

# Europäische Parlamente in Krisensituationen – ein evolutionsanalytischer Essay aus aktuellem Anlass

von Werner J. Patzelt

*Vor dem Hintergrund der aktuellen Probleme, die Eurozone zusammenzuhalten, umreißt dieser Beitrag Parlamentsdefizite im politischen System der Europäischen Union und bettet sie, unter Ausweis des konstruktiven Potentials im europäischen Mehr-Ebenen-Verbund, in einen Überblick zur Rolle der Parlamente im krisengetriebenen Evolutionsprozess der europäischen Verfassung ein.*

*Against the backdrop of the euro crisis and current cohesion problems, this paper focuses on parliamentary deficits in the political system of the European Union. The analysis is embedded into an overview of the role of parliaments in the crisis-driven evolutionary process towards a European constitution, taking into consideration the constructive potential of European multi-level parliamentarianism.*

Nachdem die Finanzminister und nachfolgend die Staats- und Regierungschefs der Eurozone aushandelten, wie sie sich die Zukunft Griechenlands in der Währungsgemeinschaft vorstellen, schlug die Stunde der Parlamente. War es gut und richtig, sie ausdrücklich in die Verantwortung einzubeziehen? Und wenn ja, warum?

## I. Was Parlamente leisten können

Parlamente sind sehr besondere Einrichtungen. Zum einen sind sie höchst *wandelbar*. Aus der sozialistischen Volkskammer der DDR etwa wurde binnen weniger Wochen jenes „mitreißende Parlament“, das die Weichen hin zur Wiedervereinigung stellte, und die einst noch namenlosen „Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl entwickelte sich im Verlauf weniger Jahrzehnte zu jenem Europäischen Parlament, das Kommissionen stürzen, ja bereits Kandidaturen für die Kommission beenden kann. Oft bedarf es für einen solchen Parlamentswandel nicht einmal einer Veränderung der Rechtslage, sondern nur der Machtlage – samt des Willens, eigentlich verfügbare Macht auch

zu nutzen.<sup>1</sup> Parlamente *können* also den Ausschlag geben. Sie haben zwar, anders als die Regierungen, kaum einmal das erste Wort. Doch sie können ein *entscheidendes* Wort sprechen – falls sie sich dazu aufraffen.

Zum zweiten sind Parlamente überaus *vielgestaltige* Einrichtungen, von den machtlosen Parlamenten afrikanischer Halbdiktaturen bis hin zum Deutschen Bundestag und dem US-Kongress. Die institutionelle Form eines Parlaments und – mehr noch – wie sie praktiziert wird, ist ganz von den Rahmenbedingungen jenes politischen Systems abhängig, in das ein Parlament eingefügt ist. Ein solcher Handlungsrahmen aber kann sich ändern – und erlaubt, ja erfordert dann vielleicht auch ein anderes Agieren des Parlaments. Selten aber wird sich ein solcher Handlungsrahmen ohne parlamentarische Mitwirkung ändern, sobald erst einmal ein halbwegs machtbewusstes Parlament besteht. Das erlegt Parlamenten erhebliche Verantwortung auf.

Drittens sind Parlamente, gerade wenn sie in das Funktionieren einer pluralistischen Demokratie eingefügt sind, sehr *lernfähige Institutionen*.<sup>2</sup> Dafür sorgt, dass freiheitliche Parlamente auf streitige Diskurse ausgelegt sind und derlei als ihre Norm, nicht aber als Abweichung von dieser handhaben. Zumal der typische Streit zwischen Abgeordneten und – vor allem – Fraktionen mit unterschiedlichen Weltansichten, Interessen und Werthierarchien für jenen „Überschuss“ an Vielfalt sorgt, der die Chancen steigert, auf neue Herausforderungen auch halbwegs passende Antworten zu finden. Dass solche Antworten dann tatsächlich formuliert und fallweise politisch folgenreich werden, verdankt sich meist dem Druck periodischer, Macht umverteilender Wahlen. Und wird von einem Parlament gar noch eine Regierung getragen oder kann eine Regierung parlamentarisch gestürzt werden, so geht vom Parlament obendrein „Lerndruck“ auf die Regierung aus. Freilich muss das Parlament auch lernen *wollen* und sich dazu durchringen, einer Regierung die Ergebnisse seines Lernens nötigenfalls selbst wider deren Willen aufzuprägen. Das gelingt meist nicht, wenn Parlamente Streit um Grundsätze des Regierungshandelns scheuen – und es gelingt mit etlichen Erfolgchancen, wenn eine Volksvertretung ausdrücklich als „Resonanzboden des öffentlich Zumutbaren“ (*Winfried Steffani*) agiert.

<sup>1</sup> Siehe dazu die Fallstudien in *Patzelt, W.J. (Hg.): Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, 2005.

<sup>2</sup> Siehe hierzu als Fallstudie zum vom europäischen Integrationsprozess aufgezwungenem Lernen *Demuth, Ch.: Institutionelles Lernen. Der Deutsche Bundestag als Beispiel*, in: *Patzelt, W.J. (Hg.): Evolutiver Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, 2007, 641-687.

Viertens schließlich sind Parlamente kräftig sprudelnde *Quellen von Legitimität*, also des Glaubens daran, eine Regierung – und idealer Weise: der größte Teil der politischen Klasse – agiere zu Recht, ja womöglich sogar richtig. Unverzichtbare Voraussetzung dafür sind allerdings Freiheit und Redlichkeit jener Kommunikation, die einesteils im Parlament gepflogen wird und sich andernteils zwischen den Parlamentariern und den Bürgern vollzieht – und zwar insbesondere im Vorfeld jener Wahlen, aus denen Parlamentsmehrheiten und Regierungen hervorgehen. Wo aber Parlamente umstrittene Themen innerparteilich streitfrei stellen, wo die um Parlamentssitze konkurrierenden Parteien ihnen unangenehme Themen aus dem Wahlkampf ausklammern, dort wird politische Verantwortung im Wortsinn verweigert, versiegt alsbald auf diese Themen bezogene Kommunikation als Quelle von Legitimität und entsteht Regierungshandeln in kommunikativen Nischen – zunächst bequem zu vollziehen, doch alsbald an Repräsentations- und Legitimationslücken laborierend.<sup>3</sup> Und wo Parlamentarier und sonstige politische Führer der Neigung zur Demagogie nachgeben und schlechte Umstände eher schönreden als verbessern wollen, dort unterbleibt die den Parlamenten mögliche „Veredelung des empirischen vorfindbaren Volkswillens“ (*Ernst Fraenkel*) und können sich Volk und Volksvertreter wechselseitig, sozusagen pathologisch zusammenwirkend, in so schlimme Sackgassen hineinmanövrieren wie derzeit Griechenlands politische Klasse und das griechische Volk.

Solche Prägefaktoren von Parlamenten können ihrerseits gut zusammenpassen, und Parlamentarier mögen außerdem die Entschlusskraft aufbringen, die ihnen verfügbaren Möglichkeiten auch konsequent und gemeinwohldienlich zu nutzen. Fällt das alles zusammen, so entstehen oft Parlamente recht klaren Typs in einer Verfassungsordnung ebenfalls recht klarer Struktur. Freie und redliche politische Kommunikation in einer pluralistischen Demokratie mit fairen Wahlen und einem kompetenzreichen, machtwilligen Parlament lassen dann jene steuerungs-, lern- und legitimationstarken Parlamente aufkommen und wirksam werden, die wir meist vor Augen haben, wenn wir den Parlamentarismus in demokratischen Verfassungsstaaten loben und anderen Regimen dessen Vorteile wünschen. Vermachtete, heuchlerische, gar demagogische Kommunikation in „defekten“ Demokratien<sup>4</sup> – und erst recht in (Halb-) Diktaturen mit gleichgeschalteten Parteien und Abgeordneten – führen hingegen Parlamente herauf, hinter deren Fas-

<sup>3</sup> Genau aus diesem Grund stößt auch die nach dem derzeitigen EU-Kommissionspräsidenten benannte „Methode Juncker“ immer wieder an ihre Grenzen: nämlich auf europäischer Ebene Vorhaben anzukündigen, auf Widerstand zu warten – und, falls dieser ausbleibt, das Vorhaben zu verwirklichen.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu *Merkel, W./ Puhle, H.-J./Croissant, A. et al.*: Defekte Demokratien, Opladen, 2006.

saden kein festes Gebäude steht und die sich vom Parlamentarismus freiheitlicher Demokratien so unterscheiden wie Schlösser in Disneyland von jenen, die an der Loire stehen.

