13.10.1959 | Regierungserklärung (Algerien)          | 441 : 23  |
|          | Pompidou I            | 26.04.1962 | Regierungsprogramm/Investitur           | 259 : 128 |
|          | 14.4.1962-28.11.1962  |            |   |           |
| II. LP   | Pompidou II           | 13.12.1962 | Regierungsprogramm/Investitur           | 268 : 116 |
|          | 28.11.1962-8.1.1966   |            |   |           |
|          | Pompidou III          |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 8.1.1966-1.4.1967     |            |   |           |
| III. LP  | Pompidou IV           |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 6.4.1967-10.7.1968    |            |   |           |
| IV. LP   | Couve de Murville     |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 10.07.1968-20.06.1969 |            |   |           |
|          | Chaban-Delmas         |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 20.6.1969-5.7.1972    | 16.09.1969 | Regierungserklärung (allg.)             | 369 : 85  |
|          |                       | 15.10.1970 | Regierungserklärung (allg.)             | 382 : 89  |
|          |                       | 23.05.1972 | Regierungserklärung (allg.)             | 368 : 96  |
|          | Messmer I             |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 5.7.1972-8.3.1973     |            |   |           |
| V. LP    | Messmer II            | 10.04.1973 | Regierungsprogramm/Investitur           | 254 : 206 |
|          | 2.4.1973-27.2.1974    |            |   |           |
|          | Messmer III           |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 27.2.1974-27.5.1974   |            |   |           |
|          | Chirac I              | 06.06.1974 | Regierungsprogramm/Investitur           | 297 : 181 |
|          | 27.5.1974-25.8.1976   |            |   |           |
|          | Barre I               |            | keine Investiturabstimmung <sup>a</sup> |           |
|          | 25.8.1976-29.3.1977   |            |   |           |
|          | Barre II              | 28.04.1977 | Regierungsprogramm/Investitur           | 271 : 186 |
|          | 29.3.1977-31.3.1978   |            |   |           |
| VI. LP   | Barre III             | 20.04.1978 | Regierungsprogramm/Investitur           | 260 : 197 |
|          | 3.4.1978-13.5.1981    |            |   |           |
|          | Mauroy I              |            | — <sup>b</sup>                          |           |
|          | 21.5.1981-22.6.1981   |            |   |           |
| VII. LP  | Mauroy II             | 09.08.1981 | Regierungsprogramm/Investitur           | 302 : 147 |
|          | 22.6.1981-22.3.1983   | 07.10.1981 | Energiepolitik                          | 333 : 67  |
|          |                       | 23.06.1982 | Wirtschaftspolitik                      | 329 : 157 |
|          | Mauroy III            | 06.04.1983 | Regierungsprogramm/Investitur           | 323 : 155 |
|          | 22.3.1983-17.7.1984   | 19.04.1984 | Regierungserklärung (allg.)             | 329 : 156 |
|          | Fabius                | 24.07.1984 | Regierungsprogramm/Investitur           | 279 : 157 |
|          | 17.7.1984-20.3.1986   |            |   |           |
| VIII. LP | Chirac II             | 09.04.1986 | Regierungsprogramm/Investitur           | 292 : 285 |
|          | 20.3.1986-10.5.1988   | 07.04.1987 | Regierungserklärung (allg.)             | 294 : 282 |
|          | Rocard I              |            | — <sup>c</sup>                          |           |
|          | 10.5.1988-22.6.1988   |            |   |           |
| IX. LP   | Rocard II             |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 23.6.1988-16.5.1991   | 16.01.1991 | Mittlerer Osten                         | 523 : 43  |
|          | Cresson               |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 17.5.1991-2.4.1992    |            |   |           |
|          | Bérégovoy             |            | keine Investiturabstimmung              |           |
|          | 3.4.1992-29.3.1993    | 25.11.1992 | GATT                                    | 301 : 251 |
| X. LP    | Balladur              | 08.04.1993 | Regierungsprogramm/Investitur           | 457 : 81  |
|          | 29.3.1993-11.5.1995   | 15.12.1993 | GATT/Regierungserklärung                | 466 : 90  |

|         |                                  |                          |  |                       |
|---------|----------------------------------|--------------------------|--|-----------------------|
|         | Juppé I<br>17.5.1995-7.11.1995   | 23.05.1995               | Regierungsprogramm/Investitur                                | 447 : 85              |
|         | Juppé II<br>7.11.1995-2.6.1997   | 15.11.1995<br>02.10.1996 | Regierungsprogramm/Investitur<br>Regierungserklärung (allg.) | 463 : 87<br>464 : 100 |
| XI. LP  | Jospin<br>2.6.1997-6.5.2002      | 19.06.1997               | Regierungsprogramm/Investitur                                | 297 : 252             |
| XII. LP | Raffarin I<br>6.5.2002-17.6.2002 |                          | - <sup>d</sup>   |                       |
|         | Raffarin II<br>17.6.2002-        | 03.07.2002               | Regierungsprogramm/Investitur                                | 374 : 173             |

Quellen: Assemblée nationale (2001); AN Statistiques; s.a. bis 1981 Kimmel (1983, 177).

<sup>a</sup>Als „nachgeholte“ Investitur kann man den am 19.10.1976 abgestimmten Misstrauensantrag verstehen, der auf Basis des Art. 49.3 C eingebracht wurde, nachdem Premierminister Barre den Nachtragshaushalt („Barre-Plan“) mit der Vertrauensfrage verband; vgl. Kimmel (1983, 177).

<sup>b</sup>Übergangsregierung bis zur Neuwahl des Parlaments.

<sup>c</sup>Übergangsregierung bis zur Neuwahl des Parlaments.

<sup>d</sup>Übergangsregierung bis zur Neuwahl des Parlaments.

Tabelle 34: Anwendung der Artikels 49-2 C in der V. Republik

|            | Regierung         | 49.2 | Datum      | Issue <sup>a</sup>  | Ergebnis <sup>b</sup> |
|------------|-------------------|------|------------|---|-----------------------|
| I.<br>LP   | Debré             | 2    | 05.05.1960 | Agrarpolitik (Nichteinberufung der AN zu einer außerordentlichen Sitzung) | 122 (276)             |
|            |                   |      | 15.12.1961 | Regierungspolitik (ohne nähere Begründung)                                | 199 (276)             |
|            | Pompidou I        | 2    | 05.06.1962 | Algerienpolitik   | 113 (276)             |
|            |                   |      | 04.10.1962 | Verfassungsrevision (Direktwahl des Staatspräsidenten)                    | 280 (241)             |
| II.<br>LP  | Pompidou II       | 1    | 27.10.1964 | Agrarpolitik (Milchpreis)   | 209 (242)             |
|            | Pompidou III      | 1    | 20.04.1966 | Rückzug aus der NATO  | 137 (242)             |
| III.<br>LP | Pompidou IV       | 3    | 10.10.1967 | Sozialversicherung (Verordnungen nach Art. 38)                            | 207 (244)             |
|            |                   |      | 24.04.1968 | Zulassung von Werbesendungen im staatlichen Rundfunk (ORTF)               | 236 (244)             |
|            |                   |      | 22.05.1968 | Mai 1968  | 233 (244)             |
| IV.<br>LP  | Couve de Murville | -    | -          | -   | -                     |
|            | Chaban-Delmas     | 1    | 21.04.1971 | Regierungspolitik   | 95 (244)              |
|            | Messmer I         | 1    | 05.10.1972 | Regierungspolitik   | 94 (242)              |
| V.<br>LP   | Messmer II        | 2    | 09.10.1973 | Regierungspolitik   | 181 (246)             |
|            |                   |      | 25.01.1974 | Währungspolitik   | 208 (246)             |
|            | Messmer III       | -    | -          | -   | -                     |
|            | Chirac I          | 2    | 17.12.1974 | Wirtschafts- und Sozialpolitik  | 183 (246)             |
|            |                   |      | 09.04.1975 | Wirtschafts- und Sozialpolitik  | 183 (246)             |
|            | Barre I           | -    | -          | -   | -                     |
| Barre II   | -                 | -    | -          | -   |                       |
| VI.<br>LP  | Barre III         | 7    | 04.10.1978 | Wirtschafts- u. Sozialpolitik   | 199 (246)             |
|            |                   |      | 16.03.1979 | Wirtschafts- u. Sozialpolitik   | 86 (246)              |
|            |                   |      | 16.03.1979 | Wirtschafts- u. Sozialpolitik   | 200 (246)             |
|            |                   |      | 20.11.1979 | Regierungspolitik   | 202 (246)             |

|                         |             |            |             |  |                      |
|-------------------------|-------------|------------|-------------|--|----------------------|
|                         |             |            | 20.12.1979  | Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Westeuropa | 86 (246)             |
|                         |             |            | 27.02.1980  | Wirtschaftspolitik   | 199 (246)            |
|                         |             |            | 27.02.1980  | Wirtschaftspolitik   | 199 (246)            |
|                         | Mauroy I    | -          | -           | -  | -                    |
| VII.<br>LP              | Mauroy II   | 5          | 15.09.1981  | Wirtschafts- u. Sozialpolitik                                    | 154 (246)            |
|                         |             |            | 12.10.1981  | Wirtschafts-, Sozial- und Währungspolitik                        | 151 (246)            |
|                         |             |            | 16.12.1981  | Wirtschafts- u. Sozialpolitik                                    | 151 (246)            |
|                         |             |            | 23.06.1982  | Wirtschafts-, Sozial- und Währungspolitik                        | 157 (246)            |
|                         |             |            | 24.11.1982  | Militärpolitik   | 154 (246)            |
|                         | Mauroy III  | 2          | 12.10.1983  | Regierungspolitik  | 156 (245)            |
|                         |             |            | 14.12.1983  | Gesetzentwurf zum Presserecht                                    | 158 (246)            |
|                         | Fabius      | 1          | 24.04.1986  | Reform des Wahlsystems für die Wahlen zur AN                     | 160 (246)            |
| VIII.<br>LP             | Chirac II   | 1          | 11.06.1986  | Kündigungsschutz   | 251 (289)            |
|                         | Rocard I    | -          | -           | -  | -                    |
| IX.<br>LP               | Rocard II   | 6          | 09.12.1988  | Regierungspolitik  | 258 (286)            |
|                         |             |            | 16.05.1989  | Europapolitik  | 192 (289)            |
|                         |             |            | 06.06.1989  | Gesetzentwurf für das Ausländerrecht                             | 264 (289)            |
|                         |             |            | 09.05.1990  | Amnestiegesetz   | 262 (289)            |
|                         |             |            | 21.12.1990  | Regierungspolitik  | 218 (288)            |
|                         |             |            | 11.04.1991  | Regierungspolitik  | 261 (289)            |
|                         | Cresson     | 2          | 24.10.1991  | Wirtschaftspolitik   | 264 (289)            |
|                         |             |            | 11.02.1992  | Regierungspolitik  | 261 (289)            |
|                         | Bérégovoy   | 2          | 01.06.1992  | Gemeinsame Agrarpolitik  | 286 (289)            |
|                         |             | 26.10.1992 | Budget 1994 | 261 (286)  |                      |
| X.<br>LP                | Balladur    | 1          | 13.04.1994  | Regierungspolitik  | 90 (289)             |
|                         | Juppé I     | -          | -           | -  | -                    |
|                         | Juppé II    | 2          | 02.12.1995  | Wirtschafts- u. Sozialpolitik<br>Wirtschafts- u. Sozialpolitik   | 88 (284)<br>96 (281) |
| XI.<br>LP               | Jospin      | 2          | 29.04.1998  | Arbeitszeitverkürzung  | 253 (288)            |
|                         |             |            | 25.05.1999  | Regionalpolitik (Korsika)  | 252 (289)            |
| XII.<br>LP <sup>c</sup> | Raffarin I  | -          | -           | -  | -                    |
|                         | Raffarin II | 1          | 28.06.2003  | Rentenreform   | 176 (289)            |

Quellen: La documentation française (1998, 50); AN Statistiques.

