

Eine Garantie der Subsidiarität?

Anmerkungen zur europäischen Verfassungsdebatte

Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14.6.2003

Der Vorschlag des Europäischen Konvents für eine europäische Verfassung hat Gestalt angenommen. In den letzten Monaten hat das Konventspräsidium Vorschläge zu einzelnen Teilen vorgelegt, aus denen nun ein Konventsentwurf entstanden ist. An diesen sind die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht gebunden. Nach der Erstellung des Konventsentwurfs tritt die Union in eine zweite Phase der Verfassungsgebung ein, die mit der Verabschiedung des Verfassungstextes durch den Europäischen Rat endet. Dieser Verfassungstext muß dann durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Zentraler Streitpunkt der europäischen Verfassungsdebatte ist die Frage, inwieweit die Europäische Union eine staatliche Struktur erhalten soll, die das bisherige intergouvernementale Modell der Zusammenarbeit souveräner Staaten ablöst oder zumindest ergänzt. Dieser Konflikt zwischen Föderalisten und Vertretern eines „Europas der Vaterländer“ steht hinter den unterschiedlichen Vorstellungen über das Kräfteverhältnis zwischen Rat, Kommission und Parlament. Die Föderalisten diagnostizieren ein massives Demokratiedefizit und ineffiziente Entscheidungsverfahren auf der europäischen Ebene und wollen daher das Europäische Parlament als starke Legislative und die Kommission als starke Exekutive ausgestalten, während die Intergouvernementalisten der zunehmenden Zentralisierung in Europa sehr skeptisch gegenüberstehen und als Vorkehrung dagegen vor allem den Rat als Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten stärken wollen. Ähnliches gilt für die Frage, welche Sitzverteilung im Parlament und im Rat und welche Abstimmungsquoten gelten sollen. Während die Föderalisten eine proportionale Spiegelung der Bevölkerungsverhältnisse in den politischen Entscheidungsgremien und grundsätzlich Mehrheitsabstimmungen fordern, gehen die Intergouvernementalisten vom Konsensprinzip aus, bei dem formal jedes Land, unabhängig von seiner Größe, das gleiche Gewicht hat und ein Vetorecht besitzt.

Die derzeitige institutionelle Struktur der Europäischen Union stellt in vielerlei Hinsicht einen Kompromiß zwischen den Idealvorstellungen dieser beiden Lager dar: Gesetzgebungsorgane sind sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament. Das Parlament ist in der Gesetzgebung bei vielen, keineswegs aber bei allen Sachfragen dem Rat gleichberechtigt. Die Sitzverteilung im Parlament orientiert sich an den Bevölkerungsanteilen der Mitgliedstaaten, jedoch bei deutlichem Übergewicht der kleinen Staaten. Im Rat wird teils einstimmig, teils mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit entschieden. Die Stimmen werden bei der qualifizierten Mehrheit nach der Größe der Mitgliedstaaten gewichtet, allerdings bleiben die kleinen Staaten deutlich überrepräsentiert. Bei der neuen europäischen Verfassung wird dieser Kompromiß voraussichtlich beibehalten, aber die föderalistischen Elemente gestärkt werden. Hierfür spricht schon das Zustandekommen des Verfassungsgebungsprozesses:

Mit dem Vertrag von Amsterdam wollte der Europäische Rat der anstehenden Osterweiterung institutionell gerecht werden, war aber gescheitert. Mit dem Vertrag von

Nizza und der vorausgehenden Regierungskonferenz unternahm er einen zweiten, erneut vergeblichen, Anlauf. Vor diesem Hintergrund seiner eigenen Handlungsunfähigkeit setzte der Europäische Rat in Laeken den Europäischen Konvent ein, um die selbst nicht zu bewerkstellende Reform des europäischen Vertragswerks auf diesem Weg zu ermöglichen. Das derzeitige europäische Verfassungsprojekt ist daher ein Resultat des Scheiterns der bisherigen Form der Vertragsanpassung und zugleich ein Eingeständnis, daß das intergouvernementale Regierungsmodell Europas, in dem die wesentlichen Entscheidungen zwischen den beteiligten Regierungen ausgehandelt werden müssen, nicht zukunftstauglich ist.

