

Hauptvortrag I der IRE-Expertenkonferenz „Regionale Parlamente als Vermittler zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der EU“ am 13. Juni 2013, Ständehaus

Sehr geehrter Herr Dr. Schausberger,
liebe Kolleginnen und Kollegen Abgeordnete des Sächsischen Landtags,
aber auch der anderen hier vertretenen Parlamente,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

auch ich begrüße Sie sehr herzlich hier im Ständehaus zu Dresden, insbesondere diejenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die an der gestrigen Eröffnungsveranstaltung nicht teilnehmen konnten und sich heute erstmals an dieser Konferenz beteiligen. Auch Ihnen wünsche ich bereichernde Vorträge und Diskussionen.

Ich habe die Ehre, den heutigen Reigen von vier Vorträgen eröffnen zu dürfen und spreche dabei – wie angekündigt – zum Thema:
„Die neue Rolle der Regionalparlamente zwischen Bürgerschaft und EU – Situationsbeschreibung, Herausforderungen und Konsequenzen aus sächsischer Sicht“.

Die Landtage sind die gewählten Vertretungen der Bürgerinnen und Bürger ihrer jeweiligen Bundesländer. In den Landtagen wird – dem Wesen der repräsentativen Demokratie entsprechend – der Wille des Volkes durch die Volksvertretung ausgeübt und so entscheidender Einfluss auf die Gestaltung des Gemeinwesens genommen.

Wenn auch das Prinzip der repräsentativen Demokratie „en detail“ weiter verbessert werden kann, werde ich mich an dieser Stelle nicht kritisch damit auseinandersetzen, sondern Volksvertretung durch die Landtage als verfassungsrechtliche Realität zum Ausgangspunkt meiner Ausführungen nehmen.

Ich werde Ihnen sodann

- das seit 2009 neu geschaffene „EU-Subsidiaritätsfrühwarnsystem“ in Grundzügen vorstellen,
- werde versuchen darzustellen, welche Rolle die Landtage in diesem System spielen,
- und daraufhin eine Bewertung vornehmen, in welcher Weise die Beteiligung der Landtage an der europäischen Gesetzgebung bisher sinnvoll und nützlich war.
- Anschließend werde ich aufzeigen, wie die Regionalparlamente untereinander vernetzt sind
- und abschließend einige Instrumente guter Politik nennen, mit denen die Regionalparlamente den Anforderungen, die an sie gestellt werden, gerecht werden können.

Was ist nun aber das „Neue“ an der Rolle der Regionalparlamente?

Bezogen auf die Beschäftigung der Landtage mit Europapolitik schaue ich hier vor allem auf den EU-Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Im Zuge dessen haben die EU-Mitgliedstaaten zahlreiche Protokolle beschlossen, die integrale Bestandteile des (primären) Unionsrechts sind.

Dort findet sich das als „Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ bezeichnete Übereinkommen zum Subsidiaritätsfrühwarnsystem. Darin wird den Regionalparlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen – um es auf einen kurzen Nenner zu bringen – die Möglichkeit zur Beteiligung an der europäischen Gesetzgebung eingeräumt.

Was hat man sich nun bei diesem Subsidiaritätsfrühwarnsystem vorzustellen?

Darunter versteht man die Verpflichtung der EU-Institutionen Gesetzgebungsvorschläge noch im Entwurfsstadium an die Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zu übersenden. Den Mitgliedstaaten wird binnen einer Frist von acht Wochen die Möglichkeit eingeräumt zu diesen Gesetzgebungsvorschlägen (in diesen Fällen auch „Frühwarndokumente“ genannt) Stellung zu nehmen, wobei diese Stellungnahmen bei Erreichen von bestimmten Quoren zur Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlags führen. Will die einreichende EU-Institution an dem Vorschlag festhalten, so hat sie dies gesondert zu begründen – je nach Erfüllung des Quorums durch einfaches oder qualifiziertes Schreiben oder entsprechend begründete Stellungnahme gegenüber dem Unionsgesetzgeber, spricht: dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Um den nationalen Parlamenten ihre Aufgabe zu erleichtern – aber auch um bei den EU-Institutionen den Blick für die Einhaltung und Erreichung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu schärfen, sind die EU-Institutionen verpflichtet, ihren Legislativvorschlägen eine Erklärung beizufügen, dass und warum der Legislativvorschlag den genannten Prinzipien genügt.

