

**Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in
der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion**

Prof. Dr. Berthold Rittberger
Lehrstuhl für Internationale Beziehungen
Ludwig-Maximilians-Universität München
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Oettingenstraße 67
D-80538 München
E-Mail: berthold.rittberger@gsi.uni-muenchen.de

Dr. Thomas Winzen
European Politics Research Group
ETH Zürich
IFW D 43.1
Haldeneggsteig 4
CH-8092 Zürich
Email: thomas.winzen@eup.gess.ethz.ch

Zusammenfassung: Die Eurokrise hat zu einer Ausweitung der wirtschafts- und fiskalpolitischen Befugnisse auf der EU-Ebene geführt. Gleichzeitig wurden die Handlungskompetenzen nationaler Parlamente eingeschränkt. Der Beitrag verfolgt das Ziel, die Reaktion nationaler Parlamente auf die zunehmende Zentralisierung wirtschafts- und finanzpolitischer Befugnisse zu analysieren. Es wird gezeigt, dass nationale Parlamente unterschiedliche Bereitschaft an den Tag legen, institutionelle Anpassungen zu fordern und umzusetzen. Die Analyse unterstreicht die Bedeutung bestehender europa- und haushaltspolitischer Kontrollbefugnisse zur Erklärung institutioneller Anpassungsmaßnahmen. Die Eurokrise führt demnach zu einer Verfestigung und Perpetuierung bestehender Unterschiede zwischen *starken* und *schwachen* Parlamenten.

Schlagwörter: Eurokrise, nationale Parlamente, institutionelle Anpassung,

Abstract: As a consequence of the Eurocrisis, economic and fiscal policy-making competencies have been transferred to the EU-level. At the same time, national parliaments have seen their capacity to influence the policies to combat the crisis curbed. This contribution explores the reaction of national parliaments to the crisis and demonstrates stark variation in their capacity and willingness to adapt institutionally to the crisis. The analysis underlines the causal relevance of existing EU- and budget-related competencies that national parliaments possess to account for their willingness and ability to adapt institutionally. The Eurocrisis thus cements and perpetuates already existing differences between *strong* and *weak* parliaments.

Keywords: Eurocrisis, national parliaments, institutional adaptation

Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion

1. Einleitung

Die Eurokrise hat einen beispiellosen Zentralisierungsschub ausgelöst. Neben institutionellen Neuerungen, wie beispielsweise dem Fiskalpakt und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), werden haushalts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen auf nationaler Ebene im Rahmen des Europäischen Semesters (ES) der verstärkten Überwachung durch die EU unterstellt. Die Ausweitung von Entscheidungsbefugnissen auf der EU-Ebene hat zu einer Stärkung exekutiver Akteure geführt und nationale Parlamente sowie das Europäische Parlament (EP) tendenziell geschwächt (siehe den Beitrag von Puetter in diesem Heft). Mit den neuen, auf europäischer Ebene angesiedelten Instrumenten zur Kontrolle nationaler Haushalte wird allerdings nicht nur die Handlungsautonomie von nationalen Parlamenten beschnitten, wie es die Vertreter der intergouvernementalistischen Integrationstheorie erwarten würden (Moravcsik 1994); es wird zudem befürchtet, dass eine an technokratischen und funktionalen Kriterien ausgerichtete Entscheidungslogik die demokratische Auseinandersetzung über politische Ziel- und Schwerpunktsetzungen in den Hintergrund drängt (White 2013, S. 5). Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einem sich stetig verfestigenden „Exekutivföderalismus“, der unter anderem durch die „sekundärrechtliche Ermächtigung der Kommission zur Haushaltsüberwachung“ sowie eines „über dem Gesetzgebungsprozess stehenden Europäischen Rates“ gekennzeichnet ist und der das „Legitimationskonto der geltenden Verträge [überzieht]“ (Habermas 2013, S. 93-5). Die Befugnisse repräsentativ demokratischer Institutionen werden des weiteren dadurch geschwächt, dass die von den Regierungen verabschiedeten Vertragswerke, wie der ESM und der Fiskalpakt, nicht Bestandteil des EU-Vertragswerks sind, was die Möglichkeiten der Einflussnahme nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments reduziert (Benz 2013; Crum 2013; Auel u. Höing 2014; Rittberger 2014).

Die Diagnose, dass die Eurokrise eine „Notstandsituation“ (White 2013) hervorgerufen hat, in deren Folge Regierungen die von nationalen Parlamenten und dem EP teilweise hart erkämpften Befugnisse zur Beeinflussung europäischer Politik aufgeweicht haben, bedarf allerdings einer differenzierteren Betrachtung (siehe auch Auel u. Höing 2014). So zeigt die Forschung zur Europäisierung nationaler Parlamente einerseits, dass diese sich institutionell an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst haben, die mit dem

Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses einhergingen, indem sie sich sukzessive Informations-, Einfluss- und Kontrollrechte erarbeitet haben (Raunio u. Hix 2000; Winzen 2012); die institutionellen Strukturen und die damit einhergehenden Kontroll- und Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente gegenüber ihren nationalen Regierungen im Rahmen von EU-Entscheidungsprozessen sind andererseits alles andere als einheitlich verteilt (siehe u.a. Raunio 2005; Winzen 2012; Karlas 2012; Auel et al. 2014). Das Problem des europäischen Parlamentarismus liegt somit nicht alleine in der stetigen Vertiefung der Integration, die alle nationalen Parlamente gleichermaßen betrifft, sondern auch in einer durch ungleiche Anpassungsleistungen entstandenen Asymmetrie parlamentarischer Rechte.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag eine doppelte Zielsetzung. Die erste Zielsetzung ist deskriptiver Natur und zielt darauf ab, die im Zuge der Eurokrise von nationalen Parlamenten getätigten institutionellen Anpassungen zu dokumentieren und zu systematisieren. Die hierfür erhobenen Daten zu Anpassungsleistungen nationaler Parlamente umfassen drei Bereiche: Anpassungen zum ESM, dem ES und der im Rahmen des Fiskalpakts einberufenen interparlamentarischen Konferenz (sog. „Artikel-13 Konferenz“). Zweitens zielt der Beitrag darauf ab, die beobachteten Anpassungsleistungen nationaler Parlamente und deren Varianz zu erklären. Hierfür formulieren wir eine Reihe von Hypothesen, die wir aus der Literatur zur Europäisierung nationaler Parlamente sowie zur „Parlamentarisierung“ der EU ableiten (siehe hierzu auch Rittberger u. Winzen 2015). Anschließend überprüfen wir die Hypothesen auf der Grundlage eines eigens erhobenen Datensatzes mittels einer qualitativ vergleichenden Analyse (QCA).

Die zentrale Erkenntnis unserer Analyse ist, dass die krisengetriebenen Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion auf parlamentarischer Seite zu einer weiteren Vertiefung und Institutionalisierung existierender Ungleichgewichte geführt hat. Es zeigt sich somit, dass die durch Benz (2013) beobachtete faktische Machtasymmetrie zwischen Parlamenten in Krisenentscheidungen nicht ein rein temporäres Phänomen ist, sondern auch in neu geschaffenen parlamentarischen Rechten Ausdruck findet. Im Einklang mit bestehenden Erklärungsmustern stärken Parlamente ihre Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten vor allem dort, wo sie ausgeprägte Haushaltsrechte genießen und deren Aufweichung im Zuge krisenbedingter Reformen fürchten. Die öffentliche, parteipolitische und politisch-ökonomische Salienz dieser Reformen beeinflusst parlamentarische Anpassungsbemühungen jedoch nur am Rande. Es ist vielmehr so, dass neben bestehenden Haushaltsrechten auch in früheren Jahren geschaffene europapolitische Kompetenzen, Parlamente dazu antreiben, ihre Stellung in der Wirtschafts- und Währungsunion auszubauen oder zumindest zu behaupten.

Darüber hinaus erschweren ebendiese europapolitischen Rechte einiger Parlamente eine Einigung auf ein breites Mandat der neuen Artikel-13 Konferenz. Diese Erkenntnisse deuten darauf hin, dass sich die Asymmetrie im parlamentarischen System der EU nicht nur vertieft, sondern auch verfestigt, in dem Sinne, dass sie sich selbst reproduziert und durch wenig volatile institutionelle Faktoren untermauert wird.

2. Europäische Integration und der Anpassungsdruck für nationale Parlamente

Mit dem Fortschreiten des EU-Integrationsprozesses haben nationale Parlamente sukzessive ihre Strukturen und Arbeitsweise angepasst, um der zunehmenden Bedeutung europäischer Entscheidungen auf die nationale Politik Rechnung zu tragen. Im Mittelpunkt standen hierbei Strukturen und Instrumente, um nationale Regierungen in EU-bezogenen Fragen zu kontrollieren: Neben Regelungen über den Zugang zu Informationen über politische Vorhaben auf der EU-Ebene, galt es parlamentarische Strukturen anzupassen, wie bspw. durch die Schaffung von EU-Ausschüssen, um diese Informationen zu verarbeiten und EU-Entscheidungen zu überwachen. Darüber hinaus verfügen einige nationale Parlamente auch über die Möglichkeit, die EU-Politik ihrer Regierungen direkt zu beeinflussen, indem Parlamente Resolutionen verabschieden können, die die jeweiligen Regierungen dann bei EU-Verhandlungen binden. Die Anpassungsleistungen nationaler Parlamente sind keinesfalls gleichförmig – die Varianz zwischen *starken* und *schwachen* Strukturen parlamentarischer Kontrolle ist erheblich (siehe u.a. Raunio 2005; Winzen 2012; Karlas 2012; Auel et al. 2015). Bevor wir auf die Frage eingehen, wie diese Unterschiede zu erklären sind, müssen wir im Folgenden unser Augenmerk auf die relevanten Veränderungen im EU-Integrationsprozess richten, die infolge der Eurokrise nationale Parlamente unter Anpassungsdruck setzen.

Mit der Bearbeitung der Eurokrise ging eine Vielzahl von Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion einher, die zu einer Vertiefung der Integration in diesen Politikbereichen führten und die teilweise im Rahmen des EU-Vertragsrechts, teilweise aber auch außerhalb des EU-Rechtsrahmens, wie im Falle des ESM und des Fiskalpakts, realisiert wurden. Im Folgenden werden wir uns mit drei zentralen Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion auseinandersetzen, die die Befugnisse und Handlungsspielräume nationaler Parlamente vor neue Herausforderungen gestellt haben bzw. stellen.