## II. Europäische Parlamentsdefizite

Es hat nun den Anschein, dass an etlichen jener Defizite, teils der parlamentarischen Rahmenbedingungen, teils des Gestaltungswillens von Abgeordneten, auch der Parlamentarismus in Europa krankt. Gemeint ist damit weniger der einzel- oder innerstaatliche Parlamentarismus. Im Blickpunkt steht vielmehr das Agieren von *Parlamenten als Teilen des politischen Systems der EU*. Zu erblicken sind jene Defizite nicht nur am und im Europäischen Parlament selbst, sondern auch in vielen mitgliedstaatlichen Parlamenten, vor allem im Rahmen der auf die EU bezogenen Rollen. Diese reichen von der Mitprägung nationalstaatlichen Regierungshandelns im Rahmen der EU (bzw. der Eurozone oder anderer „Sonderbünde“ der EU) über die Umsetzung von europäischen Vereinbarungen in nationales Recht bis hin zur Prägung des nationalstaatlichen Volkswillens in Fragen, die zwar auf europäischer Ebene zu entscheiden sind, doch – gemäß den Leitgedanken von Demokratie – eben rückgebunden sein sollten an die Zustimmungsbereitschaft der europäischen Völker. So betrachtet, erweisen sich Parlamentsdefizite gerade auch als Defizite der europäischen Verfassungsordnung und der Weise, wie sie praktiziert wird.<sup>5</sup>

Es ist allerdings auch nicht verwunderlich, dass sich derlei Parlamentsdefizite in der – praktizierten – Verfassungsordnung der EU aufturn. Diese ist ein über viele Jahrzehnte gewachsenes System des gleichzeitigen Agierens und Reagierens auf mehreren Ebenen,<sup>6</sup> wobei der obersten – der europäischen – Steuerungsebene auch noch Befugnisse zugewiesen wurden, mit deren praktischer Handhabung bislang nur im nationalstaatlichen Rahmen so viele Erfahrungen gemacht wurden, dass aus ihnen Systematisches zu lernen wäre. Das stellt an die politische Praxis und an die sie begleitende Analyse Herausforderungen, die jenen Staats- und Verfassungstheorien, jenen Regierungs- und Gesetzgebungslehren weitgehend unbekannt waren, die mit Blick auf nationalstaatliche Politik entwickelt wurden. In der europäischen Verfassungspraxis muss deshalb *Neues* erkundet,

<sup>5</sup> Zu den hier einschlägigen institutionell-evolutionsanalytischen Begriffen der „institutionellen Form“ und der „praktizierten (institutionellen) Form“ siehe – mit weiteren Verweisen – *Patzelt, W.J.*: *Evolutorischer Institutionalismus in der Parlamentarismusforschung. Eine systematische Einführung*, in: ders. (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, 2012, 47-110.

<sup>6</sup> Siehe dazu sowie zum theoretischen Problemzusammenhang mit weiteren Verweisen *DeBardeleben, J./Hurrelmann A.* (Hg.): *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance*, Basingstoke, 2007.

auch regel(ge)recht ausprobiert werden, und zwar mit allen Chancen *und* Risiken solchen Vorgehens - nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum.

Ein solcher Politikansatz betrifft die Parlamente nun aber in ganz besonderer Weise. Man kennt ja ihre große Leistungsfähigkeit vor allem aus dem nationalstaatlichen Verfassungsrahmen: wirksame Regierungskontrolle, problemlösende Gesetzgebung, nicht selten auch Sicherung regierungstragender Mehrheiten, zudem legitimitätsstiftende Kommunikation zwischen Volk und politischer Klasse. Also erwartet man die anhaltende Erbringung solcher Leistungen gerne auch nach der Einbettung von Nationalstaaten in das System der EU – so, als ob sich dadurch der Handlungsrahmen mitgliedstaatlicher Parlamente nicht sehr änderte. Ebenfalls erhofft man die Erfüllung ähnlicher Funktionen vom auf der neuen Systemebene eingerichteten, mit immer mehr Machtmöglichkeiten ausgestatteten Europäischen Parlament – obwohl da gar keine institutionell wirklich greifbare Regierung zu kontrollieren ist und es auch kein „europäisches Volk“ gibt, das gar noch in einer wechselseitig verständlichen Sprache repräsentierbar wäre. Obendrein liegt allenthalben der Wunsch fern, die mitgliedstaatlichen Parlamente sollten auf die Machtposition subnationaler Parlamente absinken,<sup>7</sup> wie das für einen – in deutschen Sonntagsreden oft als wünschenswert hingestellten – europäischen Bundesstaat doch erforderlich wäre.<sup>8</sup> Beim Rivalisieren mit mitgliedstaatlichen Parlamenten bleibt umgekehrt der Handlungsspielraum des Europäischen Parlaments durchaus eng, was dem politischen System der EU viele jener Vorteile entzieht, die ein machtvoller Parlamentarismus auch dort erschließen könnte. Aus allen diesen Gründen münzt sich als ein europäisches „Parlamentsdefizit“ aus, was letztlich eine unbeantwortete politische europäische Gestaltungsfrage ist: ob nämlich Europas Nationalstaaten – mitsamt ihren oft machtvollen Parlamenten – die *Bausteine* der EU bleiben sollen, oder ob man sich als europäische Länder perspektivisch mit Selbstverwaltungsrecht und exekutiver Einflussnahme auf die EU ausgestattete *Provinzen* wünscht. Je nach Antwort auf

<sup>7</sup> Siehe hierzu die Diskussionen zum europäischen Mehr-Ebenen-Parlamentarismus in *Abels, G./Eppler, A. (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden, 2011; Maurer, A.: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden, 2002; O'Brennan, J./Raunio, T.: National Parliaments Within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?, London/New York, 2007; Patzelt, W.J.: Zur Lage der Parlamente in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 12, 1 (2014), 68-95.*

<sup>8</sup> Vgl. *Scharpf, F.W.: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), 845-864; Ders.: The joint decision-making trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration, 66 (1988), 239-278.*

diese Frage muss nämlich die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in Europa im Vergleich zu der des Europäischen Parlaments anders ausgestaltet sein und wird manches vom „beklagenswerten Defizit“ zu einem „angepassten Kompetenzprofil“ – oder erfährt eine genau umgekehrte Deutungsverschiebung.

Das alles stellt auch die Parlamentarismusforschung vor neue Herausforderungen. Nicht nur die Praxis und die auf sie gerichtete *empirische* Theorie, sondern auch die *normative* Theorie des Parlamentarismus wurde ja im Wesentlichen am Fall von Nationalstaaten entwickelt und systematisiert. Ein großer Teil der Parlamentarismusforschung akzeptiert denn auch als ihren Gegenstand bis heute nur den demokratischen Parlamentarismus.<sup>9</sup> Als Denkhorizont dafür muss sie dann einen Staat mit einem sich dieser Rolle bewussten Staatsvolk voraussetzen. Beides aber passt nicht so recht auf den Fall des europäischen Mehr-Ebenen-Parlamentarismus. In dieser Lage wäre es hilfreich, auch die so vielfältigen Parlamentarismen ständischer und föderaler Art – etwa vom Immerwährenden Reichstag zwischen 1683 und 1806 bis zum Deutschen Bundestag zwischen 1815 und 1866 – zum selbstverständlichen Gegenstand der vergleichenden Parlamentarismusforschung zu machen, denn gerade sie lassen das Potential arbeits- teilig einander überschichteter (Stände-) Parlamente in Mehr-Ebenen-Systemen erkennen.<sup>10</sup> Bislang nämlich laboriert nicht nur die EU am Aufwachsen eines neuartigen politischen Systems, seinerseits recht *monstro simile*,<sup>11</sup> sondern auch die Parlamentarismusforschung am Verlust des Nationalstaates als Gehäuse ihrer Selbstverständlichkeiten.

Solche Forschungsaufgaben gehen über das hier zu Erörternde freilich hinaus. In dessen Mittelpunkt stehen europäische Parlamentsdefizite, die um die Griechenlandkrise herum unübersehbar geworden sind: die Ausdünnung und Verzerrung des europabezogenen Kommunikationsgeschehens zwischen den nationalen Parlamenten und den Völkern der EU; das Versickern von Verantwortung zwischen den – parlamentarisch kontrollierten – nationalen Regierungen und deren Agieren auf EU-Ebene; sowie das Missverhältnis zwischen den Hoffnungen auf Kompensation dieser Defizite, die in das Europäische Parlament gesetzt werden,

<sup>9</sup> Siehe hierzu mit leichter Polemik Patzelt, W.J.: Die Volkskammer als Gegenstand vergleichender Parlamentarismusforschung, in: ders./Schirmer, R. (Hg.): Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis, Opladen, 2002, 13-25.

<sup>10</sup> Vgl. Patzelt, W.J.: Grundriss einer Morphologie der Parlamente, in: ders., Evolutorischer Institutionalismus, a.a.O., 483-564.

<sup>11</sup> Ein „*irregulare aliquod corpus et monstro simile*“ nannte Samuel v. Pufendorf 1667 in seiner Schrift „De statu imperii Germanici“ dieses Reich – und könnte damit, *mutatis mutandis*, ebenso gut die heutige EU meinen.

und dessen realer Leistungsfähigkeit in den bislang entstandenen und vermutlich fortbestehenden EU-Strukturen. Um zu erkennen, welche Macht- und Gestaltungschancen gerade Parlamente in dieser sich nicht undramatisch fortentwickelnden Lage hätten, braucht es obendrein den Blick darauf, wie in der EU seit jeher Verfassungs-, Parlaments- und Krisengeschichte zusammenwirken.