Dabei bedeutet **Subsidiaritätsprinzip**, so wie es in Art. 5 Abs. 3 des EU-Vertrages genannt ist und schon seit vielen Jahren zum Kernbestand des Primärrechts gehört, dass die Union nur in den Bereichen tätig wird, die entweder in ihre vertraglich eingeräumten ausschließlichen Zuständigkeiten fallen oder (ich zitiere) „sofern und soweit 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.“ (Zitat Ende). Das Subsidiaritätsprinzip ist also von besonderer Bedeutung für das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten, schützt aber ebenso die Länder- und Kommunalebene vor Bevormundung und Überregulierung durch die Europäische Union. Nachdem das Subsidiaritätsprinzip jahrelang ein „Schattendasein“ geführt hat, da es zwar als eines der „Architekturprinzipien Europas“ bezeichnet wurde – aufgrund seiner Abstraktheit aber doch schwerlich konkret einzufordern oder gar justitiabel war – ist es nun mit der Einführung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus in den Vordergrund des regionalen Interesses gerückt. Ich will Ihnen auch sogleich sagen, warum es im besonderen Interesse der deutschen Landtage und der übrigen europäischen Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen liegt.

Welche Rolle spielen die Landtage im Subsidiaritätsfrühwarnsystem?

Das aus unserer Sicht Herausragende an dem eben erwähnten Protokoll Nr. 2 zum Lissabonner EU-Vertrag ist, dass dort erstmals in der Geschichte der Europäischen Union die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen im Primärrecht der EU Erwähnung finden.

An dieser Stelle möchte ich erstmals die CALRE nennen.

(Ich werde später nochmals auf diese „Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der europäischen Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ zurückkommen.) „Ehre wem Ehre gebührt!“ – Die CALRE wird oft als „Quasselbude“ belächelt, da sie als rein politischer Zusammenschluss über keinerlei Entscheidungsbefugnisse verfügt und manchem Nordeuropäer aufgrund des zumeist vorherrschenden „südeuropäischen Stils“ uneffektiv erscheinen mag. Es ist aber unbestreitbar das Verdienst der CALRE, dass mit dieser erstmaligen Festschreibung im Primärrecht erkennbar wurde, dass die Union beginnt, die Parlamente der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen ernst zu nehmen.

Das Protokoll räumt der mitgliedstaatlichen Ebene die Möglichkeit ein, die jeweiligen Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren, bevor sie eine begründete Stellungnahme zu einem Frühwarndokument abgibt. Diese Möglichkeit wurde den deutschen Landtagen – im Rahmen der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung und im Wege der Meinungsbildung der Länder im Bundesrat – über ihre jeweiligen Staatsregierungen eingeräumt.

Also nochmal das konkrete deutsche Verfahren zum „Mitschreiben“ für all jene, die das Frühwarnsystem nicht kennen:

Die EU schickt ihre Gesetzgebungsvorschläge an Bundestag und Bundesrat. Der Bundesrat leitet die Dokumente weiter an die Länderregierungen und diese wiederum schicken sie an ihr jeweiliges Landesparlament.

Das innerstaatliche Verfahren der Beteiligung der Landtage an EU-Gesetzgebungsverfahren haben zehn von 16 Landtagen schriftlich geregelt – zum Teil in den Landesverfassungen, in Gesetzen und zum Teil in partnerschaftlichen Vereinbarungen. In Sachsen haben wir am 22. April 2011 eine Vereinbarung mit der sächsischen Staatsregierung geschlossen. Wir haben damit eine gute Grundlage geschaffen, dass der Landtag als Gesetzgeber mitentscheiden kann, wenn Gesetzgebungskompetenzen des Landes betroffen sind. Zudem wird die EU demokratischer und bürgernäher, während der Einfluss der Regierungen auf die europäische Gesetzgebung relativiert wird. Ich bin sehr stolz, dass wir diese Subsidiaritätsvereinbarung hier im Haus einstimmig verabschieden konnten und auch, dass sie sich bisher bewährt hat. Ich möchte hierauf aber nicht näher eingehen, um Sie nicht mit Einzelheiten zu langweilen. Für Fragen hierzu stehe ich Ihnen aber gerne (in der Kaffeepause??) zur Verfügung.

Der Landtag kann nun einen Beschluss über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit des Frühwarndokuments mit dem Subsidiaritätsprinzip fassen. Dieser Beschluss – „Subsidiaritätsrüge“ genannt – muss nun wiederum den Weg zum EU-Gesetzgeber finden und sich auf den verschiedenen Ebenen (Land – Bund – EU) durchsetzen.

