

# Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

## I.

### Allgemeine Entparlamentarisierungs-Tendenzen

Der Prozess der Europäischen Integration führt zu einem Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente und damit der legislativen Gewalt. Nutznießer dieses Bedeutungsverlustes ist nicht das Europäische Parlament. Er kommt vielmehr den nationalen Regierungen und damit der exekutiven Gewalt zugute. Der Kompetenzzuwachs, den das Europäische Parlament verlangte und erhielt, reicht nicht aus, den Bedeutungsverlust wettzumachen. Auch auf der europäischen Ebene bleibt das Parlament schwach, selbst im Vergleich mit den nationalen Parlamenten. Eine bessere Kompetenzausstattung ist vorstellbar, würde aber nicht die Legitimationsschwäche der EU beheben.

Das ist in komprimierter Form die Aussage dieses Beitrags. Bevor ich näher darauf eingehe, möchte ich aber erwähnen, dass der Bedeutungsverlust der Parlamente kein europäisches Spezifikum ist. Vielmehr kann man eine generelle Tendenz zur Entparlamentarisierung beobachten. Sie hat strukturelle Gründe, was die Hoffnungen auf eine Begrenzung oder gar Umkehr der Tendenz daempft. Die strukturellen Gründe ergeben sich aus veränderten Bedingungen staatlicher Politik. Die Veränderungen sind zweifacher Art. Innerhalb der Staaten wurden sie durch den Übergang vom liberalen, ordnungswahrenden Staat zum sozialen, ordnungsgestaltenden Staat ausgelöst. Extern gehen sie auf die Umwandlung autonomer Nationalstaaten in Mitgliedstaaten internationaler Organisationen und die Übertragung öffentlicher Gewalt an diese zurück. Da die Europäische Union eine besonders hoch integrierte internationale Organisation darstellt, fällt die Erosion der parlamentarischen Gewalt hier stärker aus als anderwärts.

Auf der internationalen Ebene wird der deliberative Entscheidungsmodus von einem negotiativen verdrängt. Parlamente können jedoch nicht verhandeln. Es sind stets die Regierungen, welche verhandeln. Wenn die Parlamente zum Zuge kommen, dann nur bei der Ratifikation der Verhandlungsergebnisse. Die Ratifikation erlaubt indes nicht so viel Einfluss wie die Gesetzgebung. Im Gesetzgebungsverfahren bestimmt das Parlament den Inhalt der Entscheidung, selbst wenn der Entwurf von der Regierung stammt. Das ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern praktische Realität. Selten wird ein Entwurf der Regierung völlig unverändert Gesetz. Bei der Ratifikation steht der Inhalt der Entscheidung fest. Das Parlament kann ihn nur annehmen oder ablehnen. Die Ablehnung wäre jedoch eine Desavouierung der Regierung, die von der Parlamentsmehrheit getragen wird. Deswegen sind die politischen Kosten eines Nein gewöhnlich zu hoch. Die europäischen Verträge sind nur dort gescheitert, wo es ein Referendum gab.

Die Akzentverlagerung von der Deliberation zur Negotiation ist aber nicht nur extern bedingt. Sie wird auch intern vorangetrieben. Der Grund liegt in der Veränderung der Staatstätigkeit, die bereits im späten 19. Jahrhundert einsetzte und sich trotz einiger Detailkorrekturen bisher nicht umgekehrt hat. Der Staat ist nicht mehr nur der Garant einer bestehenden und als gerecht vorausgesetzten Gesellschaftsordnung, sondern entwickelt und verändert diese Ordnung kontinuierlich, um wechselnden Herausforderungen und Gerechtigkeitsansprüchen gerecht zu werden. Er trägt heute die Gesamtverantwortung für den Bestand und das Wohlergehen der Gesellschaft. Am wichtigsten sind die Förderung des Wirtschaftswachstums, der Umweltschutz und die Vorsorge gegen alle Arten von Risiken.

