

Detmar Doering und Silvana Koch-Mehrin (Hrsg.)

Für ein Europa der Freiheit

Beiträge zur Verfassungsordnung der Europäischen Union



Für ein Europa der Freiheit

Beiträge zur Verfassungsordnung
der Europäischen Union

Für ein Europa der Freiheit

Beiträge zur Verfassungsordnung
der Europäischen Union

Herausgegeben von

Detmar Doering
Silvana Koch-Mehrin

liberal Verlag GmbH, Berlin 2009

Impressum:

1. Auflage, März 2009

© 2009 liberal Verlag GmbH, Berlin

Herausgegeben vom Liberalen Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Titelbild: Gisela Schürenberg, Europa und der Stier 1975

Satz und Druck: altmann-druck GmbH, Berlin

Printed in Germany - ISBN 978-3-920590-33-2

Inhalt

Einleitung 7

Detmar Doering
Silvana Koch-Mehrin

Der Vertrag von Lissabon – notwendiger Kompromiss, aber keine hinreichende Reform. .12

Silvana Koch-Mehrin

Europas Demokratiedefizit nach dem Vertrag von Lissabon 23

Francisco Cabrillo und Sean Fitzpatrick

Das Prinzip der Gewaltenteilung: Implikationen für die Reform der Europäischen Union. 43

Roland Vaubel

Wie Subsidiarität und Wettbewerb in der Europäischen Union geschützt werden können 59

Peter Bernholz

Für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten.75

Christian Kirchner

Die Autoren 94

Einleitung

Detmar Doering

Silvana Koch-Mehrin

Die Europäische Union (EU) ist eine Erfolgsgeschichte von welthistorischem Ausmaß. Sie garantiert den Menschen den Frieden und sie hat für Wohlstand gesorgt. Die Freizügigkeit innerhalb Europas hat ein Stück echte Lebensqualität geschaffen. Viele europäische Länder – vor allem die, die lange dem Sowjetimperium angehören mussten – können und konnten es kaum erwarten, Mitglied zu werden.

Trotzdem scheint die Stimmung unter den Bürgern vielerorts keineswegs von überschwänglicher Begeisterung geprägt zu sein. Unter den für politisch wichtig erachteten Themen rangiert die Europapolitik bei Umfragen stets weit abgeschlagen vor anderen Themen, was ihrer Rolle in der Politik sowie im Alltagsleben kaum gerecht wird. Referenden über europäische Vertragswerke fahren oft Niederlagen ein, die von tiefer Skepsis oder tiefem Unverständnis der Bürger zeugen.

Man kann und darf diese Stimmung als ausgesprochen unfair gegenüber den Leistungen der EU bezeichnen, aber

man darf darüber auch nicht übersehen, dass Nichts von Nichts kommt. Es gibt Gründe für die Europamüdigkeit.

Einer davon mag sein, dass die EU Opfer ihres eigenen Erfolges geworden ist. Kein EU-Bürger möchte wieder Schlagbäume und Passkontrollen, kein Bürger möchte mehr inner-europäische Handelskonflikte oder gar Kriege. Kein Bürger möchte den Wohlstand missen, den ihm der Gemeinsame Markt beschert. Die Biographien junger Europäer sind heute europäischer denn je. Studieren im europäischen Ausland ist zur Selbstverständlichkeit geworden. Die EU ist unser ganz normaler Alltag geworden. Wir könnten uns ein Leben ohne sie gar nicht mehr vorstellen.

Dem gegenüber erfahren wir immer noch eine EU-Politik, die nicht diese Normalität repräsentiert, sondern funktioniert und agiert als ob sie unter ständiger Bedrohung stehe. Die Wege üblicher politischer Willensbildung werden überlagert, weil jede größere Frage (etwa wenn es um EU-Verträge geht) zur Frage über Krieg und Frieden stilisiert wird – ein Szenario, dem heute kaum jemand folgen wird. Die Zentralisierung (oft euphemistisch als „Vertiefung“ oder „Harmonisierung“ verkauft) wird zum Selbstzweck, ohne den die EU nicht existieren könne, so als ob es nicht auch mal Schlussstriche geben müsse. Die Parteien artikulieren sich nicht in der für Demokratien üblichen Form vom Wechselspiel zwischen Opposition und Regierung, sondern stehen in den wesentlichen Grundfragen immer für „Europa“ – ein Begriff, der so zur Leerhülse verkommt. Dadurch wird den Men-

schen der Eindruck vermittelt, ihre Interessen würden nicht ernsthaft diskutiert. Dies wiederum ist Folge des Demokratiedefizits, weil die Übermacht der Kommission die Parteien im Europäischen Parlament zusammenschweißt.

Die Pause, die das irische Volk mit seiner Abstimmung am 13. Juni 2008 über den Vertrag von Lissabon dem europäischen Verfassungsprozess verordnet hat, war bedauerlich, weil dieser Reformvertrag (trotz einiger Fehler) viele Verbesserungen gegenüber dem Status quo enthält. Als Optimist kann man die Pause aber auch als schöpferische Pause betrachten, die man zu weitreichenden und grundlegenden Gedanken über die Zukunft der EU und über die Grundsätze, auf denen sie ruhen soll, nutzen kann. Schließlich ist vor der Reform immer nach der Reform, weshalb der Vertrag von Lissabon gewiss nicht das letzte Wort ist. Es wird noch mehr Schritte in Richtung einer Verfassungsordnung geben, die am Ende vielleicht die von Altbundeskanzler Helmut Schmidt einmal beschworene „Finalität“ erreicht.

Bei jedem Schritt ist es daher wichtig, sich Gedanken über diesen Zustand der „Finalität“ zu machen. In der heutigen Diskussion innerhalb der europäischen Politik sind diese Gedanken bisweilen überlagert von der – in ihrer Gründungsphase lange Zeit richtigen! – Idee, die Vertiefung, die Interessenverflechtung und die Stabilisierung mit allen Mitteln voranzutreiben. Die Europapolitik der Zukunft muss hingegen die stabile Normalität, die die Realität der EU ja be-

reits ausgezeichnet, auch endlich anerkennen, wenn sie zu einem Ergebnis kommen soll.

In den folgenden Beiträgen, die ursprünglich als Vorträge bei einem internationalen wissenschaftlichen Kolloquium der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit¹ gehalten wurden, geht es genau darum: Auf welchen Grundlagen soll eine europäische Verfassungsordnung stehen?

Die Antworten auf diese Fragen mögen im Detail unterschiedlich ausfallen, aber es gibt einige Grundkriterien, die für eine moderne liberale und demokratische Verfassungsordnung so etwas wie „Normalität“ darstellen. Um diese auf der europäischen Ebene wiederzufinden, gilt es, noch viele große Aufgaben zu lösen: Dazu gehört die Behebung des Demokratiedefizits, das sich in der Macht der Kommission (etwa in ihrem exklusiven Initiativrecht) manifestiert, dazu gehört die Wahrung des Prinzips echter Gewaltenteilung, dazu gehört aber vor allem eine vitale Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Dies setzt vor allem eine – für manch „alteingesessenen Brüsseler“ recht schwere – Anerkennung der Tatsache voraus, dass die Völker der Mitgliedsländer durchaus einen Eigenwillen haben und den Grad der Integration selbst mitbestimmen möchten. Das Europa der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ ist aber nicht nur eine

1 „*After Lisbon - The Future of the European Union*“, Internationales Kolloquium des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Berlin, 28. Oktober 2008.

