

Die Landesparlamente als Vermittler der europäischen Agenda an die Bürgerinnen und Bürger

**von
Reinhold Bocklet
Staatsminister a.D.**

Es gehört zu den wesentlichen Konsequenzen der verfassungspolitischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte, dass infolge der Europäisierung der nationalen Gesetzgebung in zunehmenden Maß Rechtsetzungskompetenzen von der niedrigeren auf höhere Ebenen verlagert wurden, wovon auch eine Reihe von landespolitisch bedeutsamen Befugnissen betroffen sind. Dies gilt trotz der Föderalismusreformen sowohl für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch für das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den sie konstituierenden Mitgliedstaaten. An die Stelle der verloren gegangenen Parlamentszuständigkeit auf der niedrigeren Ebene sind Beteiligungsrechte der Exekutiven, d.h. der Bundesregierung und der Landesregierungen, an der Rechtssetzung auf der jeweils höheren Ebene getreten. Diese Entwicklung hat im sog. Exekutivföderalismus Deutschlands vor allem zu einem Kompetenz- und Bedeutungsverlust der Landesparlamente geführt, zumal mit dem Lissabon-Vertrag Felder der klassischen Landeskompetenzen wie öffentliche

Sicherheit, Bildung, Kultur, Medien und Daseinsvorsorge der Vergemeinschaftung durch die EU geöffnet worden sind.

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, hat auf der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente im Juni 2010 in Stuttgart erklärt, dass es bei dem Kompetenz- und Bedeutungsverlust „um nicht mehr, aber auch nicht um weniger als die Existenz der parlamentarischen Demokratie auf der Ebene der deutschen Bundesländer, also letztlich um deren Staatsqualität und damit um unverzichtbare Existenzbedingungen der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt“ geht. Und sein Nachfolger, Prof. Dr. Andreas Voßkuhle hat in seiner Festrede anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Landes Baden-Württemberg im April 2012 wörtlich erklärt: „In der Tat könnte eine spontane Antwort auf die Frage, welche Rolle die Landesparlamente im europäischen Integrations- und Rechtsetzungsprozess spielen, schlicht lauten: „Überhaupt keine!“

Von länderblinder EWG zum Mehrebenensystem der EU

Wer die heutige Stellung der deutschen Länder und ihrer Landesparlamente in der Europäischen Union mit dem Beginn des europäischen Einigungsprozesses vergleicht, wird feststellen, dass die Bundesländer einen beachtlichen Weg von der anfänglichen europapolitischen Ohnmacht in einer länderblinden EWG zu ihrer heutigen Stellung als Regionen im Mehrebenensystem der Europäischen Union zurückgelegt haben.

Da die Europäische Union auf Vertragsschluss und Beitritt souveräner europäischer Staaten beruht, die als Gestalter sowohl des Integrationsprozesses als auch der Politikkoordinierung im Rahmen eines Staatenverbundes die Hauptverantwortung tragen, bestand von Seiten der Europäischen Gemeinschaft kein Raum für die Beteiligung von Teilstaaten eines Bundesstaates am politischen Willensbildungsprozess.

Die deutschen Länder haben sich allerdings von Anfang an bemüht, ihre Interessen zur Geltung zu bringen und dabei Einfluss auf den europäischen Einigungsprozess zu nehmen, um auf diese Weise ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern.