Als unmittelbare Reaktion auf die drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands beschlossen die Mitgliedstaaten der Eurozone 2010 Griechenland Finanzhilfen bereitzustellen. Während die ursprüngliche Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion fiskalpolitische Befugnisse auf nationaler Ebene beließ, haben die massiven wirtschaftlichen

Ungleichgewichte in der Eurozone dazu geführt, die in Art. 125 AEUV festgeschriebene Nichtbeistands-Klausel aufzuweichen, um Griechenland und anderen von der Krise stark betroffenen Euro-Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung durch hierfür eigens eingerichtete finanziellen Stabilitätsmechanismen zu gewährleisten: Der 2012 eingeführte ESM soll demnach die 2010 eingesetzten befristeten Stabilitätsmechanismen – EFSM und EFSF – dauerhaft ersetzen. Der ESM verfügt über ca. 700 Milliarden Euro Stammkapital, der Finanzierungsanteil der Bundesrepublik beläuft sich auf 190 Milliarden Euro. Die gewährten Finanzhilfen, die eine Höhe von maximal 500 Milliarden Euro annehmen können, haben die Form von Darlehen und sind durch finanzielle Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert. Das bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat für den eigenen Anteil am ESM Stammkapital voll haftet. Wird über Finanzhilfen für Euro-Mitgliedstaaten beschlossen wirft das die Frage auf, was dies für die Haushaltsverantwortung nationaler Parlamente bedeutet. Auf die Implikationen dieser Finanzhilfen für die Institution der parlamentarischen Demokratie hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum EFSF eindrucksvoll hingewiesen. So erklärte das Bundesverfassungsgericht, dass der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Verantwortung nur dann effektiv nachkommen kann, wenn seine Einflussnahme auf Entscheidungen zu finanziellen Festlegungen fortdauernd gesichert ist. So muss sowohl das Plenum als auch der Haushaltsausschuss bei der Übernahme von finanziellen Gewährleistungen seine Zustimmung erteilen (Callies 2012, S. 7).

Die zweite Reform, die den Handlungsspielraum nationaler Parlamente einzuengen droht, hängt mit der Überarbeitung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zusammen. Das sogenannte ES, dessen Einführung der Europäische Rat 2010 beschlossen hat, ist ein Verfahren, wodurch die Haushaltspolitik und damit verbunden auch die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der EU-Mitgliedsstaaten koordiniert und überwacht werden. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, wirtschaftspolitische Leitlinien und länderspezifische Empfehlungen, die der Europäische Rat aufgrund eines Kommissionsvorschlages beschließt, bei der Ausarbeitung nationaler „Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ ebenso wie der „Nationalen Reformprogramme“ zu berücksichtigen. Durch das ES sollen die Regelungen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts vorbeugend umgesetzt bzw. kontrolliert werden (und nicht erst, wie in der Vergangenheit, *ex post*). Aufgrund dieser vorbeugenden Kontrolle, bedroht das ES den Handlungsspielraum nationaler Politik, da nationale Politikvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit europäischen Zielen hin überprüft werden und notfalls auch auf Drängen der Kommission und des Rates hin abgeändert werden müssen. Andererseits ist auch zu bedenken, dass sich das ES im Graubereich zwischen *harter* und *weicher* europäischer

Einflussnahme bewegt, da die Missachtung wirtschaftspolitischer Leitlinien und länderspezifischer Empfehlungen nur dann Folgen nach sich zieht, wenn der Europäische Rat entsprechende Verfahren und Sanktionen beschließt. In jedem Falle stellt sich auch die Frage, wie eng nationale Parlamente in die Prozesse des ES mit eingebunden sind. Wie weiter unten noch detailliert ausgeführt wird, fallen die länderspezifischen Beteiligungsrechte nationaler Parlamente sehr verschieden aus.

Die dritte Reform, die wir in diesem Beitrag auf ihre Implikationen für nationale Parlamente beleuchten, ist der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt), der 2012 unterzeichnet wurde und am 1.1.2013 in Kraft trat. Im Fiskalpakt verpflichten sich die 25 Unterzeichnerstaaten durch nationale Reformanstrengungen und Haushaltsdisziplin die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten. Zu den Regelungen des Fiskalpaktes gehören u.a. die verfassungsmäßige Verankerung einer „Schuldenbremse“ in den jeweiligen Unterzeichnerstaaten, damit einhergehend die Förderung der Haushaltsdisziplin sowie die Einführung niedrigerer Hürden zur Sanktionierung von übermäßigen Defizitsündern. Da der Fiskalpakt in die Haushaltsverantwortung nationaler Parlamente eingreift und gleichsam durch die geforderte wirtschaftspolitische Koordinierung politische Handlungsspielräume einengt, stellt sich auch hier die Frage, welche Instrumente und Maßnahmen nationalen Parlamenten zur Verfügung stehen, um ihre Kontroll- und Mitwirkungsaufgaben wahrzunehmen. Hierzu erklärt Artikel 13 des Fiskalpakts, dass Vertreter nationaler Parlamente sowie Vertreter des Europäischen Parlamentes aufgerufen sind, zur Beratung haushalts- und wirtschaftspolitischer Fragen, die durch den Fiskalpakt aufgeworfen werden, eine inter-parlamentarische Konferenz ins Leben zu rufen (Artikel-13 Konferenz). Die Ausgestaltung dieser inter-parlamentarischen Konferenz und deren Mandat sind zwischen den Unterzeichnerstaaten nicht unumstritten. Ebenso bestehen mitunter erhebliche Differenzen zwischen den Vorstellungen nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments über die Befugnisse der beteiligten Akteure (Cooper 2014; Kreiling 2013). Auf diese Unterschiede und die diesen Differenzen zugrundeliegenden Ursachen wollen wir in den folgenden Abschnitten eingehen.

3. Reaktionen nationaler Parlamente auf die Eurokrise

Wir beschreiben zunächst die unterschiedlichen Rechte, die Parlamente in ESM-Angelegenheiten und im Rahmen des ES genießen, sowie die unterschiedlichen

parlamentarischen Vorstellungen zur Ausgestaltung der Artikel-13 Konferenz.¹ Wir konzentrieren uns hier auf Rechte mit direktem ESM- und ES-Bezug. Informelles parlamentarisches Verhalten sowie Parlamentsrechte, die sich indirekt aus bestehenden Regeln und Gesetzen ergeben, erfassen wir nicht. Des Weiteren analysieren wir nur parlamentarische Unterhäuser wie beispielsweise den Bundestag, den österreichischen Nationalrat oder das britische *House of Commons*.

Tabelle 1. Klassifizierung parlamentarischer Rechte und Reformen

	ESM: Zustimmungsrechte	ESM: Informationsrechte	Europäisches Semester
0	Keine Rechte Das Abstimmungsverhalten der Regierung bei ESM-Entscheidungen unterliegt keiner parlamentarischen Zustimmungspflicht.	Keine Rechte Das Parlament hat keine ESM-spezifischen Informationsrechte oder erhält nur seltene Regierungsberichte (viertel-, halb-, oder jährlich).	Keine Reformen Keine neuen Rechte oder Verfahren, die das Parlament am Ablauf des ES beteiligen.
1	Partielle Rechte Bei einer Teilmenge wichtiger ESM-Entscheidungen* benötigt die Regierung vorab die Zustimmung des Parlaments, oder das Parlament genießt anderweitige, begrenzte Beteiligungsrechte (z.B. eine Ausschlussdiskussion mit der Regierung über deren Abstimmungsabsichten).	Allgemeine Rechte Die Regierung berichtet regelmäßig über ESM-Angelegenheiten und – Unterlagen. Ausmaß und Zeitpunkt der Berichtspflichten sind nicht näher spezifiziert, bzw. das Parlament erhält zusätzliche Informationen nur auf Eigeninitiative.	Moderate Reformen Beteiligungsrechte des Parlaments an einigen wichtigen Schritten des ES. Typischerweise erhält das Parlament die Stabilitäts- / Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme zumindest zur gleichen Zeit wie die EU Institutionen.
2	Weitreichende Rechte Die Regierung benötigt die	Weitreichende Rechte Die Regierung ist zu einer	Weitergehende Reformen Parlamentsrechte, die über

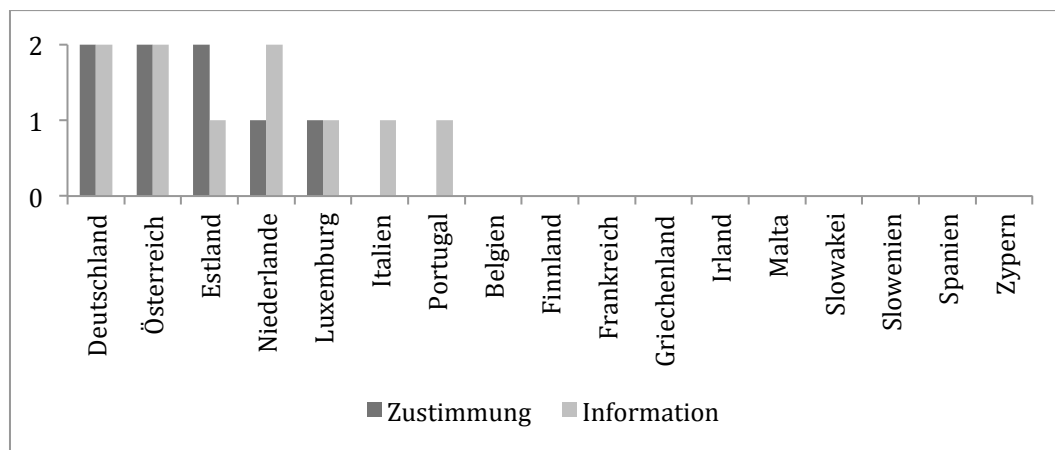
¹ Unsere Datenerhebung basiert auf Informationen, die Mitte Juli 2014 öffentlich verfügbar waren. Etwaige spätere Reformen erfassen wir nicht.

Zustimmung des Parlaments bei allen wichtigen ESM-Entscheidungen*.	umfassenden und unverzüglichen Berichterstattung in allen ESM-Angelegenheiten verpflichtet.	die Anerkennung einzelner Phasen des ES hinausgehen, wie zusätzliche Berichtspflichten der Regierung oder Beteiligung an der Erstellung wichtiger Dokumente.
--	---	--

Anmerkung: *Wichtige Entscheidungen betreffen insbesondere: neue Hilfsprogramme, neue “memoranda of understanding”, Hilfstranchen bestehender Hilfsprogramme, die Wahl und Abänderung der Instrumente bestehender Hilfsprogramme, die Abrufung genehmigten Kapitals. Rechte bezüglich der Ratifizierung von Veränderungen des ESM-Vertrages (z.B. der Gesamtkapitalausstattung) sind nicht berücksichtigt.

Wir klassifizieren parlamentarische Rechte und Reformen mit ESM- und ES-Bezug anhand des Schemas in Tabelle 1. Wir unterscheiden drei Stufen parlamentarischer Anpassung: (0) keine, (1) partielle oder moderate und (2) weitreichende Anpassung an die neuentstandenen europäischen Prozesse. Eine feingliedrigere Klassifizierung erscheint uns, angesichts der schwierigen Datenlage sowie der Notwendigkeit europaweite Vergleiche zu ziehen, nicht empfehlenswert. Andererseits würde eine nur dichotome Differenzierung den unterschiedlich starken parlamentarischen Reformanstrengungen nicht ausreichend gerecht.²

Abbildung 1: Parlamentsrechte in ESM-Angelegenheiten



Anmerkung: Kodierung siehe Tabelle 1. Es fehlen: Lettland (ESM-Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen) und Litauen (Euroeinführung ab 1.1.2015). Quellen: siehe Anhang.

