

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Wolfgang Schäuble will die Europäische Kommission entmachten. In: Cicero online (published online September 3, 2015). Ringier

The original publication is available at the publisher's web site:

<https://www.cicero.de/innenpolitik/wolfgang-schaeubles-intervention-verdient-unterstuetzung/59770>

Online unter: <http://www.cicero.de//berliner-republik/wolfgang-schaeubles-intervention-verdient-unterstuetzung/59770>

KOMPETENZBEREICHE IN BRÜSSEL

Wolfgang Schäuble will die Europäische Kommission entmachten

VON **MARTIN HÖPNER** 3. SEPTEMBER 2015



Die Vermischung von politischen und rechtlichen Befugnissen der EU-Kommission hält Finanzminister Wolfgang Schäuble für problematisch. Er würde die Kompetenzbereiche der Brüsseler Behörde am liebsten neu ordnen

Jüngst hat Wolfgang Schäuble die von Großbritannien angestoßene Debatte über Reformen der Europäischen Union um einen neuen Gesichtspunkt erweitert. Die Kommission, so Schäuble, übe politische Funktionen aus, sei aber gleichzeitig die Hüterin der Binnenmarktregeln und des europäischen Wettbewerbsrechts. **Sachfremden Verquickungen dieser Aufgaben gelte es vorzubeugen**, etwa durch Auslagerung der Aufsichtsbefugnisse in eine von der Kommission separierte Behörde.

Sowohl in Deutschland als auch im Umfeld der EU-Institutionen riefen Schäubles Überlegungen Ablehnung hervor. Zu schnell und zu Unrecht, wie ich meine, denn seine Intervention benennt präzise einen in der Tat problematischen Aspekt des europäischen Kompetenzgefüges. Insbesondere aber irritiert die reflexhafte Ablehnung, die Schäubles Initiative im politischen Mitte-Links-Spektrum erfuhr.

Setzt die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen und binnenmarktbezogenen Hebel nämlich an, um politische Vertiefungen der europäischen Integration zu erreichen, wird am Ende stets ein Mehr an wirtschaftlicher Liberalisierung stehen. Gerade Verfechter eines starken, gegenüber der Wirtschaft handlungsfähigen Staates sollten die Initiative des Finanzministers daher eingehend bedenken.

So viel Macht hat die Kommission

Betrachten wir zunächst die Aufgaben und Befugnisse der Kommission. Sie ist auf der einen Seite mit der Durchsetzung der Binnenmarktregeln und des Wettbewerbsrechts betraut. Bei den Binnenmarktregeln handelt es sich um die Warenverkehrs-, die Dienstleistungs- und die Kapitalverkehrsfreiheit sowie um die Arbeitnehmerfreizügigkeit, bei dem Wettbewerbsrecht vor allem um das Kartellrecht und das Recht staatlicher Beihilfen.

Zur Durchsetzung dieser Regeln stehen der Kommission Sanktionsmöglichkeiten wie die Androhung und Verhängung von Bußgeldern sowie die Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Verfügung.

Auf der anderen Seite verfügt die Kommission über das Initiativmonopol in der europäischen Gesetzgebung. In diesem Rahmen startet sie Initiativen zur Verabschiedung von Richtlinien und Verordnungen, für die unter Maßgabe der jeweils aktuellen Interessen- und Stimmungslagen unter den Mitgliedstaaten und der politischen Kräfteverhältnisse im Europäischen Parlament (EP) Mehrheiten erreichbar scheinen.

Viele unterschiedliche Hüte

Die rechtlichen und politischen Aufgaben der Kommission folgen damit ganz unterschiedlichen Logiken. Einmal geht es um die Durchsetzung, das andere Mal um die Setzung von Regeln. Einmal soll die Kommission regelgebunden nach dem Leitbild einer neutralen, technokratischen Behörde handeln, das andere Mal hingegen politisch-diskretionär.

Die Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass die Kommission gelernt hat, die Gleichzeitigkeit und Verschränkung ihrer rechtlichen und politischen Befugnisse virtuos zur Ausweitung ihrer Macht zu nutzen. Sie setzt ihre unterschiedlichen Hüte mal nacheinander, mal gleichzeitig auf, und lässt ihre Partner häufig im Unklaren, welchen Hut sie als nächstes tragen wird. Auf diese Weise entstehen supranationale Handlungsspielräume, die durch die Mitgliedstaaten kaum kontrollierbar sind.

Beispielsweise kann die Kommission ihre politischen und rechtlichen Hüte nacheinander aufsetzen und so versuchen, aus ihrer Sicht unbefriedigende Ergebnisse der politischen Integration nachgelagert durch die Aktivierung des EuGH zu korrigieren. Dies gelingt, weil der EuGH der Kommission in seiner Präferenz für „mehr Europa“ in nichts nachsteht.

Der eigentliche Motor der europäischen Integration

In solchen Fällen urteilt der EuGH, dass Beseitigungen von Binnenmarkt- und Wettbewerbsbeschränkungen, an deren Durchsetzung die Kommission politisch scheiterte, ohnehin primärrechtlich geboten waren. Immer weiter dehnte das europäische Höchstgericht dabei den Anwendungsbereich der europäischen Grundfreiheiten aus, und

immer mehr ehemals öffentlich-rechtliche Sektoren unterwarf er dem europäischen Wettbewerbsrecht.

Der EuGH ist, wie viele Beobachter der europäischen Integration sagen, anstelle der aufgrund heterogener Interessenslagen häufig blockierten europäischen Politik zum eigentlichen „Motor“ der europäischen Integration geworden.

