

Wer mit wem wie oft? Europapolitische Kontakte österreichischer Landtagsabgeordneter

Sarah Meyer^{1,2*}, Mario Wolf^{2,**}

1 Department für Europapolitik und Demokratieforschung, Universität für Weiterbildung Krems

2 Forschungsprojekt REGIOPARL, Wien/Berlin

* sarah.meyer@donau-uni.ac.at

** mario.wolf@regioparl.com

Zusammenfassung

EU-Politik ist für die österreichischen Bundesländer von großer Relevanz, gleichzeitig sind ihre formellen Einflussmöglichkeiten auf europapolitische Entscheidungen begrenzt. Dies gilt umso mehr für die Landtage und ihre Abgeordneten. Um sich dennoch europapolitisch einzubringen, stehen ihnen informelle Wege offen. Der Beitrag untersucht die Netzwerkaktivitäten österreichischer Landtagsabgeordneter in EU-Fragen: Mit welchen politischen Akteuren pflegen sie Kontakt, zu welchem Zweck und wie häufig? Gestützt auf Daten einer standardisierten Abgeordnetenbefragung zeigen wir, dass die eigene Region auch in EU-Angelegenheiten der primäre politische Bezugsrahmen der Landtagsabgeordneten bleibt, interparlamentarische Vernetzung auf allen politischen Ebenen eine wichtige Rolle spielt und die Abgeordneten Kontakte hauptsächlich zum Erhalt politisch bewerteter Informationen nutzen. Wir argumentieren, dass Ressourcen wichtige Erklärungsfaktoren für Unterschiede zwischen den Abgeordneten im Ausmaß diesbezüglicher Kontakte darstellen.

Schlüsselwörter

Europäische Union, Regionale Parlamente, Mehrebenenparlamentarismus, Interparlamentarische Kommunikation, Quantitative Analyse, Befragungsdaten

Who, with whom, how often? Austrian regional MPs' contacts in EU affairs

Abstract

EU policies are of great relevance for Austria's Bundesländer. At the same time, the Länder have only limited formal access to EU decision-making. This is even more the case for Landtage and their members. They can, however, make use of informal ways to get themselves involved in EU affairs. Studying the networking activities of members of the Austrian Landtage in EU matters, we ask what political actors regional MPs address, for what purpose and how often. Based on survey data we show that other regional as well as parliamentary actors (at all political levels) are important addressees of regional MPs' EU contacts. We argue that resources are an important explanatory factor for understanding differences in the degree of contacts between regional MPs.

Keywords

European Union, Regional Parliaments, Multilevel-Parliamentarism, Interparliamentary Cooperation, Quantitative Analysis, Survey Data

The authors have declared that no competing interests exist.

1. Einleitung

Während die EU gemeinhin als *Mehrebenensystem* charakterisiert wird, richtete die EU-bezogene Parlamentsforschung ihren Fokus lange Zeit nur auf zwei dieser Ebenen – die europäische und die nationale. Dies, obwohl es in der EU neben dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten über 250 Parlamente auf der subnationalen, regionalen Ebene gibt. Erst in den vergangenen Jahren rückten auch sie ins Blickfeld der Forschungsgemeinschaft. Dies ist mitunter das Ergebnis der letzten EU-Vertragsreform, die – obgleich mit Einschränkungen – zu einer Stärkung der so genannten dritten, d.h. der subnationalen Ebene innerhalb der EU-Polity führte und mit dem im Vertrag von Lissabon verankerten Mechanismus zur Subsidiaritätskontrolle erstmals auch Regionalparlamente Erwähnung im EU-Primärrecht fanden.

Wenig überraschend fokussierte die Forschung daher zunächst auf die Einbindung regionaler Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle. Untersucht wurden die institutionellen Rahmenbedingungen dieser Einbindung, vereinzelt auch die Nutzung der bestehenden Instrumente durch ausgewählte Regionalparlamente (Abels 2011; Abels/Eppler 2015). Auch unter dem Schlagwort der „Europäisierung“ wurden EU-bezogene institutionelle Arrangements und Anpassungen seitens der Regionalparlamente diskutiert (Ladrech 2015). Weniger Aufmerksamkeit erhielten bislang hingegen die europapolitischen Aktivitäten der Abgeordneten dieser Parlamente. Neben der Nutzung klassischer parlamentarischer Instrumente (z.B. parlamentarische Anfragen, vgl. Högenauer 2017) können diese auch über informelle Wege versuchen, sich europapolitisch einzubringen. Im Verlauf der europäischen Integrationsgeschichte erfolgte ein deutlicher Anstieg europäischer Entscheidungen und Rechtsvorschriften. Letztere werden vielfach auf der subnationalen Ebene umgesetzt, oftmals unter Einbindung der Regionalparlamente. Daraus ergibt sich für die Abgeordneten dieser Parlamente ein zunehmender Handlungsbedarf, auch in europapolitischen Belangen politische Einflussmöglichkeiten zu suchen – nicht zuletzt über informelle Kontakte und Netzwerke.

Der vorliegende Beitrag widmet sich daher den Netzwerkaktivitäten österreichischer Landtagsabgeordneter zu europapolitischen Angelegenheiten: Welche Kontakte pflegen die Landtagsabgeordneten bei diesen Themen und zu welchem Zweck? Zeichnet sich eine starke Vernetzung mit parlamentarischen Akteuren (regional, national, europäisch) im Sinne eines europäischen Mehrebenenparlamentarismus (Maurer 2011) ab? Und wie sind Unterschiede im Aktivitätsniveau der einzelnen Abgeordneten zu erklären? Wir argumentieren, dass solche Unterschiede auf (auch nicht-materielle) Ressourcen zurückzuführen sind, die den Abgeordneten in

verschiedenem Ausmaß zu Verfügung stehen. Die empirische Analyse stützt sich auf Befragungsdaten unter Abgeordneten aller neun österreichischen Landtage, die im Zeitraum Februar bis April 2021 erhoben wurden.

2. Regionalparlamente im EU-Mehrebenensystem

2.1 Einflusskanäle für Regionalparlamente in der Post-Lissabon Ära am Beispiel Österreich

Parlamenten der subnationalen Ebene wird im EU-Mehrebenenkontext eine zweifache strukturelle Benachteiligung attestiert: Als Akteure der regionalen Ebene fehlt ihnen ein direkter Repräsentations- und Einflusskanal in der EU; als parlamentarische Akteure leiden sie unter der vielzitierten Exekutivdominanz innerhalb der EU-Entscheidungsstrukturen und -prozesse (Abels/Eppler 2011, 23). Dieser Befund trifft auch auf die österreichischen Landtage zu. Im föderalen Österreich mussten mit dem EU-Beitritt neben dem Bund auch die Länder eine Reihe von Kompetenzen an die europäische Ebene abtreten bzw. fortan mit dieser teilen (Bußjäger 2015). Anders als der Bund sind die Länder auf der europäischen Ebene jedoch nicht direkt in die EU-Entscheidungsfindung eingebunden. Es bleibt ihnen als institutionalisierter Repräsentations- und Einflusskanal dort lediglich die Vertretung im Ausschuss der Regionen (AdR), dem es als beratendes Gremium allerdings an Entscheidungskompetenz mangelt.

Der Kompetenzverlust der Länder sollte in Österreich durch ihre Mitwirkung an der österreichischen Positionierung in den die Länder betreffenden EU-Angelegenheiten kompensiert werden (Rosner 2019, 288). So können die Länder nach Art. 23d B-VG Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten abgeben, die für die Positionierung Österreichs in den entsprechenden EU-Gremien bindend sind, sofern eine einheitliche Stellungnahme aller Länder vorliegt. Nutznießer dieses verfassungsrechtlich verankerten, starken Länderbeteiligungsverfahrens sind in erster Linie die Landesregierungen, die von diesem Mitwirkungsrecht regelmäßig Gebrauch machen, während den Landtagen dabei keine wesentliche Rolle zukommt (Miklin 2015, 162). Da die Koordination bzw. Verabschiedung einheitlicher Stellungnahmen vorwiegend über die in der österreichischen Realverfassung wichtige Landeshauptleutekonferenz erfolgt, bleibt den Landtagen nur die Einflussnahme auf ihre jeweilige Landesregierung. In manchen Bundesländern wurde zu diesem Zweck ein Regelwerk erlassen, das die Landesregierung an entsprechende Entschlüsse des Landtags bindet (analog zu den Rechten des Nationalrats in EU-Angelegenheiten; Miklin 2015b; Auel/Pollak 2019), auch wenn von dieser Möglichkeit de facto wenig Gebrauch gemacht wird (Miklin 2015, 163).

