

Europa nicht ohne Zustimmung des Volkes
von Reinhold Bocklet
I. Vizepräsident des Bayerischen Landtags, Staatsminister a.D.

Im Mittelpunkt des einstimmig ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag steht die grundlegende Beachtung des Prinzips demokratischer Legitimation auch im Rahmen der Europäischen Union. Die Stringenz, mit der das Gericht den Grundsatz der Wahlgleichheit bekräftigt und die Zustimmung des nationalen Parlaments zu jeder Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene einfordert, hat eine Reihe kritischer Reaktionen hervorgerufen. Der bekannte französische Publizist Alfred Grosser, der in den letzten Jahrzehnten neben Joseph Rovin viel zur deutsch-französischen Verständigung beigetragen hat, sah sich gar zu der besorgten Frage veranlasst, ob die Bundesrepublik Deutschland nun zur Bremse der europäischen Integration werde, „weil ihre nationalen Ziele erreicht sind“. (SZ, 2009, Nr. 157).

Das Bundesverfassungsgericht lässt in seinem Urteil keinen Zweifel daran, dass „die grundgesetzliche Ausgestaltung des Demokratieprinzips offen ist für das Ziel, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen.“ Es besteht aber darauf, dass „der Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung und der gleichheitsgerechten Teilhabe an der öffentlichen Gewalt auch durch den Friedens- und Integrationsauftrag des Grundgesetzes sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit unangetastet“ bleibt. Das hat zur Folge, dass das Bundesverfassungsgericht für Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene strikt an einer durchgängigen Legitimation durch die nationalen Parlamente festhält und dem „Europäischen Parlament wegen seiner nicht an der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit“ orientierten, sondern an dem Prinzip der degressiven Proportionalität ausgerichteten Zusammensetzung, nur die Funktion einer zwar eigenständigen, aber „zusätzlichen Quelle für die demokratische Legitimation“ zugesteht. Es ist verständlich, dass diese Einstufung jeden schmerzt, der noch vor wenigen Wochen bei der Europawahl um Stimmen geworben hat, zumal das Europäische Parlament im täglichen politischen Prozess in Europa eine erhebliche Integrationsleistung vollbringt. Trotzdem muss, wer um der Demokratie willen an der Geltung des Prinzips der Wahlrechtsgleichheit (one man, one vote) festhält, einräumen, dass das Ungleichgewicht der Stimmen einen auch durch Kompetenzzuwachs und Integrationsleistung nicht zu heilenden Mangel des Europäischen Parlaments darstellt.

Franzosen taten sich mit größerem Deutschland schwer

Mit der Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 wurde die Gesamtzahl der Abgeordnetenmandate für die damals neun Mitgliedstaaten von 198 auf 410 angehoben, wobei die vier großen Mitgliedstaaten Deutschland, Großbritannien, Italien und Frankreich je 81 Sitze erhielten.

Als es nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 darum ging, die Zahl der „deutschen“ Mandate im Europäischen Parlament entsprechend der gestiegenen Bevölkerungszahl anzuheben, stieß dies bei den übrigen Mitgliedstaaten zunächst auf wenig Begeisterung, wobei sich damit neben den Vertretern der kleineren Mitgliedstaaten die französischen Europaabgeordneten besonders schwer taten. Der damalige EG-Parlamentarier und ehemalige französische Staatspräsident Giscard d'Estaing sprach gar davon, dass ein französischer Europaabgeordneter, der für die Anhebung der deutschen Mandatszahl stimme, politischen Selbstmord begehe. Er verwies im Übrigen auf die „Erinnerungen eines Europäers“ von Jean Monnet, in denen nachzulesen ist, dass Adenauer den Franzosen 1951 zugesagt habe, auch im Fall einer Wiedervereinigung Deutschlands den Grundsatz der Parität der Mandate von Deutschland und Frankreich zu respektieren und nicht mehr Sitze als Frankreich zu verlangen, und fragte, „was das Wort eines deutschen Mannes“ gelte. Obwohl französische Europaabgeordnete aller politischen Richtungen Ablehnung artikulierten, hatten zwei Elsässer, Reymann und Zeller, den Mut in namentlicher Abstimmung für die Erhöhung der deutschen Mandatszahl zu votieren. André Zeller erklärte freimütig, das französische Volk denke in dieser Frage weniger engstirnig als die politische Klasse Frankreichs, die noch in den Kategorien des 19. Jahrhunderts gefangen sei. Aber das ist Geschichte.