### III. Europas Verfassung und die Rolle von Europas Parlamenten

Eine Verfassung stiftet Ordnung im Rechtsdenken und im rechtlich geformten Handeln, indem sie zum Angelpunkt einer klaren Normenhierarchie, zur Richtschnur des Handelns sowie zum Maßstab der Beurteilung bzw. Sanktionierung von Handlungen wird. Soll eine Verfassung demokratisch sein, also politisches Handeln an die Zustimmung bzw. immerhin Zustimmungsbereitschaft eines Volkes rückbinden, so muss sie Parlamente vorsehen – eines für die gesamte verfasste politische Gemeinschaft und in einem Mehr-Ebenen-Regierungssystem auch zusätzliche für die weiteren politischen Steuerungsebenen. Eine solche Verfassung, wenn auch *sine nomine*, besitzt die Europäische Union seit langem, nämlich in Gestalt ihrer Gründungsverträge und der auf sie folgenden vertraglichen Änderungen, Erweiterungen und Überformungen: der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) sowie den Verträgen von Maastricht (1993),<sup>12</sup> Amsterdam (1999), Nizza (2003) und Lissabon (2007). Eingebettet ist diese reale europäische Verfassung in ein komplexes Gefüge von Parlamenten, reichend vom Europäischen Parlament herab über die nationalen Parlamenten, mit sehr unterschiedlich ausgestalteten Mitwirkungs- und Vetomöglichkeiten in Rahmen der EU-Politik ihrer Regierungen, bis hin zu vielerlei subnationalen Parlamenten. Gerade deren Machtstatus in der EU ist allerdings irgendwo zwischen prekär und nicht-existent anzusiedeln.<sup>13</sup>

Das Rechtstechnische an einer Verfassung entfaltet zwar nicht selten Eigendynamik, zumal über (Verfassungs-) Gerichte, die wie das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof ihre Rolle recht weit auslegen. Doch das Rechtstechnische ist letztlich nur die formale Außenseite des politischen Kerns einer Verfassung. Dieser besteht darin, ein Instrument zur Ordnungsstiftung und Ordnungssicherung zu sein. Mit besonderer Klarheit drückt sich dies in der latei-

<sup>12</sup> Dieser Vertrag erbrachte die eigentliche Gründung der ‚Europäischen Union‘, in welcher die drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie einer Zusammenarbeit der Unionsstaaten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) zu einem politischen System so noch nie bestehender Art verknüpft wurden.

<sup>13</sup> Siehe hierzu die Beiträge in *Abels, G./Eppler, A. (Hg): Subnational Parliaments in an EU Multilevel Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck/Wien/Bozen, 2014.

nischen Bezeichnung jener „Reichsgrundgesetze“ aus, die 1648 in Gestalt der Westfälischen Friedensverträge für das Heilige Römische Reich Deutscher Nation geschaffen wurden: Vom *instrumentum pacis osnabruckiensis* war die Rede. In der Tat ist eine gute Verfassung vor allem ein *instrumentum pacis*, d.h. ein Instrument, um Frieden und friedliche Streitbeilegung zu gewährleisten sowie einen Ordnungsrahmen zu schaffen, in dem eine *amicabilis compositio*, ein friedliches Mit- und Gegeneinander, möglich wird und bleibt.

Wie man ein solches politisches *instrumentum pacis* dann rechtstechnisch ausgestaltet, ist zwar im Einzelnen folgenreich, grundsätzlich aber nachrangig. Man kann deshalb eine Verfassung einerseits als mehr oder minder unübersichtliches Instrument *wachsen* lassen und – je nach Notwendigkeit – gärtnerisch mit neuen Pfropfreisern, ingenieurhaft mit zusätzlichen zielführenden Vorrichtungen versehen. Das geschieht im angelsächsischen Rechtskreis mit seinem Gemenge von allgemein anerkannten, doch nicht notwendigerweise auch rechtsförmlich fixierten Verfassungsprinzipien, von durch dauernde Übung verstetigten und dennoch im Grunde veränderbaren Verfassungsbräuchen sowie von – auf alledem aufruhend – gesetztem Recht. Doch man kann andererseits ein solches *instrumentum pacis* auch *systematisch aufzubauen* und in ein für die es umgebende Rechtskultur vorbildliches Normendesign zu bringen versuchen. Eine Verfassung wird dann von einer überschaubaren Anzahl von Leitideen her entworfen, welche die Ziele der im Rahmen dieser Verfassung zu betreibenden Politik erfassen, und ihr Text soll – in möglichst klarer, zudem aber auch Nichtjuristen zugänglicher Sprache – solche Regeln, Praxen und Institutionen etablieren, mittels derer diese Ziele auch verlässlich erreicht werden können. So vorzugehen, entspricht dem römisch-rechtlich geprägten kontinentaleuropäischen Rechtsdenken.

Der faktische *Verfassungsprozess der EU verbindet beide Ansätze*. Und für Parlamente auf der Suche nach ihrer bestmöglichen Rolle im Wandel der sie umbetenden politischen Ordnungsformen bieten seit je beide Ansätze große Chancen: der letztere als parlamentarisch zu bewerkstelligender Akt der Verfassungsgebung oder Verfassungsreform, der erstere als Weg, sich bietende Möglichkeiten informell zu nutzen und auf eingespielter Praxis dann aufzubauen. Gerade so hielt es über Jahrzehnte das Europäische Parlament. Es begann als noch namenlose „Versammlung“, simulierte aber in kühner Vorwegnahme künftiger Möglichkeiten einen Charakter als „echtes Parlament“ und wurde im Lauf der Jahrzehnte dann auch zu einem solchen, und zwar vor allem durch taktische

Herbeiführung neuer Parlamentsbräuche bzw. durch strategische Nutzung bestehender.<sup>14</sup> Zugleich sorgte das Europäische Parlament dafür, dass bei den die Gründungsverträge weiterentwickelnden Neuverträgen auch seine formellen Zuständigkeiten ausgebaut wurden, was weitere Parlaments- und Verfassungsbräuche strategisch nutzbarer Art zu begründen erlaubte – bis hin zur mehr und mehr parlamentarischen Investitur der Europäischen Kommission. Ähnliches versuchten die nationalen, ja bisweilen auch die subnationalen Parlamente: die Nutzung von zunächst allein in den Geschäftsordnungen begründeten, dann mit den Regierungen vereinbarten und am Ende mitunter auch verfassungsrechtlich abgesicherten Mitwirkungsrechten.<sup>15</sup> Das alles ist – mit Einschränkungen – durchaus instrumentell effizient, stellt aber vor eine *doppelte Herausforderung*.

Einesteils hat eine Verfassung eben nicht nur politisch-instrumentelle Funktionen, deren Erfüllung durch die Schaffung einer sich nachhaltig bewährenden Regel-, Handlungs- und Institutionenordnung gesichert werden kann. Sie hat vielmehr auch *symbolische* Funktionen. Diese wiederum hat sie nicht nur als *instrumentum pacis*, sondern vor allem auch als *instrumentum integrationis*. Unzulänglichkeiten der symbolischen Wirkungsdimension einer Verfassung zeitigen denn auch immer wieder höchst fühlbare Folgen. Der Grund liegt im überaus großen *Mehrwert* einer auch als symbolische Ordnung wirkenden Verfassung.<sup>16</sup> Eine solche macht die politischen Ordnungsprinzipien einer Gesellschaft sowie die politischen Geltungsansprüche von deren Institutionengefüge auch noch *zeichenhaft* fassbar, plausibilisiert sie dadurch *emotional* und verankert sie dergestalt in gefühlsmäßigen Tiefenschichten politischen Handelns – oder leistet das alles eben nicht. Gelingt aber dergleichen, so kann eine Verfassung besonders verlässliche *innere Bindungen* an eine politische Ordnung sichern und dadurch höchst *wirkungsvoll* zu deren Aufrechterhaltung beitragen. Genau solche Ausgestaltung einer Verfassung als *auch* symbolische Ordnung macht sie zum *instrumentum integrationis* und bringt den Prozess konstitutioneller Institutionalisierung zum Abschluss. Und falls über Ordnungs- und Friedenssicherung hinaus eine Verfassung es auch noch leistet, demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten der Regierten zu schaffen und zu sichern, dann gesellt sich

<sup>14</sup> Siehe Dreischer, St.: Vom parlamentarischen Forum zum parlamentarischen Mitgestalter. Verlaufsformen europaparlamentarischer Entwicklung, in: Patzelt, W.J.: Parlamente und ihre Evolution, a.a.O., 211-247.

<sup>15</sup> Siehe dazu eine Reihe von Beiträgen in Abels, G./Eppler, A.: Auf Weg zum Mehrebenenparlamentarismus, a.a.O., und Abels, G./Eppler, A.: Subnational Parliaments, a.a.O., desgleichen Demuth, Ch.: Institutionelles Lernen, a.a.O.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Vorländer, H.: Die Verfassung als symbolische Ordnung. Perspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie, in: Becker M./Zimmerling, R. (Hg.): Politik und Recht, Wiesbaden 2006, 229-249.

der Integrationskraft einer Verfassung auch noch die sowohl instrumentelle als auch symbolische Integrationskraft von Parlamenten hinzu<sup>17</sup> – sei es als Integrationskraft eines einzigen Parlaments im politischen System oder aber eines ganzen Verbundes von zusammenwirkenden Parlamenten in einem komplexen Systemgefüge wie dem der EU.

