Kein Parlament zweiten Ranges

Die demokratische Qualität Europas

HANS-GERT PÖTTERING

Geboren 1945 in Bersenbrück,
Präsident des Europäischen Parla-
ments a. D., seit 2010 Vorsitzender
der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Seit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl des Jahres 1952 ist das Europäische Parlament beziehungsweise seine Vorgänger einer der wesentlichen Schrittmacher der europäischen Einigung. Seit über sechzig Jahren

ist es Ort für Debatten über die Zukunft Europas und Ort der Aushandlung teils mühsamer politischer Kompromisse, die Europa Schritt für Schritt voranbringen.

Der Weg der europäischen Einigung war ein nicht immer geradliniger, ein oft von Krisen und Rückschlägen gekennzeichneter Weg – der auch das Europäische Parlament selbst verändert hat: Die ursprünglich 78, ab 1958 dann 142 Mitglieder der Europäischen Parlamentarischen Versammlung wurden anfangs von den sechs Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestimmt. Seit 1979 erfolgte ihre Direktwahl. Vom 22. bis 25. Mai 2014 – in Deutschland am 25. Mai 2014 – werden die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union nun zum achten Mal das Europäische Parlament wählen, das dann 751 Abgeordnete – 96 davon aus Deutschland – umfassen wird, verteilt auf die 28 Mitgliedsstaaten.

WELTWEIT EINZIGE DIREKT GEWÄHLTE SUPRANATIONALE ORGANISATION

Das Europäische Parlament ist die einzige europäische Institution, die die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union direkt vertritt. Es ist auch die einzige direkt gewählte supranationale Organisation der Welt.

1962 bekam das Parlament seine heutige Bezeichnung. Ab 1971 erhielt es nach und nach einen eigenen Haushalt – und wurde schrittweise an der Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltes der Gemeinschaft beteiligt. Gleichwohl war seine Aufgabenstellung zur ersten Direktwahl begrenzt und mit seiner heutigen Aufgabenfülle nicht zu vergleichen.

1979 hatte das Europäische Parlament keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse. Heute steht das Europäische Parlament im Zentrum einer europäischen parlamentarischen Demokratie, von der wir 1979 nur träumen konnten. Es ist kein Parlament zweiten Ranges. Die über sechzigjährige Erfolgsgeschichte der europäischen Einigung beruht zu einem großen Teil auf dem beständigen Ausbau der parlamentarischen Demokratie in der Europäischen Union.

Mit dem Ministerrat der Europäischen Union ist das Europäische Parlament heute in der Gesetzgebung nahezu gleichberechtigt: Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon hat sich der Anteil der Mitentscheidungsbereiche auf beinahe 100 Prozent erhöht. Gemeinsam entscheiden Parlament und Rat beispielsweise über den Haushalt der Europäischen Union in Höhe von gegenwärtig 132,8 Milliarden Euro.

MEHR RECHTE ALS MANCHES NATIONALPARLAMENT

Gegenüber der Europäischen Kommission übt das Europäische Parlament entscheidende Kontrollfunktionen aus. Wichtigster Ansatzpunkt ist das Budgetrecht, das Königsrecht des Parlaments. Im Haushalts- und Haushaltskontrollausschuss werden die Aufgaben der Kommission analysiert und bewertet. So können sowohl inhaltliche als auch strukturelle Entwicklungen beeinflusst werden, da im Grunde jede Handlung ihren Niederschlag in den Haushaltsplänen findet.

Eine weitere wichtige Kontrollfunktion besteht in Zusammenhang mit der personellen Zusammensetzung der Kommission. Hier hat das Parlament ein entscheidendes Mitspracherecht: Der Kandidat für das Amt des Präsidenten wird dem Europäischen Parlament vom Europäischen Rat – also der Versammlung der Staats- und Regierungschefs – unter Berücksichtigung des Ergebnisses der vorangegangenen Europawahlen vorgeschlagen. Das Parlament

kann den Vorschlag des Europäischen Rates billigen oder ihn ablehnen. Auch die weiteren Mitglieder der Kommission müssen vom Parlament als Ganzes bestätigt werden; die Kommissare müssen sich einer Anhörung stellen (Artikel 17 Absatz 7 Vertrag über die Europäische Union – EUV).

Die Rechte des Europäischen Parlaments sind damit umfassender als die vieler nationaler Parlamente. In Deutschland etwa wird nur die Bundeskanzlerin beziehungsweise der Bundeskanzler vom Deutschen Bundestag gewählt. Darüber hinaus kann das Europäische Parlament der Kommission mit Zweidrittelmehrheit sein Misstrauen aussprechen (Artikel 234 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV).

