

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Meine Damen und Herren, ich darf Sie herzlich willkommen heißen. Wir sind heute zeitlich limitiert, wie die meisten von Ihnen wahrscheinlich wissen. Als wir den Termin verabredeten, haben wir zu prüfen versäumt, wie es sich mit den Fußballspielen bei der Europameisterschaft verhält. Das war unser Fehler, und wir haben reagiert, indem wir den Beginn der Veranstaltung auf 19 Uhr vorverlegt haben.

Ich bedanke mich ganz besonders bei unseren Diskutanten hier vorn auf dem Podium, dass sie an einem solchen Tag gekommen sind, zuvörderst bei Herrn Professor Di Fabio, der extra aus Bonn angereist ist. Seien Sie uns herzlich willkommen!

(Beifall)

Ich bedanke mich auch sehr bei Michael Roth, dass er hier ist und nicht auf dem Hessenfest, wohin er als Generalsekretär der SPD Hessen eigentlich gehörte. Er hat gesagt: Jetzt habe ich zugesagt, also komme ich auch hierher und gehe später auf das Hessenfest. - Michael, vielen Dank für dieses Pflichtbewusstsein.

(Beifall)

Liebe Frau Professor Männle, bei Ihnen weiß ich gar nicht so recht, weshalb ich jetzt besonders würdigen soll, dass Sie hier sind. Aber vielleicht sind ja auch Sie ein Fußballfan und wären lieber in vertrauter Region geblieben. Herzlichen Dank, dass Sie hierhergekommen sind.

Ebenfalls herzlichen Dank an Herrn Prof. Oberreuter, der Ihnen allen in dieser Vereinigung längst ein Begriff ist und auch diesmal wieder so freundlich war, die Moderation der Veranstaltung zu übernehmen.

Es ist mein Part, Sie nun alle zu begrüßen. Ich freue mich, dass so viele von Ihnen gekommen

sind, obwohl der Termin alles andere als günstig ist.

Das Wort erhält nun zunächst Herr Prof. Di Fabio - oder wollten Sie, Herr Prof. Oberreuter zuvor - etwa - noch etwas sagen?

(Heiterkeit)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Immer! Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Moderation fängt immer vorn an und hört hinten auf und beginnt nicht in der Mitte. Aber ich will mich knapp halten und mit Blick auf die Uhr sagen: Wir haben uns gemeinsam das Ziel gesetzt, um 20.30 Uhr hier zu Ende zu kommen. Ich habe festgestellt, dies ist ein Konsens auch der Referenten. Herr Roth will sein Hessenfest noch erreichen und auch Fußball sehen. Insofern verbietet sich eine lange Vorrede. Ich beschränke mich auf zwei Punkte:

Wir beklagen in der Parlamentarismuskussion sowieso das, was Colin Crouch Postparlamentarismus nennt, das heißt, ein Abwandern der Entscheidungen in Hinterzimmer und unzuständige Gremien. Und wir beklagen eine Art Gouvernentalisierung der parlamentarischen Entscheidungen. Jürgen Habermas hat daraus das Bild von einem postparlamentarischen Exekutivföderalismus geformt, der sich bei der Abwanderung der Entscheidungen in die europäischen Gremien und Strukturen breit mache. Die Statistiken kennen Sie alle. Dass der Bundestag darunter leidet, wissen wir. Dass die Landtage darunter leiden, wissen wir auch; wir reden nur weniger häufig darüber. Die Bayern haben interessante verfassungspolitische rechtliche Vorstöße formuliert. Deswegen ist Frau Männle da.

Herrn Di Fabio vorzustellen ist überflüssig wie ein Kropf, und deswegen erteile ich ihm das Wort.

Prof. Dr. Di Fabio:

Vielen Dank, Herr Oberreuter. Ich fühle mich hier im Grunde etwas deplaciert, weil die Praktiker des Parlamentarismus wissen, wo der Schuh drückt und welche Möglichkeiten es gibt, und derjenige, der Verfassungsrecht betreibt oder von außen auf den politischen Prozess schaut, meist keine rechten Vorstellungen hat, was wirklich ist.

Ich glaube, die These vom Funktionsverlust der Parlamente ist eine unzutreffende Beschreibung. Auch diese Post-Begrifflichkeiten können - auch, wenn man aus Bonn kommt, wo die Post-Nachfolgeunternehmen sind -, nicht richtig überzeugen. „Post“ ist ja ein Verlegenheitsbegriff. Wenn man nicht mehr weiß, ob die Moderne noch modern ist, nennt man sie Postmoderne. Wenn man nicht mehr weiß, ob der Kapitalismus noch so ist, wie er sein sollte, spricht man vom Postkapitalismus - von Jürgen Habermas alles schon so ausprobiert. Und jetzt sind wir eben beim Postparlamentarismus. Das - Entschuldigung! - bringt intellektuell nichts zur Beschreibung.

Ich würde stattdessen eine andere These an die Stelle setzen. Da, wo Funktionsverlust diagnostiziert wird, handelt es sich in Wirklichkeit um einen Funktionswandel, einhergehend mit einem Strukturwandel, und das möchte ich am Beispiel der europäischen Rechtssetzung etwas zu plausibilisieren versuchen.

Als ich als Staatsrechtsassistent in Bonn um 1990 auf den damaligen Maastrichter Unionsvertrag und auf Verfassungsänderungen schaute, die im Zuge der deutschen Einheit notwendig geworden waren, die aber auch dazu dienten, den Maastrichter Unionsvertrag auf eine bessere verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen, da ist mir bei einem ersten Entwurf, der schon relativ weit gediehen war, aufgefallen, dass zwar dem Bundesrat - im neuen Artikel 23 - erhebliche Beteiligungsrechte eingeräumt worden waren, der Bundestag aber überhaupt nicht vorkam. Das fiel mir auf, und das fiel mir negativ auf. Ich wusste nicht, dass ich später noch einmal Gelegenheit haben würde, selbst mit anzupacken, um das etwas zu korrigieren, denn bis dahin hatte man eigentlich, wenngleich die Kritik allmählich stärker wurde, die Europapolitik ganz im klassischen Staatsrechtsverständnis als eine auswärtige Domäne betrachtet und die auswärtige Gewalt nicht als eine Frage der parlamentarischen Mitwirkung gesehen, sondern als eine Prerogative der Regierung - klassisches, fast noch monarchisches Staatsrechtsdenken.

1990 war natürlich klar, dass man mit einer solchen Einordnung die europäische Integration nicht mehr fassen kann und dass die Rechtssetzungstätigkeit, die zunehmende Rechtssetzungstätigkeit der Europäischen Union für den Bundestag alles andere als bedeutungslos ist. Der Anwendungsvorrang hat selbstverständlich damals auch gegolten.

Das heißt, mit ihrer Querschnittsgesetzgebung zur Harmonisierung und zur Durchsetzung der Grundfreiheiten, die mit Blick auf Wettbewerbsverhältnisse und Diskriminierungsverbote auf den Weg gebracht worden waren, wurde der Bundestag häufig in eine reaktive Rolle gedrängt, das heißt, er musste sich dem gesetzten europäischen Recht anpassen, und das war etwas anderes als die klassische Implementierung etwa völkerrechtlicher Verträge, die über politische Verträge über Artikel 59 Abs. 2 in die legislative Willensbildung des Bundestages aufgenommen wurden. Hier war das anders. Das Recht wurde irgendwo fern - damals von Bonn - von Berlin gesetzt und war dann als Imperativ zu beachten, und die ganze Vorstellung des Parlaments als Mittelpunkt der Gestaltungsfähigkeit eines Volkes, wo die Entscheidungen zentral, mit Mehrheit getroffen werden und Gesetzgebung - wenngleich unter föderaler Beteiligung des Bundesrates erfolgt -, dieses ganze Modell, wie es das Grundgesetz ganz offensichtlich mit einer Zentralität des Parlaments normiert, schien ins Rutschen zu geraten, wenn dieser Bundestag mehr und mehr in jene reaktive Rolle, in die Rolle des Nachvollzuges, ja sogar des Gesetzesgehorsams geraten war. Und da niemand die europäische Integration behindern wollte, war die Konsequenz, die man daraus zog: Der Bundestag muss so früh wie möglich in den europäischen Entscheidungsprozess eingebunden werden, um mitwirken zu können.

Das ist natürlich eine Vorstellung, die keineswegs etwa dem föderalen Prinzip entspricht, denn die Landtage wollen auch nicht unmittelbar bei der Bundesgesetzgebung mitmachen; dafür haben sie ja ein eigenes Organ, das wäre der Bundesrat. Und da kann man mit guten Gründen sagen: Was wollt ihr? Im Institutionensystem der Europäischen Union haben wir den Rat, darin sitzen Vertreter der Bundesregierung. Wenn ihr die zur Verantwortung, zur parlamentarischen Verantwortung ziehen wollt, dann fragt sie doch - vorher oder nachher. Die Abgeordneten hätten aber damals darauf geantwortet: Dort herrscht das Diktat des komplexen Konsenses. Dort wird verhandelt und jede Regierung kommt mit den Verhandlungsergebnissen zurück, und wir wissen häufig noch nicht einmal, worüber verhandelt worden ist.

Ein erstes Petikum der parlamentarischen Beteiligungsansprüche war also die frühzeitige Information. Schaut man sich heute Artikel 23 an, dann sieht man in den Absätzen 1a, 2 und 3, dass der Bundestag jetzt doch vorkommt. Und es gibt ein spezielles Gesetz, ein Integrationsverantwortungsgesetz für bestimmte vertragsverändernde Sachen und für die Subsidiaritätsklage. Es gibt inzwischen also ein ganzes System an Mitwirkungsrechten. Sie sind zum Teil so intensiv ausgestaltet, dass manch ein Abgeordneter unter der Informationsflut leidet und das bereits beklagt. In der Politikwissenschaft ist die Rede davon, dass Bedeutungsverluste durch Informationsüberforderung entstehen. Wie gesagt, da ist die Praxis der Abgeordneten gefragt und nicht desjenigen, der von außen schaut.