Viele dieser Aufgaben lassen sich nicht mehr mit den spezifischen staatlichen Mitteln von Befehl und Zwang erfüllen. Zum Teil ist das faktisch unmöglich, zum Teil rechtlich nicht erlaubt, zum Teil inopportun. Der Staat ist dann zur Erfüllung seiner Aufgaben auf Kooperation mit den privaten Akteuren angewiesen, häufig gerade denjenigen, welche die Probleme verursachen, die anschließend staatliche Bearbeitung verlangen. Die privaten Akteure geraten dadurch in eine Vetoposition, die den Übergang zum Verhandlungsmodus begünstigt. Wenn die Umsetzung des Verhandlungsergebnisses ein Gesetz verlangt, führt kein Weg am Parlament vorbei. Aber es befindet sich dann in einer ähnlichen Situation wie bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge. Es kann keinen Einfluss auf den Gesetzesinhalt nehmen, sondern ihn nur bestätigen oder ablehnen. Wenn die Verhandlungen in eine Absprache münden, in welcher der Staat auf gesetzliche Regelungen verzichtet, während die privaten Problemverursacher Wohlverhalten versprechen, kommt das Parlament gar nicht ins Spiel. Ich lasse es mit diesen Bemerkungen zur allgemeinen Lage des Parlamentarismus bewenden und gehe nun auf die spezielle Frage nach der Rolle der nationalen Parlamente in der EU ein.

## II.

### Die Situation in Europa

Bei der Beschreibung der europäischen Situation müssen drei Stadien unterschieden werden:

- die Übertragung von Hoheitsrechten von den Mitgliedstaaten auf die EU
- die Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte durch die EU
- die Umsetzung europäischer Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten.

In jedem dieser Stadien haben die nationalen Parlamente unterschiedliche Funktionen.

#### 1. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU

Die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte erfolgt im Wege des Abschlusses von Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten. Der Inhalt der Verträge bildet das europäische Primärrecht. Übertragen werden in

der Regel Hoheitsrechte, die im Staat dem Parlament zustehen, namentlich Gesetzgebungskompetenzen, durch die Schaffung der Währungsunion aber auch Haushaltskompetenzen, also Kernbefugnisse des Parlaments. Weitere Parlamentsbefugnisse wie die Regierungsbildung und die Kontrolle der Regierung sind von der Übertragung von Hoheitsrechten dagegen nicht betroffen.

Die Übertragung setzt Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten voraus. Die Übereinstimmung wird in Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs erzielt, die Exekutive bestimmt den Inhalt. Das Verhandlungsergebnis erlangt Rechtsgeltung aber erst durch die Ratifikation in sämtlichen Mitgliedstaaten nach den Bestimmungen ihrer Verfassungen. In manchen Mitgliedstaaten ist dazu ein Referendum erforderlich, in einigen eine vorherige Verfassungsänderung, in den meisten ein vom Parlament beschlossenes Zustimmungsgesetz. Das Parlament steht dabei aber wiederum vor einer Ja-Nein-Entscheidung. Der Inhalt der völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten kann im parlamentarischen Prozess nicht geändert werden. Immerhin kommt dem Parlament hier aber eine entscheidende Rolle zu. Es fungiert als Filter für die Abtretung von Hoheitsrechten.

Einige nationale Verfassungen stellen Bedingungen für die Übertragung auf. Besonders ausführlich ist dies im Grundgesetz geschehen. Gemäß Art. 23 Abs. 1 GG dürfen Hoheitsrechte nur übertragen werden, wenn die EU demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Da jeder Kompetenztransfer das Grundgesetz ändert, ohne dass eine Textänderung erfolgte, gelten für die Ratifikation europäischer Verträge dieselben Regelungen wie für Verfassungsänderungen. Sie benötigen eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament und dürfen nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen.