Frage der realistischen Anerkennung der Vielfalt von Willensbildungen und Entwicklungsständen, sondern auch eine positive Anerkennung, dass in Vielfalt auch Stärke liegen kann. Europa bedeutete schon immer Vielfalt und Wettbewerb von Ideen, Kulturen und wirtschaftlichen Konzepten. In der Frage der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsländern liegt der Schlüssel für die Zukunft Europas. In manchen Politikfeldern wird die EU sicher noch gestärkt werden müssen – man denke an die Außen- und Sicherheitspolitik. In anderen Feldern sollte man dem Prinzip der Dezentralisierung folgen – etwa in der Steuer- und Sozialpolitik.

Die EU ist bekanntlich für den Bürger da und nicht umgekehrt. Damit die große europäische Erfolgsstory sich ungebrochen fortsetzen kann, muss sich die EU ein konstitutionelles „Kleid“ geben, das ihr, den Bürgern und den Völkern Europas passt. Wir brauchen ein Europa der Freiheit, des Wettbewerbs und der bürgernahen Demokratie. Mit den folgenden Beiträgen wollen wir einige geistige Anstöße dafür liefern, auf dass unser Europa den Weg dorthin findet.

Brüssel und Potsdam, März 2009

Der Vertrag von Lissabon – notwendiger Kompromiss, aber keine hinreichende Reform

Silvana Koch-Mehrin

Napoleon soll einmal gesagt haben, eine gute Verfassung müsse kurz und obskur sein (*„Il faut une constitution soit courte et obscure“*). „Kurz“ scheint jedenfalls ein Kriterium, das der Vertrag von Lissabon wohl nicht erfüllen können wird: Er umfasst mehr als 400 Vertragsartikel, eine ausgegliederte Grundrechtecharta, 65 Erklärungen sowie ein knappes Dutzend Protokolle. Dafür stellt sich aufgrund der Umnummerierung aller Artikel anfangs eine gewisse Undurchsichtigkeit ein, so dass man versucht ist zu sagen, es handele sich um eine lange und obskure Verfassung. Aber es mutet auch etwas unfair an, einen reformierten europäischen Verfassungsvertrag etwa mit den 7 Artikeln der amerikanischen Verfassung von 1787 oder mit den 146 Artikeln des Grundgesetzes vergleichen zu wollen. Europäische Verträge müssen die Interessen von 27 Nationalstaaten (und in naher Zukunft auch mehr) beachten, ausgleichen und widerspiegeln. Europäisches Verfassungsrecht kann also *sui generis* nicht

kurz sein, und es wird – wohl auch *sui generis* – immer ein Stück obskur bleiben.

Es bedarf somit eines genaueren Blickes auf den Inhalt des Vertrages von Lissabon, um zu entscheiden, ob wir einen „guten“ Verfassungsvertrag haben oder nicht. Wie so oft, ist auch hier eine differenzierte Anschauung einem Schwarz-Weiß-Urteil vorzuziehen: Der Vertrag ist weder richtig gut, noch ist er richtig schlecht. Der Vertrag von Lissabon ist ein Schritt in die richtige Richtung, er stärkt die europäische Demokratie und den Einfluss der Bürger. Die Europäische Union ist aber mit diesem Vertrag noch lange nicht für die Herausforderungen einer globalisierten Welt gewappnet. Die internationalen Gewaltkonflikte, die Wirtschaftskrise, die Umweltbelastung oder die Ressourcen- und Energieknappheit zeigen allesamt, dass nur eine weiter reformierte EU der Handlungsstärke eines *Global Players* werden entsprechen können. Der Vertrag von Lissabon ist somit ein notwendiger Kompromiss, aber eben keine hinreichende Reform. Der Reformprozess muss über den Vertrag von Lissabon hinaus weiter gehen. Im Folgenden möchte ich den Reformvertrag analysieren und bewerten, bevor ich dann Vorschläge für weitere Reformen unterbreite.

Europa mit Lissabon – Analyse und Bewertung

Die größten Gewinner des Vertrages sind die Bürger und das Europäische Parlament. Das Mitentscheidungsverfahren

ren, das die Abstimmung des Parlaments über ein Gesetz berücksichtigen muss, wird zum üblichen Legislativverfahren. Das Europäische Parlament kann somit dem Ministerrat auf gleicher Augenhöhe begegnen. Darüber hinaus bekommt das Parlament eine erweiterte Haushaltsbefugnis und kann über den Kommissionspräsidenten mitbestimmen. Somit wird die Stellung des vom Bürger direkt gewählten Organs der EU weiter gestärkt, welches ein Zugewinn an Demokratie darstellt. Die größere Rolle des Europäischen Parlaments bedeutet auch einen Einflusszuwachs der Bürger auf die europäische Politik, den sie durch ihre direkt gewählten Vertreter wahrnehmen. Darüber hinaus können Bürger mit einer Million Unterschriften die Kommission zur Gesetzesinitiative aufrufen. Mit einem solchen Bürgerbegehren können die Menschen in Zukunft aktiver die Gesetzgebung beeinflussen. Der Vertrag von Lissabon ist daher auch bürgerfreundlicher als die vorangegangenen Verträge.

Eine höhere Effizienz ist vom Rat zu erwarten, da er in Zukunft häufiger nach dem Mehrheitsprinzip abstimmen kann. Die Entscheidungsfähigkeit einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten wird in Zukunft leichter werden. Gleichwohl wird die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt, indem diese in den Gesetzgebungsprozess eingreifen können. Es bleibt abzuwarten, ob diese Regelung eher das Subsidiaritätsprinzip stärkt oder die Blockademöglichkeiten von Nationalstaaten erweitert. Zu begrüßen ist ferner, dass die EU mit dem Vertrag eine Rechtspersönlichkeit erlangt, so dass sie nun selbst völkerrechtliche Verträge schließen kann. Po-

sitiv zu bewerten ist ebenfalls, dass es die Möglichkeit des Austritts gibt; allein die Option wird Verhandlungen einfacher machen.

Der Vertrag hat aber nach wie vor Defizite, die nicht zu leugnen sind. Die Frage nach der Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten bleibt auch im Vertrag von Lissabon ohne eine zufrieden stellende Antwort. Es herrscht auch in Zukunft keine Klarheit, wofür die einzelnen Mitgliedstaaten und wofür die Europäische Union zuständig sind. Die Formulierungen „ausschließliche Zuständigkeiten“ und „geteilte Zuständigkeiten“ zeigen den gescheiterten Versuch, eindeutige Kompetenzgrenzen zu ziehen. Diese diffuse Machtverteilung führt zu einer unklaren und kaum nachvollziehbaren politischen Verantwortlichkeit.

Das Demokratiedefizit wird somit durch den Vertrag nicht beseitigt. Dies wird wohl so bleiben, solange die Wahlen zum Europäischen Parlament zwar frei und geheim, aber nicht gleich sind. Mit dem Prinzip der degressiven Proportionalität werden Bürger aus kleineren Staaten proportional stärker repräsentiert als Bürger aus größeren Staaten. All das untergräbt die Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgern.

Der Vertrag von Lissabon vermag es nicht eine stärkere Bürgernähe herzustellen: Einigende Symbole wie die Eurohymne und die Europaflagge wurden aus dem Vertragstext entfernt. So richtig es ist, dass in vielen Mitgliedslän-

dern die Bürger separat (d.h. als Bürger dieser Länder) über europäische Verfassungsverträge abstimmen dürfen, und so sehr man sich derartiges auch in Deutschland wünschen möchte, so richtig ist es, dass wir das Ziel eines echten europäischen Bürgers nicht aus den Augen verlieren dürfen. Der Vertrag von Lissabon zeigt leider nicht in diese Richtung. Als Zukunftsziel muss aber der gemeinsame Entscheid aller Bürger Europas (d.h. als Bürger der Europäischen Union) über ihre Verfassung stehen.

Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt ist die Streichung des Wettbewerbs als oberstes Ziel der Europäischen Union. Zwar wird in einem Protokoll des Reformvertrages, das rechtlich das Gewicht eines Vertragsartikels hat, das Wettbewerbssystem verankert. Die politische Abwertung des Wettbewerbsprinzips ist aber nicht zu leugnen. Im Einklang damit muss man feststellen, dass so genannte „Solidaritätsziele“ eine zusätzliche Gewichtung erfahren haben, während den Zielen, die eine selbsttätige Regulierung der gesellschaftlichen Abläufe fördern, eine Nachrangigkeit eingeräumt wurde. Der Vertrag von Lissabon erfährt daher eine deutliche Neujustierung in Richtung Solidarität und egalitäres Gesellschaftsmodell. Dabei müsste es jedem klar sein, dass „Solidaritätsziele“ letztlich nur durch staatliche Interventionen auf Kosten individueller Freiheiten durchzusetzen sind.

Europa nach Lissabon – Vorschläge

Der Vertrag von Lissabon stellt trotz aller Mängel eine Verbesserung zur gegenwärtigen Situation dar. Damit sind aber keineswegs alle offenen Fragen gelöst. Die europäische Evolution verläuft vielmehr nach dem Prinzip: „Nach der Reform ist vor der Reform“. Es bleibt daher noch einiges zu tun, um ein demokratischeres, verständlicheres und handlungsfähigeres Europa zu bekommen – und hierfür möchte ich einige Vorschläge unterbreiten.

Die Europäische Union braucht zunächst eine klare Definition der Kompetenzen. „Kompetenzvermischungen“, so hat einmal Otto Graf Lambsdorff gesagt, „sind der Tod aller Transparenz in der Politik.“¹ Folglich müssen die Aufgaben neu verteilt werden, um für den Bürger nachvollziehbare und durchschaubare Strukturen zu schaffen. Dies gilt sowohl für die Kompetenzen innerhalb der europäischen Institutionen als auch zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Das Prinzip der Subsidiarität als Kernpunkt der liberalen Vision Europas muss als Leitlinie politischen Handelns erkennbar sein. Europa muss genau zu unterscheiden vermögen, in welchen Bereichen einheitliche politische Strukturen zwingend sinnvoll und förderlich sind. Wo sie nicht zwingend

1 Lambsdorff, Otto Graf (2001): *Zur Lage: Welches Europa?*, in: ders., *Der Freiheit verpflichtet. Reden und Aufsätze 1995-2006*, hrsg. v. Jürgen Morlok, Stuttgart 2006, S.241.

notwendig sind, muss die Entscheidungshoheit bei den Mitgliedsländern, den Körperschaften oder dem Bürger verbleiben. So gibt es keinen Grund für eine europäische Regelung in den Bereichen Steuern, Soziales und Arbeitsmarkt. Auch bei den Grundrechten sollte sich die EU auf den Kern der klassischen Freiheitsrechte beschränken. Inzwischen sind so viele „positive“ Ansprüche verankert worden, dass sie der EU den Zugriff auf immer mehr Politikfelder erlauben, womit das Subsidiaritätsprinzip effektiv unterlaufen wird. Die europäische Politik sollte sich also auf die Gebiete beschränken, auf welchen sie einen Mehrwert erbringt. Dadurch wird Europa nicht geschwächt, sondern gestärkt. Eine ordnungspolitisch durchdachte Dezentralisierung fordert und fördert den Wettbewerb, der sich durch die verschiedenen politischen Ebenen ziehen muss.

Das Demokratiedefizit muss ebenfalls strukturell behoben werden. Nicht nur dem Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts ist während der mündlichen Verhandlung über den Vertrag von Lissabon aufgefallen: Wer Kommentare zum Europarecht durchforstet dem falle eines auf: Opposition kommt nicht vor. Dabei sei doch Opposition ein konstituierendes Element der Demokratie. Strenggenommen gibt es aber nicht nur keine Opposition, sondern auch keine Regierung auf der europäischen Ebene. Dass die politischen Auseinandersetzungen über die europäischen Themen und letztlich die Entscheidungen nicht im Europäischen Parlament, sondern im Rat stattfinden, ist eine der Hauptursachen für Intransparenz, Bürgerferne und Demokratieman-

gel. Eine strukturelle Reform der europäischen Institutionen wird daher unumgebar sein.

So sinnvoll eine „Vertiefung“ der EU in vielen Gebieten auch ist, sie darf kein Selbstzweck mehr sein. Damit kommen wir zu einer Kernfrage des Europas der Zukunft! Eine unterschiedliche Integrationstiefe innerhalb der EU darf kein Tabu sein, im Gegenteil: Ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten muss offen benannt und gefördert werden. Eine solche Konstellation würde dem individuellen Entwicklungsstand und dem jeweils vorliegenden Integrationswillen der einzelnen Mitgliedstaaten gerecht werden. Das würde die EU zugleich demokratischer und subsidiärer gestalten. Mehr noch: Der Wettbewerb zwischen den einzelnen Teilstaaten in einem System, das Freiheit nicht nur verspricht, sondern ermöglicht und sichert, erlaubt unterschiedliche, und so für jedes Land annehmbare Optionen. Wenn Gruppen von EU-Staaten mit Projekten vorausgehen, diese sich bewähren und andere EU-Staaten die Möglichkeit haben, sich später daran zu beteiligen, ist dies mit dem europäischen Gedanken vereinbar. Die Geschichte lehrt uns: Gerade die Vielfalt und der Wettbewerb innerhalb der EU tragen zur wirtschaftlichen und kulturellen Stärke Europas bei.²

2 In dieser Hinsicht sei immer noch auf das hervorragende Werk von Eric Lionel Jones verwiesen: *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge University Press 1981.

Auch die Arbeitseffizienz der EU muss gesteigert werden. Notwendig sind Transparenz, Bürokratieabbau, eine bessere und zeitlich befristete Gesetzgebung sowie eine Abschätzung der Folgekosten der Gesetzgebung. Das Einnahmesystem muss dahingehend reformiert werden, dass es gerechter wird und der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten entspricht. Dazu wäre eine Umstellung der Finanzierung der Europäischen Union sinnvoll: Jedes Land zahlt ein Prozent seines Brutto-National-Einkommens an die EU. Auf der Ausgabenseite gilt es, mehr Kohärenz einzuführen. Das alleinige Initiativrecht der Kommission zeugt von veralteten Strukturen, die dem Bürger nur einen sehr beschränkten Handlungsraum gewähren, und von einem äußerst fragwürdigen Verständnis von Gewaltenteilung. Vielmehr sollte auch das Parlament, als Ort direkt gewählter Bürgerrepräsentanten, ein Initiativrecht erhalten. Auch sollten nicht die Strukturen der Vergangenheit finanziert werden, sondern Investitionen in die Zukunft getätigt werden: in Innovation, Forschung und Entwicklung.

Die Europäische Union wird verständlicher, wenn sie sich auf das Wesentliche beschränkt. Dadurch wird sie auch handlungsstark in einer globalisierten Welt. Fragen zu Energiesicherheit, Rohstoffversorgung, Umwelt- und Klimaschutz, Welthandel sowie innere und äußere Sicherheit können von Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang beantwortet werden. Nur eine starke und selbstbewusste Union wird eine aktive Rolle in der Welt spielen können. Nur

sie kann die Herausforderungen der Globalisierung meistern.

Für die Zukunft: Ein Europa der Bürger

Europa muss auch näher am Bürger agieren. Der größte Fehler des Vertrages von Lissabon ist, dass er sich nicht als ein Handbuch für Staatsbürger eignet. Die Bürger können sich so kein eigenes Bild machen.