Seit dem Vertrag von Lissabon verfügen die Landtage mit der Subsidiaritätskontrolle über ein weiteres Kontrollinstrument in europapolitischen Belangen. Nationale Parlamente können begründete Stellungnahmen zu EU-Gesetzesvorschlägen geben, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehen.¹ Ihnen obliegt es auch, „gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“ (Art. 7 Protokoll Nr. 2 EUV/AEUV). In Österreich sind Nationalrat und Bundesrat in das entsprechende Verfahren involviert. Die Mitwirkung der Landtage wurde innerstaatlich im Rahmen der Lissabon-Begleitnovelle geregelt: Art. 23g(3) B-VG legt fest, dass der Bundesrat bei Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme die Stellungnahmen der Landtage „zu erwägen“ und diese „zu unterrichten“ hat. Die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Landtagen war in den vergangenen Jahren von Initiativen für einen verstärkten Austausch in EU-Angelegenheiten begleitet (Bachmann 2019, 247-249), und die Landtage nutzen ihr Recht auf Stellungnahme auch, obgleich unterschiedlich stark und auf insgesamt niedrigem Niveau.²

Trotz begrenzter formeller Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten kann es für Landtagsabgeordnete von erheblicher Bedeutung sein, ihre Landesregierung in EU-Belangen zu kontrollieren und über aktuelle EU-Gesetzesvorhaben und -Förderprogramme umfassend informiert zu sein. Dies, da EU-Politiken für Regionen wie die österreichischen Bundesländer von erheblicher Relevanz sind: Nicht nur müssen zahlreiche EU-Rechtsvorschriften auf regionaler Ebene umgesetzt bzw. angewendet werden, auch gibt es hochdotierte EU-Finanzinstrumente, von denen die Regionen finanziell profitieren können. Aus Sicht der Abgeordneten ist es daher rational, auf informelle Instrumente zurückzugreifen, um ihre Interessen in europapolitischen Angelegenheiten voranzubringen. Kontakte und Netzwerke zu anderen politischen Akteuren aufzubauen ist eine allen Abgeordneten offenstehende Option, um dies zu tun (Auel 2009) – nicht zuletzt zur wichtigen Informationsbeschaffung. Zwar verfügen zahlreiche Regionalparlamente (so auch die österreichischen Landtage) über institutionalisierte Informationsrechte und -kanäle, wichtig ist aber vor allem die so genannte „politics information“ (Kropp/Buzogany 2016, 227), d.h. „Informationen, die bereits politisch bewertet sind, also nicht erst noch aufwendig zu verarbeitende spezialisierte Expertise beinhalten“

(ibid.). Vor allem in EU-Angelegenheiten ist dies eine wichtige Ressource für die Abgeordneten, „weil sie angesichts knapp bemessener Entscheidungsfristen oft selbst keine intensive Informationsverarbeitung (...) vornehmen können und sie auf eine Einordnung und Bewertung von Informationen durch Dritte Bezug nehmen müssen“ (ibid., 229). Können andere Akteure den Abgeordneten solche Informationen liefern, lohnt die Netzwerkarbeit in Ergänzung zu anderen Informationsquellen, „um im zeitlich eng geschnittenen Korsett des europäischen Politikzyklus Kontrolle gegenüber der Exekutive ausüben zu können“ (ibid.). Abels und Eppler (2011, 27) weisen zudem darauf hin, dass die Wahrnehmung der Akteursposition in europäischen Governance-Prozessen für nationale wie regionale Parlamente „eine Vernetzung der Parlamente untereinander sowie auch mit nichtparlamentarischen Akteuren“ erfordere.

2.2 Interparlamentarische Vernetzung & Europäisierung von Regionalparlamenten

Die Kooperationsbemühungen von Landtagsabgeordneten zur Vernetzung mit anderen politischen Akteuren in EU-Angelegenheiten können als informeller Weg der Regionalparlamentarier*innen verstanden werden, um sich abseits institutionalisierter Mechanismen europapolitisch einzubringen. Diese Konzeptualisierung findet sich auch in der mittlerweile umfassenderen Literatur zu Abgeordneten nationaler Parlamente (Wonka/Haunss 2019; Norton 2019; Kropp/Buzogany 2016; Auel 2009). Die Vernetzung und Interaktionen zwischen den *Parlamenten* der unterschiedlichen Ebenen wird mitunter in der akademischen Literatur zum *Mehrebenenparlamentarismus* (Maurer 2011) bzw. *Multilevel Parliamentary Field* (Crum/Fossum 2009) ausführlich diskutiert. In beiden Ansätzen lag der Fokus zunächst auf dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, während Interaktionsbeziehungen der Regionalparlamente erst später Berücksichtigung fanden (Eppler 2011; Crum 2015). Die verstärkte europapolitische Vernetzung der Parlamente der Mitgliedstaaten wird als Versuch verstanden, erlittene Gestaltungsverluste zu kompensieren, in dem sie sich in ihrem politischen Agieren „nicht auf das ‚eigene‘ politische System und die eigene Ebene“ beschränken, sondern die eigene Position im Mehrebenensystem stärken (Abels/Eppler 2011, 27). Aus der Forschung zu interparlamentarischer Vernetzung zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten wissen wir zudem, dass viele Abgeordnete informellen Kontakten eine weit größere Bedeutung und Effektivität in der europapolitischen Koordinierung beimessen als formalisierten interparlamentarischen Initiativen (Ruiz de Garibay 2013, 96).

Versteht man die europapolitische Vernetzung als Anpassungsleistung der Abgeordneten an veränder-

¹ Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die EU in Bereichen außerhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeit nur dann tätig werden, wenn die Ziele einer angedachten Maßnahme nicht ausreichend von den Mitgliedstaaten verwirklicht werden können, sondern auf Unions-ebene besser zu verwirklichen wären (siehe Art. 5(3) EUV).

² Vgl. Miklin (2015, 166) bzw. für den Zeitraum 2010-2021 siehe auch die systematische Erhebung auf https://www.european-regionaldemocracy.eu/?c=Austria&i=ews_opinions_negative_all&mode=heatmap&r= (aufgerufen am 26.5.2022).

te Rahmenbedingungen parlamentarischer Arbeit im komplexen EU-Mehrebenensystem, lässt sie sich auch an den breiten Korpus der Europäisierungsliteratur anbinden, die sich mit EU-induzierten Veränderungen in den Strukturen, Prozessen und Politiken der Mitgliedstaaten befasst (Ladrech 2015). Im Fall subnationaler Parlamente handelt es sich zumeist um indirekten EU-Einfluss: Regionalparlamente reagieren auf Veränderungen ihres politischen Systems bzw. Umfeldes, das seinerseits durch EU-Einflüsse geprägt ist (ibid., 77). In Anlehnung an die Europäisierungsliteratur zu nationalen Parlamenten identifiziert Ladrech (2015) mehrere Bereiche, in denen solche Veränderungen – d.h. Europäisierung – denkbar wären. Dazu zählt auch der Ausbau interparlamentarischer Beziehungen, sowohl innerhalb des eigenen Mitgliedstaates als auch mit Parlamenten anderer Mitgliedstaaten und mit der EU. Ladrech (2015) bilanziert, dass die vermehrten horizontalen wie vertikalen Verbindungen innerhalb des EU-Mehrebenensystems sowie die Bedeutung der Themen Subsidiarität und demokratischer Legitimation für die Mitgliedstaaten „make the study of the role of subnational parliaments from a Europeanization research perspective all the more relevant“ (ibid., 88).

Wenngleich die Europäisierungsliteratur hilfreiche Anknüpfungsmöglichkeiten zur Analyse interparlamentarischer Vernetzung liefern kann, stoßen die in diesem Forschungszweig etablierten Erklärungsansätze bei der Analyse von Parlamenten als Institutionen und Abgeordneten als den darin operierenden Individuen klar an ihre Grenzen. Das liegt an den primär indirekten Effekten der EU bzw. des Integrationsprozesses, weshalb die europapolitische Involvierung von Parlamenten bzw. ihren Abgeordneten auf andere Erklärungsfaktoren zurückgeführt werden muss (Auel 2011, 75). Die Forschung zu nationalen Parlamenten bzw. Abgeordneten greift daher auf Theorieansätze aus anderen Feldern der Politikwissenschaft zurück, um die untersuchten Phänomene zu erklären (ibid.). Diese Vorgehensweise ist auch auf die Analyse von Regionalparlamenten anwendbar.

2.3 Analyserahmen der europapolitischen Vernetzung österreichischer Landtagsabgeordneter

Während es mittlerweile zahlreiche Studien zur europapolitischen Vernetzung und den Kontaktbeziehungen nationaler Parlamentsabgeordneter gibt (Neunreither 2005; Miklin 2013; Crum/Fossum 2013a, 2013b; Crum/Miklin 2013; Ruiz de Garibay 2013; Wonka/Rittberger 2014; Wonka 2017; Norton 2019; Wonka/Haunss 2019; Badie 2019), blieben vergleichbare Aktivitäten der Landtagsabgeordneten bzw. Parlamentarier*innen der regionalen Ebene bislang weitgehend unerforscht. Eine Ausnahme bilden die Beiträge von Eppler (2011; 2016), Schneider (2013) und Schneider et al. (2014), die den

Fokus am Beispiel Deutschland dezidiert auf die subnationale Ebene richten. Eppler (2011; 2015) blickt auf Parlamente als kollektive, institutionelle Akteure und untersucht die interparlamentarische Vernetzung auf der Ebene geschaffener Plattformen und Gremien sowie durch Ausschüsse, Parlamentspräsident*innen und auf der Verwaltungsebene. Dagegen richten Schneider (2013) und Schneider et al. (2014) den Fokus auf die Individualebene und legen eine systematische Erhebung der Kontaktbeziehungen deutscher Landtagsabgeordneter in EU-Fragen vor. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich Unterschiede in den Kontaktbeziehungen am besten durch auf der Individualebene angesiedelte Faktoren erklären lassen, allen voran welche Salienz ein*e Abgeordnete*r der EU beimisst und wie groß der eigene Einfluss auf EU-Gesetzesvorhaben eingeschätzt wird. Zudem betonen sie die wichtige Rolle politischer Parteien in den Kontaktbeziehungen auf allen Ebenen: Zu Kolleg*innen der eigenen Partei pflegen die deutschen Landtagsabgeordneten weit intensivere Kontakte als zu Mitgliedern anderer politischer Parteien (Schneider et al. 2014, 416). Auch Buzogány und Häsing (2017) befassen sich mit interparlamentarischer Vernetzung deutscher Landtage in Europafragen, richten den empirischen Fokus jedoch nicht auf Abgeordnete, sondern die Parlamentsverwaltung. Sie weisen auf deren wichtige Funktion für die Ausübung parlamentarischer Kontrolle durch die Abgeordneten hin, sowie auf die große Bedeutung von Vernetzung mit anderen Landtagen auf der politischen wie auch der Verwaltungsebene.