Andernteils lassen sich in der Politik weder Probleme auf Vorrat lösen noch funktionstüchtige Institutionenordnungen per Design schaffen. Das gilt gerade dann, wenn neue, kühne Systembildungen versucht werden – wie auf dem Weg der einstigen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Staat zu einem supranationalen Staatenverbund mit ganz unklarer Finalität. Gerade ein Kreislauf von Versuchen, Irrtümern und Lernvorgängen ist dann der Grundmodus des Ringens um die „richtige Verfassung“ eines so komplexen Ordnungsgefüges. Parlamente als durch Binnenpluralismus und Wählerückbindung vorzüglich zum Lernen gezwungene Institutionen werden dabei zur ganz besonderen Ressource eines Verfassungsprozesses; und Krisen wirken in ihm immer wieder als jene „Lehrmeister“, die ein Zuviel an Integration, ein Zuwenig an Friedenssicherung sowie überhaupt Missverhältnisse zwischen dem Versuchten und dem Gelingenden anzeigen. Tatsächlich lässt sich die Geschichte des europäischen Verfassungsprozesses als die Geschichte von Krisen lesen – und die Geschichte des Parlamentarismus in Europa als die Geschichte institutioneller Krisenreaktionen.<sup>18</sup>

#### IV. Institutionelle Evolutionsprozesse in der EU

Die EU entstand nicht nach einer Blaupause. Selbst was künftig aus ihr werden mag, dürfte kaum gut gemeinten Plänen erwachsen, sei es solchen für weitere Verfassungs- oder Außenpolitikprojekte, sei es denen für eine Währungsgemeinschaft als „Friedensgemeinschaft“. Das Erfolgsgeheimnis des bisherigen Werdens der EU, wirksam wahrscheinlich auch in der Zukunft, scheint vielmehr im durchaus krisenhaften und schrittweisen *Zusammenwirken von drei prozeduralen Elementen* zu bestehen.

<sup>17</sup> Hierzu mit weiteren Verweisen *Patzelt, W.J.*: Parliaments and their symbols. Topography of a field of research, in: Crewe, W./Müller, M.G. (Hg.): *Rituals in Parliaments*, Frankfurt u.a., 2006, 159-182.

<sup>18</sup> Die erstere Geschichte beginnt mit der Malaise Europas nach seinem 31jährigen „Bürgerkrieg“ zwischen 1914 und 1945 und reicht bis zur gegenwärtigen Zusammenhaltungskrise der einst auf ihre friedensstiftende Wirkung so stolzen Eurozone, die letztere von den EG-Haushaltskonflikten nach Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments bis hin zum Ringen um das letzte Wort bei der Auswahl der Kandidaten für die Ämter des EU-Kommissionspräsidenten und der EU-Kommissare. Dabei scheint für eine Analyse dieses Zusammenwirkens von europäischer Krisen-, Verfassungs- und Parlamentsgeschichte eine evolutionstheoretische Perspektive besonders erkenntnisträchtig zu sein; siehe dazu die Theoriekapitel und Fallstudien in *Patzelt, W.J.*: *Parlamente und ihre Evolution*, a.a.O.

Erstes Element ist das *Setzen von durchaus kühnen Zielen*, welche zunächst für einen Großteil der politischen Klasse plausibel sind und – gegebenenfalls erst nach einiger Zeit der Erklärung und Popularisierung – auch von einem Großteil der europäischen Bevölkerung als positive Utopie aufgefasst werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg war das zunächst der kühne Gedanke, künftige (west-) europäische Kriege durch eine Vergemeinschaftung des Kriegführungspotentials unmöglich zu machen und zu diesem Zweck vertragliche Bindungen einzugehen, welche sowohl dauerhaft die nationale Souveränität – zunächst eben im Bereich der Kohle- und Stahlwirtschaft – begrenzen als auch den Aufbau supranationaler Regierungseinrichtungen – zunächst in Gestalt der Hohen Behörde der Montanunion – nach sich ziehen würden.<sup>19</sup> Der nächste kühne Gedanke bestand darin, Westeuropa – und später immer größere Teile Europas – zu einem gemeinsamen Binnenmarkt zusammenzuschließen,<sup>20</sup> wozu sich Jahrzehnte später die noch kühnere Idee gesellte, diesen noch viel größer gewordenen Wirtschaftsraum obendrein mit einer gemeinsamen Währung auszustatten.<sup>21</sup> Nicht minder kühn war die Absicht, die seit den 1950er Jahren entstandene (west-) europäische Institutionenordnung immer wieder als Stabilitätsanker für weitere Teile des doch viel größeren Kontinents zu nutzen: in den 1980er Jahren anlässlich der „Süderweiterung“ um die ehemaligen Diktaturen Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986),<sup>22</sup> seit den 1990er Jahren – viel dramatischer – durch jene riskante Einbeziehung vieler ehemals realsozialistischer Staaten und kommunistischer Gesellschaften in die EU, die 2004 dann auch vollzogen und allzu verhängnisvoll die „Osterweiterung“ der EU genannt wurde.<sup>23</sup> Zur Verwegenheit geriet die Idee solchen „Stabilitätsexports“ und der ihm vorangehenden „Projektion von Reformdruck“ beim Vorhaben einer Aufnahme der Türkei in die EU. Und mit den Folgen solcher geopolitischer Kühnheit muss die EU nicht nur

<sup>19</sup> Den Vorschlag unterbreitete der französische Außenminister Robert Schuman im Mai 1950; im April 1951 wurde dann der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichnet. Im Jahr 2002 ist der EGKS-Vertrag dann ausgelaufen, und zwar offensichtlich nach umfassender Erfüllung seiner einst intendierten politischen Funktionen.

<sup>20</sup> Im ersten Schritt gelungen durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im März 1957.

<sup>21</sup> 1999 startete die Wirtschafts- und Währungsunion in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Spanien; 2001 kam noch Griechenland hinzu. 2002 wurde, als hochsymbolischer Abschluss dieses Prozesses, der Euro in diesen Ländern auch als Bargeld eingeführt. Während der Niederschrift dieses Textes ist unabsahbar, wie lange der Euro noch in Griechenland als nationale Währung dienen wird.

<sup>22</sup> Dieser ‚Süderweiterung‘ war 1973 die ‚Norderweiterung‘ um Dänemark, Großbritannien und Irland vorausgegangen. Eigentlich sollte damals auch Norwegen beitreten, was in einer Volksabstimmung aber abgelehnt wurde.

<sup>23</sup> Neu traten damals der EU Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, die Slowakei, die Tschechische Republik, Ungarn und – als nicht ehemals realsozialistische Staaten – Malta und Zypern bei.

innenpolitisch im Fall von Ländern wie Rumänien und Bulgarien zurechtkommen, sondern auch außen- und sicherheitspolitisch an ihren Ostgrenzen bzw. in ihrem osteuropäischen Weichbild. Für die Inaussichtstellung einer EU-Perspektive bezahlte nämlich die Ukraine mit einer – teils schon gelungenen – Annexion von Teilen ihres Staatsgebiets durch Russland; und die baltischen Staaten, längst Mitgliedsländer von EU und NATO, fühlen sich mehr und mehr durch ein transnationales Zusammenwirken Russlands mit ihren großen russischen Minderheiten bedroht. Am Ende solcher Kühnheit mag dann erheblicher Druck stehen, die bislang eher programmatisch angekündigte denn faktisch untersetzte „europäische Verteidigungsidentität“ durch Steigerung der EU-Verteidigungsausgaben, durch weitere Europäisierung militärischer Führungsstrukturen sowie durch glaubwürdige Androhung auch eines gefechtsmäßigen Einsatzes von EU-Truppen gegenüber Russland von einem bloßen *Projekt* zu einem *fait accompli* zu machen. Derlei aber führte – mehr noch als die Widerständigkeit gegen einen EU-Beitritt der Türkei oder gegen eine endlose Finanzierung griechischer Staatsausgaben durch andere Euroländer – zu scharfen innenpolitischen Krisen in vielen Mitgliedstaaten der EU, nicht zuletzt in Deutschland. Tatsächlich bilden eben die Vorauswirkungen solcher in Rechnung zu stellender Krisen allenthalben das Widerlager zum visionären Grundansatz der EU-Evolution. Und kritisch ist zu fragen, wann oder wie tiefgründig in den jeweils mitgliedstaatlichen Parlamenten der EU-Länder sowie bei deren Wahlkämpfen solche Risiken und Nebenwirkungen visionärer Kühnheit erörtert wurden – und welche Legitimitätsprobleme sich einstellen, sobald derlei Utopien sich als Dystopien zu erweisen beginnen.

Das zweite prozedurale Element, das zum Erfolgsgeheimnis beim Werden der EU gehört, ist die Übung, *auf das jeweils Erreichte und institutionell Geronnene immer weitere Ebenen von Integration aufzuschichten* sowie in die Spalten oder Lücken des jeweils errichteten Baus mit immer weiteren Ansätzen von Zusammenarbeit einzudringen.<sup>24</sup> Letzteres wird oft auch nicht von der Vision eines zu erreichenden Endzustands geleitet, sondern einfach vom recht selbstverständlich gewordenen Wunsch, möglichst viel zum wechselseitigen Vorteil gemeinsam anzugehen und zu unternehmen. Nicht Konsens über ein Ziel – oder über „die Finalität“ – hält dann zusammen, sondern vor allem das Überzeugtsein vom Wert

<sup>24</sup> Siehe dazu auch *Thelen, K.*: How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis, in: Mahoney, J. (Hg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge, 2003, 208-240, sowie Thelens dort entwickeltes Konzept des „institutional layering“.