Um den Bürgern ein authentisches Bild der europäischen Politik zu vermitteln, müssen aber die europäischen Vertreter ihre Angst überwinden, ihre Institutionen differenziert zu betrachten. Solange jeder Kritikpunkt als eine grundsätzliche Negation der EU diffamiert wird, wird es auch keinen gesamteuropäischen Diskurs darüber gegeben, wie eine demokratische und effiziente Union aussehen sollte. Die Europäische Union der Zukunft muss gute, bürgernahe Politik machen, die das Spüren, Sehen und Erleben eines gemeinsamen Europas am eigenen Leibe ermöglicht. Wir brauchen eine EU, die nach liberalen Grundsätzen gestaltet ist und den Rahmen dafür schafft, dass die Bürgerinnen und Bürger Lebenschancen ergreifen und ihr Leben frei und eigenverantwortlich gestalten können.

Bei all der Kleinteiligkeit der europäischen Politik gerät die größte Errungenschaft der Europäischen Union zuweilen in den Hintergrund: die Schaffung einer Friedensgemeinschaft.

Dies ist ein einzigartiges Erfolgsmodell, auf das die Europäer zurecht stolz sein können. Nun gilt es aber Europa für die Zukunft arbeits- und funktionstauglich zu machen, denn die Union droht aufgrund einer ausufernden Bürokratie und sich selbst blockierender Kräfte ihre Gestaltungskraft zu verlieren. Der Vertrag von Lissabon stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. Aber eben nur einen Schritt.

Europas Demokratiedefizit nach dem Vertrag von Lissabon

Francisco Cabrillo und Sean Fitzpatrick

Die zentrale These dieses Aufsatzes ist, dass der Vertrag von Lissabon – wie zuvor schon der Verfassungsvertrag – eine weitere Etappe auf dem bereits von der EU eingeschlagenen Weg ist, auf dem die Kluft zwischen den Bürgern und den europäischen Entscheidungen, die sich auf ihr Leben auswirken, immer größer wird. Bemühungen, die auf einen Abbau des demokratischen Defizits durch eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und der Rolle von Mehrheitsinteressen abzielen, sind falsch angebracht und ineffizient. Die Europäische Union wird immer zentralistischer. Ihre Aufteilung von Zuständigkeiten verletzt sowohl wirtschaftliche Prinzipien als auch den demokratisch zum Ausdruck gebrachten Willen der Bürger Europas.

Schwierige Zeiten

Es sind schwierige Zeiten für die freie Marktwirtschaft. Der französische Präsident Sarkozy – in seinem eigenen Land

oft als zu marktfreundlich angesehen – verkündete vor kurzem: „Das *Laissez-faire* ist vorbei, der allmächtige Markt, der immer Recht hat, das ist vorbei.“^{*1} Er fuhr fort mit dem Hinweis, es sei „notwendig, das gesamte globale Finanz- und Währungssystem von Grund auf wiederaufzubauen, so wie es nach dem 2. Weltkrieg in *Bretton Woods* gemacht wurde.“^{*}

Der derzeitige deutsche Finanzminister, Peer Steinbrück, schloss sich dem mit der Aussage an: „Die USA werden ihren Status als Supermacht des Weltfinanzsystems mit der Entstehung stärkerer, besser mit Kapital ausgestatteter Zentren in Asien und Europa verlieren.“ Des Weiteren erklärte er: „Die Welt wird nicht wieder so werden wie vor dieser Krise.“² Diese Bemerkungen, schreibt die *Financial Times*, „reflektieren den tiefen deutschen Ärger über den so empfundenen Leichtsinn der angelsächsischen Finanzsteuerung sowie das Gefühl, dass das US-Modell des Wirtschaftsliberalismus gescheitert ist, während die stärker regulierte, langfristig orientierte und industriegestützte deutsche Wirtschaft sich als widerstandsfähig erwiesen hat.“^{*3} In der Tat schwierige Zeiten!

1 *Übersetzung durch Ulrike Ruoff.

2 Regierungserklärung des Bundesministers der Finanzen Peer Steinbrück „Zur Lage der Finanzmärkte“, Rede im Deutschen Bundestag, 25. September 2008.

3 “Sarkozy says era of laissez-faire is finished”, *Financial Times*, 26. September 2008.

Es kann kaum einen Zweifel daran geben, dass die Institutionen der Europäischen Union – in erster Linie das Parlament und die Kommission – während der aktuellen Finanzkrise als weitgehend unzureichend betrachtet werden, genauso wie „der gewaltige EU-Gesetzeskorpus.“⁴ Die derzeitige Krise zeigt, dass *Economic Governance* auf EU-Ebene angesichts bedeutender nationaler Interessen ein Papiertiger ist.

Man kann schwerlich von einer Rückkehr zum Protektionismus in Europa sprechen, wenn man bedenkt, dass Europa sich gegenüber der Außenwelt bereits zuvor als konsequent protektionistisch präsentiert hat. Vielmehr steht hinter dieser Position nun eine Kraft der *moralischen Überlegenheit*, wie es ihn in den letzten Jahren nicht gegeben hat. Dies würde bedeuten, dass das dirigistische Verhalten führender Politiker in Ländern wie Frankreich und Deutschland sich noch stärker gegen einen freieren Marktansatz durchsetzen werde.

Der unaufhaltsame Aufstieg der europäischen Integration

Es kann kaum in Zweifel gezogen werden, dass Europas größte Leistung in der Schaffung eines europäischen Binnenmarkts besteht. Der Vertrag über die Europäische Union schuf die Vorstellung eines Europas der Freiheit und des Wettbewerbs. Die „vier Freiheiten“ – von Personen, Waren,

4 „Super-Sarko’s plans for the world“, *Financial Times*, 20. Oktober 2008.

Dienstleistungen und Kapital – machten die individuelle Wahl zu einer Schlüsselkomponente des Einigungsprozesses. Aber in den letzten 15 Jahren hat sich die europäische Integration zum großen Teil über das Ziel, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten sowie den Binnenmarkt durchzusetzen, hinausbewegt. Die europäischen Institutionen haben immer mehr Zuständigkeiten erlangt, die ehemals als Domänen der nationalen Regierungen galten.

Aber lassen Sie uns über die Tatsache im Klaren sein, dass die unaufhaltsame Einmischung der Europäischen Union in zahlreiche Politikbereiche jeglicher Wirtschaftstheorie zuwiderläuft. Vor allem die Wirtschaftsliteratur mit dem Schwerpunkt Föderalismus gibt uns eine klare Richtlinie zur Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der EU und den nationalen Regierungen an die Hand. Die Europäische Union sollte tätig werden, wo die Heterogenität der Interessen in den Mitgliedsstaaten sehr gering ist und wo es beträchtliche Skaleneffekte und Externalitäten gibt.⁵ Die EU ist nichtsdestoweniger immer stärker in zahlreichen Bereichen tätig, in denen die Interessen ganz klar heterogen sind, es prak-

5 Siehe Alesina, Alberto/Perotti, Robert (2004): *The European Union: A Politically Incorrect View*, NBER Working Paper 10342, Journal of Economic Perspectives, 18 (4) Winter, 27-48; Alesina, Alberto/Angeloni, Ignazio/Schuknecht, Ludger (2005): *What Does the European Union Do?*, Public Choice, 123: 275-319; Cerniglia, Floriana/Laura Pagani (2007): *The European Union and the Member States: Which Level of Government should do what? An Empirical Analysis of Europeans' Preferences*, CESIFO Working Paper No. 2067. Siehe auch Oates, Wallace E. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, 37, S. 1120-1149.

tisch keine Skaleneffekte und nur geringe Externalitäten gibt, so wie in den Bereichen Landwirtschaft, Sozialpolitik und Verbraucherschutz. Jedoch deutet die Theorie auch darauf hin, dass es Bereiche gibt, in denen die EU möglicherweise nicht aktiv genug ist. Hierzu gehören die Bereiche Verteidigung und Auswärtige Beziehungen. Auch in den Bereichen Internationale Kriminalität, Einwanderung und Umweltschutz kann eine stärkere Rolle der EU gerechtfertigt sein.

