

Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

Kompetenzen zurück an die Mitgliedstaaten - welche eigentlich?

Martin Höpner · Mittwoch den 8. März 2017

Der Vorsitzende der Europäischen Kommission fordert zu einer „ehrlichen und umfassende Debatte“ zur Zukunft der EU auf. Ein Debattenbeitrag von Martin Höpner.

Mit dem am 1. März vorgelegten „Weißbuch zur Zukunft Europas“ ([hier](#)) vermeidet die Europäische Kommission eine Festlegung auf ein Reformkonzept und umschifft so die Gefahr, im Vorfeld des EU-Gipfels in Rom und der 60-Jahr-Feiern zu den Römischen Verträgen Angriffsfläche zu zeigen. Strategische Absicht hin oder her – inhaltlich kann man das neue Weißbuch und die darin vorgenommene Unterscheidung von Entwicklungsszenarien nur begrüßen.

So deutlich haben wir das von der Kommission noch nicht gehört: „Mehr Europa“ ist nicht alternativlos. Szenarien, die die Rückverlagerung ausgewählter Befugnisse an die Mitgliedstaaten umfassen (im Weißbuch: die Szenarien 2 und 4), gehören genauso auf die Agenda der dringend notwendigen Debatte wie die Optionen „Weiter wie bisher“ (Szenario 1) und „Viel mehr gemeinsames Handeln“ (Szenario 5). Dasselbe gilt für die Möglichkeit, mehr gemeinsames Handeln je nach Themenfeld auf ausgewählte Ländergruppen zu beschränken (Szenario 3). In einer Debatte, in der Alternativen zur umfassenden Zentralisierung der EU mit tabuisierenden Zuschreibungen der Marke „Nationalismus“ belegt werden – wer sich etwa an den gewerkschaftlichen oder sozialdemokratischen EU-Debatten beteiligt, weiß, wovon ich spreche –, ist das ein großer Fortschritt.

Nun also bittet der Kommissionsvorsitzende zu einer, wie es im Weißbuch heißt, „ehrlichen und umfassenden Debatte“, in der auch die Option der Rückverlagerung von Kompetenzen sorgsam zu prüfen ist. Das klingt reizvoll, stimmen doch kritische Geister quer durch die politischen Lager der Einschätzung zu, dass nicht nur die EU-Mitgliedstaaten zur Blockade der Handlungsmöglichkeiten der EU neigen, sondern eben auch die EU zur Blockade der Freiheitsgrade ihrer Mitglieder. Die Rückgabe von Kompetenzen könnte im Prinzip helfen, solche Blockaden aufzulösen. Nur welche? Es ist merkwürdig: Auch jene, die sich für solche Rückverlagerungen aussprechen, finden selten überzeugende Beispiele. Die Tiergesundheit nannte ein FAZ-Kommentator ([hier](#)) als mögliches Politikfeld, aus dem sich die EU zurückziehen könnte. Das mag sein – aber ist das Problem der EU wirklich ihr etwaiges Zuviel an Betätigung in

Feldern wie der Tiergesundheit?

Denken wir über das Problem der europäischen Kompetenzen daher etwas grundsätzlicher nach. Kompetenzen sind etwas Engeres als Befugnisse oder Zuständigkeiten. Sie sind Ermächtigungen zur gemeinsamen Gesetzgebung auf europäischer Ebene und Gegenstände der in den Verträgen fixierten Kompetenzordnung. Hat die Europäische Union hiervon zu viele? Und macht die EU von ihnen umfassenden, vielleicht sogar: allzu extensiven, die fixierten Kompetenzen also tendenziell überdehnenden Gebrauch und zerstört damit die demokratischen Entscheidungsspielräume der nationalen politischen Systeme? Wenn Ja, sollte die Rückverlagerung von Kompetenzen unbedingt in Betracht gezogen werden.

Machen wir uns zunächst klar, dass der europäischen Gesetzgebung bemerkenswert hohe Konsenshürden aufliegen. Um eine europäische Richtlinie zu verabschieden, muss die Kommission ihr Monopol bei der Ingangsetzung von Gesetzgebungsverfahren ausüben. Nach umfassenden Verhandlungen muss der Rat mit qualifizierter Mehrheit (das sind mindestens 55% der Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren), wenn nicht gar mit Einstimmigkeit zustimmen, und auch das Europäische Parlament ist inzwischen fast immer zu beteiligen. Das bedeutet konkret: Die Gefahr, dass die europäische Gesetzgebung Problemlösungen auf mitgliedstaatlicher Ebene blockiert, ohne eigenen Mehrwert zu erzeugen, ist zwar nicht von der Hand zu weisen. Aber Länder- oder Parteiengruppen, die genau dies befürchten, haben aufgrund der hohen Konsenshürden gute Chancen, das Zustandekommen der Gesetzgebung ihrerseits zu blockieren. Es ist also möglich, in den wirklich brisanten Fällen aber nicht sehr wahrscheinlich, dass von der europäischen Gesetzgebung unzumutbare Übergriffe auf die Rechtsordnungen und demokratischen Spielräume der Mitgliedstaaten ausgehen.