der Zusammenarbeit als solcher,<sup>25</sup> die sich dann die jeweils umständehalber wünschenswerten Regeln, Praxen und Institutionalisierungen schon noch suchen würde. Dabei bewährt sich zwar etliches nicht, anderes aber eben doch. Genau das sich Bewährende kann dann – nach einiger Zeit der Verselbstverständlichung – seinerseits zur Grundlage dessen werden, was sich nun weiterhin an neuen Regeln, Praxen und Institutionalisierungen ergeben mag.<sup>26</sup> Nachdem die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sowie Euratom errichtet waren, legte man etwa die drei Europäischen Gemeinschaften 1967 – ohne im damaligen Fusionsvertrag an deren Verträgen etwas zu ändern – institutionell zusammen, woraufhin im öffentlichen Bewusstsein sich mehr und mehr der Eindruck verfestigte, es gäbe nun eine einzige „Europäische Gemeinschaft“ um die – in der Tat gemeinsame – Kommission und das wirklich gemeinsame Parlament als ihrem institutionellen Kern herum. In die „Lücken“ dessen, also in gleichsam noch nicht ausgeschöpfte und vertraglich vielleicht auch gar nicht vorgesehene Möglichkeiten weiterer Zusammenarbeit, rückte man anschließend zwar tastend, doch guten Willens ein. So entstand etwa die EPZ, die „Europäische Politische Zusammenarbeit“. Zunächst wenig formalisiert, wurde sie als „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ erst später zum klar institutionalisierten Bestandteil der EU und erhielt in einem für sie zuständigen „Hohen Beauftragten“ sogar noch einen nicht nur instrumentell nach Effektivität strebenden, sondern einen auch vom symbolischen Anspruch her überaus wichtigen Akteur. Im einst geplanten Europäischen Verfassungsvertrag sollte dessen Rolle sogar zu der eines „Europäischen Außenministers“ hochgezogen werden, woraus dann im Lissabonner Vertrag – symbolisch etwas gedimmt – der „Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik“ entstand. Ebenso erhielt der Europäische Rat einen ständigen Präsidenten, woraus – falls nicht aus dem Amt des Kommissionspräsidenten – eines Tages ein „Europäischer Präsident“ werden mag. Ferner wuchs in den „Spalten“ zwischen den drei Gründungsverträgen der EU aus unscheinbaren Anfängen jene gemeinsame Rechtspolitik, als deren durchaus beeindruckendes Ergebnis etwa der „europäische Haftbefehl“ entstand, mit dem – vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Jahr 2005 denn auch nicht akzeptiert – die Verpflichtung der europäischen Staaten zum Schutz ihrer Bürger vor

<sup>25</sup> Eben das bringt eine populäre Metapher zum Ausdruck: Mit der europäischen Integration wäre es wie mit dem Fahrradfahren – sobald man sich nicht weiter voranbewegt, geriete alles ins Wanken und stürze.

<sup>26</sup> Genau so entstand, was in vielen Publikationen solcher bisher namenloser Eigentümlichkeit wegen als ein Gefüge *sui generis* bezeichnet wird; siehe etwa – mit weiteren Nachweisen – *Wessels, W*: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, W. (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, 2003, 779-817, hier 780; ein solcher Prozess wird als „Institutionenevolution“ bezeichnet..

politischer Willkür anderer Staaten klar gelockert wurde.

Während hier die bei Weiterbestand von Nationalstaaten gegebenen *rechtssystematischen Grenzen* eines rein inkrementalistischen supranationalstaatlichen Vorgehens kenntlich werden, erweist sich dessen viel weiter reichender *institutionenkonstruktiver Spielraum* beim Aufschichten von immer weiteren Ansprüchen und – dann auch zu tragenden – Lasten anschaulich am Fall des Europäischen Parlaments. Es begann einst sehr unscheinbar, definierte sich aber von Anfang an – und zwar ganz kontrafaktisch – als ein „richtiges“ Parlament, legte sich alsbald – wenn auch zunächst nur intern – den Namen eines „Europäischen Parlaments“ zu, setzte im Lauf der Zeit die Direktwahl seiner Mitglieder durch, gewann über einige Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof und etliche (Haushalts-) Streitigkeiten mit der Kommission wichtige eigene Beteiligungsrechte, testete erfolgreich seine „regierungsstürzende“ Macht 1999 beim erzwungenen Rücktritt der Europäischen Kommission unter *Jacques Santer*, gewann förmliche Prüfständigkeiten und konstitutive Wahlrechte für die Bestellung der EU-Kommission in den Reformverträgen der Folgejahre und ist mittlerweile zu einem für die Politik der EU sehr wichtigen Akteur geworden.<sup>27</sup> Abzuwarten bleibt, ob die Runde der Finanzminister sowie der Staats- und Regierungschefs der Eurozone sich in ähnlicher Weise zum Kern einer „EU-Wirtschaftsregierung“ oder eines um die fortbestehenden Euroländer gelagerten „Kerneuropa“ entwickeln wird. Eben solche Prozesse eines *spill-over* werden von neofunktionalistischen Integrationstheorien ins Zentrum ihrer Erklärungen des bisherigen Gelingens europäischer Integration gestellt.

Der dritte prozedurale Teil des Erfolgsgeheimnisses der EU gerät ins Blickfeld, wenn man sich wichtigen derzeitigen Herausforderungen dieses zugleich so gewagten und so erfolgreichen Staatenverbundes zuwendet. Aus jenen Problemen, welche die Freizügigkeit im Schengen-Europa in Verbindung mit dem großen Einwanderungsdruck auf die Süd- und Südostgrenzen der EU ausübt, mag nämlich entweder ein wirksamer Grenzschutz für eine sich des Werts territorialer Integrität und Kontinuität versichernde EU werden – oder umgekehrt der bewusste Übergang zu einem „*Europa mit variabler Geographie*“ mitsamt zunehmender Selbstverantwortung von Nationalstaaten, die fortan nur noch in

<sup>27</sup> Vgl. auch *Patzelt, W.J.*: Parlamentarische Geltungsgeschichten, in: Melville, G./Vorländer, H. (Hg.): *Geltungsgeschichten. Über die Stabilisierung und Legitimierung institutioneller Ordnungen*, Köln u.a., 2002, 285-318, sowie – mit weiteren Literaturhinweisen – *Dreischer, S.*: *Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten*, Baden-Baden, 2006.

Bereichen wirklich gemeinsamer Vorteile weiterhin eng zusammenwirken werden. Ähnliches mag sich aus Anlass der griechischen Staatsfinanzierungskrise mit der Euro-Zone ereignen: Die ganz offenkundige Übernutzung jenes großen öffentlichen Guts, das der Besitz einer gemeinsamen Währung mit weltweit wettbewerbsfähigen Volkswirtschaften als Stabilitätsanker nun einmal darstellt, könnte zur Abkehr vom längst eingeschlagenen Weg hin zu einer europäischen Transferunion veranlassen. Das liefe hinaus auf einen Rückbau anhaltend praktizierter Solidarität auf den bewährten innerstaatlichen Bereich sowie auf jene Formen zwischenstaatlicher Solidarität, deren – auch fortan praktisch nicht mehr in Frage gestellte – Geschäftsgrundlage nichts anderes wäre als wechselseitig unter Beweis gestellter guter Wille.

Der gemeinsame Nenner all dieser *Devolutionsmöglichkeiten* ist der so häufige Reflex von EU-Akteuren, nach Gestaltungsversuchen, die sich als überzogen, verfrüht oder einfach als Irrtümer herausstellten, alsbald nach konstruktiven Aushilfen für das eigentlich Angestrebte, doch vorerst Gescheiterte Ausschau zu halten. Dabei wurde mehr als einmal durchaus anderes bewirkt, als man sich zunächst vorgestellt hatte. Nur auf den wichtigsten solchen Fall sei hingewiesen: auf die Entstehung der EWG,<sup>28</sup> auf deren Erfolg die gesamte heutige EU beruht.

Es scheiterte nämlich in den frühen 1950er Jahren das höchst ehrgeizige Ziel, der Friedenssicherung willen nicht nur das schwerindustrielle Kriegführungspotential – wie erfolgreich geschehen – in der Montanunion zu vergemeinschaften, sondern auch noch die Streitkräfte der dort zusammenwirkenden Staaten der Befehlsgewalt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu unterstellen – und beides gar noch unter dem Dach einer Verfassung zu vereinen. Dieser erste und den handlungsleitenden Selbstverständlichkeiten seiner Zeit überaus weit vorauseilende Entwurf einer europäischen Verfassung, welche durch eine ad hoc-Versammlung aus Parlamentariern der Gemeinsamen Versammlung der Montanunion und von potentiellen Repräsentanten der geplanten EVG ausgearbeitet wurde, kam jedoch nie auch nur in die Nähe eines möglichen Inkrafttretens. Ohnehin entzog ihr die französische Nationalversammlung die politische Grundlage, nämlich durch die Ablehnung allein schon der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Letzteres geschah ganz wesentlich aus der Einsicht heraus, dass damit eines der zentralen Instrumente staatlicher Souveränitätsausübung der nationalen Kontrolle entwunden würde. Angesichts dieses

<sup>28</sup> Im Grunde ist auch der Verfassungsvertrag als eine „konstruktive Aushilfe“ gedacht, nämlich als Versuch eines institutionellen Neuaufschwungs nach der mühsamen und im Grunde gescheiterten Konferenz von Nizza, die Verbote einer kommenden Unregierbarkeit der EU zu sein schien.

schweren Rückschlags, dem die faktische Erfolglosigkeit des Europarats vorangegangen war, suchte man nach einem Projekt, welches neue Hoffnungen auf ein Gelingen des ja noch ganz in seinen Anfängen befindlichen europäischen Integrationsprozesses schaffen mochte und das Bewegungsmoment der kürzlich gelungenen Gründung der EGKS aufrechterhalten könnte. Gleichsam als „bescheidenere“ Alternative zur misslungenen *militärischen* Vergemeinschaftung setzte man sich das Ziel, dann eben die *Volkswirtschaften* europäischer Staaten in einer Zoll- und Wirtschaftsunion zu vernetzen. Das gelang durch die Schaffung der EWG. Die hatte alsbald eine friedenssichernde Erfolgsgeschichte, vor deren Hintergrund das Fehlen einer europäischen militärischen Union gar nicht weiter stören musste. Vor allem aber machte die sich so segensreich auswirkende Wirtschaftsunion im Verlauf der Jahrzehnte das zunächst recht kleine „EWG-Europa“ überaus anziehend und, nach vielerlei formellen und – durch die faktische Angleichung der Regelungsstandards in den EFTA-Staaten – informellen Beitritten zu ihm, zum maßgeblichen wirtschaftlichen Rahmengeber ganz Europas, ja in Handelsfragen zu einer Weltmacht.

