

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Kai Striebinger, Roderick Parkes¹

Die Macht der „Hinterbänkler“

Strategisches Verhalten des Europa-
Parlamentariers

SWP-Arbeitspapiere sind online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/Herausgeber
zitiert werden.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Arbeitspapier der FG 1, 2009/ 13, Oktober 2009
SWP Berlin**

¹ Kai Striebinger war von Juli bis September 2009 Gastforscher beim Brüsseler Büro der SWP. Roderick Parkes ist Leiter des Büros.

Die Aufgaben und Einflussmöglichkeiten der 736 Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEPs) bleiben auch in der siebten Legislaturperiode vergleichsweise unscharf definiert.¹ Es fehlt die aus dem deutschen Parlamentarismus bekannte und im großen Maße die Arbeit strukturierende Einteilung in Regierung und Opposition. Analog zu dem aus dem britischen *House of Commons* stammenden Begriff lassen sich die MEPs demnach als „Hinterbänkler“ bezeichnen.²

Obwohl die Bezeichnung „Hinterbänkler“ zunehmend auf andere parlamentarische Systeme übertragen wird, ist es noch durch den britischen Gebrauch geprägt. Im heutigen – oftmals medialen – Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff einen Abgeordneten, der vermeintlich wenig Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess hat. Anders als für das britische Parlament ist die exakte Definition für das Europäische Parlament (EP) von zunehmender Bedeutung. In Antizipation des In-Kraft-Tretens des Lissabonvertrages und somit auch des daraus sich ableitenden Kompetenzzuwachses des Parlaments stellt sich die Frage, in welcher Hinsicht der einzelne Abgeordnete im Europäischen Parlament in der Lage ist, die Gesetzgebung tatsächlich zu beeinflussen.

In Ermangelung eines *front bench*-Systems ist der Einfluss des Parlaments im europäischen interinstitutionellen Machtgefüge nur geringfügig auf einzelne ausgewählte MEPs und parlamentarischen Funktionen / Positionen konzentriert. Alle MEPs besitzen einen vergleichsweise großen Spielraum, die politische Ausrichtung des Parlaments in einer bestimmten Frage zu steuern. Im folgenden wird gezeigt, dass dieser persönliche Einfluss jedoch weitgehend von der individuellen Vorgehensweise des einzelnen MEPs abhängt. Nicht jeder MEP nutzt seine Einflussmöglichkeiten aus. Die Fähigkeit des engagierten MEPs, Einfluss auszuüben, wird vor allem von zwei Faktoren beeinträchtigt: sein eigenes Rollenverständnis und sein Verständnis von parlamentarischen Abläufen.

Inbesondere von dem neu gewählten MEP wird persönliches Engagement gefordert: Ein neuer Abgeordneter wird – gerade zu Beginn seiner Amtszeit – mit einem sehr komplexen System konfrontiert. Da institutionalisierte Trainingsprozesse dem neuen MEP kaum zur Verfügung stehen, hat der erfahrene Hinterbänkler einen Wissensvorsprung. Aber auch der erfahrene MEP wird nicht alle ihm vorstehenden Einflussmöglichkeiten ausnutzen. Aufgrund der dynamischen Strukturen des Parlaments und der daraus resultierenden großen individuellen Freiheit, kann ein Parlamentarier seine Rolle sehr unterschiedlich ausgestalten. Die Rollenorientierung bedingt wiederum die Bereitschaft des einzelnen MEPs, alle Einflussmöglichkeiten auszuschöpfen.