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT WIRD DER BESONDERHEIT DER EU NICHT GERECHT

Aufgrund dieser Fülle parlamentarischer Rechte ist für mich nicht nachvollziehbar, dass die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments vom Bundesverfassungsgericht wiederholt infrage gestellt worden ist. Diese Legitimation ausschließlich an nationalstaatlichen Maßstäben zu messen, wird der Besonderheit der Europäischen Union als einem völkerrechtlichen Staatenverbund sui generis nicht gerecht: Weder die bemängelte unterschiedliche Anzahl der Wähler pro Abgeordneten in den verschiedenen Mitgliedsstaaten noch seine Aufgaben als Mitgesetzgeber und Kontrollorgan der Kommission lassen einen Zweifel daran zu, dass das Europäische Parlament eine echte Volksvertretung ist.

Berechtigt sein mag die Kritik am fehlenden Initiativrecht – ein Mangel, den auch der Vertrag von Lissabon zu meinem Bedauern nicht beseitigt hat. Für einen Mitgesetzgeber ist es auf Dauer unangemessen, darauf angewiesen zu sein, dass die Exekutive Initiativen anstößt – oder sie nur dazu auffordern zu können (Artikel 225 AEUV), wie es seit dem Vertrag von Lissabon möglich ist. Angesichts der bisherigen Entwicklung des Europäischen Parlaments kann aber davon ausgegangen werden, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich das Parlament dieses Recht erkämpft.

Ich bin über die Hälfte meines Lebens Mitglied des Europäischen Parlaments. In dieser Zeit habe ich viele Veränderungen und Weiterentwicklungen in der gesamten Europäischen Union miterlebt. Meine Überzeugung aus bald 35 Jahren Arbeitserfahrung lautet, dass es der Einheitsgedanke ist, der – gründend auf unseren gemeinsamen Werten und unserer gemeinsamen Geschichte – die Europäische Union zusammenhält. Dazu gehört auch ein Europäisches Parlament, das handlungsfähig ist und unter diesen Umständen stabile Mehrheitsentscheidungen treffen kann.

HANDLUNGSFÄHIGKEIT DES PARLAMENTS IN GEFAHR

Bei den kommenden Europawahlen soll in Deutschland eine Drei-Prozent-Hürde gelten, nachdem im November 2011 Karlsruhe die bisherige Fünf-Prozent-Klausel gekippt hat. Das europäische Recht stellt es den Mitgliedsstaaten frei, bei Europawahlen Hürden bis zu fünf Prozent aufzubauen, um zu verhindern, dass Minderheitenparteien ins Parlament einziehen, Mehrheitsbeschlüsse nur noch schwer zu erzielen sind und somit die Handlungsfähigkeit des Parlaments in Gefahr gerät. Fünfzehn der insgesamt 28 Mitgliedsstaaten verfügen aktuell über eine Sperrklausel.

Die gegenwärtig 766 Parlamentsmitglieder verteilen sich auf derzeit sieben Fraktionen: Europäische Volkspartei, Sozialdemokraten, Liberale, Grüne, Europäische Konservative, Euroskeptiker sowie Linke. Hinzu kommen 31 fraktionslose Abgeordnete. Mit dem Einzug weiterer Splitterparteien besteht die Gefahr, dass die Parlamentsarbeit zusehends erschwert wird.

Dieser Ansicht waren auch die inzwischen ausgeschiedenen Richter Udo Di Fabio und Rudolf Mellinghoff, die an dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom November 2011 mitgewirkt haben: In einem gemeinsamen Sondervotum haben sie überzeugend dargelegt, dass auch das Europäische Parlament – wie der Deutsche Bundestag – vor zu starker Zergliederung der politischen Kräfte geschützt werden müsse.

Um die Handlungsfähigkeit des Parlaments weiterhin zu wahren, muss eine Regelung geschaffen werden, die ermöglicht, länderübergreifend starke Fraktionen zu bilden. Ich bin sicher: Die Drei-Prozent-Klausel ist ein Weg in die richtige Richtung, um die Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Europäischen Parlaments zu bewahren und unsere Einheit in der Vielfalt zu schützen.

KEIN EUROPÄISCHES VOLK?

Nicht selten ist zu hören, die Idee der parlamentarischen Demokratie könne auf europäischer Ebene eigentlich gar nicht verankert werden. Dies sei ein unmögliches Unterfangen. Zu einer Demokratie gehöre ein Demos – ein europäisches Volk gebe es aber gar nicht.

