

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich zu unserer abendlichen Veranstaltung „Parlamentarismus in der Europäische Union – Chancen und Grenzen“, ein Dauerbrennerthema zumindest, seit es die Direktwahl zum Europäischen Parlament gibt. Und weil uns diese Direktwahl wieder bevorsteht, haben wir uns auf dieses Thema konzentriert, das durch die Ereignisse der letzten Jahre, auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe zusätzliche Aktualität gewonnen hat.

Bevor wir aber in die Verhandlungen des Abends einsteigen, möchte ich auch denen, die an der Mitgliederversammlung nicht teilgenommen haben, mitteilen, dass wir eine neue Vorsitzende gewählt haben: Frau Abgeordnete Högl, die hier zur Rechten von Herrn Schorkopf sitzt. Ich würde fast glauben, wenn Sie an Ihre Schar drei aufmunternde Worte richten möchten, wäre das eine gute Gelegenheit.

Vorsitzende Dr. Eva Högl:

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich freue mich sehr, dass Sie zu unserer Abendveranstaltung mit dem spannenden Thema gekommen sind. Ich freue mich ganz besonders, dass ich gerade eben frisch gewählt wurde: zur Vorsitzenden der Vereinigung für Parlamentsfragen.

Ich bringe jede Menge Engagement und Interesse an dem Thema mit. Ich bin leidenschaftlich gern Parlamentarierin und freue mich darauf, gemeinsam mit Ihnen an dem Thema weiter zu arbeiten, die Vereinigung gut zu führen, sie um weitere Personen, die noch zu uns stoßen, zu bereichern, und ihre Arbeit für Sie, die Sie vielleicht öfter Gast bei Veranstaltungen oder sogar Mitglied sind, ausreichend interessant zu machen, sodass Sie gern dazukommen. Ich denke, wir werden das in diesem Sinne gut hinbekommen.

Ich freue mich auf Ihre Ideen, Ihre Kritik, Ihre Anregungen – also nutzen Sie das bitte! Ich bin auf kurzem Wege zu erreichen, und immer, wenn Ihnen etwas einfällt oder auffällt, dann sagen Sie bitte: Ach, das wäre was, das könnten wir Frau Högl mitteilen!

In diesem Sinne wünsche ich uns allen einen schönen Abend und freue mich auf viele weitere Begegnungen und eine gute Zusammenarbeit. Herzlichen Dank.

(Allgemeiner Beifall)

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Frau Högl. Nach Ihren aufmunternden Bemerkungen möchte ich mir Ihr Posteingangsfach in den nächsten Wochen nicht ansehen müssen.

Meine Damen und Herren! Wir haben ein spannendes Thema, wir haben drei spannende Referenten, nämlich Herrn Luc Frieden aus Luxemburg ehemaliger Finanzminister. Herzlich willkommen!

Wir haben Herrn Kollegen Maurer von der Uni Innsbruck seit Neuestem. Herzlich willkommen!

Und wir haben Herrn Kollegen Schorkopf von der Uni Göttingen. Ebenfalls: Herzlich willkommen!

(Allgemeiner Beifall)

Sie wollen die drei Referenten hören und nicht meine banalen Einleitungen, und der eine oder andere will vielleicht auch noch die letzten zehn Minuten eines heute stattfindenden wesentlichen sportlichen Ereignisses mitkriegen, nämlich des grundstürzenden Fußballspiels zwischen Bayern München und Manchester United. Für einen Bayern ist es ohnehin ein Sakrileg, heute hier zu sitzen. Aber ich kann mich nicht ganz enthalten, Ihnen zu sagen, dass die Auswahl des Vorstandes, was dieses Thema angeht, nicht nur mit der Aktualität oder dem Wahltermin zu tun hat. Mit der Aktualität durchaus: Wir haben empirische Belege dafür, dass die europäische Integrationsidee grundlegend in eine andere Situation geraten

ist als zu den Zeiten, zu denen sie noch eine in den Sternen stehende Illusion gewesen ist und man jeden Fortschritt in Richtung mehr Kooperation und Integration in Europa aus historischen und aktuellen Gründen nur begrüßen konnte.

Die Realisierung einer solchen Idee im politischen Alltag hat natürlich eigene Probleme, aber auch eigene Fortschritte aufgerufen, und wir haben Herrn Frieden gebeten, dass er sich etwas grundsätzlich mit dieser Europa-Idee beschäftigt. Wir wissen, dass es in diesen europäischen Entscheidungs-, Regierungs- und Repräsentationssystem grundsätzlich die gleichen Funktionen zu erfüllen gilt wie in jedem nationalen Regierungssystem auch, nur auf eine andere Weise. Die abziehbildhafte Übertragung nationaler Institutionen auf das europäische Systemgefüge ist immer ein Irrtum gewesen.

Wir wissen, dass Kontrolle ausgeübt wird, nur wird sie auf andere Weise ausgeübt als im Bundestag. Wir wissen, dass Gesetzgebung ausgeübt wird. Sie wird auf andere Weise ausgeübt als im Bundestag, und hier die Gedanken und die Akzente und auch die Funktionen angemessen zusammenzuführen übersteigt oftmals die intellektuellen Fähigkeiten zahlreicher Beobachter. Es ist ein System sui generis, aber nicht von den Funktionen, sondern von der Verteilung der Funktionen her, und das ist, glaube ich, ein bisschen der Akzent, dem Herr Maurer nachgeht. Er hat hier ein Skript mit der Überschrift „Die Macht des Europäischen Parlaments“ ausgelegt.

Ich weiß nicht, ob Karlsruhe das auch so sieht, wenn ich mir die letzte Rechtsprechung angucke. Es beruht ja manches auf der These, eigentlich seien sie so mächtig nicht. Und wie denn die europäische die Legitimationsidee in Europa rechtlich und politisch weiterbefördert werden könnte, das war ein bisschen der Akzent, der Herrn Schorkopf zgedacht war.

Meine Damen und Herren, dies reicht zur Einführung. Das Wort hat Herr Frieden.

Luc Frieden:

Schönen guten Abend, liebe Kolleginnen und Kollegen Abgeordnete! Ich möchte hinzufügen weil wir im Bundestag sind , dass ich seit drei Monaten Abgeordneter in Luxemburg bin, nachdem ich sehr lange Zeit in der Regierung war, was mir höchstwahrscheinlich auch erlaubt, eine parlamentarische Sicht auf die Dinge zu äußern, selbst wenn ich zugeben muss,

dass die Zeit drei Monate im Parlament nach fünfzehn Jahren in der Regierung sicherlich noch etwas unausgeglichen ist.

Außer meinem sehr deutsch klingenden Namen bin ich, glaube ich, heute Abend der einzige Referent aus dem Ausland, schaue also auch auf einige der Dinge, die Sie hier in Deutschland diskutieren, aus einer anderen Sicht. Auch das gehört ein bisschen zu dem Europabild, auf das ich später eingehen werde, nämlich dass die Dinge je nach Ländern in Europa sehr unterschiedlich betrachtet werden, und das führt natürlich auch zusätzlich zu Problemen bei der Europagestaltung.

Ich sagte, ich war fünfzehn Jahre Minister und habe in der Zeit sowohl im Justiz- und Innenministerrat gesessen und zum Schluss im ECOFIN und in der Euro-Gruppe. Ich muss sagen, dass sich in den fünfzehn Jahren das Europa, das ich gesehen habe, fundamental geändert hat. Als ich 1990 begann, waren wir zu fünfzehnt, und als ich im Dezember letzten Jahres aufhörte, waren wir 28. Das hat sich sowohl inhaltlich – das habe ich vor allen Dingen im ECOFIN-Rat durch die großen wirtschaftlichen Unterschiede gesehen – wie auch organisatorisch widerspiegelt. Die Debatte hat sich in den fünfzehn Jahren schon allein dadurch verändert, weil dann 28 in einer Runde an einem Tisch sitzen und diskutieren, was sehr schwierig ist. Mit den 15 war es viel einfacher, vor allem, weil die 15 auch etwas homogener waren.

Eine andere Umstellung, die ich in den fünfzehn Jahren gemerkt habe, ist, dass die öffentliche Meinung zu Europa sehr viel kritischer wurde. In vielen Ländern Europas sind Parteien entstanden, die es sich zum Programm gemacht haben, antieuropäisch oder sehr euroskeptisch zu sein, was es in der Vergangenheit weniger gab.

Ein dritter Punkt, der mir vor allen Dingen in den letzten fünf Jahren aufgefallen ist, ist ein Widerspruch, nämlich dass ich einerseits festgestellt habe, dass die Welt viel interdependenter geworden ist: Vieles, was in einem Land der EU oder in einem Land generell geschieht, hat eine sehr große Auswirkung auf andere Länder. In Amerika entstand die Finanzkrise. Sie hatte Auswirkungen auf uns. Die Griechenlandproblematik war nicht nur eine Griechenlandproblematik, sondern wurde auch eine Italienproblematik, somit auch eine Problematik für unsere Volkswirtschaften also mehr Interdependenz, was eigentlich zu mehr Europa führen müsste.

Zur gleichen Zeit kam aber, durch die Wirtschaftskrise bedingt, bei vielen Ländern, auch bei

den Ministern ein gewisser Schutz der nationalen Interessen in den europäischen Diskussionen sehr stark zum Vorschein, der zur Konsequenz hatte, dass wir sehr viele Lösungen nur noch intergouvernemental machten, also in Regierungsverträgen oder Verträgen zwischen den Staaten und nicht mehr mit der traditionellen méthode communautaire, der europäischen Gemeinschaftsmethode.

Diese Feststellungen empirische Feststellungen aus meinem Ministerleben, die sehr kurz umschrieben sind, sind natürlich Überlegungen, die wir auch in die Zukunftsgestaltung Europa mit hineinnehmen müssen.

Wenn ich etwas weiter zurückblicke, glaube ich auch, dass es in der Europaempfindung verschiedene Phasen gab, die man in der Zukunft auch nicht unterschätzen darf. Die erste Phase war die, die sehr stark vom Krieg geprägt war. Wenn ich mit älteren Leuten in meinem Land spreche, wird von ihnen immer wieder darauf hingewiesen – das ist eine luxemburgische Sicht, aber sicherlich nicht nur eine luxemburgische, dass viele in Europa die europäische Idee, europäische Gemeinschaft wie Kohle und Stahl als Rettung sahen, dass endlich die Deutschen und Franzosen, unsere großen Nachbarn, in Frieden und Freiheit neben uns und mit uns leben und wir nicht mehr in der Mitte unter ihnen leiden würden. Das Gleiche gilt selbstverständlich auch für andere Staaten. Diese aus dem Krieg resultierende Idee vom Frieden in Europa ist etwas, was heute sicherlich eine Rolle spielt, aber nicht mehr ausschlaggebend im Europagedanken ist.

Das Zweite ist: Viele der hervorragenden Errungenschaften Europas werden als selbstverständlich angesehen: Freizügigkeit: Wenn wir durch Europa reisen, gibt es keine Kontrollen mehr, keine Zollämter mehr, wo wir stundenlang stehen bleiben müssen. All dies ist normal. Und meine Generation, aber noch mehr die Generation meiner Kinder geht von einer Universität in Europa zur anderen, ohne dass sie sich dabei sehr große Fragen stellen. Aus Luxemburg kommend ist das besonders stark ausgeprägt. Ob in Österreich, Deutschland, Frankreich oder Belgien, wir können überall so wie die nationalen Studenten dieser Länder studieren.

Auch das Vorhandensein von Demokratie und Rechtsstaat ist bei uns so normal geworden, dass wir dafür nicht mehr nach Europa rufen. Deshalb stellt sich die Frage weil wir das alles haben und das als normal empfinden, aber zugleich sehen, dass wir Antworten in einer interdependenten Welt suchen müssen, wie wir Europa weiterentwickeln.

Ich glaube, dass wir in der Zukunft zwei Dinge machen müssen. Wir müssen eine fundamentale Debatte über die Zukunft Europas neu entwickeln und aus dieser Debatte heraus Lösungen finden. Ich glaube, dass diese Debatte immer wieder geführt werden muss, aber sie muss jetzt geführt werden, weil wir in einer Phase sind, wo sich Europa eigentlich aufdrängt und zugleich, wie ich gesagt habe, die Distanz größer wird.

Diese Distanz wird nicht dadurch verkleinert werden, dass wir im Europawahlkampf Spitzenkandidaten haben. Selbst wenn ich als Luxemburger und als luxemburgischer Christdemokrat meinen langjährigen Ministerpräsidenten als einen der Spitzenkandidaten sehe, wird das – außer vielleicht in Deutschland und Frankreich – keinen großen Einfluss haben, weil die sich in den Sprachen der anderen Länder nicht ausdrücken können. Heute Abend ist im französischen Fernsehen die erste Debatte Schulz – Juncker. In Deutschland wird es auch eine geben, aber in Slowenien oder in Finnland wird das keinen oder keinen größeren Einfluss haben.

Auch die Distanz zum Europaparlament ist zu betrachten; ich werde Ihnen später mit großem Interesse zuhören. Die meisten Bürger kennen wenige Europaparlamentarier und überhaupt keine Kommissare. Das ist also auch sehr schwierig, und das ist ein großer Unterschied zwischen dem nationalen Parlament und den europäischen Institutionen, sei es das Europäische Parlament oder die Kommission, die doch sehr weit von den Bürgern entfernt ist – im großen Unterschied zu den nationalen Ministern und Abgeordneten.

Also welche Debatte brauchen wir? Ich glaube, wir brauchen zuerst noch einmal eine Debatte, wo wir uns fragen müssen: Wozu brauchen wir Europa heute und in den nächsten zehn Jahren? Das, was wir haben, haben wir. Das ist nie abgesichert, aber wir müssen davon ausgehen, dass das nicht infrage gestellt wird. Also müssen wir uns auf die Bereiche beschränken, eine Diskussion darüber führen, wo Europa ein Mehrwert ist. Das ist immer die Frage: Ist Europa ein Mehrwert oder nicht? Die Frage wird höchstwahrscheinlich konjunkturell unterschiedlich beantwortet. Wenn eine Krise in der Welt entsteht – wir leben zurzeit in einer Situation, die mit der Ukraine sicherlich nicht einfach ist, auch in den letzten Jahren, mit dem sogenannten arabischen Frühling –, war Europa öfters unbedeutend, weil es mit nationalen Stimmen redete. Die afrikanischen Krisen sind auch ein gutes Beispiel dafür. Also glaube ich, dass Außenpolitik sicherlich ein Bereich ist, wo wir nur ernst genommen werden, wenn wir auch mit einer gemeinsamen Stimme reden. Aber eine gemeinsame Stimme verlangt, dass wir einen Teil unserer Souveränität abtreten oder gemeinsam ausüben, was vor allem in größeren Staaten der Europäischen Union schwierig bleibt. Wir haben im letzten Vertrag Fortschritte in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gemacht, trotzdem sieht man, dass, wenn es ernst wird, vor allem eine nationale Sicht der

Dinge geübt wird.

Verteidigung ist ein anderes Beispiel, die Verteidigungspolitik auch im Vertrag embryonal europäisiert, unter dem Schock auch dessen, was 1954 mit der communautaire d'Europe défense der europäischen Sicherheitsgemeinschaft schiefgelaufen ist. Es würde Sinn machen, mehr gemeinsam aufzutreten. Ich war zwei Jahre lang auch Verteidigungsminister. Ich habe gesehen, wie schwierig das ist, weil die Armeen und auch ihre politischen Chefs sehr national denken. Da ist ein Stolzelement, manchmal auch ein geschichtliches Element im Falle Deutschlands, was mitspielt, was es sehr schwierig macht, hier einen Schritt weiterzukommen, über eine europäische Brigade hinaus, die in Strasbourg steht, was eigentlich eher Symbolkraft hat. Es würde Sinn machen sage ich auch als Finanzpolitiker, wenn man gemeinsam einkaufen, auch gemeinsam entscheiden würde, welche Waffen oder welche Instrumente wo eingesetzt werden. Aber das ist zurzeit nicht möglich. Ich sage aber, da wäre Europa ein richtiger Mehrwert in der Effizienz dessen, was Europa machen kann.

Innere Sicherheit ist auch ein Thema, wo ich glaube, dass Europa eine Diskussion braucht, wie weit wir gehen müssen, wie weit wir gehen können. Meine Erfahrung ist ich war auch einige Jahre für die Polizei zuständig, dass wir, wenn wir zusammenarbeiten, mehr als nur eine zwischenstaatliche Kooperation erreichen, dass wir mehr erreichen im Kampf gegen die Kriminalität, denn die große Kriminalität ist fast immer grenzüberschreitend. Bei der kleinen Kriminalität ist das eine andere Sache, aber bei den großen Straftaten – Drogenhandel, Waffenhandel, Terrorismus und alles, was unter diesen Sammelbegriff fällt – ist die internationale Kooperation wichtig. Aber internationale Kooperation und Europa sind zwei verschiedene Dinge. Wir müssen uns also sehr gut überlegen, ob wir in diesem Bereich in der europäischen Integration nicht einen Schritt weiter gehen müssen.

Dann gibt es Themen, die naturgemäß grenzüberschreitende Dimensionen haben, wie Energie und Umwelt. Sehr viel in diesem Bereich wird sowieso nicht national getätigt. Deshalb ist auch dort eine Diskussion notwendig: Wozu brauchen wir Europa? Und müssen wir nicht mehr Europa machen? Aber mehr Europa machen heißt immer auch ein bisschen nationale Macht abgeben, und diese Diskussion haben wir in den letzten Jahren in einem anderen Bereich sehr deutlich verspürt: Das ist der Wirtschafts- und Währungsbereich, in dem ich die letzten fünf Jahre Tag und Nacht tätig war.