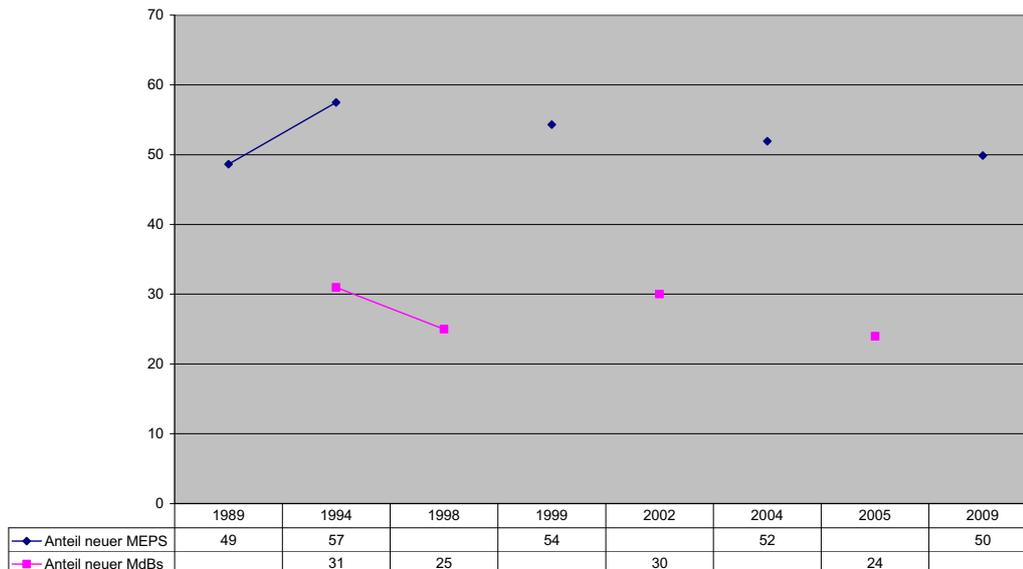
¹ Dieses Papier bezieht sich auf anonyme Interviews mit Mitarbeitern von Parlamentariern, Fraktionsbeamten und Angestellten des Europäischen Parlaments. Für ihre Mithilfe sind wir ihnen sehr dankbar.

² Während die Abgeordneten der Westminster-Regierung und Opposition in den ersten beiden Reihen als „frontbencher“ bezeichnet werden, sind die dahinter Platz nehmenden Abgeordneten die „backbencher“.

I. Das offene Parlament

Fast 50 Prozent der Abgeordneten sind 2009 zum ersten Mal ins Europäische Parlament gewählt worden – im Unterschied zum deutschen Bundestag, wo in den letzten vier Wahlperioden nur zwischen 24 und 31 % der Sitze von neu gewählten Abgeordneten eingenommen worden sind.

Anteil neuer MEPs pro Legislaturperiode (Vergleich mit BT)



Einmal gewählt, finden sich die MEPS in einem sich ständig ändernden Umfeld wieder. Sie können nur bedingt auf gewachsene und institutionalisierte Strukturen zurückgreifen, die ihnen den Einstieg erleichtern. Die hohe Anzahl neuer MEPs erlaubt es den Parteiführern nicht, sich allein auf den Fraktionszwang oder andere starke Sanktions- und Anreizmechanismen zu verlassen. Bindungen und Loyalitäten müssen immer wieder neu geschaffen werden. Die Kohäsion innerhalb der Fraktion ist keineswegs so hoch wie vermutet (Carrubba 2004). Die in dem deutschen Parlament gewachsenen Strukturen, die nicht nur eine geringe Anzahl neuer MdBs pro Legislaturperiode „zulassen“, sondern auch ein bestimmtes Rollenverhalten einfordern, fehlen im Europäischen Parlament.

Auf europäischer Ebene gibt es infolgedessen eine hohe Anzahl an Rollenbildern, die mit ganz unterschiedlichen Auffassungen über die Funktion des parlamentarischen Betriebes einhergehen. Dies bedeutet, dass der MEP eine relativ große Freiheit besitzt – nicht nur bei der Wahl seiner Referenzgruppe, sondern auch bei der Wahl seiner Ansprechpartner im Parlament. Es entwickeln sich, unter Berücksichtigung persönlicher Präferenzen, unterschiedliche Parlamentariertypen.

II. Vier Rollenorientierungen für Europa-Parlamentarier

Bale und Taggart (2005, 11-16) identifizieren in ihrer Untersuchung über die Rollenorientierungen neuer MEPs vier verschiedene Typen – die zwar in ihrer idealen Ausprägung Gedankenkonstrukte bleiben, aber dennoch Aufschluss geben über sich unterscheidende Schwerpunktsetzung und Arbeitsweise der Parlamentarier: der Interessenvertreter, der Politikverfechter, der proeuropäische Aktivist und schließlich der Institutionalist.