² Detaillierte Informationen zu den Quellen, die den in der Folge präsentierten Daten zugrunde liegen, stellen wir in einem Online Appendix auf der PVS-Webseite zur Verfügung.

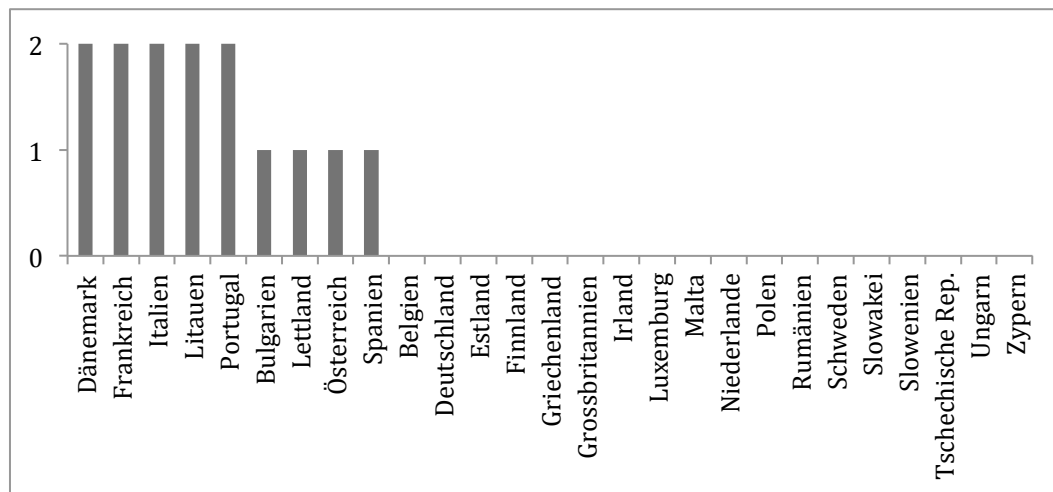
Im Rahmen des ESM-Vertrages stehen die Parlamente der Mitgliedstaaten vor zwei Herausforderungen. Zum einen gilt es eine parlamentarische Beteiligung bei wichtigen Entscheidungen zu sichern, beispielsweise wenn Hilfsprogramme für Vertragsteilnehmer oder die Fortführung von Finanzhilfen für Hilfsempfänger beschlossen werden. Einige Mitglieder der Eurozone sichern parlamentarische Rechte, indem sie Regierungen verpflichten vor Abstimmungen in den Entscheidungsgremien des ESM eine parlamentarische Zustimmung einzuholen. Wie Abbildung 1 zeigt, ist diese Praxis allerdings nicht weit verbreitet. Zustimmungsrechte finden sich nur in Deutschland, Österreich und Estland sowie teilweise in den Niederlanden und Luxemburg. Das deutsche ESM-Finanzierungsgesetz verlangt als Grundlage für die Zustimmung der Bundesregierung zu einer ESM-Entscheidung einen positiven Parlamentsbeschluss.³ In den Niederlanden haben Parlament und Regierung eine Vereinbarung getroffen, dass vor ESM-Entscheidungen eine Diskussion zur Regierungsposition stattfindet, jedoch ohne ein bindendes Parlamentsvotum. Außerdem ist eine parlamentarische Zustimmung für Zahlungen von genehmigten, noch nicht eingezahlten Kapitals verpflichtend.⁴

Neben der Wahrung von Entscheidungskompetenzen, stehen Parlamente auch vor der Herausforderung, sich einen gesicherten Zugang zu Informationen zu ESM-Beratungsvorgängen und Unterlagen zu schaffen. Ein geregelter Informationsfluss ist nicht nur eine wichtige Grundlage für eine effektive sowie sachlich fundierte Ausübung parlamentarischer Zustimmungsrechte, sondern auch notwendig für die politische Bewertung des Verhaltens der Regierung auf europäischer Ebene durch die Parlamentsparteien. Auch hier sehen wir allerdings, dass weniger als die Hälfte der Eurozonen-Parlamente nennenswerte Informationsrechte genießt. Nur der Bundestag, der österreichische Nationalrat und die niederländische *Tweede Kamer* haben weitreichende Rechte. Während die Parlamente Estlands, Luxemburgs, Italiens und Portugals mit Abstrichen folgen, finden wir darüber hinaus keine Informationsrechte.

³ Siehe Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I Nr. 43, Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), vom 13. September 2012, Paragraphen 4-6.

⁴ Siehe Kamerstuk 21501-07, Nr. 942, Brief van de Minister van Financiën, vom 13. September 2012.

Abbildung 2: Parlamentarische Anpassung an das Europäische Semester



Anmerkung: Kodierung siehe Tabelle 1. Quellen: siehe Anhang.

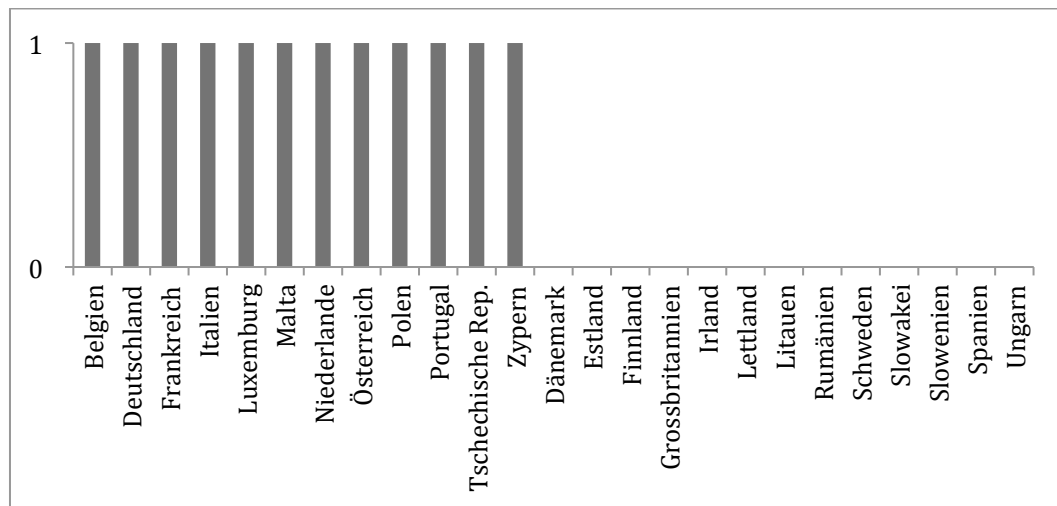
Wie Abbildung 2 zeigt, präsentiert sich im Falle des ES dahingehend ein ähnliches Bild, als dass nur eine Minderheit der mitgliedstaatlichen Parlamente Anpassungen an die neuen wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungsverfahren vorgenommen hat. Dänemark beispielsweise spiegelt das ES mittels eines sogenannten „nationalen Semesters“, indem parallel zu wichtigen europäischen Vorgängen nationale Parlaments-Regierungsberatungen stattfinden.⁵ Wir beobachten allerdings auch, dass die Gruppe der Parlamente, die Anpassungen an das ES vornimmt, nur begrenzt mit den ESM-Vorreitern übereinstimmt. Einzig die Parlamente Österreichs, Italiens und Portugals haben auf ESM und ES reagiert. Es drängt sich hier die Vermutung auf, dass ESM- und ES-bezogene Reformen unterschiedlicher Erklärungen bedürfen.

Die Einrichtung der im Fiskalpakt vorgesehenen Artikel-13 Konferenz gestaltete sich kontrovers, was in erster Linie an unterschiedlichen Vorstellungen nationaler Parlamentarier über die Ausgestaltung und das Mandat der geplanten inter-parlamentarischen Konferenz lag. Während sich kein Parlament dezidiert gegen die Einführung der Artikel-13 Konferenz aussprach und auch kein Parlament substanzielle Entscheidungsbefugnisse einforderte, entspann sich zwischen den Parlamentsvertretern eine Kontroverse über folgende Fragen: Erstens, soll das Mandat der Versammlung eng oder weit gefasst werden? Zweitens, soll die Artikel-13 Konferenz auf der Grundlage bestehender Strukturen agieren oder einen eigenen organisatorischen Unterbau erhalten? Während eine Gruppe von Staaten, hierzu zählten in erster Linie die baltischen, nordischen und einige mittel- und osteuropäische Mitgliedsstaaten,

⁵ Siehe Parliamentary Report No. 5, Consideration of the European Semester by the Danish Parliament, 21 June 2013.

sich explizit gegen eine Erweiterung bestehender Strukturen inter-parlamentarischer Kooperation aussprachen, befürworteten die EWG-Gründungsmitglieder eine neue inter-parlamentarische Versammlung, die dem Modell der inter-parlamentarischen Versammlung für Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nachempfunden werden und dessen Mandat u.a. auf Fragen des ES erstrecken sollte.

Abbildung 3: Parlamentarische Präferenzen zur Artikel-13 Konferenz



Anmerkung: 1: starke Konferenz; 2: schwache Konferenz. Es fehlen Bulgarien und Griechenland (keine Informationen verfügbar). Quellen: siehe Anhang.

4. Institutionelle Anpassung nationaler Parlamente: Erklärungsmuster

Welche Erklärungsangebote stehen zur Verfügung, um die oben beschriebenen Unterschiede parlamentarischer Anpassungsmaßnahmen zu erklären? Im Folgenden gehen wir auf die zentralen, in der Literatur zur Anpassung nationaler Parlamente an die EU Integration diskutierten Argumente ein und leiten daraus eine Reihe von Hypothesen ab, bevor diese Hypothesen im folgenden Abschnitt einer empirischen Überprüfung unterzogen werden. Ausgangspunkt aller Überlegungen nach den Gründen für institutionelle Anpassungen ist die Frage, wann bzw. unter welchen Bedingungen nationale Parlamente danach streben, ihre Kontrollbefugnisse in EU-Angelegenheiten auszuweiten oder – trotz veränderter Rahmenbedingungen – den Status Quo zu präferieren. Die bestehende Literatur geht von der Beobachtung aus, dass Schritte zur Vertiefung der europäischen Integration Folgekonflikte über die Verteilung von Kompetenzen auslösen (Rittberger u. Schimmelfennig 2006; Schimmelfennig 2010). Relevante institutionelle und parteipolitische Akteure beteiligen sich an diesen Konflikten zum einen mit dem Ziel, ihre Einflussmöglichkeiten auf zukünftige politische Entscheidungen zu sichern oder auszubauen; zum anderen reflektieren die

angesprochenen Kompetenzkonflikte aber auch divergierende institutionell- und ideologisch-bedingte Präferenzen über die Verfassungsordnung des europäischen Mehrebenensystems (Jachtenfuchs et al. 1998).