Von außen gesehen hat sich der Bundestag in seiner rechtlichen Ausgestaltung durch den Ausschuss nach Artikel 45 des Grundgesetzes und den Europaausschuss, aber auch durch die Einbeziehung der Fachausschüsse spezialisiert. Dieses Zusammenwirken von Fachausschüssen und Europaausschuss wird nicht nur positiv betrachtet, weil wir in diesem Zusammenwirken, glaube ich, eine systematische Friktion vor uns haben. Der Europaausschuss beobachtet systematisch das Geschehen auf der europäischen Bühne, insbesondere natürlich die Sekundärrechtssetzungen auf der europäischen Ebene, während die Fachausschüsse, wie der Name schon sagt, häufig spiegelbildlich zu den Ministerien und ihrer Ressortverantwortung - ganz im fachlichen Sinne - gebildet worden sind. Wer sich mit Gesundheitspolitik beschäftigt, beschäftigt sich eben mit Gesundheitspolitik, und für den ist eine europäische Initiative eine Intervention. Ob er diese Intervention im Vorfeld ex ante wahrnimmt, ist zweifelhaft. Wenn Europaausschuss und Fachausschuss gut zusammenwirken würden, dann würde der Europaausschuss, der systematisch die europäische Bühne beobachtet, ein klares Signal an den Fachausschuss geben und sagen: Da ist was im Busche - da musst du mal gucken. - Seltsamerweise scheint es aber nicht immer so zu sein, weil ja auch die Aufmerksamkeiten höchst unterschiedliche sind. Das, was derjenige oder diejenige im Europaausschuss gerade für relevant und wichtig hält, muss nicht das sein, was der Gesundheitspolitiker, der Arbeitsmarktpolitiker oder der Umweltpolitiker für richtig hält. Hier versuchen die Ausschüsse also, darauf verstärkt zu reagieren, und nach allem, was man beobachten kann und was man hört, reagieren sie auch darauf.

Das heißt, der Bundestag ist heute wie viele andere Parlamente in Europa auch viel stärker auf das europäische Geschehen, auf die europäische Gesetzgebung orientiert. Dennoch würde niemand behaupten, dass das in einer flächendeckenden, wirksamen und immer zweckrationalen Form geschieht, weil: Ich würde eben da aus meiner wissenschaftlichen Sicht behaupten, das ist auch unmöglich, dass das der Fall ist, denn es gibt eine Asymmetrie in der politischen Zwecksetzung, in dem Kompetenzzuschnitt, in den Verfahren und in den demokratischen Bedingungen der beiden Rechtssetzungsakteure. Wir wissen, dass die Rechtssetzung in Europa eine Rechtssetzung mit stärkerem Netzwerkcharakter ist.

In Europa müssen verschiedene Akteure dauerhaft miteinander verhandeln. Das Initiativrecht liegt allein bei der Kommission. Rat und Parlament sind in der Regel gleichberechtigte Akteure im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung, wie es nach dem Lissabon-Vertrag heißt. Wir haben also per se ein Dreieck vor uns. Die Wirklichkeit in Brüssel ist aber noch viel komplizierter, als das Dreieck suggeriert, weil hier vielfältige Verhandlungssysteme installiert sind, das Ausschusswesen, die Exekutiven, die mit ihren Vertretern mitwirken. Wir haben es hier mit einer anderen Konzeption von Gesetzgebung zu tun. Das zu diagnostizieren heißt nicht, sie zu kritisieren, denn die Gesetzgebung in einer Verbundarchitektur wie der Europäischen Union gehorcht anderen Bedingungen als die Gesetzgebung in Nationalstaaten oder in Bundesländern. Aber diese anderen Bedingungen

machen es eben schwer, als Akteur, zumal von außen, selbst wenn man ein Büro in Brüssel einrichtet und ständig jemand zur Beobachtung hat, zu verstehen, was stattfindet, und auch noch zu intervenieren. Diese Interventionsmöglichkeiten sind inzwischen gerade durch personelle Verbindungen, Überkreuzbeziehungen sozusagen wesentlich verstärkt worden. Hier ist institutionell eine Menge gelernt worden. Aber den Prozess zu durchschauen oder gar zu steuern ist selbst für Akteure in Brüssel, die genuin in der Gesetzgebung tätig sind, nicht immer möglich. Das gehört zum Prinzip der netzwerkartigen Gesetzgebung auf europäischer Ebene. Das heißt, wer hier mitwirkt, muss auswählen und er muss entscheiden, wann er interveniert.

Zur Asymmetrie gehören auch die unterschiedlichen Bedingungen demokratischer Responsivität. Wer reagiert auf bestimmtes Verhalten? Wie zahlt es sich eigentlich aus, wenn ein Abgeordneter des Deutschen Bundestages, wenn er sich für ein Thema der europäischen Rechtssetzung stark macht, weil in Brüssel gerade eine Verbraucherschutzrichtlinie auf dem Weg ist, wie zahlt sich das in seiner Partei und in der öffentlichen Meinung aus? Ich glaube, ich wildere nicht im Ressort der Politikwissenschaft, wenn ich die Vermutung äußere, dass es sich nicht gut auszahlt. Man wird nicht mit Aufmerksamkeit belohnt, das ist ja die Währung der Responsivität: Aufmerksamkeit. Im besten Falle eine Schlagzeile. Wie will man denn ex ante, wenn eine Richtlinie entsteht, die öffentliche Aufmerksamkeit überhaupt darauf lenken - dann auch noch von einem Mitgliedsstaat aus - im Bundestag? Das ist fast ein Ding der Unmöglichkeit und gelingt nur in sehr wenigen Fällen. Wenn zum Beispiel eine gewisse Antidiskriminierungspolitik plötzlich als anstößig empfunden worden ist, dann richten sich alle Scheinwerfer darauf. Wenn dann ein richtiger Vorschlag kommt, hat man einen kurzen Augenblick öffentliche Aufmerksamkeit - aber auch nur für diesen Augenblick -, und ein Jahr später ist die Karawane schon längst woandershin gezogen.

Die Asymmetrie entsteht also daraus, dass die Öffentlichkeiten bei allem europäischen Zusammenwachsen und bei aller Überschneidung von öffentlichen Aufmerksamkeiten in Europa im Wesentlichen national radiziert bleibt. Die nationalen Erlebniswelten sind die Primärwelten, das ist zunächst einmal eine Beschreibung und gar keine normative Vorstellung. Das heißt aber, dass es sich nicht unbedingt politisch auszahlt, wenn man sich mit großem Kraftaufwand, mit großer Anstrengung ex ante, also in der Entstehung von europäischem Recht, einbringt da, wo es auch wirklich wirksam ist, denn die Ex-post-Kontrolle ist natürlich häufig relativ bedeutungslos. Das Recht ist gesetzt, es kann nicht mehr zurückgeholt werden, man kann vielleicht einen Fachminister, der im Rat agiert hat, später kritisieren, aber das sind doch eher Geschäfte fürs Schaufenster.

Nun sagen aber manche Beobachter, dass diese Veränderung nicht unbedingt dazu führt,

dass der Deutsche Bundestag oder dass ein nationales Parlament in Europa weniger Einfluss hat, sondern der Einfluss hat sich eben verändert. Er ist mediatisierter, aber weitreichender, denn wer an europäischer Gesetzgebung mitwirkt, der wirkt eben an Gesetzen mit, die für 500 Millionen und nicht für 82 Millionen gelten. Die Reichweite ist größer. Wenn man an Gesetzen mitwirkt, die einen später dann auch selbst binden, hat man ein besseres Gefühl dabei. Das ist eigentlich die Idee der Demokratie, dass man gegenüber politischer Herrschaft, die einen bindet, auch mitmacht.

Der institutionelle Lernprozess, der eingetreten ist, zeigt: Wir alle, wir Bürger müssen auf institutionelle Veränderungen, auf Veränderungen politischer Herrschaft im Mehrebenensystem reagieren und versuchen, das zu kommunizieren. Aber die Welt bleibt komplex und wir können sie nicht über Gebühr vereinfachen. Nun sagen aber manche, es ist nicht nur so, dass das Parlament darauf reagiert, sondern es gebe auch Züge einer Reparlamentarisierung und nicht einer Entparlamentarisierung, dass manches sogar verstärkt wieder in die Parlamente hineinkommt. Manche sagen sogar, das sind auswärtige Domänen und die Europapolitik hätte eben doch noch ein Stück auswärtige Qualität, weil zu stark parlamentarisiert würde. Und da hat das Bundesverfassungsgericht recht kräftig mitgeholfen.

Manche stellen es so dar, als würde das Bundesverfassungsgericht ein an sich desinteressiertes Parlament zum Jagen tragen. Das ist nie mein Eindruck gewesen. Mein Eindruck - aber natürlich völlig befangen wegen der institutionellen Perspektive aus zwölf Jahren Karlsruhe - war immer der, dass das Grundgesetz von der Zentralität des Bundestages im Institutionengefüge ausgeht und dass durch die europäische Integration diese Zentralität eigentlich permanent nachgesteuert, nachjustiert werden muss. Das heißt, bestimmte Rechte des Bundestages müssen gestärkt werden, damit der Zentralitätsanspruch der Verfassung auch unter veränderten Bedingungen gewahrt bleibt, nicht in derselben Form, wie das im klassischen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts ursprünglich einmal auf den Weg gebracht worden ist, aber in einer neuen Form. Dabei geht es zum Teil auch um eine Art Vorbehaltsrechte, die besonders sensibel sind und wo es deshalb einer stärkeren Beteiligung des Parlaments bedarf. Und genau daran entzündet sich die Kritik, ob ein Parlament, das jetzt über jede Entscheidung, die etwa bei europäischen Rettungsmaßnahmen getroffen wird, wenn es um Summen geht, wenn es um Geld geht, tatsächlich überall mitentscheiden muss oder das nicht dysfunktional ist, ob das Bundesverfassungsgericht da nicht zu viel des Guten erkannt hat. Das war schon so, als das Integrationsverantwortungsgesetz auf den Weg gebracht worden ist, wo bestimmte Brückenklauseln zur vereinfachten Vertragsänderung eigentlich möglichst geräuschlos im Rat verabschiedet werden sollten und nicht mit großem Tamtam auch noch per Gesetz in den Parlamenten. Und das Bundesverfassungsgericht hat da gesagt: Wenn der Vertrag geändert wird, wird er geändert, und das ist ein Fall des Artikel 23 Absatz 1, und hat das relativ streng damit auch an die Willensbildung des Parlaments

gebunden. Da haben die gesagt: Das ist zu viel des Guten und nimmt Elastizität, die eigentlich durch die Vertragsparteien gewollt war.