Der **Interessenvertreter** (*constituency representative*) vertritt die Ziele seiner Unterstützungsbasis. Diese ist nicht zwingend sein Wahlkreis. Ein solcher MEP kann sich auch seiner Region oder seinem Land verpflichtet fühlen. In manchen Fällen vertritt der Abgeordnete die Interessen einer über geografische Grenzen hinweg definierten Gruppe, z.B. einer religiösen Minderheit.

Der Interessenvertreter versucht seine Positionen und Ansichten mit dem für ihn wichtigen Interessenkreis abzustimmen. Präsenz in diesem Kreis zu zeigen ist von übergeordneter Bedeutung. In den Institutionen der EU werden je nach Ansicht der Unterstützerbasis die Referenzen gesetzt. Dies kann von nationalen Delegationen oder auch gleich gesinnte MEPs jeglicher politischer Couleure variieren.

Die Vertretung der Interessen seiner Unterstützungsbasis kann auch auf rein symbolischer Ebene erfolgen: Für ihn ist die Durchsetzung einer bestimmten Agenda weniger entscheidend. Wichtig ist, dass sein Handeln seitens seiner Unterstützungsbasis als erfolgreich wahrgenommen wird.

Der **Politikverfechter** (*policy advocate*) wiederum betrachtet das Parlament als Mittel zum Zweck zur Verwirklichung seiner politischen Vorstellungen. Das Erreichen eines übergeordneten politischen Ziels ist seine Hauptmotivation. Die Ziele der Fraktion oder der Heimatpartei stehen nicht im Vordergrund. Im Gegenteil: wenn es seinem Zweck dienlich ist, sucht der Politikverfechter gezielt den fraktionsübergreifenden Kompromiss.

Es ist davon auszugehen, dass ein Politikverfechter über ausreichendes Spezial- und Fachwissen verfügt, das ihn dazu ermutigt und qualifiziert, sich für eine bestimmte Politik einzusetzen. Vor allem beim Verfassen der Gesetze im Ausschuss wird er versuchen seine Ziele durchzusetzen. Dort kann er mit von Erfahrung geprägten Berichten und rationalen Argumenten seine Kollegen überzeugen.

Der **proeuropäische Aktivist** (*European evangelist*) hat – ähnlich wie der Politikverfechter – eine übergeordnete Agenda. Er versteht sich als Vertreter eines kosmopolitischen gesamteuropäischen Interesses. In dieser Hinsicht ist er relativ ungebunden an bestimmte politische Inhalte. Er achtet vielmehr auf die Überwindung nationaler Interessen, die das europäische Gemeinwohl beeinträchtigen.

Nationale und parteipolitische Interessen sind dem Aktivisten fremd. Die Existenzberechtigung europäischer Institutionen zu vertreten, die Argumentation vor dem Bürger und die Unterstützung von weiterer europäischer Integration sind seine Hauptanliegen. Diese Aufgaben

erfordern ein großes Engagement außerhalb des Parlaments – oder innerhalb der Institution, wenn die Aktivisten sich Europaskeptikern oder großen Vertragsreformen gegenübersehen.

Ihrerseits haben die **Institutionalisten** (*institutionalists*) ein primäres Interesse an der Institution des Parlaments an sich. Sie betrachten es nicht als Mittel zur Durchsetzung von Zielen. Sondern sehen ihre vorrangige Daseinsberechtigung darin, ihrer politischen Gruppe und „ihrem“ Parlament zu dienen.

Die politische „Familie“ bildet den Referenzrahmen für die tägliche Arbeit und ein Ziel des Institutionalisten ist es, Führungspositionen innerhalb dieser zu übernehmen. Die Parteibindung ist dementsprechend hoch und die Bereitschaft zum überparteilichen Arbeiten für ein bestimmtes politisches Ziel gering. Die Kohärenz in der politischen Fraktion hat für diese Abgeordneten mehr Bedeutung als die Durchsetzung bestimmter Interessen in mühsamer Ausschussarbeit.

III. Einflusstategien der vier Parlamentariertypen

Die Ausschussarbeit bleibt das „Herzstück“ der parlamentarischen Arbeit, wenn man das Parlament aus Sicht seiner gesetzgeberischen Kernfunktion betrachtet. Hier liegt die tatsächliche „Macht“ des Hinterbänklers. Die Ausschussarbeit ist jedoch nicht für alle Parlamentarier von gleichrangiger Bedeutung – entlang der oberen Schema interpretieren die vier Parlamentarier-Typen ihre Aufgaben und Arbeitsweisen im Parlament sehr unterschiedlich.

Bei der Ausschussarbeit hat ein MEP, der an bestimmten politischen Zielen interessiert ist (ein Politikverfechter), zunächst die Aufgabe sich als objektiver Experte zu profilieren. Mit kontinuierlichem Einsatz in allen Bereichen der parlamentarischen Arbeit für „sein“ Politikfeld kann er sich als Referenz etablieren. Dadurch, dass er eine von allen respektierte Kenntnis vorweist und über Parteigrenzen hinweg arbeitet, kann er verschiedene Vorteile erlangen. Er ist beispielsweise nicht in dem Maße auf die Verwendung von den nach dem d’hondtschen System der Punkteverteilung zugesprochenen Punkten seiner Fraktion angewiesen, um eine Berichterstattung im interfraktionellen Bieterverfahren für sich zu sichern. Die Berichte werden ihm überparteilich zugesprochen, da er in dem Themenbereich Fachwissen vorweist und dazu fähig ist, einen nachhaltigen Kompromiss im betreffenden Ausschuss beziehungsweise im institutionellen Dreieck mit Kommission und Rat zu finden. Sein Einfluss ist allerdings auf „sein Politikfeld“ begrenzt.

Ein Institutionalist, der sich an parteipolitischen Linien orientiert – auch um dort Karriere zu machen – legt hingegen mehr Wert auf eine gute Beziehung zu seiner Partei und zu seiner Fraktion als der Politikverfechter. Im Ausschuss wendet er sich frühzeitig an den Fraktionskoordinator, um im Einzelfall durch gewagtes Bieten im Versteigerungsprozess prestigeträchtige Berichte für die eigene Fraktion und für die eigene Profilierung zugesprochen zu bekommen. Konflikte mit anderen Fraktio-

nen oder Institutionen zu riskieren gehören für ihn zum politischen Alltagsgeschäft – mit dem Ziel die eigene Fraktion und Partei zu stärken. Durch seine „Fraktionstreue“ werden ihm Berichte vor allem durch seine Fraktion übertragen, wenn diese einen besonderen Drang nach Profilierung gegenüber den anderen Parteigruppen im Parlament empfindet.

Der proeuropäische Aktivist sowie der Interessenvertreter sind in geringerem Maße an kontinuierlicher inhaltlicher Arbeit im Ausschuss interessiert. Für sie ist entscheidend, dass bei bestimmten Themen die Bedürfnisse der eigenen Ziele beziehungsweise Zielgruppen berücksichtigt werden, oder zumindest der Eindruck entsteht, dass diese gewahrt würden.

Der Aktivist bleibt passiv, weil er das europäische Wohl als absolut ansieht und sich nicht auf in seiner Sicht ungenügende politische Kompromisse einlassen kann. Er fürchtet die Parteipolitisierung des europäischen Betriebs. Der pragmatische Interessenvertreter neigt dazu keine aktive Rolle in der Ausschussarbeit zu spielen, da er kein genuines Interesse an einer am Kompromiss orientierten Lösung hat. Sein Erfolg bemisst sich nicht an seiner Kompromissbereitschaft, sondern wie er in den Augen seiner Unterstützer wahrgenommen wird. Er neigt dazu die ungenügende Berücksichtigung seiner Interessen im Kompromiss zu kritisieren als diesen aktiv zu gestalten und zu vertreten.

Bei anderen Formen der parlamentarischen Arbeit setzen sich diese MEPs wiederum ein. So nutzen sie verstärkt die Möglichkeit Meinungen zu Berichten zu veröffentlichen, Fragen an die Kommission oder an den Rat zu stellen oder schriftliche Erklärungen zu verfassen. Hier können sie ungeachtet etwaiger Kompromisslinien ihre Interessen öffentlichkeitswirksam vertreten.

Für alle MEPs gilt, dass sie neben diesen Formen auch Aufmerksamkeit erzeugen können, indem sie als Schattenberichterstatter tätig werden. Gerade dies kann auch für MEPs interessant sein, die dezidierte parteipolitische Meinungen bekannt machen wollen, um den eigentlichen Bericht in ihrem Sinne zu beeinflussen – ohne jedoch zu riskieren für diesen verantwortlich zu sein. Allgemein gilt, dass sich eine gewisse Penetranz und Hartnäckigkeit auszahlen können. Und, wie eine ehemalige Assistentin eines Parlamentarier meinte: „nie Nein [zu einer angebotenen Berichterstattung] sagen“. Die Ausnutzung von parteigebundenen und nationalen innerfraktionellen Quoten bei der Posten- und Berichterstattungsvergabe könne ebenfalls sinnvoll sein, um seine definierten Ziele zu erreichen.

Entscheidend für jede erfolgreiche Einflussnahme sind die Informationsbeschaffung sowie die Informationsnutzung. Diese variieren je nach „Parlamentarier-Typ“ stark. Die Tatsache, dass in kurzer Zeit eine große Anzahl an Lobbyisten versuchen den Parlamentarier mit Interpretationen zu versorgen – „ihn geradezu überfallen“ wie es ein Mitarbeiter ausgedrückt hat – kann nicht darüber hinweg täuschen, dass er sich nur bis zu einem gewissen Grad auf deren Informationen verlassen kann. Hierbei sind die „Interessenvertreter“ und „proeuropäischen Aktivisten“ in einer relativ komfortablen Position. Sie können auf die ihnen bekannten

Netzwerke und Lobbygruppen aus ihrer Unterstützungsbasis zurückgreifen. Da diese Abgeordneten ihren Erfolg von dem Wohlwollen ihrer Unterstützer abhängig machen, sind sie mit höherer Wahrscheinlichkeit für deren Argumente empfänglich.

Der Institutionalist hingegen ist in der Anzahl seiner Informationsquellen beschränkt. Abstand hält er typischerweise von der informationellen und administrativen Unterstützung, die er durch das formell überparteiische Parlamentssekretariat, durch Lobbyisten und durch mitgliedstaatliche Regierungen erhalten könnte. Ein Institutionalist, der entsprechend mehr Gewicht auf die Parteiarbeit legt, wird sich vermehrt um Rücksprache mit den parteigebundenen Mitarbeitern in Fraktion und Ausschuss kümmern. Dabei ist die Rolle der Fraktion nicht zu überschätzen. Zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses kommt es häufig vor, dass zu bestimmten Fragen noch gar keine Fraktions- oder Parteimeinung feststeht. Rückfragen an nationale Parteiorganisationen, die es gewohnt sind bestimmte Meinungen gegen den Widerstand einzelner nationaler Abgeordneter durchzusetzen, sind allein aufgrund der Anzahl und Vielfalt der verschiedenen Parteien nicht praktikabel. Dennoch wird der Institutionalist bei hochgradig politischen Berichten versuchen die dann in innerparteilichen Diskussionen festgelegte Meinung konsequent zu vertreten.

Der erfolgreiche Politikverfechter versucht hingegen in Kooperation mit neutralen geltenden Instanzen eine Einigung zu erzielen. Dazu unterstützen ihn die Mitarbeiter des Ausschusses und des Parlamentssekretariats. Diese haben oft Erfahrung mit dem Ausschuss und umfangreiche Expertise zu unterschiedlichen Politikfeldern. Auch die Abstimmung mit den anderen Akteuren in Rat und Kommission ist von entscheidender Bedeutung. Schon früh kann dort ein Kompromiss gefunden werden.

Wie ihre Pendanten in der Wirklichkeit kann also jeder dieser idealisierten Abgeordnetentypen über verschiedene Wege seine Prioritäten verwirklichen. Die Strukturen im Parlament sind so vielfältig, dass eine große Anzahl an individuellen Vorstellungen von Erfolg und Einfluss geltend gemacht werden kann. Die für ein Parlament konstitutive Aufgabe, das Verabschieden von Gesetzen, steht im Mittelpunkt von einem – allerdings dem zahlenmäßig stärksten – Teil der Abgeordneten. Die Macht des „Hinterbänklers“ bezieht sich auf seine Möglichkeiten diesen Prozess zu beeinflussen.

Sowohl der Politikverfechter als auch der Interessenvertreter und der proeuropäische Aktivist – sofern die letzteren sich zur Verfassung eines Berichts entschließen – haben die größten Chancen ihre Vorstellungen in konkreten Gesetzestexten zu verankern. Parteipolitische Profilierungspolitiker haben im Konsensparlament nicht viele Möglichkeiten. In einem von eventuell pointierten Interessenkonflikten geprägten Gesetzgebungsprozess kommt den interessierten MEPs nicht so sehr die Aufgabe eines besonders publikumswirksamen Redners zu, sondern vielmehr die Rolle eines kenntnisreichen Vermittlers. In genau dieser Funktion kann er seine Positionen durchsetzen, kann er seine Macht entfalten.

IV. Die Frage des Erfahrungsgrads

Die relativ hohe Fluktuationsrate der MEPs bei jeder Neuwahl beeinträchtigt nicht nur die Herausbildung institutioneller Lernprozesse, die zu einem gemeinsamen Rollenverständnis oder einer einheitlichen Arbeitsweise einzelner MEPs führen könnten: Sie schafft auch Ungleichheiten zwischen MEPs, was die informationellen, organisatorischen und menschlichen Ressourcen angeht, welche die erfolgreiche Ausübung von Einfluss maßgeblich bestimmen.

Die Bedeutung durch langjährige Erfahrung gewonnenen und aufrechterhaltenen Lernprozesse wird im Hinblick auf die deutsche Delegation im Europäischen Parlament deutlich: „Nur“ jeweils knapp 30 und 40 % neue Abgeordnete sind während der letzten beiden Wahlen in der Gruppe der 99 deutschen MEPs ersetzt worden. Richard Corbett (2005, 49) folgert aufgrund dieser relativ geringen Austauschrate und der im Vergleich zu den europäischen Kollegen relativ langen Verweildauer im Parlament in Bezug zu den Europawahlen 2004: „German influence and the number of office-holders within the EP is thus, perhaps, less dependent on the fact that they are the largest delegation than on their often lengthy experience“.

Natürlich müssen sich auch erfahrene, wiedergewählte Parlamentarier der geänderten Ausgangslage bei jeder neuen Legislaturperiode anpassen. Sie sehen sich der Herausforderung gegenüber, neue Kontakte zu knüpfen, Ansprechpartner zu gewinnen und Mehrheiten mit neuen MEPs zu organisieren. Sie können sich nicht in so hohem Maße wie in einem nationalen Parlament auf ihre Beziehungen der letzten Jahrzehnte verlassen, sondern müssen immer wieder neue Zugänge finden. Doch wenn es um die Einflussnahme geht, hat der erfahrene Europarlamentarier erhebliche Vorteile gegenüber seinen neuen Kollegen. Und obwohl diese Ungleichheit zwischen neuen und erfahrenen Parlamentariern für jedes andere Parlament gilt, bleibt sie dank der hohen Fluktuationsrate der MEPs ein besonderes Merkmal des Europäischen Parlaments.

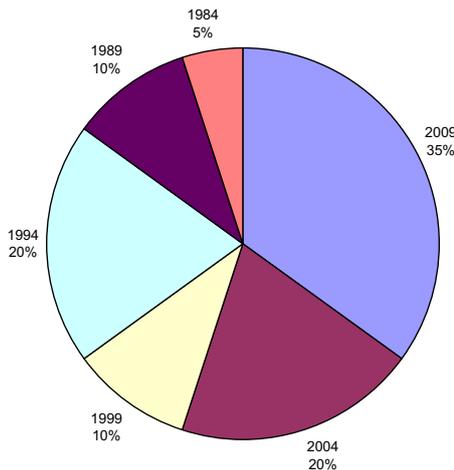
V. Die Macht des erfahrenen „Hinterbänklers“

Auch wenn die neugewählten „Hinterbänkler“ ganz unterschiedliche Rollen im Europäischen Parlament wahrnehmen, sind sie zum größten Teil in der konkreten parlamentarischen Arbeit unerfahren. Diese Unerfahrenheit wirkt sich in unterschiedlichem Maße auf die verschiedenen Parlamentariertypen aus. Während ein Politikverfechter durch fleißige Parlamentsarbeit sich relativ schnell einen guten Ruf erarbeiten kann, muss der Institutionalist sich mühsam Loyalitäten aufbauen, die ihm ein Weiterkommen in der Fraktionshierarchie erlauben.

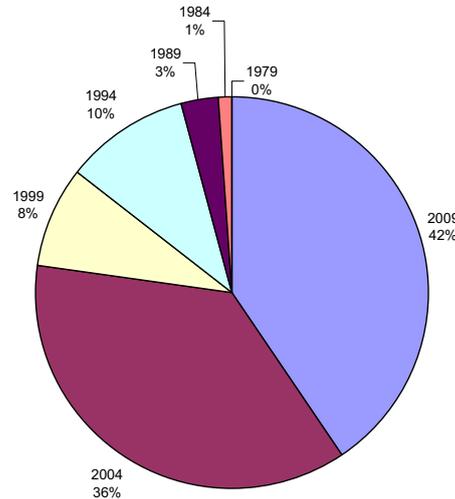
Die bisherigen Abgeordneten profitieren in dieser Hinsicht von einem besonders großen Wissensvorsprung. So werden zu Anfang der Legislaturperiode in einem für die Öffentlichkeit und Neankömmlinge gleichermaßen undurchsichtigen Verfahren die Posten in Parlament und Fraktion

aufgeteilt (Parlamentspräsidenten und -vizepräsidenten, Quästoren, Ausschussvorsitzende und deren Stellvertreter, Fraktionsführer, Fraktionskoordinatoren) – aber auch die an Sacharbeit interessierten MEPs müssen zunächst die Abläufe und Regeln kennenlernen. Corbett (2005, 123) stellt dazu fest: „less well-known back-benchers in their first term are often at a disadvantage in this distribution“.

Ausschussvorsitzende 7. Legislaturperiode



Mitglieder des Ausschussvorstandes 7. Legislaturperiode



Die relativ hohe Zahl von 35% an neuen MEPs, die Ausschussvorsitzende für die erste Hälfte der siebten Legislaturperiode geworden sind, ist darauf zurück zu führen, dass einige hochkarätige Europapolitiker in das Parlament gewählt wurden, zum Beispiel die Vorsitzende des Ausschusses „Regionale Entwicklung“, die ehemalige Kommissarin Danuta Hübner. Von dieser und ähnlichen Ausnahmen abgesehen, wird deutlich, dass die Wahrscheinlichkeit neuer MEPs zu Beginn der Legislaturperiode einen wichtigen Posten zugeteilt zu bekommen, gering ist. Mit wachsender Erfahrung steigt die Wahrscheinlichkeit in der Parlamentshierarchie aufzusteigen.

Auch wenn der erfahrene MEP einen persönlichen Vorteil aus seinem Wissensvorsprung schlagen kann, ist es in beiderseitigem Interesse möglichst schnell Wissen auszutauschen. Der erfahrene MEP kann durch die schnelle Wissensweitergabe verlässliche Partner für das nächste Gesetzesvorhaben gewinnen und der neue MEP kann mit Hilfe des Wissens versuchen seine Ziele effektiver zu erreichen. Eine sechsmonatige Übergabephase, in der erfahrene MEPs und Assistenten die Neankömmlinge einweihen und die über die „European Parliament Former Members' Association“ oder die „European Parliament's Assistants Association“ abgewickelt wird, würde Abhilfe schaffen.

Das Parlamentssekretariat mit seiner *Task Force* „Constitutive Session – 2009 Elections“ bietet mit Informationsmaterialien eine Einführung in die

rechtlichen und organisatorischen Eigenheiten des Europäischen Parlaments; die zwei halbtägigen Einführungsseminare dagegen werden kaum besucht. Die Ausschussekretariate liefern Überblickspapiere über den aktuellen Stand von Gesetzgebungsverfahren und anstehenden Initiativen. Die Fraktionen versäumen es jedoch genauso wie die nationalen Delegationen oder Parteien umfassende, institutionalisierte Einführungs- und Begrüßungsveranstaltungen anzubieten. Auch die Ständigen Vertretungen haben einen sehr unterschiedlich stark ausgeprägten Kontakt zu „ihren“ Abgeordneten. Einige versuchen mit einer großen Anzahl an Treffen auf Ausschussebene die Beziehung von Beginn an zu intensivieren. Wohingegen die deutsche Vertretung in Einzelfällen im Parlament so wahrgenommen wird, als ob sie das Parlament als Gegenspieler betrachtet und kaum ein Interesse hat schon frühzeitig mit einzelnen Abgeordneten Kontakt aufzunehmen.

Für den gefestigten Politikverfechter können diese ungeordneten Austauschmöglichkeiten zu bewältigen sein. Neue MEPs, die sich weder ihrer Rolle, noch ihrer Ziele bewusst sind – und die bedeutende Minderheit proeuropäischer Aktivisten bestätigt dies – finden in den jetzigen Strukturen keine geeigneten Mechanismen sich schnell einzufinden.

Die Tatsache, dass es nur inadäquat institutionalisierte Einführungs- und Lernveranstaltungen gibt, legt den Verdacht nahe, dass die erfahrenen MEPs diesen Wissensvorsprung für ihren eigenen Vorteil ausnutzen wollen.

VI. Fazit: Hin zu einem geteilten Rollenverständnis?

In Ermangelung klarer Regierungs- und Oppositionsstrukturen kann der einzelne Hinterbänkler im Europäischen Parlament seine Rolle unabhängig von einer eventuellen Regierungsverantwortung suchen. Es gibt nur wenige externe Faktoren, die ihn zu einem bestimmten Rollenverständnis anhalten.

Die sich aus den unterschiedlichen, teilweise konträren, Rollenbildern entwickelnden Einflussstrategien haben jedoch wieder gravierende Rückwirkungen auf die Arbeitsweise und Bedeutung des Parlaments. Die Bedeutung der Fraktionen, Sekretariate, Lobbyisten und anderen Institutionen für den Gesetzgebungsprozess steht und fällt mit der hauptsächlich individuellen Entscheidung einzelner Abgeordneter.

Mangelnde institutionalisierte Wissensweitergabe zwischen erfahrenen und neuen MEPs sowie der hohe Prozentsatz neu zu integrierender Abgeordneter zu Beginn der Legislaturperiode, erschweren den Prozess der Verständigung über geteilte Rollenvorstellungen zur gemeinsamen Arbeit im Parlament.

Solange keine Regierung direkt von den Parlamentariern gewählt und über eine längere Zeit von Oppositions- und Regierungsparteien gestützt wird, gibt es keinen überzeugenden Anreiz für Abgeordnete ihre individuell begründete Identität zugunsten einer supranationalen, aber inhaltlich gebundenen, aufzugeben.

VII. Literaturverzeichnis

- Bale, Tim/Taggart, Paul, *The Newest of the New? Accession state MEPs: Who They Are and Who They Think They Are*, London, Federal Trust Workshop, 30. März 2006
- *Finding Their Way: The Socialisation of Freshmen MEPs in the European Parliament*, Austin, European Studies Association, 31. März bis 2. April 2005
- Carrubba, Clifford u.a., *A Second Look at Legislative Behavior in the European Parliament*, Wien, Reihe Politikwissenschaft No.94, Januar 2004
- Chabanet, Didier, *The Regulation of Interest Groups in the European Union*, Florenz, Connex Thematic Conference on Accountability, 29. bis 30. Juni 2007
- Corbett, Richard u.a., *The European Parliament*, London, 2005
- De Clerck-Sachsse, Julia/Maciej Kaczynski, Piotr, *The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate ? An outlook for the 7th term*, Brussels, CEPS working document No. 314, Mai 2009
- Mamadouh, Virginie/Raunio, Tapio, *Committee Work in the European Parliament: The Distribution of Rapporteurships among Party Groups and National Delegations*, Madison, ESCA Senventh Biennial International Conference, 31. Mai bis 2. Juni 2001
- Maurer, Andreas, *Europäisches Parlament*, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, pp. 53-60
- Rush, Michael/Giddings, Philip, *Parliamentary Socialisation: the UK Experience*, Turin, ECPR Workshops, 22. bis 27. März 2002
- Tsebelis, George u.a., *Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis*, British Journal of Political Science, Vol. 31, No. 4 (Oct., 2001), pp. 573-599
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, 2002
- *More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to Moser*, The American Political Science Review, Vol. 90, No. 4 (Dec., 1996), pp. 839-844
- *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, The American Political Science Review, Vol. 88, No. 1 (Mar., 1994), pp. 128-142