Hinter dieses Eingeständnis des Scheiterns des Intergouvernementalismus kann der Europäische Rat nicht mehr vollständig zurück. Das Zustandekommen des Konvents und seine Zusammensetzung - neben den Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen auch direkt gewählte Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der mitgliedstaatlichen Parlamente - werden folglich, neben ihren beobachtbaren Auswirkungen auf das Ergebnis der Konventsberatung, auch Einfluß auf die anstehenden Beschlüsse des Europäischen Rats haben.

Die Vorschläge des Konventspräsidiums für die europäische Verfassung spiegeln den Rückzug des Intergouvernementalismus deutlich wider:

- Die Europäische Union soll zwar nach wie vor nicht als Bundesstaat ausgestaltet werden. Sie soll aber eine Verfassung erhalten, wie sie für souveräne Staaten üblich ist.
- Im Europäischen Rat soll zwar die Einstimmigkeitsregel beibehalten werden. Die „Säulenstruktur“ soll jedoch aufgelöst werden, so daß auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit nicht mehr ausschließlich intergouvernemental geregelt werden.
- Der Rat soll zwar seine Funktion als Legislativorgan der Union behalten. Das Mitentscheidungsverfahren, das dem Parlament neben dem Rat eine gleichberechtigte Rolle als Gesetzgeber zuweist, soll jedoch zum allgemeinen Gesetzgebungsverfahren der Union werden. Auch bei der Verabschiedung des Haushalts soll das Europäische Parlament künftig gleichberechtigt sein.
- Der Kommissionspräsident soll zwar auch in Zukunft auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt werden, so daß kein „echtes“ Wahlrecht für das Europäische Parlament besteht. Jedoch muß der Vorschlag unter Berücksichtigung der Wahl zum Europäischen Parlament erfolgen. Die politischen Mehrheiten im Parlament werden damit künftig bei der Wahl des Kommissionspräsidenten eine Rolle spielen.
- Das Kommissionskollegium soll zwar wie bisher Kommissare aus jedem Mitgliedstaat enthalten. Dabei werden jedoch Senior- und Juniorkommissare unterschieden, so daß es Abstufungen bei der Vertretung der Mitgliedstaaten in der Kommission geben wird.

Nun besteht in der Tat in der Europäischen Union eine Tendenz zur Zentralisierung, weil die politischen Akteure auf europäischer Ebene kraft ihrer Eigeninteressen die Übernahme immer größerer Bereiche der Gesetzgebung und eine immer stärkere innereuropäische Umverteilung anstreben.

Der Verfassungsentwurf des Konvents versucht dieser Tendenz dadurch Einhalt zu gebieten, daß er den Rat als Gegenspieler von Kommission und Parlament sowie den nun vorgesehenen hauptamtlichen Ratspräsidenten als direkten Konkurrenten des

Kommissionspräsidenten etabliert. An diesem Befund ändert auch die Möglichkeit einer Personalunion von Kommissions- und Ratspräsident nichts. Der Rat und sein Präsident sollen in diesem Modell Garanten der Subsidiarität sein. Dies ist eine zweifelhafte Logik. Denn erstens wird damit – historisch betrachtet – der Bock zum Gärtner gemacht, weil der Rat alle bisherigen Zentralisierungsschritte innerhalb der Europäischen Union entweder selbst entschieden oder zumindest toleriert hat.

Zweitens wird hingenommen, daß weiterhin politische Entscheidungen von schlechter Qualität getroffen werden, indem politische Tauschgeschäfte zwischen den Regierungen nach wie vor wesentliche Bedeutung in der Union behalten. Diese Tauschgeschäfte haben nicht zuletzt zu einer exzessiven Umverteilung in der Union geführt. Noch heute wird beispielsweise einigen Staaten, die längst den Euro eingeführt haben, mit dem Kohäsionsfonds geholfen, die Beitrittskriterien für den Euro zu erfüllen. Auch eine sinnvolle agrarpolitische Antwort auf die Osterweiterung war und ist im Rat nicht zu erreichen. Die ökonomisch widersinnigen Milliardensubventionen für die Landwirtschaft werden auch nach der Osterweiterung weitergeführt und auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt.