Also stehen wir vor der Frage, ob der Bundestag ein Wächter wider Willen ist oder ob er, wie ich einleitend gesagt hatte, seine Rolle neu findet in der polyzentrischen Architektur eines schwierig zu verstehenden Mehrebenensystems. Mein Eindruck ist, dass der Bundestag auf einem guten Wege ist. Wenn ich das abschließend mit einem vielleicht sehr pointierten Erfahrungsbericht belegen darf:

Als vor dem Bundesverfassungsgericht vor einigen Jahren der Europäische Haftbefehl diskutiert wurde, da hat sich in gewisser Weise eine Ahnungslosigkeit von beteiligten Gesetzgebungsakteuren des Deutschen Bundestages ergeben - Frau Zypries gehörte selbstverständlich nicht dazu, sie war auch Bundesjustizministerin - , die vom Gericht nicht gewollt war. Das Gericht wollte gar nicht, dass die Abgeordneten sich äußern. Das mussten wir später klarstellen, weil der Eindruck entstanden war, wir, die Richter, hätten sie vorgeführt. Die Abgeordneten waren einfach nur geladen, sie waren informiert, aber waren nicht um ihr Wort gebeten. Sie haben sich freiwillig gemeldet. Beim freiwilligen Melden ist es dann wie in der Schule. Wenn man sich meldet und drankommt, sollte man eine richtige Antwort parat haben. Die Ahnungslosigkeit, als es um die Auslieferung Deutscher ging, war frappierend. Ich erzähle die Geschichte nicht, um das Parlament noch einmal zu desavouieren. Aber zwei, drei Jahre später, als wir wieder verhandelt haben - ich glaube, es war das Lissabon-Verfahren -, sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages gekommen und wir wollten sie in diesem Fall auch hören. Man merkte, da hatte sich etwas verändert, die Aufmerksamkeit war gewachsen. Man hatte das mit dem europäischen Haftbefehl auch tatsächlich als Debakel erlebt, als ein Debakel, das sich nicht wiederholen sollte. Das Gericht hat den festen Eindruck gewonnen: Mein Gott, die haben sich jetzt da reingekniet, die wussten, worüber sie reden. - Nun kann man sagen, da haben sie sich vielleicht besser präpariert, damit sie nicht noch einmal reinfielen, aber mein Eindruck war: Sie haben institutionell dazugelernt, dass man aufpassen muss, dass man auch um der Rechte der eigenen Bürger willen aufpassen muss und nicht alles kritiklos übernimmt, was von der europäischen Bühne kommt.

Was heute in Deutschland entstanden ist, ist ein Parlament, das sich auf die Verbundbedingungen eingerichtet hat, das sich immer noch so verhält, dass das Ganze keinen Sand ins Getriebe schüttet, wie viele vermutet haben, wenn so viele Rechte bestehen. Die meisten Rechte werden gar nicht Spitz auf Knopf ausgeübt: Wann wird denn die Bundesregierung im Mandat gebunden? - Berücksichtigungspflicht. Wann ist denn die Subsidiaritätsklage erhoben worden? - Das sind alles Rechte, die zum Teil bereits präventiv wirken. Wer ein Recht hat, mit dem muss man reden. Wenn er kein Recht hat, kann man es



auch lassen. Derjenige, mit dem man redet, der eingebunden wird, klagt am Schluss auch nicht. So funktioniert eigentlich kooperative Rechtssetzung auch über die Ebenen des Mehrebenensystems hinweg.

Vielleicht habe ich das jetzt zu harmonisch dargestellt. Das ist mir schon klar, aber es kommt mir eben darauf an, die Entwicklungsmöglichkeiten, die wir mit diesen starken ausdifferenzierten Beteiligungsrechten inzwischen haben, zu zeigen, damit nicht immer dieses Ammenmärchen vom Postparlamentarismus, vom Funktionsverlust, von der Entparlamentarisierung unters Volk gebracht wird. Ich halte es für ein Ammenmärchen, es entspricht nicht der Wirklichkeit. Man macht sich nicht die Mühe, die besonderen neuen Bedingungen näher zu analysieren. Wenn man das nicht tut, wenn man sie nicht optimistisch darstellt, dann fangen vielleicht auch die Volksvertreter an, an ihren eigenen Möglichkeiten zu zweifeln, und erliegen selbst solchen Suggestionsformeln wie der von der Entparlamentarisierung. Ich glaube, davon kann keine Rede sein, sondern nur von einem Strukturwandel parlamentarischer Arbeit im europäischen Mehrebenensystem. - Vielen Dank.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank unsererseits, Herr Di Fabio, für diesen optimistischen Blick auf unser Thema. Er ist eigentlich ja schon etwas desavouierend. Wenn ich Sie recht verstehe, hätten wir präziser fragen sollen. Immerhin - das darf der Politikwissenschaftler sagen -, dass wir oft Funktionswandel übersehen und es als einen Abfall von irgendwelchen Leitbildern, die zu bestimmten Zeiten meist auch nicht funktioniert haben, darstellen, ist eine ganz wichtige Aussage.

Wir haben von Ihnen gelernt: Es ist in diesem europäischen Verbundsystem nicht eine abziehbildhafte Übertragung der nationalen Kompetenzordnungen und -vermutungen möglich. Wir haben gelernt, dass der Einfluss des Bundestages mediatisierter, aber weitreichender ist. Wir haben gelernt, dass in bestimmten Bereichen eigentlich sogar von Reparlamentarisierung die Rede sein kann. Und Sie haben ausgesagt, dass dieser Bundestag in der Lage war, sich den modernen Verbundsbedingungen anzuverwandeln und damit umzugehen. Das ist eine hochinteressante These, die ich gern allen Pessimisten ins Stammbuch schreiben würde. Ich hoffe natürlich, sie stimmt auch, Herr Di Fabio. Und dass

wir es am liebsten mit Abgeordneten zu tun haben, die wissen, worüber sie reden, das wird man als einfacher Staatsbürger auch gern unterstreichen; bei dieser Aussage gebe ich Ihnen voll Recht.

Laut unserem Programm ist jetzt die Kurzintervention von Frau Männle abzurufen, die neben all dem, was im Programm steht, ja auch Mitglied des Ausschusses der Regionen ist und auch noch eine Abgeordnetenvergangenheit im Deutschen Bundestag aufzuweisen hat. Sie weiß eigentlich aus blutiger Erfahrung in allen Bereichen, worüber wir hier reden.

Prof. Ursula Männle:

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich freue mich, dass ich die Sichtweise aus den Regionen hier einbringen kann, aber natürlich habe ich mich auch sehr stark durch den Vortrag von Herrn Professor Di Fabio an die Diskussion im Deutschen Bundestag erinnert, als damals der neue Artikel 23 formuliert worden ist und der Bundesrat so gestärkt hervorging - wie jedenfalls in unserer Fraktion damals von ganz wenigen gesagt worden ist und auch, der Bundestag werde zukünftig gar nichts mehr zu sagen haben. Diese Diskussionen sind sicherlich schon sehr lange im Gange.

Es freut mich, die regionalen Gesichtspunkte einbringen zu dürfen. Lassen Sie mich zunächst einmal pessimistisch beginnen mit einem Vortrag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Herrn Professor Voßkuhle. Er hat im April dieses Jahres anlässlich „60 Jahre Land Baden-Württemberg“ einen Festvortrag gehalten und dem Landtag damals ziemlich deutlich klar gemacht, dass Befürchtungen hinsichtlich des Funktionsverlustes nicht nur vonseiten des Bundestages zu sehen sind, sondern ein Bedeutungsverlust der Landtage tatsächlich sehr verbreitet ist.

Er bezog sich dann in seiner Rede sehr stark auf einen Vortrag des früheren Verfassungsgerichtspräsidenten Papier, der vor den Präsidenten der Landtage vor zwei Jahren - 2010 - eine richtungsweisende Rede gehalten hat und sagte: Wenn die Landtage sich nicht besinnen, muss um die Staatsqualität der deutschen Länder gebangt werden. - Das hat Voßkuhle in die Rede eingebracht. Er sagte wörtlich: „In der Tat könnte eine spontane Antwort auf die Frage, welche Rolle die Landesparlamente im europäischen Integrations- und Rechtssetzungsprozess spielen, schlicht lauten: Überhaupt keine.“ Das war seine Eingangsthese. Er bezeichnete die Landtage als die eigentlichen Verlierer des europäischen Prozesses, hat dann aber darauf hingewiesen - und das kam bei Ihnen, Herr Professor Di

Fabio auch ganz deutlich zum Ausdruck -, dass eigentlich der Lissabonner Vertrag die Wende für den Deutschen Bundestag gebracht hat, aber letztlich - meine ich - auch für die Landtage, also nicht nur für die jeweiligen Landesregierungen über den Bundesrat, sondern über die Landtage.

Dieser Frühwarnmechanismus, die Frage von Subsidiaritätsprüfungen, die in dem sogenannten Subsidiaritätsprotokoll - das ist Protokoll Nr. 2 zum Lissabonner Vertrag - besprochen, verabschiedet worden ist, bezieht ausdrücklich regionale Parlamente ein und sagt: Dieses Subsidiaritätsprotokoll bringt zum Ausdruck, dass regionale Parlamente konsultiert werden sollen, und schreibt praktisch dem nationalen Recht zu, wie dies erfolgen soll. Letztlich kann man also sagen, dass die regionalen Parlamente abhängig sind von den Rechten, die ihnen innerstaatlich gegeben werden, und darüber diskutieren wir gegenwärtig sehr kontrovers.

Der Lissabonner Vertrag hat dazu geführt, dass sich inzwischen alle Landtage an diesen Subsidiaritätsprüfungen beteiligen. Der Bayerische Landtag war der erste, der das ausprobiert hat, schon bevor der Lissabonner Vertrag in Kraft getreten ist und dem die Bayerischen Staatsregierung ein Parlamentsbeteiligungsgesetz in gewisser Weise abgepresst hat. Es gab vorher ein Parlamentsinformationsgesetz, das dann in Beteiligungsgesetz umbenannt worden ist. Es ist nicht nur das Etikett geändert worden, sondern es sind auch entsprechende Rechte übertragen worden, Informationsrechte und inhaltliche Zuarbeit vonseiten der Regierung gegenüber dem Parlament.

Ich hatte vor kurzem alle Europaausschussvorsitzenden der jeweiligen Parlamente nach Bayern eingeladen, und sie haben zum Ausdruck gebracht, dass das stattfindet, was auch Sie angesprochen haben: dass es sehr schwierig ist, sich zu beteiligen, weil man an Informationsfülle leidet. Und sie haben sehr stark beklagt, dass sie nichts Aufbereitetes erhalten - so wie die Regierungen es auch über Bundesratsverfahren und Ähnliches bekommen. Da kommt es halt darauf an, wie die Parlamente in Bezug auf ihre Regierungen agieren und was sie von ihren jeweiligen Regierungen fordern, und da tun sich die großen natürlich leichter als die kleinen. Von daher kann man sagen, dass Bayern, Baden-Württemberg und Hessen gegenwärtig diejenigen sind, die in diesem Prozess am weitesten sind.

