

flussbeck-economics

Kritische Analysen und Kommentare zu Wirtschaft und Politik

Reform der Europäischen Union: Rote Karte für den falschen Spieler - Teil 1

Martin Höpner · Dienstag den 23. Februar 2016

In der Nacht auf Samstag, den 20. Februar einigten sich die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs auf ein Reformpaket, das aktiviert werden soll, falls sich die Briten in dem für 23. Juni angekündigten Referendum für den Verbleib in der EU aussprechen (das Dokument findet sich [hier](#)). Viele Bestandteile des Pakets sind bemerkenswert und tangieren keineswegs nur britische Sonderinteressen. Es lohnt daher, einige von ihnen eingehender zu betrachten. Nachfolgend wird es um Bestimmungen aus dem mit „Souveränität“ überschriebenen Abschnitt gehen, die auf eine Schärfung der so genannten Subsidiaritätskontrolle zielen (es handelt sich um Abschnitt C aus Anlage I). In einem weiteren Teil dieser Mini-Serie werde ich mich der Debatte um die sozialen Sicherungssysteme zuwenden und später ggf. weitere Aspekte der Reformdiskussion aufgreifen.

Wenn es um die Ordnung des politischen Systems der EU geht und um die Abläufe in ihm, ist regelmäßig vom Prinzip der Subsidiarität die Rede. Es besagt, dass die Bearbeitung von Problemlagen in Mehrebenenstrukturen so weit unten und also so bürgernah wie möglich erfolgen soll. Jede Problembearbeitung auf höherer Ebene ist demnach rechtfertigungsbedürftig. Zwar wurde das Subsidiaritätsprinzip bereits im 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag als eines der leitenden Prinzipien der damaligen Europäischen Gemeinschaft benannt. Über dessen Befolgung hatten aber vor allem die Gemeinschaftsorgane zu wachen, denen also im Fall etwaiger Verstöße aufgegeben wurde, gegen ihr eigenes Tätigwerden einzuschreiten – ein Zustand, der nicht als hinreichend empfunden wurde, um der schleichenden, potenziell subsidiaritätswidrigen Zentralisierung der EG entgegenzuwirken.

In Reaktion darauf schufen die Mitgliedsstaaten im Lissaboner Vertrag von 2009 die so genannte Subsidiaritätsrüge (der entsprechende Protokollzusatz findet sich [hier](#)). In einem Zeitraum von acht Wochen nach Übermittlung eines Richtlinien- oder Verordnungsvorschlags haben die Parlamente der Mitgliedsstaaten seither die Möglichkeit, in Stellungnahmen darzulegen, warum sie im entsprechenden Gesetzesvorhaben den Grundsatz der Subsidiarität verletzt sehen. Erreicht die Anzahl der Stellungnahmen das Quorum von einem Drittel der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen, muss die Kommission ihren Vorschlag erneut prüfen und, will sie an diesem festhalten, ihrerseits eine Begründung abgeben (man spricht von der „gelben Karte“).

Sie haben richtig gelesen: Der Kommission wird aufgegeben, eine Stellungnahme abzugeben, sollte sich ein Drittel der nationalen Parlamente beschweren – das ist alles. Ist die Kommission gewillt, an dem Gesetzesvorhaben festzuhalten, kann sie durch die Rügen der nationalen Parlamente nicht daran gehindert werden. Der Entwurf geht dann in den zuständigen Ministerrat und die europäische Gesetzgebung nimmt ihren Lauf. So darf dann auch nicht verwundern, dass die mitgliedstaatlichen Legislativen das Instrument mit konsequenter Ignoranz strafen. Denn erst zweimal überhaupt wurde das Quorum zur „gelben Karte“ überschritten, und zwar einmal im Mai 2012, als es um die so genannte „Monti II“-Verordnung zum mitgliedstaatlichen Streikrecht ging, und dann noch einmal im Oktober 2013 aus Anlass eines Gesetzgebungsvorschlags zur Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft. In beiden Fällen antwortete die Kommission den rügenden Parlamenten übrigens, sie habe ihre Vorhaben gewissenhaft geprüft und sei zu dem Ergebnis gelangt, dass keine Verletzung der Subsidiarität erkennbar sei. Im Klartext: Die Subsidiaritätsrüge ist ein schlechter Witz und gewiss nicht geeignet, ungerechtfertigten Zentralisierungstendenzen in der EU entgegenzuwirken.

Großbritannien war die Absurdität der Subsidiaritätskontrolle seit jeher ein Dorn im Auge – und war in seinem Bestreben, das Instrument mit mehr Biss auszustatten, offenbar erfolgreich. Denn die Staats- und Regierungschefs verpflichten sich nunmehr, auf eine Vertragsänderung zur Effektivierung des Instruments hinzuwirken. In Zukunft soll ein Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter behandelt werden, wenn die den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen das Quorum von 55% übersteigen, „es sei denn, der Entwurf wird dahin gehend geändert, dass den in den begründeten Stellungnahmen geäußerten Bedenken Rechnung getragen wird“. Am Rande sei angemerkt, dass es bei der Zählung der zugewiesenen Stimmen nicht, wie einige Medien missverstanden, um die Bevölkerungsgrößen der jeweiligen Länder geht. Vielmehr wird zwischen Parlamenten in Einkammersystemen (diese haben zwei Stimmen) und solchen aus bikameralen politischen Systemen wie z.B. Deutschland (dort hat jede der zwei Kammern jeweils eine Stimme) unterschieden. Wie auch immer: Der mit „es sei denn...“ beginnende Nachsatz ist so interessant wie vage und ließe sich in unterschiedliche Richtungen mit Leben füllen.