Im Zuge von Konflikten über die institutionelle Ausgestaltung der europäischen Integration haben insbesondere Parlamentarier immer wieder die Wahrung parlamentarischer Rechte auf nationaler und europäischer Ebene gefordert (Rittberger 2005). Diese Forderungen haben auch regelmäßig die Unterstützung einiger Regierungen gefunden, obwohl gerade die Frage der Rolle des EP Kontroversen zwischen Regierungen aus europafreundlichen und -kritischen Parteien hervorgerufen hat (Rittberger 2005; Jachtenfuchs et al. 1998; Hooghe et al. 2002; Winzen et al. 2015). Auf nationaler Ebene reagieren Parlamentarier auf die Vertiefung der europäischen Integration, indem sie formale Informations- und Beteiligungsrechte verankern (Raunio u. Hix 2000; Winzen 2013). Bemerkenswert ist hier, dass Regierungen diesem Bestreben in der Regel nicht im Wege stehen, obwohl es auch Anzeichen gibt, dass Regierungsmitglieder und -parteien bemüht sind, sicherzustellen, dass Parlamentsrechte die Handlungsfähigkeit der Exekutive in europäischen Entscheidungsprozessen nicht zu stark belasten (Auel u. Benz 2005).

Im Folgenden präsentieren wir drei Erklärungsmuster, die uns darüber Aufschluss geben sollen, wie *anpassungsfreudig* nationale Parlamente gegenüber den institutionellen Neuerungen der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion sind. Ausgehend von der Literatur zur Anpassung nationaler Parlamente an die fortschreitende Vertiefung der EU formulieren wir Hypothesen zur Entstehung parlamentarischer Rechte in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion, mit Blick auf die Anpassungen an den ESM-Vertrag, das Europäische Semester und die Artikel 13-Konferenz.

Bestehende parlamentarische Kompetenzen

Ein in der Literatur weit verbreitetes Argument lautet, dass das Ausmaß parlamentarischer Kontrolle in EU-Angelegenheiten maßgeblich von der *Stärke* des Parlamentes im nationalen politischen System abhängt, wobei sich die *Stärke* eines Parlaments u.a. an der Bedeutung des Ausschuswesens sowie der Ausübung der Agenda-Kontrolle bemisst (Dimitrakopoulos 2001; Raunio 2005; Karlas 2012). So kann angenommen werden, dass nationale Parlamente potenzielle Reformen parlamentarischer Kontrollmechanismen in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund bereits bestehender europapolitischer Kompetenzen in Erwägung ziehen. Es ist einerseits denkbar, dass starke bestehende Kompetenzen den Reformdruck für nationale Parlamente senken, da die neu entstehenden europäischen Strukturen mittels existierender

Verfahren kontrolliert werden können. So berichtet beispielsweise das finnische Parlament, dass es bestehende Rechte unverändert auch auf das ES anwendet (COSAC 2013, Annex S. 130-1). Andererseits ist es auch möglich, dass Parlamente mit starken Kontrollbefugnissen sich veranlasst sehen, diese auch explizit an neue Institutionen wie den ESM und das ES anzupassen. Dem liegt eine „Kompensationslogik“ zugrunde (Winzen 2013): In Systemen mit *starken* Parlamenten verlangen Parlamentarier auch starke EU-Kontrollbefugnisse, da sie durch die zunehmende Vertiefung der Integration und den damit verbundenen Einflussverlust auf die Politikformulierung mehr zu verlieren haben als Parlamentarier in bereits *schwachen* Parlamenten. Daher kann erwartet werden, dass Parlamentarier aus *starken* Parlamenten eher für Einflussverlust durch gestärkte Kontrollbefugnisse gegenüber ihren Regierungen kompensiert werden möchten als Parlamentarier aus Systemen mit *schwachen* Parlamenten.

Aus diesen allgemeinen Überlegungen können wir nun spezifische Hypothesen zur parlamentarischen Anpassung an den ESM-Vertrag, das ES und die Artikel-13 Konferenz entwickeln. Es wird häufig vermutet, dass das Haushaltsrecht – das „Königsrecht“ unter den parlamentarischen Rechten – in allen parlamentarischen Demokratien gleichsam tief verankert ist. In der Realität gibt es jedoch signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU (und darüber hinaus) (Wehner 2006). Parlamente, die starke haushaltspolitische Rechte genießen, werden eher versuchen, diese über den Ausbau europapolitischer Rechte abzusichern, als Parlamente, denen in Haushaltsentscheiden ohnehin nur eine schwache Rolle zukommt. Auch vermuten wir, dass haushaltspolitisch *starke* Parlamente in der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft unter Druck geraten, eine schleichende Aufweichung demokratischer Entscheidungsprinzipien abzuwenden. Hinsichtlich des ESM-Vertrags und der Kreditgarantien, zu denen sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, stehen in erster Linie die haushaltspolitischen Befugnisse nationaler Parlamente im Fokus der Aufmerksamkeit nationaler Parlamentarier. Ausgehend von der oben beschriebenen Kompensationslogik gehen wir davon aus, dass der Anpassungsdruck im Rahmen des ESM-Vertrages in denjenigen Ländern, in denen Parlamente über stark ausgeprägte haushaltspolitische Kompetenzen verfügen, besonders ausgeprägt ist. Analog kann erwartet werden, dass die drohende Beschneidung nationaler Parlamentsrechte durch die Einführung des ES insbesondere in Ländern mit *starken* Parlamenten zu ebenso starken Reaktionen führen wird, indem auf eine Anpassung der parlamentarischen Befugnisse hin zu mehr Beteiligungsrechten gedrängt wird. In diesem Zusammenhang können wir erwarten, dass die Kompensationslogik sowohl für haushaltspolitische Befugnisse als auch für die bestehenden europapolitischen Kompetenzen nationaler Parlamente Gültigkeit besitzt: *Starke* Parlamente,

die demnach über nennenswerte Kontrollbefugnisse in europapolitischen Fragen verfügen, sollten tendenziell auch weitreichende Rechte im Kontext des ESM und ES genießen.

H1: Parlamentarische Rechte im Rahmen des ESM und ES sind dort stark (/schwach) ausgeprägt, wo Parlamente starke (/schwache) haushalts- und europapolitische Kompetenzen besitzen.

Das Niveau bestehender parlamentarischer Kontrollbefugnisse in EU-Angelegenheiten sollte sich auch auf den Stellenwert auswirken, den nationale Parlamente transnationaler inter-parlamentarischer Zusammenarbeit im Rahmen der Artikel-13 Konferenz beimessen. Für Parlamente, die bereits weitreichende Kontrollbefugnisse auf nationaler Ebene besitzen, fällt der Zusatznutzen transnationaler, inter-parlamentarischer Kooperation zur Beschaffung von Informationen zu EU-Vorhaben eher gering aus. Dementsprechend erwarten wir von *starken* Parlamenten, dass sie der Einrichtung zusätzlicher oder der Stärkung bestehender Foren inter-parlamentarischer Kooperation eher skeptisch gegenüber eingestellt sind. Institutionelle Innovationen, wie die Artikel-13 Konferenz, sollten daher insbesondere von nationalen Parlamenten begrüßt werden, die über geringe Kontrollbefugnisse auf nationaler Ebene verfügen.

H2: Die Befürwortung einer starken Artikel-13 Konferenz ist dort besonders stark (/schwach) ausgeprägt, wo Parlamente über geringe (/ausgeprägte) europapolitische Kontrollbefugnisse auf nationaler Ebene verfügen.

Salienz des Integrationsprozesses

In der Literatur besteht ein breiter Konsens, dass durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die supranationale Ebene, der Integrationsprozess für nationale Parlamente an Salienz gewinnt und daher auch Forderungen nach einer Ausweitung der Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten nach sich zieht (Norton 1995; Raunio 1999; Martin 2000; Raunio u. Hix 2000; Winzen 2013). Mit zunehmender Bedeutung der EU-Ebene für die Politikformulierung steigt gleichsam die Wahrscheinlichkeit, dass die Zeit des „permissiven Konsens“ einer zunehmenden „Politisierung“ der EU weicht (Kriesi et al. 2008; Hooghe u. Marks 2008; De Wilde u. Zürn 2012). Politisierung impliziert, dass der EU-Integrationsprozess und zunehmend in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, zur Mobilisierung politischer Akteure – Parteien,

Interessengruppen, sozialer Bewegungen – beiträgt und, dass über dessen Auswirkungen kontrovers diskutiert wird (De Wilde u. Zürn 2012). Eine zunehmende Politisierung von EU Politik kann wiederum nationale Parlamentarier nicht gleichgültig lassen. EU-Themen, die in der Öffentlichkeit hohe Aufmerksamkeit genießen und gleichsam in hohem Maße umstritten sind, werden somit integraler Bestandteil von Auseinandersetzungen um Politikinhalt und Wählerstimmen.

Die institutionellen Reformen im Zuge der Eurokrise in den Blick nehmend erwarten wir, dass nationale Parlamente unter besonderem Reformdruck und bestehende Kontrollinstitutionen unter Anpassungsdruck stehen, wenn finanzielle Transferleistungen, die im Rahmen des ESM anfallen können, in der Öffentlichkeit stark umstritten sind. Unter diesen Umständen ist es denkbar, dass Entscheidungen auf ESM-Ebene auch wahlpolitische Relevanz entfalten. In diesem Falle sollten selbst Parlamentarier des Regierungslagers geneigt sein, Druck auf die Regierung auszuüben, in relevante Entscheidungen eingebunden zu werden und diese Einbindung auch formal abzusichern. Auch kann die Schaffung parlamentarischer Rechte Teil einer Strategie der Parlamentsparteien sein, die Ratifizierung des ESM-Vertrages gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit zu rechtfertigen.

H3: Parlamentarische Rechte im Rahmen des ESM sind dort stark (/schwach) ausgeprägt, wo finanzielle Transferleistungen in andere Mitgliedstaaten in der Öffentlichkeit umstritten (/unumstritten) sind.⁶

Die zunehmende Salienz des EU-Integrationsprozesses befeuert nicht nur dessen Politisierung, sie führt gleichwohl zu einer Intensivierung der Debatte über die demokratische Legitimität der EU. So geht mit jedem neuen Integrationsschritt die Frage einher, wie der Einflussverlust nationaler Parlamente zu kompensieren sei, um die Legitimitätslücke zu schließen, die mit der Schwächung nationaler Parlamente einhergeht (Rittberger 2005; Schimmelfennig 2010). Während für die einen der Schlüssel zur Behebung der Legitimitätslücke in der Ausweitung der Befugnisse des EP liegt, argumentieren andere, dass die demokratische Legitimierung von EU-Politik nur im Rahmen des Nationalstaates erfolgen kann bzw. muss. So zeigt uns die Forschungsliteratur, dass politische Parteien die legitimationsstiftende Rolle des EP unterschiedlich bewerten. Es wird argumentiert, dass

⁶ Während Hypothese 3 grundsätzlich auch auf das ES anwendbar sein sollte, bezweifeln wir, dass die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung im Rahmen des ES in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Des Weiteren sind nicht der EU-Haushalt und etwaige Transferleistungen, sondern nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik im Fokus des ES. Hypothese 3 hat daher vermutlich keine Erklärungskraft für parlamentarische Reformbemühungen im Rahmen des ES.

politische Parteien sich darin unterscheiden, welches Potential sie dem EP bei der Legitimierung europäischer Politik zuschreiben. Diese Zuschreibungen beruhen wiederum auf unterschiedlichen Vorstellungen darüber, inwiefern Politik in einem den Nationalstaat transzendierenden Mehrebenensystem demokratisch bzw. mittels repräsentativer Institutionen legitimiert werden kann (Jachtenfuchs et al. 1998; Rittberger 2005; Winzen et al. 2015) machen die Unterstützung politischer Parteien für das EP daran fest, ob politische Parteien kulturell eher liberal oder konservativ eingestellt sind: Kulturell-liberale Parteien neigen eher dazu, ein positives Bild vom EP im EU-Integrationsprozess zu zeichnen, während kulturell-konservative Parteien die Rolle des EP bei der Legitimierung von EU-Politik eher skeptisch betrachten.