Was problematisch ist, ist, dass wir viele, viele Subsidiaritätsprüfungen machen und der Bundesrat interessanterweise inzwischen an diesem Prozess sehr stark beteiligt ist und auch mehr Rügen ausgesprochen hat, als dies zum Beispiel der Bundestag getan hat, der sich hier

erst zweimal gegenüber den europäischen Gremien entsprechend geäußert hat. Problematisch ist, dass die Landtage halt - wie sie das immer so tun müssen - sagen können: Der Bayerische Landtag fordert die Bayerische Staatsregierung auf, über den Bundesrat dies und dies zu machen. - Das ist natürlich ziemlich bescheuert, wenn ich das einmal so ausdrücken darf - jedenfalls finde ich das etwas problematisch -, und führt schon zu einer großen Unzufriedenheit in den Ländern, in den Länderparlamenten. Jetzt hat man über Europa Rechte bekommen, kann sich beteiligen, wird gefragt, es wird sogar anerkannt, dass die Regionalparlamente vielleicht nicht ganz so unwichtig sind, weil sie ja auch in Teilbereichen Kompetenzen haben, die nicht national geregelt werden, die aber ebenfalls zum Beispiel auf Europa übertragen werden können. Aber innerstaatlich kann man nichts machen.

Voßkuhle hat - das fand ich sehr interessant - in seiner Rede zum Ausdruck gebracht, dass ein gewisser Silberstreif am Horizont aufgetaucht ist, nämlich dass noch der alte Baden-Württembergische Landtag eine Verfassungsänderung beschlossen hat, die auf Anregungen von Papier damals bei den Landtagspräsidenten fußt, der sagte: Wir haben heute eine völlig andere Situation. Wir brauchen eine Bindung von Beschlüssen der Landesregierungen an Beschlüsse der Landtage, was den Bundesrat angeht, vornehmlich in Subsidiaritätsfragen. Aber ganz besonders in den Fragen der Übertragung von Kompetenzen auf Europa brauchen wir eine Bindung der Landtage. - Und der Landtag hat die Änderung der Verfassung einstimmig eingebracht und sagt: Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtages gebunden. - So steht es in der Baden-Württembergischen Verfassung. Unsere bayerischen Verfassungsjuristen sagen: Alles verfassungswidrig, darf nicht sein, kann nicht sein! - Aber wir versuchen inzwischen natürlich auch, dies entsprechend aufzunehmen.

Voßkuhle sagt in seiner Rede: Ja, man muss sich wirklich die Frage stellen, ob es nicht auch das gibt, was das Verfassungsgericht dem Bundestag gegenüber geäußert hat, nämlich eine Integrationsverantwortung, ob es also diese Integrationsverantwortung nicht auch in den Ländern ganz stark gibt. Das Bundesverfassungsgericht hat ja sehr deutlich darauf hingewiesen, dass zum Beispiel Fragen von Kultur, von Sprache sehr stark diesen Integrationspunkt hervorrufen - und es sind gerade die Kompetenzen, die ja den Ländern zugeschrieben werden - und ob man hier diese Integrationsverantwortung nicht auch für die Länder postulieren kann und damit auch eine Bindungswirkung formulieren sollte. Natürlich sagt jeder: Wir haben doch ein Urteil, Bundesverfassungsgericht 1968 - übrigens 68, wo wir diese Übertragungen auf die Europäische Union natürlich noch in keiner Weise hatten -, wo es heißt: Bundesrat ist Bundesorgan, man darf die Regierungen nicht binden. - Übrigens: In der atomrechtlichen Frage war es ausschließlich eine Bundesregelung. Also das zieht man heran. Das ist letztlich das einzige Argument, das mir begegnet ist. Ich bin keine Juristin und

von daher auch nicht so sehr in der juristischen Literatur bewandert. Die Juristen bei uns sagen jedenfalls: Seitdem hat man sich kaum damit beschäftigt, sondern hat immer dieses 68-er Urteil übernommen. - Dies wird natürlich auch heute sehr stark genannt.

Professor Peter Huber hat vor kurzem im Bayerischen Landtag eine große Rede gehalten, in der er sehr deutlich machte, dass Verfassungswidrigkeit vorliegt, wenn man plötzlich von Integrationsverantwortung auch für die Landtage spricht. Daran führt eigentlich kein Weg vorbei, das muss man berücksichtigen. Nichtsdestotrotz versuchen wir - da es eine einstimmige Erklärung der Landtagspräsidenten gibt -, hier verfassungsrechtlich etwas zu verändern, diese Vorstellungen zu propagieren. Papier hat sehr deutlich gemacht, dass vielleicht die alte staatsrechtliche Konstruktion und die staatsrechtlichen Begründungen heute nicht mehr so greifen im Sinne der Multilevel Governance, die ja auch von Ihnen, Herr Professor Di Fabio, angesprochen worden ist, und ob nicht die Normen des Grundgesetzes durch europäisches Recht, durch diesen Prozess ergänzt werden und dies auch Auswirkungen auf die Länder hat.

Bei uns in Bayern ist es ein bisschen schwieriger, eine Verfassung zu ändern. Die Baden-Württemberger tun sich leicht, sie brauchen ja bloß eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag, wir brauchen einen Volksentscheid dafür. Deswegen sind wir noch nicht so weit gekommen, aber ich hoffe doch schwer, dass wir vielleicht auch aufgrund dieser Veranstaltung die Unterstützung mitbekommen, dass eben der Landtag nicht wie bisher einfach beschließen darf „Die Staatsregierung wird aufgefordert ...“, sondern der Landtag sagen kann - und die Staatsregierung -: „So und so ist unser Votum und dies wird im Bundesrat durchgezogen.“

Übrigens stoßen diese Vorstellungen in Brüssel auf sehr große Resonanz und die Brüsseler haben uns aufgefordert, unsere vielen Einwendungen, die wir inzwischen haben, nicht nur an den Bundesrat zu schicken - was wir tun -, sondern auch direkt an die Kommission weiterzugeben, was wir auch tun, um auch Antworten von der Kommission zu bekommen. Brüssel ist hier also ein kleines bisschen weiter und bezieht Regionalparlamente etwas stärker ein, als das im innerstaatlichen Bereich der Fall ist. Wie gesagt: Ich bin auch hoffnungsfroh, die Landtage haben durch den Lissabonner Vertrag etwas dazugewonnen und sind bereit, auch diese Rechte wahrzunehmen.

Damit folge ich Ihrem Wink.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen herzlichen Dank. Ich bin mir ziemlich sicher, dass Sie in Bayern jeden Volksentscheid gewinnen, der skeptisch ist gegenüber der Entscheidungsmacht der europäischen Institutionen. Die Frage, die ich noch habe, ist, ob wir auch Abgeordnete im bayerischen Land genug haben, die in der Lage sind, Kompetenzen, die man ihnen gibt, auch wahrzunehmen.

(Vereinzelt Heiterkeit - Prof. Ursula Männle: Die Skepsis ist berechtigt!)

Sehr gut, danke schön.

Herr Roth, der Deutsche Bundestag und Europa!

Michael Roth:

Guten Abend, meine Damen und Herren! Ich versuche, heute einmal weniger Anmerkungen als Praktiker zu machen. Seit meinem Einzug in den Bundestag 1998 gehöre ich dem Europaausschuss an, über den ja Herr Di Fabio schon zu berichten wusste. Ich bin jetzt seit einigen Jahren Europapolitischer Sprecher meiner Fraktion, der SPD, und versuche, ganz in Ihrem Sinne mit Optimismus und Zuversicht ans Werk zu gehen, weil mir dieses parlamentarische Lamento bis oben steht. Wir sind dafür in einem gewissen Maße selbst verantwortlich, und wenn Sie uns dabei helfen, ist das gut, aber wir sollten uns eigentlich am eigenen Schopfe aus dem Sumpf ziehen.

Mich hat der Titel dieser Veranstaltung doch ein wenig verwundert, weil ja ein etwas merkwürdiger Eindruck entsteht. Lassen Sie mich aber vorausschicken, bevor ich mit der Kritik beginne, dass wir ja nicht aus Daffke über den Nationalstaat hinaus politisch zusammenarbeiten, sondern weil wir in einer globalisierten Welt erkennen müssen, dass in einer Reihe von Politikfeldern nationalstaatliches Handeln ganz schnell an seine Grenzen

stößt und damit - ob es der Klimaschutz, die Bewältigung von wirtschaftspolitischen Krisen, die Frage von Umweltschutz sind - schlicht und ergreifend nur in einem europäischen, nur einem internationalen Rahmen geregelt werden kann. Insofern ist das Gejammer, wir verlieren nationale Souveränität, etwas merkwürdig, weil man faktisch nur das verlieren kann, was man realita noch hat. Also es geht nicht nur um das, was in eine Verfassungsnorm gegossen ist, sondern es geht immer auch um Wirklichkeit, um Realitäten, und insofern ist meine These: Wir gewinnen über die europäische Ebene Handlungsfähigkeit, politische Gestaltungsfähigkeit zurück.