Drittens nimmt man damit in Kauf, daß das Demokratiedefizit der Union nicht wesentlich abgebaut wird, weil nach wie vor die zentralen Entscheidungen in einem Gremium getroffen werden, das nur sehr indirekt von den Bürgern kontrolliert werden kann. Denn nur in wenigen Ausnahmefällen müssen die mitgliedstaatlichen Regierungen damit rechnen, daß ihre Entscheidungen im Ministerrat der Europäischen Union zu Hause auch nur politisch diskutiert, geschweige denn in Frage gestellt werden.

Besonders erstaunlich ist es, daß der Kompromißvorschlag, mit Ratspräsident und Kommissionspräsident für die Europäische Union eine „Doppelspitze“ zu schaffen, von Frankreich und Deutschland formuliert wurde. Denn dieser Kompromiß zwischen Intergouvernementalismus und Föderalismus stärkt, unbeschadet der Möglichkeit einer Personalunion, den Rat gegenüber Parlament und Kommission und vertieft damit eine institutionelle Ordnung, die beide Länder derzeit in ihren eigenen Verfassungen gerade zu überwinden trachten, weil sie zu Reformunfähigkeit geführt hat. In Frankreich wurde aufgrund der schlechten Erfahrungen mit der Cohabitation die Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt, um ein Gegeneinander von Präsident und Premierminister aus unterschiedlichen Lagern zu vermeiden. Und die Bundesregierung versucht derzeit, durch eine Entflechtung der föderalen Ebenen und eine Einschränkung der Mitsprachebefugnisse des Bundesrats bei der Bundesgesetzgebung politische Handlungsspielräume in der Bundespolitik zurückzugewinnen und dadurch eine wesentliche Ursache für die Reformunfähigkeit der deutschen Politik zu überwinden.

Gleichzeitig trägt die Bundesregierung jedoch auf europäischer Ebene aktiv einen Kompromiß mit, der genau die Systemfehler, die im deutschen Föderalismus heutiger Prägung angelegt sind, wiederholt. Dabei wäre es für die europäische Integration höchst fruchtbar, vom deutschen Beispiel zu lernen. Denn die institutionelle Struktur der Europäischen Union weist deutliche Ähnlichkeiten mit der föderalen Ordnung Deutschlands auf: Deutschland ist genauso wie die Europäische Union als föderaler Zusammenschluß souveräner Staaten entstanden. Daher rührt jeweils die starke Stellung des Organs, in dem die mitgliedstaatlichen Regierungen vertreten sind: in Deutschland des Bundesrats, in Europa des Rats.

Und der sieche Zustand der deutschen Wirtschaft sollte für die Europäische Union ein Negativvorbild sein, wohin politische Reformunfähigkeit als Folge einer verfehlten föderalen Ordnung ohne klare Trennung der Verantwortlichkeiten führen kann. Diese Zusammenhänge und damit die Bedeutung klarer Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten den europäischen Partnern deutlich zu machen sollte die deutsche Aufgabe in den nun folgenden Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs über den Verfassungsentwurf sein.

Offensichtlich ist es aber im Konvent nicht gelungen, die Vorstellungen der Föderalisten und jene der Intergouvernementalisten anders zu verknüpfen als über einen neuerlichen institutionellen Kompromiß zwischen föderalistischen und intergouvernementalen Elementen.

Bei der Bewertung dieses Kompromisses spielen naturgemäß die normativen Wertehorizonte der verschiedenen Betrachter eine zentrale Rolle. Zu erwarten ist daher, daß er weder im föderalistischen noch im intergouvernementalistischen Lager auf wirkliche Zustimmung stoßen wird.

Denn jemandem, der das derzeitige Demokratie-Defizit und die Ineffizienz der Entscheidungsverfahren beklagt und sich daher für eine möglichst vollständige staatliche Struktur der Europäischen Union ausspricht, wird man dieses Leitbild genauso wenig ausreden können wie einem die zunehmende Zentralisierung befürchtenden Europa-Skeptiker das Leitbild, daß möglichst viele Kompetenzen auf einzelstaatlicher Ebene belassen werden.