Für unsere Analyse folgt hieraus, dass politische Parteien, die über eine positive Einschätzung der Rolle des EP im Integrationsprozess verfügen, transnationaler interparlamentarischer Kooperation unter Einbezug des EP positiv gegenüber stehen sollten. Konkret sollten diese Parteien der Artikel-13 Konferenz eine stärkere Bedeutung zumessen als Parteien, die das EP mit Skepsis betrachten. Erstere sehen kein Problem darin, dass europäische Politik sowohl auf nationaler Ebene (durch nationale Parlamente) als auch auf supranationaler Ebene (durch das EP) legitimiert wird; letztere bestreiten mitunter, dass das EP eine eigenständige Legitimationsquelle für europäische Politik darstellt.

H4: Die Befürwortung einer starken Artikel-13 Konferenz ist dort besonders stark (/schwach) ausgeprägt, wo politische Parteien dem EP gegenüber eher positiv (/negativ) eingestellt sind.

Politisch-ökonomische Faktoren

Zuletzt lenken wir den Blick auf polit-ökonomische Faktoren zur Erklärung der Anpassungsbestrebungen nationaler Parlamente. Im Mittelpunkt dieses Erklärungsstrangs steht die Annahme, dass die institutionellen Reformen, die im Zuge der Eurokrise realisiert wurden, redistributive Effekte aufweisen, die nationale Parlamente bzw. Parlamentarier aus *policy*-orientierten oder wahltaktischen Überlegungen nicht ignorieren können. Beginnen wir mit der haushaltspolitischen Relevanz und Funktionsweise des ESM. Wir vermuten, dass Parlamente, die ohnehin schon regelmäßige Netto-Finanzabflüsse an den EU-Haushalt zu verzeichnen haben, besonders geneigt sind, Kontrollbefugnisse in ESM-Angelegenheiten zu schaffen. Zum einen haben die Beitragszahlungen zum EU-Haushalt in einigen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden oder in Österreich, in der jüngeren Vergangenheit zu

Kontroversen geführt. Somit ist anzunehmen, dass EU-Entscheidungen mit haushaltspolitischer Relevanz dort besonders kritisch betrachtet werden. Zum anderen müssen die Parlamentarier der Nettobeitragszahler auch befürchten, dass ihre Länder aufgrund ihrer vergleichsweise höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei zukünftigen Hilfsprogrammen besonders große Lasten werden tragen müssen.

H5: Parlamentarische Rechte im Rahmen des ESM sind dort stark (/schwach) ausgeprägt, wo Mitgliedstaaten Nettozahlungen an den EU-Haushalt entrichten (/aus dem EU-Haushalt erhalten).

Doch auch Parlamente in wirtschaftlich schwächeren Ländern stehen unter Anpassungsdruck. So kann erwartet werden, dass in Ländern mit hohem öffentlichen Schuldenstand auch der Druck auf die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik, Anpassungsmaßnahmen im Rahmen des ES durchzuführen, besonders ausgeprägt ist. Da es wahrscheinlicher ist, dass der Europäische Rat Sanktionsverfahren für Länder einleitet, in denen nennenswerte makroökonomische Ungleichgewichte oder hohe öffentliche Schulden bestehen, erwarten wir hier auch stärkere parlamentarische Reformbemühungen. Da uns kein gängiges Maß für die Existenz makroökonomischer Ungleichgewichte bekannt ist, konzentriert sich unsere Hypothese auf den Schuldenstand.

H6: Parlamentarische Rechte im Rahmen des ES sind dort stark (/schwach) ausgeprägt, wo die Schulden der öffentlichen Haushalte hoch (/niedrig) sind.

5. Daten und deskriptive Analysen

Aus Platzgründen können wir an dieser Stelle nur kurz auf unsere Daten eingehen. Die Werte aller Variablen, die wir in der folgenden Analyse verwenden, sind im Anhang einsehbar (Tabelle A1). Zur Operationalisierung bestehender *europapolitischer Kontrollbefugnisse* der mitgliedstaatlichen Parlamente, nutzen wir den Index von Winzen (2012).

Haushaltspolitische Rechte nationaler Parlamente werden operationalisiert, indem wir auf den Index von Wehner (2006) zurückgreifen. Wir nutzen die Eurobarometer-Umfragen 74.1 (August/September 2010) und 76.1 (September 2011), um die *öffentliche Polarisierung von Finanzhilfen* zu operationalisieren.⁷ Die *Beiträge eines Mitgliedstaates an den EU Haushalt*

⁷ Dort wird gefragt: *To what extent [do] you agree or disagree with the following statement: In times of crisis, it is desirable for (OUR COUNTRY) to give financial help to another EU Member State facing severe economic*

entnehmen wir dem *European Commission Financial Report 2012*. Die *Verschuldung eines Landes* finden wir in der EUROSTAT-Datenbank unter dem Titel „*Consolidated Government Gross Debt (% of GDP) in 2010*“.

Um die *Unterstützung der Parlamentsparteien für das EP* zu messen, identifizieren wir zunächst mithilfe der *Parlgov-Datenbank* (Döring u. Manow 2011), welche Parteien Anfang 2013 in den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu finden waren.⁸ Wir wählen diesen Zeitpunkt, da unsere Quellen zu parlamentarischen Präferenzen und zur Artikel-13 Konferenz aus der ersten Jahreshälfte 2013 stammen. Wir nutzen dann die *Chapel Hill* Expertenfrage aus dem Jahr 2010, um die Positionen dieser Parteien zum EP zu messen (Bakker et al. 2012). Experten schätzen in dieser Umfrage die „*position of the party leadership in 2010 on the powers of the European Parliament*“ auf einer Skala von 1 (“*strongly opposes*”) bis 7 (“*strongly favors*”). Auf dieser Grundlage bilden wir einen nach Sitzen gewichteten Durchschnitt der Positionen aller Parlamentsparteien. Wir haben dies ebenfalls nur für die jeweiligen Regierungsmehrheiten getan, mit der Erkenntnis, dass Parlaments- und Regierungsparteien sehr ähnliche Positionen vertreten (Korrelation: $r=.89$).

Ein erster Blick auf die Beziehungen zwischen unseren Variablen legt einen Zusammenhang zwischen bestehenden haushalts- und europapolitischen Parlamentsrechten und parlamentarischer Anpassung an die neuen Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion nahe. Abbildung 4 zeigt, dass nur Parlamente mit ausgeprägten Haushaltsrechten Zustimmungsrechte im Rahmen des ESM-Vertrags schaffen konnten. Gleiches gilt für starke Informationsrechte. Jedoch lässt sich kein Zusammenhang zwischen der parlamentarischen Einbindung in den nationalen Haushaltsprozess und Anpassungsbemühungen an das ES oder Reformpräferenzen bezüglich der Artikel-13 Konferenz erkennen. Wenden wir uns nun den bestehenden europapolitischen Kompetenzen nationaler Parlamente zu, so sehen wir, dass gerade solche Parlamente, die bereits nennenswerte Kontrollbefugnisse haben, tendenziell auch Zustimmungs- und Informationsrechte im ESM genießen. Die Beziehungen sind hier allerdings weniger klar als im Fall der Haushaltsrechte. Zuletzt zeigt sich, dass europapolitisch *starke* Parlamente dazu

and financial difficulties? Wir messen die Distanz zwischen dem Anteil an Befürwortern (“*Totally agree*“ und “*Tend to agree*“) und Gegnern (“*Tend to disagree*“ und “*Totally disagree*“) jeweils für die 2010 und 2011 Umfrage und verwenden den Durchschnitt dieser beiden Umfragen. Geringe Werte dieser Variable bedeuten eine hohe Polarisierung (d.h. ähnlich viele Befürworter und Gegner). In der Regel geben weniger als zehn Prozent der Befragten pro Land „*don't know*“ als Antwort. In der 2011 Umfrage gibt es aber wenige Länder mit mehr als zehn oder sogar 20 Prozent. Insgesamt aber scheint es vertretbar, die „*don't know*“ Kategorie in unserer Operationalisierung zu übergehen

⁸ Genau genommen verwenden wir die letzte Parlamentszusammensetzung, die *Parlgov* vor Ende Januar 2013 führt.

neigen, ein breites Mandat der „Artikel-13 Konferenz“ abzulehnen.⁹ Parlamente, beispielsweise in Finnland oder Dänemark, die in die Europapolitik ihrer Länder eng eingebunden sind, stehen einer neuen inter-parlamentarischen Konferenz auf europäischer Ebene skeptisch gegenüber. Ein Zusammenhang zwischen bestehenden europapolitischen Kompetenzen und parlamentarischer Anpassung an das ES ist nicht ersichtlich. Diese ersten Befunde stützen die Hypothesen 1 und 2, die die Reformbemühungen und –präferenzen nationaler Parlamente mit Hinweis auf bestehende Institutionen erklären.