Die schließlich vom Europäischen Parlament 1992 in gemeinsamer Anstrengung mit Klaus Hänsch, dem späteren Parlamentspräsidenten, und Jean-Louis Bourlanges gefundene Zahl von 99 Mandaten für Deutschland bedeutete den Abschied von der Gewichtungsfilosofie des früheren Delegiertenparlaments und einen Schritt in Richtung Wahlrechtsgleichheit, blieb aber deutlich unter der dem deutschen Bevölkerungsanteil entsprechenden Mandatszahl und hinter einer proportionalen Mandatsverteilung zurück. Sie wurde schließlich auf der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag im Jahr 2004 aufgrund eines Zugeständnisses von Bundeskanzler Schröder auf 96 Mandate gesenkt.

Vertragsrahmen erschwert Neuaufnahmen

Nun legt der Lissabon-Vertrag in Art. 14 EUV die Höchstzahl der Europaabgeordneten auf 751 fest. „Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze“ (Art. 14 Abs. 2 Sätze 3 und 4 EUV). Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden zwar in allgemeiner, unmittelbarer freier und geheimer Wahl gewählt. Es fehlt jedoch der Grundsatz der gleichen Wahl. Das Europäische Parlament hat bereits im Oktober 2007 seinen Vorschlag für die Aufteilung der Mandate beschlossen, der nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages vom Europäischen Rat erlassen werden wird. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten dürfte durch die Rahmenvorgaben des Lissabon-Vertrages schwieriger werden, zumal die kleineren Mitgliedstaaten in der Regierungskonferenz die Erhöhung der Mindestabgeordnetenzahl von vier auf sechs durchsetzten.

Das Bundesverfassungsgericht weist in seiner Urteilsbegründung auf die eklatanten Unterschiede in der Anzahl von Unionsbürgern hin, die ein deutscher oder französischer Europaabgeordneter mit je ca. 857.000 gegenüber einem schwedischen mit ca. 455.000, einem luxemburgischen mit etwa 83.000 oder einem maltesischen mit etwa 67.000 Unionsbürgern vertritt, und stellt lapidar fest: „Damit befindet sich die Europäische Union in einem Wertungswiderspruch zu der Grundlage ihres Selbstverständnisses – als Bürgerunion, der nur mit dem Charakter der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten erklärt werden kann.“

Kein Minderheitenproblem

Dieser Position ist von mehreren Seiten, u.a. vom Europarechtler und langjährigen Rechtsberater des Europäischen Parlaments, Roland Bieber (SZ, 2009, Nr. 164), aber auch vom ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (SZ, 2009, Nr. 175) mit dem Argument des Minderheitenschutzes und unter Hinweis auf Schutzklauseln für regionale Minderheiten u.a., in Schleswig-Holstein zugunsten der Dänen, widersprochen worden. Dabei wird allerdings übersehen, dass es sich bei der Regelung in Schleswig-Holstein lediglich um eine Privilegierung bei der Stimmenwertung unter grundsätzlicher Anerkennung des Prinzips der Wahlrechtsgleichheit handelt, während sich die Mandatzusammensetzung des Europäischen Parlaments nach dem Lissabon-Vertrag nicht nach dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit, sondern der Begünstigung der Bürger der kleineren gegenüber den größeren Mitgliedstaaten richtet.

Die Schlussfolgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag ist eindeutig: Wer dem Europäischen Parlament die vollen parlamentarischen Rechte geben will, der muss seine Zusammensetzung nach dem Prinzip one man, one vote entsprechend dem Bevölkerungsanteil verändern. Dann könnte dieses nicht nur seine eigene Legitimation voll entfalten, sondern auch zum Parlament der Vereinigten Staaten von Europa werden. Den Übergang zum europäischen Bundesstaat sieht das Bundesverfassungsgericht allerdings von der „Integrationsgewalt“ des Grundgesetzes nicht mehr gedeckt. In der Sprache des Urteils heißt dies: „Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.“ D. h. zum Beitritt Deutschlands zu einem europäischen Bundesstaat bedarf es eines Volksentscheides.

