Centrum für
Europäische Politik

Die EU schadet der Europa-Idee

von Roman Herzog, Frits Bolkestein und Lüder Gerken

erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15.1.2010

CEP | Kaiser-Joseph-Str. 266 | 79098 Freiburg | Telefon 0761 38693-0 | info@cep.eu

In Kürze wird die neue Europäische Kommission ihr Amt antreten und den soeben in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag mit Leben füllen. Dies sollte für die Mitgliedstaaten und damit auch für die gesamte deutsche Politik Anlass und Grund sein, sich endlich in der erforderlichen Tiefe und mit der gebotenen Ernsthaftigkeit der EU-Politik zu widmen.
Denn es ist und bleibt ein Faktum, jüngst erneut belegt durch die empirische Studie eines Mitarbeiters im Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages: Mehr als achtzig Prozent der in Deutschland geltenden Rechtsakte werden heute in Brüssel beschlossen. Durch den Lissabon-Vertrag wird sich dieser Anteil sicher nicht verringern.
Die Bilanz der EU-Politik der letzten Jahre ist durchwachsen. Unbestreitbar hat die EU beachtliche Erfolge vorzuweisen, etwa bei der Einführung des Euros und beim weiteren Ausbau des Binnenmarktes. Andererseits konnte sie sich mehrfach dort, wo europäisches Handeln geboten gewesen wäre, nicht gegen ausgeprägte mitgliedstaatliche Egoismen durchsetzen, zum Beispiel bei der konsequenten Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, bei der Liberalisierung des Bahnverkehrs, der Neuordnung des Pharmasektors, der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Gesundheitsdienstleistungen und der Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten. Umgekehrt wurde sie in Bereichen aktiv, in denen sie eigentlich nichts verloren hat, verstieß gegen die europäische Kompetenzordnung oder ignorierte das Subsidiaritätsprinzip; Beispiele sind die Schaffung eines Anspruchs auf Sozialleistungen für selbständige Frauen, die Versuche, Betriebsrenten europäisch zu regulieren oder – schon grotesk – die Brüsseler Erwägungen zur EU-weiten Regulierung des Personennahverkehrs und von Tempolimits in Städten.
Die EU steht daher vor der grundsätzlichen Aufgabe, eine neue Balance zu finden. In etlichen Bereichen muss sie stärker werden, sich gleichzeitig aber davor hüten, beliebige politische Aufgaben an sich zu ziehen.
Unbestritten ist dies schwierig, allein schon angesichts der Zahl von 27 Kommissaren, die jeweils ihre eigenen, oft widerstreitenden politischen Interessen haben und Erfolge vorweisen wollen. Außerdem wirken auf die Kommission – im „Spiel über Bande“ – unentwegt mitgliedstaatliche Politiker und Verbände ein, die ihre jeweiligen Sonderinteressen über die nationale Politik nicht durchsetzen können. Im Gesetzgebungsverfahren sind außerdem Kompromisse zum einen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat, zum anderen zwischen den Mitgliedstaaten an der Tagesordnung. In diesem Interessengestrüpp wird, nicht verwunderlich, mehr Regulierung als nötig produziert, und das, was dabei herauskommt, ist oft nicht nur aus ordnungspolitischer Sicht missglückt.
Die schwierigen Bedingungen, unter denen die EU-Politik agiert, dürfen freilich nicht als Ausrede herhalten. Im Gegenteil: Wer politische Führung beansprucht, muss sich solcher Anwüchse erwehren können und einen klaren Kurs fahren.
Denn die EU steht vor großen Herausforderungen. Dies gilt selbstverständlich für die gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Sie ist im Vergleich zum erreichten Integrationsstand in der Wirtschaftspolitik noch völlig unterentwickelt.