Zunächst wird die Subsidiaritätsrüge des Landtags an die Staatsregierung übermittelt.

Aufgrund der deutschen Verfassungsrechtlage binden die Beschlüsse der Landtage die jeweilige Regierung aber nicht in deren Abstimmungsverhalten im Bundesrat – jedenfalls nach der früheren herrschenden Meinung der Verfassungsrechtler.

Diese Rechtsfrage wurde in jüngster Zeit durch namhafte Verfassungsrechtler neu bewertet. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass es dem Landesverfassungsgeber überlassen ist, ob er diese „landesinterne“ Bindungswirkung will. Dieser Meinung schließe ich mich an. Es macht im Bundesrat keinen Unterschied, ob die Vertreter des Freistaates Sachsen durch einen Kabinettsbeschluss oder einen Landtagsbeschluss gebunden sind.

Ist sie also in der Landesverfassung festgeschrieben – wie etwa in Baden-Württemberg nachzulesen (Art. 34a der Landesverfassung, siehe Anlage) – dann ist sie auch bundesverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. In den übrigen deutschen Bundesländern wird die Staatsregierung nicht rechtlich, aber politisch gebunden. Wobei die politische Bindungswirkung nicht unterschätzt werden darf. Die Landesregierungen dürften sich in den allermeisten Fällen strikt an die Beschlüsse des Landtags halten – zumal die Beschlüsse regelmäßig in enger Abstimmung zwischen Regierung und Landtagsmehrheit zustande kommen.

Außerdem wird im Bundesrat eine Mehrheit gebraucht, um eine Subsidiaritätsrüge zu erheben. 16 Bundesländer, unterteilt in sogenannte A- und B-Länder, müssen sich nach dem bekannten Stimmenschlüssel auf einen Subsidiaritätsbeschluss einigen.

Zudem ist die Bundesratsstimme lediglich eine Stimme von 58. Um das Quorum auf der untersten Stufe (1/4 der Stimmen) zu erreichen sind aber 14 Stimmen erforderlich.

Und wenn ich Ihnen nun noch sage, dass die europarechtliche Frist für die Weiterleitung der Dokumente und Stellungnahmen, Einberufung und Vorbereitung der betreffenden Landtagssitzungen sowie für die Beratung und Beschlussfassung eben dieser Stellungnahmen gerade einmal acht Wochen beträgt, dann spätestens können sie sich vorstellen, wie schwierig – um nicht gar zu sagen: unwahrscheinlich – es für einen einzelnen Landtag ist, eine erfolgreiche Subsidiaritätsrüge zu erheben.

Also ist der Erfolg der Erwähnung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskompetenzen ein Pyrrhussieg (?) – das Subsidiaritätsfrühwarnsystem für die Landtage nicht mehr als eine Scheinbeteiligung (?) – eine Beschäftigungstherapie oder eine Beruhigungspille?

Ich meine: Nein.

Wir üben unsere Kompetenzen sinnvoll und maximal effektiv aus.

Ich hatte es bereits angesprochen: Neben der Demokratisierung der EU geht es auch darum, die eigenen Kompetenzen zu wahren. Als deutsche Landtage sind wir mit umfassenden Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet, gegen deren schleichende Aushöhlung wir uns in sogenannten „Föderalismusreformen“ mit Erfolg verwahrt haben.

Nachdem die EU uns mit dem oben angesprochenen Lissabonner Vertrag die Möglichkeit eingeräumt hat, an der EU-Gesetzgebung mitzuwirken, haben wir es als unsere Pflicht angesehen, von dieser Möglichkeit dort Gebrauch zu machen, wo die Landesgesetzgebungskompetenzen berührt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat uns darin bestärkt und uns mit seinem Urteil zum Lissaboner EU-Vertrag die Argumente an die Hand gegeben, um diese Kompetenzen selbstbewusst einzufordern.

Wir haben unsere Kompetenzen erweitert.