Wichtige Erfolge beim Maastricht- und Lissabon-Vertrag

Ihren ersten wichtigen innerstaatlichen Erfolg konnten die deutschen Länder im Jahr 1992 beim Maastricht-Vertrag mit der Durchsetzung ihrer Forderungen im europäischen Vertragsrecht und im Grundgesetz verbuchen. Mit der Einfügung des Ausschusses der Regionen und des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag wurde erstmals die Existenz einer dritten politischen Ebene in einigen Mitgliedstaaten der EU anerkannt. Gleichzeitig gelang es den Bundesländern auf innerstaatlicher Ebene mit dem Hebel der für die Zustimmung zur Unionsbürgerschaft und zur Europäischen Zentralbank erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundesrat sich umfangreiche Mitwirkungsbefugnisse in dem neu gestalteten Artikel 23 Grundgesetz zu sichern. Zuvor schon hatten sich die deutschen Länder mit Hilfe der belgischen Regionen und Gemeinschaften und gegen den Widerstand der Bundesregierung auf europäischer Ebene die Vertretungsmöglichkeit in Länderangelegenheiten im Rat der Europäischen Union erkämpft.

Zur Stärkung der Länderebene trägt auch der seit 1. Dezember 2009 in Kraft befindliche Lissabon-Vertrag bei, der aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag hervorgegangen ist. In seinem Artikel 4 Abs. 2 EUV werden erstmals auch die Regionen und Kommunen als politische und verfassungsmäßige Strukturen der

Mitgliedstaaten anerkannt. Auch wenn der Auftrag des Gipfels von Laeken zur klaren Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU nicht erfüllt wurde, wurde die Kompetenzordnung der EU durch Neueinteilung in ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie flankierende Maßnahmen weiter spezifiziert. Die Länder sind in ihren Kompetenzen vor allem durch die Erweiterung der EU-Zuständigkeiten u.a. auf Sport, Katastrophenschutz und Bildung betroffen. Außerdem werden die Kompetenzen des Ausschusses der Regionen ausgeweitet und ihm ein Klagerecht in eigenen Angelegenheiten sowie hinsichtlich der Subsidiarität zuerkannt. Das Subsidiaritätsprinzip wird im Art. 5 Abs. 1 Satz 3 EUV klarer definiert und ausdrücklich auf die regionale und kommunale Ebene angewandt. Durch das neu eingeführte Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle profitieren die deutschen Länder über den Bundesrat von erweiterten Informationspflichten der EU-Kommission und können über den Ausschuss der Regionen oder über den Bundesrat Klage in Subsidiaritätsangelegenheiten erheben.

Mit dem Lissabon-Vertrag werden auch die Rechte der nationalen Parlamente gestärkt. Das gilt für das dem Lissabon-Vertrag beigefügte „Protokoll über die Rechte der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ wie für das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der

Verhältnismäßigkeit“, mit dem die Mitwirkungsrechte spezifiziert und ein System der sog. Subsidiaritäts-Frühwarnkontrolle eingeführt wird.

Die Einbeziehung der Länder, d.h. der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Europäischen Union betrifft aber in erster Linie die Länderregierungen und führt insgesamt zu einer Stärkung der exekutiven Strukturen auf allen politischen Ebenen.

Landesparlamente nur im Subsidiaritätsprotokoll erwähnt

Im Unterschied zu den nationalen Parlamenten in Deutschland – Bundestag und Bundesrat, in Österreich Nationalrat und Bundesrat – sind die Landtage, d.h. die Regionalparlamente mit Gesetzgebungskompetenz, dagegen nicht unmittelbare Ansprechpartner der EU und nicht direkt in das Frühwarnsystem des Vertrags von Lissabon eingebunden. Nur in Art. 6 Abs. 2 des „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ treten die Landesparlamente überhaupt zum ersten Mal im Kontext des EU-Vertrages in Erscheinung. Danach „obliegt“ es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, d.h. in Deutschland und Österreich dem Bundesrat, „gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit

Gesetzgebungskompetenz zu konsultieren“. Die Konsultation der Landtage richtet sich nach nationalem Recht und ist keine EU-rechtliche Verpflichtung. Das „obliegt“ deutet auf ein „nobile officium“ hin. In der Praxis schickt der Landtag in Deutschland seine Stellungnahme an die Landesregierung, die ihrerseits dem Landtag über das Ergebnis der Behandlung im Bundesrat berichtet. Eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Landtag und dem Bundesrat in EU-Angelegenheiten besteht nicht.