Eigentlich haben wir gemerkt, dass wir mehr Europa brauchen, aber wir haben uns dazu fast nicht durchringen können, weil wir es manchmal sehr schlecht zu Hause verkauft haben. Wir sind fest davon überzeugt, dass wir eine stabile Währungsunion nur dann haben, wenn sich

jeder an die – gleichen – Spielregeln hält. Das gilt nicht nur für die Haushaltspolitik, das gilt für die Wirtschaftspolitik allgemein. Dann haben wir Regeln erfunden: Stabilitätspakt der Stärken, Six-Pack, Two-Pack usw. Die Europäische Kommission macht Vorschläge – die Country-specific Recommendations –, die für jedes Land als Empfehlungen angesehen und auch vom Rat gutgeheißen werden. Wenn der Rat aber sagt, was ein Mitgliedsstaat machen soll – und das wird zu Hause durch die nationalen Politiker erklärt –, dann wird sehr oft gesagt, weil man damit nicht immer sehr gut ankommt: „Brüssel hat von uns verlangt, dass wir dies und jenes machen.“ Brüssel aber sind in dem Fall wir selbst, denn es ist der Rat der Finanzminister in diesem Falle, der über diese Dinge auf Vorschlag der Europäischen Kommission entscheidet, genauso wie es in den Ländern – den sogenannten Programmländern – nicht die Troika ist, die etwas entscheidet, sondern die Entscheidungen der Troika werden zwischen Kommission, IWF und EZB, was den politischen Teil anbelangt, in der Euro-Gruppe, wo die 18 Finanzminister sitzen, abgesehen. Also müssten wir vor die Presse gehen und vor unser nationales Publikum, wo wir verantwortlich sind, und sagen: „Wir haben das entschieden, nicht irgendwelche anonymen Gestalten, die da auf einmal in Athen oder sonstwo auftreten, sondern wir! Und das, was Brüssel uns sagt, sind wir selbst, weil wir es als notwendig empfinden, dass einige wirtschaftspolitische Entscheidungen abgestimmt werden, damit es nicht zu großen Ungleichgewichten in der Wirtschaft kommt, die sonst das gesamte Paket der Wirtschafts- und Währungsunion in Schwierigkeiten bringen.“

Wirtschaftspolitik in einem Binnenmarkt kann nicht zu unterschiedlich sein, das heißt aber im Umkehrschluss nicht, dass alles harmonisiert werden muss, sondern man muss schauen, welche Auswirkungen verschiedene Politiken auf den gesamten Wirtschaftsraum haben, und das ist in einer Währungsunion natürlich noch stärker notwendig. Deshalb haben wir da – und das ist ein positiver Punkt – einige Kompetenzen an die EZB, die unabhängig von der Politik ist, abgegeben.

Aber nicht alles ist Währungspolitik. Die Wirtschaftspolitik hat selbstverständlich einen großen Einfluss. Die Haushaltspolitik hat einen riesigen Einfluss auf die Stärke der Währung, und deshalb müssen diese Punkte abgestimmt werden. Aber Abstimmung genügt meiner Meinung nach nicht, auch hier brauchen wir mehr Europa, also auch wiederum ein Abtreten einiger Kompetenzen an ein europäisches Niveau. Aber das verlangt auch eine intensive Debatte, die noch geführt werden muss. Diese Debatte wird eigentlich immer auch einseitig geführt.

Die Bankenunion war ein gutes Beispiel dafür. Die Bankenunion – also gemeinsame Überwachung der großen Banken, gemeinsame Regeln für Abwicklung von Banken, wo ein Problem entsteht – wurde eigentlich als Idee in den Ländern auf den Weg gebracht –



Deutschland stand dabei an der Wiege , um zu vermeiden, dass Staaten eine laxer Kontrolle ihrer Banken haben. Wenn man Regeln aufstellt, betreffen die natürlich alle Staaten. Ich habe sehr wohl gemerkt, dass die, die sehr intensiv am Anfang für die Idee der Bankenunion waren – das galt nicht nur für Deutschland –, auf einmal sehr réticent geworden sind, als sie feststellten, dass diese Regeln auch auf sie selbst angewandt werden müssten. Deshalb muss man immer wissen: Diese Regeln sind für jedermann und jeder muss sich auch daran halten.

In welchen Bereichen wir mehr Europa haben müssen, wollen, ist eine Frage, die wir nicht nur in politischen Kreisen und nicht nur in wissenschaftlichen Kreisen, an Universitäten klären dürfen, sondern auch mit den Bürgern diskutieren müssen, wenn wir vermeiden wollen, dass es zu einer zu großen Distanz zwischen den europapolitischen Entscheidungen und den Bürgern kommt. Ich glaube, dass diese Debatte nicht zur Genüge geführt wird. Der Wahlkampf zu den Europawahlen genügt dazu nicht, selbst wenn er sehr positiv ist.

Und zu einigen dieser Fragen brauchen wir eines Tages in einigen Staaten vielleicht auch Volksbefragungen, damit die Menschen sich dazu aussprechen können. Aus dieser Debatte heraus kommt dann die Lösung, und diese Lösung kann man nicht einfach von heute auf morgen auf den Tisch legen. Deshalb bin ich auch sehr zurückhaltend bezüglich der Frage möglicher Vertragsveränderungen. Ich persönlich bin für Vertragsveränderungen, für mehr Abtreten an die europäische Ebene in begrenzten Bereichen, aber dazu braucht es zuerst diese Debatte.

Zu dieser Lösung gehört meines Erachtens auch – das ist eine Erfahrung, die ich in den fünfzehn Jahren gemacht habe , dass man nicht alle 28 Staaten gleichbehandeln kann. Europa ist zu unterschiedlich geworden. Deshalb glaube ich, dass eine der Lösungen sein kann, dass wir Sockelelemente haben, wo einige mitmachen, wobei an den nächsten Stufen andere nicht mitmachen. Das wird Europa nicht einfacher machen, aber wir haben es ja zum Teil schon heute: Schengen also die Freizügigkeit und Polizeikooperation betrifft etwa 26 Staaten, die EU sind 28, der Euro, das sind 18 im Fiskalpakt steht, dass er in Kraft tritt, wenn ihn 12 Mitgliedsstaaten ratifizieren würden. Wir haben da also schon ein relatives Durcheinander geschaffen. Aber ich würde sagen, der Sockel ist nicht ein „Europe à la carte“, sondern es ist mehr zu schauen: An welchen Sockeln kann jeder mitmachen?

Sockel 1 ist ganz sicher Demokratie und Rechtsstaat. Eines der Hauptargumente der Osterweiterung war damals, wir müssen die Demokratie Rechtsstaat in ganz Europa auf dem ganzen europäischen Kontinent festigen. Deshalb, glaube ich, ist Sockel 1 Demokratie, Rechtsstaat, Frieden und Freiheit.

Dann kommen die Stufen darüber, und die sind dann unterschiedlich je nach Entwicklung der einzelnen Staaten. Das kann Außenpolitik sein, das kann Binnenmarkt sein, das kann Wirtschaftspolitik sein, die zum Binnenmarkt natürlich gehört, bis hin zur Währungspolitik, und da sage ich ganz klar: Die Wirtschafts- und die Währungspolitik kann heute in einem sehr unterschiedlich starken Wirtschaftsraum in Europa nicht in einem Einheitsbrei gemacht werden.

Zwischen Finnland und Griechenland gibt es riesige Unterschiede. Das sind zwei Staaten, die auch geografisch weit voneinander entfernt sind. Aber ich habe in diesen vielen Dokumenten, die wir in der ECOFIN- und Euro-Gruppe gelesen haben, immer wieder gesehen, dass die Unterschiede so riesig sind, dass es nicht möglich ist, da eine gemeinsame Lösung zu finden. Deshalb glaube ich, dass ein Stufen-Europa eine Lösung sein könnte, die nach der von mir gewünschten Debatte eintritt.

Wenn man dann einen Weg gefunden hat, muss man auch institutionell Änderungen vornehmen, und das verlangt dann Vertragsänderungen. Ich glaube, am Ende des Tages wird Europa eine föderale Struktur sein, selbst wenn diese föderale Struktur in der Zeit verschoben wird.

Ihr lebt hier in einem Bundesstaat, man kann also sehr gut nach einer Debatte beschließen, dass für einige Bereiche der Bund, also die Europäische Union, zuständig ist. Selbst wenn es eine Konstruktion sui generis ist, glaube ich, dass es eine föderale Struktur braucht, was auch heißt, dass die obere Ebene dann auch richtig die Macht hat, Dinge zu entscheiden. Deshalb macht es meines Erachtens keinen Sinn, einen europäischen Außenminister oder einen europäischen Finanzminister zu haben, solange der keine Befugnisse hat, um auch in den Mitgliedsstaaten und für die Mitgliedsstaaten zu sprechen. Institutionen können nur am Ende dieses Prozesses stehen, wenn die Kompetenz dieser Institutionen auch festgelegt wird.

Europa war und Europa bleibt in meinen Augen etwas Rationales und nicht Emotionales. Ich höre oft diese sehr europafreundlichen Reden, die von Emotionalität geprägt sind. Ich glaube aber, dass wir heute, in der Nachkriegsgeneration in einem Stadium angekommen sind, wo man rational an die europäische Idee herangehen muss, und das ist, wie gesagt, die Frage: Wo ist ein Mehrwert? Es ist auch schon daher etwas Rationales, weil wir anders als in Amerika nicht die gleiche Sprache sprechen. Das macht natürlich auch das Europagefühl viel schwieriger als in Amerika, wo es auch – ich habe das am Beispiel der Spitzenkandidaten

gesagt, aber das gilt für die Politik generell – sehr schwierig ist, mit etwa zwanzig Sprachen in Europa zum gleichen Thema zu kommunizieren.

Wir haben keine großen Zeitungen wie in Amerika, die eine Meinung machen können. Und ich sage Ihnen am Beispiel Euro-Krise wir Luxemburger schauen ja französisches und deutsches Fernsehen : Ich hatte manchmal das Gefühl, dass ich in einer anderen Sitzung war, wenn ich französisches Fernsehen und dann deutsches Fernsehen schaute um nicht davon zu sprechen, was ich selbst der luxemburgischen Öffentlichkeit über diese Themen erklärt habe. Also das ist äußerst schwierig.

Es gibt kein richtiges Zusammengehörigkeitsgefühl, vielleicht auch, weil wir keinen Sport, keine europäische Nationalmannschaft haben, wie die Amerikaner das haben. Das bringt vieles zusammen, wenn man sich die Olympischen Spiele anschaut und das Team aus den USA da sieht. Das macht ein Zusammengehörigkeitsgefühl, was wir in Europa natürlich nicht haben, denn jeder will – das gilt weniger für die Luxemburger im Sport gewinnen. Wir können zwar Radfahren bei der Tour de France, aber das ist ja dann keine Nationalmannschaft, sondern bei Mannschaftssportarten ist das schon ein Element, was mitspielt Also dieses Zusammengehörigkeitsgefühl kann man nur rational erschaffen.

Grundsätzlich – ich werde damit schließen, denn ich möchte nachher auch mit euch diskutieren und den anderen Kollegen zuhören – glaube ich, dass die Bürger, wenn man mit ihnen redet, Europa wollen, aber nicht spontan, sondern nur in der Diskussion.

Wir hatten in Luxemburg vor einigen Jahren ein Referendum über den Verfassungsvertrag. Wir haben den nach dem Nein der Franzosen und der Niederländer gewonnen, und ich muss sagen, das war sehr schwierig. Wir haben ihn auch nur knapp gewonnen, was in einem Land wie Luxemburg komisch ist, aber die Leute waren eigentlich das habe ich an den vielen Abenden gemerkt europakritisch. Aber wenn man ihnen erklärt hat, dass sowohl die Stabilität Luxemburgs wie auch der Wohlstand Export von Stahl, Export von Medien, Export von Finanzdienstleistungen einen großen Binnenmarkt braucht, wo es keine Zollltarife gibt, wo es keine Wechselkursschwankungen gibt, dann haben die Bürger sich aus rationaler Sicht Europa zugehörig gefühlt. Deshalb haben wir damals diese Abstimmung über den Verfassungsvertrag positiv abschließen können, selbst wenn der Verfassungsvertrag dann nie in Kraft getreten ist.

Nun können Sie sagen: Das ist vielleicht in kleinen Ländern so, die von Europa mehr

profitieren. Ich glaube, das gilt auch für große Länder, die wie Deutschland eine sehr starke Exportwirtschaft haben, die von Europa auch sehr profitieren.

Ich möchte mit einem Satz eines Beraters von Jean Monnaie abschließen, der einmal gesagt hat: Die größten Länder wissen nicht, dass sie auch ganz klein sind. In Französisch klingt das besser. Ich glaube, in der Welt sind wir alle klein, und wenn wir zusammenarbeiten, sind wir etwas größer, und das hilft uns auch, um unsere Agenda von Demokratie, Rechtsstaat, aber auch von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung weiterzubringen. Vielen Dank.

(Beifall)

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Herzlichen Dank, Herr Frieden, für ein rationales Plädoyer, würde ich sagen. Sie haben uns den Weg gewiesen von der Symbolik zu den Institutionen, von den Emotionen zur Rationalität, von der Intergouvernementalität zurück zu europäisch integrierten Entscheidungswegen. Und Sie haben vor allen Dingen darauf aufmerksam gemacht, dass wir eine europäische Öffentlichkeit brauchen, in der die Mehrwertsituation Europas diskutiert wird und in der natürlich das, was Sie fordern nämlich mehr Kompetenzen an die europäischen Institutionen abzugeben, angesichts der Zukunftsherausforderungen auch mit legitimatorischen Bemühungen begleitet werden muss.

Da sind wir nun mitten in unseren Parlamentarismuskursen, und da haben wir natürlich dann die Frage: Wenn die nationalen Parlamente sozusagen Kompetenzen und Souveränitäten verlieren, wachsen die den europäischen Parlamentariern zu oder wo gehen sie hin? Die Macht des Parlaments in Europa, Herr Maurer?

Prof. Dr. Andreas Maurer:

Ja, vielen Dank, Herr Professor Oberreuter. Liebe Frau Präsidentin! Verehrte Abgeordnete und liebe Kollegen, ich möchte mich bei dem Begriff der Macht gar nicht groß aufhalten; darüber kann man lange diskutieren: Wie kommt man zu diesem Begriff? Dahinter steckt nichts anderes – ich war in den 5- und 3-Prozentverfahren des Verfassungsgerichts

Sachverständiger des Gerichts nicht irgendeiner Partei und habe das Gericht absichtlich mit diesem Begriff zu ärgern versucht, sozusagen: Ihr habt es hier mit einem Parlament zu tun, was verglichen mit vielen nationalen Parlamenten wenn man es einmal so herum macht, nicht das Europäische Parlament an den Standards der nationalen Parlamente zu messen, sondern die nationalen Parlamente an den entwickelten empirischen Standards des europäischen Parlaments zu messen sehr viel machtvoller ist, als viele nationale Parlamente tagtäglich sind.

Ich glaube auch, dass die Gerichte das verstanden haben. Das Problem ist nur, wenn sie dann ihr Urteil niederschreiben: Der Adressant ist ja nicht Strasbourg oder Brüssel, sondern ist eben die deutsche Öffentlichkeit, die, glaube ich, große Schwierigkeiten damit hätte, zu verstehen, dass es hier eigentlich um ein Parlament geht, wie Sie es einleitend auch richtigerweise dargestellt haben, das man an den nationalen Standards sowohl der geschriebenen Verfassung als auch der gelebten Verfassung nicht messen kann, was eben ein selbstständiges Parlament ist. Stellen Sie sich vor, Sie würden einer deutschen Bevölkerung klar zu machen versuchen, dass wir es eher mit einem Parlament zu tun haben, was dem US-Kongress oder dem Schweizer Bundesrat näher ist als irgendeines unserer nationalen Parlamente. Damit hätten selbst die Europaabgeordneten große Schwierigkeiten.

Ich möchte auf das Parlament eingehen, vor allem im Hinblick auf eine Frage: Was sind die Bedingungen dieser Macht? Macht verstanden als die Durchsetzungsmöglichkeiten des Parlaments gegenüber den anderen Akteuren, insbesondere Kommission und Parlament. Was konturiert eigentlich diese Frage? Wann kann sich das Parlament unter welchen Bedingungen durchsetzen?

Da stehen wir vor einem großen Dilemma: Auf der einen Seite das, was gegenwärtig, im jetzigen Wahlkampf gespielt wird, eben der Versuch, sehr stark zu politisieren, zu personalisieren und zu antagonisieren und daraus die Hoffnung abzuleiten, dass das nicht nur die Wahlmobilisierung erhöht, sozusagen mehr Leute zur Urne bringt, sondern dieses Parlament auch stärker als politisches Parlament wahrgenommen wird und auf anderen Seite die empirische Erfahrung als empirisch gesättigtes Datum, dass das Parlament dann, wenn es als politisiertes, antagonisierendes Parlament auftritt, eher schwach ist.

Ich werde versuchen, in den Lösungsansätzen am Schluss die eine oder andere Idee zum Besten zu geben, wie man damit umgehen kann. Ich werde zunächst auf die Anreizstruktur der Politikgestaltung selbst als eine der wesentlichen Funktionen eingehen, die effektive Nutzung dieser Politikgestaltungsstrukturen in den Jahren seit der einheitlichen

Europäischen Akte kurz beleuchten, die Effekte des Funktionsmanagements innerhalb des Parlaments darstellen und da vor allem die Frage: Wie geht man eigentlich mit diesem Konflikt um, einerseits parteipolitisieren zu wollen, um attraktiv in den Wahlkreisen zu sein, andererseits insbesondere gegenüber dem Ministerrat als schlagkräftiger Akteur auftreten zu müssen und da sozusagen die parteipolitischen Differenzen häufig besser aufzugeben, weil die vom Ministerrat dann auseinanderdividiert werden? Ein Konflikt zwischen Demokratie und Transparenzgebot und den Effizienzstandards, die sich das Parlament selbst setzt, was ich komisch finde, weil ich in der Literatur bisher noch keinen Hinweis gefunden habe, dass Parlamente effizient sein müssen. Ganz im Gegenteil, Parlamente sollen ja eher Sand im Getriebe sein. Umso verwunderlicher ist es, dass das Europäische Parlament eines der wenigen Parlamente ist, die es für extrem wichtig erachten, auch sehr effizient zu sein, effizient in dem Sinne: Wir müssen schnell entscheiden! Das muss alles flott über die Bühne gehen! Denn: Wir werden auch daran gemessen. – Hintergrund ist der Vorwurf, dass das in Europa extrem lange dauert. Empirisch – werden wir sehen – ist das Quatsch. Gesetzgebungsverfahren dauern in der EU nicht viel länger als hier im Deutschen Bundestag oder im Österreichischen Nationalrat. Aber der Vorwurf sticht zunächst einmal, und vor diesem Vorwurf kuschen die Abgeordneten sehr schnell und glauben halt, sie müssen vor allem schneller agieren, als es meiner Ansicht nach notwendig ist.