Die größte Herausforderung für die EU liegt allerdings woanders. Sie ist existenziell: Die EU muss die Akzeptanz, die sie bei vielen Bürgern, aber auch in großen Teilen der Wirtschaft verloren hat, wiedergewinnen. Ohne diese Akzeptanz droht die Zustimmung der Menschen auch zu dem grundsätzlichen Ideal der europäischen Integration bleibenden Schaden zu nehmen – mit unabsehbaren Konsequenzen für die EU, einschließlich der Möglichkeit ihres Scheiterns insgesamt.
Der Akzeptanzverlust rührt vor allem von einem fast schon allgegenwärtigen Eindruck: Brüssel erlässt über die Köpfe der Menschen, über gewachsene Traditionen und Kulturen hinweg unentwegt Vorschriften und reguliert Dinge, die – wenn überhaupt – mindestens ebenso gut lokal oder regional geregelt werden können.
Genau um dieser Entwicklung vorzubeugen, war das Subsidiaritätsprinzip in die Europäischen Verträge aufgenommen worden. Es weist für alle Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung („geteilte Zuständigkeiten“) den Mitgliedstaaten einen Vorrang gegenüber der EU zu: Die EU darf nur dann aktiv werden, wenn ein Problem sachgerecht nicht auf nationaler, sondern nur auf europäischer Ebene gelöst werden kann. Wesentlicher Anhaltspunkt dafür hatte nach der bisherigen Rechtslage die Frage zu sein, ob es um ein grenzüberschreitendes Problem geht. Eigentlich sollte dies eine Selbstverständlichkeit sein.
Um die Beachtung des so verstandenen Subsidiaritätsprinzips steht es jedoch schlecht. Schon heute spielt es im Bewusstsein der Brüsseler Politiker, Beamten und Verbandsvertreter kaum eine Rolle. Wer es in Brüssel als tragende Säule einer nachhaltigen europäischen Integration verteidigt, wird meist nur mitleidig belächelt. Diametral zur ursprünglichen Intention versteht man in Brüssel unter Subsidiarität heute meist: Wenn Brüssel Geld gibt, kann das fragliche Problem besser auf EU-Ebene gelöst werden. Und nur allzu gern gibt Brüssel deshalb Geld. Vor diesem Hintergrund ist es umso besorgniserregender, dass das Prüfkriterium, ob ein grenzüberschreitendes Problem vorliegt, im Lissabon-Vertrag gestrichen wurde.
Was lässt sich tun? Auf den Europäischen Gerichtshof wird man hier nicht setzen dürfen. Er hat

ein Eigeninteresse an einer stetigen Ausweitung der Kompetenzen der EU. Gleiches gilt für das Europäische Parlament.
Daher ist vor allem eine deutlich größere Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten – in der Politik sowie in der Öffentlichkeit und in den Medien – unverzichtbar. Aus den Mitgliedstaaten muss die klare Botschaft kommen, dass nur Dinge mit substantiell grenzüberschreitender Relevanz auf der EU-Ebene geregelt werden dürfen.
Wächter der Subsidiarität müssen erstens die mitgliedstaatlichen Parlamente sein, in Deutschland Bundestag und Bundesrat – schon im Eigeninteresse, sich wichtige politische Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene zu erhalten. Das wird allerdings nicht einfach sein. Zwar sollen die nationalen Parlamente eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen dürfen. Völlig offen ist jedoch, wie dies geschehen soll angesichts äußerst kurzer Einspruchsfristen und der notwendigen Abstimmung mit den Parlamenten anderer Mitgliedstaaten. Es müssen daher in und zwischen den Parlamenten hocheffiziente Strukturen geschaffen werden, die eine zügige Abstimmung der Positionen ermöglichen.
Mindestens genauso wichtig ist die inhaltliche Positionierung: Bundestag und Bundesrat müssen gemeinsam mit anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten so schnell wie möglich ein konkretes Regulierungsvorhaben der EU zu einem Präzedenzfall machen, mit dem sie ihr Rügerecht an dem Fehlen eines grenzüberschreitenden Problems festmachen. Nur so lässt sich politisch ausgleichen, dass dieses Prüfkriterium nicht mehr ausdrücklicher Bestandteil des geschriebenen EU-Rechts ist.
Subsidiaritätswächter müssen zweitens die Regierungen der Mitgliedstaaten sein, in Deutschland die Bundesregierung. Sie hat durch ressortübergreifende Wachsamkeit nicht zuletzt dafür Sorge zu tragen, dass das vielgenutzte, aber hochgradig fragwürdige „Spiel über Bande" eingedämmt wird. Mit ihm kann ein Fachministerium ein nationales Regulierungsvorhaben, das im eigenen Land nicht durchsetzbar ist, in Brüssel anstoßen und es dort unter Umgehung der nationalen Gesetzgebungsverfahren verhandeln, um am Ende im jeweiligen Fachministerrat selbst darüber zu entscheiden.
Außerdem muss die Bundesregierung endlich eine Kultur des kategorischen Neins für die Verhandlungen und Abstimmungen im Ministerrat entwickeln, wenn es um Vorhaben geht, die mit dem Subsidiaritätsgedanken unvereinbar sind oder gar gegen die europäische Kompetenzordnung verstoßen.
Hier läuft vieles falsch. Das jüngste Beispiel ist eine EU-Richtlinie, die selbständigen (!) Frauen einen Anspruch auf staatliche Sozialleistungen gewährt. In der entscheidenden Ministerratssitzung insistierte die Bundesregierung nachdrücklich – und zutreffend –, dass die EU gar nicht die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitze und dass dieses Vorhaben einen rechtswidrigen Eingriff in die nationalen Sozialleistungssysteme darstelle. Bei der anschließenden Abstimmung enthielt sie sich jedoch der Stimme, um die Richtlinie dennoch nicht zu blockieren. Derartiges geschah beileibe nicht zum ersten Mal: In Brüssel heißt dieses Abstimmungsverhalten „German vote".
Ähnliches droht bei dem auf dem Tisch liegenden Richtlinienentwurf zur massiven Ausdehnung der europäischen Antidiskriminierungsgesetzgebung. Nach den Vorstellungen der Kommission, maßgeblich unterstützt vom Europäischen Parlament, sollen nicht behindertengerechte Geschäfte und Restaurants bedarfsunabhängig umgebaut werden müssen und auch Mieter den behindertengerechten Umbau von Wohnungen verlangen können. Die Bundesregierung hat im Ministerrat die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend gemacht und sich klar gegen dieses Vorhaben ausgesprochen. In der Tat liegt eine national nicht lösbare, grenzüberschreitende Problemlage nicht vor; Gebäude können nun einmal nicht von einem in den anderen Staat wandern. Die Bundesregierung könnte den Entwurf, da Einstimmigkeit erforderlich ist, mit einem Veto zu Fall bringen. Dazu wird es aber voraussichtlich nicht kommen.
Angesichts dieser Probleme in der deutschen Legislative und Exekutive müssen drittens gerade auch die Öffentlichkeit und die Medien den Politikern auf die Finger schauen.
Denn die Stärkung des Subsidiaritätsgrundsatzes ist von überragender Wichtigkeit. Sie hat daher als unbedingte Maxime und Grundlage einer jeden Entscheidung in der EU quer durch alle Politikbereiche zu gelten.

Im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes gehören, um drei wichtige Bereiche zu nennen, die Sozialpolitik, die Antidiskriminierungspolitik (mit Ausnahme der Ungleichbehandlung wegen der Staatsangehörigkeit und verwandter Merkmale) und die Bildungspolitik auf die mitgliedstaatliche Ebene. Ihnen fehlt durchweg eine direkte grenzüberschreitende Problemlage.
Die Realität sieht freilich anders aus. So gibt es – neben den bereits heute umfangreichen sozial- und diskriminierungspolitischen Aktivitäten der EU – in Brüssel neuerdings Bestrebungen, im Anschluss an die Hochschulpolitik (Bologna-Prozess) nun auch Einfluss auf die allgemeine Schulpolitik zu gewinnen, wobei unverkennbar Sympathien für die Gesamtschule gehegt werden. Deutschland wird ebenfalls aufpassen müssen, wenn es sein duales Berufsausbildungssystem vor dem Zugriff einer europäischen Standardisierung – auf im Zweifel niedrigerem Niveau – schützen will.

Eine andere Situation liegt dagegen für die Stabilitätspolitik der EU vor. Sie wird in den kommen-

den fünf Jahren eine herausragende Rolle spielen müssen. Spätestens seit Einführung des Euros ist eine Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushaltsdefizite durch die EU unabdingbar. Denn in der Währungsunion bestehen Möglichkeiten und Anreize für den einzelnen Mitgliedstaat, sich auf Kosten der anderen Staaten übermäßig zu verschulden, weil die Europäische Zentralbank nur mit einer für alle Euro-Staaten einheitlichen Geldpolitik gegensteuern kann.
Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die EU-Staaten in atemberaubendem Umfang verschuldet. Die EU muss sie unnachgiebig auf einen Konsolidierungskurs zurückzwingen. Das derzeitige konsequente Handeln der Kommission, die inzwischen gegen zwanzig der 27 Mitgliedstaaten Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits eingeleitet hat, lässt hoffen. Es wird sich aber noch zeigen müssen, ob sie auch die politische Kraft besitzt, diesen Kurs durchzuhalten.

Neben der Stabilitätspolitik wird die Klimapolitik in den nächsten Jahren von wesentlicher Bedeutung sein. Auch hier ist, weil Treibhausgase nicht an den Grenzen halt machen, die EU gefordert. Freilich ist von ihr nicht nur eine konsequente, sondern auch eine in sich konsistente Politik zu verlangen.
Die Grundsatzentscheidung für einen EU-weiten Emissionsrechte-Handel (EU-ETS) ist zu begrüßen. Denn die volkswirtschaftlich effizienteste Methode, Unternehmen wie Verbraucher zu umweltverträglichem Verhalten zu bewegen, besteht darin, den CO_2-Ausstoß zu deckeln und mit einem Preis zu belegen. Dadurch wird er zunächst dort gedrosselt, wo die volkswirtschaftlichen Kosten am niedrigsten sind.
Konsequent umgesetzt, muss das EU-ETS aber für sämtliche Emittenten von CO_2 gelten, also auch für den Benzin-, Diesel- und Heizölverbrauch. Das ist relativ unbürokratisch möglich. Man muss nur die Erzeuger und Importeure dieser Energieträger verpflichten, Emissionsrechte zu erwerben („Upstream-Emissionsrechtehandel").
Gleichzeitig muss die Kommission für die Abschaffung jener Vorschriften sorgen, die das Funktionieren des EU-ETS behindern. Dazu gehören zum einen Gebote und Verbote, die es der Volkswirtschaft unmöglich machen, das vorgegebene Klimaziel auf dem kostengünstigsten Weg zu erreichen. Ein Beispiel hierfür ist das Glühlampenverbot. Es dient vor allem dem Zweck, die wahren Kosten des Klimaschutzes für den Bürger zu verschleiern. Mit diesem Verbot wird kein Gramm CO_2 eingespart. Denn die Emissionen bei der Stromerzeugung sind ohnehin gedeckelt: Einsparungen bei der Beleuchtung führen zwar dazu, dass die Stromerzeuger weniger CO_2 emittieren. Die von ihnen dadurch nicht benötigten Emissionsrechte werden aber von anderen Emittenten genutzt und führen zu Mehremissionen in anderen Bereichen, so dass die zulässige Obergrenze an CO_2 in jedem Fall erreicht wird. Im Übrigen beschädigen gerade solche Regelungen wie das Glühlampenverbot die Akzeptanz der EU-Politik bei den Menschen.
Zum anderen sollte die Kommission auf die Beendigung der Subventionen für erneuerbare Energie drängen. Denn auch diese erhöhen die volkswirtschaftlichen Kosten der Klimapolitik unnötig: Sie schaffen Fehlanreize zur Errichtung von Stromerzeugungsanlagen, die ohne Förderung nie gebaut würden. Die erneuerbare Energie gewinnt bereits dadurch an Wettbewerbsfähigkeit, dass für sie keine oder nur wenige Emissionsrechte erworben werden müssen.
Freilich steht die Klimapolitik der EU vor einem Dilemma. Die Pflicht, Emissionsrechte zu erwerben, führt gerade in energieintensiven Branchen zu hohen Kostensteigerungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen erheblich beeinträchtigen. Die Folge können Insolvenzen oder Standortverlagerungen ins Ausland sein. Es hilft dem Klima jedoch nichts, wenn als Folge der EU-Klimapolitik die Produktion in andere Teile der Welt abwandert und dann dort vermehrt CO_2 emittiert wird. Zu Recht setzt sich die EU daher unmissverständlich für den weltweiten Handel mit Emissionsrechten ein. Wenn dieser – was nach Kopenhagen droht – nicht zustande kommt, wird man um einen finanziellen Ausgleich der nicht vertretbaren Mehrkosten für die betroffenen Unternehmen in der EU nicht herumkommen – wenngleich eine exakte Berechnung dieser Mehrkosten kaum möglich ist und Folgeprobleme auftreten, etwa die Verringerung der Anreize, in CO_2-arme Produktionstechnik zu investieren.