Der Sächsische Landtag befasst sich heute deutlich stärker mit europäischen Themen, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Der von der ersten bis dritten Wahlperiode des Landtags bestehende eigenständige Europaausschuss wurde zu Beginn der vierten Wahlperiode zu einem Teil des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses. Er führte dort in der vierten Wahlperiode eine Art „Schattendasein“, woran man erkennt, welche Bedeutung europäischen Themen beigemessen wurde. Dies hat sich inzwischen grundlegend geändert. Der Teil „Europa“ ist – spätestens seit der Verabschiedung der Subsidiaritätsvereinbarung – zu einem vollwertigen Bereich im Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss geworden. Nicht nur am reinen Zeitanteil, sondern auch an der Vielfalt der europäischen Themen und nicht zuletzt am zunehmenden Interesse an europäischen institutionellen Fragen lässt sich erkennen, dass Europa für die Landtagsabgeordneten an Bedeutung gewonnen hat.

Die Beschäftigung mit europäischen Inhalten fördert die Diskussion europäischer Themen im Land.

Denn wenn sich Abgeordnete mit europäischen Themen befassen, brechen sie diese auf die Landesebene herab – und leben damit das Subsidiaritätsprinzip. Indem die landespolitische Relevanz europäischer Themen oder gar europäischer Gesetzgebungsvorschläge festgestellt wird, kommt Europa zu den Bürgern – sie erkennen die Auswirkungen europäischer Politik, sie beginnen mitzudenken, mitzudiskutieren oder sich zu engagieren.

Wir lernen aber auch.

So wie die Bürger nach und nach erkennen werden, dass Europapolitik sie ganz konkret und persönlich betrifft, spüren das auch die Abgeordneten und widmen diesen Themen zunehmend ihr Interesse. Dabei erweitern sie ihren Horizont, erfahren wie die EU-Institutionen funktionieren, welche Hebel in Bewegung gesetzt werden müssen, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Sie reisen nach Brüssel, um ihr Wissen zu vertiefen und spüren dort, welcher Stellenwert einem Landespolitiker auf der europäischen Ebene zukommt und dass man sich Verbündete suchen bzw. sich vernetzen muss, um dort überhaupt wahrgenommen oder empfangen zu werden.

Damit bin ich bei der Vernetzung.

Denn es geht uns nicht nur um die Beteiligung am Subsidiaritätsfrühwarnsystem, dessen Unzulänglichkeiten vielen von Ihnen bekannt sind. Das Frühwarnsystem hat neben den bereits angesprochenen Lernprozessen dazu geführt, dass sich die Landtage vernetzen.

- Es vernetzen sich die Landtagsabgeordneten in Deutschland auf der Parteiebene und mit Parlamentariern der Bundes- und europäischen Ebene.

- Daneben vernetzen sich die Landtagsverwaltungen (über Arbeitsgruppen der Landtagsdirektoren und über einen ständigen Austausch von Frühwarndokumenten der EU-Referenten der deutschen und österreichischen Landtage).
- Die Vernetzung wird auch auf europäischer Ebene forciert. So nutzen wir zukünftig das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen.

Der AdR bietet eine gute Plattform zum Austausch von Subsidiaritätsrügen der gesamten europäischen regionalen Akteure unterhalb der mitgliedstaatlichen Ebene – also der Regionalparlamente und –regierungen. In weitere Aktivitäten des Subsidiaritätsnetzwerks – z. B. Konferenzen – ist auch die kommunale Ebene einbezogen.

- Ich selbst bin Initiator des „Forums Mitteleuropa“. Das Forum will sich in seiner Arbeit den Fragen annehmen, die für die Zukunft Mitteleuropas in der Europäischen Union von zentraler Bedeutung sind. Das Forum Mitteleuropa beim Sächsischen Landtag stärkt das Bewusstsein von der mitteleuropäischen Verbundenheit in der Region und würdigt die freiheitsfördernde Leistung der mitteleuropäischen Bürgergesellschaft.
- Ich engagiere mich in der CALRE, der bereits erwähnten „Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der europäischen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis“. Die Regionalparlamente haben mit der CALRE ein Instrument für die Vertretung ihrer spezifischen Interessen in Europa geschaffen. Meine persönlichen Schwerpunkte habe ich in den Bereichen „Subsidiarität“ und „europäischer Finanzföderalismus“ gesetzt.
- Der Sächsische Landtag ist durch ein Landtagsmitglied im Ausschuss der Regionen vertreten und durch ein stellvertretendes Mitglied im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates tätig.

Auch dort setzten sich unsere Vertreter für Subsidiarität ein und erheben die Stimme der Regionen, wenn dies nötig erscheint.