Denn wer soll entscheiden, ob den parlamentarischen Bedenken Rechnung getragen wurde? Allein der Rat, ggf. in Zusammenarbeit mit der Kommission? Dann wäre, wie die FAZ von Montag, Seite 2 zu Recht anmerkte, nicht viel gewonnen. Ohnehin verlässt kein Gesetzgebungsvorschlag den Gang durch die Institutionen unverändert, und widerspricht er den Präferenzen der Mitglieder des Rats, hat er keine Chance auf Verwirklichung, mit oder ohne parlamentarische Rügen. Ob die Sache aber so gemeint ist, erscheint zumindest fragwürdig. Denn für eine derartige Nichtigkeit hätte man das Quorum der notwendigen Rügen nicht auf 55% hochlegen müssen. Auch Bedenken von einem Drittel der mitgliedstaatlichen Parlamente wären es schließlich wert, dass man ihnen irgendwie Rechnung trägt.

Eine optimistische Deutung der Einigung würde hingegen nahelegen, dass der Ball nach Änderung des Gesetzgebungsvorschlags an die nationalen Parlamente zurückgespielt werden soll, etwa dahingehend, dass sie erneute Gelegenheit zur Rüge erhalten. Dass es dann zu neuen Rügen käme, wäre wahrscheinlich, schließlich rügen die Parlamente Verstöße gegen die Subsidiarität ja in der Regel nicht wegen falscher

Inhalte, sondern weil sie anzweifeln, dass die in Rede stehende Angelegenheit *überhaupt* auf EU-Ebene geregelt werden sollte. Die Kommission müsste ihren Vorschlag dann entweder fallenlassen oder so lange ändern, bis die Parlamente das Quorum von 55% nicht mehr erreichen. Aus der Subsidiaritätsrüge würde dann tatsächlich erstmals ein Veto-ähnliches Instrument, mit dem nationale Parlamente zentralisierende europäische Gesetzgebungsakte bei Bedarf stoppen könnten.

Das wäre zweifellos zu begrüßen. Aber würden illegitime Übergriffe auf die Souveränität der Mitgliedstaaten fortan wirksam unterbunden? Das muss bezweifelt werden. Dem Instrument liegt nämlich eine unhinterfragte Prämisse zugrunde, die Annahme nämlich, Verstöße gegen die Subsidiarität gingen zuvörderst von der europäischen Gesetzgebung aus. Denn nur auf diese – auf den europäischen Gesetzgeber – zielt das Verfahren. Wie steht es um den Gehalt dieser Prämisse? Treten wir einen Schritt zurück und betrachten das politische System der EU. Es ist mit hohen formellen und informellen Konsenshürden ausgestattet, mit institutionellen Vetopunkten durchzogen und entsprechend schwerfällig. Daher fällt es den Teilnehmern der europäischen Integration regelmäßig schwer, tragfähige Kompromisse zu finden, sobald fundamentale Interessen berührt werden. In die europäische Gesetzgebung sind, mit anderen Worten, bereits ziemlich effektive Mechanismen zum Schutz von Autonomie und Souveränität eingebaut.

Diese Aussage scheint sich mit den Erfahrungen der letzten Jahre zu beißen: Mündet die europäische Integration derzeit nicht am laufenden Band in höchst problematische Übergriffe auf die demokratische Selbstbestimmung der Mitgliedsstaaten? Das ist zweifellos richtig. Aber wenig davon hat mit der europäischen Gesetzgebung zu tun. Fast immer gehen die Übergriffe von Organen aus, denen keine mit der europäischen Gesetzgebung vergleichbaren Konsenshürden aufliegen und die eben deshalb ungleich anfälliger für Kollisionen mit dem berechtigten Autonomiebedürfnis der Mitgliedsstaaten sind. Man denke hier an die höchst „integrationistische“ Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, an die politisch konditionierten Ankaufprogramme der Europäischen Zentralbank, an das Verfahren zur Erkennung und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, an den Fiskalpakt und vor allem natürlich an die Troika bzw., seit ihrer Erweiterung um den Europäischen Stabilitätsmechanismus, die Quadriga. Sie alle werden von der geschärften Subsidiaritätskontrolle, so wie sie Großbritannien nunmehr durchgesetzt hat, nicht erreicht.

Das Problem der Subsidiaritätsrüge ist also, dass sie von vornherein ausschließlich auf einen Adressaten zielt, von dem mehr als fragwürdig ist, ob und inwiefern er für die schleichenden Zentralisierungs- und immer deutlicher werdenden Entdemokratisierungsschübe in der EU verantwortlich zu machen ist. Auch eine effektivere Subsidiaritätsrüge gleicht (in der optimistischen Lesart) einer im Prinzip wirksamen roten Karte, die gegen die wirklichen Foulspieler aber nicht gezückt werden kann. Folglich müssen andere Wege erschlossen werden, um die tatsächlichen Fouls zu ahnden.

Dieser Beitrag wurde publiziert am Dienstag den 23. Februar 2016 um 03:00
in der Kategorie: [Allgemeine Politik](#), [Europa](#).

Kommentare können über den [Kommentar \(RSS\) Feed](#) verfolgt werden.
Kommentare und Pings sind momentan geschlossen.