<sup>a</sup>Die „provzierten“ oder „defensiven“ Misstrauensanträge nach Art. 49-3 C werden in Tabelle 35 verzeichnet.

<sup>b</sup>In der Klammer ist die für einen erfolgreichen Antrag notwendige Stimmzahl vermerkt.

<sup>c</sup>Daten bis 31.08.2003.

Tabelle 35: Anwendung des Artikels 49-3 C und „provozierte“ Misstrauensanträge in der V. Republik

|            | Regierung            | 49.3      |    | Datum                            | Issue  | 49.2 Ergebnis <sup>b</sup> |                                     |
|------------|----------------------|-----------|----|----------------------------------|--|----------------------------|-------------------------------------|
|            |                      | a         | b  |                                  |  | C <sup>a</sup>             |                                     |
| I.<br>LP   | Debré                | 4         | 4  | 25.11.1959                       | Haushaltsgesetz 1960<br>Militärprogramm („force de<br>frappe“) 1 Ls. | x                          | 109 (277)                           |
|            |                      |           |    | 21.10.1960                       |  | x                          | 207 (277)                           |
|            |                      |           |    | 18.11.1960                       |  | x                          | 214 (277)                           |
|            | Pompidou I           | 3         | 1  | 02.12.1960                       | Militärprogramm 2. Ls.   | x                          | 215 (277)                           |
|            |                      |           |    | 12.07.1962                       | Nachtragshaushalt 1962<br>(„force de frappe“) 1. Ls.                 | x                          | 206 (241)                           |
|            |                      |           |    | 23.07.1962                       | Nachtragshaushalt 1962 2.<br>Ls.                                     | -                          | -                                   |
| 24.07.1962 |                      |           |    | Nachtragshaushalt 1962 3.<br>Ls. | -  | -                          |                                     |
| II.<br>LP  | Pompidou<br>II       | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Pompidou<br>III      | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
| III.<br>LP | Pompidou<br>IV       | 3         | 3  | 18.05.1967                       | Sondervollmachten nach<br>Art. 38 C 1. Ls.                           | x                          | 236 (244)                           |
|            |                      |           |    | 07.06.1967                       | Sondervollmachten nach<br>Art. 38 C 2. Ls.                           | x                          | 246 (244)                           |
|            |                      |           |    | 14.06.1967                       | Sondervollmachten nach<br>Art. 38 C 3. Ls.                           | x                          | 237 (244)                           |
| IV.<br>LP  | Couve de<br>Murville | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Chaban-<br>Delmas    | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Messmer I            | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
| V.<br>LP   | Messmer II           | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Messmer III          | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Chirac I             | -         | -  | -                                | -  | -                          | -                                   |
|            | Barre I              | 1         | 1  | 15.10.1976                       | Nachtragshaushalt 1976<br>(Barre-Plan)                               | x                          | 181 (242)                           |
|            | Barre II             | 1         | -  | 15.06.1977                       | Direktwahl des Europaparlaments                                      | -                          | -                                   |
| VI.<br>LP  | Barre III            | 6         | 12 | 16.11.1979                       | Haushaltsgesetz 1980 1. Ls.  | xx                         | 199 (246)<br>201 (246)              |
|            |                      |           |    | 03.12.1979                       | Finanzierung Sozialversicherung                                      | xx                         | 200 (246)                           |
|            |                      |           |    | 13.12.1980                       | Haushaltsgesetz 1980<br>(CMP)  | xx                         | 198 (246)<br>197 (246)              |
|            |                      |           |    | 20.12.1980                       | Haushaltsgesetz 1980 Teil I<br>u. Gesamthaushalt (CMP)               | xx                         | 196 (246)<br>191 (246)<br>190 (246) |
|            |                      |           |    | 07.01.1980                       | Haushaltsgesetz 1980 (2.<br>Eingabe) I. Teil                         | xx                         | 202 (246)<br>202 (246)              |
|            |                      |           |    | 09.01.1980                       | Haushaltsgesetz 1980 (2.<br>Eingabe) II. Teil u. Gesamthaushalt      | xx                         | 192 (246)<br>190 (246)              |
|            |                      |           |    | Mauroy I                         | -  | -                          | -                                   |
|            | VII.<br>LP           | Mauroy II | 5  | 4                                | 26.01.1982   | Verstaatlichungen          | x                                   |
| 24.06.1982 |                      |           |    |                                  | Preisstabilität u. Einkommen<br>1. Ls. (u.a. Lohnstopp)              | x                          | 138 (246)                           |
| 09.07.1982 |                      |           |    |                                  | Preisstabilität u. Einkommen<br>2. Ls.                               | x                          | 146 (245)                           |

|             |            |    |   |            |  |   |           |
|-------------|------------|----|---|------------|--|---|-----------|
|             |            |    |   | 13.07.1982 | Preisstabilität u. Einkommen 3. Ls.  | x | 146 (245) |
|             |            |    |   | 23.11.1982 | Nordafrika (Amnestie) 2 Ls.  | - | -         |
|             | Mauroy III | 2  | 2 | 22.05.1983 | Privates Schulsystem   | x | 159 (246) |
|             |            |    |   | 05.07.1984 | Pressegesetz 2. Ls.  | x | 159 (246) |
|             | Fabius     | 4  | 1 | 07.09.1984 | Pressegesetz 3. Ls.  | x | 105 (246) |
|             |            |    |   | 11.12.1985 | Gesetz zur Arbeitszeitregelung 1. Ls.  | - | -         |
|             |            |    |   | 12.02.1986 | Gesetz zur Arbeitszeitregelung 2. Ls.  | - | -         |
|             |            |    |   | 27.02.1986 | Gesetz zur Arbeitszeitregelung 3. Ls.  | - | -         |
| VIII.<br>LP | Chirac II  | 8  | 7 | 13.05.1986 | Sondervollmachten nach Art. 38 C 1. Ls.  | x | 251 (289) |
|             |            |    |   | 20.05.1986 | Änderung des Wahlsystems für Wahlen zur AN (Wiedereinführung der Mehrheitswahl) 1. Ls. | x | 284 (289) |
|             |            |    |   | 28.05.1986 | Nachtragshaushalt 1986 1. Ls.  | x | 251 (289) |
|             |            |    |   | 24.07.1986 | Privatisierung 1. Ls.  | x | 245 (284) |
|             |            |    |   | 05.08.1986 | Presserecht 1. Ls.   | x | 234 (284) |
|             |            |    |   | 10.10.1986 | Wahlkreiseinteilung 1. Ls.   | x | 281 (288) |
|             |            |    |   | 22.10.1986 | Wahlkreiseinteilung (CMP)  | - | -         |
|             |            |    |   | 20.05.1987 | Gesetz zur Arbeitszeitregelung 1. Ls.  | x | 250 (289) |
|             | Rocard I   | -  | - | -          | -  | - | -         |
| IX.<br>LP   | Rocard II  | 27 | 5 | 15.12.1988 | Presserecht 2. Ls.   | - | -         |
|             |            |    |   | 21.12.1988 | Presserecht 3. Ls.   | - | -         |
|             |            |    |   | 28.04.1989 | X. Plan (1989-1992) 1. Ls.   | - | -         |
|             |            |    |   | 19.06.1989 | Öffentlich-rechtliches Fernsehen (gemeinsame Intendanz A2-FR3) 1. Ls.                  | - | -         |
|             |            |    |   | 01.07.1989 | Öffentlich-rechtliches Fernsehen (gemeinsame Intendanz A2-FR3) 2. Ls.                  | - | -         |
|             |            |    |   | 04.10.1989 | Militärprogramm (1990-1993) 1. Ls.   | x | 159 (288) |
|             |            |    |   | 20.10.1989 | Haushaltsgesetz 1990 1. Ls. (I. Teil)  | x | 240 (288) |
|             |            |    |   | 16.11.1989 | Haushaltsgesetz 1990 1. Ls. (II. Teil u. Gesamthaushalt)                               | x | 254 (288) |
|             |            |    |   | 27.11.1989 | Militärprogramm (1990-1993) 2. Ls.   | - | -         |
|             |            |    |   | 01.12.1989 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 1. Ls.  | - | -         |
|             |            |    |   | 06.12.1989 | Nachtragshaushalt 1989 1. Ls.  | - | -         |
|             |            |    |   | 14.12.1989 | Haushaltsgesetz 1990 2. Ls. (I. Teil)  | - | -         |
|             |            |    |   | 15.12.1989 | Militärprogramm (1990-1993) 3. Ls.   | - | -         |
|             |            |    |   | 15.12.1989 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 2. Ls.  | - | -         |
|             |            |    |   | 15.12.1989 | Haushaltsgesetz 1990 2. Ls. (II. Teil u. Gesamthaushalt)                               | - | -         |
|             |            |    |   | 19.12.1989 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 3. Ls.  | x | 265 (289) |
|             |            |    |   | 20.12.1989 | Nachtragshaushalt 1989 2. Ls.  | - | -         |

|         |             |   |   |            |  |   |           |
|---------|-------------|---|---|------------|--|---|-----------|
|         |             |   |   | 28.04.1990 | Statut der Finanzverwaltung Renault  | - | -         |
|         |             |   |   | 15.11.1990 | Haushaltsgesetz 1991 (Artikel 92-99 CSG) 1. Ls.  | x | 284 (289) |
|         |             |   |   | 20.11.1990 | Haushaltsgesetz 1991 (Gesamthaushalt) 1. Ls.   | - | -         |
|         |             |   |   | 04.12.1990 | Nachtragshaushalt 1990 3. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 07.12.1990 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 1. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 14.12.1990 | Haushaltsgesetz 1991 2. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 18.12.1990 | Haushaltsgesetz 1991 2. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 18.12.1990 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 2. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 20.12.1990 | Sozialversicherung u. Gesundheitspolitik 3. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 29.04.1991 | Krankenhausreform  | - | -         |
|         | Cresson     | 8 | 2 | 15.06.1991 | Wirtschafts- u. Finanzgesetzgebung 1 Ls.   | x | 265 (289) |
|         |             |   |   | 28.06.1991 | Wirtschafts- u. Finanzgesetzgebung 2 Ls.   | - | -         |
|         |             |   |   | 03.07.1991 | Wirtschafts- u. Finanzgesetzgebung 3 Ls.   | - | -         |
|         |             |   |   | 05.10.1991 | Gesundheitspolitik (Agence du Médicament) 1. Ls.   | - | -         |
|         |             |   |   | 18.10.1991 | Haushaltsgesetz 1992 (I. Teil) 1. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 15.11.1991 | Haushaltsgesetz 1992 1. Ls. (II. Teil u. Gesamthaushalt)                                   | x | 264 (289) |
|         |             |   |   | 05.12.1991 | Nachtragshaushalt 1991 2. Ls.  | - | -         |
|         |             |   |   | 13.12.1991 | Haushaltsgesetz 1992 2. Ls. (II. Teil u. Gesamthaushalt)                                   | - | -         |
|         | Bérégovoy   | 3 | 1 | 05.06.1992 | Gesundheitspolitik (Krankenversicherung)   | - | -         |
|         |             |   |   | 18.11.1992 | Haushaltsgesetz 1993 1. Ls. (II. Teil u. Gesamthaushalt)                                   | x | 257 (286) |
|         |             |   |   | 10.12.1992 | Rentenreform (Solidaritätsfonds) 1. Ls.  | - | -         |
| X. LP   | Balladur    | 1 | 1 | 30.06.1993 | Privatisierung 1. Ls.  | x | 81 (289)  |
|         | Juppé I     | - | - | -          | -  | - | -         |
|         | Juppé II    | 2 | 2 | 10.12.1995 | Reform der Sozialversicherung 1. Ls.   | x | 94 (287)  |
|         |             |   |   | 20.06.1996 | Statut France Télécom  | x | 96 (289)  |
| XI. LP  | Jospin      | - | - | -          | -  | - | -         |
| XII. LP | Raffarin I  | - | - | -          | -  | - | -         |
|         | Raffarin II | 1 | 1 | 12.02.2003 | Änderung des Wahlsystems für Regionalratswahlen u. Europawahlen sowie Parteienfinanzierung | x | 177 (288) |

Quellen: La documentation française (1998, 50); AN Statistiques.

<sup>a</sup>Ein Misstrauensantrag nach Art. 49-2 C wurde eingebracht (x). Bei unterschiedlichen Strategien der Oppositionsparteien kam es teilweise auch zu zwei Anträgen den gleichen Gesetzentwurf betreffend (xx).

<sup>b</sup>In der Klammer ist die für einen erfolgreichen Antrag notwendige Stimmenzahl vermerkt.

Tabelle 36: Regierungserklärungen mit und ohne Debatte nach Art. 132 GOAN und sonstige Debatten

| Legislaturperiode |           | 132 GOAN    |              |   |                                |
|-------------------|-----------|-------------|--------------|---|--------------------------------|
|                   |           | mit Debatte | ohne Debatte | Andere  | durschn. pro Jahr <sup>a</sup> |
| 1. LP             | 1958-1962 | k.A.        | k.A.         | -   | k.A.                           |
| 2. LP             | 1962-1967 | k.A.        | k.A.         | -   | k.A.                           |
| 3. LP             | 1967-1968 | 8           | 3            | -   | 4                              |
| 4. LP             | 1968-1973 | 12          | 2            | -   | 3                              |
| 5. LP             | 1973-1978 | 16          | -            | -   | 4                              |
| 6. LP             | 1978-1981 | 15          | 5            | -   | 5                              |
| 7. LP             | 1981-1986 | 14          | 1            | -   | 2,3                            |
| 8. LP             | 1986-1988 | 3           | -            | -   | 1                              |
| 9. LP             | 1988-1993 | 25          | -            | -   | 4,2                            |
| 10. LP            | 1993-1997 | 33          | -            | 31 <sup>b</sup> 2 <sup>c</sup> 3 <sup>d</sup> | 13,8                           |
| 11. LP            | 1997-2002 | 18          | -            | -   | 3                              |

Quelle: Kimmel (1983, 190) bis 1981; danach Autor auf Basis *AN Statistiques*.

<sup>a</sup> Nur Debatten mit Aussprache

<sup>b</sup> Zusätzlich wurde in der 10. LP eine sogenannte „wöchentliche Mitteilung“ der Regierung eingeführt.

<sup>c</sup> Ab November 1994 experimentierte man mit einer Debatte über „europäische Aktualität“, die allerdings nur zwei Mal durchgeführt wurde. Im Rahmen der Einführung der einjährigen Session 1995 wurden europäische Fragen dann wieder in der nun zwei mal wöchentlich organisierten Fragestunden debattiert.

<sup>d</sup> Seit der Einführung der einjährigen Sitzungsperiode wurden die Debatten über die „europäische Aktualität“ aufgegeben. Teilweise wird die ergänzende TO (Art. 48-3 C) für Debatten (nicht nur über europapolitische Materien) genutzt.

Tabelle 37: „Große“ und „kleine“ Konferenzen der Parlamentspräsidenten

|      | „Große Konferenzen“ | „kleine Konferenzen“   |
|------|---------------------|--|
| 1963 |                     | Straßburg  |
| 1973 |                     | Straßburg  |
| 1975 | Paris               |  |
| 1975 | Rom                 |  |
| 1976 | Bonn                |  |
| 1977 | Wien                |  |
| 1978 | Madrid              |  |
| 1981 |                     | Luxemburg  |
| 1982 | London              |  |
| 1983 |                     | Rom  |
| 1984 | Kopenhagen          |  |
| 1985 |                     | Paris  |
| 1986 | Lisabonne           |  |
| 1987 |                     | Luxemburg  |
| 1988 | Bern                |  |
| 1989 |                     | Madrid   |
| 1990 | Brüssel             |  |
| 1991 |                     | Berlin   |
| 1992 | Straßburg           |  |
| 1993 |                     | Dublin   |
| 1994 | Den Haag            |  |
| 1995 |                     | London sowie Paris   |
| 1996 | Budapest            |  |
| 1997 |                     | Helsinki   |
| 1998 | Stockholm           | Wien   |
| 1999 |                     | Lisabonne sowie 1. Euro-Med PPK, Palma de Mallorca und Bonn/Berlin außerord. Konferenz |
| 2000 | Straßburg           | Rom sowie 2. Euro-Med PPK, Alexandria  |
| 2001 |                     | Stockholm  |
| 2002 | Zagreb              | Madrid sowie 3. Euro-Med PPK, Athen und G8-PPK in Kingston/Ontario                     |

Quelle: Assemblée nationale (1998a, 149); Feldkamp *Datenhandbuch* (2005, 820f.) und Autor.



Tabelle 38: Freundschaftsgruppen und Gruppen mit internationaler Ausrichtung in der 11. Legislaturperiode

|  |    |
|--|----|
| Mittel- und Nordeuropa                       | 22 |
| Zentral-, Südosteuropa und baltische Staaten | 15 |
| Russland und Russische Föderation            | 12 |
| Nordamerika                                  | 3  |
| Mittel- und Südamerika, Karibik              | 12 |
| Südamerika                                   | 12 |
| Naher und Mittlerer Osten                    | 15 |
| Nordafrika                                   | 4  |
| Westafrika                                   | 16 |
| Zentral- und Ostafrika                       | 18 |
| Südafrika und Indischer Ozean                | 13 |
| Mittelasien und Südostasien                  | 18 |
| Ferner Osten                                 | 6  |
| Pazifik                                      | 5  |

*Quelle:* Autors auf der Basis von <http://www.assemblee-nat.fr>.

## A.2 Bundestag

Tabelle 39: Doppelmitgliedschaften im EP und BT

| 3.-7. LP<br>1957-1976 | 8. LP<br>1976-1980 | 9. LP<br>1980-1983 | 10. LP<br>1983-1987 | 11. LP<br>1987-1990 | 12. LP<br>1990-1994 | 13. LP<br>1994-1998 | 14. LP<br>1998-2002 |
|-----------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 81                    | 81 <sup>a</sup>    | 3                  | 1                   | 4                   | 6                   | -                   | -                   |

Quelle: Schindler *Datenhandbuch* (1999, 469); Feldkamp (2003, 11).

<sup>a</sup> Nach dem 17.7.1979 und der Konstituierung des ersten direkt gewählten Europäischen Parlaments gab es noch 28 Doppelmitgliedschaften.

Tabelle 40: Zahl der förmlich zugeleiteten Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag 1991-2002

| förmlich zugeleitete <sup>a</sup> ... |               |                     |
|---------------------------------------|---------------|---------------------|
|                                       | Ratsdokumente | Entschlüsseungen EP |
| 1991                                  | 473           | k.A.                |
| 1992                                  | 508           | k.A.                |
| 1993                                  | 434           | k.A.                |
| 1994                                  | 499           | 22                  |
| 1995                                  | 566           | 90                  |
| 1996                                  | 743           | 96                  |
| 1997                                  | 627           | 135                 |
| 1998                                  | 614           | 115                 |
| 1999                                  | 499           | 99                  |
| 2000                                  | 746           | 132                 |
| 2001                                  | 715           | 142                 |
| 2002                                  | 730           | 102                 |
| durschn. pro Jahr                     | 596           | 104                 |
| 13. LP                                | 2.522         | 430                 |
| 14. LP                                | 2.652         | 485                 |

Quelle: Autor nach Anfrage Europabüro.

<sup>a</sup> Ratsdokumente seit 24.01.1991 und Entschlüsseungen des EP seit 15.11.1994.

Tabelle 41: Sonderausschüsse, Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen im Deutschen Bundestag 1949-2002

|                         | 1. LP<br>1949-1953 | 2. LP<br>1953-1957 | 3. LP<br>1957-1961 | 4. LP<br>1961-1965 | 5. LP<br>1965-1969 | 6. LP<br>1969-1972 | 7. LP<br>1972-1976 | 8. LP<br>1976-1980 | 9. LP<br>1980-1983 |
|-------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Sonderausschüsse        | 2                  | 3                  | 0                  | 2                  | 1                  | 2                  | 2                  | 0                  | 0                  |
| Untersuchungsausschüsse | 9                  | 3                  | 0                  | 2                  | 2                  | 1                  | 2                  | 1                  | 1                  |
| Enquete-Kommissionen    | -                  | -                  | -                  | -                  | -                  | 2                  | 3                  | 2                  | 3                  |
|                         | <b>10. LP</b>      | <b>11. LP</b>      | <b>12. LP</b>      | <b>13. LP</b>      | <b>14. LP</b>      | <b>Gesamt</b>      |                    |                    |                    |
|                         | 1983-1987          | 1987-1990          | 1990-1994          | 1994-1998          | 1998-2002          | <b>1949-2002</b>   |                    |                    |                    |
| Sonderausschüsse        | 0                  | 1                  | 2                  | 0                  | 1                  | <b>16</b>          |                    |                    |                    |
| Untersuchungsausschüsse | 4                  | 2                  | 3                  | 2                  | 1                  | <b>33</b>          |                    |                    |                    |
| Enquete-Kommissionen    | 2                  | 5                  | 4                  | 5                  | 5                  | <b>31</b>          |                    |                    |                    |

Quelle: Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2022f.); Feldkamp (2003, 14).

Tabelle 42: Enquete-Kommissionen im Deutschen Bundestag von 1949-2002

|           | Enquete-Kommission   | Antragsteller  | Einsetzungsdatum         |
|-----------|--|--|--------------------------|
| 6.<br>LP  | Auswärtige Kulturpolitik   | CDU/CSU<br>Auswärtiger Ausschuss   | 18.03.1970               |
|           | Fragen der Verfassungsreform   | Abg. Dr. Carl Otto Lenz<br>CDU/CSU, SPD, FDP<br>Rechtsausschuss                            | 08.10.1970               |
| 7.<br>LP  | Auswärtige Kulturpolitik   | interfraktionell   | 22.02.1973               |
|           | Verfassungsreform<br>Frau u. Gesellschaft  | interfraktionell<br>CDU/CSU<br>Ausschuss für Jugend, Familie u.<br>Gesundheit              | 22.02.1973<br>08.11.1973 |
| 8.<br>LP  | Frau u. Gesellschaft   | interfraktionell   | 05.05.1977               |
|           | Zukünftige Kernenergiepolitik  | SPD, FDP, Abg. u. Fraktion der<br>CDU/CSU<br>Ausschuss für Forschung u.<br>Technologie     | 29.03.1979               |
| 9.<br>LP  | Neue Informations- u.<br>Kommunikationstechniken   | SPD, FDP<br>Innenausschuss   | 09.04.1981               |
|           | Jugendprotest im demokratischen Staat  | SPD, FDP<br>Ausschuss für Jugend, Familie u.<br>Gesundheit                                 | 26.05.1981               |
|           | Zukünftige Kernenergiepolitik  | SPD, FDP   | 26.05.1981               |
| 10.<br>LP | Chancen u. Risiken der Gentechnologie  | SPD, Die GRÜNEN<br>Ausschuss für Forschung u.<br>Technologie                               | 29.06.1984               |
|           | Einschätzung u. Bewertung von<br>Technologiefolgen; Gestaltung von<br>Rahmenbedingungen der technischen<br>Entwicklung                               | CDU/CSU, FDP, Die GRÜNEN,<br>SPD<br>Ausschuss für Forschung u.<br>Technologie              | 14.03.1985               |
| 11.<br>LP | Gefahren von AIDS u. wirksame Wege zu<br>ihrer Eindämmung  | SPD, CDU/CSU, FDP, Die<br>GRÜNEN<br>Ausschuss für Jugend, Familie,<br>Frauen u. Gesundheit | 08.05.1987               |
|           | Strukturreform der gesetzlichen<br>Krankenversicherung   | SPD, Die GRÜNEN  | 04.06.1987               |
|           | Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre  | CDU/CSU, FDP, Die GRÜNEN<br>Ausschuss für Umwelt,<br>Naturschutz u. Reaktorsicherheit      | 16.10.1987               |
|           | Gestaltung der technischen Entwicklung:<br>Technologiefolgen-Abschätzung u.<br>-Bewertung  | Die GRÜNEN, SPD, FDP<br>Ausschuss für Forschung u.<br>Technologie                          | 05.11.1987               |
|           | Zukünftige Bildungspolitik – Bildung<br>2000   | SPD, Die GRÜNEN, Ausschuss für<br>Bildung u. Wissenschaft                                  | 09.12.1987               |
| 12.<br>LP | Schutz der Erdatmosphäre   | CDU/CSU, SPD, FDP,<br>B90'GRÜNE  | 25.04.1991               |
|           | Schutz des Menschen u. der Umwelt –<br>Bewertungskriterien u. Perspektiven für<br>umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der<br>Industriegesellschaft | SPD<br>Ausschuss für Umwelt,<br>Naturschutz u. Reaktorsicherheit                           | 14.02.1992               |
|           | Aufarbeitung von Geschichte u. Folgen<br>der SED-Diktatur  | interfraktionell   | 12.03.1992               |
|           | Demographischer Wandel –<br>Herausforderungen unserer älter<br>werdenden Gesellschaft an den einzelnen<br>u. die Politik                             | SPD, CDU/CSU, FDP  | 16.10.1992               |
| 13.<br>LP | Schutz des Menschen u. der Umwelt –<br>Ziele u. Rahmenbedingungen einer<br>nachhaltig zukunftsverträglichen<br>Entwicklung                           | CDU/CSU, SPD, B90'GRÜNE,<br>FDP  | 01.06.1995               |
|           | Demographischer Wandel –<br>Herausforderungen unserer älter<br>werdenden Gesellschaft an den einzelnen<br>u. die Politik                             | CDU/CSU, SPD, B90'GRÜNE,<br>FDP  | 01.06.1995               |

