

Europäische Rechtsetzung – Marginalisierung der nationalen Parlamente? Eine Veranstaltung der DVParl am 13. Juni 2012 in Berlin

Bei der staatsrechtlich orientierten, ebenenübergreifenden und praxisnahen Abendveranstaltung der DVParl wurde diskutiert, ob die zunehmende Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Union zu einem Machtverlust der nationalen Parlamente führe. Geladen waren der ehemalige Bundesverfassungsrichter *Udo Di Fabio*, die Vorsitzende des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten im Bayerischen Landtag *Ursula Männle* und der europapolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion *Michael Roth*.

Udo Di Fabio, der die Rede vom Funktionsverlust der Parlamente als „Ammenmärchen“ bezeichnete, machte den Anfang. Parlamente, so seine These, verlören keine Funktionen, sondern vollzögen einen Wandel ihrer Funktionen und Strukturen. Obwohl die zunehmende Rechtsetzungstätigkeit der EU seit dem Vertrag von Amsterdam den Bundestag zunächst in eine „reaktive Rolle“ drängte, verfolge er heute durch neu etablierte Mitwirkungsrechte viel stärker die europäische Gesetzgebung. Problematisch sei jedoch, dass dies nicht flächendeckend, wirksam und zweckrational erfolge. Ursache hierfür sei der Netzwerkcharakter der EU, der den Parlamenten Verständnis, Nachvollzug und Beeinflussung europäischer Politiken erschwere. Die mangelnde nationale öffentliche Aufmerksamkeit mache es für Abgeordnete zudem unattraktiv, sich europapolitisch zu engagieren. Trotz dieser Probleme könne nicht von einem Einflussverlust des Bundestages geredet werden. Dieser wirke nun in mediatisierter Form an der Gesetzgebung für 500 Millionen Europäer mit. Damit die im Grundgesetz vorgesehene Zentralität des Parlaments dabei nicht gefährdet werde, sei es erforderlich, den Bundestag durch Vorbehaltsrechte zu stärken. Das Bundesverfassungsgericht habe dies mit seinen jüngsten Entscheidungen betont. Insgesamt, so stellte *Di Fabio* fest, habe der Bundestag „institutionell dazugelernt“ und sich auf die polyzentrischen Bedingungen des Regierens in Europa eingestellt. Das Parlament könne durch die ihm zur Verfügung stehenden Rechte als Akteur nicht mehr übergangen werden.

Ursula Männle teilte das positive Fazit *Di Fabios* und vertrat die These, dass der Vertrag von Lissabon auch für die Landtage „die Wende [...] gebracht“ habe. Explizit wendete sie sich gegen die negative Lagebeurteilung der Landtage durch *Hans-Jürgen Papier* und den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle*.¹ Das zweite Protokoll des Vertrages von Lissabon beziehe ausdrücklich regionale Parlamente in das Subsidiaritätsprüfverfahren mit ein; und alle Landtage beteiligten sich mittlerweile. Problematisch sei jedoch die

1 Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Festrede anlässlich des 60jährigen Bestehens des Landes Baden-Württemberg im Rahmen einer Landtagssitzung am 25. April 2012 (Landesgründungstag), <http://www.bundesverfassungsgericht.de/aktuell/rede-praesident-laenderparlamenteEU-2012.html> (Abruf am 21. September 2012); *Hans-Jürgen Papier*, Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 903 – 908.

Masse an wenig aufbereiteten Informationen. Hierbei seien die neu zu gestaltenden jeweiligen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung entscheidend. Der mit einer Neujustierung dieser Verhältnisse einhergehenden stärkeren Wahrnehmung der Integrationsverantwortung auch der Landtage stünde jedoch noch immer das von 1968 stammende Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Wege, wonach die Bindung der Landesregierungen im Bundesrat durch ihre Landtage nicht verfassungskonform sei.² Alle Landtagspräsidenten seien hier für verfassungsrechtliche Änderungen. Die Bestrebungen der Landtage stießen dabei „in Brüssel auf sehr große Resonanz“. Generell würden die substaatlichen Parlamente auf europäischer Ebene insgesamt bereits stärker einbezogen als innerstaatlich.