Die Folge ist freilich, dass nicht mehr alles, was im Grundgesetz steht, zutrifft. Wenn man sich über die aktuelle Verfassungssituation eines Mitgliedstaats der EU informieren will, darf man nicht allein auf den nationalen Verfassungstext vertrauen, sondern muss die europäischen Verträge hinzunehmen. So gibt zum Beispiel Art. 73 GG dem Bund das ausschließliche Gesetzgebungsrecht über das Währungs-, Geld- und Münzwesen, die Zölle etc. In Wirklichkeit sind alle diese Gesetzgebungsrechte auf die EU übertragen worden. Andere Gesetzgebungskompetenzen bestehen nur noch zum Teil, etwa die ausschließliche Gesetzgebung über die Einwanderung. Innerhalb der EU herrscht Freizueigigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat den in Art. 23 Abs. 1 GG enthaltenen Bedingungen für die Übertragung von Hoheitsrechten weitere hinzugefügt, die aus anderen Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet worden sind. In unserem Zusammenhang ist am bedeutendsten, dass die Übertragung von Rechten auf die EU nicht zu einer Entleerung der Funktionen des Bundestages

führen darf. Diese Übertragungsgrenze wird aus dem Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 GG abgeleitet. Das Bundesverfassungsgericht interpretiert das Wahlrecht nicht formell, sondern materiell. Es gibt den Staatsbürgern nicht nur das Recht, sich an der Bundestagswahl zu beteiligen. Der gewählte Bundestag muss vielmehr auch genügend politische Entscheidungssubstanz haben, um den Volkswillen in politische Maßnahmen umsetzen und die in der Wahl zum Ausdruck gekommenen Präferenzen der Wähler für den politischen Prozess folgenreich machen zu können.

Im Zusammenhang mit den Bedingungen für Kompetenzübertragungen unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen Souveränität und Souveränitätsrechten oder Hoheitsrechten. Das Grundgesetz erlaubt in Art. 23 Abs. 1 nur die Übertragung von Hoheitsrechten, nicht die Übertragung der Souveränität. Selbst durch eine Verfassungsänderung könnte diese Hürde nicht überwunden werden, denn nach Auffassung des Gerichts ist die Souveränität der Bundesrepublik durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Verfassungsänderungen geschützt. An einer Transformation der EU in einen europäischen Bundesstaat könnte die Bundesrepublik folglich unter der Geltung des Grundgesetzes nicht mitwirken.

Der Bundestag ist laut Bundesverfassungsgericht auch dafür verantwortlich, dass das Integrationsprogramm von den Mitgliedstaaten bestimmt wird. Blankoermächtigungen sind danach völlig ausgeschlossen. Aber auch bei den Einzelermächtigungen darf das Parlament nur Integrationsschritten zustimmen, deren Ausmaß vorhersehbar ist. Das hat Auswirkungen auf die Verhandlungen der Bundesregierung in der Konferenz der Staats- und Regierungschefs. Sie kann nur Ergebnisse akzeptieren, die der Bundestag auch ratifizieren darf. Darauf muss sie also schon in den Verhandlungen Bedacht nehmen, wenn sie später im Parlament oder letztlich vor dem Bundesverfassungsgericht nicht scheitern will.

Das volle Ausmaß der Machtverlagerung lässt sich aber erst erfassen, wenn man nicht allein auf die förmlichen Kompetenzübertragungen blickt, sondern auch die schleichende Erosion der Parlamentsbefugnisse in den Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt. Quelle dieser Erosion sind nicht Vertragsänderungen, sondern Vertragsinterpretationen durch den Gerichtshof der Europäischen Union (ehedem EuGH, heute GHEU). Der Gerichtshof legt seiner Interpretation der Verträge das methodologische Prinzip des sogenannten *effet utile* zugrunde. Danach sind die Verträge so auszulegen, dass die EU ihre Befugnis uneingeschränkt ausschöpfen kann, was gleichzeitig bedeutet, dass die nationalen Kompetenzen soweit wie möglich zurückgedrängt werden.