Paternalismus

Im europäischen Integrationsprozess werden kritische Stimmen unterdrückt. Eine beliebte Taktik von Politikern ist es, Kritik am genannten Prozess häufig als uneuropäisch zu bezeichnen. Dies konnte nirgends so gut beobachtet werden wie beim irischen Referendum zum Vertrag von Lissabon und – im Anschluss daran – bei den von Brüssel und den nationalen Parlamenten europaweit geäußerten Beschuldigungen. Alles deutet darauf hin, dass das Dokument selbst für die gebildetsten Mitglieder der irischen Gesellschaft zu komplex war, um es lesen und gänzlich ergründen zu können. Und dies spiegelte sich in den Gründen der Ablehnung des Vertrages wider. Irische Politiker der zwei größten Parteien im Land stellten in einem Anfall purer Hybris die Doktrin auf: Vertrauen Sie Ihrer Regierung, machen Sie sich wegen des Vertrages keine Gedanken, wir haben ihn gelesen und er ist gut für das Land.

Die meisten EU-Politiker und führenden EU-Bürokraten sind anscheinend der Meinung, dass man den Bürgern nur dann das Wählen gestatten sollte, wenn sie dies in ihrem Sinne tun. In einem nationalen Referendum mit „Ja“ zu stimmen, um den neuen Vertrag zu billigen, ist z.B. demokratisch. Mit „Nein“ zu stimmen ist dagegen ein Fehler, der zeigt, dass die Menschen die Vorteile des Vertrages nicht verstanden haben. Es ist demokratisch, ein Referendum zu wiederholen, wenn die Bürger mit „Nein“ gestimmt haben, aber nicht, wenn sie mit „Ja“ gestimmt haben.

Der frühere irische Premierminister Bertie Ahern, eine schillernde Persönlichkeit, drückte sich in dieser Beziehung klar aus, als er sagte, der Vertrag von Lissabon sei nur eine aufgewärmte Version des Verfassungsvertrages. Als er nach den Unterschieden zwischen dem Verfassungsvertrag – der nach dem „Nein“ der Niederlande und Frankreichs torpediert wurde – und dem Vertrag von Lissabon gefragt wurde, antwortete Ahern seinen Zuhörern an der John F. Kennedy School in Harvard kürzlich: „Wir haben den Namen geändert, und haben, wie das mit allen großen Abkommen gemacht wird, einige Abschnitte herausgenommen, das Ganze etwas umgedreht und es den Reformvertrag genannt.“⁶

6 “Taoiseach warns of greatest act of lunacy if treaty rejected”, *Irish Independent*, 3. Mai 2008.

Noch schlimmer war die Art der Angriffe, denen die Iren nach dem Referendum ausgesetzt waren. Die Anschuldigungen, die Iren seien undankbar, erscheinen teilweise glaubwürdig, wenn man bedenkt, dass Irland für einen langen Zeitraum Nettoempfänger von EU-Zahlungen war. Anschuldigungen der Art, die Iren seien uneuropäisch, sind jedoch populistisch, polemisch und ganz klar falsch. Eine im Anschluss an das „Nein“ der Iren zum Vertrag von Lissabon durchgeführte Eurobarometer-Umfrage zeigte, dass 98% der „Ja“-Wähler und 80% der „Nein“-Wähler die Europäische Union unterstützen.⁷ Ebenso bezeugte ein ähnlich hoher Prozentsatz die Unterstützung der Europäischen Union durch die französischen und niederländischen Wähler. Laut einer nach dem französischen Referendum in Frankreich durchgeführten Eurobarometer-Umfrage sind die französischen Bürger immer noch für die Europäische Union. 88% der Befragten sahen Frankreichs Mitgliedschaft in der EU als eine gute Sache an. Diese positive Ansicht wird nicht nur von allen „Ja“-Wählern geteilt (99%), sondern auch von einer sehr großen Mehrheit der „Nein“-Wähler (83%).⁸ Auch in den Niederlanden gibt es eine breite Unterstützung für die Europäische Union. Dort betrachten 82% der Befragten die Mitgliedschaft in der EU als eine gute Sache. Selbst eine

7 Europäische Kommission, Flash Eurobarometer 245, *“Post-referendum survey in Ireland: Analytical report”*, Juli 2008.

8 Europäische Kommission, Flash Eurobarometer 171, *“The European Constitution: Post-referendum survey in France”*, Juni 2005.

klare Mehrheit (78%) derer, die gegen den Verfassungsvertrag gestimmt haben, unterstützt die Europäische Union.⁹

Die Tendenz der EU, ihre Tätigkeit auf Bereiche auszuweiten, die besser unter nationaler Zuständigkeit blieben, ist also bei den Bürgern der Mitgliedsstaaten nicht unbemerkt geblieben. Sie sind konsequenterweise zurückhaltender als ihre Politiker, wenn es darum geht, Vorschläge zu billigen, die mit einer größeren Integration und Koordinierung von Politikbereichen einhergehen.

Nach der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages durch die Niederländer sowie des Vertrages von Lissabon durch die Iren, nannten die Wähler interessanterweise mangelnde Information und unzureichendes Verständnis als wichtigsten Grund für ihre Entscheidung. Der zweitwichtigste Grund hing in beiden Ländern mit dem Schutz der nationalen Souveränität zusammen. In Frankreich dagegen lassen sich die drei wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Verfassungsvertrages folgendermaßen zusammenfassen: Der Vertrag werde sich negativ auf die Beschäftigungslage in Frankreich auswirken/Abwanderung französischer Unternehmen ins Ausland sei zu befürchten/Arbeitsplätze seien gefährdet (31%); die wirtschaftliche Lage in Frankreich sei zu schlecht/in Frankreich gebe es zu viel Arbeitslosigkeit (26%); der Verfassungsentwurf sei vom wirtschaftlichen

9 Europäische Kommission, Flash Eurobarometer 172, *“The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands”*, Juni 2005.

Standpunkt aus zu liberal (19%).¹⁰ Dass die Gründe für die Ablehnung des Verfassungsvertrages bzw. des Vertrages von Lissabon so voneinander abweichen, mag ein Zeichen für die kulturellen Unterschiede innerhalb der Europäischen Union sein.

Entwerfen der „Verfassung“

Die Bewegung hin zur Bildung einer europäischen Verfassung war ganz klar eine verpasste Gelegenheit, die Regierungsbefugnisse der EU einzuschränken, die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten und der Union voneinander abzugrenzen und das Problem der unergründlichen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen zu lösen. Richtig entworfen, hätte eine Verfassung die Verwirrung hinsichtlich der Vorrechte der EU-Institutionen klären und deren Fähigkeit, sich in nationale Zuständigkeiten einzumischen, einschränken können.