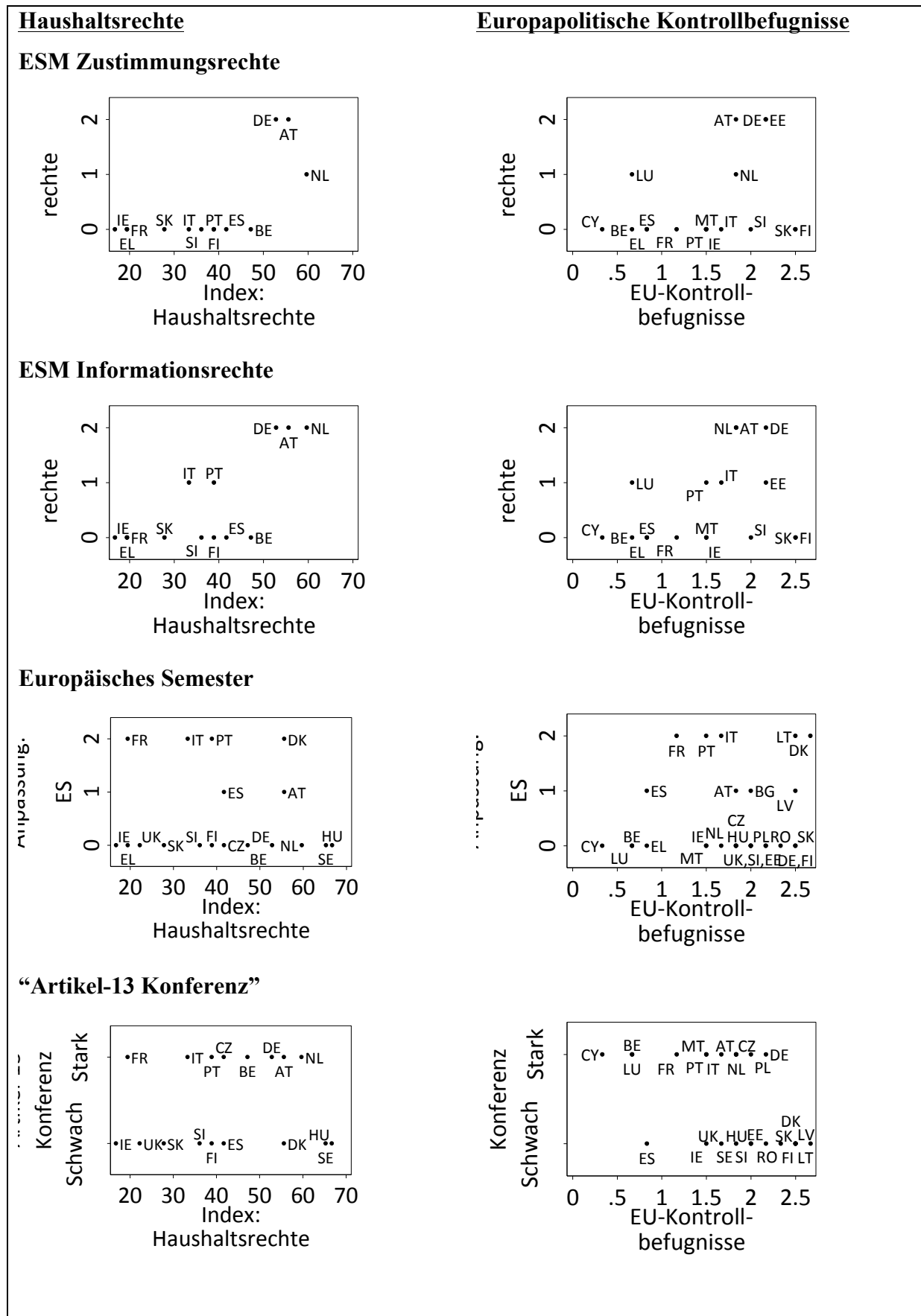
Mit Blick auf die verbleibenden Hypothesen, lassen sich weitere, wenn auch teils weniger klare, Tendenzen erkennen, die wir aus Platzgründen nicht zeigen (Schaubilder aller bivariaten Beziehungen befinden sich im Anhang: Abbildung A1 bis Abbildung A7). Im Einklang mit Hypothese 3 neigen Parlamente in Ländern, in denen intra-europäische Finanztransfers stark umstritten sind, zur Schaffung von Beteiligungsrechten am ESM, nicht aber am ES. Gleiches gilt für Parlamente, die Nettofinanzabflüsse an den EU-Haushalt zu verzeichnen haben (Hypothese 5). Auch parlamentarische Präferenzen zur Artikel-13 Konferenz werden durch politisch-ökonomische Faktoren beeinflusst. Nachfrage nach einem starken Mandat für diese neue Form der inter-parlamentarischen Kooperation besteht tendenziell vor allem in Ländern mit hohen Schulden und Nettofinanzabflüssen an den EU Haushalt. So sind beispielsweise Mitgliedstaaten, deren Parlamente für eine schwache Konferenz plädieren, im Schnitt mit nur 49.5 Prozent ihres BIP verschuldet. In Staaten, deren Parlamente eine starke Konferenz unterstützen, sind es 70.9 Prozent des BIP.¹⁰

Nach einer ersten deskriptiven Untersuchung lässt sich zusammenfassend sagen, dass parlamentarische Reformen und Reformpräferenzen vor allem als Ergebnis bestehender haushalts- und europapolitischer Rechte verstanden werden können. Allerdings ist aufgrund der Daten auch ein Einfluss der Salienz der Integration und der politischen Ökonomie der EU nicht auszuschließen. Keine unserer Hypothesen scheint parlamentarische Anpassungsbemühungen an das ES zu erklären.

⁹ Der Unterschied in der Ausprägung bestehender Kontrollbefugnisse zwischen Befürwortern einer starken bzw. einer schwachen Artikel-13 Konferenz ist auch statistisch signifikant ($p=.01$).

¹⁰ Dieser Unterschied ist statistisch signifikant ($p<.05$).

Abbildung 4: Bestehende Institutionen und parlamentarische Anpassung



Anmerkung: Kodierung: siehe Tabelle 1. Länderkürzel: offizielles EU-Schema. Quellen: siehe Abschnitt „Daten“.

6. Qualitative vergleichende Analyse (QCA)

Aufgrund der begrenzten Fallzahl und der Kodierung der abhängigen Variablen, ist eine fortgeschrittene statistische Analyse im Rahmen dieser Untersuchung nicht sinnvoll. Wir untersuchen unsere Hypothesen daher mithilfe einer qualitativen vergleichenden Analyse (QCA). Andererseits ermöglicht die QCA eine größere Anzahl von Fällen und Erklärungsfaktoren zu analysieren als in den üblichen vergleichenden Fallstudienuntersuchungen. In ihrer einfachsten Variante erfordert die sogenannte *crisp-set* QCA eine Dichotomisierung aller Variablen. Das Vorhandensein einer Bedingung wird mit „1“ kodiert, die Abwesenheit der Bedingung mit „0“. Die Daten für die QCA werden in einer Wahrheitstafel (*truth table*) angeordnet. Jede im Datensatz vorhandene Konfiguration von Bedingungen wird in einer Zeile zusammen mit dem damit verknüpften Wert des zu erklärenden Sachverhalts dargestellt. Schließlich wird der *truth table* analysiert und mit Verfahren der kombinatorischen Logik reduziert.¹¹ Ziel dieser Operation ist es eine Lösung zu finden, die eine möglichst sparsame (sprich: wenige Bedingungen umfassende) Kombination notwendiger und hinreichender Bedingungen für das Vorhandensein bzw. die Abwesenheit des zu erklärenden Ergebnisses darstellt.

Anpassungen an den ESM-Vertrag und das ES

In diesem Abschnitt untersuchen wir, ob Kombinationen unserer Erklärungen hinreichend für moderate oder starke parlamentarische Anpassungen an ESM und ES sind. Da die QCA verlangt, dass wir nur Vorhandensein und Abwesenheit unserer erklärenden Bedingungen identifizieren, definieren wir folgende vier dichotome Bedingungen. Die Auswirkung hoher öffentlicher Schulden verfolgen wir nicht weiter, da die deskriptive Analyse keinerlei Zusammenhang mit parlamentarischer Anpassung erkennen ließ.

Tabelle A2 im Anhang liefert einen Überblick über die der QCA zugrunde liegenden Daten.¹²

- Starke EU-Kontrollbefugnisse: vorhanden ab einem Wert von 1.82 aufwärts (ab den Niederlanden und Österreich).
- Starke Haushaltsrechte: vorhanden ab einem Wert von 50 (trennt Deutschland, die Niederlande und Österreich von den anderen Mitgliedstaaten).
- Starke öffentliche Polarisierung: vorhanden unter einem Wert von 14.2 (so, dass ein Drittel der beobachteten Werte ab Estland als polarisiert gelten).

¹¹ Wir nutzen die Software *Tosmana* (Cronqvist 2011).

¹² Aufgrund fehlender Daten zu Haushaltsrechten, fehlen in dieser Analyse Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien und Zypern.

- Nettozahler: vorhanden für Nettobeitragszahler an den EU-Haushalt.

Tabelle 2: *Truth table* ESM-Zustimmungsrechte

<u>Erklärende Bedingungen</u>				<u>ESM-Zustimmungsrechte</u>		
EU-Rechte	Haushaltsrechte	Öffentlichkeit	Nettozahler	Weitreichend	Mindestens moderat	Fälle
1	1	1	1	1	1	AT, DE
1	1	0	1	0	1	NL
1	0	0	0	0	0	SK, SI
1	0	1	1	0	0	FI
0	0	0	0	0	0	IE, PT
0	0	1	1	0	0	FR
0	0	0	1	0	0	BE, IT
0	0	1	0	0	0	EL, ES

Aus dem *truth table* für ESM-Zustimmungsrechte (Tabelle 2) lassen sich direkt einige interessante Befunde herauslesen. Zunächst stellen wir fest, dass die starken Zustimmungsrechte des Bundestags und des österreichischen Nationalrats durch starke bestehende Kontrollbefugnisse, Haushaltsrechte, öffentliche Polarisierung und den Nettozahlerstatus deutlich überbestimmt sind. Unglücklicherweise stehen uns für diese Analyse nur acht der theoretisch denkbaren 16 Kombinationen unserer Bedingungen zur Verfügung, so dass es nicht möglich ist, diese Kombination weiter zu vereinfachen. Klar ist allerdings auch, dass die Kombination von drei positiven Bedingungen ohne starke Haushaltsrechte (siehe Finnland) nicht zu starken Zustimmungsrechten führt. Des Weiteren stellen wir fest, dass sich die Niederlande, die nur über eingeschränkte Zustimmungsrechte verfügen, von Deutschland und Österreich nur durch die fehlende starke öffentliche Polarisierung von intra-europäischen Finanztransfers unterscheiden. Es liegt daher nahe, dass starker öffentlicher Druck auf die Parlamente Deutschlands und Österreichs im Zuge der ESM-Ratifizierung Anreiz zur Schaffung besonders weitreichender Zustimmungsrechte war.

Tabelle 3: QCA-Ergebnisse Abwesenheit von ESM-Zustimmungsrechten

Länder	EU-Rechte	Haushaltsrechte	Öffentlichkeit	Nettozahler
Keine starken Zustimmungsrechte				
1 FR, EL, ES, BE, IT, IE, PT	0	0		
2 FI*, FR		0	1	1
3 SK*, SI*, IE, PT		0	0	0
4 NL	1	1	0	1
Weder starke noch schwache Zustimmungsrechte				
1 FR, EL, ES, BE, IT, IE, PT	0	0		
2 FR, FI*		0	1	1
3 SK*, SI*, IE, PT		0	0	0

Anmerkung: * Fälle, die nicht schon durch die zuerst aufgeführte Kombination abgedeckt werden.

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse einer Analyse mit veränderter Perspektive: Warum haben einige Parlamente *keine* starken, oder gar keine, Zustimmungsrechte in ESM-Angelegenheiten? Die Resultate unterstreichen die Bedeutung starker Haushaltsrechte und bestehender EU-Befugnisse. Wo diese fehlen, finden wir weder starke noch moderate Zustimmungsrechte. Diese Erklärung deckt nahezu alle Länder in der Analyse ab. Einzige nennenswerte Ausnahme sind die Niederlande im Falle starker Zustimmungsrechte, die hier allerdings wieder ins Muster passen, wenn wir berücksichtigen, dass die *Tweede Kamer* zumindest moderate Rechte hat. Zudem entdecken wir zwei separate Erklärungen, die parlamentarische Rechte in Finnland (Erklärung 2 in beiden Teilen von Tabelle 3) sowie in der Slowakei und Slowenien (Erklärung 3) abdecken. Bei näherem Hinsehen stellen wir allerdings fest, dass fehlende starke Haushaltsrechte das gemeinsame Element beider Pfade sind: ohne diese scheint es keine Rolle zu spielen, ob Länder Nettozahler mit polarisierter Öffentlichkeit (Erklärung 2) oder Nettoempfänger ohne polarisierte Öffentlichkeit (Erklärung 3) sind.