Verantwortungszusammenhang wahren

Der am Staat als Ordnungsrahmen für demokratische Legitimation ausgerichteten Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellen andere, wie z.B. Roland Bieber, einen Begriff von Legitimation gegenüber, der aus einer Vielzahl von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Bürger und Institutionen auf al-

len Ebenen politischer Gestaltung erwächst. Das geht z.B. von der Bürgerinitiative über die plebiszitären Elemente in den Landesverfassungen und im Lissabon-Vertrag bis hin zum Ausschuss der Regionen und zum sog. Frühwarnsystem für die nationalen Parlamente. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Entwicklung sehr wohl, wenn es im Urteil zum Lissabon-Vertrag heißt: „Föderalismus nach innen und Supranationalisierung nach außen können neue bürgerschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Aus ihnen wachsen ein gesteigerter Zusammenhalt kleiner oder größerer Einheiten und bessere Chancen zum friedlichen Interessenausgleich zwischen Regionen und Staaten.“ Es hält aber dagegen, dass damit „die Bildung eines durchsetzungsfähigen Mehrheitswillens, der unmittelbar auf das Volk zurückgeht“, erschwert wird. Und es fügt erläuternd hinzu: „Die Zuordnung von Entscheidungen zu bestimmten verantwortlich Handelnden verliert an Transparenz mit der Folge, dass die Bürger sich bei ihrem Votum kaum an greifbaren Verantwortungszusammenhängen orientieren können.“ Das Ergebnis ist, dass die Verantwortlichkeiten in einem nicht mehr überschaubaren System verwischt werden. Die Übertragung des für den demokratischen Mitgliedstaat essenziellen Legitimationsprinzips der Wahlgleichheit auf die Legitimation der öffentlichen Gewalt in einem europäischen Gemeinwesen erscheint zwar schwierig, ist aber alternativlos, zumal die Geltung dieses Prinzips zu den Eintrittsbedingungen eines europäischen Staates in die Europäische Union gehört.

Kein Europa auf dem Schleichweg

Die Auflage des Lissabon-Urteils, dass keine Übertragung von nationalen Kompetenzen auf die europäische Ebene ohne Zustimmung des nationalen Parlaments geschehen darf, setzt auch der sog. funktionalistischen Methode klare Grenzen, die das Handeln der politischen Eliten und die Entwicklung der Europäischen Union von Anfang an maßgeblich bestimmt hat. Sie überträgt Kompetenz um Kompetenz auf die europäische Ebene in der Erwartung, dass daraus ein sog. „spill over“-Prozess entsteht, der zur automatischen Einbeziehung weiterer Bereiche in die Integration führt. Die Entwicklung von der Montanunion zur EWG und zum Aufbau des Binnenmarktes schien diesen Weg zunächst zu bestätigen. Allerdings wurde bald bemerkt, dass die vermutete „Automatik“ nicht von Dauer war. Eine maßgebliche Rolle in diesem Prozess spielte der Artikel 235 EWG-Vertrag, nach dem der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft im Vertrag noch nicht vorgesehene Befugnisse übertragen konnte, wenn dies erforderlich erschien, um die Ziele des EWG-Vertrags zu erreichen. Auf der Grundlage dieser Vertragsbestimmung entstanden zum Beispiel in den 70er Jahren die sog. neuen Gemeinschaftspolitiken, darunter die Regionalpolitik, die Forschungs- und Technologiepolitik und die Umweltpolitik, ohne dass die nationalen Parlamente beteiligt wurden. Dies betraf auch Kompetenzen der deutschen Länder. Das Europäische Parlament hatte auf diese Entwicklung nur über den EG-Haushalt einen begrenzten Zugriff. Dahinter stand die Vorstellung, dass es zu den Aufgaben der politisch Verantwortlichen in Europa gehöre, alles zu unternehmen, notfalls auch an den Völkern vorbei, um die Integration Europas voranzubringen. So blieb die europäische

Einigung ein Projekt der politischen Eliten. Der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker hat dies einmal so formuliert (Der Spiegel, 52, 1999): „Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, ob was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“ Gegen diese Vorgehensweise, gegen dieses Europa auf dem Schleichweg, hat sich seit langem Kritik geregt, die aber stets als antieuropäisch und damit als politisch nicht korrekt abqualifiziert wurde.