Die Kommission kann ihre politischen und rechtlichen Hüte auch gleichzeitig, gewissermaßen übereinander, tragen und damit ebenfalls Ergebnisse herbeiführen, die nicht erreichbar wären, stünde ihr lediglich das Monopol auf europäische Gesetzesinitiativen zur Verfügung.

Droht sie den Mitgliedstaaten während der Verhandlung von Richtlinien mit Vertragsverletzungsverfahren, die potenziell Maximalliberalisierungen für alle bewirken könnten, dann verändert sie damit die Rückfalloption, die bei einer Nichteinigung greifen würde, und kann die Mitgliedstaaten so zum Einlenken bewegen.

Oder sie initiiert gezielt Klagen vor dem EuGH, um einzelne Mitglieder aus politischen Abwehrfronten herauszusprengen. Die Politikwissenschaftlerin und Integrationsforscherin Susanne K. Schmidt (Universität Bremen) hat diese Kommissionsstrategien treffend als erzwungene „Wahl des kleineren Übels“ sowie als „Teile und Herrsche“-Strategie bezeichnet.

Verquickung rechtlicher und politischer Handlungslogiken

Nun kann man fragen, ob die Vermischung politischer Kompetenzen und rechtlicher Aufsichtsbefugnisse nicht auch in eine andere Richtung wirken könnte: in eine aus politischen Gründen lax gehandhabte Aufsicht über die Rechtsbefolgung. Im Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht, über das sich der Finanzminister äußerte, ist das allerdings nicht oder allenfalls selten zu beobachten.

Vielmehr erkannte die Kommission in diesen Bestimmungen schon frühzeitig Instrumente zur schrittweisen Usurpation mitgliedstaatlicher Befugnisse und interpretierte ihren Gehalt damit immer strikter und ihren Anwendungsbereich immer umfassender.

Dass die Verquickung rechtlicher und politischer Handlungslogiken gleichwohl auch zu politisch-diskretionären Handhabungen rechtlicher Aufsicht führen kann, zeigen die neuen Kommissionsbefugnisse im Rahmen des Verfahrens zur Erkennung und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte.

Wer wollte die Korrekturverfahren etwa mit voller Härte auf Frankreich anwenden, ohne Rücksicht darauf, dass die nächste französische Präsidentin dann Marine Le Pen heißen könnte? Um die neuen Korrekturverfahren ging es Schäuble allerdings nicht, will er diese doch – so weit zu erkennen ist – weiter gestärkt sehen und dort belassen, wo sie jetzt sind: in der Hauptverantwortung der Kommission.

Die heutige Gestalt der Europäischen Union ist in vielerlei Hinsicht Ergebnis des virtuosen Hütchenspiels der Kommission. Die Verquickung rechtlicher und politischer Logiken hat die europäische Integration vertieft, aber auch in eine bestimmte politische Richtung gezogen.

Unzählige Institutionen und Praktiken des regulierten Kapitalismus sind heute den europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln unterworfen und werden damit vor dem EuGH rechtfertigungsbedürftig. Dieses Ergebnis mag man, je nach politischem Standpunkt, mögen oder nicht.

Europa regiert in alle nur denkbaren Politikfelder hinein

Einigkeit über ideologische Grenzen hinweg sollte aber darüber erreichbar sein, dass der entstandene unkontrollierte Spielraum der Kommission im Hinblick auf die demokratische Steuerbarkeit des Integrationsprozesses problematisch ist. In der Frühphase der europäischen Integration hat man die Umschiffung der Politik durch technokratische Bypässe gern hingenommen.

Schließlich ging es um unumstrittene Ziele wie die Bewahrung des Friedens in Europa und um quasi-technische Details transnationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Heute aber regiert Europa in alle nur denkbaren Politikfelder hinein.

Das Gefüge von Kompetenzen und faktischen Handlungsspielräumen im politischen System der EU muss an höheren demokratischen Ansprüchen gemessen werden, je tiefer europäische Maßnahmen in die Lebenswirklichkeit der europäischen Bürgerinnen und Bürger schneiden.

Schäuble bereicherte die Diskussion

Wolfgang Schäuble hat die Reformdiskussion daher um einen Punkt bereichert, der es verdient, sorgsam geprüft zu werden. Dabei sei dahingestellt, wie viel mit einer Auslagerung der rechtlichen Aufsichtsbefugnisse der Kommission in eine neue Behörde gewonnen wäre, würde eine solche Separierung die Organe doch nicht daran hindern, strategisch zusammenzuwirken – wie die jahrzehntelange Partnerschaft von Kommission und EuGH eindrucksvoll zeigt.

Was aber, würde die Diskussion in eine politische Verständigung darüber münden, wofür das europäische Wettbewerbsrecht und die Grundfreiheiten eigentlich einmal gedacht waren und wo die Grenzen ihrer Anwendbarkeit liegen? Das Hütchenspiel der Kommission würde auf diesem Wege nicht gänzlich unterbunden, aber zumindest hier und da mit Stoppschildern konfrontiert.

Bereits das wäre ein großer Fortschritt. Man darf gespannt sein, wie sich die Regierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten, nicht zuletzt Großbritannien, zur Schäuble-Initiative verhalten.

Martin Höpner ist Politikwissenschaftler, Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Inhaber einer außerplanmäßigen Professur an der Universität zu Köln. Seine Arbeitsgebiete sind die Vergleichende Politische Ökonomie und die Politische Ökonomie der europäischen Integration.