Es gab jedoch nichts Undemokratischeres als die Art und Weise, auf welcher die Mitglieder des Konvents, die den Verfassungsvertragsentwurf ausarbeiteten, ernannt wurden. Otto Graf Lambsdorff erinnert daran:

„Die Frage, wer eine Verfassung schreiben sollte, ist so alt wie die Idee des Konstitutionalismus selbst. Es

¹⁰ Vgl. Flash Eurobarometer 172, *op cit*, S. 15 und Flash Eurobarometer 245, *op cit*, S.19 mit Flash Eurobarometer 171, *op cit*, S. 17.

gab – seit den Tagen der Römischen Republik – stets einen Konsens, dass Verfassungsgründer und politische Entscheidungsträger nicht dieselben sein sollten. Diejenigen, die bereits ein ureigenes Interesse an Politik haben, sollten nicht die Regeln für diese aufstellen. Das ist zweifellos eine weise Maxime. Ich frage mich wirklich, ob eines fernen Tages irgendein Historiker die Mitglieder des neuen Europäischen Konvents unter dem Vorsitz des früheren französischen Präsidenten Giscard d'Estaing als ‚Giganten‘ bezeichnen wird, aber eines lässt sich schon jetzt sagen. Diese Mitglieder stehen nicht außerhalb des politischen Prozesses und seiner ureigenen Interessen. Die meisten unter ihnen stammen aus dem ‚Establishment‘ der Europäischen Union. Die Mehrheit von ihnen wird feststellen, dass die eigentliche Frage – ob wir mehr Integration und Zentralisierung brauchen oder nicht – gar keine Frage ist. Es scheint ein generelles Einvernehmen zu geben, dass Integration und Zentralisierung verstärkt werden sollen.“¹¹

Wie die Europäische Verfassungsgruppe (*European Constitutional Group*) feststellt, wiederholt der Vertrag von Lissabon die Fehler des Verfassungsvertrages und versäumt es, diese und andere Punkte zu klären. Vor allem „räumt er der Union noch mehr Zuständigkeiten ein; er weitet die sich ursprüng-

11 Lambsdorff, Otto Graf (2002): *Europe and the Constitutional Treaty*, European Constitutional Group, S.1.

lich auf den Gemeinsamen Markt beziehende Generalmächtigungsklausel auf die gesamte EU-Politik aus; er senkt das Erfordernis für eine qualifizierte Mehrheit im Rat von 73,9% auf 65%; er schafft die Einstimmigkeit in Bereichen ab, in denen dies gefährlich ist; er macht die nationalen Parlamente machtlos, was die EU-Gesetzgebung angeht. All diese Änderungen und noch mehrere andere werden die Zentralisierung Europas verstärken.“*12

Es gibt einen möglicherweise trügerischen Unterschied zwischen dem Verfassungs- und dem Reformvertrag. Der Verfassungsvertrag hätte die Vorantreibung eines „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ als ein Ziel der Europäischen Union festgesetzt. Infolge von Bemühungen der französischen Regierung wurde diese Formulierung im Vertrag von Lissabon gestrichen. Stattdessen wurde der sich auf den freien und unverfälschten Wettbewerb beziehende Text aus Artikel 3 des EGV ins Protokoll 6 („Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“) verschoben. Ob sich dies auf die zukünftige EU-Wettbewerbspolitik auswirken wird, ist viel diskutiert worden. Einerseits hat der französische Präsident Sarkozy erklärt: „Wir haben eine bedeutende Neuausrichtung der Unionsziele erreicht. Wettbewerb ist nicht länger ein Unionsziel oder ein Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Nutzen des Binnenmarkts.“ Andererseits hat die EU-Kommissarin für Wettbewerb Neelie Kroes diesen Behauptungen

12 European Constitutional Group, Letter to *Financial Times*, 2. Dezember 2007.

nachdrücklich widersprochen, indem sie bestätigte: „Das Protokoll zum Vertrag ist eine rechtsverbindliche Bekräftigung, dass das System des unverfälschten Wettbewerbs Teil des Binnenmarkts ist. Natürlich ist Wettbewerb kein Selbstzweck, aber er ist eines der besten Mittel, um die Voraussetzungen für Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Ihn in ein Protokoll über den Binnenmarkt aufzunehmen stellt klar, dass das eine ohne das andere nicht existieren kann. Sie haben die Möbel verrückt, aber das Haus steht noch. Das Protokoll hat denselben Status wie der Vertrag.“^{*13} Ob diese Änderung langfristig einen wirklichen Unterschied machen wird oder nicht, mag richterlichem Ermessen überlassen bleiben.

Erhöhung der Legitimität und Abbau des Demokratiedefizits

Jahrzehntelang versuchen Politiker nun schon, die Bürger der Mitgliedsstaaten für den europäischen Integrationsprozess zu gewinnen, etwa durch die gemeinsame Agrarpolitik, durch zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen, durch eine Politik der Beihilfen für regionale Entwicklung, durch die Politik der sozialen Kohäsion und durch die Direktwahl des Europäischen Parlaments. Bemühungen, die Legitimität zu erhöhen und das Demokratiedefizit einzuschränken, konzentrieren sich jedoch

13 >www.euractiv.com<, *Brussels plays down EU Treaty Competition Fears*, 27. Juni 2007.

fast immer auf die Stärkung der Rolle des Parlaments, der einzig direkt gewählten Institution der Europäischen Union.

In den letzten Jahrzehnten sind die Rechte des Europäischen Parlaments stetig gewachsen.¹⁴ Vor 30 Jahren bestanden die einzig wesentlichen Rechte des Europäischen Parlaments darin, den Haushalt abzulehnen und einige Änderungsvorschläge zu machen. Schon vor dem Vertrag von Maastricht genoss das Parlament das neue Kooperationsverfahren in verschiedenen Politikbereichen sowie eine substantielle Beraterrolle. Es besaß auch das Vetorecht hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten und des Abschlusses von Abkommen mit assoziierten Staaten. Mit dem Vertrag von Maastricht erhielt das Europäische Parlament das Recht, über die Kommission abzustimmen, ehe diese ihr Amt antritt, einen Europäischen Ombudsmann zu ernennen und Untersuchungsausschüsse einzusetzen sowie die Kommission zur Einbringung eines Gesetzgebungsvorschlages aufzufordern. Von besonderer Bedeutung war die Tatsache, dass der Vertrag von Maastricht dem EU-Parlament das Recht einräumte, in *zahlreichen* Vertragsbereichen gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union Gesetze zu erlassen (Mitentscheidungsverfahren), wodurch die beiden Institutionen gezwungen wurden, sich auf einen identischen Text zu einigen, ehe ein Vorschlag zum Gesetz wer-

14 Siehe Erörterung bei Majone, Giandomenico (2006): Is the European Constitutional Settlement really Successful and Stable? *Notre Europe*, Oktober, S. 1-10.

den konnte. Der Vertrag von Amsterdam weitete dieses Recht auf andere Vertragsbereiche aus. Unter den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon würde dieses Mitentscheidungsverfahren zum üblichen Gesetzgebungsverfahren in der Arbeit des Rats und des Parlaments werden. Darüber hinaus bekäme das Parlament auch größere Rechte hinsichtlich des gesamten EU-Haushalts.

Aber es kann kaum einen Zweifel daran geben, dass es dem Europäischen Parlament nicht gelungen ist, die Legitimität der Europäischen Union zu erhöhen. Majone (2006) hat aufgezeigt, dass interessanterweise eine negative Korrelation zwischen der ständigen Abnahme der Wahlbeteiligung bei den Europawahlen und der Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments besteht.¹⁵ Die Bürger der Mitgliedsstaaten betrachten die Abgeordneten des EU-Parlaments ganz klar nicht als ihre Repräsentanten. Behauptungen dahingehend, dass das einzige Mittel zur Einschränkung des Demokratiedefizits die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments sei, sind sowohl *irreführend* als auch *falsch*.

***Economic Governance* und das Europäische Parlament**

Warum sollten angesichts der Tatsache, dass das Europäische Parlament wenig getan hat, um die Legitimität und Re-

15 Ibid.

chenschaftspflicht der EU-Institutionen zu erhöhen, Anstrengungen unternommen werden, die Rolle des Parlaments weiter zu stärken? *Economic Governance* basiert in Europa auf zwei nicht demokratischen Institutionen: der Kommission und der Europäischen Zentralbank. Was sind die Gefahren einer Stärkung des Parlaments gegenüber der Kommission? Wie Alesina und Perotti (2004) bemerken, hängt dies davon ab, über welche Tätigkeit der Kommission wir sprechen¹⁶.