Vermutlich sollte man sich vom Fall des Scheiterns der EVG, der zum Triumph der EWG wurde, gerade angesichts der derzeitigen europäischen Krisenstimmung durchaus inspirieren lassen. Im ersten Anlauf gescheitert ist der überehrgeizige Versuch, eine unter gewaltigen Druck-, Zerr- und Scherkräften agierende EU durch eine vor allem symbolisch intendierte, da instrumentell als solche unnötige „Verfassung“ zu stabilisieren. Doch mit dem symbolisch abgespeckten Vertrag von Lissabon lässt es sich instrumentell eben auch gut leben. Und vielleicht stärkt es die Euro-Zone sogar, wenn es nicht nur Erfahrungswerte mit dem Austritt eines Mitgliedslandes gäbe, das nicht länger in der Lage oder willens war, den Wettbewerbsdruck in einem gemeinsamen Währungsgebiet auszuhalten, sondern alsbald auch klare – und politikprägend vorauswirkende – Regeln formuliert würden, entlang welcher man entweder den Euro aufgeben oder ihn durch eine Regionalwährung ergänzen könnte. Und womöglich gewönne der „Mehrwert“ Europas gerade dann wieder großen Glanz, wenn die Übernutzung seiner Allmende durch wechselseitig vereinbarte Beschränkungen der Migrationsmöglichkeiten für Nicht-EU-Bürger beendet würde. Dann gäbe es zwar wieder innereuropäische Grenzkontrollen – doch auf so wenig störendem Niveau wie zwischen Deutschland und Österreich von 1995 bis 1997.

Also sollte man beim Abbruch eines verfrühten oder verfehlten Vertiefungsversuchs europäischer Integration dem nun doch nicht Gelungenen nicht allzu lange nachtrauern. Unbedingt wären Denk- und Argumentationsfiguren wie „Scheitert

der Euro, so scheitert Europa“ zu vermeiden. Besser wäre es, angesichts von Misslingendem zu konstruktiven Aushilfen zu greifen und nach aussichtsreicheren Alternativprojekten zu suchen. Zum Evolutionsprozess gehören nämlich nicht nur Versuche, sondern eben auch Irrtümer – die sich sogar als besonders fruchtbringend erweisen, wenn man aus ihnen zu lernen vermag. Parlamenten aber käme es zu, das Scheitern von europäischer Regierungspolitik, das kühn auf eine „*more perfect Union*“ ausgeht, dann eben auch ein solches zu bezeichnen, die nötigen gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen, konstruktiv auf Alternativprojekte zu sinnen und die dabei entstandenen Ideen von sich aus in den europapolitischen Diskurs einzubringen. Derartige Neuthematisierungen muss man nämlich weder den Staats- und Regierungschefs noch dem Europäischen Gerichtshof überlassen.

## V. Die Griechenlandkrise und der europäische Parlamentarismus

Glanz und Elend sowohl der EU-Verfassung als auch des in sie eingebetteten Parlamentarismus werden am Fall der – um die Gemeinschaftswährung herum entstandenen – Griechenlandkrise besonders gut sichtbar. Da erweist sich ein visionäres Vorhaben als überehrgeizig, weil es nicht alle Euro-Staaten – und eben auch nicht alle Völker der Eurozone – mit der erforderlichen politischen Entschlossenheit und parlamentarischen Unterstützung auch dann noch verfolgten, als es galt, die *Folgen* der gemeinsamen Währung nachhaltig tragbar zu machen. Da wird von einem Mitgliedstaat wie Griechenland das öffentliche Gut einer gemeinsamen Währung schlechterdings übernutzt – zwar wider alle wirtschaftspolitische Vernunft, doch auf bewährten politisch-kulturellen Bahnen sowie im Rahmen nationaler politisch-parlamentarischer Üblichkeiten. Da wird im eingespielten Räderwerk des verhandelnden Zusammenwirkens europäischer Regierungen wechselseitig guter Wille untergraben oder schwindet zumindest die Hoffnung, man könne sich gerade in Konfliktlagen auf ihn verlassen – und zwar nicht nur bei den unmittelbaren Verhandlungspartnern, sondern auch bei den sie tragenden oder kontrollierenden Parlamenten. Da kommt Europas bislang so erfolgreiche intergouvernementale Regierungsweise – trotz einer bislang ungekannten Dichte an Minister- und Gipfeltreffen – klar an ihre Grenzen, weil in manchen Ländern weder die parlamentarischen Spielräume noch die politische Unterstützungsbereitschaft für jene weitreichenden Abmachungen ausreichen, um die es nun geht. Da werden parlamentarische Vetomöglichkeiten zu Jokern im Verhandlungsprozess, was ernstzunehmende Hinweise auf wirklich einzuhalende „rote Linien“ vom bloß taktischen Manövrieren ununterscheidbar macht.

Da wird in innenpolitische Reformdiskussionen und Reformaversionen, die parteipolitisch-parlamentarisch auszutragen wären, von außen mit der Wucht einer Sieger- oder Protektoratsmacht eingegriffen, während der davon betroffene Staat zwar viel Aufhebens von eigenem Stolz und nationaler Würde macht, doch die im Zusammenspiel von Regierung und Parlament zu unternehmenden Anstrengungen immer wieder scheut, sich nachhaltig aus seiner Bettlerrolle zu befreien. Da lassen die mitgliedstaatlichen Parlamente der „Geberländer“ ihre Regierungen lange Zeit gewähren, so als ob nicht bald Wahlen anstünden, in denen das Wahlvolk die Parlamentsfraktionen für die wirkungslose Verausgabung von innerstaatlich bald fehlenden Geldern bestrafen könnte – bis hin zum Aufkommen, Erstarken, ja Dominantwerden einer den ganzen Kurs ablehnenden Protestpartei. Da trieben in Griechenland gerade die Wähler ihr Land auf einen Kamikaze-Kurs, weil sie bei Parlamentswahlen die am Ende doch noch kooperationswilligen Parteien dezimierten und eine Koalition herbeiführten, die im Wesentlichen vom Wunsch zusammengehalten wurde, das Unmögliche wahrzumachen und gleichsam – auf demokratisch bekundeten Mehrheitswillen gestützt – die Sonne fortan im Westen aufgehen zu lassen. Da wird von der griechischen Regierung der beim Wahlsieg verheißene Kurs, der auch dem mehrheitlichen Parlamentswillen entspricht und „nur“ von vielen anderen Euroländern abgelehnt wird, auch noch einer – obendrein demagogisch betriebenen – plebiszitären Absegnung zugeführt; und dann wird eben dieser Kurs – freilich unter dem Druck der ihm widersprechenden Partnerstaaten – aufgegeben, ja durch regierungsseitig aufgezwungene und mit ausgerechnet oppositioneller Unterstützung vollzogene parlamentarische Gesetzgebung weitestgehend konterkariert. Da redet so mancher Regierungschef – und zwar nicht nur der griechische – vor seinem Parlament und Volk anscheinend anders als vor seinen Kollegen beim intergouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der EU. Da freuen sich in Deutschland nicht wenige Bundestagsabgeordnete darüber, dass inzwischen das Bundesverfassungsgericht – dank der Klagen von seinerzeit heftig kritisierten „Euro-Rebellen“ – solche Urteile gefällt hat, die der deutschen Regierung in Euro-Fragen Handlungsgrenzen auferlegen, die zu ziehen sich nun nicht mehr der Bundestag aufrufen muss – die zu legitimieren dann aber auch nicht mehr mit der Legitimationskraft parlamentarischer Kommunikation gelingt. Und dann ist da noch das Europäische Parlament mit seiner beklagenswerten Rolle: ohne praktisch nutzbare Zuständigkeit in der Euro-Krise, Bühne allein für Auftritte von Spitzenpolitikern, agierend wie der Chor in einer Tragödie von *Aischylos*, und in seiner Willensbildung und Entscheidungsfindung derzeit ohnehin überfordert von den sich häufenden EU-Problemen (Euro, Einwanderung,

EU-Ostgrenzen...) sowie durch das Fehlen einer gemeinsamen politischen Kultur und Sprache. Wie aber kann man wohl durch mehrsprachiges Parlamentieren ein Gefüge zusammenhalten, dem es an verbindenden Selbstverständlichkeiten und an gemeinsamer Öffentlichkeit fehlt?

Zwar haben die Parlamente der EU dieses Schlamassel nicht ihrerseits heraufgeführt. Doch sie machen in ihm bislang auch keine wirklich gute Figur. Vielmehr zeigen sich *systematische Probleme des Parlamentarismus in Europa*. Und nur die Vermutung, an den systematischen Merkmalen des Evolutionsprozesses europäische Institutionen werde auch die aktuelle Krisentrias nichts ändern, gibt Anlass zur Hoffnung, dass Europas Parlamente aus der bestehenden Lage wieder einmal wenn schon nicht das Beste, so doch das Bestmögliche machen könnten.