Die Vernetzungsaktivitäten der Landtagsabgeordneten können unterschiedlicher Natur sein und verschiedenen Zielen dienen: Sie können vertikal verlaufen, d.h. mit einem politischen Akteur einer anderen Ebene, oder auch horizontal, also mit anderen politischen Akteuren auf der gleichen politischen Ebene (Eppler 2011); sie können parlamentarische Akteure ebenso wie nicht-parlamentarische Akteure umfassen (Abels/Eppler 2011); und sie können der Informationsgewinnung als instrumentellem Zweck oder der Einflussuche bzw. gezieltem Lobbying dienen (Norton 2019). Vor dem Hintergrund des EU-Mehrebenencharakters, der eingeschränkten formellen bzw. institutionalisierten Einflusskanäle regionaler Parlamente in EU-Angelegenheiten, der im Bereich der Europapolitik besonders ausgeprägten Informationsasymmetrie zwischen Regierungen und Parlamenten und der begrenzten zeitlichen und personellen Ressourcen der Abgeordneten (umso mehr in EU-Fragen; Kropp/Buzogány 2016), erwarten wir folgende Muster in der Ausgestaltung der europapolitischen Kontakte österreichischer Landtagsabgeordneter:

- a) *Die meisten Kontakte bestehen zu politischen Akteuren derselben Ebene, d.h. innerhalb der eigenen Region bzw. des Bundeslandes – dies aufgrund der zentralen Bedeutung des „eigenen“ politischen Systems als primärer*

Bezugsrahmen in der Tätigkeit der Landtagsabgeordneten.

- b) *Auf allen Ebenen (regional, national, europäisch) sind parlamentarische Akteure in EU-Angelegenheiten eine wichtige Anlaufstelle der Landtagsabgeordneten* – dies aufgrund der oben ausgeführten Motivation zur stärkeren interparlamentarischen Vernetzung, um die Reichweite des eigenen politischen Wirkens innerhalb der Erfordernisse des Mehrebenensystems auszubauen.
- c) *Je „weiter weg“ die politische Ebene, umso wichtiger werden Kontakte innerhalb der eigenen Partei bzw. Parteifamilie* – dies, da zu erwarten ist, dass ideologische Nähe, aber auch im Rahmen der europäischen Parteien mitunter bereits etablierte Interaktionen das Handicap der größeren „Entfernung“ leichter überbrücken können.
- d) *Der primäre Zweck der meisten Kontakte ist die Informationsgewinnung* – dies, weil Landtagsabgeordnete aufgrund eingeschränkter administrativer Ressourcen einen gegenüber anderen Akteuren erhöhten Bedarf an bereits verarbeiteter „politics information“ (Kropp/Buzogany 2016, 227) haben.

Neben diesen allgemeinen Mustern zu den Adressat*innen, der Art und dem Zweck der Vernetzung erwarten wir auch Unterschiede zwischen den Abgeordneten bezüglich des Ausmaßes bzw. der Intensität der eigenen europapolitischen Vernetzung. Voraussetzung für ein europapolitisches Engagement von Regionalparlamenten und ihren Abgeordneten ist laut Borońska-Hryniewiecka (2017, 147), dass diese ihre „domestic regional competence“ in „EU regional competence“ überführen. Unter Rückgriff auf Erkenntnisse aus der Interessengruppenforschung streicht sie die Bedeutung verfügbarer Ressourcen hervor. Solche Ressourcen können finanzieller Art sein, aber auch administrative Kapazitäten oder bestehende institutionelle Mechanismen beinhalten (ibid.), die ein europapolitisches Engagement seitens der Regionalparlamente auf kollektiver oder individueller Ebene erleichtern oder begünstigen können. Wir greifen die Ressourcenperspektive auf, um der zu erwartenden Varianz zwischen den Abgeordneten im Ausmaß bzw. der Intensität ihrer europapolitischen Kontakte nachzugehen. Unter Ressourcen verstehen wir jene Kapazitäten, die notwendig sind, damit die Abgeordneten ihre „regional EU capacity“ (Carter/Pasquier 2010, zit.n. Borońska-Hryniewiecka 2017, 146) entwickeln können. Wir unterscheiden dabei allgemeine von themenspezifischen (d.h. EU) Ressourcen, die auf der Individual- und Organisationsebene angesiedelt sind. Unsere Hypothesen zu *politischer Erfahrung*, *Policy-Expertise* und *administrativen Kapazitäten* leiten sich aus der Forschung zu Interessengruppen sowie bisherigen Erkenntnissen zu den EU-Aktivitäten nationaler Parlamentsabgeordneter und anderer Akteure (Wonka 2017;

Tatham 2017; Wonka/Haunss 2019; Wonka/Rittberger 2014; Badie 2019) und, so weit verfügbar, auch regionaler (Schneider et al. 2014; Schneider 2013) ab. Wir ziehen außerdem allgemeine Studien (d.h. ohne EU-Bezug) zum Interaktionsverhalten von Mitgliedern nationaler Parlamente in Europa heran (Van Aelst et al. 2010).

Politische Erfahrung: Auf der individuellen Ebene kann die allgemeine politische Erfahrung eines*einer Abgeordneten ein grundsätzlicher Vorteil in der vielfältigen Tätigkeit als Parlamentarier*in sein (Van Aelst et al. 2010; Brack/Pilet 2016). Diese Annahme ist auch im Falle europapolitischer Interaktions- und Kooperationsbemühungen plausibel (Wonka/Haunss 2019; Schneider 2013). Der Aufbau von Kontaktbeziehungen und Netzwerken mit anderen politischen Akteuren stellt mitunter ein zeitintensives Unterfangen dar. Abgeordnete, die bereits über viel Erfahrung als Parlamentarier*in verfügen, sind daher gegenüber Neueinsteiger*innen im Vorteil, da sie auf bereits etablierte Kontakte und Netzwerke zurückgreifen können (Schneider 2013, 49). Politische Erfahrung bringt darüber hinaus auch Kenntnisse über bestehende politische Entscheidungsstrukturen und -prozesse, die Praxis parlamentarischer Arbeit und den EU-Mehrebenenkontext, der für die Befassung mit europapolitischen Belangen besonders relevant ist. Zudem sind langjährige Abgeordnete oftmals bereits in Regierungspositionen gewesen und verfügen somit über ein größeres Netzwerk und privilegierten Zugang etwa zu exekutiven Akteuren (Badie 2019, 215). Zusammenfassend ist daher davon auszugehen, dass politische Erfahrung einen Vorteil zur Entwicklung von „regional EU capacity“ (Carter/Pasquier 2010, zit.n. Borońska-Hryniewiecka 2017, 146) darstellt:

*H1a: Je politisch erfahrener ein*e Landtagsabgeordnete*r ist, umso mehr Kontakte hat er*sie in EU-Angelegenheiten zu anderen politischen Akteuren.*

Wie Wonka (2017, 4) ausführt, sind Informationen für Parlamentsabgeordnete nicht notwendigerweise ein knappes Gut, da die Parlamentarier*innen – neben anderen Quellen – Zugang zu einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure haben, um Informationen auszutauschen und gegebenenfalls auch Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Daher ist davon auszugehen, dass sie bewusst entscheiden, mit welchen Akteuren sie interagieren und ihre Kooperationsbemühungen forcieren (ibid.). Dennoch sind nicht alle Akteursgruppen für alle Abgeordneten gleichermaßen zugänglich (Wonka/Haunss 2019). Für Landtagsabgeordnete mögen politische Akteure der regionalen und nationalen Ebene auch in anderen (d.h. nicht-EU) Politikbereichen wichtige Kontaktpunkte darstellen, nicht so aber politische Akteure auf EU-Ebene. Allfällige Hindernisse in der Kontaktabbahnung sind daher vermutlich bei Letzteren im Vergleich zu regiona-

len und nationalen Akteuren größer. Diese Problematik stellt sich neuerlich insbesondere für unerfahrene Abgeordnete, woraus sich unsere zweite Hypothese zu politischer Erfahrung ableitet:

*H1b: Je politisch erfahrener ein*e Landtagsabgeordnete*r ist, umso mehr Kontakte hat er*sie in EU-Angelegenheiten zu politischen Akteuren auf europäischer Ebene.*

Policy-Expertise: Neben allgemeiner politischer Erfahrung kann auf der Individualebene auch inhaltliche Expertise als potenzielle Ressource für das europapolitische Engagement von Landtagsabgeordneten identifiziert werden. Während das formale Bildungsniveau häufig als Indikator für gewisse allgemeine Kenntnisse herangezogen wird (Schneider 2013, 51), definieren wir Policy-Expertise enger als themenspezifisches Wissen und Informiertheit im jeweiligen Politikbereich. EU-Policy-Expertise kann auf unterschiedlichen Fundamenten bauen, die jeweils mit einer intensiveren Auseinandersetzung im Bereich der EU-Politik einhergehen (Kropp 2010, 128f) – z.B. eine einschlägige Ausbildung oder Ausschusstätigkeit im Parlament, aber auch thematisch relevanter Medienkonsum oder Mitwirkung an der Entwicklung von Parteipositionen in EU-Fragen. Unabhängig vom Ursprung der Expertise kann diese als wichtige Ressource der europapolitischen Kooperationsbemühungen eine*r Abgeordneten betrachtet werden:

*H2a: Je mehr EU-Policy-Expertise ein*e Landtagsabgeordnete*r hat, umso mehr Kontakte hat er*sie in EU-Angelegenheiten zu anderen politischen Akteuren.*

Analog zur politischen Erfahrung ist auch davon auszugehen, dass themenspezifische Expertise die Kontakte zu den – schwerer zugänglichen – politischen Akteuren auf europäischer Ebene erleichtert, da die bei dieser Gruppe zusätzlich bestehenden Hürden dadurch vermindert werden:

*H2b: Je mehr EU-Policy-Expertise ein*e Landtagsabgeordnete*r hat, umso mehr Kontakte hat er*sie in EU-Angelegenheiten zu politischen Akteuren auf europäischer Ebene.*

Administrative Kapazitäten: Neben der individuellen Ebene gibt es auch auf organisatorischer Ebene Ressourcen, die ein europapolitisches Engagement der Abgeordneten begünstigen können (Tatham 2017; Beyers/Donas 2014; Schneider 2013; Schneider et al. 2014), denn dieses erfordert neben Zeit auch gewisse administrative Kapazitäten, einschließlich Personal. Unterschiede solcher Kapazitäten können nicht nur von Regionalparlament zu Regionalparlament variieren, sondern auch unter den Landtagsfraktionen bzw. -klubs, deren finanzielle und personelle Ausstattung zumeist von ihrer Größe

abhängig ist.³ Ein größerer Parlamentsklub ermöglicht zudem eine Lastenteilung unter einer größeren Anzahl an Fraktionskolleg*innen, wodurch die Abdeckung aller Politikfelder innerhalb einer Fraktion erleichtert wird. Für Abgeordnete kleinerer Fraktionen stellt dies eine zusätzliche Herausforderung dar:

H3: Landtagsabgeordnete aus größeren Landtagsklubs haben in EU-Angelegenheiten mehr Kontakte zu politischen Akteuren als jene kleinerer Klubs.

Neben verfügbaren Ressourcen stellen auch individuelle Einstellungen einen möglichen Erklärungsansatz für das Interaktions- und Kooperationsverhalten der Abgeordneten in EU-Belangen dar (Schneider 2013; zur Rolle von *heuristics* und *belief systems* vgl. Kropp 2010). Allerdings erscheint die theoriegeleitete Verknüpfung von europapolitischen Einstellungen und Verhalten im konkreten Fall nicht immer eindeutig. Beispielsweise können Zustimmung und Ablehnung des europäischen Integrationsprozesses plausiblerweise verstärkte Kontaktaktivitäten der Abgeordneten begünstigen, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven (Wunsch nach Mitgestaltung versus Abwehr europäischen Einflusses). Wir berücksichtigen EU-spezifische Einstellung als potenzielle Erklärungsfaktoren für das Kontaktausmaß der Landtagsabgeordneten in europapolitischen Angelegenheiten.

3. Datenbasis & Operationalisierung

Die empirische Untersuchung fußt auf Daten einer standardisierten Befragung unter Abgeordneten aller neun österreichischen Landtage, die im Zeitraum Mitte Februar bis Ende April 2021 durchgeführt wurde⁴ und mit insgesamt 56 Prozent eine erfreulich hohe Rücklaufquote erreichte.⁵ Zur Bewertung der Repräsentativität erfolgte ein Vergleich des Samples mit der Gesamtpopulation aller 439 österreichischen Landtagsabgeordneten der neun Bundesländer in folgenden Punkten: Abgeordnete nach Bundesländern, Fraktions- bzw. Klubzugehörigkeit, Mitgliedschaft im Europaausschuss des Landtages und Gender (siehe Tabelle 1 im Anhang). Im Sample ausgewogen repräsentiert sind männliche und weibliche Abgeordnete sowie annähernd auch Mitglieder der jeweiligen Europaausschüsse (+9%); unterrepräsentiert

³ Siehe exemplarisch die Regelung in der Steiermark, Art. 3 des Steiermärkischen Landtagsklubfinanzierungs-Verfassungsgesetzes, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000027> (Zugriff 27.05.2022).

⁴ Dem ging eine Piloterhebung im NÖ Landtag voraus (Oktober 2019 bis Februar 2020), die ins Sample aufgenommen wurden.

⁵ Zum Vergleich: Die Befragung deutscher Landtagsabgeordneter bei Schneider et al. (2014, 413) erzielte eine Rücklaufquote von 28,5 Prozent.

sind Abgeordnete der Landtage Wien (-10%) und Kärnten (-3%) sowie der FPÖ (-8%) und SPÖ (-5%), während Abgeordnete der Landtage Oberösterreich (+7), Tirol (+4%) und Salzburg (+3%) sowie der Grünen (+4%) überrepräsentiert sind.

Der Fragebogen umfasste neben Einstellungsfragen zur europäischen Integration eine Reihe von Fragen zu den europapolitischen Kooperationsbeziehungen der Abgeordneten mit anderen politischen Akteuren sowie zu Häufigkeit und Zweck dieser Kontakte. Zum Vergleich des Ausmaßes der erhobenen Kooperationsbeziehungen und Testen unserer Hypothesen wurde in Anlehnung an Schneider et al. (2014) ein Index gebildet: Für jede*n Abgeordnete*n wurde die Häufigkeit des Kontaktes zu jedem der abgefragten politischen Akteure einem Wert von 0 (nie) bis 4 (häufig) zugeordnet. Die Werte zu allen 11 politischen Akteuren wurden für jede*n einzelne*n Abgeordnete*n addiert und durch den Maximalwert (11 Akteure \times 4=44) geteilt, um einen vergleichbaren Kontaktindikator im Wertebereich 0-1 zu erhalten.⁶ Diese Art der Indikatorenbildung bedeutet, dass sowohl die Anzahl der kontaktierten Akteure als auch die angegebene Häufigkeit des Kontakts einberechnet werden. So kann beispielsweise ein Abgeordneter mit einem mittleren Kontaktscore sowohl wenige unterschiedliche Akteure sehr häufig, als auch viele Akteure eher selten kontaktiert haben.

Für die Frage nach dem Zweck der Kontakte hatten die Befragten vier Antwortoptionen (zwei zu Information als Kontaktzweck, zwei zu Einflussnahme), wobei Mehrfachnennungen möglich waren.

Die unabhängigen Variablen zur Testung der Hypothesen wurden wie folgt operationalisiert: Politische Erfahrung messen wir über die Berechnung der Dauer (in Jahren) der bisherigen Abgeordnetentätigkeit für jede*n Befragte*n auf Basis des von ihm*ihr angegebenen Zeitpunktes über den Beginn dieser Tätigkeit. EU-Policy-Expertise operationalisieren wir über die abgefragte Mitgliedschaft eines*einer Abgeordneten im Europaausschuss des jeweiligen Landtags. Die Fraktionsgröße, die uns als Indikator für verfügbare administrative Kapazitäten auf organisatorischer Ebene dient, wird über den Anteil der Parlamentssitze jeder Fraktion an der Gesamtzahl der Sitze des jeweiligen Landtags gemessen. Die administrativen Kapazitäten der Fraktionen sind maßgeblich von ihrer finanziellen Ausstattung abhängig. Landtagsklubs erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel aus öffentlicher Hand nach den im jeweiligen Landesrecht festgelegten Bestimmungen. Die Höhe dieser Förderung ermittelt sich in der Regel aus

der Zahl der Sitze im Landtag oder dem Wahlergebnis der betreffenden Landespartei.⁷ Insofern ist der Sitzanteil einer Fraktion ein geeigneter Gradmesser für ihre personelle Ausstattung und die für die Abgeordneten verfügbaren administrativen Ressourcen.⁸