Verwundert bin ich über den Titel insofern, als die europäische Rechtssetzung die nationalen Parlamente überhaupt nicht einschränkt. Die europäische Rechtssetzung ist ein geregeltes transparentes Verfahren zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament. Ich habe keine Angst vor dem Europäischen Parlament, ganz im Gegenteil: Der Deutsche Bundestag hat sich immer als ein Partner des Europäischen Parlaments verstanden, weil wir gesagt haben: Wir sind dann bereit, nationale Souveränität abzugeben, wenn es eine Kompensation auf der europäischen Ebene gibt. - Da habe ich dann manchmal schon eine gewisse Beschwerne verspürt, wenn das Bundesverfassungsgericht, auch mit der Feder von Herrn Di Fabio - ich zitiere hier - schreibt:

„Das europäische Parlament ist weder in seiner Zusammensetzung noch im europäischen Kompetenzgefüge hinreichend dafür gerüstet, repräsentative und zurechenbare Mehrheitsentscheidungen als einheitliche politische Leitentscheidungen zu treffen.“

Ich habe vom europäischen Parlament eine andere, eine bessere und auch eine optimistischere Vorstellung. Ich habe aber ein Problem mit der gegenwärtigen Europapolitik, weil sie nur noch wenig mit der klassischen Rechtssetzung der Europäischen Union über das Gemeinschaftsrecht zu tun hat. Sondern wir haben über die Bundesregierung bzw. über die Bundeskanzlerin eine neue Methode eingeführt, die sich Unionsmethode nennt, das heißt, eine verstärkte Intergouvernementalisierung, die faktisch zu einer Entmachtung der EU-Institutionen führt, die faktisch zu einer Entmachtung der nationalen Parlamente führt und die eine verstärkte Hinterzimmerpolitik beschleunigt hat, wo die Staats- und Regierungschefs Europa mehr und mehr zu ihrer eigenen Angelegenheit gemacht haben und wir als nationale Parlamente hinterzuecheln versuchen, und das ex post - jetzt habe ich das böse Post-Wort benutzt -, also indem wir das zu legitimieren versuchen, was vorher in irgendwelchen Brüsseler Hinterzimmern entschieden wurde. Da geraten wir natürlich an die Grenzen eines nationalen Parlaments.

In einer klassischen parlamentarischen Demokratie ist es nicht nur die Aufgabe der parlamentarischen Mehrheit, die Regierung zu kontrollieren, sondern auch, sie zu stützen. Da entstehen Loyalitätskonflikte, früher bei SPD, Grünen oder CDU/CSU und SPD, jetzt bei CDU/CSU und FDP, und es knirscht mächtig im Gebälk, weil sich die Regierung nicht immer sicher sein kann, über eine eigene parlamentarische Mehrheit zu verfügen. Was das dann auch in der medialen Berichterstattung bedeutet, muss ich angesichts einer Reihe von Kolleginnen und Kollegen, die hier sind, niemandem erklären. Das Europa der Regierungen ist also eigentlich ein Problem. Und die Kreativität, die die Regierungschefs, die Exekutiven in Europa aufgebracht haben, neue Formen der Kooperation zulasten der nationalen Parlamente, zulasten der EU-Institutionen zu finden, wird nicht durch die nationalen Parlamente offensiv erwidert, und da sehe ich das Kernproblem.

Wenn Sie sagen, dass es einen Bedeutungsverlust wegen Überforderung gibt, Herr Di Fabio, würde ich Ihnen insofern nicht widersprechen, es ist aber kein Spezifikum der Europapolitik. Wenn wir uns einmal mit Fragen des Klimaschutzes oder der Umweltpolitik beschäftigen, habe ich auch den Eindruck, dass nationale Abgeordnete tendenziell überfordert sind, weil man heute ohne ein naturwissenschaftliches Studium kaum noch alles zu durchdringen vermag. Also es ist nicht allein das Problem der Europapolitik. Wir sind dem immer begegnet, indem wir auch die Bundestagsstrukturen komplett neu aufgebaut oder weiterentwickelt haben. Wir haben inzwischen eine eigene Einheit in der Bundestagesverwaltung, die uns dabei hilft, dieses Frühwarnsystem zu etablieren, was Sie, Herr Di Fabio, zu Recht auch einfordern. Frühwarnsystem hört sich etwas destruktiv an, es geht eher um eine Beobachtung, darum, dass wir uns einschalten. Ich habe den Eindruck, dass hier die Fachausschüsse viel verantwortungsbewusster mit den Dossiers umgehen, als das noch vor einigen Jahren der Fall war. Hier ist das Glas nicht halbleer, es ist halbvoll.

Bedarf sehe ich aber, dass wir eine neue Form des europäischen Mehrebenenparlamentarismus entwickeln. Wir brauchen neue Formen der Kooperation. Es ist die originäre Aufgabe des Deutschen Bundestages, innerstaatlich zu kontrollieren. Das tun wir, und da haben Sie völlig Recht: Die Waffen, die im Waffenschrank sind, schrecken ja schon ab, man muss sie nicht immer zücken. Das sehe ich genau wie Sie. Wenn wir aber den Versuch unternehmen sollten, auf der EU-Ebene die demokratischen Legitimationsdefizite zu kompensieren, geraten wir in ein Problem. Insofern befürworte ich zumindest für die Fragen der Wirtschaftskoordination eine neue Form der Kooperation zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Ich weiß, das gefällt vielen nicht, weil es auch mit einem institutionellen Neugefüge einhergeht. Ich bin aber davon überzeugt: Wir werden keine weitreichenden Souveränitätsverlagerungen im Bereich der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Haushaltspolitik bekommen. Es wird also keine klassische Verlagerung von weiteren Politikfeldern auf die EU-Ebene geben, aber es wird die Notwendigkeit geben, dem exekutiven Handeln etwas entgegenzusetzen. Ich habe deshalb einmal vor geraumer Zeit



den Vorschlag unterbreitet, ein eigenes Euro-Parlament einzurichten, was zu einer Hälfte aus Mitgliedern des europäischen Parlaments und zur anderen Hälfte aus Abgeordneten der nationalen Parlamente, zumindest der Parlamente besteht, die sich auf eine stärkere Koordination der Wirtschaftspolitik verständigen. Derzeit sieht die Kontrolle so aus, dass die Kommission und die Staats- und Regierungschefs Kontrollen durchführen, Bewertungen vornehmen. Ich finde, diese Bewertungen müssen in einen transparenten parlamentarischen Raum überführt werden und da brauchen wir zum einen auf der nationalen Ebene die Foren der Parlamente, den Deutschen Bundestag als Forum, wir brauchen zum anderen aber auch eine Verständigung. Deshalb bin ich auch kein großer Freund von Subsidiaritätsrügen, weil es diese Kooperation der nationalen Parlamente faktisch gar nicht gibt. Aber es ist ein Drohpotenzial. Insofern sehe ich das durchaus nicht als völlig vergeblich an. Aber wenn der Bundestag bereit ist, genauso kreativ wie die Regierungen neuen Formen der Kooperation näherzutreten, und wenn wir die Möglichkeiten, die uns auch durch Rechtsprechung und durch Rechtssetzung eröffnet werden, nutzen, muss man nicht über eine Krise des Parlamentarismus reden, und es obliegt immer auch dem einzelnen Abgeordneten, seine Möglichkeiten offensiv zu nutzen oder es bleiben zu lassen. Dass es da in allen Fraktionen gelegentlich einen gewissen Nachholbedarf gibt, will ich nicht bestreiten, aber es besteht durchaus nicht Anlass dazu, als Parlamentarier in Sack und Asche zu gehen.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Roth, herzlichen Dank. Würden Sie uns über das eine Beispiel hinaus, das Sie genannt haben, neue Formen noch konkreter andeuten können? Das wäre ja ein bisschen das Fleisch gewesen.

Michael Roth:

Also: Was sich nicht bewährt hat, ist die unverbindliche Form der Kooperation. Schon jetzt lädt das europäische Parlament nicht nur im Rahmen von wichtigen Rechtssetzungsverfahren, sondern auch in Fragen der Haushaltskoordination zu entsprechenden Gesprächen ein. Beispielsweise muss der Präsident der Europäischen Zentralbank vor dem Europäischen Parlament Bericht erstatten. Ich stelle mir einmal vor, Herr Weidmann müsste vor dem Deutschen Bundestag oder dem Haushaltsausschuss Bericht erstatten. Das findet natürlich nicht statt. Hier werden die nationalen Parlamente

immer wieder eingeladen, nach Brüssel zu kommen und an einem solchen Austausch teilzunehmen. Das interessiert - mit Verlaub - nicht immer alle Bundestagesabgeordneten, weil sie sich sagen: Was soll ich denn da? Außer dass ich da mal zuhören kann, wird da ja nichts entschieden.

Insofern, meine ich, müsste die Verbindlichkeit so aussehen, dass beispielsweise von den nationalen Abgeordneten und den Europaabgeordneten auch derjenige, der für die Haushaltskontrolle innerhalb der EU-Kommission zuständig ist, formal durch eine Wahl legitimiert wird. Dass die Berichte, die die EU-Kommission abgibt und die auch Einfluss auf die Haushaltsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten nehmen, zum Beispiel auch noch einmal von einem solchen Europarlament beraten und begutachtet werden, wäre das Maß an Verbindlichkeit, das derzeit nicht vorhanden ist.

Und es müsste auch eine neue Ernsthaftigkeit seitens der Bundesregierung, dem Bundestag als Ganzem geben, auch dem Europaausschuss, den Fachausschüssen stärker zur Verfügung zu stehen, wenn es um die Berichterstattung über Entscheidungen im Rat geht. Aber auch da bin ich sehr zögerlich mit der Kritik in Richtung Regierung, weil: Wir können uns das ja nehmen. Da kann sich der Europaausschuss auch noch die eine oder andere Scheibe vom Haushaltsausschuss abschneiden. Wenn ich mir überlege, wie der die Minister und Staatssekretäre brüskiert und demütigt, indem sie stundenlang, nächtelang vor den Türen des Haushaltsausschusses warten müssen, bis sie endlich herangenommen werden. Wenn ich dann sehe, wie der Europaausschussvorsitzende höflichst anfragt, ob denn der Minister beliebt, statt 45 Minuten auch einmal ein Stündchen im Europaausschuss zu bleiben, um noch die eine oder andere Frage des Kollegen XY zu beantworten, finde ich, tut da noch ein Stückchen Selbstbewusstsein not, das ich derzeit auch noch vermisse. Und ich sage das immer sehr selbstkritisch, weil ich irgendwann vielleicht selbst einmal Vorsitzender des Europaausschusses werden könnte, ein ganz wichtiges Amt, das sich anzustreben lohnt.

(Heiterkeit)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg bei Ihrem Streben.

Herr Di Fabio, wollen Sie noch auf das eine oder andere eingehen?

Prof. Dr. Di Fabio:

Muss ich?

(Heiterkeit)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Sie müssen nicht, Sie sind ein freier Mensch. Das Problem ist nur, ich möchte das Publikum so schnell wie möglich einbeziehen, aber Sie sollen auch die Chance haben, kurz zu reagieren.

Prof. Dr. Di Fabio:

Mit dem Zitieren von Verfassungsgerichtsentscheidungen ist es immer problematisch, wenn man etwas aus dem Kontext herausnimmt. Darauf will ich aber nicht eingehen, sondern auf etwas anderes:

Sie haben gesagt: Das, was als Unionsmethode etwas diffus dargestellt wird, ist in Wirklichkeit eine neue Form der Entparlamentarisierung, und zwar des Europaparlaments und vielleicht der nationalen Parlamente gleichermaßen. Da muss man vielleicht die Schwierigkeit sehen, die entstanden ist. Wenn gesagt wird, bestimmte Probleme können nur in internationaler Koordinierung und über europäische Integration gelöst werden, so ist das zweifelsohne richtig - das steht übrigens auch im Lissabon-Urteil so, dass das Grundgesetz kein enges Souveränitätsverständnis hat, sondern gerade durch die Übertragung von Hoheitsrechten mehr an Gestaltungsmacht und damit an lebendiger Souveränität entsteht. Der Bürger, der sich durch einen Vertrag bindet, verliert ja nicht seine Freiheit, sondern gewinnt zunächst einmal Gestaltungsmöglichkeiten. Wir nennen so etwas im Zivilrecht Privatautonomie. Warum soll das für Staaten nicht auch funktionieren können?

Das Problem ist nur: Wenn man das einem Mantra gleich immer wieder betont, könnte aus dem Blick geraten, dass die Staaten aber auch Räume der Eigenverantwortung haben. Die europäische Krise, die wir heute beobachten, ist nicht eine Krise europäischer Rechtssetzung oder der europäischen Organe, sondern ist ein Staatsversagen in den Mitgliedsstaaten, und deshalb ergänze ich gern das, was Sie richtig sagen, durch einen kleinen Hinweis: Da, wo die Staaten eigenverantwortlich sind, zum Beispiel in ihrer Haushaltswirtschaft, müssen sie diese Verantwortung auch vertragsgerecht - verfassungsgerecht - ausüben, sonst kann Europa nicht gelingen. Weil die Mitgliedsstaaten die Verträge nicht beachten - und zwar seit langer Zeit nicht beachten -, weil sie im Grunde genommen auch die Kultur der Eigenverantwortung in einem zusammenwachsenden Europa nicht richtig verstanden haben, ist Europa heute in eine ernsthafte Schiefelage geraten.

Seit zwanzig Jahren beobachte ich Europa - ich gebe zu: manchmal etwas skeptisch -, was die Regulierungstendenzen angeht. Ich fand vieles ein bisschen zu bürokratisch. Heute betrachte ich das ganz anders, und meine Alarmbereitschaft ist eine ganz andere geworden. Ich habe heute Angst um Europa, weil dieser Verbund der Europäischen Union nur funktioniert, wenn wir europäischen Geist entwickeln, den Geist der Zusammenarbeit entwickeln und zugleich unsere Hausaufgaben in unserem Land erledigen. Wer sich erschöpft sozusagen nationalstaatlich nach Europa wendet - die Hilfe werde schon aus Brüssel, von den großen, starken Staaten kommen -, zerstört das europäische Einigungswerk. Davon bin ich überzeugt. Deshalb möchte ich diese richtige Einsicht ergänzen.

(Beifall)

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank. - Meine Damen und Herren, jetzt sind Sie an der Reihe; 20 Minuten haben wir noch. Herr Linck, ich darf vielleicht, bevor Sie loslegen, Herrn Hörster, unseren ehemaligen Vorsitzenden begrüßen.

Nun hat Herr Linck das Wort; ihm folgt Herr Lenz.

Prof. Dr. Joachim Linck:

Ich bin Frau Männle eigentlich dankbar, dass sie hier nicht nur den Blick auf den Bundestag, sondern auch auf die Länderparlamente gerichtet hat, indem sie die These vertreten hat, dass die Chancen für die Länderparlamente aufgrund des Lissabon-Vertrages größer geworden sind.

Ich will mein Ergebnis vorwegnehmen - ich formuliere es einmal sehr deutlich -: Es ist ein hilfloses jämmerliches Strampeln - ohne eine Chance auf einen effektiven Einfluss. Sehen Sie doch einfach mal, wie dieses Verfahren läuft! Die Landtage müssen fünf Hürden überspringen. Sie brauchen erst einmal die Information; Sie haben sehr richtig darauf hingewiesen, dass diese Informationen die Landtage zumeist erschlagen. Dann bedarf es einer Entschließung im Landtag, gerichtet an die Landesregierung - ich komme noch einmal darauf, ob das denn überhaupt ein Problem ist, politisch, machtpolitisch, ob das verfassungsrechtlich verankert ist oder nicht. Also man braucht da die Mehrheit, um die Regierung zu einem bestimmten Handeln, zu einem Handeln im Bundesrat aufzufordern. Dort muss die Landesregierung dann wieder versuchen, eine Mehrheit im Bundesrat zu finden. Der Bundesrat muss dann die Bundesregierung überzeugen. Die Bundesregierung muss eine Mehrheit in der Kommission erreichen, und dann fehlt am Schluss noch die Mehrheit im Europaparlament. Diese Initiative der Landtage verflüchtigt sich durch diese vielen Hürden völlig.

Noch eine kurze Bemerkung dazu, ob das überhaupt ein Problem ist, ob man das - eine Bindung der Regierung an diese Entschließung des Landtages - verfassungsrechtlich verankert, ganz abgesehen von der Frage, ob man eventuell das Grundgesetz ändern müsste. Wenn eine - jetzt einmal politisch gedacht - Entschließung zustande kommt, dann hat die Mehrheitsfraktion auch zugestimmt, und in der Mehrheitsfraktion, wenn die das Thema behandeln, sitzt die Regierung und dominiert die Fraktion; das ist immer so. Deswegen ist es zwar ein interessantes verfassungsrechtliches Problem, aber politisch ist es kein Problem. Also mein Ergebnis: Dieser Zug ist für die Landtage einfach abgefahren, und damit müssen wir uns abfinden.

Prof. Otto Lenz:

Mein Eindruck war damals eigentlich, dass der Bundestag keine Kompetenzen braucht. Er hat sie alle. Wir konnten jederzeit die Regierung fragen, wir konnten sie auch stürzen, wir haben es nicht getan, wir wussten, warum nicht. Aber dass man jetzt inzwischen aus unseren Rechten Pflichten gemacht hat, empfinde ich als ehemaliger Abgeordneter als

Danaergeschenk.

Zweite Bemerkung: Europäische Rechtssetzung kann eigentlich nur wirksam auf der europäischen Ebene und nicht durch die Addition von 27 nationalen Ebenen gestaltet werden. Deswegen ist der richtige Weg zur Parlamentarisierung der Europäischen Union die Stärkung des Europäischen Parlaments. Dass es da noch - sagen wir einmal - Wünsche gibt, kann man bei der derzeitigen Diskussion über die Neufassung des Schengen-Abkommens bestens feststellen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Herr Lenz. Ihr Satz schoss mir durch den Hinterkopf: Der Bundestag hat sie alle. - Den haben Sie schon positiv gemeint?

Prof. Otto Lenz:

Ja natürlich! Wie können Sie anderes erwarten? Ich war doch lange Zeit Mitglied dieses Gremiums.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Im Zeitalter der Missverständnisse muss man alles klarstellen.

Dr. Hans-Peter Bartels:

Ich bin Mitglied des Verteidigungsausschusses. Aus der Perspektive kann ich dem Beispiel von Michael Roth eines anfügen. Auch hier gibt es in der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Initiative aus dem Deutschen Bundestag, ein Gremium nationaler Parlamente zu schaffen, das diese gemeinsame europäische Politik begleiten soll. Unser Ziel ist es - das ist im Bundestag relativ verbreitet und die Regierung vertritt es ja auch -, dass wir mehr Pooling and Sharing - sagen wir heute - oder Smart

Defense - eine europäische Armee haben. Dann werden wir das national begleiten müssen, wenn diese Souveränitätsrechte aufgegeben werden. Also das ist ein Vehikel nicht für Beteiligungsrechte, sondern für eine bestimmte Politik, die, wenn wir das hinkriegen, wenn es das eines Tages europäisch gibt - ich glaube, der Beschluss ist entweder auf dem Weg oder ist schon gefasst, die Koalition ist auch dafür - und andere europäische Parlamente dem dann auch folgen, also das mitmachen und wir dieses Gremium bekommen, dann heißt das: Wir machen uns auf den Weg zu einer wirklichen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Diese Parlamentarisierung der europäischen Politik geht darum auch nicht in Richtung Verhinderung, sondern in Richtung Vertiefung. Wir sind noch nicht so weit, aber der Euro ist auch vor dreißig Jahren gestartet, heute hat er seine Krise. Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss dann mal anfangen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Zeh, bitte.

Prof. Dr. Wolfgang Zeh:

Ich würde gern anschließen, insbesondere an Herrn Dr. Lenz: Wenn man - ich finde, zu Recht - sagt, der Weg führt nur über eine Stärkung des Europäischen Parlaments, dann stößt man ja auf die Frage: Wer soll das stärken? Wie macht man das? Wie entsteht das? Und dann erkennt man, dass es deshalb nicht - nicht so ohne weiteres - gelingt, weil es keine demokratische Öffentlichkeit Europas gibt, das heißt, keine politische Kommunikation über Europa, es gibt keine Parteien, die gesamteuropäisch präsent und wählbar wären. Und jetzt ist die Frage: Wie kommt man dorthin? Bei der Erwägung könnte man ja einmal so denken, dass vielleicht die bisherige Diskussion, auch wie wir sie jetzt erlebt haben - so durchdacht und vernünftig alles ist - doch sehr stark am Normierungsteil dessen ansetzt, was Parlamente tun könnten oder woran sie sich beteiligen könnten. Wir reden ständig davon: Wer erlässt Regelungen und wer beteiligt sich im Vorfeld oder wann an diesen Regelungen?

Jetzt müsste man einmal überlegen, ob es nicht dem Umweg zur Erzeugung einer demokratisch-parlamentarischen europäischen Öffentlichkeit dienen könnte, wenn man erkennt, dass es heute unter den Bedingungen des Strukturwandels der Öffentlichkeit -

nämlich unter den Bedingungen von Massenmedien und einer ganz bestimmten Orientierung aller Politiken an der Medienwelt - nicht vernünftig wäre, den Parlamenten, insbesondere auch den Landtagen, neben Normsetzungsbeteiligungen etwas anderes noch zuzuschreiben, nämlich sozusagen Interpretationen, also Erläuterungen, Erklärungen, Auseinandersetzungen auch über solche Normen, wenn man nicht hat sich beteiligen können, nicht als Klage - wir sind nicht gefragt worden -, sondern: Was heißt das für unsere Bürger?, dass man also den Interpreten und den Erzeuger einer Diskussion über diese Dinge nicht in den Parlamenten sieht. Da sehe ich dann auch eine Chance wieder für die Landtage, die dann für ihre Region und für ihr Landesvolk und die Interessen, die dort besonders betroffen sind, diesen Interpreten und diesen Erläuterer auch machen können, auch den Kritiker natürlich, also dass man gar nicht so sehr auf das institutionelle und das irgendwo behördenhafte Mitverwalten geht, zumal ja Gesetzgebung heute historisch verglichen eigentlich mehr Verwaltung ist. Es sind ja Details und es sind nichtige im Vergleich zu dem, was ursprünglich mal Gesetzgebung und Parlamentsaufgaben gewesen sind. Also dass man mit einem Wort versucht, die Bürger dazu zu bringen, an einer Öffentlichkeit, die sich bilden muss, über Europa dadurch mitzuwirken, dass die Parlamente ihnen das zeigen, unabhängig davon, wie stark sie in einzelnen Normsetzungsfragen mitgewirkt haben. Vielleicht kann das der Umweg sein, um eines Tages mal zu dem zu kommen, was in Ihrem Ansatz ja liegen muss, nämlich: Wie stärkt man das Parlament? Die Parlamente sind noch nie von außen, von ihren Regierungen gestärkt worden, sondern haben sich ihre Stärkung erkämpfen, erarbeiten müssen. Worüber? - Über öffentliche Kommunikation.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Zeh, Sie sind sehr klassisch mit Ihrem Vorschlag. Walter Bagehot sprach im Jahre 1867 schon von der „Teaching Function“ der Parlamente, und er ging davon aus, dass eine so hehre Versammlung angesehener Männer - Frauen gab es damals noch nicht, zumindest nicht in den Parlamenten -

(Heiterkeit)

nicht wirken könne, ohne das öffentliche Klima zu verändern, und zwar positiv. Aber dazu gäbe es viel zu sagen.

Frau Landfried, wenn ich dann schließen darf, weil noch einmal eine kurze Intervention der



Diskutanten möglich sein muss.

Prof. Dr. Christine Landfried:

Kurz anschließend an diese Debatte: Es ist ja richtig, europäische Politik geht dann eben nur über Europa und über Europaparlament. Aber dann muss man doch wirklich zugeben: Das ist dann ein großer Machtverlust der nationalen Parlamente. Also allein die öffentliche Debatte anregen und interpretieren und Teaching Function, das finde ich einfach ein bisschen wenig. Eine wirkliche Debatte kommt nur da zustande, wo Entscheidungen sind. Deswegen fand ich auch das Bild von Herrn Di Fabio ein bisschen sehr optimistisch, denn es gibt ja ein Riesensystem von Mitwirkungsrechten für den Bundesrat. Aber man hat doch den Eindruck: Es wird sehr viel debattiert - und entschieden wird in Brüssel. Das finde ich unbefriedigend. Es wäre sehr schön, wenn diese Diskussion durch die Parlamente in der Öffentlichkeit käme, aber das ist dann, muss man zugeben, ein Machtverlust. Und dann ist vielleicht noch eine Beteiligung in den speziellen Rechtssetzungsverfahren, und da denke ich schon, da hat der Bundestag seine Rolle, da lohnt sich auch, dass sich die Abgeordneten für Europa interessieren. Ich würde dem nicht zustimmen, dass sich das gar nicht auszahlt. Aber jetzt, bei dem Fiskalpakt hat man doch den Eindruck: Da ist wirklich ein Machtverlust. Und da einfach - die Rechte - zu sagen, na ja, das muss das Europaparlament machen, finde ich am Ende doch ein bisschen bedenklich.

Dr. Jürgen Jekewitz:

Im Anschluss an das, was Wolfgang Zeh gesagt hat: Schaut man sich einmal ein bisschen in den Mitgliedsstaaten um, dann stellt man fest, dass viele Mitgliedsstaaten das schon haben, was Frau Männle gerade gefordert hat. In Österreich ist es von Anfang an selbstverständlich, dass die österreichische Regierung im Rat nur etwas machen darf, wenn vorher das Parlament zugestimmt hat. Frau Zypries wird das ja aus dem Rat kennen. Wie oft haben wir von den Niederlanden und anderen gehört: Da gibt es aber einen Parlamentsvorbehalt, wir können uns nicht festlegen, bevor nicht das Parlament sich dazu erklärt hat. Insoweit scheint mir das Ganze hier eine typisch deutsche Diskussion zu sein, wenn wir hier über das Parlament reden, denn das könnten wir auch einführen. Aber wir sollten uns einmal fragen, warum sich dieses Misstrauen gegenüber Europa bei uns aufs Parlament konzentriert und warum nicht in anderen Staaten ganz andere, neue Fragen der Renationalisierung aufgekommen sind, die eben nicht das Verhältnis Parlament - Regierung betreffen, sondern ein Grundmissverständnis von Europa - und da bin ich natürlich auf der Linie von Michael Roth - mit sich bringen und dass da geworben werden muss, statt immer nur zu schauen,

welche Landtage, welche Parlamente vielleicht etwas verloren oder zugewonnen haben im Sinne von Herrn Di Fabio, sondern gemeinsam für die Idee Europa zu kämpfen, denn sonst ist sie bald kaputt.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Frau Männle zwei Minuten, Herr Roth zwei Minuten, Herr Di Fabio drei Minuten.

Prof. Ursula Männle:

Nur kurz zum hilflosen Strampeln: Ich denke, dass diese Rückverlagerung oder diese Möglichkeit, auf der Landesebene formal in das europäische Gesetzgebungsverfahren einbezogen zu sein, mit dazu geführt hat, dass wir endlich einmal auch unten an der Basis öffentlich europäische Themen diskutieren. Wo soll man es denn diskutieren, wenn nicht in den Parlamenten? Die bisherige Erfahrung war, dass man fünf Jahre später, wenn eine Richtlinie in Kraft getreten ist, sich wahnsinnig beschwert hat, dass die Feuerwehranzüge so und so ausgestaltet sind, weil man sich im Vorfeld überhaupt nicht damit beschäftigt hat. Und hier gilt es, bereits frühzeitig anzusetzen, öffentlich zu diskutieren, die Öffentlichkeit aufmerksam zu machen und dann eine Entscheidung zu fällen.

Zu der These, dass das nichts bewirkt: Ich bin Vorsitzende der Gruppe der Regionen mit Gesetzgebungskompetenz im Ausschuss der Regionen. Man kann über ihn denken, wie man will, ich habe da auch meine kritischen Anmerkungen, aber seit wir den Lissabonner Vertrag haben, pflegen wir inzwischen einen Austausch zwischen all jenen, die Mitglied sind, schicken im Vorfeld bereits, wenn wir etwas planen, wenn wir eine Beschwerde einlegen wollen, die entsprechenden Entwürfe hin, und man merkt, dass sich inzwischen da auch Mehrheiten bilden, Mehrheiten bilden mit den Schweden, Mehrheiten dafür bilden, dass die Italiener kommen, dass die Aland-Inseln in Finnland plötzlich auch dabei sind.

Gerade gegenwärtig diskutieren wir sehr stark die Frage des Datenschutzes. Das ist ein zentraler Punkt, und da entwickelt sich eine ganz lebendige Diskussion unter den Verschiedenen. Nicht nur wir Bayern haben zu den Vorarlbergern und Oberösterreichern und Niederösterreichern die entsprechenden Verbindungen, sondern es geht bedeutend weiter, und damit gibt es nicht nur eine regionale Öffentlichkeit, sondern eine europäische

Öffentlichkeit, und ich sehe das als sehr positiv an.

Ganz besonders möchte ich hervorheben: Sicherlich wird eine Mehrheitsfraktion eine Regierung immer unterstützen. Das ist richtig. Dennoch muss das Parlament dann entscheiden dürfen, wenn es um seine ureigenste Kompetenz geht. Dann kann es sich nicht zurückziehen und sagen: Regierung - mach' schon! Wir beteiligen uns da überhaupt nicht daran, das ist gar nicht unser Anliegen. - Also da können wir uns gleich auflösen, können wir gleich einfach nur eine Regierung wählen lassen, und die werden es dann im Bundesrat schon richten. Es geht wirklich nicht um irgendeinen Pippifax, sondern da geht es um Landeskompetenz. Und wenn es um Landeskompetenz geht, dann muss das Parlament einbezogen werden. Da lasse ich mich nicht in die Ecke stecken, das sei ein hilfloses Gestrampel, was man da mache, da gehe es ja nicht um Wesentliches. - Wenn die gesamte Kulturpolitik auf Europa übertragen werden soll, möchte ich schon mitreden.

Michael Roth:

In der derzeitigen Krise, die ja weniger - aus meiner Sicht - eine Staatsschuldenkrise, sondern eher eine Vertrauenskrise oder eine politisch-institutionelle Krise ist, gibt es sicherlich einen großen Sprung nach vorn, zum Besseren. Wir haben inzwischen eine europäische Öffentlichkeit, eine Kommunikation trotz unserer vielen Sprachen. Dass das, was derzeit uns alle bewegt, überall in allen Bevölkerungsschichten strittig gestellt und debattiert wird, hat es aus meiner Sicht so noch nicht gegeben. Es stimmt auch nicht immer alles. Als ich vorvergangene Woche in Madrid war, war in der Presse ein Foto der Bundeskanzlerin, neben ihr der Bundeswirtschaftsminister Rösler und darunter stand: „Bundeskanzlerin Merkel verhandelt mit dem japanischen Wirtschaftsminister über neue Strategien der G 20“.

(Heiterkeit)

Das war noch nicht so ganz zutreffend. Aber egal, wohin Sie derzeit in der Europäischen Union kommen: Überall wird über das geredet und das gestritten, was wir hier im Bundestag entscheiden oder nicht entscheiden. Es wird über die Positionierung der Bundesregierung diskutiert, und wir diskutieren über das, was François Hollande tut oder eben auch nicht tut. Also hier ist eine europäische Weitung eingetreten, die ich in der Schnelligkeit und der Deutlichkeit nicht für möglich gehalten hätte.

Das Europäische Parlament bleibt in einer schwierigen Lage, allein schon deshalb, weil wir der Europäischen Union ein Institutionengefüge verordnet haben - das meine ich nicht vorwurfsvoll -, was sui generis ist, aber was immer noch befremdlich scheint, weil diese Klarheit, die wir faktisch in den Nationalstaaten haben - es gibt ein Parlament, egal wie, zwei Kammern, Ein-Kammer-System, es gibt eine Regierung, es gibt eine Gerichtsbarkeit -, in der Europäischen Union viel komplizierter ist. Allein die Frage „Wer ist Regierung?“ ist schon nicht so einfach zu beantworten. Insofern leidet auch das Europäische Parlament darunter, und ich würde noch einmal darum werben, nicht ständig von Machtverlust zu reden.

Ich frage mich am Ende des Tages immer: Haben wir es geschafft, politische Gestaltungskraft zurückzuerlangen? Wenn dies denn auch bedeutet, dass der Bundestag vielleicht weniger mitzuentcheiden hat, aber dann beispielsweise das Europäische Parlament in eine demokratisch legitimierte Entscheidungsrolle hineingerät, halte ich das nicht nur für nicht verzichtbar, sondern auch für unterstützenswürdig. Machtverlust wäre, wenn sich Parlamente auf allen Ebenen zurückzögen und es nur noch eine exekutive Verantwortung gäbe. Das sehe ich aber derzeit nur begrenzt und ich sehe es auch als veränderbar an.

Prof. Dr. Di Fabio:

Ja, wir sehen, schwierige Organisationsformen werfen schwierige Fragen auf, und auch die Antworten sind nicht so einfach, wie man sich das wünscht.

Sie sagen, Staatsschuldenkrise gibt es gar nicht und eigentlich ist das ein schönes Beispiel für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit. Ich wünschte, ich könnte Ihren Optimismus teilen. Klar, die Öffentlichkeit wächst zusammen, aber doch in einer sehr fragmentierten Art und Weise, wenn ich mir die Diskussion in Griechenland oder Deutschland etwa anschau. Das ist ja gerade der Grund meiner Sorge, dass wir uns zwar thematisch sehr nahe kommen, aber sehr unterschiedliche Auffassungen haben, wie das Problem zu lösen ist. Also das kann man als positiv sehen, weil ein politischer Prozess nun mal unterschiedliche Auffassungen braucht, aber wenn die dann doch über nationale Räume und gegeneinander kommen, dann ist das, finde ich, doch eher ein Grund zur Sorge. Aber ich denke, Frau Landfried hatte gesagt: Reden wir doch nicht drum herum: Es ist doch Machtverlust. - Ja. Man kann nicht Hoheitsrechte übertragen und die Macht trotzdem behalten, die alte Macht nicht behalten, sondern man findet eben andere Bedingungen vor, die mit Macht im Sinne von Machtspruch nicht zu subsumieren sind. Aber auch wenn das Europaparlament inzwischen schon sehr gestärkt und faktisch in der Rolle der Mitentscheidungen flächendeckend angekommen ist, nehmen doch auch die Akteure im Europaparlament etwas wahr, was für das

Mehrebenensystem typisch ist. Die treffen auch keine Machtsprüche, und die Kommission mit ihrer Innovationsmöglichkeit, mit ihrem Vorschlagsrecht empfindet sich auch als machtlos, wenn sie an der Engstirnigkeit des Rates scheitert und dieses querulatorische Europaparlament auch jetzt auf der Rechnung haben muss. Und im Rat sagen die Minister: Wir kommen dahin, es ist alles schon vorbereitet, wir können allenfalls noch abnicken. - Ja, sind alle machtlos? Der Machtspruch in diesem Sinne, wo das Parlament jetzt sagt: Ich weiß nicht, welche Kompetenz habe, aber ich entscheide mal, und es ist meine Regierung und notfalls stürze ich sie - das ist nicht mehr das Erleben im europäischen Mehrebenensystem und das kann auch nicht wieder herbeigeführt werden, dieses Erleben, fürchte ich, sonst bräuchte man auch für die europäische Ebene, wenn man das Ganze einfach hochzonen wollte - was für den Staatsrechtslehrer durchaus eine sympathische Entscheidung ist, dann kommen wir nämlich von diesem unklaren Mehrebenensystem wieder in die Klarheit eines neuen Bundesstaates, aber dafür brauchen wir die Bedingungen, dafür braucht Demokratie die Bedingungen. Und wenn gesagt wird „Das konstruieren wir jetzt mal“, dann ist das auch immer etwas hilflos, und hilflos sind, glaube ich, auch diese Multiplizierungen von Rechtspositionen, die dem Parlament in diesem Prozess der Hoheitsrechtsübertragungen dann immer wieder als Kompensation angeboten werden.

Man hat manchmal den Eindruck, die Verfahren, die parlamentarischen Verfahren, die verfassungsrechtlichen Entscheidungsverfahren, auch das Europarecht, wenn man es sich anschaut, wie die Verträge sich entwickelt haben - dass die Regionen eingeschaltet werden, dass die Zivilgesellschaft stärker eingeschaltet wird, dass es jetzt auch Bürgerbegehren womöglich gibt -, all das führt zu einer immer stärkeren Verrechtlichung des politischen Prozesses. Das muss man andererseits im Auge behalten. Und zugleich erleben wir, dass unter dem Druck des Kompromisses in jenen polyzentrischen Verhandlungssystemen auch eine Tendenz zur Entrechtlichung zu beobachten ist, denn das, was einmal rechtlich vereinbart ist, hält für den nächsten Kompromiss, zu der nächsten Verhandlungsnotwendigkeit nicht mehr stand. Wir haben also Verrechtlichung und Entrechtlichung zugleich. Und das ist eben das Problem, wenn man einen Professor einlädt: Anstatt, dass er am Schluss einfach eine schöne Formel mitgibt, die man politisch einsetzen kann, kommt er mit einem solchen Resümee. Tut mir leid, so sind deutsche Professoren, diese Schwäche haben sie, weil sie einfach nicht zu einfachen überzeugenden Lösungen kommen.

Ich glaube, wir müssen über Europa anders nachdenken. Ich persönlich finde die Situation an vielen Stellen nicht so dramatisch, wie das dargestellt wird, also etwa was die Entmachtung der Parlamente angeht. Das empfinde ich nicht so; ich hatte das eingangs in meinem Vortrag gesagt. Aber wir müssen, glaube ich, stärker - das klingt jetzt wie ein Mann ohne Eigenschaften - dual denken. Wir müssen zweiwertig denken, nicht immer in solchen Nullsummenspielen: Macht geht weg - also entmachtet. - Sondern man muss sehen:

Bedingungen ändern sich, man muss Europa zugleich stärker in den Blick nehmen und zugleich stärken, aber die Mitgliedsstaaten eben auch in sich als demokratisches System entscheidungsstark halten. Diese Doppeldeutigkeit ist schwierig zu vermitteln, wenn man politisch einen Fortschritt ausflaggen will. Aber ich glaube, es ist das Geheimnis eines Verbundeuropas, das mit beiden Ebenen arbeitet. Und wenn eine der beiden Ebenen tatsächlich geschwächt wird oder gar implodiert, weil die Bedingungen für demokratische Legitimation und für ein funktionsgerechtes politisches Handeln nicht mehr herzustellen sind, dann gerät die ganze Balance, die sich eigentlich über 60 Jahre europäische Integration unglaublich intelligent und lernend entwickelt hat, aber nicht an einem Ende ist, aus den Fugen und das macht mir wie gesagt Sorgen.

Wir sollten die Diskussion eher erweitern. Ich weiß, dass die Politik unter enormem Zeit- und Handlungsdruck ist, aber wir sollten nicht mit Patentrezepten in einer so schwierigen Situation herangehen. Auch die Linearitäts- und Stärkungsformeln sind im Grunde genommen nur Absichtserklärungen. Wir müssen Europa neu tarieren. Das heißt aber auch, dass das, was man den permissiven Konsens - seit 1970 übrigens schon - nennt, dass Europa eine Schön-Wetter-Veranstaltung ist - dadurch werden wir alle reicher, wohlhabender und freier und unser Gewicht in der Welt steigt -, so nicht funktioniert. Wir müssen sehen - das ist wie bei der individuellen Freiheit - : Wer etwas gemeinsam machen will, der muss selbst stark sein und muss aus seiner Stärke heraus mit anderen auf Augenhöhe interagieren. Da ist Europa jetzt in einer schwierigen Phase. Ich bin aber zuversichtlich, dass das europäische Projekt darüber hinauskommt, wenn wir weniger mit Entmachtungsformeln, sondern mehr mit den Bedingungen einer neuen Wirklichkeit handeln. - Vielen Dank.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herr Di Fabio, vielen Dank. Sie haben aber mit Ihrem Hinweis auf die Balance und darauf, wie sie in Unordnung gerät, zum Schluss das Thema und das Problem noch einmal sehr präzise benannt. Ich will daran erinnern, dass unter Ihrer Mitwirkung oder Federführung auch viel über die Grenzen der Integration und über die Verteidigung von Kompetenzen und über das, was an staatsrechtlicher Substanz auf nationaler Ebene erhalten bleiben muss, geredet worden ist. Insofern haben Sie auch Brandmauern eingezogen, und im Übrigen ist es, glaube ich, richtig: Das europäische Verbundsystem ist ein System sui generis und wir müssen darauf achten, dass dort Legitimität hergestellt wird. Es wird aber Legitimität dort anders hergestellt, als wir es aus den Sozialkundelehrbüchern der letzten zweihundert Jahre gewöhnt sind, und ich würde die Aufnahmebereitschaft der Öffentlichkeit nicht überbewerten. Den Deutschen Bundestag versteht schon kaum ein Journalist, und insofern frage ich mich, ob es denn möglich wird, dieses schwierige europäische Verbundsystem mit all den Problematiken, die Sie uns gemeinsam dargetan haben, sozial wirksam

nachvollziehbar zu vermitteln. Das ist ein schwieriges Gewerbe, aber dafür gibt es die Vereinigung für Parlamentsfragen.

(Vereinzelt Heiterkeit)

Meine Damen und Herren! Wir haben zehn Minuten später angefangen und hören acht Minuten nach halb auf. Das heißt, eigentlich ist es jetzt zwei Minuten vor halb. Wenn der Schiedsrichter sich daran hält, können Sie das Fußballspiel noch rechtzeitig ereilen.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Diejenigen, die das hier in der Nähe machen wollen, können mit Herrn Dr. Borowy, unserem neuen Geschäftsführer der Vereinigung, in die „1“, das Restaurant im Untergeschoss der ARD, gehen.

Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Jetzt wissen wir, warum wir einen Geschäftsführer haben, meine Damen und Herren.

Recht herzlichen Dank!

(Heiterkeit und Beifall)