Auch der Lissabon-Vertrag enthält eine Reihe von Ermächtigungen zur Kompetenzübertragung von der nationalen auf die europäische Ebene, ohne dass es der Zustimmung des Bundestags und ggf. des Bundesrats bedürfte. Dazu gehören die sog. Brückenklauseln, nach denen der Ministerrat in einem bestimmten Zuständigkeitsbereich mit einstimmigem Beschluss zu Mehrheitsentscheidungen übergehen kann. Das Bundesverfassungsgericht verlangt dafür nun die ausdrückliche Zustimmung von Bundestag und ggf. Bundesrat, in aller Regel durch Gesetz. Über die sog. Flexibilitätsklausel kann die Europäische Union aufgrund einstimmigen Beschlusses des Ministerrats auch dann tätig werden, wenn sie dafür eigentlich keine Kompetenz hat. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts müssen in diesen Fällen künftig Bundestag und Bundesrat durch Gesetz ihre Zustimmung geben. Beim sog. Notbremsenmechanismus kann nach dem Lissabon-Vertrag jede Regierung eines Mitgliedstaates verlangen, dass ein Vorschlag, der wichtige Aspekte des Sozialsystems oder des Strafrechts betrifft, von den Staats- und Regierungschefs behandelt wird. Das Bundesverfassungsgericht macht zur Auflage, dass Bundestag und – soweit betroffen – Bundesrat hierfür ein Weisungsrecht gegenüber der Bundesregierung erhalten. Bei Handelsabkommen, etwa im Rahmen der WTO, fordert das Urteil künftig eine frühzeitige Einbindung und Information von Bundestag und Bundesrat im Hinblick auf die Festlegung der Verhandlungslinie. Schließlich fordert das Bundesverfassungsgericht, dass in Zukunft sog. vereinfachte Vertragsänderungen durch einstimmigen Beschluss des Ministerrates oder Europäischen Rates stets einer gesetzlichen Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat bedürfen.

Legitimation durch das Volk

Die Reihe dieser Auflagen vermittelt angesichts der Fülle an Kompetenzen, die bis heute schon auf die europäische Ebene übertragen worden sind, den Eindruck, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag die Notbremse gezogen hat, um wenigstens in künftigen Fällen die Rückbindung der Kompetenzübertragung an die Zustimmung der Volksvertretung sicherzustellen. Dichte und Dynamik der Kompetenzerweiterung auf europäischer Ebene, die in einigen Bereichen bereits bundesstaatlichen Charakter hat, lassen dem Bundesverfassungsgericht auch die Mahnung geraten erscheinen, dass die Entwicklung „einer Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht dazu führen darf, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum

zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“. Noch jede Bundesregierung hat versucht, die Mitwirkung der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit unter dem Motto „Europapolitik ist Außenpolitik und damit Prerogative der Regierung“ zu begrenzen. Dem setzt das Bundesverfassungsgericht den demokratischen Imperativ entgegen, dass mindestens Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene und andere weittragende europäische Entscheidungen durch die Volksvertretung legitimiert werden müssen. Es trägt damit nicht nur der Tatsache Rechnung, dass Europapolitik in den meisten Bereichen längst Innenpolitik geworden ist, sondern es unternimmt – spät genug – den Versuch, die demokratischen Grundlagen des europäischen Projekts zu festigen. Auf diese Weise zwingt es auch das deutsche Parlament und damit die deutsche Öffentlichkeit, sich mehr mit Europa zu befassen, die europäische Einigung zur eigenen nationalen Sache zu machen und so den entscheidenden Mangel des Europäischen Parlaments, nämlich fehlende öffentliche Wahrnehmung, auf nationaler Ebene auszugleichen. Gelänge dies, wäre es kein schlechtes politisches Ergebnis eines mutigen Urteils des Bundesverfassungsgerichts, das nun wirklich keinen Demokraten in Europa besorgt machen muss.

München, 04. August 2009