Als Kontrollvariablen in die Analyse aufgenommen werden Einstellungen und Einschätzungen der Abgeordneten zur EU bzw. europäischen Integration: Als Indikator für die Salienz, die ein*e Abgeordnete*r EU-Themen beimisst, dient der Grad der Zustimmung zur Aussage „Regionen sollten das Thema Europa in ihrer politischen Arbeit wichtiger nehmen“ auf einer 4-stufigen Skala. Die Einstellung zur europäischen Integration wurde über die Selbstverortung der Abgeordneten auf einer 10-stufigen Skala gemessen, wobei das eine Ende für „die europäische Einigung ist schon zu weit gegangen“ steht, das andere für „die europäische Einigung sollte stärker vorangetrieben werden“. Um potenzielle Effekte des regionalen Kontexts und des Partei Umfelds in die Analyse miteinzubeziehen, wurden das Bundesland der Abgeordneten sowie die Parteimitgliedschaft (bzw. Fraktionszugehörigkeit) aus dem Fragebogen als Kontrollvariablen aufgenommen, ebenso wie die Regierungsbeteiligung der Partei des*der jeweiligen Abgeordneten.⁹

4. Empirische Befunde

4.1 Charakteristika der europapolitischen Kooperationsbeziehungen von Landtagsabgeordneten

Wir widmen uns zunächst der deskriptiven Analyse der Breite bzw. Intensität sowie des Zwecks der europapolitischen Kontakte österreichischer Landtagsabgeordneter – insgesamt und differenziert nach politischen Akteuren (Adressat*innen). Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Kontakte und Kontaktfrequenz entlang der abgefragten Adressat*innen. Der orange Balken zeigt den Anteil aller Abgeordneten an, die grundsätzlich Kontakte mit dem jeweiligen Akteur in europapolitischen Belangen angegeben haben, unabhängig von der Frequenz des Kontakts. Der Durchschnittswert über alle abgefragten Akteure liegt hier bei 77 Prozent – das heißt im Mittel pflegen zu jedem Akteur mehr als drei Viertel der befragten Landtagsabgeordneten grundsätzlich

6 Nicht immer wurden zu allen 11 Akteuren Angaben gemacht. Fragebögen mit weniger als 75% beantworteten Fragen zu den Kontaktakteuren wurden aus der Analyse entfernt, bei den übrigen Unvollständigen wurde der Maximalwert für die Berechnung des Index entsprechend verringert.

7 Siehe dazu exemplarisch das Kärntner Parteienförderungsgesetz (K-PFG), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000130> (Zugriff: 27.05.2022).

8 Fraktionslosen Abgeordneten wurde ein Wert von 0 zugewiesen, da sie nicht von der Klubförderung profitieren. Alternativ zum Sitzanteil wurde die tatsächliche Anzahl der Parlamentssitze in das OLS-Modell aufgenommen, um die Größe des Landtags zu berücksichtigen (ohne relevante Änderungen in den Koeffizienten oder Signifikanzniveaus).

9 Einen Überblick über alle im Regressionsmodell verwendeten Variablen gibt Tabelle 2 im Anhang.

europapolitischen Kontakt. Kaum signifikante Unterschiede ergeben sich im Vergleich der Mittelwerte strukturiert nach Parteizugehörigkeit und Bundesland der Abgeordneten.¹⁰ Für sieben der insgesamt 11 abgefragten politischen Akteure liegt der Anteil der Abgeordneten mit grundsätzlichem Kontakt über dem Durchschnittswert. Mit Ausnahme des Europäischen Parlaments sind dies allesamt Akteure des österreichischen politischen Systems (regionale und nationale Ebene). Ein aussagekräftigeres Bild erhält man, wenn die Intensität der Kontakte berücksichtigt wird. Die blauen Balken sind daher um sporadische Kontakte bereinigt und geben den Anteil jener Abgeordneten an, die häufigen oder sehr häufigen Kontakt angaben. Solche intensiven Kontakte werden im Durchschnitt nur mehr von rund 23 Prozent der Befragten gepflegt. Auch hier sehen wir keine signifikanten Unterschiede im Parteien- und Bundesländervergleich, was ein Indiz für eine größere Bedeutung von Erklärungsfaktoren auf individueller denn organisatorischer oder struktureller Ebene sein könnte (siehe Abschnitt 4.2). Bei den intensiven Kontakten zeigt sich deutlich die herausragende Stellung von Akteuren aus der eigenen Region, nämlich der Landesregierung (51 Prozent), Gemeindevertreter*innen (46 Prozent) sowie Verwaltungsbehörden im eigenen Bundesland (43 Prozent). Der regionale politische Raum bleibt demnach auch für das europapolitische Agieren der Landtagsabgeordneten der

primäre Bezugsrahmen, und die Landesregierung – als Nutznießerin des Länderbeteiligungsverfahrens in EU-Angelegenheiten (siehe Abschnitt 2.1) – stellt den zentralen Knotenpunkt im Kontaktverhalten der Landtagsabgeordneten dar. Der Ausschuss der Regionen (AdR) als weiterer potenzieller Einflusskanal regionaler Akteure spielt in den informellen europapolitischen Kontakten der Abgeordneten dagegen keine zentrale Rolle: Nur 16 Prozent der befragten Landtagsabgeordneten pflegen regelmäßige Kontakte zum AdR. Auch das eigene Regionalbüro in Brüssel wird mit 12 Prozent nur von einem geringen Anteil der Abgeordneten regelmäßig kontaktiert. Eine weitere Auffälligkeit ist die sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene gegebene stärkere Bedeutung parlamentarischer gegenüber exekutiven Akteuren – und die vergleichsweise große Bedeutung des Europäischen Parlaments: Während mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments immerhin 25 Prozent der Abgeordneten regelmäßige Kontakte pflegen, sind das mit dem nationalen Parlament in EU-Fragen nur 20 Prozent, mit anderen österreichischen Landtagen immerhin 19 Prozent, während der Anteil bei der Bundesregierung bei 18 Prozent und der Europäischen Kommission gar nur bei 3 Prozent liegt. Dies kann als Hinweis auf die in der Literatur theoretisierte zunehmend wichtige Bedeutung interparlamentarischer Vernetzung im EU-Mehrebenensystem gedeutet werden.

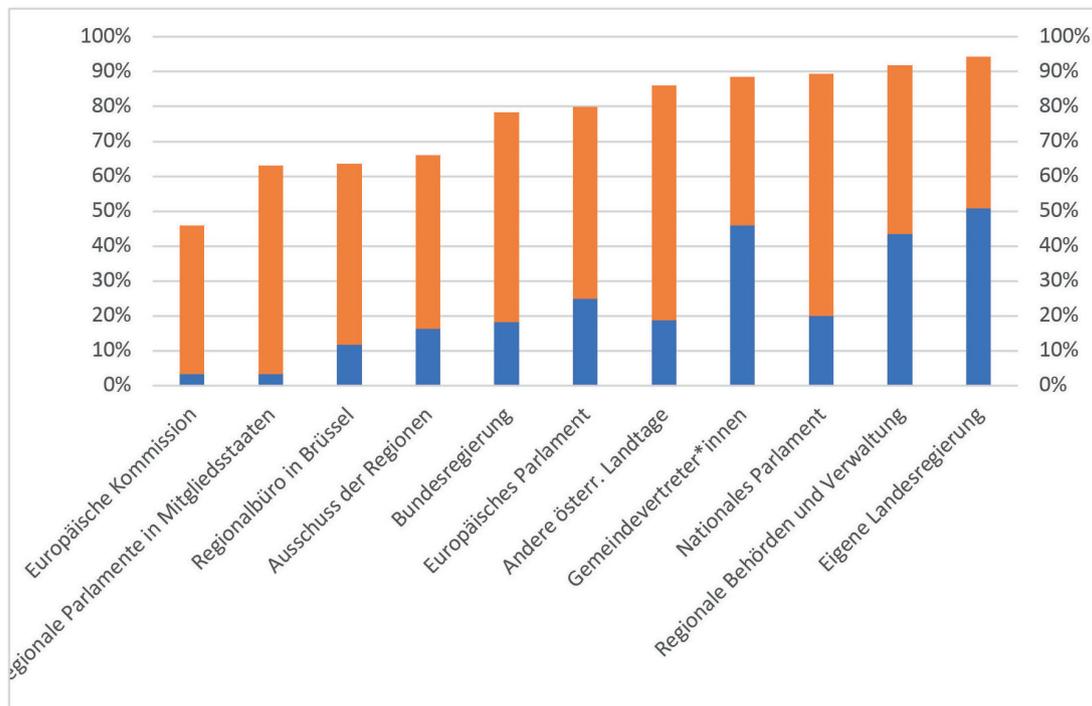


Abbildung 1: Adressaten der Kontakte regionaler Abgeordneter im europäischen Mehrebenensystem (n=244) auf Basis eigener Befragungsdaten

¹⁰ Lediglich der Mittelwert der Grünen unterscheidet sich signifikant auf dem 95%-Level von anderen Parteien.