Dieses Ziel hat der Gerichtshof mit missionarischem Eifer verfolgt, indem er von den nationalen Parlamenten beschlossenes Recht mittels einer extensiven Interpretation des Europarechts in erheblichem Umfang außer Anwendung gesetzt hat. Aber auch der Rat hat sich an der Ersetzung

nationalen Parlamentsrechts durch europäisches Exekutivrecht beteiligt und dabei von dem Umstand profitiert, dass in der EU die Gesetzgebungskompetenzen nicht nach Sachmaterien, sondern nach einem Finalkriterium verteilt sind. Wo es zur Herstellung oder Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes nötig erscheint, ist die EU gesetzgebungsbefugt. Dadurch kann die EU auch in Bereichen Fuß fassen, in denen die Mitgliedstaaten keine Gesetzgebungskompetenzen übertragen haben. Nutznießer sind vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten, die auf diese Weise, anders als in den Mitgliedstaaten, zum beherrschenden Kriterium werden.

Als neues Instrument zur Einengungen der nationalen Kompetenzen erweist sich die Europäische Grundrechtecharta in der Auslegung durch den GHEU. Gemäß Art. 51 bindet die Grundrechtecharta die europäischen Institutionen, die Mitgliedstaaten aber ausschließlich, wenn diese Unionsrecht durchführen. Eine Kompetenzerweiterung durch die Grundrechtecharta ist ausdrücklich untersagt, außerdem in Art. 53 eine Verringerung des nationalen Grundrechtsschutzes innerhalb seines Anwendungsbereichs. Der GHEU versteht Art. 51 dahin, dass zur Durchführung von Unionsrecht auch die Durchführung von nationalem Recht gehört, vorausgesetzt, dass dieses in einem Zusammenhang mit Unionsrecht steht. Das ist bei dem inzwischen erreichten Verflechtungsgrad zwischen nationalem und europäischem Recht jedoch fast überall der Fall. Art. 51 verliert auf diese Weise seine Konturen.

Obwohl die Grundrechte-Charta gemäß Art. 51 Abs. 2 keine neuen Zuständigkeiten jenseits der ausdrücklich übertragenen begründen darf, werden durch die Interpretation des Gerichtshofs doch die nationalen Gesetzgebungskompetenzen unterhöhlt. Der Datenschutz liefert dafür ein gutes Beispiel. Datenschutz ist kein Sachgebiet, sondern eine Querschnittsmaterie. Er ist bei jeder Tätigkeit des Staates zu beachten. Da nach der Rechtsprechung der GHEU die nationalen Grundrechte aber schon dort verdrängt sind, wo das nationale Recht irgendeine Berührung mit Unionsrecht hat, verschafft er sich auf diese Weise Zugang zu allerlei Gesetzgebungsmaterien, welche die Mitgliedstaaten nicht abgetreten haben.

Ähnlich verhält es sich auch mit der Garantie, dass ein höheres Schutzniveau der nationalen Grundrechte nicht durch die Interpretation der Grundrechte-Charta unterlaufen werden darf. Der GHEU will dies nur anerkennen, wenn es durch die staatliche Gesetzgebung nicht zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten kommt. Wirtschaftliche Freiheit wird auf diese Weise zur Oberfreiheit. Vollends wird Art. 53 gefährdet, wenn nicht zweipolare sondern dreipolare Rechtsverhältnisse in Frage stehen, weil dann der erhöhte Schutz eines Grundrechts zwangsläufig mit der Verminderung eines anderen einhergeht.

Gegen die Erosion ihrer Kompetenzen sind die nationalen Parlamente machtlos. Da die Verträge durch die Rechtsprechung des GHEU in Verfassungsrang erhoben worden sind, und folglich Vorrang sowohl vor sekundärem Unionsrecht wie vor allem nationalen Recht beanspruchen, ist die Vertragsauslegung und -anwendung quasi Verfassungsvollzug. Die politischen Institutionen der EU, Rat und Europäisches Parlament, haben praktisch keine Möglichkeit, korrigierend einzugreifen. Das Bundesverfassungsgericht schätzt die Situation deswegen richtig ein, wenn es annimmt, dass das einzige Gegengewicht gegen die expansive Rechtsprechungstendenz des GHEU die nationalen Verfassungsgerichte bilden. Ihre Funktion besteht auch darin, die nationalen Parlamente und damit die nationale Demokratie vor einer weiteren Auszehrung zu schützen.