Die Ergebnisse für parlamentarische Informationsrechte in ESM-Angelegenheiten sind ähnlich, so dass wir sie hier nur zusammenfassen (siehe Tabelle A3, Tabelle A4 und Tabelle A5 im Anhang). Den *starken* Rechten des Bundestages, des Nationalrates (AT) und der

Tweede Kamer (NL) liegen starke europapolitische Befugnisse, starke Haushaltsrechte sowie der Nettozahlerstatus zugrunde. Anders als im Falle von Zustimmungsrechten, scheint die Polarisierung der öffentlichen Meinung hier keine Rolle zu spielen. Es ist wiederum nicht möglich, dieses Ergebnis weiter zu vereinfachen. Eine Analyse der Abwesenheit starker Parlamentsrechte legt wie im Falle von Zustimmungsrechten nahe, dass schwache Haushaltskompetenzen und geringe EU-Kontrollbefugnisse eine wichtige Rolle spielen. Wir können allerdings keine gesicherten Aussagen darüber treffen, warum Parlamente wenigstens moderate (aber nicht notwendigerweise starke) Rechte besitzen. Hier finden sich zum einen Widersprüche zwischen Belgien (keine Rechte) und Italien (moderate Rechte) und zum anderen zwischen Irland (keine Rechte) und Portugal (moderate Rechte), die jeweils gleiche Kombinationen von Bedingungen, aber unterschiedliche Ergebnisse aufweisen.

Unsere Analyse parlamentarischer Rechte im Rahmen des ES bestätigt die Ergebnisse der deskriptiven Analyse: Unsere Hypothesen besitzen hier auch in Kombination keine Erklärungskraft. Tabelle A6 zeigt, dass im Falle weitreichender ES-Rechte, vier der neun Kombinationen unserer Erklärungsfaktoren zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Im Falle mindestens moderater Parlamentsrechte sind es sechs aus neun Kombinationen. Vor diesem Hintergrund scheint uns der Schluss angemessen, dass andere als die von uns aufgrund der bestehenden Literatur vorgeschlagenen Erklärungen entwickelt werden müssen.

Zusammenfassend stützt die Analyse unsere erste Hypothese, die die Bemühungen nationaler Parlamente ihre Rechte im Rahmen des ESM-Vertrages zu sichern, auf starke bereits bestehende haushalts- und europapolitische Kompetenzen zurückführt. Wo diese Kompetenzen fehlen, scheint der Weg der institutionellen Anpassung blockiert. Wo sie vorhanden sind, beobachten wir die Entstehung von Zustimmungs- und Informationsrechten. Erklärungen, die die Salienz und die politische Ökonomie der EU betonen, spielen eine nachgeordnete Rolle, lassen sich jedoch nicht gänzlich ausschließen.

Präferenzen zur Artikel-13 Konferenz

Im Folgenden untersuchen wir, ob Kombinationen unserer Erklärungsfaktoren parlamentarische Präferenzen zur Artikel-13 Konferenz hinreichend erklären. Die Analyse konzentriert sich auf die Faktoren, die aufgrund der Hypothesen und der deskriptiven Analyse plausibel erscheinen (bestehende EU-Kontrollbefugnisse, Unterstützung des EPs, Nettozahlerstatus und öffentliche Schulden).

Wie in der vorhergehenden Analyse müssen wir zunächst festlegen, ab welchen Werten unsere Erklärungen als vorhanden gelten können (vgl. Tabelle A2 im Anhang). Im

Fälle von EU-Kontrollbefugnissen und EU-Haushaltstransfers gehen wir wie bereits beschrieben vor. Darüber hinaus gilt ein Parlament als Unterstützer des EPs ab einem Wert von „5“ (entspricht „*somewhat in favour*“). *Hohe Schulden* gelten ab jenseits der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten 60 Prozentgrenze als vorhanden.

Tabelle 4: Truth Table Präferenzen zur „Artikel-13 Konferenz“

<u>Erklärende Bedingungen</u>				<u>Ergebnis</u>	
EU-Rechte	EP Unterstützung	Nettozahler	Schulden	Starke Konferenz	Fälle
1	1	1	1	1	AT,DE
0	1	1	1	1	BE
1	0	0	0	W	CZ(1),LV(0),RO(0),SK(0)
1	1	1	0	0	DK
1	0	1	0	W	EE(0),LT(0),PL(1),SI(0)
0	0	0	1	0	ES,IE
1	1	0	0	0	FI,SE
0	1	0	1	W	FR(1),IT(1),UK(0)
1	0	1	1	0	HU
1	1	0	1	1	NL
0	0	1	1	1	PT

Anmerkung: W: Widerspruch.

Der *truth table* zu parlamentarischen Präferenzen zur „Artikel-13 Konferenz“ (Tabelle 4) zeigt, dass einige Kombinationen unserer erklärenden Bedingungen zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Anders aber als im Falle der Untersuchung des ES (siehe oben) gehen diese Widersprüche jeweils auf einzelne Länder, die von der Mehrheit abweichen, zurück, so dass wir eine weitere Analyse für sinnvoll erachten. Zur Behandlung der Widersprüche bieten sich zwei Alternativen an: Wir können sie aus der Analyse ausschließen (*Lösungsvariante 1*) oder entsprechend des Ergebnisses der Mehrheit der Fälle auflösen (*Lösungsvariante 2*). Wir bevorzugen letztere Option, da sie die geringsten Auswirkungen auf die Konsistenz und empirische Relevanz unserer Ergebnisse hat, wie in den folgenden Tabellen genauer beschrieben, präsentieren aber beide Lösungsvarianten. In der Tat stellen wir in der Folge fest, dass die wichtigsten Schlussfolgerungen nicht wesentlich von der Behandlung der Widersprüche abhängen.

Tabelle 5: QCA-Ergebnis Präferenz für eine starke „Artikel-13 Konferenz“

Länder	EU-Rechte	EP Unterstützung	Nettozahler	Schulden
Lösungsvariante 1:				
Widersprüche ausgeschlossen. Falsch bewertet: -. Nicht abgedeckt: CZ, PL, FR, IT.				
1 AT, DE, NL	1		1	1
2 BE*, PT*	0	1		1
Lösungsvariante 2:				
Widersprüche nach Mehrheitsergebnis. Falsch bewertet: UK. Nicht abgedeckt: PL, CZ.				
1 AT, DE, BE, FR, IT, NL, UK			1	1
2 BE, PT*	0	1		1

Anmerkung: * Fälle, die nicht schon durch die zuerst aufgeführte Kombination abgedeckt werden.

Wie lässt sich nun erklären, dass einige Parlamente eine starke Artikel-13 Konferenz präferieren? Lösungsvariante 2 (Tabelle 5) unterstreicht die Kombination aus Nettozahlungen an den EU-Haushalt und hohen öffentlichen Schulden. Diese Kombination trifft auf alle Parlamente zu, die eine starke Konferenz fordern, bis auf Portugal, die Tschechische Republik und Polen. Im Falle des portugiesischen Parlaments, dass ein starkes EP befürwortet und kein Nettozahler ist, scheinen hohe Schulden nur in Kombination mit geringen bestehenden EU-Kontrollbefugnissen die Forderung nach einer starken Artikel-13 Konferenz zu erklären. Aufgrund der Annahmen, die Lösungsvariante 2 zugrunde liegen, lässt das Ergebnis keine Aussagen zu Tschechien und Polen zu. Die abweichenden Präferenzen des britischen Parlaments lassen sich möglicherweise dadurch erklären, dass Großbritannien, im Gegensatz zu den anderen durch die Lösung abgedeckten Ländern, kein Euro-Mitglied ist. Lösungsvariante 1 verdeutlicht in erster Linie, dass auch Parlamente mit starken bestehenden EU-Kontrollbefugnissen eine starke Konferenz fordern können, wenn eine interparlamentarische Kontrolle der europäischen Fiskal- und Wirtschaftspolitik aufgrund hoher Schulden und Nettozahlungen als besonders relevant erscheint.

Tabelle 6 liegt die Frage zugrunde, warum einige Parlamente *keine* starke Artikel-13 Konferenz wollen. Beide Lösungsvarianten zeigen hier vor allem, dass dies in der großen Mehrheit der Fälle, durch starke bestehende europapolitische Kontrollbefugnisse in Kombination mit geringen öffentlichen Schulden zu erklären ist. Die Tatsache, dass die

Parlamente Irlands und Spaniens trotz hoher Schulden gegen eine starke Konferenz sind, lässt sich durch Ablehnung des EPs und, je nach Lösungsvariante, geringen EU-Rechten auf nationaler Ebene oder geringen Zahlungen an den EU-Haushalt erklären. Im Falle Ungarns stehen Zahlungen aus dem EU-Haushalt sowie starke bestehende europapolitische Kompetenzen der Forderung nach einer starken Konferenz im Wege, obwohl diese den Einstellungen der Parlamentsparteien zum EP entspräche.

Tabelle 6: QCA-Ergebnisse Präferenz *gegen* eine starke Konferenz

Länder	EU-Rechte	EP Unterstützung	Nettozahler	Schulden
Lösungsvariante 1:				
Widersprüche als negative Ergebnisse. Falsch bewertet: CZ, PL, FR, IT. Nicht abgedeckt: -.				
1 CZ, LV, RO, SK, DK, EE, LT, PL, SI, FI, SE	1			0
2 EE, LT, PL, SI, HU*	1	1	0	
3 ES*, IE*, FR*, IT*, UK*	0	0		1
Lösungsvariante 2:				
Widersprüche nach Mehrheitsergebnis. Falsch bewertet: PL, CZ. Nicht abgedeckt: UK.				
1 CZ, LV, RO, SK, DK, EE, LT, PL, SI, FI, SE	1			0
2 EE, LT, PL, SI, HU*	1	1	0	
3 ES*, IE*		0	0	1

Anmerkung: * Fälle, die nicht schon durch die zuerst aufgeführte Kombination abgedeckt werden.

Ungeachtet einer Reihe von Partikularerklärungen und nationalen Sonderfällen, verdeutlicht die Analyse insgesamt die entscheidende Bedeutung bestehender europapolitischer Befugnisse (Hypothese 2) und politisch-ökonomischer Bedingungen, die der europäischen Haushaltspolitik besonderes Gewicht beimessen. Die in den Hypothesen 5 und 6 beschriebenen Faktoren finden somit zwar Unterstützung, jedoch bezüglich parlamentarischer Reformpräferenzen und nicht, wie ursprünglich erwartet, bezüglich institutioneller Anpassung auf der nationalen Ebene. Parlamente, in denen der EU-Haushalt aufgrund hoher Beitragszahlungen tendenziell kritisch gesehen wird, und die ihrerseits aufgrund hoher Schulden im Fokus europäischer Haushaltspolitik stehen, verlangen eine starke interparlamentarische Kontrollinstanz auf europäischer Ebene. Parlamente, für die die europäische Haushaltspolitik aufgrund geringer Schulden weniger relevant ist, lehnen eine

starke Konferenz ab, vorausgesetzt, sie verfügen auf nationaler Ebene über Rechte, die für eine Kontrolle der Europapolitik ihrer Regierung nötig sind. Parlamentarische Präferenzen zur Artikel-13 Konferenz hängen somit nicht nur von bestehenden europapolitischen Rechten ab, sondern werden auch durch die politische Ökonomie der Wirtschafts- und Währungsunion geprägt.

8. Schluss

Die Zentralisierung finanzpolitischer Befugnisse auf europäischer Ebene hat nicht nur dazu geführt, dass sich nationale Parlamente zunehmend dem Druck ausgesetzt sehen, Zustimmungs- und Informationsrechte neu zu justieren, sondern auch verstärkt transnationale Kanäle des Informationsaustausches zu bemühen (Crum u. Fossum 2013). Allerdings konnten wir sehen, dass nationale Parlamente alles andere als einheitlich auf die Herausforderungen, die die Krise mit sich gebracht hat, reagiert haben. Die Informations-, Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte, die nationalen Parlamenten im Rahmen des ESM und ES zustehen, unterscheiden sich stark. Während bspw. der österreichische Nationalrat und der deutsche Bundestag (mit freundlicher Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts) über starke Informations- und Zustimmungsrechte im Rahmen von ESM-Entscheidungen verfügen, ging die Mehrheit nationaler Parlamente diesbezüglich leer aus. Unsere Analyse hat gezeigt, dass Parlamentsrechte in ESM-Angelegenheiten in erster Linie als Reaktion auf die Bedrohung parlamentarischer Haushaltsrechte und bestehender europapolitischer Kompetenzen verstanden werden können. Dort, wo nationale Parlamente bereits über starke haushaltspolitische Befugnisse verfügen, unternehmen Parlamente besondere Anstrengungen, um zu verhindern, dass diese Rechte durch ESM-Maßnahmen ausgehöhlt werden. Wo allerdings starke Haushaltsbefugnisse fehlen und bestehende Kontrollrechte in EU-Angelegenheiten nur schwach ausgeprägt sind, überträgt sich die schwache Stellung nationaler Parlamente auch auf die Mitwirkung im Rahmen von ESM-Entscheidungen. Unsere Befunde stützen ebenso die Hypothese, dass Parlamente mit starken Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten nur einen geringen Anreiz verspüren, zusätzliche Ressourcen in inter-parlamentarische Kooperation zu investieren. Nationale Parlamente, die aufgrund hoher Beitragszahlungen und Schuldenbelastungen der EU-Haushaltspolitik besondere Bedeutung zuschreiben, sind dahingegen an einem stärkeren interparlamentarischen Austausch interessiert. Weniger eindeutig sind die Befunde, die die parlamentarische Mitwirkung am ES betreffen. Hier greift keine der von uns entwickelten Hypothesen. Eine Ursache hierfür könnte sein, dass nationale Parlamente das ES bisher sehr

unterschiedlich bewerten, da das ES zuvorderst eine Maßnahme zur Koordinierung nationaler und europäischer Politiken darstellt und Bindungswirkung nur dann entfaltet, wenn der Europäische Rat ein Defizit- oder Ungleichgewichtsverfahren sowie Sanktionen beschließt. Es kann somit von der Einschätzung nationaler Parlamentarier über die Bindungswirkung des ES abhängen, ob sie ihre Befugnisse auf das ES ausweiten wollen oder nicht. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass es über Zeit zu Lerneffekten kommt, die dann eine systematischere Reaktion wahrscheinlicher werden lassen.

Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass bestehende Anpassungsmuster und -dynamiken im Großen und Ganzen fortgeschrieben werden: Starke Parlamente reagieren auf die zunehmende Zentralisierung fiskalpolitischer Befugnisse, indem sie sicherstellen, keine Mitwirkungs- und Kontrollverluste zu erfahren. Für schwache Parlamente scheint dieser Weg verschlossen. Allenfalls findet sich eine größere Bereitschaft, im Rahmen interparlamentarischer Kooperation, bestehende Defizite zu adressieren. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Reformpräferenzen der mitgliedstaatlichen Parlamente ist eine Einigung auf eine starke Artikel-13 Konferenz jedoch unwahrscheinlich. Auch wenn diese Befunde wenig überraschend sein mögen, so sind sie jedoch aus demokratietheoretischer Sicht ernüchternd, da sich im Zuge der Krise die Ungleichverteilung parlamentarischer Mitwirkungs- und Kontrollrechte fortschreibt.

In einem wesentlichen Punkt weichen unsere Ergebnisse von der bestehenden Literatur ab. So stellen wir fest, dass parlamentarische Anpassungsleistungen primär auf relative stabile institutionelle Faktoren zurückgehen. Die in der Literatur ebenfalls betonten öffentlichen und parteipolitischen Einstellungen zur Integration und zum EP spielen nur am Rande eine Rolle. Parlamentarische Reaktionen auf die krisengetriebenen Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion haben somit neben einer Vertiefung bestehender Ungleichgewichte auch zu deren Verfestigung und Verselbstständigung beigetragen. Dies wird umso deutlicher angesichts der Tatsache, dass ungleiche Parlamentsrechte nicht bloß auf bestehende Haushaltsrechte, sondern auch auf zuvor erfolgte europapolitische Anpassungsleistungen zurückzuführen sind. Die parlamentarischen Ungleichgewichte, die vor der Krise bestanden, perpetuieren sich somit selbst: Starke Parlamente bleiben stark, schwache Parlamente bleiben weiterhin schwach. Obwohl unsere Analyse keine definitiven Aussagen über die zukünftige Entwicklung der europapolitischen Kompetenzen nationaler Parlamente zulässt, deutet sie doch auf eine zunehmende Institutionalisierung von demokratischen Asymmetrien im parlamentarischen System der EU hin.

Literatur

- Auel, Katrin, und Arthur Benz. 2005. The Politics of Adaptation. The Europeanisation of National Parliamentary Systems. *The Journal of Legislative Studies* 11:372-93.
- Auel, Katrin, und Oliver Höing. 2014. Parliaments in the Euro Crisis. Can the Losers of Integration Still Fight Back. *Journal of Common Market Studies* 52:1184-1193.
- Auel, Katrin, Olivier Rozenberg, und Angela Tacea. 2015. And if Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs. In *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Hrsg. Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg und Julie Smith. London: Palgrave Macmillan. (im Erscheinen).
- Bakker, Ryan, Catherine De Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth K. Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen, und Milada Vachudova. 2012. Measuring Party Positions in Europe. The Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999-2010. *Party Politics* 21: 143-152
- Benz, Arthur. 2013. An Asymmetric Two-Level Game. Parliaments in the Euro-Crisis. In *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*, Hrsg. Ben Crum und John E. Fossum, 125-140. London: Routledge.
- Callies, Christian. 2012. Kein Geld ohne Parlament. ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsrecht. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Cooper, Ian. 2014. Parliamentary Oversight of the EU after the Crisis. On the Creation of the 'Article 13' Interparliamentary Conference. Paper read at PADEMIA Conference, at Brussels, 12-13 June 2014.
- COSAC. 2013. Nineteenth Bi-annual Report. Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Brussels: COSAC Secretariat.
- Cronqvist, Lasse. 2011. Tosmana. Tool for Small-N Analysis [Computer Programme], Version 1.3.2.0. Trier: University of Trier.
- Crum, Ben. 2013. Saving the Euro at the Cost of Democracy? *Journal of Common Market Studies* 51:614-30.
- Crum, Ben, und John E. Fossum (Hrsg.). 2013. *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: the European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.
- De Wilde, Pieter, und Michael Zürn. 2012. Can the Politicization of European Integration be Reversed? *Journal of Common Market Studies* 50:137-53.

- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. 2001. Incrementalism and Path Dependence. European Integration and Institutional Change in National Parliaments. *Journal of Common Market Studies* 39:405-22.
- Döring, Holger, und Philip Manow. 2011. Parliament and government composition database (ParlGov). An infrastructure for empirical information on parties, elections and governments in modern democracies. Version 11/07 - 26 July 2011. [http://www.researchgate.net/profile/Philip_Manow/publication/228918733_Parliament_and_government_composition_database_\(ParlGov\)/links/0f31753594ab773f3c000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Philip_Manow/publication/228918733_Parliament_and_government_composition_database_(ParlGov)/links/0f31753594ab773f3c000000.pdf). Zuletzt zugegriffen am 8.2.2015.
- Habermas, Jürgen. 2013. *Im Sog der Technokratie*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2008. A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1-23.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, und Carole J. Wilson. 2002. Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration? *Comparative Political Studies* 35:965-89.
- Jachtenfuchs, Markus, Thomas Diez, und Sabine Jung. 1998. Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order. *European Journal of International Relations* 4:409-45.
- Karlas, Jan. 2012. National Parliamentary Control of EU Affairs. Institutional Design after Enlargement. *West European Politics* 35:1095-113.
- Kreilinger, Valentin. 2013. The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance. Notre Europe Policy Paper Nr. 100. Jacques Delors Institute.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschie, und Timotheos Frey. 2008. *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Lisa L. 2000. *Democratic Commitments*. Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1994. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Cambridge: Center for European Studies Working Paper Series 52.
- Norton, Philip. 1995. Conclusion. Addressing the Democratic Deficit. *The Journal of Legislative Studies* 1:177-93.
- Raunio, Tapio. 1999. Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. *Government and Opposition* 34:180-202.

- Raunio, Tapio. 2005. Holding governments accountable in European affairs. Explaining cross-national variation. *The Journal of Legislative Studies* 11:319-42.
- Raunio, Tapio, und Simon Hix. 2000. Backbenchers learn to fight back. European integration and parliamentary government. *West European Politics* 23:142-68.
- Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold. 2014. Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU. *Journal of Common Market Studies* 52:1174-1183.
- Rittberger, Berthold, und Frank Schimmelfennig. 2006. Explaining the constitutionalization of the European Union. *Journal of European Public Policy* 13:1148-67.
- Rittberger, Berthold, und Thomas Winzen. 2015. The European Union's Multilevel Parliamentary System. In *The European Union. Power and Policy-Making*, Hrsg. Sonia Mazey und Jeremy Richardson. Abingdon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank. 2010. The normative origins of democracy in the European Union. Toward a transformationalist theory of democratization. *European Political Science Review* 2:211-33.
- Wehner, Joachim. 2006. Assessing the Power of the Purse. An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies* 54:767-85.
- White, Jonathan. 2013. Emergency Europe." *Political Studies*.(online Ersterscheinung). doi: 10.1111/1467-9248.12072.
- Winzen, Thomas. 2012. National parliamentary control of European Union affairs. A cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35:657-72.
- Winzen, Thomas. 2013. European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics* 14:297-323.
- Winzen, Thomas, Christilla Roederer-Rynning, und Frank Schimmelfennig. 2015. Parliamentary Co-Evolution. National Parliamentary Reactions to the Empowerment of the European Parliament. *Journal of European Public Policy* 22:75-93.