Illegitime Übergriffe auf die Angelegenheiten der EU-Mitglieder finden gleichwohl statt. Sie gehen aber nicht zuvörderst von der europäischen Gesetzgebung aus, sondern gerade von den Instrumenten, mit denen die EU Politik an den politischen Organen vorbei betreiben kann. Zwei Instrumente stechen hierbei besonders hervor: Die im Zuge der Euro-Krise eingeführten makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren und die von der Kommission und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) systematisch betriebene Überdehnung der europäischen Grundfreiheiten und des europäischen Wettbewerbsrechts.

Zum ersten dieser Problemfelder an dieser Stelle nur so viel: Die Überwachungs- und Korrekturverfahren betreffen die gesamte Bandbreite der Wirtschafts-, Sozial- und Budgetpolitiken der Mitgliedstaaten, unabhängig von der in den Verträgen fixierten Kompetenzverteilung – so dass also auch von einer Rückverlagerung politischer Kompetenzen keine Besserung zu erwarten wäre. Aber auch die naheliegende Forderung nach einem Verzicht auf die Überwachungs- und Korrekturverfahren würde lediglich an der Oberfläche des Problems kratzen. Denn die Verfahren haben ja Sinn und Ziel: Sie sind eine der wenigen verfügbaren Antworten auf die weit geöffnete Schere zwischen den anspruchsvollen Konvergenzerfordernissen des Euro einerseits und der Unfähigkeit seiner Teilnehmer, diesen Erfordernissen Rechnung zu tragen, andererseits. Wer also die *excessive imbalance procedure* ablehnt, weil sie technokratische Eingriffe dort vornimmt, wo eigentlich demokratische Auswahlen

zwischen wirtschafts-, sozial- und budgetpolitischen Entscheidungsalternativen stattfinden sollten, der wird angeben müssen, wie sich den Konvergenzerfordernissen der Währungsunion eigentlich sonst Rechnung tragen ließe - und ob, falls die Alternative fehlt, der Euro den Preis wirklich wert ist.

Das zweite Instrument, mit dem die Kommission, hier insbesondere in strategischem Zusammenwirken mit dem EuGH, an der Gesetzgebung vorbei tief in die Wirtschafts- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten schneidet, sind die wettbewerbspolitischen Befugnisse der EU und die europäischen Grundfreiheiten. Lassen wir das Wettbewerbsrecht an dieser Stelle beiseite und vergegenwärtigen uns, dass die Kommission und der EuGH die Grundfreiheiten zu Generalbefugnissen umgeformt haben, mit denen sich in alle nur erdenklichen Politikfelder, von der Steuerpolitik bis zum kollektiven Arbeitsrecht, liberalisierend eingreifen lässt. Wiederum gilt: Diese Eingriffe erfolgen unabhängig davon, ob die EU im jeweiligen Bereich über Kompetenzen zur eigenen Gesetzgebung verfügt. So dass auch hier eine Rückverlagerung politischer Kompetenzen an die Mitgliedstaaten nicht weiterhelfen würde.

Mein Vorschlag wäre daher, das von der Kommission skizzierte Szenario 4 positiv aufzunehmen, es aber vom Kopf auf die Füße zu stellen. Auch unter den Mehrheitsfraktionen des Europäischen Parlaments könnten sich Mitstreiterinnen und Mitstreiter für das Szenario finden, wenn es zu verdeutlichen gelingt, dass der wünschenswerte Schutz demokratischer Spielräume der politischen Systeme der Mitgliedstaaten nicht notwendig auf Kosten der politischen Kompetenzen der EU gehen muss, sondern vor allem auf Kosten des technokratischen europäischen Regierens.

Von der Begrenzung des Gehalts und der Reichweite der Grundfreiheiten auf ein für das Funktionieren des Binnenmarktes absolut notwendiges Minimum könnten die politischen Systeme sogar auf beiden Ebenen profitieren. Die nationalen Gesetzgeber wären von der Notwendigkeit befreit, einschränkende EuGH-Judikatur bei jedem neuen Gesetz zu antizipieren. Der europäische Gesetzgeber könnte bei seiner Gesetzgebung verstärkt echte Willensbildungsprozesse zwischen den europäischen Parteien und Ländern in Gang setzen, statt immer wieder den Anschein demokratischer Gesetzgebung erwecken zu müssen, in Wahrheit aber lediglich lange Linien der EuGH-Rechtsprechung zu kodifizieren. Dafür sollte es lohnen zu streiten.