Klar erweist sich, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente das intergouvernementale Regierungshandeln im Rahmen der Eurozone – und überhaupt in der EU – nur sehr eingeschränkt mitprägen können. Das liegt teils an der Funktionslogik und an den Zeitstrukturen so komplexer Verhandlungen,<sup>29</sup> teils an der jeweiligen mitgliedstaatlichen Verfassungslage, teils – wie deutlich in Deutschland – am rein hoffnungstragenden Abgeordnetenattentismus. Man könnte dies zwar als das übliche Zurückstecken von Parlamenten hinter der außenpolitischen Prärogative von Regierungen abtun. Doch die EU – und zumal die Eurozone – übersteigen den traditionellen Rahmen von Außenpolitik bei weitem, denn es geht bei alledem um nicht weniger als um den Aufbau und Betrieb eines machtvollen supranationalen Regierungssystems.

Dessen nächster institutioneller Verwandter ist in gewisser Weise das Heilige Römische Reich Deutscher Nation. Dieses blieb in seinen Ansprüchen allerdings zweifach weit hinter der EU zurück. Eine starke, die Innenpolitik der Reichsstände übersteuernde Zentralgewalt – etwa bei den Staatsfinanzen – sollte es nämlich gerade nicht geben; und noch ganz fehlte die Vorstellung, politische Ordnung solle auf Demokratie gegründet sein. Also stellte sich auch noch gar nicht das die EU mehr und mehr belastende – und im griechischen Fall derzeit unübersehbare – Problem, mitgliedstaatliche Demokratie mit partnerstaatlicher und supranationaler Demokratie verbinden zu sollen, also gerade der Demokratie willen mitgliedstaatlichen Parlamentarismus in den partnerstaatlichen und supranationalen Parlamentarismus einzubetten.<sup>30</sup> Somit geht es bei gegebener Macht-

<sup>29</sup> Siehe hierzu die Theoriebeiträge und Fallstudien in *Dreischer, St./Patzelt, W.J.* (Hg.): *Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale*, Baden-Baden, 2009.

<sup>30</sup> Im deutschen Fall führte dieser Versuch zur Machtausdünnung der Landesparlamente bei dominierendem Exekutivföderalismus, dessen demokratische Legitimation letztlich in der „Parteipolitisierung“ des

losigkeit mitgliedstaatlicher Parlamente bei aktuellen Problemen der EU- oder Eurozonen-Politik nicht einfach um parlamentarisch zu akzeptierende Prärogativen von Regierungen in der Außenpolitik, sondern um viel Wichtigeres. Ohne parlamentarisches Einwirken auf ihre europapolitisch agierenden Regierungen fehlt es dem intergouvernementalen europäischen Politikprozess nämlich an demokratischer Legitimität – und deshalb an Nachhaltigkeit gerade in Krisenzeiten. In kommunikativen Nischen zu handeln und regierungs- bzw. kommissionsseitig gleichsam *faits accomplis* zu schaffen, welche die nationalen Parlamente dann sozusagen „nachzuvollziehen“ haben, kann zwar fallweise effektiv sein, baut europäische Politik aber auf Sand, den das Grundwasser tiefgreifender europäischer Krisen rasch um seine Belastbarkeit bringen wird – wie derzeit in der Griechenlandkrise.

Echte Machtchancen der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Europapolitik quellen vor allem aus dem Risiko, dass so manche Regierung um ausdrückliche parlamentarische Zustimmung zu ihren die EU oder die Eurozone betreffenden Verhandlungsergebnissen einkommen muss, dabei aber zu befürchten hat, solche Zustimmung eben nicht zu erhalten – sei es seitens des Gesamtparlaments oder aber der sie bislang tragenden Partei(en). Gerade in letzterem Fall hängt es ganz von der Nervenstärke und vom taktischen Geschick eines Regierungschefs ab, ob er – da in wichtigen Politikbereichen offensichtlich von der Opposition abhängig – faktisch demissionieren muss. Der erste aufgrund seiner europapolitischen Positionen parlamentarisch erzwungene Rücktritt eines EU-Regierungschefs wird deshalb vor aller Augen die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente gerade in unübersichtlichen Phasen des EU-Regierungsprozesses stärken und für etliche Jahre große Vorauswirkungen für intergouvernementale Verhandlungen zeitigen. Im Bundestag etwa schrumpfte die Bereitschaft zumal der Unionsabgeordneten sehr, wie bei vorangegangenen Euro-Rettungspaketen sozusagen „auf Zuruf“ milliardenschwere Zahlungs- und Bürgschaftsverpflichtungen Deutschlands einzugehen. Und dass – bzw. ob über symbolische Gesetzgebung hinaus – das griechische Parlament bereit sein wird, das seinem Volk von den an das Ende ihrer Geduld gelangten „Geberländern“ auferlegte Reformprogramm wirklich umzusetzen, ist ebenfalls zu bezweifeln. Derlei parlamentarisch gezogene Grenzen des europäischen Intergouvernementalismus, gleich ob sie die Verhandlungspositionen nationaler Regierungen stärken oder schwächen, sind der für

Bundesrates gründet. Nicht jeder hegt aber diese Vision eines künftigen Verhältnisses des Europäischen Parlaments zu den mitgliedstaatlichen Parlamenten.

Demokratie in Europa zu bezahlende Preis – und die Richtschnur dessen, was legitimierbar ist.

Wahr ist freilich auch, dass viele Parlamente in früheren Jahren durch mangelnde Lust auf Haushaltsdisziplin ihre Regierungen selbst auf den jetzt in die Krise gemündeten Weg geschickt haben. Teil solchen parlamentarischen Fehlverhaltens war es auch, wenn EU-Bestimmungen oder Eurozonen-Regeln, die derlei Lagen bereits am Entstehen hätten hindern sollen, nicht in nationales Recht umgesetzt oder nicht in der Regierungspraxis implementiert wurden. In solchen Fällen haben Versäumnisse parlamentarischer Gesetzgebung und parlamentarischer Regierungskontrolle ihrerseits zu den Entstehungsbedingungen der schlimmen Griechenlandkrise beigetragen. *Parlamentarische Pflichtvergessenheit* ist deshalb keine zu harte Bezeichnung für derlei Fehlverhalten. Es wiegt umso schwerer, als doch eben die Kontrolle des Finanzgebarens von Regierungen einst die Macht von Parlamenten begründete – freilich damals von Ständeversammlungen, deren Akteure selbst für jene Ausgaben aufkommen mussten, welche sie die Regierung tätigen ließen.<sup>31</sup> Hier hat anscheinend gerade die Entstehung repräsentativer Demokratie die Wirksamkeit parlamentarischer Finanzkontrolle gemindert: Wer sein politisches Amt und Einkommen freien Wahlen sowie Parteien verdankt, die ihn auf aussichtsreichen Listenplätzen nominieren, der nutzt parlamentarische Macht oft eher zur Sicherung der Machtstellung seiner Partei dank Beeinflussung staatlicher Füllhörner als zum Versuch, exekutivem Ausgabenübermut zu wehren. Griechische Parlamentarier und Parteiführer scheinen besonders wirkungsvoll, wenn auch nicht einzigartig darin gewesen zu sein, dem Staat zwar klientelpolitisch nützliche Ausgaben aufzuerlegen, sich um dessen Einnahmen aber viel weniger zu kümmern. Fremdfinanzierung zunächst aus Krediten, sodann aus Mitteln anderer EU-Staaten schloss jahrzehntelang die so entstandenen Haushaltslücken, verursachte die gegenwärtige Staats- und Euro-Krise und stößt nun an Grenzen, die *andere* Parlamente ihren Regierungen bei der kompromisswilligen Fortsetzung solcher Fremdfinanzierungspraxis ziehen oder wenigstens für das nächste „Rettungspaket“ aufzeigen werden.

Die „Erbsünde“ – also die fortan folgenreiche ursprüngliche Fehlentscheidung – nicht weniger europäischer Parlamente und der sie besetzenden Parteien scheint nun aber zu sein, dass ihre Mitglieder bzw. Anführer zwar sehr wohl in Binnenzirkeln und Talkshows über die Finalität von Eurozone und EU diskutiert haben,

<sup>31</sup> Vgl. hierzu *Patzelt, W.J.*: Konstruktion und Destruktion von Parlamentsmacht, in: Oberreuter, H. (Hg.): *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, Baden-Baden, 2013, 33-58.

dies alles aber kaum einmal zum Angelpunkt von Wahlkampfkommunikation machen wollten. Die Debatten um die – dann auch gescheiterte – Ratifikation des Europäischen Verfassungsvertrages, die britische Dauerdiskussion um die Rolle des Vereinigten Königreichs in der EU sowie die griechische Abstrafung der zur Austeritätspolitik bereiten Parteien bei der Wahl im Januar 2015 sind die bislang wichtigsten Ausnahmen. Wo es aber nicht zu unmittelbar *entscheidungsrelevanten Diskussionen* zwischen politischer Klasse und Bevölkerung kommt, dort bringen sich Parlamente ganz einfach um ihre auf Kommunikation gegründete Legitimationsleistung. Folge ist, dass die Rückbindung intergouvernementaler EU-Politik an den Willen der europäischen Staatsvölker im Grunde nur unterstellt, womöglich simuliert, nicht aber unter echtem Überzeugungs- und Entscheidungsdruck bewerkstelligt wird.