Angesichts einer Frist von nur acht Wochen, innerhalb derer ein nationales Parlament eine Subsidiaritätsrüge zu erheben hat, sind die Anforderungen an die Informationsübermittlung und innerparlamentarische Willensbildung sehr hoch. Dabei darf sich die Kontrolltätigkeit des Parlaments nur auf die Subsidiaritätsfrage beziehen. Um ein Tätigwerden der Kommission zu erreichen, muss mindestens ein Drittel bzw. ein Viertel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugeteilten Stimmen erreicht werden. Stellt man den Zeitaufwand für den Abstimmungsprozess mit den anderen Parlamenten in Rechnung, dann nimmt es nicht wunder, dass sich bis heute die Subsidiaritätsrüge als ein weitgehend untaugliches Mittel zur Einbindung der nationalen und noch mehr der regionalen Parlamente erwiesen hat.

Beginn pragmatischer Beziehungen zur Barroso-Kommission

Allerdings scheint sich die EU-Kommission unter dem Präsidenten José Manuel Barroso schon sehr bald der Schwierigkeiten des Verfahrens des Subsidiaritäts-Frühwarnsystems bewusst geworden zu sein. Sie hat nämlich im Sommer 2011 der Öffentlichkeit gegenüber deutlich gemacht, dass sie sich „über jede eingehende Stellungnahme freue“. Vielfach seien es keine begründeten Stellungnahmen im Sinne der Subsidiaritätsrüge, doch gerade das würde den Dialog verbessern, hieß es in der Erklärung. Sie warte entgegen den im Vertrag festgelegten Regelungen in der Praxis nicht darauf, bis die erforderliche Anzahl an Subsidiaritätsrügen erreicht sei, sondern sie reagiere auf jede einzelne Stellungnahme. Sie sehe darin die Chance, „die Parlamente und ihre Abgeordneten bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses einzubinden“.

Nachdem bei einem Treffen der Vorsitzenden der Europaausschüsse (bzw. Europareferenten) der deutschen Landesparlamente in Brüssel im Frühjahr 2012 von einer Vertreterin der EU-Kommission mitgeteilt worden war, dass vom jeweils zuständigen Kommissar auch Beschlüsse der Landesparlamente – jenseits des Verfahrens des Subsidiaritätsprotokolls – beantwortet würden, übermittelte die

Präsidentin des Bayerischen Landtags im Juni 2012 einen „Subsidiaritätsbeschluss“ des Landtags zum Vorschlag über „Europäische Statistiken“ direkt an die EU-Kommission und erhielt vom damaligen für Betrugsbekämpfung zuständigen Kommissar Algirdas Semeta eine substantiierte Antwort, die sich sowohl im Umfang als auch im Inhalt nicht von Schreiben unterschied, die der Bundesrat üblicherweise von der EU-Kommission erhält.

Erste Erörterungen über die Möglichkeit eines direkten Kontakts zur EU-Kommission hatten übrigens bereits im Herbst 2011 beim Treffen der Direktorinnen und Direktoren in Brüssel stattgefunden, bei dem eine Kommissionsvertreterin unter Hinweis auf die Informationspraxis der EU-Kommission gegenüber den nationalen Parlamenten eine Ausdehnung auch auf die Regionalparlamente mit Gesetzgebungskompetenz ins Gespräch gebracht hat.

In der Zeit vom Frühsommer 2012 bis zum Herbst 2014 hat der Bayerische Landtag 17 im Subsidiaritätsverfahren gefasste Landtagsbeschlüsse, aber auch andere inhaltliche Positionierungen des Landtags der EU-Kommission zugeleitet und in 11 Fällen ein substantiiertes Antwortschreiben der EU-Kommission erhalten.