## 2. Die Ausübung übertragener Kompetenzen durch die EU

Sind nationale Kompetenzen einmal übertragen, richtet sich ihre Ausübung nicht mehr nach den nationalen Verfassungen, sondern nach europäischem Recht. Während das europäische Primärrecht von den Mitgliedstaaten beschlossen wird, ist die Setzung europäischen Sekundärrechts allein Sache der EU. Europäische Gesetzgebung erfolgt im Zusammenwirken von Kommission, die das Initiativrecht hat, Ministerrat, der den Gesetzesinhalt bestimmt, und europäischem Parlament, dem abgestufte Mitentscheidungsbefugnisse zustehen. Der Hauptakteur ist der Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind. Der einzige Weg für die nationalen Parlamente, Einfluss auf Setzung europäischen Sekundärrechts zu nehmen, führt also über die nationalen Regierungen.

Dafür gibt es eine Anzahl von Möglichkeiten, die von den üblichen Formen der Regierungskontrolle bis zu einem bindenden Mandat für die Regierungen reichen, wie in Großbritannien, Dänemark und Österreich. In Deutschland regelt Art. 23 Abs. 2 GG die Beteiligung des Parlaments in Angelegenheiten der europäischen Integration. Im Einzelnen erlegt die Vorschrift der Bundesregierung Informationspflichten auf; das Parlament erhält Gelegenheit zur Stellungnahmen zu europäischen Rechtsetzungsakten, die die Bundesregierung dann wiederum bei Verhandlungen im Rat berücksichtigen muss. Soweit die europäische Gesetzgebung Materien betrifft, die innerstaatlich Länder-Sache wären, ist die Meinung des Bundesrats „maßgeblich“ zu berücksichtigen. „Berücksichtigen“ bedeutet nicht „befolgen“, verlangt aber nach guten, bei maßgebender Berücksichtigung nach schwerwiegenden Gründen im Fall der Abweichung.

Dass es in Deutschland kein bindendes Mandat gibt, erscheint angesichts der Eigenart europäischer Gesetzgebung zweckmäßig. Europäische Gesetzgebung ist ihrer Art nach nicht eine Sache der Deliberation zwischen unterschiedlichen politischen Richtungen, sondern der Negotiation zwischen unterschiedlichen nationalen Interessen. Der Erfolg einer Regierung bei der Formulierung der

Gesetzestexte hängt von ihrem Verhandlungsspielraum ab. Wer nicht flexibel reagieren kann oder sich vor jedem Schritt beim eigenen Parlament rückversichern muss, kann schnell kompromissunfähig werden und dann nur mit einem Veto drohen. Diese Drohung bleibt allerdings, soweit für Ratsentscheidungen das Mehrheitsprinzip gilt, folgenlos. Generell kann man sagen, dass der Einfluss einer unflexiblen Regierung auf den Gesetzesinhalt sinkt.

Die innerstaatlichen Regeln finden auf der europäischen Ebene eine Unterstützung. Art. 12 EUV spricht davon, dass die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen. Zu diesem Zweck müssen sie umfänglich unterrichtet werden. Die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU (Protokoll Nr. 1) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 2) räumen den nationalen Parlamenten in Fragen des Subsidiaritätsprinzips überdies ein Recht zur Abgaben von Stellungnahmen ein, die von den europäischen Organen zu berücksichtigen sind. Um das Subsidiaritätsprinzip effektiver zu machen, werden die nationalen Parlamente außerdem gemäß Art. 5 EUV und Art. 8 des Protokolls Nr. 2 ermächtigt, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem GHEU in Gang zu setzen. Dieses Recht wird wiederum auf der nationalen Ebene verstärkt, indem das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1a den Bundestag zur Erhebung der Klage verpflichtet, wenn ein Viertel seiner Mitglieder das verlangt.

### 3. Die Durchführung von Unionsrecht auf der nationalen Ebene

Die EU verfügt über verschiedene Rechtsetzungsformen, von denen die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente abhängen. Europäische Verordnungen sind für die nationalen Institutionen unmittelbar bindend. Für eine Beteiligung der nationalen Parlamente ist daher kein Raum. Direktiven und Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Ziels bindend, lassen aber Raum bezüglich der Mittel und Wege zur Zielerreichung. Sie sind auf Umsetzung durch nationale Gesetze angelegt, so dass hier die nationalen Parlamente wieder ins Spiel kommen. Ein erheblicher Teil der nationalen Gesetze ist auf diese Weise durch europarechtliche Vorgaben veranlasst. Verlässliche Daten sind schwer zu beschaffen. Eine Untersuchung des Bundestages hat einen Anteil europäisch veranlasster Gesetze von 30% an der gesamten Bundesgesetzgebung ergeben.

Auch die Wirkung der Richtlinien hat der GHEU ständig ausgeweitet. Im Fall fehlender oder ungenügender nationaler Umsetzung sind die Richtlinien direkt anwendbar, soweit ihre Fassung das zulässt. Das ist ein Anreiz, sie immer detaillierter auszugestalten. Unter Umständen tritt ihre Bindungswirkung sogar schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist ein. Bei Nichtbefolgung können Strafzahlungen in beträchtlicher Höhe verhängt werden. Soweit ersichtlich ist bisher keine Richtlinie vom GHEU aufgehoben worden, weil sie den mitgliedstaatlichen Spielraum übermäßig eingeengt hat.

Andererseits hat aber das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber darauf aufmerksam gemacht, dass er den vorhandenen Spielraum auch auszunützen hat, um den nationalen Grundrechten zur Wirkung zu verhelfen.

#### 4. Kompensationen für den Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente

Es gibt Versuche, für den Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente in der EU Kompensationen zu schaffen, und zwar auf beiden Ebenen, der europäischen und der nationalen. Viele laufen auf eine verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Gesetzgebung hinaus. Beteiligungsrechte und Klagemöglichkeiten auf der europäischen Ebene sind bereits erwähnt worden. Auf der nationalen Ebene kann es geradezu als Grundzug der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bezeichnet werden, dem Bundestag Verantwortung für den Fortgang der europäischen Integration zuzuweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Maastricht- und des Lissabon-Vertrages überwunden, indem es die wesentlichen Integrationschritte von einer Zustimmung des Deutschen Bundestages abhängig gemacht hat.

Indessen vermag keine dieser Maßnahmen den Bedeutungsverlust auszugleichen. Stets erschöpfen sie sich in der Beteiligung an Entscheidungen, die andere treffen. Das ist kein Äquivalent zu der Befugnis, selbst zu entscheiden. Es kommt hinzu, dass die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte die Kapazitäten der nationalen Parlamente oft überfordern. Die schiere Masse der Informationen ist selbst für die Parlamente großer Mitgliedstaaten mit einem gut ausgebauten Apparat, wie ihn der Bundestag in Gestalt des parlamentarischen Hilfsdienstes besitzt, nicht zu bewältigen, geschweige denn für die Parlamente kleiner Mitgliedstaaten. Allein die Informationen aus Brüssel belaufen sich pro Jahr auf etwa 500, also mehr als eine pro Tag. Stellungnahmen des Bundestages, die nach Brüssel übermittelt werden, betreffen nicht mehr als 5% dieser Informationen.

Ein spezieller Fall sind die Parlamentsbefugnisse zur Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips. Das Prinzip ist bereits in Maastricht-Vertrag von 1992 anerkannt worden, aber vollständig unwirksam geblieben. Die Klagemöglichkeiten, die der Lissabon-Vertrag den nationalen Parlamenten einräumt, sollen nun dem Subsidiaritätsprinzip stärkere Geltung verschaffen. Da die nationalen Parlamente die Leidtragenden der Ineffektivität des Subsidiaritätsprinzips sind, erhofft man sich von Ihnen ernsthafte Schritte zu seiner Durchsetzung. Ob das gelingen kann, ist jedoch zweifelhaft. Die Zweifel rühren zum einen von der geringen Bereitschaft des GHEU her, auf die rechtlich geschützten Interessen der Mitgliedstaaten einzugehen. Zum anderen sind sie in dem Umstand begründet, dass die Unwirksamkeit des Prinzips ihren tieferen Grund nicht in den bislang fehlenden Klagemöglichkeiten der nationalen Parlamente, sondern in der fehlenden Justitiabilität hat. Subsidiarität ist eine gute



Leitlinie für die Einrichtung föderaler Systeme. Aber ohne weitere Konkretisierung bleibt das Prinzip zu ungenau für die gerichtliche Entscheidung von Fällen. Wenn etwas eine *political question* ist, dann die Feststellung, ob „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 EUV). Das Subsidiaritätsprinzip als Entscheidungsnorm ist derart inhaltsarm, dass sich der GHEU entweder gezwungen sieht, die Klage wegen fehlender Justitiabilität abzuweisen oder im Gewande der Rechtsanwendung in Wahrheit politisches Ermessen auszuüben. Das eine ist so unbefriedigend wie das andere.

### III.

#### Parlamentarisierung der EU als Kompensation?

Angesichts dieser Bilanz erhebt sich am Ende die Frage, ob denn das Europäische Parlament fähig ist, die Erosion der gesetzgebenden Gewalt auf der nationalen Ebene auf der europäischen Ebene zu kompensieren. Bei der Antwort muss man freilich in Erinnerung behalten, dass die EU kein Staat ist und ihr politisches System keine parlamentarische Demokratie. Sie ist eine Schöpfung souveräner Staaten, die sich das Recht, über Existenz, Aufgaben und Gestalt der Europäischen Union zu entscheiden, vorbehalten haben. Das kommt darin zum Ausdruck, dass der Rat trotz aller Vertragsänderungen das zentrale Organ der EU geblieben ist. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments haben sich ständig erweitern, es ist mittlerweile mehr als ein bloßer Vetoplayer, bleibt aber noch weit von einer Gleichstellung mit dem Rat entfernt, von einer Überordnung ganz zu schweigen.

Es wird häufig vorgeschlagen, das zu ändern und das Europäische Parlament mit denjenigen Befugnissen auszustatten, die nationale Parlamente üblicherweise haben. Das Europäische Parlament würde dann ins Zentrum der EU treten und die Kommission würde zu einer parlamentarischen Regierung aufgewertet, während der Rat zu einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments herabgestuft würde. Dahinter steht die Hoffnung, dass sich die Europäische Legitimationsschwäche überwinden ließe, wenn erst einmal das von den Unionsbürgern direkt gewählte Organ die Geschicke Europas bestimmen könnte und nicht mehr der Rat, der nur national und auch nur mittelbar demokratisch legitimiert ist.

Würden sich diese Erwartungen erfüllen, wenn die EU in ein parlamentarisches System nach staatlichem Muster umgestaltet würde? Das könnte ja nur dann angenommen werden, wenn die Legitimationsprobleme der EU ihren Grund gerade in mangelhafter Kompetenzausstellung des Europäischen Parlaments hätten. Daran kann man freilich zweifeln. Es ist aufschlussreich, dass die

Beteiligung an Europawahlen im selben Maß gefallen ist, wie das Europäische Parlament an Kompetenzen gewonnen hat. Das legt zumindest die Annahme nahe, dass zu geringe Parlamentsbefugnisse nicht die wichtigste Ursache der Lethargie oder sogar Abneigung gegen Europa in den nationalen Völkern sind.

Deswegen muss man sich fragen, ob die Ursachen der Akzeptanzprobleme nicht doch tiefer liegen. Einige sind auf der institutionellen Ebene zu finden. Die Repräsentativität des Europäischen Parlaments ist gering, weil die Europawahlen nicht wirklich europäisiert sind. Damit ist nicht nur gemeint, dass es trotz der Ankündigung im Lissabon-Vertrag bisher kein europäisches Wahlrecht gibt, sondern nach nationalem Wahlrecht gewählt wird. Vielmehr sind auch die politischen Parteien nicht wirklich europäisiert. Im Wahlkampf zum Europäischen Parlament kandidieren nationale Parteien, die mit nationalen Programmen um Wählerstimmen werben. Das Wahlergebnis wird durch die nationale Brille bewertet. Zur Zeit sind nicht weniger als 200 nationale Parteien im Europäischen Parlament vertreten.

Allerdings spielen die nationalen Parteien als solche im Europäischen Parlament keine entscheidende Rolle. Als Akteure im Europäischen Parlament treten vielmehr europäische Fraktionen, lockere Zusammenschlüsse ideologisch verwandter Parteien, auf, die in keiner Gesellschaft verwurzelt sind. So ergibt sich die merkwürdige Situation, dass diejenigen Parteien, welche man wählen kann, keine Rolle im Europäischen Parlament spielen, während diejenigen Parteien, die dort eine Rolle spielen, nicht zur Wahl stehen. Der Legitimationsstrom von den Unionsbürgern zu ihrem Vertretungsorgan ist verzerrt. Die Aufstellung von Spitzenkandidaten bei der letzten Europawahl hat an diesen Ungereimtheiten nichts geändert.

Diese im Institutionellen verankerten Probleme ließen sich beheben, wenn man zu einer Europäisierung des Wahlrechts und des Parteiwesens bereit wäre. Nur darf man nicht hoffen, damit alle Akzeptanzprobleme der Europäischen Union gelöst zu haben. Parlamente können ihre Funktion als Mittler zwischen Gesellschaften und politischen Organen nur erfüllen, wenn sie in der Gesellschaft, die sie repräsentieren, auch wurzeln und in einen dauernden öffentlichen Diskurs einbezogen sind, in dem sie gleichzeitig als Kommunikatoren und Rezipienten auftreten. Dieses Erfordernis ist aber nicht schon erfüllt, wenn nationale Medien über europäische Fragen aus der nationalen Perspektive berichten. Nötig wären vielmehr europäisierte Medien, für die die Voraussetzungen aber wegen der Sprachenunterschiede und unterschiedlichen Kommunikationsgewohnheiten fehlen.

Da auch die sonstigen Vermittlungsinstanzen, die in Nationalstaaten für eine breite Basisstruktur demokratischer Politik sorgen, in der EU schwach entwickelt sind, bleibt die europäische Demokratie

ebenfalls schwach. Im Unterschied zu Wahlrecht und Parteirecht entzieht sich diese Frage aber weitgehend institutionellen Reformen. Auf schnelle Änderungen ist insoweit nicht zu hoffen. Damit sind die Werte, die Parlamente entfalten, Transparenz, Diskussion, Kontrolle, in der EU unterentwickelt. Mehr noch als die nationalen Parlamente ist daher das Europäische Parlament von den eingangs beschriebenen allgemeinen Entparlamentarisierungs-Tendenzen bedroht. Die EU hat keine ausreichenden Ressourcen für eine Eigenlegitimation. Sie wird noch für längere Zeit von der Legitimation abhängen, die ihr die Mitgliedstaaten zuführen. Eine Vollparlamentarisierung würde aber gerade diese abschnüren. Sie liegt daher nicht im demokratischen Interesse.