Abseits der Kontakte zum Europäischen Parlament spielen die anderen „Brussels-based“ Akteure in den europapolitischen Kontakten der Landtagsabgeordneten eine untergeordnete Rolle. Das spricht gegen das in der früheren Literatur um regionale Mobilisierung in EU-Fragen diagnostizierte „bypassing“ (Tatham 2010), wonach regionale Akteure die nationale Ebene übergehen und sich direkt auf europäischer Ebene involvieren: Im Fall regionaler Parlamentarier*innen zeigt sich ein komplexeres Bild der Ausrichtung europapolitischer Kontakte, in dem die interparlamentarische Kooperation besondere Bedeutung zu haben scheint.

Wie von uns erwartet spielt auch die Parteizugehörigkeit eine gewisse Rolle in der Kontaktstruktur der Abgeordneten. In der Frage, ob die europapolitischen Kontakte auf lokaler/regionaler, nationaler und europäischer Ebene mehrheitlich mit Personen aus der eigenen Partei(familie) erfolgt, zeigt sich ein deutliches Muster (Abbildung 2): Je weiter weg die politische Ebene, umso wichtiger werden Kontakte innerhalb der eigenen Partei(familie).

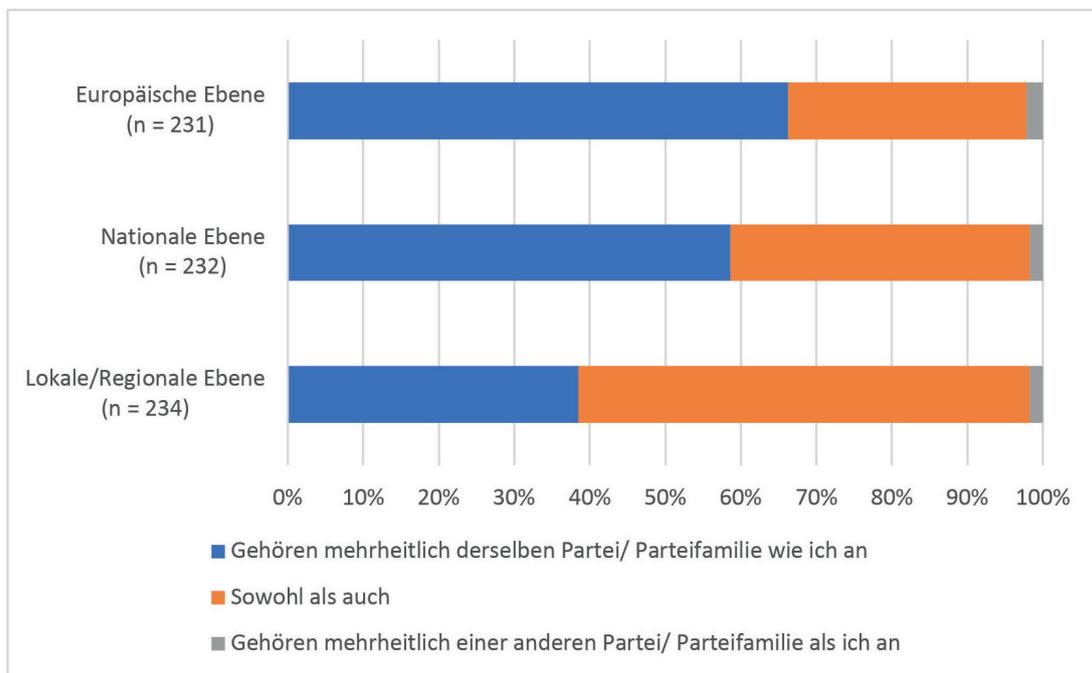


Abbildung 2: Parteizugehörigkeit der Kontakte regionaler Abgeordneter auf Basis eigener Befragungsdaten

Erwartungsgemäß dienen die europapolitischen Kontakte der Landtagsabgeordneten vorwiegend Informationszwecken: Im Durchschnitt aller abgefragten politischen Akteure gaben 46 Prozent der Befragten an, diese zum Zweck des Informationserhalts zu kontaktieren. Die Weitergabe von Information (26 Prozent), Weiterleitung (24 Prozent) bzw. Durchsetzung (19 Prozent) europapolitischer Anliegen spielt dagegen eine untergeordnete Rolle (Mehrfachantworten waren möglich). Dieses Ergebnis steht in Einklang mit der in der Literatur ange-

fürten These, wonach bereits bewährte „politics information“ in EU-Fragen für die Abgeordneten von großer Bedeutung sind (Kropp/Buzogány 2016).

4.2 Varianz in Intensität und Ausmaß individueller europapolitischer Kontakte der Landtagsabgeordneten

Um unsere Hypothesen zum Einfluss von Ressourcen auf das Ausmaß informeller Kontakte der Abgeordneten zu testen, wurde eine Reihe multivariater OLS-Regressionsmodelle geschätzt, deren Ergebnisse wir in diesem Abschnitt zusammenfassen.¹¹ Die abhängigen Variablen unserer Modelle basieren auf dem in Abschnitt 3 vorgestellten, additiven Kontaktindikator, der für jede*n Abgeordnete*n sowohl die Breite der Kontakte (d.h. Anzahl der kontaktierten Akteure) als auch die zu jedem Akteur angegebene Häufigkeit des Kontakts (von nie bis sehr oft) misst und auf einen Wert zwischen 0 und 1 standardisiert wurde.

Zunächst überprüfen wir so den Einfluss unterschiedlicher Erklärungsfaktoren auf das Kontaktausmaß zu sämtlichen politischen Akteuren auf allen Regierungsebenen.

¹¹ Die Entscheidung zur Anwendung des OLS-Verfahrens trotz der hierarchischen Struktur der Daten erfolgt in Anlehnung an Schneider et al. (2014, 415 f.), da wesentliche für ein Mehrebenenmodell erforderliche statistische Bedingungen nicht erfüllt wären (z.B. durch die zu geringe Gruppenanzahl und zu niedrige Varianz auf kontextueller Ebene sowie eine teilweise zu niedrige Gruppengröße auf der Individualebene). Wir berücksichtigen die hierarchische Datenstruktur durch Berechnung unterschiedlicher Spezifikationen unserer OLS-Modelle.

ebenen (regional, national, europäischen). Zudem vermuten wir, dass der Kontakt mit Akteuren auf der *europäischen* Ebene (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Ausschuss der Regionen) mit besonderen Hürden verbunden ist, bei deren Überwindung die angeführten Ressourcen eine wichtige Rolle spielen. Daher schätzen wir in einem zweiten Modell den Einfluss unserer unabhängigen Variablen auf einen angepassten Kontaktindikator, der ausschließlich Akteure auf der europäischen Ebene berücksichtigt.

Tabelle 1 zeigt die geschätzten Koeffizienten mit p-Werten in Klammern. Um den Einfluss kontextueller Faktoren auf das Kontaktverhalten zu überprüfen, wurden die Bundesländer als Dummy-Variablen in die Modelle mitaufgenommen. Da jedoch keine signifikanten Effekte geschätzt wurden, werden sie in der Tabelle nicht aufgeführt. Rechnet man die Modelle mit nach dem Bundesland der Abgeordneten geclusterten Standardfehlern, ergeben sich keine relevanten Änderungen der Koeffizienten. Zudem sind diese nahezu robust gegen-

Table 1: Multivariate lineare Regression zur Erklärung des Ausmaßes der europapolitischen Kontakte österreichischer Landtagsabgeordneter

AV: Kontaktscore [0;1] im Bezug auf	(1) Alle Akteure	(2) EU-Akteure
Mitglied im Europaausschuss	0,048* (0,072)	0,1*** (0,001)
Dauer der Parlamentszugehörigkeit (Referenzkategorie: Unter 3 Jahre)		
Bis 5 Jahre	0,095** (0,031)	0,095* (0,06)
Bis 10 Jahre	0,139*** (0,002)	0,102** (0,044)
Bis 20 Jahre	0,132*** (0,003)	0,137*** (0,007)
Über 20 Jahre	0,193*** (0,001)	0,117* (0,063)
Sitzanteil der Fraktion (Referenzkategorie: Unter 15 %)		
Bis 25%	0,028 (0,475)	0,061 (0,167)
Bis 40%	0,014 (0,001)	0,02 (0,722)
Über 40%	0,056 (0,228)	0,07 (0,184)
Regierungsbeteiligung	0,055	0,101** (0,01)
EU-Salienz	0,003 (0,861)	0,054** (0,02)
Euroskeptizismus	-0,003 (0,529)	0,006 (0,34)
Konstante	0,255*** (0,009)	-0,095 (0,391)
Anzahl der Beobachtungseinheiten	204	204
Adjusted R ²	0,15	0,21
F-Test	2.919***	3.792***

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$; in beiden Modellen wurden die Bundesländer als Kontrollvariable aufgenommen, allerdings wurden keine signifikanten Effekte geschätzt

über alternativen Spezifikationen¹² und bleiben in Größe und Signifikanzniveau fast unverändert, wenn beide Modelle nur mit den in den Hypothesen aufgeführten unabhängigen Variablen auf der Individual- oder Mesoebene geschätzt werden. Wir gehen daher von einem statistisch signifikanten Einfluss dieser Ressourcen der Landtagsabgeordneten auf das Ausmaß ihrer europapolitischen Kontakte aus.