Zunächst keine Fortsetzung bei Juncker-Kommission

Umso bedauerlicher war es, dass die 2014 ins Amt gekommene EU-Kommission unter dem Präsidenten Jean-Claude Juncker diese Praxis zunächst nicht fortgesetzt hat. Dahinter standen wohl folgende Positionen: Zum einen machte die Kommission in der Behandlung der Interessenvertretung gegenüber der europäischen Ebene keinen Unterschied zwischen hoheitlich verfassten, demokratisch legitimierten politischen Einheiten wie den Regionen und deren Parlamenten und gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessenvertretern, beide bezeichnete und behandelte sie damals z.B. beim Entwurf für das sog. Transparenzregister als „Stakeholder“. Zum anderen kam die abweisende Haltung der zuständigen Kommissionsstelle noch in einer Äußerung des 1. Kommissionsvizepräsidenten, Frans Timmermans, bei der Anhörung der Task Force Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ am 28. Mai 2018 im Ausschuss der Regionen zum Ausdruck, als er betonte, dass die Kommission nicht dafür „missbraucht“ werden dürfe, um Unzulänglichkeiten bei der nationalen Einbeziehung der Regionalparlamente in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem zu kompensieren. Gemeint war damit das für die deutschen Landtage unbefriedigende Ende ihrer Aktivitäten in Sachen Subsidiaritäts-Frühwarnsystem im Bundesrat.

Änderung der Praxis der Juncker-Kommission

Im Gegensatz dazu erklärte sich der deutsche Kommissar Günther Oettinger frühzeitig bereit, auch künftig Stellungnahmen deutscher Landtage entgegenzunehmen und in den Willensbildungsprozess der EU-Kommission einzubringen. Dass sich inzwischen auch die Juncker-Kommission der direkten Zuleitung von Stellungnahmen aus den Landesparlamenten gegenüber aufgeschlossen zeigt, macht die Praxis am Beispiel der Aktivitäten des Bayerischen Landtags deutlich. So wurden im Jahr 2017 bei 10 Direktzuleitungen von Subsidiaritätsbeschlüssen von der EU-Kommission 9 qualifizierte Antworten gegeben. Im Jahr 2018 wurden ebenfalls 10 Landtagsbeschlüsse an die EU-Kommission übermittelt, von denen 4 qualifiziert beantwortet wurden. Es hat sich dabei als Vorteil erwiesen, dass die Stellungnahmen des Landtags – auf Empfehlung des Kommissionsbüros in München – seit April 2016 unmittelbar an den Kommissionspräsidenten gerichtet werden, wobei der deutsche Kommissar Günther Oettinger über jede Direktzuleitung an den Kommissionspräsidenten in Kenntnis gesetzt wird.

Bericht der Task Force

Die Task Force hat in ihrem Abschluss-Bericht vom 10. Juli 2018 entsprechend dem in der Rede zur Lage der Union 2017 erteilten Auftrag des Kommissionspräsidenten Juncker , dass sich die EU „auf die wirklich wichtigen Dinge“ beschränken solle, die Konzentration der Kommissionsarbeit auf die wichtigsten Herausforderungen empfohlen, dazu neue Arbeitsmethoden, bessere Information, Einbeziehung der Regionen in Konsultationsprozesse und Berücksichtigung im Jahresbericht der Kommission, pragmatische Ansätze zur Problembewältigung sowie die Benutzung eines Prüfrasters zur fachlichen Bewertung der Subsidiaritätsfragen. Die Task Force befürwortet unter dem Stichwort „aktive Subsidiarität“ auch grundsätzlich mehr Mitverantwortung der regionalen Gebietskörperschaften und anerkennt die besondere Rolle der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskompetenz im Mehrebenensystem der EU.

In diesem Zusammenhang fordert sie außerdem, dass die nationalen Parlamente die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren sollten, wenn ihre Zuständigkeiten nach nationalem Recht durch einen Vorschlag für eine EU-Gesetzgebung betroffen sind.