|           |   |   |            |
|-----------|---|---|------------|
|           | Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit  | CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP   | 22.06.1995 |
|           | Zukunft der Medien in Wirtschaft u. Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft             | SPD, CDU/CSU, FDP<br>Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität u. Geschäftsordnung | 07.12.1995 |
|           | Sogenannte Sekten u. Psychogruppen  | SPD   | 09.05.1996 |
| 14.<br>LP | Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen u. Antworten  | SPD, CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP  | 14.12.1999 |
|           | Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements  | SPD, CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP  | 14.12.1999 |
|           | Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen u. die Politik | SPD, CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP  | 14.12.1999 |
|           | Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung u. der Liberalisierung                   | SPD, CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP  | 15.02.2000 |
|           | Recht u. Ethik der modernen Medizin   | SPD, CDU/CSU, B90'GRÜNE, FDP  | 22.03.2000 |

Quelle: Schindler *Datenhandbuch* (1999, II, 2252ff.), ab 14. LP eigene Zusammenstellung.

Tabelle 43: Kontakte mittels Anhörungen/Fachgesprächen des AfEU (12. LP)

| Fachgespräch bzw. Anhörung mit Personen aus <sup>a</sup> ... | Anzahl |
|--|--------|
| Kommission   | 19     |
| Europäisches Parlament                                       | 9      |
| Institutionen der EG/EU                                      | 10     |
| internationale Organisationen                                | 3      |
| Botschafter  | 14     |
| nationale Regierungen <sup>b</sup>                           | 11     |
| nationale Parlamente   | 1      |
| Wissenschaft   | 17     |
| Verbände   | 10     |
| nationale Verwaltungen                                       | 9      |
| Sonstige <sup>c</sup>  | 5      |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Angaben in *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., XVIII, 9f.); *AfEU Texte und Materialien* (2000ff., XXX, 8ff.).

<sup>a</sup> Die Tabelle basiert auf den Daten der Jahre 1999-2001. Gezählt wurden alle Kontakte im Rahmen von Anhörungen und sonstigen Fachgesprächen. In den meisten Sitzungen waren mehrere Personen geladen. Eingang gefunden haben auch die in den Ausschussberichten der genannten Jahrgänge unter der gleichen Rubrik vermerkten drei Gespräche im Obleutegremium (teilweise erweitert um andere Fachausschüsse und die Berichterstatter). Nicht berücksichtigt wurden die auswärtigen Beziehungen des Ausschusses, z.B. die gemeinsamen Sitzungen mit Europaausschüssen anderer nationaler Parlamente.

<sup>b</sup> Hierunter wurden auch drei ehemaliger Amtsinhaber gezählt.

<sup>c</sup> Hierunter wurde mit einer Zählung die Angabe „sämtliche zivilgesellschaftliche Akteure und Rechtsexperten bei der Anhörung zur Charta der Grundrechte“ aufgenommen.

Tabelle 44: Mitgliedschaften der Abgeordneten des AusWA in anderen Gremien des Bundestages in der 15. LP

|   | SPD  |      | CDU/CSU |      | BÜNDNIS90/<br>GRÜNE |      | FDP  |      | Gesamt |      |
|---|------|------|---------|------|---------------------|------|------|------|--------|------|
|   | ord. | stv. | ord.    | stv. | ord.                | stv. | ord. | stv. | ord.   | stv. |
| Auswärtiger Ausschuss <sup>a</sup>                                | 16   | 15   | 15      | 15   | 3                   | 3    | 3    | 3    | 37     | 36   |
| Fachausschüsse...   |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| EU-Ausschuss  | 1    | 5    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | 1      | 6    |
| Gesundheit und soziale Sicherung                                  | -    | 2    | -       | -    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 3    |
| Innenausschuss  | -    | 1    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Wirtschaft u. Arbeit  | -    | 1    | -       | 1    | -                   | -    | -    | 1    | -      | 3    |
| Verbraucherschutz, Ernährung u. Landwirtschaft                    | -    | -    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung                     | 1    | -    | -       | -    | -                   | -    | -    | 1    | 1      | 1    |
| Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit                          | -    | 2    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Haushaltsausschuss  | -    | -    | -       | 3    | -                   | -    | -    | 1    | -      | 4    |
| Kultur u. Medien  | -    | -    | -       | -    | 1                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| Rechtsausschuss   | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Sportausschuss  | 1    | -    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| Petitionsausschuss  | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Verteidigungsausschuss  | -    | 1    | -       | 1    | 1                   | 1    | -    | -    | 1      | 3    |
| Menschenrechte u. humanitäre Hilfe                                | 1    | 1    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | 1      | 2    |
| Tourismus   | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Unterausschüsse...  |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| Globalisierung u. Außenwirtschaft (AusAus)                        | 3    | -    | 1       | 1    | -                   | -    | -    | 1    | 1      | 5    |
| Vereinte Nationen (AusAus)  | 2    | 2    | 2       | 1    | 1                   | 1    | 1    | 1    | 6      | 5    |
| Abrüstung und Rüstungskontrolle (AusAus)                          | 3    | 1    | 2       | 1    | -                   | 1    | 1    | -    | 6      | 3    |
| Neue Medien (Kultur u. Medien)                                    | -    | -    | -       | -    | -                   | -    | -    | 1    | -      | 1    |
| Weiterentwicklung der Inneren Führung... (Verteidigungsausschuss) | -    | -    | -       | -    | 1                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| parlamentarische Versammlungen...                                 |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| OSZE  | 3    | 2    | 2       | -    | 1                   | 1    | -    | -    | 6      | 3    |
| NATO  | 1    | 2    | 1       | -    | -                   | 1    | 1    | 1    | 3      | 4    |
| WEU   | -    | 2    | 3       | 1    | 1                   | 2    | -    | 1    | 4      | 6    |
| Europarat   | -    | 2    | 3       | 1    | 1                   | 2    | -    | 1    | 4      | 6    |

Tabelle 44: Forts. Mitgliedschaften der Abgeordneten des Auswärtigen Ausschusses ...

|  | SPD  |      | CDU/CSU |      | BÜNDNIS90/<br>GRÜNE |      | FDP  |      | Gesamt |      |
|--|------|------|---------|------|---------------------|------|------|------|--------|------|
|  | ord. | stv. | ord.    | stv. | ord.                | stv. | ord. | stv. | ord.   | stv. |
| Sonstige ...                                   |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| Delegation interparlamentarische Gruppe        | 3    | -    | -       | -    | 1                   | -    | -    | -    | 4      | -    |
| Untersuchungsausschüsse                        | -    | -    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Gemeinsamer Ausschuss                          | -    | 1    | -       | 2    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 4    |
| Schriftführer(in)                              | 1    | -    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| Parlamentarisches Kontrollgremium              | 1    | -    | 1       | -    | -                   | -    | -    | -    | 2      | -    |
| Gremium nach §41 Abs. 5 Außenwirtschaftsgesetz | 1    | -    | 2       | -    | -                   | -    | -    | -    | 3      | -    |
| Vermittlungsausschuss                          | -    | -    | 1       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | -    |

Quelle: Autor auf Basis der Abgeordnetenporträts in <http://www.bundestag.de>.

<sup>a</sup> Aufgenommen wurden Gremien, in denen die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses zusätzlich ordentliche (ord.) oder stellvertretende (stv.) Mitglieder sind.

Tabelle 45: Mitgliedschaften der Abgeordneten des AFEU in anderen Gremien des Bundestages in der 15. LP

|  | SPD  |      | CDU/CSU |      | BÜNDNIS90/<br>GRÜNE |      | FDP  |      | Gesamt |      |
|--|------|------|---------|------|---------------------|------|------|------|--------|------|
|  | ord. | stv. | ord.    | stv. | ord.                | stv. | ord. | stv. | ord.   | stv. |
| EUA <sup>a</sup>                                 | 14   | 14   | 13      | 13   | 3                   | 3    | 3    | 3    | 33     | 33   |
| <i>Fachausschüsse...</i>                         |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| Auswärtiger Ausschuss                            | 1    | 2    | -       | 2    | -                   | 1    | -    | -    | 1      | 5    |
| Gesundheit und soziale Sicherung                 | -    | -    | -       | -    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 1    |
| Innenausschuss                                   | 1    | 2    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | 1      | 3    |
| Familie, Senioren, Frauen u. Jugend              | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Wirtschaft u. Arbeit                             | -    | 3    | -       | 2    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 6    |
| Verbraucherschutz, Ernährung u. Landwirtschaft   | 1    | -    | -       | -    | 1                   | -    | -    | -    | 2      | -    |
| Verkehr, Bau, Wohnungswesen                      | 1    | 1    | -       | -    | 1                   | -    | -    | 2    | 2      | 3    |
| Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung    | -    | -    | -       | -    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 1    |
| Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit         | -    | 1    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Haushaltsausschuss                               | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Kultur u. Medien                                 | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Rechtsausschuss                                  | 1    | -    | -       | 3    | -                   | 1    | -    | 1    | 1      | 5    |
| Sportausschuss                                   | -    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Petitionsausschuss                               | -    | 1    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Verteidigungsausschuss                           | 1    | -    | 1       | -    | -                   | -    | -    | -    | 2      | -    |
| Bildung, Forschung, Technologiefolgenabschätzung | -    | -    | -       | 2    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Finanzausschuss                                  | -    | -    | -       | 1    | -                   | -    | -    | -    | -      | 1    |
| Menschenrechte u. humanitäre Hilfe               | -    | -    | -       | 1    | -                   | -    | -    | 1    | -      | 2    |
| <i>Unterausschüsse...</i>                        |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| Globalisierung u. Außenwirtschaft (AusAus)       | -    | -    | -       | -    | -                   | 1    | -    | -    | 1      | -    |
| <i>parlamentarische Versammlungen...</i>         |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| OSZE   | -    | -    | -       | -    | 2                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| NATO   | 1    | 1    | -       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | 1    |
| WEU  | 2    | 1    | -       | 1    | 1                   | -    | 1    | -    | 4      | 2    |
| Europarat  | 2    | 1    | -       | 1    | 1                   | -    | 1    | -    | 4      | 2    |



Tabelle 45: Forts. Mitgliedschaften der Abgeordneten des EU-Ausschusses...

|   | SPD  |      | CDU/CSU |      | BÜNDNIS90/<br>GRÜNE |      | FDP  |      | Gesamt |      |
|---|------|------|---------|------|---------------------|------|------|------|--------|------|
|   | ord. | stv. | ord.    | stv. | ord.                | stv. | ord. | stv. | ord.   | stv. |
| Sonstige Gremien ...                    |      |      |         |      |                     |      |      |      |        |      |
| Delegation interparlamentarische Gruppe | -    | -    | -       | 2    | -                   | -    | -    | -    | -      | 2    |
| Untersuchungsausschüsse                 | -    | -    | 1       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| Enquete-Kommission                      | -    | -    | -       | -    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 1    |
| Ältestenrat                             | -    | -    | 1       | -    | -                   | -    | -    | -    | 1      | -    |
| Gemeinsamer Ausschuss                   | -    | -    | -       | 2    | -                   | 1    | -    | -    | -      | 3    |
| Schritfführer(in)                       | -    | -    | -       | -    | -                   | -    | 1    | -    | 1      | -    |

Quelle: Autor auf Basis der Abgeordnetenporträts in <http://www.bundestag.de>.

<sup>a</sup> Aufgenommen wurden alle Gremien, in denen die Mitglieder des EU-Ausschusses zusätzlich ordentliche (ord.) oder stellvertretende (stv.) Mitglieder sind.



Tabelle 46: Forts. Inhalte von Regierungserklärungen ...

| Sonstiges                                | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0   | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 <sup>c</sup> | 4  |  |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|---|---|---|---|---|---|----------------|----|--|
| Regierungserklärungen gesamt             | 27 | 15 | 8  | 10 | 24 | 25 | 38 | 22 | 16 | 49 | 38 | 35 | 46 | 60 | 413 |   |   |   |   |   |   |                |    |  |
| doppelte Zählung                         | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | - | - | - | - | - | - | 15             | 18 |  |
| transnationale Politik <sup>d</sup> in % | 41 | 53 | 75 | 40 | 63 | 48 | 53 | 41 | 69 | 27 | 39 | 57 | 53 | 59 | 49  |   |   |   |   |   |   |                |    |  |

Quelle: Bis zur 12. LP Zahlen aus Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 1210f.) mit eigenen Ergänzungen, danach Autor auf der Basis des DIP.

<sup>a</sup>Die Zahlen der Tabelle können nur als Annäherungswerte verstanden werden, insofern sie nur die jeweiligen Schwerpunkte der Regierungserklärungen verdeutlichen. Für die 13. und 14. LP wurden Mehrfachzählungen vorgenommen, da z.B. Regierungserklärungen zur Weltklimakonferenz von Kioto sowohl als „Auswärtiges“ bzw. „Globalisierung“ als auch als „Umweltschutz“ einzustufen sind. Vielfach ist eine eindeutige Zuordnung zu einem Themenbereich demnach nicht (oder nicht mehr) gegeben. Exemplarisch für diese Situation ist die Erklärung der Bundesregierung zu den gewalttätigen Aktionen aus Anlaß der Verhaftung des PKK-Vorsitzenden Abdullah Öcalan (BT-Dr. 14/20 – Plenarprotokoll 23.02.1999). Das Problem betraf die innere Sicherheit (Ausschreitungen vor dem israelischen Generalkonsulat in Berlin), Auswärtiges (Beziehungen zur Türkei), die Zusammenarbeit in der EU (Bekämpfung des Terrorismus) und die Rechtspolitik (Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts). Siehe zu den Details bis zur 13. LP die Fußnoten in Schindler *Datenhandbuch* (1999, I, 1210f.).

<sup>b</sup>Darunter „50 Jahre Marshallplan“ und „Der Beitrag der deutschen Heimatvertriebenen zum Wiederaufbau in Deutschland und zum Frieden in Europa“.

<sup>c</sup>Darunter „Zukunftsprogramm 2000“ und „50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention“.

<sup>d</sup>Die allgemeinen Regierungserklärungen wurden im Bereich der transnationalen Politik mitgerechnet, da sie gewöhnlich auch auf die Außen- und Europapolitik eingehen.

Tabelle 47: Delegationsreisen der Ausschüsse in der 14. LP

| Ausschuss <sup>a</sup>                            | Europa     | Nord-<br>amerika | Mittel-/<br>Süd-am. | Afrika    | Naher<br>Osten | Asien     | Austr. /<br>Neuseel. | Gs.        |
|---|------------|------------------|---------------------|-----------|----------------|-----------|----------------------|------------|
| Auswärtiger Ausschuss                             | 16         | 5                | -                   | 3         | 1              | 4         | -                    | <b>29</b>  |
| Haushaltsausschuss                                | 4          | 3                | 3                   | 4         | 1              | 7         | 2                    | <b>24</b>  |
| Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung    | 2          | 3                | 4                   | 6         | 1              | 5         | -                    | <b>21</b>  |
| EUA (auch COSAC)                                  | 20         | -                | -                   | -         | -              | -         | -                    | <b>20</b>  |
| Innenausschuss                                    | 9          | 2                | -                   | 2         | -              | 1         | -                    | <b>14</b>  |
| Verteidigungsausschuss                            | 9          | -                | -                   | 2         | -              | 1         | -                    | <b>13</b>  |
| Familie, Senioren, Frauen u. Jugend               | 8          | 3                | -                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>12</b>  |
| Menschenrechte und humanitäre Hilfe               | 7          | 1                | 1                   | -         | -              | 3         | -                    | <b>12</b>  |
| Finanzausschuss                                   | 7          | 2                | 1                   | 1         | -              | 1         | -                    | <b>12</b>  |
| Enquete-Kommissionen                              | 4          | 4                | 1                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>10</b>  |
| Umwelt, Naturschutz u Reaktorsicherheit           | 6          | 1                | 1                   | 2         | -              | -         | -                    | <b>10</b>  |
| Wirtschaft u. Technologie                         | 4          | 2                | 1                   | 1         | 1              | -         | -                    | <b>9</b>   |
| Sonstige Delegationen                             | 4          | 4                | -                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>9</b>   |
| Ausschuss für Tourismus                           | 3          | 1                | -                   | 1         | 2              | 2         | -                    | <b>9</b>   |
| Bildung Forschung u. Technologiefolgenabschätzung | 5          | 2                | 1                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>9</b>   |
| Verbraucherschutz, Ernährung u Landwirtschaft     | 7          | -                | -                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>8</b>   |
| Rechtsausschuss                                   | 3          | 1                | 1                   | -         | -              | 2         | -                    | <b>7</b>   |
| Verkehr, Bau u. Wohnungswesen                     | 4          | 1                | -                   | -         | -              | 2         | -                    | <b>7</b>   |
| Kultur u. Medien                                  | 3          | -                | 1                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>5</b>   |
| Arbeit u. Sozialordnung                           | 4          | -                | -                   | -         | -              | 1         | -                    | <b>5</b>   |
| Gesundheit  | 3          | 2                | -                   | -         | -              | -         | -                    | <b>5</b>   |
| Angelegenheiten der neuen Länder                  | 3          | 1                | -                   | -         | -              | -         | -                    | <b>4</b>   |
| Petitionsausschuss                                | 3          | -                | -                   | 1         | -              | -         | -                    | <b>4</b>   |
| Sportausschuss                                    | 1          | 2                | -                   | -         | -              | -         | 1                    | <b>4</b>   |
| Wahlprüfung, Immunität u. GO                      | 2          | -                | -                   | -         | -              | -         | -                    | <b>2</b>   |
| <b>Gesamt</b>                                     | <b>141</b> | <b>40</b>        | <b>15</b>           | <b>23</b> | <b>6</b>       | <b>35</b> | <b>3</b>             | <b>264</b> |

Quelle: Autor auf der Basis von BT-Dr. 14/4851 und 14/9997.

<sup>a</sup>Es wurden nur Reisen von Ausschussdelegationen gezählt, nicht die Anzahl der besuchten Länder. Die Tabelle gibt deshalb nur einen Annäherungswert über die Häufigkeit von Besuchen in den verschiedenen Weltregionen. Die Delegationsreisen der Unterausschüsse sind den jeweiligen Hauptausschüssen zugewiesen. Bei aus mehreren Ausschüssen zusammen gesetzten Delegationen wurde jeweils eine Zählung pro Ausschuss vorgenommen. Die periodisch stattfindenden parlamentarischen Versammlungen wurden nicht aufgenommen.

# Anhang B

## Synthèse

### Introduction

Le cadre de la nation favorisait depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, avec des frontières fixes, la mise en œuvre du principe de la souveraineté populaire et du principe de constitutionnalité – et, avec eux, la mise en œuvre de structures démocratiques. L'espace national devint alors le lieu idéal où la société pouvait se définir elle-même<sup>1</sup>. Or, au cours des cinquante dernières années, avec « l'eupérisation » et la mondialisation, les frontières de l'État-nation sont devenues de plus en plus perméables. Dans ces processus fortement marqués par l'économie et par les structures de marché, les États ont sauvegardé leur souveraineté formelle, mais perdu en partie leur souveraineté matérielle : avec l'intégration dans des unités plus grandes (UE, OMC, ONU et al.), l'impact des normes et valeurs développées à l'échelle supranationale a pris de plus en plus d'importance. Cette évolution a donné lieu à une interprétation qui met en doute la capacité des parlements nationaux à sauvegarder leurs fonctions dans ce nouveau cadre de gouvernance. Le débat autour du « déclin des parlements » ne date cependant pas d'hier – il est aussi vieux que le système représentatif moderne et ressurgit à chaque mouvement de modernisation du régime parlementaire (évolution vers un gouvernement des partis et vers l'État providence). Les adeptes de cette thèse ont formulé leurs théories par rapport aux concepts normatifs basés sur une comparaison historique du développement institutionnel. Au centre de leur pensée se trouvait la fonction législative, qui serait marquée par l'autonomie décisionnelle des chambres. Cette idée est nourrie par deux notions historiques qui sont responsables de l'introduction de la législation au catalogue de travail du parlement : le principe de la souveraineté populaire et le modèle parlementaire anglais. Toutes deux ont contribué à l'idée que la représentation nationale est le lieu légitime de la décision politique, elle apparaît alors comme omnipotente et comme « une sorte de tabernacle où la souveraineté se trouvait déposée [...] »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Habermas (1998).

<sup>2</sup> Avril (1976 [1972], 7).

Avec le développement de la gouvernance transnationale et supranationale, les parlements nationaux se sont éloignés de cet idéal. Toutefois, les institutions parlementaires ont aussi constitué une « espèce à succès („*erfolgreiche Spezies*“) » (Patzelt) tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle. Là où elles n'existaient pas, elles ont été introduites et là où elles existaient elles ont perduré. Ainsi, ces institutions ont prouvé à plusieurs reprises leur faculté d'adaptation et ont apporté, au cours du processus d'institutionnalisation de l'époque moderne, des avantages aux systèmes politiques (démocratiques) en termes de durée et de développement. Aussi, après le colonialisme et le communisme, les structures démocratiques ont-elles essaimé dans le monde entier, entraînant les parlements dans leur sillage et, à l'instar du consensus sur l'économie de marché, le parlement s'est imposé dans le discours de la démocratie. On peut donc parler, à propos du siècle écoulé, d'un « siècle des parlements » (Boynton). La discussion scientifique a cependant établi des doutes sérieux quant aux capacités des parlements à traiter les questions transnationales, de sorte que le succès des institutions parlementaires pourrait aussi bien ne s'avérer qu'une victoire à la Pyrrhus.