Auch im Verbraucherschutz ist die EU gefordert: Derzeit gibt es 27 unterschiedliche Verbraucherrechtsordnungen. Das hemmt die Bereitschaft der Unternehmen, Verbraucher in anderen Staaten zu beliefern, und die der Verbraucher, im Ausland zu kaufen, da sie meist nicht wissen, welche Rechte sie jeweils haben. Eine Vollharmonisierung der Verbraucherrechte hilft dem ab: Sie schafft einheitliche Bedingungen und damit Rechtssicherheit. Mit einer Mindestharmonierung dagegen, die nationale Abweichungen nach oben zulässt, wird nicht viel gewonnen.
Freilich darf eine Vollharmonisierung nicht zu überzogenem Verbraucherschutz führen. Durch ihn lässt sich die Lastenverteilung nicht vom Verbraucher auf den Anbieter verlagern. Denn ein hoher Verbraucherschutz führt zwangsläufig zu höheren Kosten, damit zu höheren Verbraucherpreisen, so dass sich vor allem die ärmeren Teile der Bevölkerung weniger Konsum leisten können. Dies gilt auch für Verbraucher-Sammelklagen.
Anlass zur Sorge ist auch die in der Kommission anzutreffende Auffassung, dass Verbraucher „desorientiert sind", oft nicht nach ihren „wahren"

Interessen handelten und ihnen daher – natürlich von der EU – der Weg zu ihrem Glück gewiesen werden müsse. Dies läuft auf eine Bevormundung durch Bürokraten hinaus. Die EU sollte zum Konzept des „mündigen Verbrauchers" zurückkehren: neutrale Produktinformationen ja; wertende Angaben, die zu einem bestimmten Verhalten verleiten sollen, nein.
Einhalt geboten werden muss auch der Neigung der Kommission, in die Preisbildungsprozesse des Marktes einzugreifen – mit dem offen proklamierten Endziel einer politisch-behördlichen Kontrolle letztlich sämtlicher Verbraucherpreise: Die Kommission erwartet neuerdings vom Binnenmarkt „Ergebnisse, die in sozialer Hinsicht akzeptabel sind", will dafür auch „bisweilen eine geringere Wirtschaftlichkeit in Kauf nehmen." Über Umfragen und Verbraucherverbände will sie herausfinden, ob die Verbraucher „zufrieden" mit dem „Marktergebnis" sind. Wenn nicht, will sie eingreifen. Vor einer Fortsetzung dieser an Planwirtschaften erinnernden Politik ist dringend zu warnen. Wer das Preissystem politisch instrumentalisiert, beschädigt seine Fähigkeit, Knappheiten zu kommunizieren, und schadet damit allen, gerade auch den Verbrauchern.

Nicht nur im Hinblick auf die Harmonisierung des Verbraucherschutzes bleibt die Vollendung des Binnenmarktes in den nächsten fünf Jahren ein vordringliches Ziel.
Wie die Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat, neigen die Mitgliedstaaten nach wie vor zu protektionistischen Maßnahmen, wenn das Schicksal nationaler Unternehmen auf dem Spiel steht. Damit diese Neigung nicht den Binnenmarkt untergräbt, ist eine strikte Kontrolle staatlicher Beihilfen durch die Kommission wichtiger denn je.
Auch muss die EU alles daran setzen, noch bestehende Schranken zu beseitigen. Mit dem Lissabon-Vertrag erhält sie die Kompetenz zur Schaffung eines europäischen Titels zum Schutz geistigen Eigentums. Diese Kompetenz sollte sie nutzen.
Die Mitgliedstaaten und damit auch die Politiker in Deutschland sollten die Europäische Kommission, soweit diese der beschriebenen Linie folgt, tatkräftig unterstützen. Ebenso sollten sie aber auch sachwidriger Überregulierung und Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip entschieden – und öffentlichkeitswirksam – entgegentreten.
Auch die deutsche Politik wird, bei der nächsten Bundestagswahl, an ihren europapolitischen Leistungen zu messen sein. Und die sollten nicht länger zu einem großen Teil darin bestehen, in Deutschland nicht durchsetzbare Vorhaben über die europäische Bande zu spielen und fragwürdige Regulierungsvorschläge aus Brüssel nicht wahrzunehmen oder, noch schlimmer, trotz eigener Bedenken durchzuwinken.
Dies liegt nicht nur im Interesse Deutschlands, sondern im Interesse der weiteren gedeihlichen Entwicklung der EU insgesamt. Denn die europäische Integration ist nur zukunftsfähig, wenn die Bürger mitgenommen werden. Davon sind wir derzeit weit entfernt, vielleicht weiter denn je. Und wenn die Menschen der EU vollends die Gefolgschaft verweigern, droht ein Scherbenhaufen historischen Ausmaßes.

Bundespräsident a.D. Roman Herzog und Frits Bolkestein, ehemaliger EU-Kommissar für den Binnenmarkt, sind Mitglieder des Kuratoriums des Centrums für Europäische Politik. Lüder Gerken ist Vorstand des Centrums für Europäische Politik.