Diese Forderung ist in Bezug auf die Verfassungslage in Österreich überflüssig, weil dort die Landtage ihre Vertreter unmittelbar in den Bundesrat (2. Kammer) wählen und insoweit ein natürlicher Austausch an Information und Kontrolle zwischen beiden Institutionen stattfindet. Sie ist in Bezug auf die Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland praxisfremd, weil die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen auf dem parlamentarischen Mehrheitswillen ihrer Landtage beruhen und insofern die politische Position ihrer Landtage auch in Angelegenheiten der Subsidiarität repräsentieren. Für die deutschen Landtage selbst enden ihre Stellungnahmen in Sachen Europa im „Schwarzen Loch“ des Bundesrates, wo sie nicht einmal zur Kenntnis genommen werden, weil sie durch die Haltung der jeweiligen Landesregierung im Bundesrat ohnehin konsumiert sind.

Für Teile der Kommission ist das in legalistischer Sicht die Konsequenz einer nationalen staatsrechtlichen Konstruktion, die die EU gem. Art. 4 Abs. 2 EUV zu respektieren habe. Für die Mehrheit der Kommission scheint diese Haltung im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Regionalparlamente mit Gesetzgebungskompetenz im Mehrebenensystem der EU und ihre Vermittlerrolle zwischen der europäischen Ebene und den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort jedoch unbefriedigend.

Direkter Dialog als Modell der aktiven Subsidiarität

In diesem Dilemma scheint der am Beispiel Bayerns skizzierte direkte Dialog eines Regionalparlaments mit Gesetzgebungskompetenz mit der EU-Kommission eine interessante Möglichkeit für das von der Task Force angesprochene aber nicht näher erläuterte Modell der „aktiven Subsidiarität“ zu sein, weil einerseits durch den unmittelbaren Diskurs in den Regionalparlamenten die europäische Agenda den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort vermittelt und andererseits die direkte Verbindung zu den europäischen Institutionen hergestellt wird. Dies dürfte auch dem Ziel der Task Force einer besseren Einbeziehung der nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die Aktivitäten der EU entsprechen. Sie beklagt nämlich in ihrem Papier unter 3.3.1, „dass die Teilnahme der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an den Konsultationen der Kommission gering und das Feed-back generell niedrig ist.“ Seit Mitte 2016 seien - wenn man alle Feedback-Mechanismen zusammennehme – beinahe 9.000 Rückmeldungen (bei der Kommission, im Rahmen der Better Regulation Agenda) eingegangen, davon aber nur weniger als 1 % von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Die Task Force schlussfolgert daraus, dass mehr getan werden müsse, um die Teilnahme zu fördern. Sie macht aber dabei sofort wieder die Einschränkung, dass dies nur zu geschehen habe „unter

Berücksichtigung der im Vertrag vorgesehenen Verpflichtung, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die auch durch die regionalen und lokalen Regierungsstrukturen und ihre Rolle und Verantwortung bei der Umsetzung von Unionsrecht zum Ausdruck kommt.“ Die Task Force will es aber bei dieser Einschränkung dann doch nicht belassen und kommt in ihrem Papier zu dem etwas gewundenen Ergebnis unter 3.2.: „Im Rahmen der geltenden Vertragsbestimmungen könnte jedoch ein stärker strukturierter, aber informeller Dialog dafür sorgen, dass die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen wirksamer einbezogen werden.“ Dies darf man ruhig als Einladung zur pragmatischen Installierung eines dauerhaften („informellen“) Dialogs mit der Kommission betrachten, zumal auch die englische Version von „more structured dialogue“ spricht.