„Konzentriert man sich auf ihre Rolle als *think tank*, würde man die Kommission gerne so unabhängig wie möglich vom Parlament machen: Es gibt nichts auszusetzen an einem technokratischen *think tank* – tatsächlich ist dies Teil der Definition eines *think tanks*. Konzentriert man sich aber auf die exekutive Rolle der Kommission, wird die Rechenschaftspflicht ganz klar zu einem wichtigen Punkt. Je nachdem, welche Seite der Kommission man für die wichtigste hält – die exekutive, die regulierende oder die legislative – können mehr Rechenschaftspflicht, Politisierung und Legitimität gut oder schlecht sein.“¹⁷

Betrachten wir nun die Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB). In Großbritannien und den USA genießt die Zentral-

16 Alesina, Alberto/Perotti, Robert (2004): The European Union: A Politically Incorrect View, NBER Working Paper 10342, *Journal of Economic Perspectives*, 18 (4) Winter, 27-48.

17 Ibid.

bank instrumentelle Unabhängigkeit. Dementsprechend legen die Regierungen ein Ziel fest, wie z.B. ein akzeptables Inflationsniveau, und überlassen es dem Ermessen der Zentralbank, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Die Europäische Zentralbank jedoch genießt sowohl instrumentelle als auch Zielunabhängigkeit, d.h., sie kann ihre eigenen Ziele festlegen. Dies hat einige dazu veranlasst, ein demokratisches Defizit in der Rolle der EZB anzuprangern. Um dieses Demokratiedefizit zu beseitigen, so wird argumentiert, sollten die Regierungen oder das Europäische Parlament die Möglichkeit haben, die Entscheidungen der EZB in bestimmten Angelegenheiten aufzuheben. Aber es gibt innerhalb der EU keine *Governance*-Struktur, die diese Rolle effektiv und glaubwürdig übernehmen könnte, und es ist schwer vorstellbar, wie eine solche in der Praxis geschaffen werden könnte. Heterogene Interessen und mangelhafte *Governance*-Strukturen lassen darauf schließen, dass die Entscheidung, der EZB diese Unabhängigkeit zu gewähren, ein effektives Mittel war, um sich auf glaubwürdige Art und Weise einer stabilen, langfristigen Wirtschaftspolitik zu verpflichten.

Regulativer und fiskalischer Wettbewerb

Eine bessere Regulierung und niedrigere Steuern in einem EU-Land können zu positiven Externalitäten führen. Neben der Erhöhung des Wohlstands der Bürger und der Unternehmen dieses spezifischen Landes können die genannten Maßnahmen auch der Wirtschaft anderer Mitgliedsstaaten

der Union zugute kommen. Dies geschieht, weil die Regierungen in anderen Ländern gezwungen sind, ihre fiskalischen und regulativen Modelle zu verbessern, um zu verhindern, dass ihre eigenen Unternehmen und Bürger – die solche Regulierungen und Steuersätze unterstützen – „mit den Füßen abstimmen“ und ein Land oder eine Region verlassen. Fiskalischer und regulativer Wettbewerb ist die Grundlage des fiskalischen Föderalismus. Steuern und Regulierungen sollten in Europa nur in den Fällen harmonisiert werden, in denen sie die Prinzipien des Binnenmarkts verletzen können. Eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments in diesen Bereichen würde sicher zu höheren Steuern und nicht genügend regulativem Wettbewerb führen.

Gegner des fiskalischen und regulativen Wettbewerbs behaupten manchmal, die wirtschaftliche Integration Europas habe den nationalen Regierungen die Hände gebunden, wenn es darum geht, effektiv auf die Forderungen und Erwartungen ihrer Bürger zu reagieren. Folglich seien die Entscheidungsträger in Europa gezwungen gewesen, Bedingungen hinsichtlich des regulativen und steuerlichen Wettbewerbs zu akzeptieren, welche die „Korrektur des Marktes“ beeinflussen. Fiskalischer und regulativer Wettbewerb führe die Regierungen daher zu einem „Abwärtswettlauf“, wodurch Länder zu niedrige Steuersätze bieten, begleitet von einem unzureichenden Niveau an öffentlichen Dienstleistungen und Regulierungen. Um wirkliche Antworten auf das Problem zu finden, müsse Europa sich daher

weiter von seiner derzeitigen Struktur eines Bundes verschiedener Staaten weg- und zu einem Bundesstaat hinbewegen. Im Idealfall „würde die Kommission mehr zu einer Europäischen Regierung, die dem Europäischen Parlament gegenüber politisch rechenschaftspflichtig ist; Gesetze würden durch eine einfache Mehrheit in beiden Kammern erlassen, und die Europäische Union hätte das Recht, ihre eigenen Steuern zu erheben (vorzugsweise Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkünfte, mit deren Einziehung die Mitgliedsstaaten sich schwer tun).“^{*18}

Obwohl diese „Vorstellung“ allgemein als nicht realisierbar angesehen werde, so die Argumentation, sollten wirkliche Anstrengungen bezüglich einer Harmonisierung und Koordination in diesen Bereichen unternommen werden. Durch die Regulierung des regulativen und fiskalischen Wettbewerbs zwischen den EU-Mitgliedsstaaten könne der Druck auf die nationalen Ebenen vermindert und entsprechende Reaktionen erleichtert werden. Wir sind jedoch der Auffassung, dass dies keine gewichtigen Argumente sind. In erster Linie stärkt eine fiskalische und regulative Dezentralisierung die Demokratie, da die Regierungen besser auf die Interessen ihrer Bürger eingehen können. In Europa, wo die Interessen stark heterogen sind – und dies gilt nach der kürzli-

18 Scharpf, Fritz W. (2000): Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe differs from the United States, *Estudio/Working Paper 2000/145*, *The Federal Vision 21*, S. 355-375.

chen Erweiterung umso mehr – kommt eine Koordinierung die Demokratie teuer zu stehen.

Eine Dezentralisierung des fiskalischen und regulativen Wettbewerbs ist nicht nur ein Gewinn für die Demokratie; sie steht auch für bedeutende wirtschaftliche Vorteile. Gary Becker formuliert folgendermaßen: „Wettbewerb zwischen Staaten führt eher zu einem Aufwärts- als zu einem Abwärtswettbewerb, da der Wettbewerb die Fähigkeit mächtiger und gieriger Interessengruppen und Politiker in jedem Land einschränkt, ihren Willen auf Kosten der Interessen der großen Mehrheit ihrer Bürger durchzusetzen.“¹⁹

Zwar ist es richtig, dass der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten die Fähigkeit der nationalen Regierungen, Sozialprogramme umzusetzen, einschränken kann, aber es ist wahrscheinlicher, dass die Produktivitätssteigerungen durch den zwischenstaatlichen Wettbewerb diesen Verlust mehr als wettmachen würden. In der Praxis deutet in der EU kaum etwas auf einen Abwärtswettbewerb infolge fiskalischen und regulativen Drucks hin. Man kann vermuten, dass diese Argumente aufgrund protektionistischer Interessen bestimmter Interessengruppen und des üblichen Widerstands gegen die disziplinierenden Fähigkeiten der Kräfte des Marktes an Bedeutung gewonnen haben.

19 Becker, Gary (1998): What's wrong with Centralized Europe? Plenty, *Business Week* 29, S. 22.

Schlussfolgerung

Bewegungen hin zu einer noch größeren Zentralisierung des europäischen Integrationsprozesses in vielen Bereichen sind ungerechtfertigt und ineffizient, und sie entfernen die Bürger der Mitgliedsstaaten immer weiter von den Entscheidungen, die sich auf ihr Leben auswirken. Die Überbrückung der Kluft zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern beinhaltet nicht, dem Europäischen Parlament als einem Aufsichtsorgan über die anderen Institutionen größere Zuständigkeiten einzuräumen, sondern eher, die Souveränität der einzelnen Staaten in den Bereichen zu erhalten, in denen sie am besten entscheiden können.