Dann wollte ich ein paar Perspektiven aufzeigen. Ich dachte, wir könnten hier eine Powerpointpräsentation einsetzen. Das ist nicht möglich, also gehen Sie die Abbildungen bitte auf dem Papier durch.

Die primären Anreizstrukturen zeigen die ersten beiden Folien. Was ich einfach nur gemacht habe, ist, die einzelnen Verträge seit der EGKS – da spielt das Parlament noch keine Rolle , also vor allem seit dem EWG-Vertrag daraufhin abzuzählen, wenn ich als unabhängiges Datum die Rechtssetzungskompetenzen des Ministerrates nehme. Ohnedem geht gar nichts, abgesehen von der Wettbewerbskontrolle. Also wenn man die Fusionswettbewerbskontrollen herausnimmt: Ohne den Ministerrat können Sie keine Gesetze in der EU beschließen.

Wenn ich das als unabhängiges Datum nehme, dann wäre zu schauen: In welcher Form ist das Parlament bei diesen Gesetzgebungszuständigkeiten des Ministerrates beteiligt? Das fängt an bei der Nichtbeteiligung, das ist die orangefarbene Säule auf der Abbildung. Die nimmt auch stetig zu; das wird häufig unterschlagen. Der Verfassungsvertrag hätte eine Trendwende eingeleitet. Der Lissabonner Vertrag hat die Zahl der Nichtbeteiligung des Europäischen Parlaments an Beschlüssen des Ministerrates dann doch wieder erhöht. Die Information, die Unterrichtung – das Europäische Parlament wird unterrichtet , die Konsultation, die seit 1979 eben auch eine besondere Bedeutung erlangt hat, das

Mitentscheidungs- oder ordentliche Gesetzgebungsverfahren und das Zustimmungsverfahren.

Diese beiden Grafiken zeigen, dass nicht nur das Angebot des Vertrags, der geschriebenen Verfassung, die Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse der EU in Form des Mitentscheidungs- oder ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu erlassen, vor allem zwischen Nizza und Lissabon dramatisch gestiegen ist, sondern dass auch die Zahl der Nichtbeteiligung immer mit dem Machtzuwachs, dem theoretischen Machtzuwachs des Parlaments gestiegen ist, dass es da keinen Austausch gegeben hat, sondern es bei neuen Kompetenzübertragungen, hier vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, zunächst einmal nicht dazu kommt, dass verloren gegangene Kompetenzen der nationalen Parlamente gleich im ersten Zug sofort dem Europäischen Parlament übertragen werden, sondern in Brüssel zunächst einmal beim Ministerrat landen und dann sozusagen zeitlich versetzt das Europäische Parlament da mitwirkt, wobei wir schon seit vielen Jahren darauf warten, dass dieses Nachsetzen auch wirklich eintritt. Das ist ein Bereich ähnlich wie die Wirtschafts- und Währungsunion oder ein Bereich wie die flexible Zusammenarbeit in verstärkter Kooperation, in der das Europäische Parlament eher Zuschauer ist.

Das zu diesen Anreizstrukturen; mehr muss man dazu im Prinzip nicht sagen. Interessanter ist eher: Wie wird das eigentlich effektiv genutzt? Dazu zunächst einmal ist der allgemein Kontext – auf den müssen wir nicht weiter eingehen, wenn man sich auch im Anschluss zu Luc Frieden – darüber streitet: Wie viel Kompetenzen maßt sich die Europäische Union an, und ist das nicht zu viel und sollten wir uns auf die Mitgliedsstaaten zurückbesinnen? All die Diskussionen, die in Großbritannien, in den Niederlanden sehr heftig geführt werden hier in Deutschland leider Gottes auch, nur meistens versteckten sich die Deutschen dann eher hinter den Briten und den Holländern über Kompetenzrückbau – was Sie an der Grafik sehen, einfach nur eine gemessene Zahl der rechtlich verbindlichen Akte von 1952 bis 2012. Zum einen war die Gesamtzahl der Akte bis in die 80-er Jahre sehr niedrig und ist dann in den 80-er Jahren insbesondere im Zuge des Binnenmarktprogramms der einheitlichen Akte zunächst sprunghaft angestiegen, bis zur Osterweiterung, wo es im Prinzip um ein Niveau gependelt hat. Trotzdem wurde jedes Jahr seit Maastricht immer wieder behauptet: Das ist zu viel, die maßen sich zu viel an. – Die Empirie sagt etwas anderes. Die Empirie sagt: Nein, das pendelt im Prinzip um einen Status quo, der mehr oder weniger gleich geblieben ist.

Dieser Peak, den Sie da sehen, der dann auch wieder dramatisch abfällt, ist die Osterweiterung. Die Osterweiterung ist von einer Vielzahl von Akten begleitet, in denen im Prinzip nicht kreativ über neue Gesetze nachgedacht worden ist, sondern vor allem vorhandene europäische Rechtsordnung an die neue Zahl der Mitgliedsstaaten angepasst wurde. Das waren viele technische Akte. Die haben mit originärer Rechtssetzung eigentlich

nichts zu tun. Nimmt man da nur die verbindliche Rechtssetzung vom Ministerrat und Parlament heraus, ist das deutlich zu sehen, bestätigt sich das. Es gibt einmal diesen Peak 2007/2008, dann fällt das ab. Wir bewegen uns gegenwärtig in einem leicht steigenden Trend, der aber eher dem Pendeln entspricht, das wir in den 80-er/90-er Jahren sehen. Das nur als Rahmendatum.

Interessanter sind dann diese beiden Bilder: Grafiken über die effektive Beteiligung des Europäischen Parlaments am Zustandekommen von europäischem Sekundärrecht. Die erste sozusagen das, was ich seit 1993 immer wieder gemacht habe, die kennen die meisten, das ist einfach nur fortgeschrieben – zeigt die real ermittelbare Zahl der verschiedenen Beteiligungsformen, wenn man als unabhängiges Datum Entscheidungen des Ministerrates nimmt. Das ist insofern etwas überraschend, als uns in der Öffentlichkeit, auch im Wahlkampf natürlich die Bürger mit dem konfrontieren, was vor allem Elmar Brok, Jo Leinen auch schriftlich zum Besten gegeben haben: Parlament ist mittlerweile in 80 Prozent aller Fälle qua Mitentscheidung beteiligt oder seit Lissabon wird nichts mehr ohne das Europäische Parlament entschieden. Das ist Quatsch. Nicht nur, dass die geschriebene Verfassung ein anderes Bild darstellt, sondern auch der Alltag von Parlament und Ministerrat gibt etwas anderes her. 2007 und 2008 wurde durch die Osterweiterungsakte ein Niveau von 54 Prozent an Mitentscheidungsverfahren erreicht. Das ist dann sehr stark gesunken, und gegenwärtig ist man bei einer Zahl nahe 50 Prozent. Das ist wenig, wenn man jetzt einmal isoliert und sagt: Der Rat erlässt ja eine ganze Reihe von Akten, an denen das Parlament nicht beteiligt werden will, die er auch aus sich heraus beschließt, in denen die Kommission überhaupt keine Initiativen erlässt.

Das nächste Bild sagt: Man isoliert aus der Zahl der Rechtsakte des Ministerrats all diejenigen heraus, die auf einer formellen Initiative der Europäischen Kommission beruhen. Dann sieht das etwas anders aus. Dann ist die Quote der parlamentarischen Mitentscheidung mit zuletzt 67 Prozent nahe bei den 80 Prozent von Jo Leinen und Elmar Brok. Es sind keine 80, aber es ist nahe dran. Nicht nur formal, sozusagen von der Verfassung her, vom Vertrag her und im parlamentarischen Alltag oder im Alltag der Europäischen Union ist zumindest einmal statistisch ermittelbar, dass das Europäische Parlament über die Mitentscheidung in mehr als 50 Prozent aller Fälle europäischen Sekundärrechts mittlerweile beteiligt wird. Das ist das eine.

Das andere, was auffällt, was auch mich überrascht hat, ist, dass die Zahl der einfachen Konsultationen, also obligatorisches Anhörungsverfahren, dramatisch gesunken ist. Das ist die rote Säule auf der Abbildung, die über die Jahre immer relativ stabil war und dann schon mit dem Vertrag von Nizza und seit dem Vertrag von Nizza dramatisch abfällt. Das Konsultationsverfahren fristet heute ein Schattendasein, im Gegenzug nimmt die Zahl der



Zustimmungsverfahren dramatisch zu. Da sehen Sie vor allem den Effekt des Lissaboner Vertrages, dass mit Lissabon über die neuen Artikel 207 und 218 kein internationales Abkommen mehr ohne die Zustimmung des Europäischen Parlaments durchgeht, und das sind viele. Das Parlament selbst war überrascht, wie viele Akte zustimmungspflichtig sind: all die Rohstoffabkommen, einfache Rohstoffabkommen, Zuckerabkommen, Bananenmarktabkommen usw., die das Parlament nie wahrgenommen hat, die aber auf einmal alle im Europäischen Parlament landen, über die das Parlament beraten muss. Es sind also nicht nur ACTA und Swift, sondern es ist eben eine ganze Menge an produktspezifischen Akten.

Wie geht das Parlament damit um? Es ist die eine Sache, dass Abgeordnete immer wieder nach außen tragen, wie viel sie jetzt dürfen, sozusagen wie mächtig sie sind, aber größere Schwierigkeiten damit haben, dass aus der Mitentscheidung automatisch auch Mitverantwortung folgt.

Die drei Jahre vor Innsbruck war ich von der Stiftung Wissenschaft und Politik ans Parlament ausgeliehen und habe vor allem im Sekretariat des Handelsausschusses gearbeitet. Einer meiner Jobs für die gesamte Generaldirektion war, Abgeordneten, Fraktionsbeamten der Ausschüsse, die aus Lissabon großen Nutzen gezogen haben also Agrar, Fischerei, Handel und der Libere-Ausschuss(?), also bürgerliche Freiheiten immer wieder Seminare unter dem Stichwort „Codecision und Coresponsibility“ anzubieten. Wie gesagt: Ihr habt nicht nur mehr Macht, und das ist auch toll, aber ihr habt jetzt auch Verantwortung dafür! Damit haben viele Abgeordnete nach wie vor ein großes Problem, dass das, was sie da treiben, eben nicht mehr in der Form funktioniert: „Na Gott, wir formulieren einfach einmal Änderungsanträge, die geben wir dann auch nach außen. Was daraus wird, ist im Prinzip unerheblich, weil, das macht dann irgendwie das Generalsekretariat; wir selber müssen ja keine eigene Pressearbeit machen.“ Es geht heute in der Agrarpolitik kein Beschluss mehr durch, den das Europäische Parlament nicht zu gleichen Teilen mit dem Ministerrat trägt, und das ist vielen Abgeordneten bis heute nicht klar.

Auch in der Handelspolitik ist vielen Abgeordneten in den betroffenen Ausschüssen nicht klar, dass sie auch wirklich dafür verantwortlich zeichnen, was da passiert, und nicht nur lauthals in der Landschaft herumkrakeelen können, wie schlimm das alles ist, die Globalisierung usw., sondern sie haben heute eben nicht nur die Macht, sondern auch die Verantwortung, diese Globalisierung zu gestalten. Da gibt es viele, die ein Problem damit haben.

Wie gehen sie damit um? Das eine ist, sich zunächst einmal darauf zu konzentrieren: Wer ist denn eigentlich unmittelbar von dieser formalen Machterweiterung qua Mitentscheidungsverfahren betroffen? Welche Ausschüsse sind in diesem ordentlichen Legislativverfahren relativ stark? Sie sehen das auf der 8-er Folie: Es gibt eine Familie von Ausschüssen, die traditionell, seit Maastricht sehr intensiv daran beteiligt ist. Das ist vor allem der Umweltausschuss, dann eben das, was heute der Binnenmarkt- und Verbraucherausschuss ist; das ist neu zusammengestrickt worden. Das ist der Transport- oder Verkehrsausschuss seit dem Vertrag von Amsterdam, ein Ausschuss für bürgerliche Freiheiten seit dem Vertrag von Amsterdam, das ist so die Gruppe, die sehr stark beteiligt ist und dann seit Lissabon – das sind die starken schwarzen Säulen auf der Abbildung – mehr oder weniger von Null auf X, also auf zwanzig und mehr (gewachsen sind), der Fischerei- und der Landwirtschaftsausschuss, der Handelsausschuss, die extrem von Lissabon profitieren, aber auch extrem unter Druck geraten sind, plötzlich mit diesen neuen Aufgaben überhaupt zurechtzukommen und da ihr Management einzuführen.

Wie wird im Parlament gemanagt? Wie gehen die damit um? Es gibt einfach ein größeres Volumen an Rechtsakten, die bearbeitet werden müssen. Die EU kann viel machen, aber was sie bis heute nicht gemacht hat, ist, die Zahl der Stunden eines Tages oder die Zahl der Wochentage – und damit der Tage eines Jahres – zu ändern, sondern das sind eben 24 Stunden und fünf Arbeitstage. Das heißt, in dieser Zahl muss alles bewältigt werden, inklusive dessen, was Abgeordnete aus sich heraus gern machen wollen. Und nicht alle Abgeordneten im Europäischen Parlament verstehen sich als Gesetzgeber und Gesetzgeberinnen, das darf man auch nicht vergessen.

Ein Großteil der Abgeordneten aus Osteuropa sieht sich eher ähnlich wie die Briten als Abgeordnete von Redeparlamenten, das heißt, sie legen großen Wert darauf, dass sie nach wie vor die Funktion der Interaktion und Kommunikation wahrnehmen können. Sie spiegeln über parlamentarische Anfragen, Eigeninitiativresolutionen, einfach Anträge und erfüllen nicht unbedingt diese Funktion „Ich agiere als Berichterstatter oder Berichterstatterin in der Gesetzgebung und trete dann auch in der Öffentlichkeit extrem zurück“, denn: Wenn jemand als Berichterstatter in so einem Verfahren arbeitet, stellt er fest: Die meisten dieser Verfahren sind nicht sexy, sie sind extrem technisch. Sie werden in der Öffentlichkeit während der Verhandlung nicht wahrgenommen.

Zu den Sternstunden des europäischen Parlamentarismus gehört, wenn Sie Abgeordnete wie Frau Roth-Behrendt aus Berlin haben, die in der Lage ist, aus einer sehr komplizierten technischen Richtlinie wie der Kosmetikrichtlinie und ihrer Kodifikation den politischen Gehalt herauszuziehen und den selbstständig unabhängig von der Pressemitteilung des Sekretariats zu politisieren. Aber das sind Sternstunden. Dagmar Roth-Behrendt kann das,

konnte das, ist leider raus. Die meisten Abgeordneten sind sich entweder zu schade dafür, sind zu bequem oder können es eben einfach nicht, aus den technischen Vorschriften, die sie errungen haben, eine politische Message abzuleiten. Damit haben sie große Schwierigkeiten.

Was sie machen, um mit diesem Problem der Masse zurechtzukommen, ist, zu einem größeren Anteil die Verfahren in den sogenannten Trilogverfahren vor der 1. Lesung des Europäischen Parlaments abzuschließen. Die Parlamentarier sind auch sehr stolz darauf auch Martin Schulz wirbt damit, wie effizient das Parlament ist, wie viele Verfahren heute in 1. Lesung abgeschlossen werden. In Englisch wird das dann auch noch verkürzt und auch falsch als „early agreements“ dargestellt, als die Unterstellung: „Alles, was in diesem Trilogverfahren verabschiedet wird, geht schneller.“ – Das ist auch Unsinn.

Was passiert in diesen Verfahren? Das ist ein Problem bisher. Das Parlament zeichnet sich auch im Vergleich zum Bundestag dadurch aus: Grundsätzlich ist im Parlament alles öffentlich. Der Ausnahmefall ist die nichtöffentliche Sitzung. Die Trilogsitzungen sind nichtöffentlich. An dem, was das Parlament selbst immer lautstark kritisiert die Nichtöffentlichkeit, die Geheimniskrämerei des Ministerrats und seiner Arbeitsgruppen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter, wirkt das Parlament in diesen Verfahren selbst aktiv mit. Trilogverfahren laufen hinter geschlossener Tür. Selbst bei den Abgeordneten und ihren Mitarbeitern gibt es extreme Restriktionen, wer daran teilnehmen kann außer denen, die unmittelbar davon betroffen sind. Und es gibt einen immer größeren Teil in der jetzt laufenden Legislaturperiode bei der letzten Zählung 80 Prozent aller ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, die in diesem Stadium in diesen Trilogen abgeschlossen werden.

Trilog heißt: Parlament, Kommission, Ministerrat – nicht Ministerrat als Ganzes, sondern in der Regel nur die Ratspräsidentschaft, Parlament nicht als Ganzes, sondern nur der betroffene Ausschuss, und die Kommission eben, die betroffene Generaldirektion. Das ist eine sehr nette Atmosphäre, in diesen Trilogen zu arbeiten. Aber wenn man einmal selbst daran teilgenommen hat, weiß man: Es ist nicht so, dass in diesen Trilogverhandlungen das Parlament mit all seinen Ideen und Änderungsvorstellungen durchkommt und sie auch vorstellt. Das würde ich auch nicht erwarten.