Direkter Dialog als Ausfluss der Integrationsverantwortung

Für die deutschen Landtage (und natürlich auch für die österreichischen) würde sich dadurch eine zusätzliche Handlungsmöglichkeit ergeben, die auch als Ausfluss der Integrationsverantwortung verstanden werden kann, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag für den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland postuliert worden ist. Darin werden zwar die deutschen Länder nicht besonders angesprochen, aber das

Bundesverfassungsgericht nennt als Kernbereiche der nationalen Identität, die besonders geschützt sind, u.a. die schulische Bildung, die Kultur und das Rundfunkwesen und damit Politikfelder, die in der Bundesrepublik Deutschland in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder fallen. Von der umfassenden Bedeutung der Integrationsverantwortung geht auch eine vertikale Wirkung aus, die auch die politische Ordnung der Länder erfasst. Weil damit ebenfalls die Landtage betroffen sind, muss ihre Haltung im Rahmen der vom Gericht unterstrichenen Integrationsverantwortung von der Landesregierung besonders berücksichtigt werden, wenn Entscheidungen in diesen Kompetenzfeldern auf Bundesebene anstehen. Die Integrationsverantwortung eines Landtags beschränkt sich aber nicht allein auf Mitwirkungsrechte, die sich vor allem in der Gesetzgebung und in Kontrollrechten gegenüber der Landesregierung niederschlagen. Integrationsverantwortung eines Landtags muss auch dem Mehrebenensystem der EU gerecht werden, d.h. Verantwortung gegenüber dem Integrationsprozess als Ganzem und der Komplexität des Mehrebenensystems der EU wahren. Ausgehend von den vielfältigen Funktionen von Parlamenten darf die Integrationsverantwortung außerdem nicht primär auf die Kontrollfunktion konzentriert bleiben, sondern muss sich auch auf die Artikulations- und Willensbildungsfunktion und ganz

allgemein auf die Kommunikationsfunktion erweitern, d.h. auf die Öffentlichkeitswirksamkeit und die Bürgernähe des Landtags.

In ihrer Stellungnahme vom 24. Februar 2010 für den Landtag von Baden-Württemberg hat Frau Prof. Dr. Gabriele Abels wörtlich festgestellt: „Integrationsverantwortung für das komplexe europäische Mehrebenensystem zu tragen muss auch heißen, EU-Politiken zu vermitteln, für den Integrationsprozess und seine Leistungen zu werben und an der Herstellung einer informierten, kritischen EU-Bürgerschaft mitzuwirken.“

Die Kommunikationsfunktion von Landesparlamenten

Dies stellt auf eine wichtige Funktion von Parlamenten ab, auf die schon die Klassiker des Parlamentarismus John Stuart Mill und Walter Bagehot hingewiesen haben, nämlich die Aufgabe der öffentlichen Debatte, wobei Walter Bagehot besonders die teaching function hervorgehoben hat, die ein Parlament dadurch erfüllt, dass es mit seinem Handeln und den Inhalten seiner Debatten Einfluss auf die Gesellschaft nimmt. Wörtlich heißt es bei Bagehot: „Eine große und öffentliche Körperschaft gewichtiger Männer kann nicht in die Mitte eines Gemeinwesens gestellt werden, ohne das Gemeinwesen zu verändern.“ Diese Kommunikationsfunktion spielt auch heute sowohl bei der parlamentarischen Wahl-, der Gesetzgebungs- und der

Kontrollfunktion eine Rolle. Sie ist Vermittlungstätigkeit von Parlament und Parlamentariern in ihrer Aufgabe als „intermediäre“ Akteure. Sie realisiert sich sowohl in der Aufnahme von Strömungen in der Bevölkerung und ihre Artikulation in den Entscheidungsbereich hinein, als auch in der Vermittlung von politischen Entscheidungen an die Betroffenen sowie in der meinungsbildenden Wirkung auf die Bevölkerung (teaching function).