Ich möchte nicht den Eindruck erwecken, die Vernetzung sei ein Allheilmittel oder gar „der Weisheit letzter Schluss“ zur Beseitigung des Demokratiedefizits. Vernetzung ist aber ein sinnvolles und universelles Mittel der Politik zur Verwirklichung ihrer Interessen im Sinne der vertretenen Bürger. Ich bin daher der Ansicht, dass wir auf diesem Weg weitergehen sollten und unsere Anstrengungen möglichst noch verstärken.

Daneben gibt es aber noch **weitere Instrumente für gute Politik**, die ich hier jedoch nur kurz anreißen möchte. Sie können eher zur Beseitigung des Vermittlungsdefizits dienen, welches ich neben dem Demokratiedefizit sehe. Aussagen wie „Brüssel ist weit weg.“ oder „Die haben doch keine Ahnung, was hier unten abgeht!“ werden oft mit einem Achselzucken verbunden und sind Ausdruck dieses Vermittlungsdefizits. Begriffe, wie „der gemeinsame europäische Binnenmarkt“ oder „Europa 2020-Strategie“ sind für die Bürger häufig so abstrakt, dass sich ein persönliches Betroffensein nur selten einstellen dürfte, wenn wir als Fachleute darüber reden. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass die EU – vor allem von Regional- und nationalen Politikern – oft und gern als Sündenbock für eigene Fehler hergenommen wurde (so auch Fr. Prof. Männle am 06.05.2013 im VREA). Dem gilt es entgegenzuwirken, wozu ich zwei Denkanstöße liefern möchte.

Da wäre zunächst das hessische Beispiel **gezielter Öffentlichkeitsarbeit** – ich nenne es so, weil im Hessischen Landtag zurzeit ein entsprechender Probelauf unternommen wird. Aus der Überlegung heraus, dass Europapolitik üblicherweise keine Themen hergibt, die die Wähler „hinter dem Ofen hervorlocken“, die also demzufolge für (Wahlkreis-)Abgeordnete nicht eben prioritär sind, wurde die Idee entwickelt, europäische Themen bereits in der prälegislativen Phase als „subsidiariäts- und publikumsrelevant“ zu erkennen und gezielt in den regionalen Medien zu platzieren. So will man neben der reinen Wissensvermittlung bereits in der Entstehungsphase Interesse für diese Themen wecken.

Gelingt dies, so die weitere Überlegung, schafft man Interesse in den Wahlkreisen, welches die Abgeordneten dann „bedienen“ können bzw. müssen. Als Beispiel kann hier die Kommissionsstrategie „Neue Denkansätze für die Bildung“ genannt werden. Wenn es dem Hessischen Landtag gelingt, Interesse für das Strategiepapier zu wecken, kann man mit entsprechenden Reaktionen rechnen, wenn die einzelnen in der Strategie genannten Maßnahmen umgesetzt werden.

Derzeit liegen noch keine belastbaren Erfahrungen des Probelaufs vor. Ich werde mich jedenfalls darüber unterrichten lassen und bin sehr gespannt, wie die Ergebnisse ausfallen werden.

An dieser Stelle möchte ich auch die „**Neuen Kommunikationsmedien**“ nennen – ich denke dabei z. B. an Facebook, Twitter, You Tube etc. Sie sind in der heutigen Informationsgesellschaft unverzichtbare Elemente der Kommunikation und Politikgestaltung. Neben Internet und Email, die bereits allgegenwärtig sind und auch hier im Hause intensiv genutzt werden, bekommen die neuen Kommunikationsmedien eine zunehmende Bedeutung für die Politik.

Sicher ist nicht alles, was neu ist, auch sinnvoll. So bin ich durchaus skeptisch im Hinblick auf Facebook und Twitter, weil sie doch sehr auf Spontaneität und kurze Botschaften angelegt sind. Sie lassen wenig Raum für differenzierte Diskussionen, erscheinen aber sinnvoll zum Benennen und Verbreiten eines Themas.

Ich möchte hierzu jetzt keine näheren Ausführungen machen oder gar fertige Lösungen anbieten. Die neuen Kommunikationsmedien sind es jedenfalls wert, hierüber zu diskutieren. Möglicherweise wird ja Herr Dr. Bußjäger in seinem heutigen Vortrag darauf zurückkommen.

Meine Damen und Herren, ich bin am Schluss meines Vortrages angekommen.

Ich danke Ihnen für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit.