

Veronika Ohliger

# Nationale Parlamentarier im Europarat

Warum tun sie sich das an?



Nomos

## Studien zum Parlamentarismus | 33

Herausgeber der Reihe:

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Dresden

Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Halle/Berlin

Prof. Dr. Uwe Thaysen †

Veronika Ohliger

# **Nationale Parlamentarier im Europarat**

Warum tun sie sich das an?



**Nomos**

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

Zugl.: München, LMU, Diss., 2018

u.d.T.: „Warum tun Sie sich das an? Nationale Abgeordnete in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates“

ISBN 978-3-8487-5964-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-0091-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Für Ulla und Kathi*



## Danksagung

Die vorliegende Untersuchung ist eine überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die ich im Juni 2018 an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians Universität München eingereicht habe. Dafür, dass sie abgeschlossen werden und erscheinen konnte, bin ich einer Vielzahl von Institutionen und Personen zu Dank verpflichtet.

Allen voran möchte ich dem Betreuer meiner Dissertation, Prof. Dr. Michael Koß, danken, der mich vom ersten Moment an weit über das erwartbare Maß unterstützte und förderte. Er war mir nicht nur ein Mentor, sondern zeigte mir auch immer wieder, wie sehr es sich lohnen kann, wenn man im Leben den Sprung ins Ungewisse wagt. Pure Vernunft darf niemals siegen! Während der gesamten Zeit habe ich es als Glücksfall empfunden, mit jemandem zusammenarbeiten und ein Büro teilen zu dürfen, mit dem man auf einer Wellenlänge ist. Ihm verdanke ich, dass ich meine Leidenschaft für Politikwissenschaft voll entfalten und ausleben kann. Ich bin daher sehr froh, dass sich unsere Wege gekreuzt haben.

Auch meinem Zweitbetreuer, Prof. Dr. Klaus H. Goetz, gilt mein aufrichtiger Dank. Die konstruktiven Gespräche gerade zu Beginn meiner Promotionszeit haben mir in Zeiten der Unsicherheit viel Input gegeben und mich in meinem Vorhaben bestärkt. Durch seine langjährige Expertise hat er mir angesichts geduldsfordernder Verwaltungsabläufe beigebracht, blutdruckschonend einen kühlen Kopf zu bewahren.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch der VolkswagenStiftung, aus deren Mittel die Schumpeter-Nachwuchsgruppe „Was machen eigentlich Parlamente?“ gefördert wurde, in deren Rahmen die Dissertation entstanden ist. Ebenfalls dankbar bin ich für die finanzielle Unterstützung der Heinz und Sybille Laufer-Stiftung für Politische Wissenschaft.

Danken möchte ich auch den Interviewpartnern im Deutschen Bundestag und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, von deren Informationsbereitschaft die Erhebung meiner Befragungsdaten in erheblichem Maße abhängig war. Besonders imponiert haben mir während der Feldphase in Straßburg die Motivation und Arbeitseinstellung der befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Verwaltung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, die sich mit bemerkenswerter Leidenschaft für die Werte dieses paneuropäischen Leuchtturms parlamentarischer Repräsentation jenseits des Nationalstaates einsetzen.

## *Danksagung*

Zu großem Dank bin ich ebenso meinen Kolleginnen und Kollegen am Geschwister-Scholl-Institut verpflichtet, die während meiner Promotionszeit zu treuen Verbündeten und guten Freunden für mich wurden.

Ohne die regelmäßigen Zerstreuungen in einschlägigen Lokalitäten in Murnau und München (mit der Erscheinung dieses Buches geht eine nicht zu unterschätzende Wirtschaftsförderung einher) wäre diese Untersuchung allerdings auch nicht zustande gekommen. So wurden während dieser Zeit nicht nur die Mehrheit des Servicepersonals dieser Etablissements, sondern vor allem die Freunde, die mir dort Gesellschaft leisteten, zu wichtigen Wegbegleitern. Genau wie das Leben sich abspielt während man Pläne macht, so formierten sich auch große Teile meiner Forschungsarbeit während ich physisch mit anderen Dingen befasst war.

Vor allem gilt mein Dank meinen engsten und langjährigen Freunden, die meine Monologe über den Europarat und seine Parlamentarische Versammlung (ob am Tresen oder bei Bergtouren) nicht nur geduldig ertragen haben, sondern sich erstaunlicherweise auch mit der Zeit von meiner (bereits angeklungenen) Begeisterung für diese Institutionen anstecken ließen (oder zumindest keine Abnutzungserscheinungen zugaben) – ich empfinde dies als große Geste der Zuneigung. Ich möchte hier absichtlich niemanden namentlich hervorheben und hoffe, dass sich die Betroffenen meiner aufrichtigen Dankbarkeit durch bilaterale Gespräche bewusst sind.

Die wichtigsten Menschen waren, sind und bleiben für mich meine beiden Schwestern, Ulla und Kathi. Ohne sie würde ich vermutlich nichts im Leben schaffen. Zumindest aber würde es definitiv keinen Spaß machen. Ihnen beiden ist das Buch deshalb gewidmet.

München 2018

*Veronika Ohliger*



## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
1. Nationale Abgeordnete in Parlamentarischen Versammlungen	21
1.1 Zentrale Fragestellungen	26
1.2 Untersuchungsleitende Hypothesen	28
1.3 Fallauswahl und Datengrundlage	29
1.4 Aufbau der Untersuchung	30
2. Parlamentarische Teilhabe auf transnationaler Ebene	32
2.1 Transnationale Parlamentarische Versammlungen	33
2.2 Der Europarat und seine Parlamentarische Versammlung	43
2.3 Zwischenfazit	60
3. Politische Repräsentation und Parlamentarische Rollen	61
3.1 Politische Repräsentation	62
3.2 Rollentheorie und Abgeordnetenforschung	66
3.3 Repräsentationsrolle und Rollenverhalten in der PVER	69
4. Hypothesen zur Repräsentationsrolle für Mitglieder der PVER	72
4.1 Institutionelle und strukturelle Einflussfaktoren auf der Makro-Ebene	74
4.2 Individuelle Motivation auf der Mikro-Ebene	77
4.3 Forschungsinteresse und Untersuchungsdesign	85
5. Methodik und Datengrundlage	87
5.1 Qualitative Befragung	88
5.2 Quantitative Befragung	91
5.3 Dokumentenanalyse	99
6. Motivation und Ziele nationaler Parlamentarier in der PVER	103
6.1 Selektion und Rechtsstellung der Mitglieder	103
6.2 Abgeordnetenprofil und thematische Expertise	107
6.3 Funktionale Bedeutungswahrnehmung – intrinsische vs. strategische Motivation	113
6.4 Zweifelhafte Motivation: Der Europarat unter Korruptionsverdacht	126
6.5 Zwischenfazit	132

*Inhaltsverzeichnis*

7.	Parlamentarisches Verhalten in der PVER	134
7.1	Anwesenheitsmuster	138
7.2	Redebeiträge	149
7.3	Berichterstattungen	159
7.4	Zwischenfazit	170
8.	Verwaltung und Ressourcen	172
8.1	Rolle der Verwaltung	172
8.2	Haushalt und Finanzierung	181
9.	Ein agent, viele principals, keine whips? – Abgeordnete zwischen Nation und Fraktion(en)	187
9.1	Nationaler versus politischer Bezugsrahmen in der Selbstwahrnehmung der Parlamentarier	191
9.2	Abstimmungskohäsion Delegation versus Fraktion	200
9.3	Zwischenfazit	209
10.	Fazit und Schlussfolgerungen – Parlamentarische Versammlung oder versammelte Parlamentarier?	211
11.	Literatur- und Quellenverzeichnis	224

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beschlusstexte und Medienresonanz	24
Abbildung 2:	Parlamentarische Institutionen auf internationaler Ebene	36
Abbildung 3:	Anzahl Neugründungen Parlamentarischer Versammlungen	38
Abbildung 4:	Anzahl Mitgliedstaaten und Budget verschiedener parlamentarischer Institutionen	42
Abbildung 5:	Organisationsstruktur des Europarates	45
Abbildung 6:	Das Bezugssystem von Abgeordneten in der PVER nach Lerch und Caspar	55
Abbildung 7:	Determinanten des Rollenverhaltens für Mitglieder in parlamentarischen Versammlungen	70
Abbildung 8:	Makro- und Mikro-Einflussfaktoren auf die Repräsentationsrolle von PVER-Mitgliedern	72
Abbildung 9:	Idealtypische Rollenorientierung, Repräsentationsfokus und funktionales Verständnis	78
Abbildung 10:	Annahmen über stereotypisches Verhalten der Idealtypen	84
Abbildung 11:	Indikatoren und Datengrundlage	86
Abbildung 12:	Datengrundlage	87
Abbildung 13:	Screenshot Online-Survey	94
Abbildung 14:	Rücklaufquote Online-Umfrage	95
Abbildung 15:	Survey-Partizipation nach Mitgliedsstaaten des Europarates	96
Abbildung 16:	Subjektive Einschätzung: Teilnehmer der Online-Survey nach Fraktionszugehörigkeit	97
Abbildung 17:	Subjektive Einschätzung Delegationsselektion: Eigeninitiative vs. Rekrutierung	107
Abbildung 18:	Subjektive Einschätzung: Durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft im nationalen Parlament und in der PVER	108

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 19:	Subjektive Einschätzung: Dauer der Mitgliedschaft im nationalen Parlament und in der PVER	109
Abbildung 20:	Mitgliedschaft deutscher PVER-Mitglieder in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (2016)	110
Abbildung 21:	Subjektive Einschätzung: Funktionale Bedeutung der PVER	115
Abbildung 22:	Subjektive Einschätzung: Stellenwert der Mitgliedschaft im Europarat für die eigene Nation	122
Abbildung 23:	Subjektive Einschätzung zur wöchentlichen Arbeitsbelastung durch das PVER-Mandat	135
Abbildung 24:	Subjektive Einschätzung über parlamentarisches Verhalten in der PVER	136
Abbildung 25:	Allokation Sitzungszeit während Plenarsession	140
Abbildung 26:	Subjektive Einschätzung zur Reishäufigkeit zu Sitzungen der PVER	141
Abbildung 27:	Subjektive Einschätzung: Reishäufigkeit zur PVER und Einfluss auf das nationale Mandat	143
Abbildung 28:	Anwesenheitsindex nach Mitgliedstaaten (2010-2016)	146
Abbildung 29:	Anwesenheitsindex nach Ländergruppen (2010-2016)	148
Abbildung 30:	Redebeiträge nach Mitgliedstaaten im Plenum der PVER (2010-2016)	152
Abbildung 31:	Redebeiträge nach Anzahl der Sitze im Plenum der PVER (2010-2016)	154
Abbildung 32:	Redebeiträge im Namen einer Politischen Gruppe im Plenum der PVER (2010-2016)	158
Abbildung 33:	Anzahl Beschlusstexte der PVER (1949-2016)	161
Abbildung 34:	Anzahl Berichte in der PVER nach Mitgliedstaaten (2010-2016)	165
Abbildung 35:	Anzahl Berichte in der PVER nach Ländergruppen (2010-2016)	166
Abbildung 36:	Anzahl Berichte im Verhältnis Parlamentarier aus EU/ Nicht-EU (2010-2016)	167
Abbildung 37:	Anzahl Berichte in der PVER nach Politischen Gruppen (2010-2016)	168

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 38:	Subjektive Einschätzung der Unterstützung durch Verwaltungsstellen	173
Abbildung 39:	Budget Europarat 2005-2015 (Angaben in Euro)	182
Abbildung 40:	Finanzierung der Kernbereiche des Europarates (2011-2015)	183
Abbildung 41:	Beiträge zum Haushalt des Europarates nach Mitgliedstaaten 2015	185
Abbildung 42:	Bedeutung des Austauschs innerhalb der verschiedenen Bezugsgruppen in der PVER	192
Abbildung 43:	Bewertung der Zusammenarbeit in der PVER	194
Abbildung 44:	Subjektive Einschätzung zur Bedeutung von Abstimmungsempfehlungen	196
Abbildung 45:	Abstimmungskohäsion bei Beschlussvorlagen in der PVER (2010-2016)	203
Abbildung 46:	Durchschnittliche Abstimmungskohäsion von Delegationen und Fraktionen	205
Abbildung 47:	Abstimmungskohäsion der Fraktionen in der PVER	206
Abbildung 48:	Abstimmungskohäsion nationaler Delegationen in der PVER	208
Abbildung 49:	Subjektive Einschätzung zu einer erneuten Mitgliedschaft in der PVER	219