An dieser Funktion scheint auch die Task Force mit ihrer Vorstellung von aktiver Subsidiarität anzuknüpfen, wobei sie durch stärkere Beteiligung der Regionalparlamente „mehr Eigenverantwortung und Verständnis für die Arbeit der Union“ zu erreichen hofft. (Zusammenfassung 3. Spiegelstrich). Die stärkere Beteiligung der Landtage erfordert aber, dass diese auch in ihrer Vermittlungsfunktion die Möglichkeit des Dialogs mit den europäischen Institutionen, insbesondere der EU-Kommission, nutzen können und nicht an der Adressierung an die Landesregierung enden. Es liegt im Interesse der Teilhabe an der Integrationsverantwortung der Landtage, dass sie die Wünsche der Bevölkerung unmittelbar gegenüber der europäischen Ebene, insbesondere der EU-Kommission, vermitteln und dass sie gleichzeitig die Arbeit der Institutionen der EU authentisch ihrer Bevölkerung nahebringen können.

Die Konferenzen der Landtagspräsidentinnen und –präsidenten haben aus diesem Grunde in den letzten Jahren regelmäßig die wichtige Rolle der Landesparlamente für die Gestaltung und Vermittlung der europäischen Politik betont und dazu einen konstruktiven Dialog mit der europäischen Ebene gefordert. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Konferenzen von Kiel 2003, Innsbruck 2005, Wolfsburg 2011, Heiligendamm 2015, Feldkirch 2017 und Brüssel 2017.

Ausweg aus einem Dilemma

Dabei hat allerdings Prof. Dr. Werner Reutter in einem Gutachten für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 deutlich auf die verfassungsmäßigen Grenzen hingewiesen. Dort heißt es: „Bei allen positiven Aspekten, die für die Vermittlung von Europapolitik auf Ebene der Landesparlamente sprechen, ist jedoch auch auf ein limitierendes Element hinzuweisen. Es ist dies das Grundproblem landesparlamentarischer Mitwirkung an europäischen Angelegenheiten überhaupt, das sich darin manifestiert, dass zwischen Landtag und Institutionen der EU keine rechtlichen oder politisch direkten Beziehungen existieren. Keine Institution der EU ist in irgendeiner Weise abhängig vom oder rechenschaftspflichtig gegenüber dem Landtag. Rein formal gibt es somit für die Landesparlamente keinen direkten Weg, die europäische Gesetzgebung (wählerwirksam) zu beeinflussen. Im

Interesse einer Wiederwahl erscheint es für die Landespolitiker daher eher unattraktiv, sich mit europapolitischen Themen statt mit herkömmlichen Themen der Landespolitik zu befassen.“

Angesichts dieses Dilemmas der Landtage, die auf die europäische Politik unmittelbar Einfluss nehmen wollen, aber von der Verfassungsordnung daran gehindert sind, und der EU-Kommission, die mit der regionalen Ebene in einen intensiveren europapolitischen Dialog eintreten will, bleibt nur der pragmatische Weg eines stärker strukturierten informellen Dialogs, wie er von der Task Force in ihrem Bericht angesprochen wird und bei dessen Ausgestaltung die bisherigen Erfahrungen u.a. des Bayerischen Landtags von Nutzen sein könnten. Es wäre ein Weg, der dem Mehrebenensystem des Lissabon-Vertrages gerecht würde, der seinerseits einen von den Mitgliedstaaten geschaffenen eigenständigen vertraglichen Rahmen um die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten darstellt, sie aber nicht in ihrer Autonomie in Frage stellt. Gemeinsames Ziel muss es im Sinne der Integrationsverantwortung sein, das pragmatische Zusammenwirken aller beteiligten Organe und Ebenen und den europapolitischen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verstärken. Angesichts der Erfahrung mit der Diskontinuität zwischen den Kommissionen wäre die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten gut beraten, von der in diesem

Jahr neu zu berufenden EU-Kommission die Fortsetzung und den Ausbau des unmittelbaren Dialogs mit den Regionen mit Gesetzgebungskompetenz, die das wollen, zu fordern und gleichzeitig eine intensive Zusammenarbeit zur Mitgestaltung und Vermittlung europäischer Politik anzubieten.

Gröbenzell, 28. Januar 2019