Mit solcher Unzufriedenheit könnte man noch leben. Problematischer ist, daß der Kompromiß aller Voraussicht nach auch in der Sache weder dem einen noch dem anderen Anliegen auch nur ansatzweise gerecht werden kann: Weder dürften die Entscheidungsverfahren wesentlich effizienter noch die implizite Zentralisierung gehemmt werden. Auch das Demokratieprinzip wird angesichts der überragenden Machtstellung des Rates nicht wirklich beseitigt.

Was auf den ersten Blick unvereinbar scheint, ließe sich jedoch durchaus in Einklang bringen. Denn vordergründige Argumentationen der Föderalisten und Intergouvernementalisten sowie gegenseitige pauschale Vorurteile verdecken vorhandene Ansätze für einen möglichen Konsens.

Dies liegt nicht zuletzt daran, daß die Föderalisten in ihrem Modell eines europäischen Staates meist über die Frage hinweggehen, wie in einem solchen Rahmen einer unerwünschten, unentwegt fortschreitenden impliziten Zentralisierung entgegengetreten werden könnte; während die Intergouvernementalisten rein europäische Organe wie das Europäische Parlament und die Kommission als Ursachen für eine solche Zentralisierung ausmachen und daher unter Hinnahme des Demokratiedefizits und ineffizienter Entscheidungsverfahren in einem starken Rat das alleinige Mittel sehen, um ebendiese implizite Zentralisierung zu verhindern.

Wie könnte ein Verfassungsmodell aussehen, das beiden angeführten Anliegen gerecht wird?

Die europäische Integration ist inzwischen so weit fortgeschritten, daß das herrschende Demokratie-Defizit und die Ineffizienz der Entscheidungsverfahren nicht länger hinnehmbar sind. Eine föderale Struktur mit einem handlungsfähigen Europäischen Parlament als

Legislative und einer handlungsfähigen Kommission als Exekutive sind daher das Gebot der Zeit.

Von zentraler Bedeutung ist jedoch die Frage, wie in einem solchen politischen Kräftefeld die implizite Zentralisierung unterbunden werden kann. Die Antwort hierauf enthält drei Elemente:

Erstens bedarf es eines präzisen Kompetenzkataloges, der die Grenzen der Zuständigkeiten für die Europäische Union und ihre Organe exakt festlegt. Die bisherige Regelung, mit der vagen Zielebestimmung in Art. 3 EGV und der Vertragsabrundungskompetenz nach Art. 308 EGV, erfüllt diese Anforderung nicht.

So war Art. 308 EGV in der Vergangenheit Einfallstor für eine schleichende Zentralisierung. Die Gemeinschaft hatte sich über diese Norm Kompetenzen etwa in den Bereichen Verbraucherschutz, Sozialpolitik und Regionalpolitik angeeignet, lange bevor diese Bereiche in den Kompetenzkatalog aufgenommen wurden. Nicht zuletzt sollte daher Art. 308 EGV ersatzlos gestrichen werden, wie es in der Tat im Konvent erwogen wurde.

Zweitens muß es den Mitgliedstaaten ohne kaum überwindliche Hürden möglich sein, Kompetenzen von der europäischen Ebene auf die nationale zurückzuverlagern. Einstimmigkeit darf daher hierfür nicht Voraussetzung sein.

Wenn den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleibt, auf die europäische Ebene übertragene Kompetenzen auf sich selbst zurückzuverlagern, können sie bei tagespolitischen Entscheidungen in den Hintergrund treten und den europäischen Institutionen wie Parlament und Kommission das Feld überlassen. Sollte deren Verhalten zu einer nicht gewollten Entwicklung oder gar zu einem von der Kompetenzübertragung nicht gedeckten Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten führen, könnten diese die betreffenden Kompetenzen wieder selbst wahrnehmen. Allein die Möglichkeit dieser Rückverlagerung von Kompetenzen wird die europäischen Akteure dazu veranlassen, ihre Kompetenzen in einzelnen Politikfeldern sehr sorgsam wahrzunehmen, um sie nicht gänzlich entzogen zu bekommen.

