

## Außenansicht

Vielleicht wäre es ja wirklich am einfachsten, das Volk löste das Parlament auf und entschiede gleich alles selber. Die Forderung nach der Entscheidung durch das Volk im europäischen Kontext hat Konjunktur; es soll über den Fiskalvertrag abstimmen und über die nächste Kompetenzübertragung an die Europäische Union.

Dahinter scheint manchmal ein Misstrauen gegenüber dem Parlament zu stehen: Kann es entscheiden in den Zeiten der Krise? Dabei ist doch seit dem Urteil zum Europäischen Haftbefehl 2005 ist die Stärkung des Bundestags in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung ein zentrales Anliegen des Bundesverfassungsgerichts, das hat es im Lissabon-Urteil 2009 wie im Euro-Urteil 2011 bekräftigt. Das Europäische Parlament spielt dabei keine Rolle. Man kann daraus lesen, dass die Richter die Rechte des Bundestags für bedroht halten. Erst jüngst im Streit um die parlamentarische Kontrolle der Maßnahmen zur Euro-Rettung hat sich gezeigt, wie rasch behauptete Sachzwänge offenkundigen verfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechen können: Regierungsmehrheit und Teile der Opposition wollten eilig parlamentarische Kontrollrechte auf ein Neuner-Gremium übertragen. Karlsruhe hat dies gestoppt.

Erklärt dies aber den Ruf nach dem Volk und dem Volksentscheid? Ist der Bundestag nicht in der Lage, die europäi-

## Außenansicht

## Volk und Volksvertreter

Sollen die Bürger über Europa abstimmen? Hinter solchen Forderungen steht oft mangelndes Vertrauen in das Parlament

Von Franz C. Mayer

sche Integration angemessen zu begleiten? Nein. Im Gegenteil: Der Bundestag kann in seiner Europatauglichkeit heute als Vorbild gelten. Das belegen nicht nur veränderte Arbeitsstrukturen und ein eigenes Büro in Brüssel. Es gibt vor allem Ansätze einer gewandelten Selbstwahrnehmung, die die Mehrheitsbeschaffungs-, Machterhaltungs-, Machterwerbs- und Fraktionslogik in EU-Angelegenheiten nicht mehr ohne Ausnahme hinnimmt. Der weitere Verlauf des Streits um das Neuner-Gremium hat gezeigt, dass Schutzmechanismen der Verfassung im Bezug auf Parlaments- und Parlamentarierrechte in der europäischen Integration funktionieren.

Die Bewährungsprobe freilich läuft noch: Wie wird die Umsetzung des Urteils zum Neuner-Gremium und die par-

lamentarische Begleitung der europäischen Wirtschaftsregierung und des permanenten Rettungsschirms ESM gelingen? Hier wird auch ein in Kürze erwartetes Urteil eine Rolle spielen. Es geht darum, ob die umfangreicheren Beteiligungsrechte des Bundestags nur für die eigentlichen Europaverträge gelten – so sieht es die Regierung – oder auch für Neuartiges außerhalb dieser Verträge, wie eben den ESM.

Davon abgesehen verdient der Bundestag in seiner Begleitung der europäischen Integration Bestätigung, Zuspruch und Vertrauen. Warum also der Ruf nach dem Volk statt dem Parlament? Nüchtern besehen wird es bei der Forderung nach Volksentscheiden oder auch nach der Stärkung des Bundestags in europäischen Angelegenheiten dem ein oder an-

deren gar nicht so sehr um Demokratie und Parlamentsrechte gehen, sondern darum, wie man den europäischen Integrationsprozess bremsen kann.

Das Volk gegen das Parlament auszuspielen, hat nun aber in Deutschland eine ganz unselbige Tradition. Dies hat in der Weimarer Zeit zur Diskreditierung des Parlaments als Schwatzbude beigetragen. Damals führte das Grundmissstrauen gegenüber dem Parlament bis hin zum Vorschlag, man müsse vor ihm einen Kern der Verfassung schützen. Im Grundgesetz ist diese Forderung nach dem Schutz der Verfassung vor dem Parlament verwirklicht: Sogar der verfassungsändernde Gesetzgeber kann wegen der sogenannten Ewigkeitsklausel bestimmte Artikel nicht ändern.

Dies geschah 1949 freilich vor allem, um den Rückfall in die Diktatur zu unterbinden. Heute dient diese Ewigkeitsklausel paradoxerweise als Bollwerk gegen Europa – obwohl doch die Präambel des Grundgesetzes seit 1949 das Vereinte Europa anstrebt. Sogar Mehrheiten, die weit über zwei Drittel hinausgehen – zum Beispiel bei der Zustimmung zum Vertrag von Lissabon – können mit der immer weiter interpretierten Ewigkeitsklausel neutralisiert werden.

In dieser Logik bleibt zur Überwindung der Ewigkeitssperre tatsächlich nur der Weg zu einer neuen Verfassung,

die über das Volk in Kraft gesetzt werden kann. Deuten lässt sich dies als Misstrauensvotum in die Leistungsfähigkeit des aktuellen Parlamentarismus. Doch wenn für den Weg Deutschlands im Prozess der europäischen Integration im Bundestag wie auch im Bundesrat eine verfassungsändernde Mehrheit besteht, dann dürfte das doch eigentlich einen informierten gesellschaftlichen Grundkonsens spiegeln. Sollte man dagegen wirklich das Volk in Stellung bringen?

Vielleicht speist sich der Ruf nach dem Volk auch aus dem Gefühl, dass Entscheidungen von der Dimension der Euro-Rettung eine andere, breitere Abstützung braucht als eine bloß parlamentarische. Schwierige Zeiten und komplexe Fragen sind für sich genommen indessen kein Argument gegen entschleunigende und versachlichende parlamentarische Zustän-



Franz C. Mayer, 43, ist Professor für Europarecht in Bielefeld. Vor dem Bundesverfassungsgericht vertrat er bei den Verhandlungen zum Euro-Rettungsschirm den Deutschen Bundestag.

Foto: Uni Bielefeld

digkeit und Verantwortungsübernahme – im Gegenteil.

Natürlich ist gegen eine Diskussion über mehr direkte Demokratie und entsprechende Änderungen im Grundgesetz nichts einzuwenden. Ein Bereich könnte die Erweiterung der Europäischen Union sein. Die griechische Euro-Tragödie hat auch dem Gutgläubigen gezeigt, wie eine einmal erworbene Mitgliedschaft in mancherlei Hinsicht Unumkehrbarkeit und Unentrinnbarkeit bedeutet, gerade auch, wenn es um Solidarität geht. Da erscheint es geradezu geboten, künftige Entscheidungen über eine Zugehörigkeit in einem unionsweiten Referendum in die Hände der Bürger zu legen.

Und beim Fiskalvertrag? Da müssen die Proportionen stimmen. Hierzulande erfolgte die Verfassungsgebung von 1949 ohne Volksentscheid; es gab ihn auch nicht vor und nach der Wiedervereinigung. Der Fiskalvertrag überträgt keine weitere Kompetenzen auf die EU; verfassungsrelevant ist im Kern nur die Verpflichtung, eine Schuldenbremse in die Verfassung aufzunehmen – aber die hat Deutschland ja bereits. Es bedarf noch nicht einmal einer Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Dafür ein Volksentscheid? Die Forderung dekonstruiert sich selbst. Sie geht bestenfalls am Problem vorbei. Oder ist eine populistische Instrumentalisierung der Demokratiefrage.