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der Sitze pro Delegation in der PVER	48
Tabelle 2: Impulsfunktion der PVER für Verträge des Europarates (1949-2014)	52
Tabelle 3: Einteilung der 47 Mitgliedsstaaten in vier Ländergruppen	76
Tabelle 4: Datengrundlage Plenarprotokolle	99
Tabelle 5: Beschlusstexte der PVER	159
Tabelle 6: Verwaltungsstellen zur Unterstützung der PVER-Mitglieder	172
Tabelle 7: Übersicht Datengrundlage Abstimmungskohäsion	204





## Abkürzungsverzeichnis

ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa in der PVER
AIPA	Interparlamentarische Organisation des Verbands Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
EC/EDG	Fraktion der Europäischen Konservativen in der PVER (bis 2014: European Democrat Group, ab 2014: European Conservatives Group)
EALA	Parlamentarische Versammlung der Ostafrikanischen Gemeinschaft East African Legislative Assembly
ECOWAS	Parlament der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
e.J.R.M.	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
EPP/CD/ EVP	Europäische Volkspartei (European People´s Party) in der PVER
ER	Europarat
EU	Europäische Union
EU-15	Europäische Kernstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien)
EU-Ost	Erweiterungsstaaten der Europäischen Union (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechisch, Ungarn, Zypern)
EuRatS	Satzung des Europarates

*Abkürzungsverzeichnis*

EuRatWahlG	Gesetz über die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GO	Geschäftsordnung
IO	Internationale Organisationen
IPA	Internationale Parlamentarische Zusammenschlüsse (Associations)
IPI	Internationale Parlamentarische Institution
IPO	Internationale Parlamentarische Organe
IPU	Interparlamentarische Union
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen
M	Durchschnittswert (mean)
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MK	Ministerkomitee des Europarates
MPs	Members of Parliament (Mitglied des Parlaments)
NATO-PV	Parlamentarische Versammlung der NATO (North Atlantic Treaty Organisation)
NR	Fraktionslose Mitglieder in der PVER (Members Not Related to a political group)
Ost N-EU	Östliche Transformationsstaaten außerhalb der EU (Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Montenegro, Moldau, Russland, Serbien, Slowakei, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, Ukraine)
OSZE-PV	Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Parlandino	Parlament der Andengemeinschaft (Parlamento Andino)
Parlasur	Parlament des MERCOSUR (Gemeinsamer Markt des Südens, „Mercado Común del Sur“)
PACE	Parlamentarische Versammlung des Europarates (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
PA-UfM	Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum
PVER	Parlamentarische Versammlung des Europarates

*Abkürzungsverzeichnis*

Rec	Empfehlung (Recommendation)
Res	Resolution
SADCPF	Parlamentarisches Forum der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern African Development Community (SADC))
SD	Standardabweichung (standard deviation)
SOC	Sozialdemokratische und Grüne Fraktion in der PVER
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TPV	Transnationale Parlamentarische Versammlung
UEL	Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken in der PVER
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization)
West N-EU	Westeuropäische (Stadt-)Staaten außerhalb der EU (Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, San Marino, Schweiz)
WEU-PV	Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union

Länderabkürzungen

AL	Albanien
AD	Andorra
AM	Armenien
AUT	Österreich
AZ	Aserbaidshjan
BE	Belgien
BH	Bosnien & Herzegowina
BG	Bulgarien
CR	Kroatien
CY	Zypern
CZE	Tschechische Republik
DK	Dänemark
EST	Estland
FI	Finnland
FR	Frankreich

*Abkürzungsverzeichnis*

GE	Georgien
GER	Deutschland
GRE	Griechenland
HU	Ungarn
IS	Island
IRL	Irland
IT	Italien
LV	Lettland
LIE	Liechtenstein
LT	Litauen
LU	Luxemburg
MD	„Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“
MO	Monaco
MON	Montenegro
NL	Niederlande
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
RU	Russland
SM	San Marino
HR	Serbien
SK	Slowakei
SLO	Slowenien
ESP	Spanien
SE	Schweden
CH	Schweiz
TUR	Türkei
UA	Ukraine
UK	Vereinigtes Königreich