L'intérêt de cette étude se trouve dans l'examen de la thèse du déclin à l'aide d'une comparaison entre le Bundestag et l'Assemblée nationale. L'hypothèse de travail est que les processus de mondialisation et « d'européisation » changent les conditions de fonctionnement du régime parlementaire et, par-là même, celles du parlementarisme. La question est de savoir comment les parlements s'adaptent aux nouvelles conditions cadres de la gouvernance dans un système à plusieurs niveaux (régional, national, européen, mondial) et quelles fonctions peuvent leur être attribuées dans un tel régime. La problématique est étayée par la faiblesse présumée des acteurs parlementaires en ce qui concerne la soi-disant politique étrangère, d'autant plus que les compétences pour l'exécution de cette dernière sont traditionnellement attribuées à l'exécutif.<sup>3</sup>

### **Encadrement de la problématique et méthodes**

En combinant trois approches, relatives respectivement à la théorie des systèmes, la théorie de l'influence et la théorie de la démocratie, l'étude examine si et de quelle manière l'évolution des deux parlements est induite de l'extérieur et quelle peut être leur influence (potentielle) sur les acteurs trans- ou supranationaux. La recherche est basée *premièrement* sur une conception fonctionnelle structurelle. Celle-ci a plusieurs avantages : elle permet l'identification de quatre fonctions parlementaires à l'aide de catalogues de fonctions trouvés dans la littérature – contrôle, législation, représentation, légitimation – la fonction-clé étant la « légitimation par représentation ». La discussion et le développement d'une théorie du contrôle (*Kontrolltheorie*) permet, de plus, l'établissement d'un

<sup>3</sup> Cf. dans l'histoire des idées politiques Locke (1992, II, §145ff.); Montesquieu (1951, XI, ch. VI).

modèle de phase (recherche de l'information, traitement de l'information et évaluation) et d'une typologie multidimensionnelle de contrôle, opérationnalisée pour ce travail : (a) niveau de contrôle (horizontal/vertical), (b) institutionnalisation du contrôle (formel/informel), (c) effet produit (direct/indirect), (d) étendue (contrôle de la performance [*Sach- bzw. Leistungskontrolle*]) ou de l'orientation (*Richtungskontrolle*), (e) moment du contrôle (*ex-ante*, simultané, *ex-post*). *Deuxièmement*, l'étude conceptualise à l'aide du *new institutionalism* et de son approche spécifiquement basée sur les acteurs, le terme d'*influence* et remplace ainsi les catégories « souveraineté » et « autonomie » – telles qu'elles sont formulées par la théorie de l'État. L'*influence parlementaire* signifie dans cette perspective à la fois « pouvoir » (p. ex. position de veto, décision finale) et « autorité » (p. ex. conviction par discours ou dialogue).

À l'aide de ces données, le travail étudie à la manière d'une analyse corrélatrice la répercussion du système à plusieurs niveaux sur les caractéristiques structurelles des parlements. Pour cela, les variables supra- et transnationale seront définies comme indépendantes – on peut estimer qu'elles exercent en quantité et qualité des effets semblables au Bundestag et à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, en tant qu'étude d'influence, ce travail étudie les possibilités d'influence des deux parlements au niveau trans- et supranational sur la base de leurs (a) structures de spécialisation (commissions), (b) structures publiques (séance publique) et (c) structures de réseaux (« politique parlementaire étrangère »). Il associe par conséquent l'environnement constitutionnel, les caractéristiques structurelles et le « output » (fonctions) des parlements. Il s'agit ici d'examiner les relations entre la politique à plusieurs niveaux, le régime de gouvernement national et l'organisation interne du Bundestag et de l'Assemblée nationale, l'objectif étant de dégager des ressemblances et des différences dans les structures et la pratique de la politique transnationale des deux assemblées. Celle-ci est définie dans un sens large pour tous les processus et structures qui dépassent les frontières de l'État-nation ou y pénètrent.

Les aspects empiriques et théoriques du sujet seront examinés simultanément. *Primo*, plusieurs approches explicatives pour l'influence des parlements sur la politique transnationale seront évaluées (chap. 1) ; *secundo*, la question des différences constitutionnelles au sein des deux systèmes politiques (chap. 2) et *tertio*, celle de l'évolution des fonctions des parlements dans un système complexe à plusieurs niveaux sera posée (chap. 3). Une combinaison des aspects normatifs et empiriques est nécessaire car les énoncés normatifs relatifs à l'exécution des fonctions des parlements ne sont possibles qu'à condition de prendre en compte les possibilités réelles (empiriques) des acteurs parlementaires. Le problème théorique se pose alors, d'une part, dans l'association des fonctions et des structures appropriées qui permettent leur exécution et, d'autre part, dans l'évaluation des chances d'influence des parlements nationaux sur les politiques publiques qui ne remplissent plus les conditions de congruence mais requièrent cependant une légitimation démocratique.

Comme pour tout travail de cette importance, les méthodes utilisées requièrent une attention particulière et leur choix doit être expliqué. La principale peut être déduite du titre même du travail : la comparaison a été établie sur la base du *most-similar-case* – c'est-à-dire une étude de deux cas similaires – car les institutions observées sont toutes deux relativement nouvelles et issues des régimes parlementaires, possèdent toutes deux une longue tradition d'intégration avec la CEE/UE et subissent toutes deux une influence semblable du niveau supra- et transnational. En même temps, des différences devraient pouvoir être constatées car l'Assemblée nationale a été conçue comme un parlement « faible » et le Bundestag comme un parlement « fort » dans leurs systèmes politiques respectifs. Un changement institutionnel ne peut cependant être prouvé sans analyse diachronique. Par conséquent une prise en compte de la variable historique dans l'étude s'impose : elle ressort en particulier de la description du contexte (chap. 2) et de l'analyse des trois variables d'influence (chap. 3). Parallèlement, ce travail se concentre sur les années 1990, ce qui se justifie à la fois par une nouvelle qualité du niveau d'interdépendance avec le renforcement de l'intégration européenne (*Acte Unique Européen, Traité de Maastricht*) et par la fin du conflit est-ouest (élargissement du capitalisme et libre échange mondial).

Un début d'explication du comportement institutionnel est alors possible avec, d'une part, l'exploitation de la littérature secondaire comme des sources et, d'autre part, l'analyse quantitative et qualitative des statistiques parlementaires. Ces méthodes présentent cependant un inconvénient majeur puisqu'elles ne permettent guère de description des procédures informelles. C'est pourquoi des interviews avec des fonctionnaires des parlements et des députés complètent ces informations. Les derniers ont été choisis selon leurs fonctions dans les commissions observées – présidents ou vice-présidents. Du fait de ces interviews qualitatives, le nombre de personnes entendues est relativement limité, mais en même temps, tout porte à considérer leurs propos comme représentatifs. On retrouve ces méthodes dans les trois étapes du plan, à chaque fois dans des proportions différentes : dans une première partie systématique générale et une deuxième partie descriptive analytique sont émises, à l'aide d'une revue de la littérature (chap. 1) et d'une description de l'environnement constitutionnel (chap. 2), les hypothèses qui sont soumises, dans une troisième partie empirique analytique, à une évaluation à l'aide de l'étude comparative des trois structures d'influence identifiées (spécialisation, structures publiques et réseaux) dans les deux parlements (chap. 3). Ce plan permet de trouver une réponse aux questions suivantes :

- Quelle a été la réaction des deux parlements, au sein de leurs régimes respectifs, à « l'eupérisation » et à la mondialisation (changements) ? Y a-t-il eu une adaptation des structures parlementaires, des instruments et des procédures pour le traitement des questions transnationales ?



- Quelles fonctions les parlements peuvent-ils exercer dans la politique transnationale via leurs structures de spécialisation, leurs structures publiques et leurs structures de réseaux ?
- Quel effet un changement éventuel dans l'exercice des fonctions parlementaires a-t-il sur le régime parlementaire ? Peut-on parler d'un déclin de la démocratie parlementaire et/ou du parlementarisme ?

## Hypothèses

On suppose les processus suivants de changement des fonctions des parlements :

(1) *Fonction de contrôle* : la recherche cybernétique (*Steuerungsforschung*) comme la recherche sur l'intégration européenne et sur la mondialisation ont prouvé que les structures de gouvernance au niveau (national et) transnational sont des structures de réseaux, ce qui laisse supposer que les parlements ont réagi à l'internationalisation par la tentative d'une formation en réseau (transnational) renforcée.

(2) *Fonction législative* : seule une influence limitée est accordée aux acteurs parlementaires en ce qui concerne les questions transnationales – les parlements n'interviennent généralement qu'*ex-post*, le consensus à propos des traités internationaux est relativement élevé et les députés ne manifestent souvent qu'un intérêt limité pour ces questions. De même, l'influence matérielle des parlements semble diminuer puisque de nombreuses normes doivent être « transposées » de « l'extérieur » ou prises en compte dans la législation. On peut donc supposer que l'influence au niveau transnational est plus présente dans d'autres structures de participation parlementaire. Comme les pertes d'influence matérielle ne peuvent être, sinon compensées, du moins réduites qu'au moyen d'un meilleur contrôle parlementaire, on peut également supposer que les deux parlements tentent de renforcer leurs mécanismes de contrôle formels et informels.

(3) *Fonction de représentation* : avec la limitation des possibilités de gouvernance nationale et la multiplication des acteurs et des *issues*, dues à l'importance croissante des organisations internationales et à la dynamique inhérente des processus économiques, il devient plus difficile pour les parlements de transposer les intérêts des citoyens en politique publique selon le modèle *demand-input*. On peut par conséquent supposer, d'après Boynton, que les acteurs parlementaires tendent de plus en plus à remplacer le modèle de représentation *acting-out* par un modèle *acting-to*, dans une tentative de renforcement de la fonction d'information et de la fonction pédagogique des parlements – ce qui laisse à son tour supposer une orientation renforcée vers les structures de contrôle parlementaire susceptibles de toucher l'opinion publique.

(4) *Fonction de légitimation* : en ce qui concerne la gouvernance supranationale, les structures démocratiques et parlementaires ne sont que faiblement développées. Par conséquent, les parlements nationaux n'apparaissent pas non plus qualifiés pour les systèmes de négociations internationales. L'importance

croissante de ces derniers laisse donc supposer que la fonction de légitimation ne peut plus être exercée comme c'était le cas dans les « États constitutionnels clos ». En d'autres termes, la *légitimation formelle*, exercée au moyen de droits de veto, se modifie progressivement au profit d'une *légitimation latente*, exercée au moyen des fonctions de contrôle et des fonctions symboliques.

L'analyse contextuelle relie ces quatre hypothèses aux deux cas étudiés par l'examen de l'environnement constitutionnel des deux parlements. Cette approche est heuristiquement justifiée dans la mesure où l'exercice des fonctions parlementaires et leurs changements sont en très grande partie dus au cadre constitutionnel. Le principal résultat de cette analyse est la constatation d'une différenciation verticale et horizontale croissante dans les deux systèmes politiques ; elle se manifeste à travers l'importance, elle aussi croissante, des acteurs dans les processus décisionnels, aussi bien verticalement, vers le haut (organisations internationales) comme vers le bas (régions, gouvernements des Länder), qu'horizontalement (cours constitutionnelles). Trois variables semblent influencer particulièrement le comportement des institutions : (1) *le degré de fédéralisme* : les structures fédérales moins développées dans la culture politique française permettent plus difficilement à l'Assemblée nationale d'adapter les structures de contrôle à l'importance croissante de la politique transnationale, alors que le Bundestag rencontre moins de difficultés ; (2) *le degré d'autonomie (des parlements)* : l'autonomie plus importante du Bundestag lui permet d'exercer ses fonctions de contrôle plus efficacement que l'Assemblée nationale, et ce également au niveau transnational ; (3) *le degré de consensus* : dans de nombreux cas, la politique transnationale est peu sujette aux conflits de parti. On suppose donc que la conflictualité plus forte du système politique français contrarie plutôt l'adaptation des acteurs parlementaires aux nouvelles conditions et rend les contrôles inefficaces ; en revanche, ce sont justement les modèles consensuels implantés de longue date dans la culture politique allemande qui permettent un meilleur exercice des fonctions de contrôle.