Im Konvent wurde nur die Extremform der unilateralen, vollständigen Rückverlagerung von Kompetenzen auf den Mitgliedstaat, also die Sezession, erörtert. Sinnvoll wäre jedoch darüber hinaus ein geregeltes Verfahren für die Rückverlagerung einzelner Kompetenzen als verfassungsimmanente Zentralisierungsbremse.

Drittens ist eine unabhängige Rechtsprechung erforderlich, die sich ausschließlich mit Fragen der Kompetenzabgrenzung befaßt. Im Konvent wurde vorgeschlagen, das bisher schon bestehende Recht der Mitgliedstaaten auf Klage gegen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips zu stärken. Zusätzlich soll dem Ausschuß der Regionen ein entsprechendes Klagerecht eingeräumt werden, was diesem erstmals die Möglichkeit gibt, über seine beratende Funktion hinaus, Entscheidungen zu erzwingen. Diese bestehenden und neuen Klagerechte sind jedoch so lange als Garanten der Subsidiarität unzureichend, wie die entsprechenden Klagen an einen Gerichtshof gerichtet sind, der tendenziell zentralistisch orientiert ist. Daher sollten für die Rechtsprechung auf europäischer Ebene zwei voneinander unabhängige Gerichtshöfe zuständig sein.

Ein Gerichtshof, der sich aus Mitgliedern der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte zusammensetzt und Gerichtshof für Kompetenzfragen heißen könnte, sollte ausschließlich zuständig sein für Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der

mitgliedstaatlichen Ebene. Seiner Rechtsprechung sollten sämtliche Akte der europäischen Organe unterliegen, einschließlich den Entscheidungen des EuGH, der weiterhin für die gesamte übrige Rechtsprechung zuständig wäre. Der Gerichtshof für Kompetenzfragen ist die Antwort auf den empirisch nachweisbaren Befund, der Europäische Gerichtshof trage durch seine Rechtsprechung wesentlich zur Zentralisierung von Kompetenzen in der Union bei. Weil so eine unparteiische juristische Überprüfung der Zuständigkeitsfragen ermöglicht würde, könnte die Legislative auf der europäischen Ebene von der ohnehin von ihr nicht sinnvoll leistbaren Aufgabe entlastet werden, Wächter der Subsidiarität zu sein. Das bedeutet, daß der Rat, dessen Rolle in der Gesetzgebung insbesondere dem Schutz der mitgliedstaatlichen Souveränität dienen soll, die Gesetzgebung im wesentlichen dem Parlament überlassen könnte.

Das Klagerecht vor dem Gerichtshof für Kompetenzfragen sollten neben den europäischen Organen sowohl die Regierungen als auch die Parlamente in den Mitgliedstaaten besitzen; in Deutschland mit seiner föderalen Tradition hätte dies sowohl für die Bundesebene als auch für die Länder zu gelten.

Mit diesen Vorkehrungen könnte gerade auch in einem föderalen europäischen System der Zentralisierungsgefahr erfolgreich entgegengewirkt werden. Der verbindliche Kompetenzkatalog, die Möglichkeit zur Rückverlagerung von Kompetenzen durch die Mitgliedstaaten und der Gerichtshof für Kompetenzfragen übernehmen die Rolle der Subsidiaritätsgaranten. Gleichzeitig überwindet dieses Modell einer „freiheitlichen supranationalen Föderation“¹ das eklatante Demokratiedefizit in Europa und es birgt nicht die Gefahr der institutionellen Blockade europäischer Politik, die dem intergouvernementalen Modell innewohnt.

Dr. habil. Lüder Gerken, Vorsitzender des Vorstands der Stiftung für Ordnungspolitik

1 Gerken/Märkt/Schick/Renner: Eine freiheitliche supranationale Föderation. Zur Aufgabenverteilung in Europa. Baden-Baden: Nomos, 2002.