Michael Roth brachte im Anschluss die Perspektive des Bundestages ein. Er hob hervor, dass die politische Bewältigung der Globalisierung eine über den Nationalstaat hinausreichende Zusammenarbeit erfordere. Mit Blick auf das Europäische Parlament (EP) sagte er: „Wir sind bereit, nationale Souveränität aufzugeben, wenn es eine Kompensation auf der europäischen Ebene gibt.“ Dagegen führe die aktuelle Krise aber eher zur Intergouvernementalisierung und schwäche EU-Institutionen sowie nationale Parlamente gleichermaßen. Obwohl der Bundestag seine Strukturen angepasst habe, sieht *Roth* einen Bedarf für neue Kooperationsformen. Vor allem sei eine verstärkte wirtschaftspolitische Zusammenarbeit zwischen EP und nationalen Parlamenten vonnöten, etwa in Form eines gemeinsamen „Euro-Parlaments“. Des Weiteren wären mehr Berichtspflichten wünschenswert – zum Beispiel der Europäischen Zentralbank gegenüber dem EP – und die Wahl derjenigen, die für die EU-Kommission die Haushaltskontrolle durchführen, sowie eine „neue Ernsthaftigkeit der Bundesregierung dem Bundestag als Ganzem“ gegenüber.

Die sich anschließenden Diskussionsbeiträge waren zum Teil skeptischer als die der Referenten. *Otto Lenz* beklagte, dass sich europapolitische Rechte des Bundestages in letzter Zeit in Pflichten verwandelten. *Joachim Linck* bezeichnete die Bemühungen der Landtage um mehr europapolitisches Gewicht als „ein hilfloses jämmerliches Strampeln ohne Chance auf effektiven Einfluss“. Über die jeweilige Landesregierung bis hin zum EU-Ministerrat gäbe es zu viele Instanzen, die die Interventionsbemühungen der Landtage verflüchtigten. *Wolfgang Zeh* dagegen sieht eine realistische Chance für sub- und nationalstaatliche Parlamente, wenn sie sich aktiv an der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit beteiligten, indem sie sich intensiver mit den Auswirkungen europäischer Rechtssetzungsakte auf ihren Einflussbereich beschäftigten. Hiermit würden Parlamente, so *Heinrich Oberreuter* an *Walter Bagehot* erinnernd, ihre „teaching function“ stärker wahrnehmen. Diese Reduktion parlamentarischer Funktionen erschien jedoch *Christine Landfried*, die die Macht nationaler Parlament durch die zunehmende europäische Rechtsetzung gefährdet sieht, „ein bisschen wenig“. *Männle* griff den Gedanken *Zehs* auf und entgegnete *Linck*, dass die Landtage „der richtige Ort“ seien, um sich öffentlich und „an der Basis“ mit europapolitischen Themen zu beschäftigen. Aber auch das EP, so gab *Roth* zu bedenken, befände sich momentan in einer schwierigen Situation. Sollte seine Position in europäischen Entscheidungsprozessen jedoch tatsächlich weiter gestärkt werden, so sei ein weiterer Kompetenztransfer zum EP „unterstützungswürdig“. Des Weiteren meinte er entgegen der Ansicht *Zehs* in der gegenwärtigen Krise die Bildung einer europäischen Öffentlichkeit zu beobachten. Dieses Urteil wollte

2 Vgl. BVerfGE 8, S. 104, S. 120.

Di Fabio nur eingeschränkt gelten lassen. Zwar gäbe es eine europäische Öffentlichkeit, jedoch sei diese fragmentiert. Letztlich komme es in Europa darauf an, stärker dual zu denken, um es an die neuen Bedingungen anzupassen, ohne dabei die demokratischen Institutionen der Mitgliedstaaten aus dem Blick zu verlieren. Dass *Di Fabio* selbst daran mitgewirkt habe, diese Balance zwischen den Ebenen zu wahren, darauf verwies *Oberreuter* in seinen abschließenden Worten. Inwiefern und an welchen Stellen hierbei Legitimität erzeugt werde, sei neu zu untersuchen und öffentlich zu vermitteln: „Das ist ein schwieriges Gewerbe, aber dafür gibt es die [Deutsche] Vereinigung für Parlamentsfragen.“

Marcus Wittig