### **Politique transnationale au Bundestag et à l'Assemblée nationale**

L'analyse des trois variables d'influence (structures de spécialisation, structures publiques et structures de réseaux) permet de prouver une adaptation des deux parlements aux nouvelles formes de gouvernance à plusieurs niveaux, malgré des conditions constitutionnelles de départ très différentes. Néanmoins, les résultats du changement varient fortement.

*Structures de spécialisation* : Si le Bundestag est un parlement à organes hautement différencié, l'Assemblée nationale en revanche est fortement limitée par la Constitution dans le développement de structures de division du travail – ce qui a compliqué les réformes dans le cadre de l'adaptation au niveau européen, sans cependant les empêcher. La recherche de structures participatives appropriées dans la politique européenne a avancé dans les deux parlements pa-

rallèlement au degré d'intégration dans l'UE et elles peuvent être vues comme l'exemple d'une parlementarisation supranationale dans le cadre du système décisionnel national. À la suite de cette évolution, les parlements ont pu réduire dans les années 1990 leurs déficits d'information – grâce à une meilleure communication du gouvernement et à une participation active des organes mis en place pour la politique européenne. En revanche, aucun des deux parlements n'a procédé à une adaptation du système des commissions permanentes à l'échelle mondiale. Depuis toujours, les matières émanant des organisations internationales sont traitées, soit dans une des commissions permanentes spécialisées sur le sujet, soit à travers des structures de participation qui associent les députés des parlements nationaux aux assemblées parlementaires des organisations internationales. Dans l'ensemble, la tendance des systèmes parlementaires vers des structures de travail spécialisées s'est confirmée. Ces dernières, non seulement font concurrence à la séance publique, mais peuvent désormais aussi – comme c'est le cas pour la *EU-Ausschuss* et la *Délégation pour l'Union européenne* – la remplacer formellement, ce qui affaiblit la fonction d'expression publique du parlement. Néanmoins, il n'existe aucune corrélation nette entre le renforcement du système des commissions et un affaiblissement de l'assemblée plénière, comme le montre l'exemple du Bundestag.

*Structures publiques* : Une partie de la recherche consacrée au Bundestag interprète depuis longtemps le rôle significatif des commissions sous la forme d'un jeu à somme nulle affaiblissant le « Redeparlament ». Pourtant, on a prouvé que le parlement était devenu plus actif en assemblée plénière par rapport aux années 1980, en général comme en ce qui concerne les questions transnationales. La part de la politique transnationale dans les différentes procédures permettant un contrôle d'orientation (déclarations du gouvernement, grande question) notamment, est importante. La politique européenne du Bundestag est particulièrement éloquente à ce sujet et témoigne d'une évolution des compétences parlementaires dans le cadre des structures intégrées : les débats n'ont plus guère de signification pour la fonction législative et les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'UE ne sont que rarement discutés en séance publique – ce qui reviendrait par ailleurs à un « combat politique simulé » car on ne pourrait guère en espérer de changements matériels. Cela n'empêche pas le parlement d'exercer un contrôle d'orientation et d'intégration. Il s'agit ici de faciliter un consensus sociétal pour les développements futurs de l'UE – comprenant également la question de la subsidiarité. Quant à l'Assemblée nationale, les stratégies de consensus sont justement son point faible, et ce bien que le système politique bénéficie d'une base plus large dans la société par rapport aux années 1960 et 1970. Par ailleurs, on a observé une certaine revalorisation de l'assemblée plénière par les acteurs gouvernementaux (vote de confiance, recours limité aux moyens du parlementarisme rationalisé) et l'Assemblée nationale tient également parfois lieu de réserve de légitimation en ce qui concerne les questions transnationales (par exemple pendant la Première Guerre du Golfe). Parallèle-

ment, le renforcement des droits à l'information a essentiellement concerné les commissions et la séance publique n'en a guère profité. Aujourd'hui comme hier, les discussions se déroulent à la discrétion de la majorité : l'opposition ne peut engager à elle seule de débat – à moins de recourir à une motion de censure.

Par ailleurs, les acteurs parlementaires n'ont pas utilisé comme cela aurait été possible les procédés susceptibles de renforcer la fonction d'expression publique du parlement. Ainsi, les résolutions d'après l'Art. 88-4 C ont été adoptées dans la plupart des cas au cours d'une procédure simplifiée sans vote de l'assemblée plénière. Outre la constellation spécifique des partis, on rend le désintérêt certain des députés pour les questions transnationales et leur concentration sur le travail en circonscription responsables de ce phénomène. La faiblesse du contrôle d'orientation ressort également des *questions orales*, où les sujets transnationaux n'occupent qu'un rôle limité – même si une distinction claire avec les sujets de politique intérieure est souvent difficile. La thèse de Kimmel reste donc plus que jamais d'actualité au niveau de la séance publique, thèse selon laquelle le « domaine présidentiel » de la politique étrangère est largement respecté par les parlementaires.<sup>4</sup>

*Structures de réseaux* : Au niveau des réseaux, une extension considérable des activités a pu être observée. Cela peut être compris comme une « [...] stratégie globale d'affirmation du Parlement [...] »<sup>5</sup>. Les nombreuses structures, quasi-inclassables par la volonté taxinomique de la science, sont divisées en diplomatie parlementaire (missions, mesures de soutien aux parlements des pays en transition, discours des personnalités invitées devant l'assemblée plénière), coopération parlementaire (conférence des présidents de parlements, COSAC e. a.) et assemblées parlementaires d'organisations internationales. Les acteurs parlementaires y exercent des fonctions au niveau international – où ils jouent un rôle de démocratisation, surtout par l'exemple d'un comportement civique qu'ils donnent lors des voyages, des rencontres et des autres activités diplomatiques, et montrent que la compensation des intérêts est possible à l'aide de la discussion démocratique. Pour cela, les délégations sont toujours constituées de membres de la majorité et de membres de l'opposition. La coopération parlementaire crée des réseaux qui peuvent avoir une fonction d'impulsion et contribuent, au moyen de *soft laws* (recommandations, résolutions, prises de position e. a.), au développement du droit public international. Cette « politique étrangère parlementaire » est fortement marquée par des structures informelles dont l'importance s'est considérablement accrue avec la mondialisation et « l'euro-périsation ». La complexité qui en résulte est probablement le prix à payer pour le maintien, au moins partiel, des rapports d'influence parlementaires.

En ce qui concerne les stratégies de réseaux aussi, l'étude a pu prouver des différences entre les deux parlements liées à la culture politique des deux pays. Au Bundestag, ces activités constituent plutôt un élément « naturel » de

---

<sup>4</sup> Cf. Kimmel (1983).

<sup>5</sup> Poncelet, Christian; Forni, Raymond, in: *Le Figaro* 24. Mai 2001, 12.

la participation à la direction de l'État. À l'Assemblée nationale en revanche, il faut compter avec la tradition plus profondément ancrée d'un exécutif fort, dans la mesure où les activités s'orientent selon une perspective étatique. En même temps, des possibilités existent pour le parlement de se délivrer en partie des contraintes que la Constitution lui impose. Enfin, les deux parlements ont en commun d'essayer de renforcer leur position symbolique au sein de leurs systèmes politiques respectifs (notamment lors des discours de personnalités étrangères invitées devant l'assemblée plénière).

## Résultats

Les États-nations, relativement clos jusqu'au milieu du siècle dernier, ressemblent de plus en plus à des systèmes « pénétrés ». Parmi les compétences-clé de l'État constitutionnel (défense, affaires étrangères, justice, police, politique monétaire), toutes sont aujourd'hui soumises à restriction dans les deux pays du fait de l'écart net qui s'est creusé entre souveraineté formelle et souveraineté matérielle. Par conséquent, il est nécessaire de passer à une notion « postnationale » de la constitution (Pernice) : le cadre constitutionnel ne s'est pas seulement élargi à travers l'intégration régionale (UE), mais aussi au niveau mondial, et englobe un réseau polycentrique de normes qui recouvre les structures constitutionnelles, toujours en vigueur, de l'État-nation. Dans la théorie de la démocratie, l'autodétermination démocratique au sein d'une collectivité était étroitement liée à un espace circonscrit et à un degré élevé d'autonomie. Avec les mouvements vers l'interdépendance, l'exigence d'une autodéfinition de la société ne peut finalement s'imposer que par la coopération et la compensation négociée des intérêts au niveau supranational. Les parlements nationaux ont dans l'ensemble vu l'étendue de leurs compétences diminuer et ont été contraints d'inventer de nouvelles procédures de contrôle pour les processus décisionnels d'un système à plusieurs niveaux, qu'ils ne peuvent en fin de compte influencer qu'au moyen d'un contrôle indirect. Pour contrer leur marginalisation, la réponse des deux parlements dans les années 1990 a été un changement aux trois niveaux étudiés (commissions, séance publique, réseaux), changement qui peut être défini comme un « processus de parlementarisation homéopathique » de la politique transnationale.

Les variables dépendantes agissant sur ces processus d'adaptation, supposées au deuxième chapitre (degré de fédéralisme, degré de consensus, degré d'autonomie), produisent chacune des effets différents. Les modèles de la culture politique du fédéralisme ne se sont guère avérés décisifs pour l'adaptation. En effet en Allemagne, les Länder ont pu renforcer leur position en matière de politique européenne via le Bundesrat, mais pour le parlement français, le système plus fortement centralisé n'a pas constitué une entrave aux réformes. Indirectement cependant, le niveau fédéral a influencé l'adaptation du système parlementaire du fait de l'orientation consensuelle des acteurs ancrée dans la

culture politique. La différence essentielle entre la pratique parlementaire en France et en Allemagne réside dans la position de l'opposition et les conflits des partis : les droits de la minorité peu développés à l'Assemblée nationale renforcent l'aspect compétitif de la concurrence des partis, par exemple lorsque la minorité doit recourir à la motion de censure pour obtenir un débat en assemblée plénière. En même temps, cela affaiblit les stratégies consensuelles, qui ont été identifiées comme la fonction principale des commissions spécialisées dans la politique transnationale (v. plus bas).

La variable la plus importante pour l'évolution des droits parlementaires dans le cadre des processus d'adaptation s'est avérée le degré d'autonomie du parlement. À l'Assemblée nationale, les contraintes imposées par la Constitution ont entraîné des restrictions du contrôle au niveau européen (nombre de commissions, e. a.) et au niveau de la politique étrangère (rôle dominant du président non responsable devant le parlement, e. a.). Une importance semblable à celle du droit constitutionnel revient aux modèles de culture politique. En effet, les réformes ont été rendues plus difficiles par la conception de la séparation des pouvoirs profondément ancrée dans l'élite politique et une compréhension spécifique de la fonction de représentation des députés français : l'orientation très marquée vers le travail en circonscription entrave notamment la fonction d'expression publique et le contrôle d'orientation, essentiel pour les questions transnationales.

En matière de politique européenne, les parlements ont veillé à annuler le déficit d'information tout en créant des commissions transversales (*Querschnittsausschüsse*), qui traitent plusieurs politiques publiques à la fois. L'orientation des procédures présente néanmoins des différences nettes à l'Assemblée nationale et au Bundestag : le « rôle intermédiaire » (Camby/Servent) de la *Délégation pour l'Union européenne* s'oriente essentiellement vers un contrôle de la performance *ex-ante*. L'adaptation du Bundestag, quant à elle, a plutôt favorisé le contrôle d'orientation, ce qui se traduit par le rôle croissant qu'occupe la politique européenne (et étrangère) en assemblée plénière et par l'intensification des structures de communication avec le gouvernement. À l'Assemblée nationale aussi, on a observé un accroissement de l'activité en séance publique et de la communication gouvernementale par rapport aux années 1950-60 – mais sans que la politique européenne et étrangère n'en profite pour autant. La durée des séances en assemblée plénière a surtout crû du fait des stratégies d'obstruction de la minorité en cas de projets de loi contestés.