Ich bin anderer Meinung: Die parlamentarische Demokratie war auch in den heutigen europäischen Nationalstaaten nicht in deren jeweiligen Gründungsmythen angelegt. Die Nationalstaaten entstanden vor dem Zeitalter der modernen Demokratie. Zunächst entwickelte sich der Rechtsstaat. Erst später, schrittweise, gegen viele Widerstände und mit vielerlei inneren Widersprüchen entstand in den Staaten des heutigen Europa die parlamentarische Demokratie.

Das Europäische Parlament ist in seiner Mehrheit davon überzeugt, dass dies in ähnlicher Weise auch für die europäische Integration zutrifft.

Erst entstanden die Strukturen einer neuen zwischenstaatlichen Ordnung mit supranationalen Elementen. Dann folgte die Entfaltung des Prinzips eines originären europäischen Rechts; des *acquis communautaire*, des gemeinsamen Besitzstandes, gehütet vom Europäischen Gerichtshof.

Erst langsam begann der Gedanke des Parlamentarismus auf der Ebene der europäischen Integration Fuß zu fassen. Er ist zugegebenermaßen – im Verhältnis zum Reifegrad des Parlamentarismus in den meisten Mitgliedsstaaten – weiter verbesserungsfähig. Dessen ungeachtet muss heute mit aller Klarheit gesagt werden: Die parlamentarische Demokratie ist in der Europäischen Union Wirklichkeit geworden!

KEIN GEGENSATZ DER PARLAMENTE

Es geht heute auch nicht mehr um einen angeblich unversöhnlichen Interessenkonflikt zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten oder zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Im Gegenteil: Die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ist heute so eng wie nie zuvor. Durch ein Netz von Beobachtern in Brüssel und den nationalen Hauptstädten wird die Legislativarbeit auf beiden Ebenen gut abgestimmt.

Immer mehr Sachverhalte des Lebens in der Globalisierung, die der politischen Gestaltung unterliegen, entziehen sich einer nationalen Entscheidungsmacht. Wir stehen vor großen Herausforderungen, die nicht an nationalen Grenzen haltmachen. Deshalb ist das Zusammenwirken zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zwingend, um überhaupt tragfähige und wirksame Lösungen zu finden, die dann auch einen Mehrwert für alle in der Europäischen Union bedeuten.

Damit die Demokratie weiter gestärkt wird, ist es erforderlich, dass das Europäische Parlament seine Rolle als Mitgesetzgeber aktiv und selbstbewusst wahrnimmt. Ebenso erforderlich ist es, dass sich die nationalen Parlamente stärker mit den Grundfragen, aber auch mit den vielen Einzelheiten der europäischen Politik befassen.

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente stehen nicht im Wettbewerb, sondern sie tragen eine gemeinsame Verantwortung für die europäische Demokratie. Wir arbeiten partnerschaftlich und konstruktiv zusammen – zum Wohle der Völker in der Europäischen Union.

Zum politischen Leben in der Europäischen Union gehört heute das Wechselspiel der drei großen europäischen Institutionen – des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates beziehungsweise des Ministerrates und der Europäischen Kommission.

MITTEN IM GEFÜGE DER EUROPÄISCHEN DEMOKRATIE

Es war mehr als nur ein symbolischer Akt, dass die „Berliner Erklärung“ am 25. März 2007 zum fünfzigsten Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge von den Vertretern der drei Institutionen gemeinsam unterzeichnet wurde. Es ist auch mehr als nur ein symbolischer Akt, dass der Präsident des Europäischen Parlaments zu Beginn der Treffen des Europäischen Rates die Position des Parlaments zu den zu erörternden Themen vorträgt. Und es ist mehr als nur ein symbolischer Akt, dass der Präsident des Europäischen Parlaments inzwischen an den Treffen der Parlamentspräsidenten der G-8-Staaten teilnimmt.

Heute können wir feststellen, dass das Europäische Parlament in seiner Aufgabe, seiner Stellung und seiner Würde im Gefüge der europäischen parlamentarischen Demokratie auf angemessene Weise berücksichtigt wird, wenn wir unser Bild von den Abläufen des Einflusses, der Macht und der Politik in der Europäischen Union zeichnen.

Wir Parlamentarier – sowohl nationale als auch europäische Abgeordnete – spielen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Zukunft Europas. Dessen sollten wir uns stets bewusst sein. Denn die Einigung Europas wird nur auf der Grundlage parlamentarisch-demokratischer Entscheidungen möglich sein. Die europäische Demokratie und den europäischen Parlamentarismus weiter zu stärken, ist daher eine gemeinsame Aufgabe!

Literatur:

Im März 2014 erscheint im Böhlau Verlag:

Hans-Gert Pöttering: Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg, ca. 512 Seiten, ca. 29,90 Euro, ISBN 978-3-412-22262-8.