In Deutschland wurde auf diese Weise einst versucht, den EU-Beitritt der Türkei als Projekt vor allem der politischen Eliten voranzutreiben. Und in Griechenland scheiterte bislang solch legitimitätssichernde Kommunikation zwischen Parlament und Bevölkerung daran, dass die politischen Führer jahrzehntelang ihrem Volk eher das vor Augen führten, was die Wähler hören wollten, als dass man ihnen die Voraussetzungen nachhaltig zu sichernder europäischer Solidarität nahegebracht hätte. Im – gar noch mit einer gouvernementalen Ablehnungsempfehlung versehenen – Referendum über eigenes Zutun zur Solidargemeinschaft der Eurozone gipfelte das im Juli krisenverschärfend auf. Im Fall der deutschen Türkeipolitik störte offenbar Führungsübermut das Gelingen einer legitimitätssichernden und am Ende zu belastbaren Entscheidungen führenden Kommunikation zwischen Parlament und Bevölkerung. Im Fall der griechischen Finanzpolitik war es hingegen wohl Führungsschwäche, was zum nun deutlichen Auseinanderfallen des in Griechenland nachhaltig Mehrheitsfähigen und des im Rest der Eurozone Akzeptablen führte.

Indiz des *Verzichts auf Anstrengungen legitimierender Kommunikation* ist oft die Forderung, gerade Umstrittenes „aus dem Wahlkampf herauszuhalten“. Und zu den Verböten solcher kommunikativer Selbstaufgabe der politischen Klasse gehört die Praxis, bereits das Ansprechen sich neu stellender Herausforderungen – und erst recht die Erörterung des womöglich neu zu Unternehmenden – als „populistisch“ zu brandmarken. Dadurch wird nämlich jedem nachdrücklich von einer weiteren Beteiligung an solchen Diskussionen abgeraten, der weiterhin – oder überhaupt – eine als seriös geltende politische Rolle spielen will. Auf beiderlei Weise verweigern Parlamente und Parlamentarier dann – gleich ob aus Sorglosigkeit oder aus Feigheit – jene „Legitimation durch Kommunikation“

(*Heinrich Oberreuter*), die doch gerade von ihnen in konkurrenzlos wirkungsvoller Weise geleistet werden könnte. Populistische Parteien beginnen dann, solche sich auftuenden kommunikativen Nischen zu besiedeln und einmal entstandene Repräsentationslücken zu besetzen. Im schlimmsten Fall kommen sie, wie Syriza in Griechenland, sogar an die Regierung – und enttäuschen dann entweder jene Bürger, die ihre letzten Hoffnungen gerade in sie gesetzt haben, oder scheitern, wie ebenfalls in Griechenland, an den auch demagogisch nicht wegzurendenden Zusammenhängen realer Politik. Damit aber ist einem Volk auch nicht geholfen.

Natürlich wäre es vorteilhaft, wenn das Europäische Parlament solche Mängel im nationalparlamentarischen Steuerungs-, Kontroll- und Legitimationsverhalten ausgleichen könnte. Die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments sind aber hier besonders begrenzt. Erstens hat dieses Parlament kaum Zuständigkeiten dort, wo – wie bei der Euro- und Migrationspolitik – Europa vor allem intergouvernemental regiert wird. Zweitens treten im mittlerweile entstandenen „Europa mit variabler Geographie“ (Eurozone, Schengen-Raum, EU ohne ihre *opt-out* Gebiete, EU insgesamt) der geographische Zuständigkeitsbereich des Europäischen Parlaments und die Bereiche real wirkungsvoller Politiken klar auseinander. Deshalb wäre zu erwägen, ob nicht ausschussartig einzurichtende „Teilparlamente“ (wie ein „Euro-Parlament“ oder ein „Schengen-Parlament“) besser in der Lage sein könnten, das Agieren etwa einer – informellen oder institutionalisierten – „Wirtschaftsregierung“ zu beeinflussen und dergestalt mit legitimierender Kommunikation auszustatten. Auch das aber änderte – drittens – nichts an den entscheidenden demokratischen Legitimationsschwächen des Europäischen Parlaments: Bislang gibt es kein „europäisches Volk“, das von ihm zu vertreten wäre; seine Zusammensetzung entspricht nicht dem für eine Demokratie unverzichtbaren Prinzip, dass Parlamente weitgehend bevölkerungsproportional zu sein haben; und es gibt auch keine über eine gemeinsame Sprache integrierte europäische Öffentlichkeit, über welche dem Europäischen Parlament überhaupt Legitimation durch Kommunikation gelingen könnte.

Einflussreich und machtvoll ist das Europäische Parlament allein in seinen vertraglich geregelten Zuständigkeiten sowie in der Binnenkommunikation der politischen Klasse. Doch an der Ausdünnung und Verzerrung des europapolitischen Kommunikationsgeschehens zwischen den europäischen Institutionen, zwischen ihnen und den nationalen Parlamenten, und ebenso zwischen „Europa“ sowie den „Völkern der EU“, konnte es bislang kaum etwas bessern – und wird das in absehbarer Zukunft aus den oben angeführten Gründen wohl auch nicht leisten können. Auf diese Weise aber wird *weiterhin politische Verantwortung*

als Kern legitimierenden Kommunikationsgeschehens versickern: zwischen der vom Europäischen Parlament immer besser kontrollierten Europäischen Kommission und den EU-Gremien intergouvernementaler Zusammenarbeit; zwischen den – in Europafragen in der oben beschriebenen Weise so unzureichend parlamentarisch kontrollierten – nationalen Regierungen und den mannigfaltigen Räten von Fachministern und Staats- oder Regierungschefs auf EU-Ebene; sowie zwischen den mitgliedstaatlichen Wahlvölkern und den von ihnen gewählten Parlamenten, die allzu oft wichtige europäische Entscheidungsfragen aus den Wahlkämpfen ausklammern.

Freilich lässt sich auch mancherlei *Hoffnung ins parlamentarische Lernen aus Krisen* setzen. Parlamente sind ja wirklich höchst *wandelbar*. Deshalb wird es wohl nicht ausbleiben, dass nationale Parlamente sowie das Europäische Parlamente jene Anpassungsdefizite an das so rasch entstandene politische System der EU schließen, die derzeit unübersehbar sind. Parlamente sind auch *vielgestaltig*, weshalb es nicht überraschen sollte, wenn das Europäische Parlament zwar bei seiner bislang angestrebten Entwicklung hin zu einer Art „supranationalem Nationalparlament“ in eine Sackgasse geriete, anhand von institutionellen Anleihen aus dem ständischen und föderalen Parlamentarismus aber zu einer zwar neuartigen, doch unter den Bedingungen echten Mehr-Ebenen-Regierens durchaus wirkungsvollen politischen Rolle fände.

Parlamente sind nämlich auch *lernfähig* – zumal dann, wenn sie die ihnen möglichen streitigen Diskurse wirklich austragen und nicht von vornherein mittels – gar immer enger gezogener – Grenzen des „politisch Korrekten“ kanalisieren. Also wird man darauf vertrauen dürfen, dass zunächst einmal neue Krisen (um den Euro, um die Einwanderung nach Europa, um die Ostpolitik Europas) die Fesseln bisheriger Diskurstabus lösen werden und sodann institutionelle Lernergebnisse zeitigen, die neu angelegte Politiken auf eine gewisse Dauer stellen können: teils durch institutionelle Veränderungen im Zusammenwirken von Europäischem Parlament und intergouvernementaler EU-Regierungspraxis, teils durch verbesserte europapolitische Kommunikation zwischen den Mitgliedsvölkern der EU und deren Regierungen, mit den mitgliedstaatlichen Parlamenten als deren Verdichtungsstellen.

Vollzieht sich aber dieser dreifache Wandel, so werden Europas Parlamente durchaus wieder zu Quellen von europapolitischer Legitimität werden können, also des Glaubens daran, die von ihnen getragenen oder immerhin kontrollierten Regierungen und politischen Eliten agierten bei den derzeitigen Schicksalsfragen Europas nicht einfach nur im Rahmen des rechtlich Erlaubten, woran es bei der

„Euro-Rettungspolitik“ durchaus Zweifel gibt, sondern auch sachlich auf einem richtigen oder zumindest durchhaltbaren Kurs. Der Blick zurück auf die Evolution der europäischen Verfassung als eines *instrumentum pacis et integrationis* mitsamt ihren Krisen, und nicht minder der Blick auf die oft so wertvollen Nebenwirkungen solcher Krisen stiftet dann durchaus Hoffnungen – zumal deshalb, weil gerade die Parlamente durch periodische Wahlen unter wiederkehrenden politischen Lerndruck gesetzt sind und angesichts der weiter wachsenden Probleme jene Krisenthemen auf absehbare Zeit nicht aus den Wahlkämpfen werden heraushalten können. Eben deshalb ist es gut, dass gerade bei krisenhaften Entwicklungsprozessen in Europa immer wieder die Stunde der Parlamente schlägt – und dass dabei gilt: Nach der Krise ist vor der Krise. Allerdings muss man derlei Krisen dann schon auch in konstruktiver Haltung, willensstark und findig durchstehen – mit Leidenschaft und Augenmaß sowie unbedingt dazu bereit, Mal um Mal wirklich dicke Bretter zu bohren.