L'étude des structures de réseaux, enfin, a mis en évidence une possibilité d'influence parlementaire jusqu'à présent négligée par la recherche. Les moyens d'action dans le cadre de la « politique étrangère parlementaire » ont contribué à l'internationalisation des institutions et confirmé des théories qui prônent une fusion croissante des acteurs aux niveaux nationaux et supranationaux.<sup>6</sup> Un accroissement de l'activité des parlements a été prouvé dans ce domaine, ce dont

<sup>6</sup> Cf. Wessels (1992); Maurer (2001, 64 u. 73).

l'Assemblée nationale a également profité puisque la tutelle gouvernementale y est moins contraignante.

Ces adaptations modérées ne suffisent cependant pas à expliquer les changements de l'exercice des fonctions parlementaires dans un système à plusieurs niveaux, ni l'éventuelle influence des parlements nationaux sur la politique transnationale. La discussion des fonctions parlementaires comble ce déficit. « L'euro-péisation » et la mondialisation ont une répercussion directe sur la *fonction législative* des parlements, qui voient leurs compétences matérielles de plus en plus réduites. L'étude confirme indirectement, en apportant la preuve de l'importance croissante du niveau supranational, l'hypothèse de leur perte de compétences législatives – ce qui se traduit significativement par le fait que l'*EU-Ausschuss* et la *Délégation pour l'Union européenne*, ainsi que les commissions pour les affaires étrangères, font plutôt partie des commissions de contrôle que des commissions législatives. L'importance des procédures de ratification des traités internationaux diminue elle aussi puisqu'un contrôle *ex-post* – même avec un effet anticipatif sur les acteurs gouvernementaux – ne suffit plus à garantir un contrôle parlementaire de la politique transnationale. En effet, ces procédures, inventées au 19<sup>ème</sup> siècle pour les relations interétatiques, ne permettent plus aujourd'hui d'assurer aux acteurs parlementaires une influence sur les activités des différentes organisations supranationales puisque les compromis, une fois établis au cours des négociations internationales, ne sont guère remaniables *ex-post* par une quelconque procédure de ratification.

La question qui se pose alors est de savoir si une amélioration de la *fonction de contrôle* peut compenser la perte d'influence matérielle, comme le suggère Schüttemeyer.<sup>7</sup> Dans le cas de la participation des parlements nationaux aux processus décisionnels, on a pu observer un affaiblissement des droits de veto au profit des droits de contrôle et, par-là même, conformément au concept d'influence parlementaire défini plus haut, un affaiblissement du « pouvoir » au profit de « l'autorité ». L'effet du contrôle des acteurs parlementaires est obtenu au moyen de méthodes discursives et consensuelles, jusqu'à présent sous-estimées par la littérature. L'intensification des structures de communication entre parlement et gouvernement, constatée dans les deux pays dans les années 1990, peut dès lors être considérée comme un gain modéré d'influence des acteurs parlementaires. Cette stratégie d'adaptation est cependant limitée dans ses effets par des ressources insuffisantes en intérêt et en temps.

Les parlements ont été conçus comme des intermédiaires entre politique et citoyens, État et société, intérêts et lois. La limitation de leurs compétences décisionnelles matérielles n'a pas changé ces présupposés fondamentalement, mais qualitativement. Ainsi leur compétence-clé, la *légitimation par représentation* est elle aussi, dans une certaine mesure, affectée. Dans de nombreux domaines, les députés ne sont que des « intermédiaires intermédiaires » (« *vermittelnde Vermittler* »). On peut ici observer des structures de délégation et

---

<sup>7</sup> Cf. Schüttemeyer (1978).

un accroissement du nombre des acteurs semblables à ceux du système capitaliste<sup>8</sup> : de plus en plus « d'intermédiaires » participent, via des processus de division du travail, aux réseaux de prise de décision politique. Si, d'une part, on peut se réjouir de cette évolution car les procédures décisionnelles pluralistes rendent moins probable la formulation autoritaire de résultats et permettent l'intégration d'intérêts multiples, cela rend, d'autre part, la traçabilité des décisions politiques plus difficile et cache les structures de pouvoir.

Les deux hypothèses de départ relatives aux fonctions de représentation et de légitimation ont été confirmées par l'étude avec des orientations différentes dans les deux cas. Le traitement parlementaire des questions transnationales a renforcé la théorie de la représentation dite de l'*acting-to*, et par-là même l'orientation vers les structures publiques du contrôle parlementaire et des fonctions pédagogique et d'information du parlement. Pour cela, les acteurs parlementaires ont eu surtout recours aux processus consensuels destinés à augmenter l'acceptation des changements politiques par la société. Dans ce sens, l'*EU-Ausschuss* est à considérer comme une « commission d'intégration ». Les efforts vers une meilleure ouverture au public des commissions et le traitement des questions transnationales en assemblée plénière sont plus importants au Bundestag, la culture de débat de l'Assemblée nationale restant marquée par un désavantage considérable de l'opposition et les acteurs parlementaires n'y étant que très peu disposés à s'aventurer dans le « domaine réservé » du Président de la République.

On a également observé un changement d'orientation dans la fonction de légitimation, la légitimation *formelle* étant graduellement remplacée par une légitimation *latente*, basée pour l'essentiel sur des fonctions de contrôle et des fonctions symboliques : les structures de délégation dans les matières transnationales ont pour conséquence que les acteurs parlementaires jouent moins un rôle de « poseurs de veto » que de lobbyistes, ce qui confirme la thèse de la « lobbyification » de l'activité parlementaire.<sup>9</sup>

Ces changements entraînent-ils un déclin du parlement, voire de la démocratie parlementaire ? Dans l'État national clos, le parlement constituait le *locus amoenus* du système politique, dans la mesure où la fonction de représentation et celle de légitimation coïncidaient en son sein. Le système complexe à plusieurs niveaux n'a pas dissout ce lien, mais l'a relativisé. Si on peut estimer que la fonction législative a été affaiblie par les changements décrits, le rôle des parlements s'est élargi en même temps au-delà des frontières nationales avec leur promotion, dans le cadre de leurs stratégies de réseau, de la démocratisation du supranational en général et leur contribution à la légitimation du niveau européen en particulier. Dans ce cadre d'un parlementarisme à plusieurs niveaux, il revient au parlement de participer à l'établissement d'une éthique globale dans un monde dont les sociétés sont de plus en plus interdépendantes.

<sup>8</sup> Cf. pour la théorie du capitalisme Braudel (1985, 54).

<sup>9</sup> Cf. Weber-Panariello (1995, 153), von Beyme (1998, 26).



Avec leurs méthodes discursives et l'intégration de la minorité, ils apparaissent comme des institutions idéales pour cela. Les parlements nationaux, notamment, exercent une fonction de passerelle entre plusieurs niveaux. De plus, leur fonction d'intégration devrait encore gagner en importance dans la mesure où les échanges croissants de biens, de personnes et autres entraîneront avec eux un mélange des systèmes de normes et de règles. Il leur revient alors de trouver un *modus vivendi* pour une société de plus en plus pluraliste. Pour tout cela, il leur reste avant tout la ressource « communication », à ne pas sous-estimer. La discussion publique n'est pas une formalité vide de sens comme le pensait Carl Schmitt dans le cadre de l'évolution de la démocratie de masse<sup>10</sup>, mais la condition *sine qua non* pour l'exercice de toutes les fonctions du parlement. Si ce dernier n'est plus une institution primaire dans la société, il en reste la plus importante des institutions secondaires « [...] qui rend visible symboliquement l'unité dans la diversité de la société ».<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cf. Schmitt (1996 [1923], 10).

<sup>11</sup> von Beyme (1997, 259).



## Anhang C

# Zusammenfassung - Résumé - Abstract

Das Buch geht von der These des Niedergangs parlamentarischer Institutionen aus, wie sie von zahlreichen Autoren parallel zu den verschiedenen Entwicklungsphasen des Parlamentarismus formuliert wurde - zuletzt im Rahmen des Prozesses der Europäisierung und Globalisierung. Sie untersucht, ob und wie sich Assemblée nationale und Deutscher Bundestag in den 1990er Jahren an diese neuen Bedingungen anpassen konnten, identifiziert die hierfür verantwortlichen Variablen und beobachtet den Wandel parlamentarischer Funktionen (Kontrolle, Gesetzgebung, Repräsentation und Legitimation politischen Handelns). Im Anschluss an die Entwicklung eines spezifischen Einflussbegriffes sowie einer Kontrolltheorie für Parlamente beschreibt eine Kontextanalyse die beiden Institutionen in ihren jeweiligen politischen Systemen. Danach analysiert die Studie vergleichend drei Strukturen parlamentarischer Arbeit (Spezialisierung - Fachausschüsse; Öffentlichkeit - Plenum; Netzwerke - „parlamentarische Außenpolitik“). Als Ergebnis kann nachgewiesen werden, dass die untersuchten Parlamente die ihnen von der Demokratietheorie zugewiesene zentrale Rolle innerhalb ihrer Regierungssysteme behaupten oder moderat ausbauen (Assemblée nationale) konnten. Infolge der europäischen Integration und anderer supranationaler Strukturen lässt sich gleichwohl ein relativer Bedeutungsverlust bei der Gesetzgebungsfunktion beobachten. Zugleich wurden neue Formen parlamentarischer Kontrolle innerhalb der transnationalen Politik entwickelt. Insgesamt lässt sich hierbei eine Verschiebung von Veto- zu Kontrollrechten beobachten.

Cet ouvrage part de la thèse du déclin des institutions parlementaires telle qu'elle a été formulée par de nombreux auteurs parallèlement aux différentes phases de l'évolution du parlementarisme - dernièrement dans le cadre des processus d'eupérisation et de mondialisation. L'auteur pose la question de l'adaptation de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand à ces situations nouvelles dans les années 1990 et celle des moyens de cette adaptation ; il identifie à cet effet les variables responsables et observe l'évolution des fonctions parlementaires (fonctions de contrôle, de législation, de représentation et de légitimation de l'action politique). Après le développement d'un concept spécifique d'influence et d'une théorie du contrôle appliqués aux parlements, une analyse contextuelle présente les deux institutions dans leurs systèmes politiques respectifs.

Enfin, trois structures du travail parlementaire font l'objet d'une étude comparative (structure de spécialisation - commissions ; structure publique - plenum ; structure de réseaux - « politique étrangère parlementaire »). Le résultat montre que les deux parlements ont pu maintenir ou consolider dans une certaine mesure (Assemblée nationale) le rôle central que leur assigne la théorie de la démocratie au sein de leur système politique. En même temps, on observe une relative perte d'importance de la fonction législative dans le sillage de l'intégration européenne et d'autres structures supranationales alors que parallèlement, de nouvelles formes de contrôle parlementaire ont vu le jour dans le cadre de la politique transnationale. Dans l'ensemble, on constate un recul des droits de veto au profit des droits de contrôle.

This paper accepts as its starting point the thesis of the decline of parliaments. A thesis that has been propagated by numerous scholars in phase of the evolution of parliamentary democracy, most recently in the context of the twin processes of Europeanisation and globalisation. The present analysis explores whether and how the French Assemblée nationale and the German Bundestag adapted to the new „Europeanised“ and „globalised“ conditions in the 1990s, identifying relevant variables and examining the transformation of parliamentary functions (control, lawmaking, representation, legitimising political action). The paper begins by developing a definition of „parliamentary influence“ as well as a theory of „parliamentary control“. Thereafter, it first examines the Assemblée nationale and the Bundestag within their respective political systems, and then comparatively analyses three strands of parliamentary activity (specialisation - committees; public - plenary sessions; networks - „parliamentary foreign policy“). The paper concludes that the two parliaments have maintained or even moderately strengthened (Assemblée nationale) their pivotal positions within the German and French political systems assigned to them by the theory of democracy. However, European integration and other supranational structures have caused the parliaments to lose authority in the realm of lawmaking. At the same time, new forms of parliamentary control have emerged to accommodate transnational politics. All in all, a shift in parliamentary power from veto rights to rights of control can be observed in this field.