Was aber das Parlament eben auch häufig macht und das wird es nach außen natürlich nie darstellen: Es wird in diesen Trilogveranstaltungen häufig vom Ministerrat insbesondere dann, wenn es technisch wird über den Tisch gezogen. Das merkt keiner. Und sowohl der Ministerrat als auch das Parlament kommen aus dem Trilog heraus und können halt der Öffentlichkeit gegenüber darstellen, dass sie beide gewonnen haben. Das ist ein Problem,

und Sie können das nur überprüfen, wenn Sie per Hand die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments vor dem Trilog mit dem Endresultat vergleichen.

Ich habe das jetzt auf Anfrage der ARD einmal nur für den Umweltausschuss für die vergangene Legislaturperiode gemacht und festgestellt: In einem Drittel aller Fälle setzt sich das Parlament zu 100 Prozent durch, zu etwa einem Drittel verliert es zu 100 Prozent, und zu etwa einem Drittel einigt man sich auf einen Kompromiss. Und dieses eine Drittel des Kompromisses sind eher Kompromisse, die vom Ministerrat vorformuliert werden und nicht vom Europäischen Parlament. Aber das Parlament versucht eben, darüber mit diesen neuen Zuständigkeiten klar zu kommen.

Daraus leitet sich zunächst einmal etwas ab, was ich Demokratieeffizienzdilemma nennen würde. Auf der einen Seite versucht das Parlament nach außen darzustellen, dass es mit dieser hinzugewonnenen formalen Macht dahin gehend sehr gut umgehen kann, dass es in der Lage ist, Rechtsakte schnell abzuschließen. Sie sehen aus diesem Verlaufsdiagramm, dass die Dauer an Mitentscheidungsverfahren über die Zeit zunächst in einem Zeitraum von 1993 bis 1999 im gleitenden Durchschnitt zurückgegangen ist; man kann ja die Punkte anschauen. Seitdem oszilliert das aber.

Wenn Sie dann in die nächste Grafik schauen, nur die Rechtsakte einmal daran messen, wie lange es dauert vom Kommissionsvorschlag bis zur ersten Lesung des Parlaments und dem Kommissionsvorschlag und dem gemeinsamen Standpunkt oder der ersten Lesung des Ministerrats, dann sehen Sie, dass die Dauer der ersten Lesungen, also der Trilogverhandlungen, mit ihrer immer häufigeren Nutzung in Trilogsitzungen, angestiegen und mittlerweile auf einem Niveau ist, was sich durchaus mit der Dauer von Verhandlungen vergleichen lässt, die wirklich formal noch mit erster, zweiter und dritter Lesung, großem Vermittlungsausschuss usw. abgeschlossen werden. Ich sehe eigentlich kein großes Argument dafür, wenn im Parlament immer begründet wird „Naja, wenn wir das wirklich ausreizen und bis zur dritten Lesung verhandeln, dann dauert das alles viel zu lange.“ Empirisch gesehen sind die heutigen ersten Lesungen nicht viel kürzer als die heute noch stattfindenden seltenen Fälle von dritten Lesungen.

Hinzu kommt: Je mehr Lesungen es gibt, desto höher ist der Anteil, in denen sich das Europäische Parlament zu hundert Prozent durchsetzt – das darf man nicht vergessen, weil das Parlament dann ständig wieder nachtritt und bei bestimmten Änderungsanträgen auch einfach sagt „Na gut, die haben wir sowieso nur so in dem Paket drin gehabt; wir haben noch fünfzig, die sind uns wirklich wichtig.“ und bei den fünfzig dann aber auch wirklich daran

festhält und dem Ministerrat einfach droht und sagt: „Wenn ihr uns da nicht entgegenkommt, dann scheitert das Verfahren komplett!“ Saatgutrichtlinie oder Ähnliches. Das ist ein Problem, und zum Glück hat das Europäische Parlament das selbst erkannt, sozusagen in der Reform der Geschäftsordnung, zieht dann sozusagen nur die Berichterstattter aus seiner Begründung, der sich damit selbst konfrontiert sah Frage der institutionellen Verhandlungen und Vereinbarungen im Gesetzgebungsverfahren , und er meint damit eben diese Trilogverhandlungen, durch die Grundsätze der Offenheit und demokratischen Rechenschaftspflicht, verknüpft mit der repräsentativen Demokratie. Jetzt kommt's: Das fehlt leider Gottes bei allen Wahlplakaten : Wenn die Wähler nicht wissen können, was ihre gewählten Vertreter gesagt und wie sie abgestimmt haben, werden sie nicht in der Lage sein, sie bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen.

Das ist ein großes Problem. Das Parlament mag extrem effizient sein, aber ich weiß als Wähler nicht, was eigentlich dahintersteht, wie die Abgeordneten oder die Partei, die ich gern wählen würde, sich im Trilog wirklich verhalten werden. Ich muss es per Hand abzählen, das ist ein sehr mühsames Geschäft. Für die etwa fünfzig Umweltakte habe ich mit drei Mitarbeitern eine Woche inklusive der Nächte gebraucht; das ist ein Haufen Kram.

Was das Parlament Ende letzten Jahres gemacht hat, ist, den Artikel der Geschäftsordnung zu den Trilogen dahin gehend zu ändern, dass es ein paar verbindliche Regeln darüber aufstellt, wie eigentlich Mandate für Trilogverhandlungen beschlossen und wie sie nach außen getragen werden. Das ist nicht viel.

Das Problem ist natürlich auch, wie Sie feststellen, wenn Sie das durchlesen: Es findet jetzt sehr viel an intraparlamentarischer Veröffentlichung der Mandate statt. Auch das ist schon einmal was: dass wenigstens die anderen Abgeordneten wissen, was der Ausschuss da eigentlich treibt, weil: Das war bis dahin auch nicht unbedingt bekannt.

Was allerdings nach wie vor fehlt, ist, dass solche Mandate – die Mandate sind im Prinzip die Beschlüsse fürs Plenum in der ersten Lesung – auch der Öffentlichkeit gegenüber zum Besten gegeben werden. Das Parlament hat damit ein Problem, weil der Ministerrat das natürlich auch nicht macht. Beim Ministerrat wissen wir überhaupt nicht, wie das Mandat zustande kommt. Die Präsidentschaft hat eins, sie hat einen Text. Wie dieser Text entsteht, weiß kein Mensch.

Das zweite Dilemma – das hat etwas damit zu tun – ist das zwischen der Funktion des

Parlaments als politischer Arena, Auseinandersetzung von aggregierten Gesellschaftskonflikten auf der einen Seite und der Wahrnehmung, auch der Selbstwahrnehmung des Parlament, ein schlagkräftiger Akteur zu sein, also das, womit wir in der Regel bei den Wahlen auch immer werben: „Wählen Sie das Parlament, weil es ein starkes Parlament ist!“ – National würden Sie damit natürlich niemanden hinterm Ofen hervorlocken: „Das Europäische Parlament!“ – Viele glauben immer noch, dass das sticht.

Das ist ein großes Problem, weil die Fraktionszusammensetzung des Europäischen Parlaments eine parteipolitische Sortierung des Parlaments, die Möglichkeit der Etablierung klassischer, in unserer Lebenswelt als normal empfundener Koalitionen „Links plus X“, „Rechts plus X“ nicht zulässt. Sie sehen das auf dieser Tabelle der Koalitionsmöglichkeiten, die sich den beiden großen Fraktionen eröffnen, wenn sie nicht als Große Koalition in Erscheinung treten wollen. Theoretisch hätte die EVP in der jetzigen Legislaturperiode eine Möglichkeit, eine halbwegs klassische, bekannte Koalition zu bilden, wie für EVP die Konservativen aus Großbritannien und X, und die Liberale Fraktion wären bei 54 Prozent, hätten also die Mehrheit, die zumindest bei der ersten Lesung notwendig ist.

Die Sozialdemokraten haben ein großes Problem. Selbst, wenn sie ständig rüber bis zur kommunistischen Fraktion gingen, hätten sie noch nicht 50 Prozent, sondern bräuchten einen Partner aus einem Lager, mit dem sie normalerweise nicht arbeiten würden – das würde man jedenfalls nicht erwarten, in dem Fall zum Beispiel die EZR, um überhaupt über die 50 Prozent zu kommen.

Nun ist das eine theoretische Mehrheit. Wir dürfen nie vergessen: Die Fraktionsdisziplin im Europäischen Parlament ist bei weitem nicht so groß, wie wir das aus dem Deutschen Bundestag kennen. Sie haben immer Abtrünnige, und diese Abtrünnigen müssen Sie kompensieren. Das heißt, auch die EVP schießt nicht strategisch darauf, zunächst einmal diese Koalition zu bilden, die sie theoretisch hat, sondern wird immer schauen: Wir brauchen mehr. Aus einem ganz einfachen Grund, und da kommt das Akteursproblem hinein: Es hilft ja nichts, wenn das Parlament in den Verhandlungen mit dem Ministerrat mit 54 Prozent auftritt. Für den Ministerrat heißen 54 Prozent Parlamentsmehrheit nichts anderes als: Aha, 46 Prozent sind schon einmal auf unserer Seite – wie viel Abgeordnete müssen wir noch gegeneinander aufbringen, um die 54 Prozent kaputt zu machen? Und das erleben wir auch: Je geringer die Mehrheiten sind, mit denen das Parlament in die Mitentscheidungsverhandlungen, in die Trilogie hineingeht, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Parlament sich durchsetzt. Die Schattenberichterstatter fallen sich dann gegenseitig in den Rücken, machen Vorverhandlungen mit einzelnen Leuten aus dem Ministerrat und scheitern. Das ist der eigentliche Grund, warum das Europäische Parlament von sich aus immer bestrebt ist, sehr, sehr große Mehrheiten zu bilden, vor allem

dann, wenn es um Gesetzgebung geht.

Wenn Sie einmal das empirische Datum sehen – was ist die am häufigsten vorkommende erfolgreiche Mehrheit im Parlament? , dann werden Sie feststellen, es sind alle: Es sind Abgeordnete aus allen Fraktionen, die einen Beschluss mittragen – mit vielen Abtrünnigen. Und es gehört im Europäischen Parlament nicht zu den Ausnahmetatbeständen, dass ein kommunistischer Abgeordneter aus Griechenland mit einem CSU-Abgeordneten aus Bayern und einem ALDE-Abgeordneten aus Dänemark einen gemeinsamen Änderungsantrag formuliert. Das ist nicht die Regel, aber es ist nichts Besonderes, das passiert. Das führt dazu, dass dann die Abgeordneten aus allen Fraktionen versuchen, sozusagen ihre Footprints in der Position des Parlaments zu hinterlassen, und dann natürlich auch die Entscheidung am Schluss mittragen. Wenn der Chairman fragt: Stimmen Sie der so geänderten Fassung der Parlamentsentschließung zu?, dann heben alle die Hand, sozusagen: Wir sind ja irgendwie alle drin. – Und das kann man dem Ministerrat gegenüber sehr hart kommunizieren und sagen: Hier sind fünfzig Änderungsanträge, bitte vergessen Sie nicht: 80 Prozent der Abgeordneten stehen dahinter. Und jetzt versuchen Sie einmal, uns auseinanderzuidividieren! – Das verschafft dem Parlament auch sehr viel Selbstdisziplin.

Das Problem ist nur, und das macht das Dilemma: Dieser Akteurserfolg lässt sich im Wahlkampf, in dem die Parteien alleine stehen, keinem vermitteln. Kein CSU-Abgeordneter könnte seinen Leuten im Bierzelt halbwegs glaubhaft vermitteln, warum er im Europäischen Parlament mit den Feinden der Linken und der WASG stimmt. Nie im Leben! Das wäre undenkbar. Das ist ein großes Problem, dass die Abgeordneten das, was sie über vier, fünf Jahre im Parlament treiben und auch als Problem reflektieren – sozusagen den Spagat , nicht aushalten und nicht in der Lage sind, dann darüber hinwegzugehen. Das ist die Frage von Emotionalität und Rationalität, zu sagen: Okay, so arbeiten wir. Wie ich es verkaufe, ist eine ganz andere Geschichte. – Sie versuchen, im Verkauf nicht immer wieder darauf hinzuweisen, dass man effektiv als übergroße Koalition auftritt.

Was heißt das? – Damit komme ich zum Schluss. Zwei Thesen: Das eine ist, dass dieser gegenwärtig von Martin Schulz, Jean-Claude Juncker und einigen anderen sehr stark prononcierte Wunsch nach parteipolitischer Antagonisierung das Parlament nachhaltig schwächen wird. Es stimmt: Diese parteipolitische Antagonisierung erhöht auf jeden Fall die Wahlmobilisierung und stärkt die Kommunikations- und Repräsentationsfunktion. Dahinter steckt schon: Man will eben einfach, dass die Leute überhaupt zur Wahl gehen und wissen, warum sie zur Wahl gehen. Und es ist wahrscheinlich einfacher, eine personalisierte, politisierte Wahlentscheidung zu treffen als eine, die mit diesem Abstraktionsgehalt umgehen muss.

Auf der anderen Seite führt es eben dazu, dass der Ministerrat schwache und parteipolitische eindeutige Mehrheiten zu seinen Gunsten nutzen wird und das Parlament immer wieder destabilisiert – das darf man nicht vergessen. Das sehen wir in der Empirie, und das würde bei der Realisierung eines parteipolitisierten Parlaments mit Mehrheit und Opposition usw. noch viel stärker zum Vorschein kommen. Die Trilogverhandlungen würden noch stärker genutzt, um das Parlament gegeneinander auszuspielen. Die Kommissionsvorlagen – das hat jetzt mit dem Parlament nichts zu tun, spielt aber natürlich mit hinein – werden noch inhaltsleerer, als sie ohnehin schon sind, weil sie zwischen Parlament und Rat ohnehin komplett zerrieben werden.

Zweites Ding – das hat etwas mit dem zweiten Dilemma Akteur und Arena zu tun: Die überparteiliche Konsensbildung stärkt das Europäische Parlament. Sie erschwert natürlich die Spaltung des Parlaments seitens des Ministerrates. Auf der anderen Seite schwächt es die Kommunikations- und Repräsentationsfunktion des Parlaments. Damit muss man umgehen. Ich habe dazu auch keine ideale Strategie, wie man damit umgehen kann, sondern im Prinzip drei Vorschläge, die ich unterbreiten würde:

Das eine ist, die Trilogverhandlungen massiv auf Ausnahmesituationen, Ausnahmesituationen dergestalt zu begrenzen: Nur dann, wenn es um Kodifizierung, sozusagen Aktualisierung, Anpassung, aber nicht um substanzielle Änderung von vorhandenem Recht geht, kann man in den Trilog gehen. Also Sommerzeitrichtlinie – da ändert man nichts, sondern man wiederholt im Prinzip das, was man letztes Jahr gemacht hat. Routinemaßnahmen, alles das, was alle paar Monate, alle paar Jahre sowieso gemacht werden muss, kann man im Trilog vereinbaren.

Das war auch die ursprüngliche Idee und das Motiv von Egon Klepsch, das überhaupt zu treiben. Klepsch ging es darum: Warum müssen wir auf die zweite Lesung warten, wenn wir nach zwei Wochen doch sowieso sehen, dass wir uns einig sind? Aber das ist heute nicht mehr das Motiv, das hinter dem Trilog steht.

Zweitens, die Abschaffung der informationellen Asymmetrie heißt: Wenn ich erwarte, dass das Europäische Parlament auch gegenüber der Öffentlichkeit seine Mandate und seine Position deutlicher zum Vorschein bringt, als es gegenwärtig der Fall ist – die Lobbyisten wissen wieder, was das Parlament will, weil sie im Ausschussraum sitzen, aber die Öffentlichkeit weiß es nicht, heißt das für den Ministerrat auch, dass er zumindest das Mandat, was die Präsidentschaft angeht, in den Händen hält ohne die Rückfallposition, das



ist natürlich Quatsch, die gibt das Parlament ja auch nicht preis, aber dass das Ausgangsmandat, was der Ministerrat, der Ratspräsidentschaft für Trilogie gibt, auch für die Öffentlichkeit einsehbar ist. Dann ist noch genügend Verhandlungsspielraum da, weil: Mit Rückfallpositionen kann man viel machen, aber die Ausgangsmandate sollten der Öffentlichkeit und insbesondere dem Europäischen Parlament gegenüber auch vermittelbar sein.

Das Dritte ist der Vorschlag: Wir brauchen sozusagen mehr Ruth Behrendts. Die Parteien und Fraktionen dürfen, können sich nicht auf die Arbeit der Generaldirektion Presse und Kommunikation verlassen, weil die das Parlament immer nur auf seinen Akteurscharakter reduzieren wird, weil die Presseabteilung keine Parteipolitik machen darf. Das kann nur von den Fraktionen, von den Parteien kompensiert werden, indem sie ihren eigenen Pressedienst machen, und den haben sie gegenwärtig gar nicht. Und dies geschieht auch dergestalt, dass sie zu ein und demselben Verfahren aus zwei verschiedenen Parteien unterschiedliche Messages hören. Das, was Luc Frieden in Luxemburg mit dem französischen und deutschen Fernsehen erlebt, erleben wir auch bei ein und demselben Verfahren zwischen Bundestag und Bundesrat. Gleiches Verfahren, beide haben gewonnen – mindestens einer muss lügen oder mindestens einer nimmt es etwas anders wahr. Aber das ist normal, das ist das, was die Leute in den Nachrichten interessiert: Wer hat wen ausgestochen? Das müssen die Parteien leisten, das kann nicht das Europäische Parlament als Akteur leisten. – Vielen Dank.

(Allgemeiner Beifall)

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Herr Maurer. Ich überlege gerade, ob das pessimistisch war, was wir gehört haben, oder optimistisch oder irgendwo dazwischen. Einfach war es nicht, zumindest, glaube ich, verstärkt es die Idee, dass es doch eine andere Institutionenfunktionalität in diesem europäischen Verbund und eine ganz andere Parlamentskultur gibt und dass vieles von dem, was in der Aktion geschieht, auch in sich widersprüchlich ist, und dass es nicht einfach ist, Strategien zu entwickeln, die – ich sage jetzt einmal nicht die Macht, sondern die Position des Europäischen Parlaments nach innen wie vor allen Dingen aber auch im Legitimationsprozess mit der politischen Öffentlichkeit untermauert. Manches, was auf der einen Seite positiv zu sein scheint, ist auf der anderen Seite wieder eher kontraproduktiv.

Herr Schorkopf, auch Sie haben ein weites Feld, wenn Sie über Erweiterungen und Legitimitätsprobleme nachdenken. Vor allen Dingen bekommen Sie auch zehn Minuten mehr als alle anderen.

Prof. Dr. Frank Schorkopf:

Um Gottes willen!

Herr Vorsitzender! Frau Vorsitzende Högl! Sehr geehrte Mitglieder des Bundestages! Meine Damen und Herren! Der Parlamentarismus in der Europäischen Union ist eine Erfolgs- und eine Fortschrittsgeschichte, so muss man zweifelsohne feststellen. Wir haben schon einiges davon gehört. Man sieht das daran, dass der berühmte Begriff der Gemeinschaftsmethode, um den in den letzten ein, zwei Jahren viel gerungen wird und – Herr Frieden hat das auch kurz angesprochen – für Wolfgang Schäuble die erstbeste Lösung in Abgrenzung der Unionsmethode die nur zweitbeste Lösung ist, heute auch mit dem Parlament identifiziert wird.

Während es diesen Begriff schon ganz lange, seit den fünfziger Jahren gibt, ist es heute so, dass der Kern der Gemeinschaftsmethode ist: Die Kommission schlägt vor, Rat und Parlament entscheiden mit qualifizierter Mehrheit über einen Rechtssetzungsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die Mitgliedsstaaten vollziehen in der Regel, und es gibt Rechtskontrolle vom EuGH, was wir gestern ja eindrucksvoll gesehen haben. Diese Gemeinschaftsmethode ist also mittlerweile ganz eng mit dem Europäischen Parlament verzahnt; wir haben Statistiken dazu gehört.

Das Parlament hat sich aber auch über die Jahrzehnte, wo es von der Versammlung zum Parlament geworden ist, strukturell etwa auch mit der Kreation der Kommission verkoppelt. Wir sehen ja gerade den nächsten Schritt, das Experiment jetzt im Wahlkampf. Aber schon jetzt ist es so, dass durch die Praxis der Anhörung, wie das Parlament das ausgestaltet hat, im Grunde genommen um das Parlament formal aber auch politisch kein Weg herumführt bei der neuen Kommission und sogar bis hinein in deren Zusammensetzung.

Und dann etwas, was wenig beachtet wird, was aber in der Praxis eine große Rolle spielt: Die

sogenannte Konventsmethode ist eigentlich gar keine. Wie kommen strukturelle grundlegende Vertragsänderungen heute zustande? Indem ein Konvent eingesetzt wird. Und aus wem besteht dieser Konvent? Überwiegend aus Parlamentariern.

Sie haben ja, Frau Vorsitzende, im Thema Ihres heutigen Abends „Parlament in der Europäischen Union“. Wir denken immer nur ans EP, die nationalen Parlamente spielen dabei auch eine gewisse Rolle. Ich komme darauf gleich zurück.

Die große Mehrheit in diesem Konvent sind Parlamentarier, nebenbei bemerkt ein Grund, warum man sich in den Referenden auch vor dieser Vertragsänderung fürchtet, weil man die natürlich nicht mehr im Griff hat und nicht weiß, was da herauskommt. Das haben wir beim Verfassungsvertrag eindrucksvoll gesehen. Es gibt aber die große Hoffnung auf eine noch stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments, besonders und dazu möchte ich mehr sprechen um die demokratische Legitimation und die Responsivität, also das politische Antworten des politischen Raums in einer europäischen Demokratie zu verbessern.

Diese Fortschrittsgeschichte ist ein großer deutscher Erfolg. Die Deutschen haben schon seit Jahrzehnten immer auf das Parlament gesetzt, weshalb wir auch 96 Abgeordnete haben. Die anderen kommen weit hinter uns. Nicht nur die Bevölkerungszahl ist ein Grund, sondern auch, weil die Deutschen es irgendwie mit dem Parlament haben.

Es gibt daneben – mein zweiter Punkt – aber auch noch eine wenig beachtete Parlamentarisierung. Ich hätte auch den Trilog angesprochen; dazu haben wir schon viel gehört; das schneide ich heraus, wobei das als Bemerkung zu Herrn Maurer – da natürlich ganz deutlich wird, wie stark der Parlamentarismus in der Europäischen Union praktisch ein Exekutivparlamentarismus ist. Das Strukturproblem ist, dass das Parlament sich als ein institutioneller Gegenspieler zum Rat sieht und nicht so sehr als ein Parlament, das sich untereinander streitet. Opposition und regierungstragende Mehrheit wird auch an diesem Trilog ganz deutlich. Man geht da hinein, und der Rat ist das andere, das Gegenüber.

Ich möchte etwas mehr über etwas sprechen, was kaum beachtet wird, nämlich wie das Parlament sich in der Parlamentspraxis also jenseits der vertraglichen Grundlagen im Grunde genommen einen Standpunkt erarbeitet. Und da spielen diese interinstitutionellen Vereinbarungen eine große Rolle. Die gibt es auch schon seit Jahrzehnten. Das EU-Recht erkennt die jetzt allerdings als möglich an, und da hat sich 2010 in einer Vereinbarung, die das Parlament mit der Kommission beschlossen hat – da geht es um das Kleingedruckte, die

Fußnoten des Alltags, wie diese Organe miteinander umgehen, faktisch eine in bestimmten Positionen ein Initiativrecht angeeignet. Es gibt in dieser institutionellen Vereinbarung eine Regelung, dass, wenn das Parlament einen Initiativvorschlag macht, die Kommission im Grunde sich selbst verpflichtet hat, das auch tatsächlich zu machen. Das ist natürlich spannend vor dem Hintergrund – ich hatte oben über die Gemeinschaftsmethode gesprochen, dass bei der Gemeinschaftsmethode, die ja alle verteidigen, im Kern das Initiativmonopol der Kommission eine Rolle spielt. Das heißt, selbst aus parlamentarischer Sicht bröckelt da etwas, ohne dass wir ganz genau wissen, in welche Richtung das geht.

Ich bleibe bei diesen interinstitutionellen Vereinbarungen und komme zum zweiten Beispiel, wo das Parlament sich eigentlich eine Veto-Position erarbeitet hat, und zwar zur Bankenunion, die ja noch nicht abgeschlossen ist. Sie hat drei Säulen. Eine ist rechtlich da, die andere ist politisch vereinbart.

In der ersten Säule bei dieser Bankenaufsicht, die institutionell bei der Europäischen Zentralbank angedockt ist, ist es auch so, dass sich das Parlament über die interinstitutionelle Vereinbarung mit der EZB, die im Oktober 2013 beschlossen worden ist, das Recht herausverhandelt, abgepresst hat, den Leiter und den stellvertretenden Leiter dieser Bankenaufsicht, die ja EZB-Beamte sind, zu billigen, also eigentlich ein Veto-Recht für die Besetzung dieser Position zu haben, wobei auch wieder wie bei der Kommission – Anhörungsverfahren stattfinden, dies also öffentlich geschieht. Das ist alles in detail geregelt, und ich kann Ihnen sagen, dass die EZB tief beeindruckt war von dem Feld, in das sie sich da in dieser Aushandlung begeben hat.

Dasselbe nicht mit dem Instrument der interinstitutionellen Vereinbarung, sondern klassisch über die Gemeinschaftsmethode ist bei der zweiten Säule, bei dem Abwicklungsfonds gerade geschehen. Das haben Sie hier sicherlich sehr intensiv verfolgt, nämlich die Frage, inwieweit dieser Abwicklungsfonds vergemeinschaftet werden kann. Da hatte der Rat ja nun völlig andere Vorstellungen und musste doch lernen gerade die deutschen Finanzminister, dass das Parlament da eine Veto-Position hat, weil nämlich ein Teil dieser zweiten Säule – nicht alles – über eine Verordnung geregelt wird, und diese Verordnung wird im Rahmen der Gemeinschaftsmethode erlassen. Das Parlament ist Veto-Spieler in diesem Zusammenhang, und so sieht nun auch der politische Kompromiss, den man da vor einigen Wochen vereinbart hat, deutlich anders aus als das, was der Rat sich zunächst einmal vorgestellt hat.

Insofern kann man konstatieren, dass durch das Ausnutzen des Zeitdrucks in dieser Krise,

aber sicherlich auch vor dieser diffusen Grundstimmung, dass europäischer Parlamentarismus irgendwie gut ist wenn ich das einmal so untechnisch sagen darf, also die Herzen schwingen so ein wenig mit den Europaparlamentariern , hier gewisse Strategien da sind, die die Position des Parlaments doch stark verbessern.

Das ist nicht nur eine Erfolgsgeschichte. Wenn man auf die mittelfristige Finanzplanung guckt, muss man natürlich auch sehen, dass die Mitgliedsstaaten sich letztendlich durchgesetzt haben. Das Parlament hatte da ganz andere Vorstellungen, konnte sich da aber nicht durchsetzen.

Das bringt mich zum dritten Teil – ich will noch eine These präsentieren; ich stelle die These kurz voran, damit Sie wissen, worüber ich sprechen möchte: Die EU ist heute für mich nicht das perfektionierte Modell supranationaler Demokratie, bei dem es jetzt aus dieser Fortschrittsperspektive immer noch um die Frage geht: Wie können wir das Parlament irgendwie besser ins Spiel bringen? Das ist für mich nicht die Leitfrage. Für mich ist die Gemeinschaftsmethode ein Stück weit – nicht überall – an ein Ende gekommen. Die Gemeinschaftsmethode hat ihre Leistungsgrenzen, wenn ich das etwas technisch sagen darf, erreicht, denn die Europäische Union ist kein wie ich das nenne politischer Primärraum. Das ist etwas kryptisch; ich werde versuchen, das in aller Kürze hier zu entwickeln.

Es gibt schon seit vielen Jahrzehnten eine intensive Debatte um das sogenannte Demokratiedefizit Europas. Es ist auch weiter da, und es findet auch eine solche Veranstaltung statt und vieles andere, was wir so sehen. Aber zweiter Hintergrund dieser Debatte, die trotz aller Änderungen weiter da ist, ist die bereits angesprochene Debatte auch um Gemeinschaftsmethode einerseits und Unionsmethode, sprich alles Intergouvernementale, Völkerrechtliche, andererseits, wovon wir in der Krise jetzt sehr, sehr viel gesehen haben und, denke ich, noch weitere Dinge sehen werden.

In dieser Debatte – das überlagert sich etwas – gibt es nun verschiedene Vorschläge, was man mit dem Parlamentarismus machen kann, die aus ganz verschiedenen Ecken kommen. Es wird vorgeschlagen, ein Eurogruppenparlament zu gründen, also nur Parlamentarier der 18 Euro-Staaten zu nehmen und eine Art Parlament des inneren Kreises, wenn man das so sagen könnte, zu bilden. Und natürlich muss man auch konstatieren: Warum sollte die britische Vorsitzende des Währungsausschusses eigentlich in Fragen der Euro-Krise mitreden, wo Großbritannien den Euro gar nicht hat, vielleicht nie einführen wird und vielleicht auch ganz andere Interessen dabei hat?

Der zweite Vorschlag, der da ist – das sind ja nur Wege, die angedacht sind, lautet, eine zweite Kammer neben dem europäischen Parlament einzuführen, die rein aus nationalen Parlamentariern vielleicht aller oder aber auch nur der Euro-Staaten besteht, so eine Art Hybrid-Parlament. Das Parlament bekommt zwei Kammern. Also nicht Zwei-Kammer-Rechtssetzung Rat – EP, sondern sozusagen: Rat ist eine Kammer, und dann gibt es eine Kammer 1a und eine Kammer 1b, die dann aus nationalen europäischen Parlamentariern bestehen. Aber: Nach welchen Regeln stimmen die eigentlich ab? In welchem Verhältnis stehen die dann zueinander? Ist das nicht ein Rückschritt in der Parlamentarisierung des EP?

Und dann sehen wir gerade das Dritte, was stattfindet, hat aber auch etwas mit dem Parlamentarismus zu tun: die mittelbare Direktwahl des Kommissionspräsidenten. Der Versuch läuft, wir müssen sehen, wie es ausgeht. Wir hörten, heute Abend ist die erste Debatte zwischen Herrn Schulz und Herrn Juncker. Und interessant dabei ist eigentlich, was noch gar nicht so gesehen worden ist: Auch hier ist dieser Dualismus Rat – Parlament weiter da. Schulz kommt aus dem Parlament und Juncker kommt aus dem Rat. Wo ist eigentlich der Kommissions-Mensch, also der Barroso sozusagen? Warum ist der nicht dritter Spitzenkandidat? Es gibt ja noch einen dritten Kandidaten dabei. Insofern ist es ganz interessant, wie das ist. Und wenn der Schulz gewählt werden sollte: Wie verhält er sich als vormaliger Parlamentspräsident eigentlich zur Kommission? Wird das nicht Parlament und Kommission viel mehr zusammenbringen? Das sind viele Fragen, die in diesem Experiment, das läuft, die institutionelle Auswirkung haben werden, die wir, glaube ich, noch nicht ganz überblicken.

Und der letzte Punkt: diese große Furcht im politischen Raum vor der Pluralisierung des Plenums, die stattfinden wird. Sie kennen die Hochrechnung besser als ich. Es wird mit großer Sorge gesehen. Aber was steht dahinter? Warum kann es im Europäischen Parlament eigentlich keine Opposition geben? Wäre das nicht der nächste Schritt in der Fortschrittsgeschichte zur Parlamentarisierung der Europäischen Union, dass dieser Dualismus Rat – Parlament aufgehoben wird und wir einen stärkeren Pluralismus im EP bekommen? Und was sagt eigentlich diese Furcht mit Blick auf den Respekt vor der freien Wahl der Unionsbürger aus? Das vielleicht einmal als Frage, die dahinter steht.

Ich glaube, dass dieser Antagonismus EP – Rat eine ganz zentrale Rolle spielt und vielleicht auch deshalb aufgelöst gehört, weil wir eine stärkere Politisierung vieler Themen brauchen. Das ist in Deutschland wenig beachtet worden:

Ende März hat eine Expertenkommission der Kommission, die vom Parlament praktisch erwartet worden war, einen neuen Bericht zu Euro-Bonds vorgelegt. Diese Debatte wird jetzt wieder aufflammen. Und es ist doch interessant, dass beide Spitzenkandidaten, obwohl sie aus entgegengesetzten politischen Lagern kommen, für Euro-Bonds sind.

Was heißt das für die Politisierung hier in Deutschland? Sie kennen das Thema und wissen, was die Bundeskanzlerin dazu gesagt hat. Aber kann jetzt komme ich zu dem entscheidenden Punkt und will die These näher begründen – das Mehrheitsprinzip, was ja nun zentral ist für den Parlamentarismus, die politischen Konflikte in der Europäischen Union tragen? Damit meine ich nicht – ich habe Zweifel daran, das ahnen Sie schon –, was das Bundesverfassungsgericht kürzlich zum Europäischen Parlament gesagt hat. Ich halte diese Entscheidung gelinde gesagt für einen Fehler. Die muss man sehr kritisch sehen. Sondern ich meine etwas anderes, nämlich meine These, die ich wiederholen will: Ich glaube nicht, dass die Union das perfektionierte Modell supranationaler Demokratie ist, wo es jetzt immer nur darum geht, noch irgendwelche Ecken und Drehs zu finden, das Parlament besser ins Spiel zu bringen, damit bestimmte Balken auf der Statistik vielleicht komplett ausgefüllt sind, damit das Parlament immer dabei ist. Denn die Gemeinschaftsmethode ist meines Erachtens an eine Leistungsgrenze gestoßen, weshalb wir in letzter Zeit auch so stark auf diese Unionsmethode, das heißt, auf das Intergouvernementale zurückgreifen.

Ich will kurz zwei Beispiele zu dieser These geben: Der institutionelle Unionsrahmen wäre aus meiner Sicht überfordert, die politischen Konflikte, die in der Union bestehen – also zwischen Nord-Süd, zwischen Geber- und Nehmerländern, Alt- und Neustaaten –, auszugleichen, denn die sozialpolitische Ideenwelt der Mitgliedsstaaten in den Gesellschaften, diesen europäischen Gesellschaften der 28 Mitgliedsstaaten, ist viel zu unterschiedlich mit Blick auf die Umverteilung vor dem Hintergrund ihrer kulturellen Prägung, sodass das Selbstverständnis des Europäischen Parlaments, was sich ja nicht so sehr als Interessenausgleich im Parlament versteht, sondern eigentlich zum Rat des Ganzen, das meines Erachtens nicht abbilden könnte. Man sieht sehr schön, dass bereits im deutschen Bundesstaat, der ja mit dem Länderfinanzausgleich schon einen solchen Umverteilungsmechanismus hat, die intraföderale Umverteilung – denken Sie an die Klagen Bayern und Hessens, denken Sie an das Auslaufen des Solidarpakts und dergleichen, die Diskussion um die Länderneugliederung – hier, in einem hochintegrierten Nationalstaat an seine politischen Grenzen stößt.

Denken Sie daran, dass das Europäische Parlament die Degression hat, degressive Proportionalität, dass also dort die Interessen, wie sie tatsächlich sind, ganz bewusst politisch gar nicht so abgebildet sind und natürlich mit Blick auf die Finanzen das Junktim von Einnahme und Ausgabe entkoppelt ist. Man hat bei der mittelfristigen Finanzplanung sehr

eindrucksvoll gesehen, dass man das Geld auf europäischer Ebene natürlich gut ausgeben kann. Aber die Abgeordneten müssen dafür ja zu Hause auch nicht geradestehen, indem sie jetzt etwa Steuererhöhungen begründen müssen. Also diese Entkopplung ist auch zentral da, sodass die europäische Verteilungsentscheidung fern der Menschen steht.

Das zweite Beispiel nimmt diesen Six-Pack auf, das Sechserpack, also den ertüchtigten Stabilitäts- und Wachstumspakt, wo ja versucht worden ist und versucht wird, die Haushaltsdisziplin gegenüber den Euro-Staaten stärker durchzusetzen. Da ist diese Woche wieder viel passiert, siehe Frankreich, das nun schon zweimal eine Verlängerung erhalten hat mit Blick darauf, dass sie im dritten Jahr nun diese 3 oder 2,8 Prozent erhalten, und es wird klar: Das werden sie nicht schaffen. Finnland und Deutschland haben sich vor zwei Monaten ganz vorsichtig kritisch dazu geäußert, und die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht deutlicher gesagt, was sie davon hält. Nun wird klar, dass Frankreich das möglicherweise wieder nicht einhält.

Darüber möchte ich nicht sprechen. Das ist für mich zunächst einmal ein Faktum, was dort passiert, und ich glaube, dass das momentan nicht richtig gewürdigt wird, denn die Kritik geht am eigentlichen Problem vorbei. Denn objektiv notwendige wirtschaftspolitische Reformen – eine Rentenreform oder eine Arbeitsmarktreform – in Frankreich etwa – können nicht davon bin ich fest überzeugt – im technokratischen Konsens vereinbart, umgesetzt oder gar durchgesetzt werden, weil man sich abstrakt vor einigen Jahren dazu verpflichtet hat, sondern das muss eigentlich in einem parlamentarischen Regierungssystem geschehen, die diese Staaten letztendlich alle sind, also in parlamentarischen Demokratien nur über diesen Weg, über einen politischen Weg in einer parlamentarischen Demokratie, also öffentlich beschlossen, öffentlich begründet und auch öffentlich verantwortet, damit die entsprechende Akzeptanz da ist.

Wir sehen ja, wie stark etwa aus der Geberperspektive jetzt gedacht der Deutsche Bundestag, in dem wir heute hier sitzen, in diese Rolle einbezogen ist, ein bisschen geschubst vom Bundesverwaltungsgericht, aber mittlerweile – so mein Eindruck – sehr stark aus seiner Eigenmotivation heraus, schlichtweg, um diese Summen, die da gegeben werden, auch verantworten zu können.

Die Europäische Union ist für mich also weiterhin kein politischer Primärraum, wie die Mitgliedsstaaten es waren und auch weiterhin sind. Was ist mit diesem Begriff gemeint? Nun, Sie können in der Finanzkrise, aber auch in der sicherheitspolitischen Krise der letzten Wochen sehen, an wen sich die Erwartungen der Bürger richten, wer jetzt handeln soll, wer



die Krise bewältigen, wer die politischen Probleme lösen soll, und das ist sicherlich nicht primär die Europäische Union, sondern das sind primär Staaten, Mitgliedsstaaten.

Der Unionsbürgerstatus, den wir als Staatsangehörige eines jungen Mitgliedsstaats ja alle haben, und der politische Wille, Europa zu haben, der auch da ist, diese beiden Komponenten – Unionsbürgerstatus und der politische Wille – haben meines Erachtens nicht die legitimatorische Kraft, dauerhaft Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Parlament im Hinblick auf die strukturelle Minderheit zu tragen. Denn wenn Sie etwa an die Finanzkrise denken, wird deutlich: Es gibt vier Staaten, die Geber sind, und 14 Staaten, die Nehmer sind, wenn ich das so platt sagen darf. Das heißt, es gibt eine strukturelle Minderheit – in anderen Bereichen gibt es die auch, auch wirtschaftspolitisch – und die entscheidende Frage ist: Können die Konflikte im Europäischen Parlament bei Mehrheitsentscheidungen dort aufgelöst werden, wie sie eigentlich im Parlamentarismus, im klassischen Parlamentarismus erfolgreich, wenn auch mit viel Streit aufgelöst werden?

Für mich sind deshalb – letzter Satz – komplementäre Integrationsmethoden im Sinne einer intergouvernementalen Integration keineswegs die zweitbeste Lösung, sondern sie ist eine andere Lösung, und sie könnte ein vielversprechender Weg sein, der ja auch besprochen worden ist, die Unionskrise unter tragender Beteiligung der nationalen Parlamente – und das heißt auch, unter tragender Beteiligung des Deutschen Bundestages – zu überwinden. – Danke schön.

(Beifall)

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank, leicht machen Sie es uns alle nicht, weil Sie doch sehr unterschiedliche Positionen auch bezogen haben: Flammendes Plädoyer für europäische föderale Strukturen, flammendes Plädoyer für eine funktionierende europäische Öffentlichkeit, in der Legitimationskraft versammelt ist, Vorbehalte gegen die intergouvernementale Methode, und zum Schluss die Gegenposition: Ein politischer Primärraum sei die Europäische Union nicht, und mit der Legitimationskraft des Europäischen Parlaments auf der Basis des Mehrheitsprinzips sei es nicht so weit her, und: Lang und hoch lebe die intergouvernementale Methode!

Wir haben ein weites Feld an Diskussionsmöglichkeiten, und ich könnte noch vieles dazu sagen. Das tue ich aber nicht, weil das Wort jetzt an Sie geht. Bitte!

Elisabeth Winkelmeier-Becker:

Nach den drei Vorträgen sind wir sehr viel klüger, aber auch ein bisschen ratlos. Wir sind sicherlich glücklich, einem Parlament anzugehören, was zu Recht erste Gewalt im Staate genannt werden kann. Ich bedauere ein bisschen die Kollegen im Europäischen Parlament.

Und mit Blick auf die angesprochene Verfassungsgerichtsentscheidung muss man sagen: Ich hätte nicht gedacht, dass das Verfassungsgericht mit seiner Analyse so Recht hat. Aber die Medizin, die es verordnet, geht eigentlich komplett in die falsche Richtung, also die Konsequenz, die daraus gezogen worden ist, nämlich nicht das Parlament im Zusammenhalt zu stärken, in der Möglichkeit, Mehrheiten zu finden, sondern genau das Gegenteil zu bewirken, indem man eine Zersplitterung mit mehr kleinen Parteien oder geschwächten großen Blöcken bewirkt. Und übersehen hat es meines Erachtens auch den Antagonismus zwischen Parlament und Rat, den Sie geschildert haben, der gerade ein starkes Parlament erfordert. Also eine richtige Analyse, aber die falschen Schlussfolgerungen, die daraus gezogen worden sind.

Für mich ist jetzt die Frage: Welche Möglichkeiten hat man, zu Verfahren zu kommen, die das verbessern, denn ich denke, das ist schon aus meiner Sicht jedenfalls klar der Wunsch, dem Parlament mehr Kompetenzen einzuräumen, dass das, was auf die Ebene Europa geschoben wird, dort dann auch von den Parlamentariern verantwortet wird und nicht irgendwie auf zweitem, drittem, viertem Wege oder Stufe von legitimierten Gremien.

Wie kriegen wir das stärker dahin? Jetzt wurde hier auch dafür plädiert, es mehr politisch auszurichten, die Parteipolitik mehr in den Vordergrund zu stellen, nicht nur im Wahlkampf für Europa zu werben, sondern auch den Unterschied klar zu machen: Was bedeutet ein Europa, in dem die Sozialisten stark sind? Oder was bedeutet im Vergleich dazu ein Europa, in dem die EVP und die Union zum Beispiel stark sind? Das ist für viele auch ein bisschen überraschend, weil häufig auch kritisiert wird, dass in unserem System hier die politische Zuständigkeit gar nicht mehr der Funktion der Verfassungsorgane und dem wechselseitigen Checks and Balances dort entspricht, sondern wir hier die Mehrheit im Parlament haben, die die Regierung trägt, und die gegenseitigen Kontrollen eher entlang der Parteilinien laufen.

Was folgt daraus? Wie schaffen wir es, das Parlament wirklich stärker zu machen? Was müsste da konkret passieren, was wir auch aufgreifen können? Wofür müssen wir im bestehenden System, bezüglich der bestehenden Regeln vielleicht stärker werben, auch innerhalb der Parteien? Was sage ich jetzt meinen Kollegen der gleichen Partei im Europäischen Parlament und was muss auch noch einmal grundsätzlicher durch Vertragsänderungen geändert werden?

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Es könnte sein, dass das primär an Sie geht, Herr Schorkopf.

Prof. Dr. Frank Schorkopf:

Ich glaube, das EP ist stark; das wollte ich auch sagen. Das EP ist ganz stark, und zwar in vielen Dingen, wo wir es gar nicht so sehen. Ich habe kurz angesprochen – Herr Maurer hat länger dazu ausgeführt, wo das Parlament ganz zentrale Stellschrauben hat. Das ganze Six-Pack, was eine unglaubliche Bedeutung hat dieses Sechserpaket zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ist überwiegend mit Beteiligung des Parlaments beschlossen worden. Das Parlament nickt das nicht einfach nur ab. Und die Frage ist: Wie können wir es weiter stärken? Man kann sich schon überlegen, ob man die eine oder andere Kompetenz vielleicht weiter überträgt, aber nach der Gemeinschaftsmethode auf die Europäische Union, und das Parlament ist immer mit dabei. Und dann gibt es sicherlich noch ein paar Bereiche, wo weiter Anhörungsrechte bestehen. So ein paar Ecken kann man da noch auskehren.

Aber das ist nicht das Entscheidende. Schauen Sie: Das Swift-Abkommen ist gescheitert. Beim TTIP dem amerikanischen Freihandelsabkommen sitzt das Parlament ganz zentral mit am Tisch, übrigens mehr, als es der Bundestag jemals, als er noch die außenhandelspolitische Kompetenz hatte – bis Ende der 60-er Jahre, getan hat. Diesen Einfluss auf handelspolitische Abkommen hatte der Deutsche Bundestag nie. Das Parlament ist stark da. Das wird in der Öffentlichkeit nicht so gesehen, aber vielleicht muss man auch einfach mehr Geduld haben. Über das Experiment etwa, was jetzt gerade läuft, berichten auch die Öffentlich-Rechtlichen intensiv, werden dazu angehalten und tun das auch. Es tut sich ja etwas. Vielleicht braucht man auch etwas mehr Geduld.

Im Übrigen sollte man nicht immer noch mehr Kompetenzen an sich ziehen. Selbst Herr Schulz hat nun eingestanden, dass man auch einmal Kompetenzen rückübertragen sollte. Vielleicht ist eine Arrondierung mit Blick auf die Fünf-Tage-Woche und auch auf den Weiter-Wander-Zirkus, dem das Parlament ja weiter unterliegt, der in absehbarer Zeit wohl nicht aufhören wird, möglich. Vielleicht müsste man den politischen Rohrquerschnitt etwas verringern, um die Kraft auch auf die Sachen zu lenken, die schon da sind oder ganz effektiv vom Parlament mitbestimmt werden können.

Prof. Dr. Andreas Maurer:

Weil ich gerade beim Bundesverfassungsgericht damit zu tun hatte: In der Tat spielte in den Verhandlungen in beiden Fällen das Miteinander oder Gegeneinander zwischen Parlament und Ministerrat überhaupt keine Rolle. Daran hatten allerdings die Vertreter des Europäischen Parlaments, die ja immer als Gäste geladen waren, großen Anteil, weil vor allem im 3-Prozent-Verfahren Elmar Brok und Martin Schulz den ganzen Tag über da saßen und sich ständig nur auf ein Ding kapriziert haben, nämlich die Kurationsfunktion, die Tatsache: Was folgt aus der Abschaffung von Prozenzhürden für die Politisierung des Wahlkampfes und in der Folge für eine politisierte Kommission?

Man muss ganz klar sagen: Erstens konnten sie dem Gericht gegenüber nicht darstellen, was daran eigentlich neu ist, weil: Das steht alles im Lissabonner Vertrag. Rein formal war da nichts. Das andere war: Sie hätten, glaube ich, nicht so sehr darauf herumreiten sollen, weil das Gericht irgendwann merkte, dass das ein kleines Wolkenkuckucksheim ist, was da aufgebaut wird. Ein hochpolitisierter Kommissar so schön das auch ist und wenn das auch die Leute an die Wahlurne bringt ist ja noch nicht einmal die Hälfte der Kommission. Das Parlament wählt den Kommissionspräsidenten oder die Kommissionspräsidentin auf Vorrat das ist ein Vorratsbeschluss, dann werden die anderen Kommissarinnen und Kommissare benannt, und dann wird das Kollegium als Kollektiv ernannt oder auch nicht. Dazwischen liegen die Anhörungen. Und selbst, wenn sie nach einem Gewinn der S&D oder der ÖVP dann einen klaren Trend haben, von wegen das ist entweder Jean-Claude Juncker oder Martin Schulz kein Mitgliedsstaat und die gehören ja dazu, der Ministerrat und der Europäische Rat gehören in diesem Verfahren dazu –, fühlt sich in irgendeiner Art und Weise an dieses Wahlergebnis gebunden, wenn es darum geht, die Kommissionskandidaten zu benennen. Um Gottes willen!

Ich hatte dem Verfassungsgericht einmal eine Übersicht zur parteipolitischen Sortierung der

Kommission erstellt; die gehören ja alle irgendwelchen Parteien an. Es gab einmal eine Delors-II-Kommission, die hatte sehr viele Technokraten. Bei Prodi gab es auch sehr viele Technokraten, die keiner Partei angehörten. Ansonsten war die Kommission immer auch parteipolitisch aufgestellt, nur: Es spielte keine große Rolle. Es kann auch keine große Rolle spielen, weil in den letzten beiden Kommissionen Barroso die liberale Fraktion mit einem guten Drittel an Kommissaren über die Verhältnisse vertreten ist. Wie soll denn das funktionieren?

Das hat mit den Parlamentswahlen also überhaupt nichts zu tun. Das ist ein selbstständiges Verfahren. Vor dem Hintergrund und in Anbetracht des Ignorierens des Zusammenspiels von Parlament und Ministerrat kamen die Richter relativ schnell schon in der Verhandlung zu dem Schluss: Ob da jetzt drei Prozent sind oder null, wird in diesem Verfahren keine Rolle spielen. Was dazu kommt: Die Fraktionen, die davon profitieren, die Parteien, die davon profitieren mit Ausnahme der extremen Rechten, werden von den anderen, kleineren Fraktionen im Europäischen Parlament alle hofiert, denn sowohl die Grünen als auch die Liberalen wollen groß sein, weil sie Posten besetzen möchten. Wenn jetzt die ÖDP reinkommt, wird sie nicht fraktionslos bleiben. Die Grauen werden nicht fraktionslos bleiben. Die Freien Wähler – das wissen wir heute schon – werden es auf gar keinen Fall, weil: Die gehen in die alte Fraktion.

Diese Erwartung, die da besteht, wenn man null Prozent hat, dann hat man auf einmal 80 Prozent – nein, das ist nicht der Fall, wie man feststellt, wenn man sich nicht nur die Hochrechnung anschaut, sondern auch: Wie entwickelt sich eigentlich dieses Fraktionsgefüge jetzt schon, im Vorlauf zu den Wahlen? Das Problem ist ein politisches Problem, dass es wahrscheinlich für eine relativ übersichtliche Zeit eine rechtsradikale Fraktion geben wird, die sich dann selbst aufsaugt. Alle anderen wandern in etablierte Fraktionsstrukturen, und die machen eine Mehrheitsbildung im Europäischen Parlament nicht sehr viel schwerer, als es heute ist.

Ein Beispiel: In der grünen Fraktion sitzen die flämischen Nationalisten. Warum? Weil die Grünen schon immer eine Fraktionsallianz mit der Europäischen Freiheitlichen Allianz bilden, und in der Freiheitlichen Allianz sitzen all die regionalistischen Parteien, aus Deutschland die Bayernpartei, und die separatistischen Parteien, also Scottish Nationalist Party, Katalonen usw. und eben auch die NVA. Die NVA hat drei Leute in der Grünen-Fraktion. Das führt nicht dazu, dass die in der Grünen-Fraktion nicht grüne Politik machen oder sie sich aufspalten. Das funktioniert, weil man nicht vergessen darf:

Das Parlament ist für die Abgeordneten, die da reingewählt werden, zunächst ein ganz großes Aha-Erlebnis, weil sie alle aus nationalen Systemen kommen, die ganz anders funktionieren. Und für viele Abgeordnete ist das erst einmal sehr erfrischend, festzustellen: Wir können ja hier miteinander reden. Wir müssen uns nicht nur, weil wir eine andere Farbe tragen, in verschiedene Räume begeben und dürfen auch nichts miteinander zu tun haben und müssen jede Gelegenheit suchen, um den anderen fertig zu machen, sondern wir können ja hier zusammenarbeiten. – Das ist ein Stichwort bei solchen Fragen wie „Wie entwickelt man europäische Sozialpolitik?“ Diese Miteinander führt schon dazu – und das darf man nicht vergessen –, dass das Parlament eben die Abgeordneten sehr schnell – Sie wissen zwar nicht, was sie sind, aber diese parteipolitische Aufspaltung ist schwierig für die Abgeordneten zu tragen. Was sie aber relativ schnell merken, ist, dass sie wissen, was sie nicht sind: Sie sind kein Nationenparlament. Das wird den Leuten sehr schnell klar, dass sie da nicht sitzen, um Großbritannien im Euro-Ausschuss zu vertreten oder nicht. Das macht Sharon Bowles auch wunderbar. Sie sitzt da nicht als Britin, sondern sie sitzt da als glühende Befürworterin des Beitritts Großbritanniens zur Euro-Zone, und genau darunter wird sie leiden.

Wir würden das ja sanktionieren. Wenn man das Parlament so aufspaltet, sanktioniert man diejenigen politischen Parteien in den Euro-Zonen in den Nicht-Euro-Zonen-Ländern, die eigentlich für den Beitritt ihres Landes in die Euro-Zone sind, und das merken Abgeordnete sehr schnell.

Das Nationenparlament die zweite Kammer gibt es längst: Das ist der Ministerrat. Das ist das Nationenparlament. Man braucht dafür kein drittes; das wäre eine reine Duplikation der Strukturen, die wir heute haben.

Das Parlament ist ein Parlament, was sich formal über Fraktionen zusammensetzt, und diese Aufspaltung in Fraktionen, die man ja auch erwartet, auch als Wähler erwartet, systematisch einzuhalten ist schwierig für die Abgeordneten. Damit haben sie ein großes Problem. Ich glaube nicht, dass man das über Vertragsreformen angehen muss, sondern das Parlament hat seine Geschäftsordnung, ist sehr kreativ im Umgang mit ihr, und das sollte es weiterverfolgen.

Ich glaube auch nicht, dass man große Vertragsänderungen zum Kompetenzausbau braucht. Ich halte von dem Abbau auch nichts. Was das Parlament machen sollte – das hat eher etwas mit seiner eigenen Verantwortung zu tun –, ist, die Macht, die es sich zum Teil über die Abkommen erstreitet – ein Rahmenabkommen mit der Kommission, Vereinbarung mit der

Zentralbank usw. es gibt mittlerweile über 570 von diesen Abkommen, das überhaupt einmal nach außen zu tragen, dass es da Grauzonen des Primärrechts zum Teil extrem ausreißt und der Ministerrat immer darüber klagt, dass das eigentlich weit über das hinausgeht, was der Vertrag dem Parlament zuspricht, aber der Ministerrat sich nie traut, damit zum EuGH gehen, weil die Gefahr aus seiner Sicht sehr groß ist, dass der EuGH solche Abkommen im Nachhinein bestätigt, und dann sind sie in Stein gemeißelt. Also beschweren sie sich immer darüber, dass das Parlament da weit über seine Kompetenzen geht, lassen es aber eben einfach.

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Entschuldigung, Herr Maurer, die Fülle Ihres Wissens kommt uns noch mehr zugute, wenn zusätzliche Fragen möglich sind. Frau Barley, bitte.

Dr. Katarina Barley:

Ich mache es in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit ganz kurz: Das eine ist: Ich möchte Herrn Maurer widersprechen, der sagte, dass in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht dieser Antagonismus nicht zur Sprache gekommen sei. Ich war auch da. Das war sehr wohl der Fall, und das hat auch Eingang gefunden in die Entscheidung in dieser ominösen Randnummer 100, die etwa fünf Zeilen lang ist, wo das Bundesverfassungsgericht in einem eher Nebensatz sagt: „Na ja, es ist nun mal in den Verträgen angelegt, dass, wenn das Europäische Parlament sich nicht mit großer Mehrheit einigen kann, es dann eben hinten runterfällt.“ ganz profan gesagt. Sie waren, glaube ich, auch bei der Verkündung dabei. Ich habe mich darüber mit Herrn Huber schon einmal auf einem Panel ziemlich heftig auseinandergesetzt, denn wir saßen dann da – ich hatte das vorher querlesen, und ich sah diese Randnummer 100, und bei der Verkündung ging es langsam 98, 99 darauf zu. Ich pumpte schon ein bisschen und dachte: Wie werden die das jetzt pointieren, mit welchem Gesichtsausdruck?, und es wurde einfach übersprungen, diese fünf Zeilen. Es wurde alles bis 99 vorgelesen und ab 101 wieder. Herr Huber hat mir die Frage nicht beantworten können, ob das Absicht sei oder nicht. Ich finde diesen Satz, der da drin steht, so ungeheuerlich.

(Prof. Dr. Maurer: Er ist falsch!)

Aber er war natürlich die Antwort auf diese sehr ausführlichen Darlegungen, insbesondere von Martin Schulz, warum es wichtig ist, das Parlament da stark zu halten.

Das andere will ich jetzt einfach nur einmal als provokative Frage einstreuen. Wir überlegen dann eben auch immer: Wie kriegen wir denn das Europäische Parlament dazu, diese festen Blöcke mehr zu bilden und verlässlicher zu werden usw.? Ist nicht aus der Sicht der Bevölkerung, der Wahlbevölkerung, die Art, wie das Europäische Parlament arbeitet, viel eher das Idealbild eines Parlaments, dass man sich eben wirklich wie Sie das eben so ein bisschen spöttisch, hatte ich den Eindruck, schilderten an Sachfragen orientiert und dann eben mal der dänische Konservative mit dem spanischen Sozialisten zusammen einen Änderungsantrag einbringt? Ist es nicht, wenn wir Abgeordnete den Erwartungen unserer Wähler ausgesetzt sind, viel eher das, was die erwarten?

Also Fraktionszwang und -disziplin ist, glaube ich, bei jedem Abgeordneten und jeder Abgeordneten etwas, was man seinen Leuten immer mal wieder erklären muss, warum es das eigentlich gibt. Sollten wir nicht auch überlegen, ob man sich nicht auch in die andere Richtung einmal etwas anschauen kann?

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Die Wähler wollen keine Blöcke. Die Blöcke sind kontraproduktiv, weil sie versuchen, parlamentarische Interessen in Europa durchzusetzen. Und dass der Abgeordnete am besten ein liberaler Einzelkämpfer ist, wusste im Deutschen Bundestag schon Frau Hamm-Brücher.

Wir bewegen uns wirklich in für einen eingefleischten deutschen Parlamentarismusforscher merkwürdigen Sphären, aber Merkwürdigkeiten können ja systemkonstruktiv sein, und ich glaube, im Endeffekt wird das Gesicht der Europäischen Union durch Aktionen entstehen, in denen die für die Legitimation politischer Entscheidungen wichtigen Prozesse alle stattfinden, bloß auf eine Weise, die uns gegenwärtig nicht geläufig ist, die wir ja auch noch nicht verstehen, was jetzt gegenwärtig alles läuft.

Die These von den legitimatorischen Grauzonen in Europa ist richtig, sie ist aber auch falsch. Beides trifft irgendwo zu, gerade wenn Ihr Argument dann noch zusätzlich kommt, Herr Schorkopf, dass ja dort, wo wir von nichtparlamentarischen Entscheidern sprechen, doch meistens Leute entscheiden, die nationalen Parlamenten angehören, oder dass es auch



Prozesse gibt, wo die nationalen Parlamente mit involviert sind.

Aber ich wollte Herrn Maurer noch die Chance geben, auf die Nummer 100 einzugehen, und dann wäre Herr Wieland an der Reihe.

Prof. Dr. Andreas Maurer:

Die in Nummer 100 des Urteils – das wissen die Richter auch; das war im Fünf-Prozent-Urteil auch schon so enthaltene Behauptung ist schlicht und einfach falsch. Wenn das Parlament mit seiner einfachen Mehrheit unterliegt, dann muss es eben in der zweiten Lesung mit der absoluten Mehrheit da ran und nicht von wegen: Dann hat es verloren.

Worauf ich bei diesem Vergleich mit der Umweltpolitik hinauswollte, ist ja genau der Punkt: Wenn das Parlament sich traut, in die zweite und dritte Lesung zu gehen, also hohe Mehrheiten braucht, setzt es sich sehr viel häufiger gegenüber dem Ministerrat durch als bei der kleinen Mehrheit in der ersten Lesung.

Ich meine, dass die Richter wissen, dass falsch ist, was sie da hingeschrieben haben. Ich verstehe auch bis heute nicht, warum sie es hineingeschrieben haben.

Das andere, sozusagen mit den Parlamenten, den Parteien: Ich will das nicht falsch verstanden wissen, aber ich sehe das Europäische Parlament als ein Parlament in einem auf Konkordanz getrimmten System. Das sehen wir allerdings, glaube ich, nicht in der Öffentlichkeit, dass das System der Europäischen Union etwas ist, was sich fundamental vom deutschen, französischen oder britischen Regierungssystem unterscheidet und dem Schweizer System sehr viel näher ist. In diesem Konkordanzsystem laufen Meinungsbildungen eben anders ab, die sind sehr viel kreativer, und das finde ich auch gut.

Mir hat es im Parlament als Beamter großen Spaß gemacht, in diesen komischen Koalitionen zu vermitteln, aus fünf Änderungsanträgen einen zu machen, was hier undenkbar wäre, weil dann sozusagen die Mauern runtergehen von wegen: Du darfst mit dem gar nicht reden; mit dem hast du gar nichts zu tun! – Davon lebt das Parlament. Das Problem, was das Parlament nur hat, ist: Es bekommt diese Leistung nicht vermittelt, weil es so untypisch ist.

Ich glaube, wenn die Schweiz Mitglied der Europäischen Union wäre – das wird sie leider Gottes nicht , hätten die Schweizer weniger Probleme mit diesem Parlament, weil es ihnen ähnlich ist. Die Belgier haben damit auch weniger Probleme, weil in einer ganzen Reihe von Sprachgemeinschafts- und Regionalparlamenten diese Konkordanz aufgrund eines extremen Gegenübers auch eher zum Tragen kommt. Aber in den meisten anderen Ländern spielt das keine Rolle. Die sind etwas anderes gewohnt. Und wenn man sich da Gedanken macht, wie man das strategisch entwickeln kann, ohne jetzt den Vertrag zu ändern, heißt das für uns als Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, darüber nachzudenken: Wie kriege ich eine politische Kommunikation hin, die den Sprung, die innerhalb von nationalen parteipolitischen Systemen Bürger dazu kriegt, zu verstehen, dass das da drüber ein anderes System ist, was eben auf Konkordanz läuft, und dass man in beidem lebt. Das ist extrem schwer, denn das ist ein Spagat.

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Ja, die eidgenössische Konkordanzdemokratie hätte ich vorhin auch fast empfohlen. – Herr Wieland.

Wolfgang Wieland:

Alle drei Referate fand ich interessant, aber sie haben mich auch hinreichend desillusioniert, muss ich sagen, was sicherlich an mir liegt, nicht an den Fakten.

Herr Frieden sagte, diese ursprüngliche Europa-Begeisterung Kohl – Mitterrand hat die heutige Generation nicht mehr, es muss mehr Rationales an die Stelle treten. Da kann ich Ihnen folgen mit einer Einschränkung: Emotion muss auch dabei sein.

Ihr früherer Ministerpräsident und jetziger Spitzenkandidat sagte zu Recht immer den schönen Satz: „Wer an Europa zweifelt, soll auf Soldatenfriedhöfe gehen!“ Gerade hundert Jahre nach 1914 ist das für junge Menschen immer auch noch eine Erfahrung und ein Argument. Von kriegerischen Auseinandersetzungen mitten in Europa, die wir derzeit gerade wieder erleben, will ich gar nicht reden. Also ein bisschen Emotion ja.

Es ist ja alles richtig, was Sie sagen: Wir haben keine europäische Zeitung, wir haben keine Parlamentsberichterstattung aus Brüssel, die irgendwie kontinuierlich wäre; das leisten sich die Einzelstaaten nicht, weil es offenbar auch zu langweilig ist. Und da wird jetzt der Versuch gemacht Herr Maurer hat es ja geschildert und im Grunde gesagt: ein untauglicher Versuch , das Ganze im Wahlkampf zu politisieren, sie aufeinander zu hetzen, damit sie dann wieder Konkordanz machen, damit sie dann wieder zusammenarbeiten also was wir so nationalstaatlich haben: einen fetzigen Wahlkampf und dann die Große Koalition. Hier ist es schon angelegt.

Und Ihre Balken – nichts gegen die Balken, aber das wurde von der Kollegin Winkelmeier-Becker schon gesagt bestätigen eigentlich das Bundesverfassungsgericht, dass es auf fünf Parteien mehr dann auch nicht mehr ankommt, wenn so gearbeitet wird, und dass eine Regierung nicht zu stützen ist. Der Antagonismus kann dann auch in den Rahmen passieren, wie sie hier geschildert sind.

Es stimmt auch alles, dass die Regionalisten bei uns Grünen von Anfang an untergeschlüpft waren. Da wäre für mich nur die Frage, ob wir nicht eine neue Qualität bekommen, wenn jetzt ernsthaft Parteien kandidieren, deren eigentlicher Gründungszweck ist zu sagen: Wir wollen die EU nicht, wir wollen da raus, wir wollen sie zerlegen. – Das ist bei den früheren rechtsextremen Parteien neben all den anderen finsternen Zielen, die sie haben, möglicherweise noch ein Nebenzweck gewesen oder auch bei Parteien auf der äußersten Linken. Aber im Moment haben wir durch die Europaskepsis nun wirklich Parteien, die nur deswegen sich gründen. Könnte das dann nicht schwieriger werden? Und mit wem sollen die anschlussfähig sein die AFD , die nun ohne Sperrklausel auf jeden Fall reinkommen wird, und andere aus United Kingdom oder woher auch immer? Droht dann nicht eine Fraktion der ausgesprochenen Europa-Zerstörer im Parlament? Die hätte auch eine 3-Prozent-Hürde möglicherweise nicht verhindert, das gebe ich freimütig zu.

Die Europa-Skepsis richtet sich nach meiner Einschätzung gar nicht so sehr gegen das Parlament. Dem wird immer mit Gleichgültigkeit begegnet, und wenn man ihnen sagt „Jeder Parlamentarier darf eineinhalb Minuten reden, da kann er viel unterbringen“, dann denken alle, man macht einen schlechten Witz. Aber es ist kein Witz. Und wenn dann ein europäischer Parlamentskorrespondent daraus einen fetzigen Leitartikel machen soll, ist das wirklich schwer oder gar nicht vorstellbar.

Also: Welche Ideen gibt es denn darüber hinaus, wenn man nicht mit falschen Antagonismen

arbeiten will? Sie haben es zum Teil gesagt: Nicht mehr hinter verschlossenen Türen. – Gut. Ist das Phönix-geeignet: eine Ausschusssitzung, die nicht mehr hinter verschlossenen Türen stattfindet? Das ist meine Frage: Wie kann man es spannender machen, wie kann man es besser transportieren?

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank, Herr Wieland, für die Anregung, eine weitere Tagung zu diesem Thema zu veranstalten. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. – Entschuldigung, bitte, Herr Kollege. Aber das ist dann der letzte Beitrag.

Prof. Dr. Niels Diederichs:

Ich wollte Herrn Maurer in einem Punkt widersprechen: Er hat uns sehr detailgenau aufgezeigt, was die Abgeordneten an Vorlagen zu bearbeiten haben, und dann die Frage gestellt: Kann man das überhaupt in Informationen an die Wähler umsetzen? Wenn ich mich – ich gehöre auch zu den Uraltparlamentariern – an meine Zeit erinnere, wie man zum Beispiel im Finanzausschuss Details zur Mehrwertsteuer diskutiert hat, so kann man zwar eine Presseerklärung darüber machen, die dann vielleicht den Steuerberaterverband interessiert, aber im Grunde genommen können Sie das an Ihre Wähler überhaupt nicht umsetzen. Das ist ja genau die Aufgabe von Parlamentariern, dass sie ausgehend von hoffentlich klaren Bekenntnissen zu bestimmten politischen Richtlinien, zu bestimmten politischen Grundsätzen ihren Wählern klar machen, was sie im Parlament umzusetzen versuchen, und da spielt dann die Detailarbeit im Ausschuss nur eine sekundäre Rolle. Da macht man dann Arbeitsberichte an seine Delegiertenversammlung, wie fleißig man gewesen ist, aber im Grunde genommen ist das nicht der Punkt, weswegen jemand nominiert oder wie er nominiert wird. Das heißt, diese Umsetzung des politischen Charakters des Parlaments, in dem man ist, ist das eigentliche Problem.

Der zweite Punkt, den ich aufgreifen wollte, knüpft vielleicht an Herrn Schorkopfs Aussage an, es wäre wünschenswert, wenn sich im Europäischen Parlament klare Alternativen darstellten, Mehrheiten und Oppositionen. Das ist in der Öffentlichkeit natürlich besser zu vermitteln, auch für die Medien. Aber ich denke, da fehlt dem Parlament eine ganz wichtige Eigenschaft: Es hat kein Gegenüber, das auch eine irgendwie gewählte Instanz ist, die aus demokratischen Legitimationsprozessen hervorgegangen ist, entweder aus der Nominierung aus dem Parlament, also eine Regierung, parlamentarische Regierung nach deutschem

Muster oder nach britischem Muster. Der Begriff Opposition kommt ja daher, weil diejenigen, die nicht mit dem ernannten Regierungschef einig waren, im britischen Parlament in der Entstehung des Parlamentarismus „on the opposite side“ saßen. Das waren die Leute, die bewusst in Dissens gegangen sind, weil sie mit der Regierung nicht einverstanden waren. Das hatte noch gar nichts mit einzelnen Maßnahmen zu tun.

Das heißt, im Europäischen Parlament kann sich eine klare Mehrheit, also Regierungsseite und Opposition nur bilden, wenn es da auf der Regierungsseite eben keine Kommission mehr gibt, sondern eine europäische Regierung. Das andere Muster wäre nach amerikanischem Beispiel, wo der Präsident direkt gewählt wird und das Parlament sich dann mit der Regierung des direkt gewählten Präsidenten auseinandersetzt. Aber das haben wir in Europa nicht, sondern da haben wir ja diese merkwürdige Mischform.

Ich würde als letzten Satz sagen: Was Sie dargestellt haben – eigentlich alle Referenten, also insbesondere das, was Luc Frieden dargestellt hat, dieses Parlament im Werden, mit den Chancen für Veränderungen und neue Entwicklungen zeigt ja, dass diese Entwicklung offenkundig nicht abgeschlossen ist. Was alle Beteiligten tun müssen, ist, dafür zu sorgen, dass es da nicht zu einem Stillstand und Festfressen kommt, sondern dass die Entwicklung weitergeht, zum Beispiel durch die Eroberung neuer Kompetenzen, die zunächst einmal als ungeschriebene Übung nach angelsächsischen Muster stattfinden und dann von allen akzeptiert werden und irgendwann in irgendwelchen Verträgen notifiziert werden. Da bin ich nicht so unzuversichtlich.

Die Aufgabe der Parteien in den einzelnen Ländern ist tatsächlich dann, dem Wähler zu vermitteln, dass Europa es wert ist, auch als demokratische Institution weiterentwickelt zu werden.

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Meine Damen und Herren, Schlussrunde! Herr Schorkopf, Herr Maurer, Herr Frieden.

Prof. Dr. Frank Schorkopf:

Ja, diese Angst bei der bevorstehenden Wahl – wir könnten vielleicht einen deutschen Begriff umwidmen in: Stehen die Parteien oder die Abgeordneten noch auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Unionsordnung? Wenn man sich diese Frage stellte, würde man dazu kommen, zu sagen: Ja, vielleicht ganz wenige nicht mehr, aber nur, weil sie jetzt kritisch sind und vielleicht etwas abgeben wollen, es passt halt nicht in den herrschenden Europa-Diskurs. Wir müssen sehen, wer denn da sitzt. Und nur weil das Leute, die zurzeit Außenseiter sind – man muss da wahrscheinlich auch in jedes Land gucken, jeden Abgeordneten sehen; ich würde erst einmal abwarten, was da herauskommt. Man weiß es eben nicht. Es wird gewählt, und ich verstehe, dass man da im Establishment, in der Elite sehr aufgeregt ist. Aber zunächst einmal ist es ja eine Wahl der Unionsbürgerinnen und -bürger.

Und vielleicht zu Ihnen noch mit dem Gegenüber: Ja, das ist richtig. Aber das ist natürlich gedacht aus den klassischen Strukturen von politischer Herrschaft, wie sie sich in den letzten dreihundert Jahren in Nordamerika und Europa mit diesem Gegenüber entwickelt haben. Aber der Eindruck ist eben – so nehme ich das jedenfalls wahr –, das Parlament sieht sich jetzt gegenüber zum Rat und befindet sich im Grunde genommen im Konstitutionalismus. Diese Entwicklungsstufe hatten wir auch, wenn Sie so wollen. Der Nationalstaat kannte ja diese Phase, im 19. Jahrhundert vor allem, also der Monarch, der da war, oder jedenfalls ein Antagonismus zwischen den Bürgern und der Verwaltung und der Herrschaft, die da war.

Es wird ja immer wieder betont: Parlament denken! Warum ist es nicht möglich, zu akzeptieren, dass es im Parlament auch unterschiedliche Positionen gibt? Warum sind sich jedenfalls aus der Außenperspektive – alle Parlamentarier bzw. ist sich eine strukturelle Mehrheit einig, wie eine bestimmte Richtlinie aussehen soll, und handeln das mit dem Rat aus? Warum könnte man da nicht sagen: Wir wollen gar keine Richtlinie oder nur eine minimale? Die anderen sagen, wir wollen eine Vollrichtlinie. Und die Dritten sagen, wir wollen einen Mischmasch und nehmen was da raus. Ich meine, zu einer Darstellung von politischen Optionen kommen wir gar nicht. Das müsste ja möglich sein. Da müsste im Parlament natürlich auch geguckt werden: Haben wir eine Mehrheit dafür? An welcher Stufe sind wir? Brauchen wir eine große Mehrheit, eine einfache Mehrheit?

Aber politische Konzepte? Das war ja mein Hinweis vorhin auf Juncker und Schulz, die beide bei einem zentralen politischen Thema für die Bundesrepublik Deutschland – wenn die Euro-Bonds kommen – sagen: Das wollen wir eigentlich beide. – Ja, soll jetzt eine politische Mehrheit in Deutschland sagen: Wir sind komplett dagegen? Das zeigt: Im Grunde genommen müssten das antagonistische Konzepte sein, die sich dann vielleicht These – Antithese – politisch nachher im System synthetisieren.

Prof. Dr. Andreas Maurer:

Zu Herrn Wieland: Was kann man tun? Es gibt ein Initiativrecht des Europäischen Parlaments, sonst hat es ja keine. Eines hat es: den europäischen Wahlakt. Das hat die Richter in Karlsruhe auch extrem auf die Palme gebracht, dass auf die Nachfrage an Schulz und Brok nie eine Antwort kam, von wegen: Eigentlich hättet ihr doch die Möglichkeit, im europäischen Wahlakt europäische Sperrklauseln einzuführen. Niemand nimmt euch diese Möglichkeit, warum setzt ihr euch nicht endlich hin und beschließt diesen Wahlakt? Andrew Duff hat mittlerweile schon drei Vorlagen gemacht. Das Parlament berät nicht dazu, weil sie nicht den Mumm haben, da den Mitgliedsstaaten gegenüberzutreten und zu sagen: Die Europawahlen laufen über den Akt in Zukunft so ab und es gibt eben eine europaweite Sperrklausel von 2 Prozent, 3 Prozent oder sonst etwas. Sie machen es nicht, aber das ist der Ort, in dem ich das machen würde, sozusagen aus dem Europäischen Parlament selbst, aus den Kriterien und den Realitäten der Fraktionsbildung und -umbildung heraus und den realen Aktionsweisen der Parteien und Fraktionen im Parlament darüber nachzudenken: Brauchen wir eine Sperrklausel? Ich denke, wir brauchen eine. Man sollte sie aber eben europäisch und nicht national begründen.

Das hat nichts damit zu tun, dass die Kleinstparteien, um die es hier geht, alle antieuropäisch sind. Das sehe ich nicht. Die AFD ist europakritisch. Im Übrigen: Die AFD geht zur EFD, die hat da gar kein Problem, denn man darf bei Herrn Lucke nicht vergessen: Er ist ja nicht nur Euro-Kritiker, sondern auch ein radikaler Evangelist. Der niederländische Bible Belt um Amsterdam herum hat seine Heimat eben in der EFD, und da wird er auch landen. Darauf können wir wetten; das ist seine Fraktion.

Die andere Möglichkeit, die das Parlament hat, ist seine Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung legt fest, ab wann Parteimitglieder überhaupt Fraktionen bilden können. Bisher wird das immer über die Zahl der Mindestmitgliedsstaaten gemacht, dass sozusagen verhindert wird, dass so etwas wie quasi regionale Fraktionen gebildet werden: alle Osteuropäer oder so etwas.

Man kann es natürlich noch verschärfen, um zu verhindern, dass die Rechtsradikalen oder die rechtsradikalen Euro-Skeptiker überhaupt in der Lage sind, eine Fraktion zu bilden. Dann werden die bluten. Aber es gibt zwei Möglichkeiten, über die er das machen kann. Die anderen Kleinstparteien sehe ich nicht als Skeptiker. Ich meine, man kann zu ACTA stehen, wie man will, aber ohne die beiden Piraten im Europäischen Parlament hätte es dieses ACTA-

Verfahren im Europäischen Parlament nicht gegeben. Die Grünen hätten nicht den Mumm gehabt, das zu machen. Es waren die beiden schwedischen Piraten, die das zum Thema gemacht haben, und alle anderen sind nacheinander wie die Dominosteine umgekippt. Das kann man für konstruktiv oder destruktiv halten, aber es hat eben das Bild des Europäischen Parlament nachhaltig in der jüngeren Generation – ich hoffe, auch für die nächsten Wahlen – geprägt, und zwar im positive Sinne: dass das Europäische Parlament dann doch für irgendetwas gut ist. Freie Wähler und ÖDP sind keine Europa-Kritiker. Die bilden sich entlang nationaler Schienen.

Der zweite Punkt ist – ich will da nicht missverstanden werden : Ich denke, auch wenn das Parlament seine Möglichkeiten nur dann effektiv nutzen kann, wenn es sich diesem Konkordanzsystem anpasst und damit arbeitet, hindert die Parteien nichts daran, einen Wahlkampf zu führen, der politisiert.

Als ich heute vom Flughafen hierher fuhr, sah ich: Die radikalen Parteien werben mit Substanz, mit radikaler Substanz.

Bei der SPD ist es schon schön, dass mittlerweile nicht mehr irgendein nationaler Kopf da herunterblickt, sondern Martin Schulz. Das ist schon einmal was. Hoffen wir, dass die CDU das entsprechend macht und Herr Juncker dann guckt oder die CDU-Abgeordneten für das Europäische Parlament vom Plakat blicken. Das sollten sie machen.

Sie sollten sehr viel stärker das machen, was Dagmar Roth-Behrendt bei der Kosmetikrichtlinie gemacht hat, eben nicht darauf gucken: Wie können wir darstellen, dass das Parlament sich gegen den Rat durchgesetzt hat, sondern: Wie kann ich das wahlkampfaktisch nutzen? – Das, was Sie selbst dargestellt haben, sozusagen: Niemand interessiert sich für die einzelnen Absätze im Verkehrswegeplan. Wichtig ist die politische Message.

Warum gelingt dies dem Bundestag und dem Europäischen Parlament nicht? Weil der Bundestag sich nicht auf die Bundestagesverwaltung und deren Pressedienst verlässt. Sondern das machen die Fraktionen. Die Fraktionen formulieren die Messages: „Und wir haben die ausgestochen, und das sieht man da und da dran! „ Unabhängig davon, ob das wirklich so ist. Die Bundestagsverwaltung macht gute Arbeit, aber das ist nicht ihre Aufgabe.



Im Europäischen Parlament ist es, glaube ich, ein großer Fehler, dass sich die meisten Abgeordneten darauf verlassen, dass der Sieg des Europäischen Parlaments als Akteur, also als Block über das Generalsekretariat und die Generaldirektion Presse und Kommunikation vermittelt wird. Das ist Unsinn, das bringt niemanden zur Wahlurne; das ist der Punkt.

Luc Frieden:

Einige kurze Bemerkungen: Aus der Sicht des Rates wollte ich sagen, dass wir auch das Europaparlament immer als Ganzes angesehen und gesagt haben, das wird im Parlament nicht durchgehen, und dabei nicht die Fraktionen im Blick hatten. Also das, was Sie aus der anderen Sicht geschildert haben, haben wir auch im Rat immer so gesehen: nämlich das Parlament als Ganzes. Ich muss hinzufügen, dass wir uns daran erst gewöhnen mussten und ich insbesondere, weil ich aus dem Justiz- und Innenministerrat kam vor dem letzten Vertrag, der dann natürlich nicht auf die Zustimmung des Parlaments für lange Zeit angewiesen war.

Zweitens: Wir reden hier über die Parlamentarisierung der EU. Es stört mich ein bisschen, wenn wir nur über das Europaparlament reden, denn die Minister sind natürlich alle vor ihrem nationalen Parlament verantwortlich, und das ist eine Dimension, die man bei uns immer sehr stark gespürt hat. Sehr oft hat ein Minister gesagt: Das kriege ich in meinem Parlament nicht durch. – Also dieser Legitimationsaspekt und auch Parlamentarisierungsaspekt spielt bei den Ministern gegenüber ihrem nationalen Parlament eine Rolle. Wenn ich nach Hause fahre – ob großes oder kleines Land, muss ich natürlich auch die Zustimmung in meinem Parlament finden, selbst wenn das nicht eine direkte Zustimmung ist.

Eine Bemerkung zu dem Thema: Wie kann man Europa populärer machen oder auch die nächsten Stufen nehmen? Ich glaube nicht, dass das dadurch geschieht, dass man die Türen öffnet, also nicht hinter verschlossenen Türen berät. Im Ministerrat haben wir da ja neue Methoden eingeführt, das heißt, dass die Kameras manchmal mitfilmen können. Ich muss Ihnen sagen, das funktioniert überhaupt nicht. Das führt dazu, dass wir ein Breakfast haben, das bis halb elf dauert, weil dort die Themen diskutiert werden. Und dann wird gesagt: „Jetzt kommen die Kameras!“, und dann nimmt man seine Papiere und redet dann eigentlich für die Kameras.

Wenn man zwischen 18 oder 28 Kompromisse bilden will, dann ist das sehr schwierig, weil

die Etappe zwischen dem, was man ursprünglich sagt, und der Kompromissbildung auch ein bisschen dazu führt, dass man nachgeben muss, und da haben einige Angst, das vor der Kamera zu machen. Deshalb sind die Breakfasts bei den Finanzministern sehr lang geworden.

Letzte Bemerkung: Ich glaube, dass wir die Diskussion über Europa wirklich brauchen. Die wird in vielen Ländern nicht bei den Europawahlen geführt. Wenn ich mir Frankreich und Luxemburg anschau, denke ich, dass das keine Debatte über europäische Politik, sondern eine nationale Debatte werden wird. Ich kann das bezogen auf Deutschland oder Österreich nicht beurteilen. Es ist eine Debatte in Frankreich über Manuel Valls und Hollande und keineswegs über unterschiedliche europapolitische Themen auch nicht in Luxemburg.

Ich glaube, wir brauchen die Europa-Debatte in den Medien, in den nationalen Parlamenten. Sie wird in Deutschland und Holland, glaube ich, intensiver geführt als in vielen anderen Staaten. Und wir müssen nicht nur sagen, was Europa bedeutet, sondern uns auch die Alternative anschauen.

Ich war im Freitag in der Schweiz, wo ja ein Referendum über die Quoten bei der Einwanderung und eigentlich gegen das Prinzip der Freizügigkeit stattfand und die Debatte jetzt, nach diesem Referendum richtig geführt wird, was das denn heißt. Niemand ist für Masseneinwanderung. Aber jetzt sehen die Leute, was das bedeutet, wenn keine Arbeitskräfte mehr kommen können, wenn nicht die guten Forscher an die Universitäten in die Schweiz kommen können.

Wir brauchen also eine Debatte über die Alternativen zu Europa. Was bedeutet es, wenn wir wieder Grenzen aufrichten, wenn wir Exporte schwieriger machen? Diese Debatten sollten auch in den Medien politisch geführt werden, in der Öffentlichkeit, in den nationalen Parlamenten.

Zum Schluss beziehe ich mich auf Ihre Anmerkung, dass man die Politik Europas auch ein einigen Punkten politischer darstellen muss, und sage, dass die luxemburgische Kommissarin Vivian Reding mit der Roaming-Diskussion Europa in Luxemburg und vielleicht auch darüber hinaus richtig politisch gemacht hat, denn die Leute haben sich schrecklich aufgeregt, dass man in Luxemburg andauernd teuer telefonieren muss, obwohl man nur drei Kilometer von der Grenze entfernt wohnt. In einem solch kleinen Land ist das tatsächlich der Fall. Als Reding kam und sagte, Europa ist gegen die Grenzen und nicht nur die physischen Grenzen, sondern auch gegen Roaming in Europa bzw. wenigstens in großen Teilen davon, wurde sie

vor allem auch bei den Jugendlichen sehr populär.

Ich glaube, wir brauchen auch solche Themen, wo wir sagen: Hier ist die Alternative mit Grenzen oder ohne Grenzen. Dann werden wir auch andere Etappen in der Entwicklung Europas bewältigen. Aber es bleibt eine schwierige Debatte, die geführt werden muss.

Professor Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:

Vielen Dank an Sie alle und an die Fragesteller. Mir schießt gerade durch den Kopf, ob wir denn so arrogant sein dürfen, zu behaupten, dass alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages, alle Medienvertreter und die Öffentlichkeit schlechthin den Parlamentarismus in Deutschland begreifen. Ich habe da meine allerhöchsten Zweifel.

Und ich frage mich auch, ob denn bei uns mit der Kommunikation, mit der Öffentlichkeit alles in Ordnung ist. Wenn ich mir anhöre, was Sie über Kompromissfindungsnotwendigkeiten in einem komplexen System sagen, erinnere ich mich an die Diskussion, die wir über die Öffentlichkeit der Ausschüsse im Bundestag und in den Landtagen geführt haben. Ich frage mich, ob wir das Talent besitzen, aus den Parlamentsfraktionen heraus die Komplexität der Materien, über die zu entscheiden ist, immer auf den politischen Punkt zu bringen. Ich frage mich auch, ob wir in der Lage sind, die Expertise, die man zur Problemlösung benötigt, immer innerparlamentarisch zu mobilisieren, obwohl wir da noch, glaube ich, mit auf dem allerbesten Weg sind.

Und die Bemerkungen, Herr Maurer, über das Auftreten der Europa-Abgeordneten vor dem Verfassungsgericht bringen mich jetzt fast zu dem Vorschlag, man möchte doch viele Europa-Abgeordnete einmal einer intensiven Schulung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen unterwerfen, denn meine Erfahrung, die viel spärlicher ist als Ihre, läuft genau darauf hinaus, dass die glühendsten Europäer – ein paar Namen haben Sie genannt – doch nicht ganz in dem System zu Hause sind, das sie repräsentieren, und nicht die richtigen Argumente finden, wenn man sie öffentlich befragt oder sie vermitteln sollen, was ihre Position ist. Und damit schaden sie sich ein Stück weit – Sie haben es geschildert – selbst. Also, meine Damen und Herren, Aha!-Erlebnisse hat vorhin jemand gesagt – an vielen Fronten.

Ich fürchte, wir werden eine Europa-Wahl mit 47,5 Prozent Wahlbeteiligung haben. Ich gehe

davon aus, dass die SPD es leichter hat, einen europäischen Kopf zu plakatieren, weil es ein nationaler ist. Ich vermute, die Union wird sich auf den Kopf von Frau Merkel konzentrieren, weil das mit Sicherheit viel mehr Wählerstimmen bringt als der Charakterschädel von Jean-Claude Juncker.

Also wir haben an allen Fronten viele Aufgaben, und wir werden uns mit diesem Thema noch öfter auseinandersetzen müssen. Aber wir haben alle ein gemeinsames Interesse daran, dass wir legitimatorisch akzeptable und auch von den Effizienzen der Problemlösung her adäquate Entscheidungsstrukturen und -verfahren in diesem europäischen System, das ja in gewisser Weise irreversibel ist, finden, und da sollten wir alle ein bisschen mithelfen.

Vielen herzlichen Dank! Das Fußballspiel ist vorbei. Jetzt kann ich Sie nur noch auf ein Glas Bier aufmerksam machen, das es überall in Berlin gibt.

(Beifall)

Schluss: 21.50 Uhr