Unsere Ergebnisse für das Kontaktausmaß mit allen Akteuren (Modell 1) zeigen einen deutlichen und hochsignifikanten Effekt der Dauer der Abgeordnetentätigkeit im Landtag, der mit zunehmender Dauer der Abgeordnetentätigkeit stärker wird. Dies deutet darauf hin, dass Abgeordnete ihre politische Erfahrung nutzen, um ein größeres Netzwerk aufzubauen bzw. bestehende Kontakte zu intensivieren.

Die Mitgliedschaft im Europaausschuss hat einen moderat positiven Effekt, der allerdings nicht gegenüber alternativen Modellspezifikationen robust ist (siehe Fußnote 12). Die Koeffizienten des Sitzanteils der Parlamentsfraktion der Abgeordneten haben zwar die erwartete Richtung, sind allerdings nicht signifikant. Weitere Kontrollvariablen auf der Meso- (Regierungsbeteiligung) und auf der Mikroebene (EU-Salienz, Euroskeptizismus) sind sehr klein und statistisch nicht signifikant.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich beim Kontaktausmaß zu politischen Akteuren der europäischen Ebene (Modell 2). Die bisherige Dauer der Abgeordnetentätigkeit im Landtag weist ebenfalls signifikante Effekte auf, aber auf niedrigerem Niveau und mit etwas kleineren Effektgrößen. Dagegen ist die Mitgliedschaft im Europaausschuss in diesem Modell ein hoch signifikanter Faktor, dessen Effekt im Vergleich mit Modell 1 doppelt so hoch ist. Anders als in Modell 1 spielt die Regierungsbeteiligung der Parlamentsfraktion einer*ines Abgeordneten für das Kontaktausmaß mit europäischen Akteuren eine signifikante Rolle: Bei Konstanzhaltung aller anderen Faktoren erhöht sie den Kontaktwert um 0,102. Wie schon in Modell 1 hat die Größe der Parlamentsfraktion dagegen keinen signifikanten Einfluss. Im Unterschied zu Modell 1 zeigt die wahrgenommene Salienz des EU-Themas einen signifikanten, aber vergleichsweise geringen Effekt auf die abhängige Variable, während die Einstellung zur europäischen Integration auch in diesem Modell keine signifikanten Effekte zeigt.

Zusammenfassend zeigt die vorgelegte Analyse, dass sich einige unserer Hypothesen bestätigt haben, andere nicht: Die politische Erfahrung der Abgeordneten im Landtag scheint ein erhöhtes Kontaktausmaß klar zu

begünstigen, sowohl für Akteure der europäischen Ebene (H1b) als auch noch deutlicher bei Berücksichtigung sämtlicher Akteure auf allen Ebenen (H1a). Die EU-Policy-Expertise, operationalisiert über die Mitgliedschaft im Europaausschuss, stellt vor allem eine wichtige Ressource für die Kontakte mit europäischen Akteuren dar (H2b), in geringerem Ausmaß auch für die Gesamtheit der abgefragten Akteure (H2a). Allerdings sind hierfür auch andere Erklärungen als europaspezifische Expertise denkbar. Keinen Effekt auf das Ausmaß der europapolitischen Kontakte hat hingegen die Größe der Parlamentsfraktion der Abgeordneten, die wir als Indikator administrativer Ressourcen herangezogen haben (H3). Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass administrative Ressourcen keinen Einfluss auf das Kontaktausmaß haben, sondern könnte auch darin begründet sein, dass diese vielleicht nicht in ausreichendem Maß von der Fraktionsgröße abhängen und daher einer aufwendigeren Operationalisierung bedürfen. In unseren Hypothesen nicht abgebildet ist der deutliche Effekt einer Regierungsbeteiligung auf das Kontaktausmaß mit Akteuren der europäischen Ebene. Dieser könnte mit dem besseren Zugang zur Landesregierung für Abgeordnete aus den Regierungsfractionen zusammenhängen, die von den europapolitischen Privilegien der Landesregierung (etwa im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens oder der europapolitischen Vernetzung auf Regierungsebene) profitieren dürften (Badie 2019, 231). Der Anteil der erklärten Varianz ist im Modell 2 (21%) deutlich höher als in Modell 1 (15%). Dies deutet darauf hin, dass die Ressourcen von Landtagsabgeordneten vor allem für das Kontaktausmaß zu europäischen Akteuren eine entsprechende Erklärungskraft besitzen. Im Gegensatz dazu erweist sich in keinem Modell die individuelle Einstellung als relevanter Einflussfaktor.

5. Fazit

Regionalparlamente in föderalen EU-Staaten erleiden durch die EU-Mitgliedschaft eine zweifache Benachteiligung: Trotz Kompetenzeinbußen sind *regionale* politische Akteure auf europäischer Ebene nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt; *parlamentarische* Akteure leiden zudem an der in den EU-Strukturen vorherrschenden Dominanz exekutiver Akteure. Für die Regionen sind EU-Politiken jedoch von großer Relevanz – nicht zuletzt muss eine Vielzahl an EU-Rechtsakten auf der subnationalen Ebene umgesetzt bzw. angewendet werden. Um sich europapolitisch dennoch zu involvieren, können Abgeordnete aus Regionalparlamenten informelle Wege einschlagen. Der vorliegende Beitrag untersucht am Beispiel österreichischer Landtagsabgeordneter die Kooperationsbeziehungen zu anderen politischen Akteuren in EU-Belangen als einen solchen Weg.

¹² Entfernt man Bundesländer aus dem Modell, bleiben die Koeffizienten robust. Auch gegenüber einer Aufnahme der Parteizugehörigkeit in Form von Dummy-Variablen sind die Koeffizienten nahezu robust (in Modell 1 verliert die Variable „Mitgliedschaft im Europaausschuss“ ihre Signifikanz auf dem 5%-Level). Die Parteizugehörigkeit erweist sich in beiden Modellen als kein signifikanter Faktor für das Kontaktverhalten regionaler Abgeordneter.

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigen, dass europapolitische Angelegenheiten für die Landtagsabgeordneten trotz mangelnder direkter Einflussmöglichkeiten keine unbedeutende Rolle spielen dürften – mehr als drei Viertel der Befragten pflegen im Schnitt entsprechenden Kontakt zu einem Akteur, und immerhin knapp ein Viertel sogar regelmäßig. Die deskriptive Analyse bekräftigt zudem unsere Erwartungen zu Art und Umfang dieser Kontakte: Die eigene Region bleibt auch in EU-Angelegenheiten der primäre politische Bezugsrahmen der Abgeordneten; Parteikolleg*innen werden mit zunehmender „Entfernung“ der politischen Ebene wichtiger in der europapolitischen Vernetzung der Abgeordneten; europapolitische Kontakte dienen primär der Informationsgewinnung. Hervorzuheben ist die wichtige Rolle parlamentarischer Akteure aller Ebenen in den europapolitischen Kontakten der Landtagsabgeordneten. Dies unterstreicht die in der Literatur zum *Mehrebenenparlamentarismus* (Maurer 2011) bzw. *Multilevel Parliamentary Field* (Crum/Fossum 2009) diskutierte zunehmende Bedeutung interparlamentarischer Vernetzung im EU-Raum. Wir interpretieren dieses Ergebnis auch als Evidenz dafür, dass parlamentarischen Akteuren – und dem Europäischen Parlament im Speziellen – in EU-Angelegenheiten eine wichtige Kommunikationsfunktion zukommt, die zu einer stärkeren Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen als kommunizierende Gefäße innerhalb des EU-Mehrebenensystems führen kann.

Mit Blick auf die untersuchten Hypothesen zeigt die statistische Analyse, dass vor allem politische Erfahrung und, in geringerem Ausmaß, auch EU-Policy-Expertise für Unterschiede im Ausmaß der europapolitischen Kontakte der Landtagsabgeordneten verantwortlich zeichnen. Keinen Einfluss zeigt hingegen die Größe der Parlamentsfraktion, die als – womöglich wenig geeigneter – Indikator für verfügbare administrative Kapazitäten herangezogen wurde. Künftige Studien könnten hier ansetzen, um durch eine Kombination geeigneter Indikatoren gesicherte Erkenntnisse zur Rolle administrativer Ressourcen zu liefern. Von unseren Hypothesen nicht abgedeckt war der deutliche Effekt einer Regierungsbeteiligung auf das Kontaktausmaß mit Akteuren der europäischen Ebene – auch dieser Aspekt lässt sich mit der Ressourcenperspektive in Einklang bringen. Keinen Einfluss sehen wir – wie erwartet – in den europapolitischen Einstellungen der Abgeordneten.

In Einklang mit den Ergebnissen von Schneider et al. (2014) zu deutschen Landtagsabgeordneten sehen wir auch im österreichischen Fall, dass Erklärungsfaktoren auf der Individualebene eine wichtige Rolle zum Verständnis der europapolitischen Kontakte der Abgeordneten spielen, während keine signifikanten Unterschiede zwischen den Abgeordneten verschiedener Landtage

beobachtbar sind. Unsere Ergebnisse weisen vielmehr auf die wichtige Bedeutung von Kapazitäten und Ressourcen hin, während die Einstellung der Abgeordneten zum europäischen Integrationsprozess keine Rolle für ihre europapolitischen Kontakte spielt (Schneider et al. 2014). Künftige Forschung könnte hier ansetzen und weitere speziell für das europapolitische Engagement der Abgeordneten erforderliche Kapazitäten identifizieren und eine präzise Operationalisierung der entsprechenden Ressourcen vornehmen. Lohnenswert wäre auch der Vergleich mit Regionalparlamentarier*innen aus zentralisiert strukturierten Mitgliedstaaten, um Unterschiede in den institutionellen Ressourcen auf der Makroebene (z.B. im Ausmaß regionaler Autonomie oder in den innerstaatlichen Mitwirkungsrechten für Regionen in EU-Angelegenheiten) berücksichtigen zu können.

Literatur

- Abels, Gabriele/Annegret Eppler (2011), Auf dem Weg zum ‚Mehrebenenparlamentarismus?‘, in: Abels, Gabriele/Annegret Eppler (Hrsg.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden: Nomos, 17-40.
- Abels, Gabriele/Annegret Eppler (Hrsg.) (2015), Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Innsbruck: Studien-Verlag.
- Abels, Gabriele (2011), Wandel oder Kontinuität? Europapolitische Reformen der deutschen Landesparlamente in der Post-Lissabon-Phase, in: Abels, Gabriele/Annegret Eppler: Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden: Nomos, 279-294.
- Auel, Katrin (2009), ‚Servants of the People‘ or ‚Masters of the Government‘? Explaining Parliamentary Behaviour in EU Affairs, Konferenzbeitrag, 11th Biennial Conference of the European Union Studies Association, 23.04.2009, Los Angeles.
- Auel, Katrin (2011), Europäisierung der parlamentarischen Demokratie: Theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen, in: Abels, Gabriele/Annegret Eppler (Hrsg.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden: Nomos, 65-77.
- Auel, Katrin/Johannes Pollak (2019), Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkung in EU Angelegenheiten: Eine vergleichende Betrachtung, in: Eppler, Annegret/Andreas Maurer (Hrsg.), Europapolitische Koordination in Österreich: Inter- und intrainstitu-

- tionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken, Innsbruck: innsbruck univeristy press, 197-222.
- Bachmann, Susanne (2019), Die Dynamisierung des österreichischen Bundesrates in der EU-Politik und sein Zusammenwirken mit anderen europapolitischen Akteuren, in: *Eppler, Annegret/Andreas Maurer* (Hrsg.), *Europapolitische Koordination in Österreich: Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*, Innsbruck: innsbruck univeristy press, 223-251.
- Badie, Estelle Céline (2019), *Parliamentary Involvement in EU Affairs during Treaty Negotiations in a Historical Comparative Perspective: the Cases of the Austrian, Finnish and Luxembourgish Parliaments*, Dissertationsschrift, Tübingen: Eberhard Karls Universität Tübingen.
- Beyers, Jan/Tom Donas (2014), *Inter-regional Networks in Brussels: Analyzing the Information Exchanges among Regional Offices*, in: *European Union Politics*, Vol. 15(4), 547-571.
- Borońska-Hryniewiecka, Karolina (2017), *Regional Parliamentary Empowerment in EU Affairs: Building an Analytical Framework*, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 23(2), 144-161.
- Brack, Nathalie/Jean-Benoit Pilet (2016), *Explaining MPs' Constituency Service in Multilevel Systems: The Case of Belgium*, in: *French Politics*, Vol. 14(4), 439-468.
- Bußjäger, Peter (2015), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, in: *Maurer, Andreas/Heinrich Neisser/Johannes Pollak* (Hrsg.), *Die EU und der Föderalismus in Österreich*, Wien: Facultas, 205-218.
- Buzogány, Aron/Jens Häsing (2017), *Spokes in the Wheel: European Affairs and the Parliamentary Administration of German Landtage*, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 23(2), 200-220.
- Crum, Ben (2015), *The Emergence of an EU 'Multilevel Parliamentary Field': Is there a Role for Subnational Parliaments?*, in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck: Studien-Verlag, 63-76.
- Crum, Ben/John E. Fossum (2009), *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, in: *European Political Science Review*, Vol. 1(2), 249-271.
- Crum, Ben/John E. Fossum (Hrsg.) (2013a), *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, Colchester: ECPR Press.
- Crum, Ben/John E. Fossum (2013b), *Conclusion: Towards a Democratic Multilevel Parliamentary Field?*, in: *Crum, Ben/John E. Fossum* (Hrsg.), *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, Colchester: ECPR Press, 251-268.
- Crum, Ben/Eric Miklin (2013), *Interparliamentary Coordination in Single Market Policy-making: the EU Service Directive*, in: *Crum, Ben/John E. Fossum* (Hrsg.), *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, Colchester: ECPR Press, 71-85.
- Eppler, Annegret (2011), *Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten*, in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler*: *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden: Nomos, 297-314.
- Eppler, Annegret (2013): *Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion?*, in: *Eberbach-Bornl, Birgit/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden: Nomos, 317-340.
- Eppler, Annegret (2015), *Interparliamentary Relations of Subnational Parliaments: Delayed or Different?* in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck: Studien-Verlag, 289-307.
- Högenauer, Anna-Lena (2017), *Regional parliaments questioning EU affairs*, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 23(2), 183-199.
- Kropp, Sabine (2010), *German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources*, in: *German Politics*, Vol. 19(2), 123-147.
- Kropp, Sabine (2015), *Federalism and Subnational Parliaments: A Delicate Relationship?* in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck: Studien-Verlag, 91-107.
- Kropp, Sabine/Aron Buzogány (2016), *Europäisierung informeller Regierungskontrolle: Informationsgewinnung im deutschen, schwedischen und ungarischen Parlament*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, Vol. 26(supplement issue 1), 215-230.
- Ladrech, Robert (2015), *Europeanization and Subnational Parliaments: A Research Perspective*, in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck: Studien-Verlag, 77-89.
- Maurer, Andreas (2011). *Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon*, in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler*. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?*

Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden: Nomos, 43-63.

Miklin, Erik (2013), Inter-Parliamentary Cooperation in EU Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition? in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19(1), 22-41.

Miklin, Erik (2015a), Towards a More Active Role in EU Affairs: Austrian State Parliaments After Lisbon, in: *Abels, Gabriele/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck: Studien-Verlag, 157-173.

Miklin, Erik (2015b), The Austrian Parliament and the Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential, in: *Heffler, Claudia/Christine Neuhold/Olivier Rozenberg/Julie Smith* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 389-405.

Norton, Philip (2019), Power behind the Scenes: The Importance of Informal Space in Legislatures, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 72(2), 245-266.

Rosner, Andreas (2019), Europa der Regionen oder Aushöhlung des Föderalismus? Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer und bundesstaatlicher Ebene, in: *Eppler, Annegret/Andreas Maurer* (Hrsg.), *Europapolitische Koordination in Österreich: Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*, Innsbruck: innsbruck univeristy press, 287-305.

Ruiz de Garibay, Daniel (2013), Coordination Practices in the Parliamentary Control of Justice and Home Affairs Agencies: the Case of Europol, in: *Crum, Ben/John E. Fossum* (Hrsg.), *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, Colchester: ECPR Press, 87-103.

Schneider, Ellen (2013), It's the Individual, not the Context! German Regional Parliamentarians and European Politics, Dissertationsschrift, Mannheim: Universität Mannheim.

Schneider, Ellen/Berthold Rittberger/Arndt Wonka (2014), Adapting to Europe? Regional MP's Involvement in EU Affairs in Germany, in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 24(4), 407-424.

Tatham, Michael (2010), 'With or without you'? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 17(1), 76-99.

Tatham, Michael (2017), Networkers, Fund Hunters, Intermediaries, or Policy Players? The Activities of Regions in Brussels, in: *West European Politics*, Vol. 40(5), 1088-1108.

Van Aelst, Peter/Adam Sehata/Arjen Van Dalen (2010), Members of Parliament: Equal Competitors for Media Attention? An Analysis of Personal Contacts

Between MPs and Political Journalists in Five European Countries, in: *Political Communication*, Vol. 27(3), 310-325.

Wonka, Arndt (2017), German MPs and Interest Groups in EU Multilevel Policy-making: The Politics of Information Exchange, in: *West European Politics*, Vol. 40(5), 1004-1024.

Wonka, Arndt/Sebastian Haunss (2019), Cooperation in Networks: Political Parties and Interest Groups in EU Policy-making in Germany, in: *European Union Politics*, Vol. 21(1), 130-151.

Wonka, Arndt/Berthold Rittberger (2014), The Ties that Bind? Intra-party Information Exchanges of German MPs in EU Multi-level Politics, in: *West European Politics*, Vol. 37(3), 624-643.

AutorInnen

Dr. Sarah Meyer leitete an der Donau-Universität Krems das internationale Forschungsprojekt REGIOPARL zur Rolle regionaler Parlamente im EU-Mehrebenensystem. Zuvor war sie in verschiedenen Drittmittelprojekten an den Universitäten Wien, Innsbruck und Amsterdam tätig.

Mario Wolf studierte Politikwissenschaften und politische Ökonomie an der Universitäten Heidelberg. Anschließend arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter für das internationale Forschungsprojekt REGIOPARL und absolvierte einen Research Master der Sozialwissenschaften an der Universität Amsterdam.