Die Europäische Union könnte ihre Legitimitätsprobleme am besten lösen, indem sie sich auf die Schlüsselbereiche konzentriert, in denen ihre Institutionen bessere Ergebnisse erzielen können als die Nationalstaaten. Das bedeutet, dass das Subsidiaritätsprinzip, als eigentliche Grundlage der europäischen Integration, beachtet werden sollte.

Das Prinzip der Gewaltenteilung: Implikationen für die Reform der Europäischen Union

Roland Vaubel

Die Gewaltenteilung ist ein gutes, altes liberales Prinzip. Es geht zurück auf John Locke, der die Trennung von Exekutive und Legislative forderte, und auf Montesquieu, der darüber hinaus eine separate und unabhängige Judikative verlangte. Die Gewaltenteilung dient dazu, die Freiheit des Einzelnen zu schützen, da sie eine Anhäufung politischer Macht in der Hand einer einzigen Institution verhindert. Aber die Gewaltenteilung hat noch weitere Vorzüge. Dadurch, dass sie klare Verantwortlichkeiten schafft, stärkt sie die demokratische Kontrolle. Die Bürger und die Medien können leichter erkennen, wer im Staat versagt hat und zur Rechenschaft gezogen werden muss. Folglich verbessert die Gewaltenteilung auch das Funktionieren der Demokratie. Darüber hinaus fördert die Gewaltenteilung die Spezialisierung staatlicher Institutionen und Akteure. Sie können und müssen sich jeweils auf ihre eigenen Aufgaben und ihren komparativen

Vorteil konzentrieren. Auf diese Weise erhöht die Gewaltenteilung die Effizienz des öffentlichen Sektors.

Zusammengefasst dient die Gewaltenteilung mindestens drei Zielen: der Freiheit, der Demokratie und der Effizienz. Diese Ziele machen zugleich deutlich, auf welche Weise die politische Macht aufgeteilt werden sollte. Freiheit erfordert ein Gleichgewicht der Kräfte. Die Macht muss mehr oder weniger gleichmäßig zwischen den Institutionen verteilt werden, und die Institutionen müssen voneinander unabhängig sein. Demokratie erfordert, dass die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen so klar wie möglich voneinander abgegrenzt werden. Effizienz durch Spezialisierung erfordert, dass sich nicht sehr verschiedenartige politische Instrumente in der Hand einer Institution befinden sollten. Im Extremfall hat jede politische Institution ein politisches Instrument und ein Ziel: Dies ist Robert Mundells berühmte „*Assignment-Lösung*“, ein Rezept für eine effiziente dezentralisierte Politik.

Die Gewaltenteilung kann horizontal oder vertikal sein. Von horizontaler Gewaltenteilung spricht man, wenn die Macht auf derselben staatlichen Ebene aufgeteilt ist – z.B. auf der nationalen Ebene. Das ist die Art von Gewaltenteilung, die Locke und Montesquieu meinten. Vertikale Gewaltenteilung bedeutet, dass die Macht zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt ist – z.B. zwischen der nationalen und der EU-Ebene. Der erste politische Theoretiker, der für eine vertikale Gewaltenteilung eintrat, war vermutlich Jo-

hannes Althusius, ein deutscher Autor der Reformation. Nach diesen einleitenden Bemerkungen zur Gewaltenteilung im Allgemeinen werde ich das Prinzip nun auf die Europäische Union anwenden.

Ich werde mich dabei hauptsächlich auf die horizontale Gewaltenteilung konzentrieren. Wenn eine staatliche Ebene wie die Europäische Union mehr und mehr Kompetenzen von den Mitgliedsstaaten übertragen bekommt, erfordern Freiheit, Demokratie und Effizienz, dass diese Kompetenzen mehreren separaten Institutionen zugewiesen werden. Eine horizontale Gewaltenteilung ist auf zweierlei Weise möglich: zum einen funktional, z.B. durch die Trennung der ausführenden, gesetzgebenden und rechtsprechenden Funktionen, zum anderen politikfeldbezogen, z.B. mit getrennten Institutionen für Geldpolitik, Wettbewerbspolitik, Entwicklungshilfe etc. Ich werde mich auf die funktionale Gewaltenteilung konzentrieren. Am stärksten wird das Prinzip der funktionalen Gewaltenteilung von der Europäischen Kommission verletzt.

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat viele Funktionen:

1. Sie ist eine Behörde, die die Gesetzgebung umsetzt, vor allem dadurch, dass sie Geld ausgibt.

2. Sie nimmt im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik und ihrer sogenannten „Antidumpingpolitik“ quasi-judikative Funktionen wahr.
3. Sie ist Hüterin der Verträge.
4. Sie hat das alleinige Recht, Gesetzgebungsvorschläge einzubringen.

Eine solche Anhäufung von Macht ist zweifellos nicht wünschenswert. Vor allem die Kombination von ausführenden, gesetzgebenden und quasi-judikativen Funktionen ist mit dem Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar. Der auffallendste Verstoß ist das Vorschlagsmonopol der Kommission. Ohne einen Vorschlag der Kommission ist keine Gesetzgebung möglich. Die Kommission bestimmt die legislative Tagesordnung der Union. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht dürfen das Europäische Parlament und der Rat die Kommission zwar offiziell auffordern, zu einem bestimmten Thema Gesetzgebungsvorschläge zu unterbreiten. Aber die Kommission hat bereits darauf hingewiesen, dass sie sich nicht verpflichtet fühlt, solchen Aufforderungen nachzukommen (Kommissionsbericht SEC (95) 731, 14). Zudem hat das Recht, die Kommission zur Einbringung eines Vorschlags aufzufordern, überhaupt nichts verändert, denn der Rat und das Parlament konnten der Kommission ja schon immer ihre Wünsche äußern. Der Vertrag von Maastricht hat das Problem der Gewaltenteilung nicht gelöst. Der Vertrag von Lissabon befasst sich überhaupt nicht damit. Eine deutsche liberale Partei sollte das aber tun.

Die Kommissare werden von den nationalen Regierungen benannt, vom Europäischen Parlament als gesamte Kommission bestätigt und vom Rat ernannt. Sie treffen ihre Entscheidungen hinter verschlossenen Türen und, falls nötig, mit einfacher Mehrheit. Wie sie abgestimmt haben, wird nicht veröffentlicht. Sämtliche EU-Gesetzgebungsvorschläge müssen also von einem Organ unterbreitet werden, das weder von einem Parlament gewählt wird, noch der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen muss. Das Europäische Parlament ist vermutlich das einzige Parlament der Welt, das keine Gesetzgebungsvorschläge machen darf.

Hat die Kommission einen Vorschlag unterbreitet, können der Rat und das Parlament Änderungsvorschläge einbringen. Welche Mehrheit im Rat erforderlich ist, hängt jedoch vom Votum der Kommission ab. Stimmt der Rat der Kommission zu, kann er das Gesetz mit qualifizierter Mehrheit erlassen. Ist er aber anderer Meinung als die Kommission, muss sein Votum einstimmig ausfallen (Artikel 250-252 EGV). Die Kommission mischt sich also, selbst nachdem sie ihren Vorschlag gemacht hat, erneut in den Gesetzgebungsprozess ein. Sie wird keinen Gesetzesentwurf vorlegen, von dem sie annehmen muss, dass er gegen ihren Wunsch geändert werden wird. Folglich ist es nicht überraschend, dass die EU-Gesetzgebung eine Einbahnstraße ist, deren Richtung eine immer stärkere Zentralisierung ist. Die Mitgliedsstaaten können in dieser Straße anhalten und parken, aber umdrehen können sie nicht. Selbst wenn eine Unionspolitik kläglich gescheitert ist, kann sie nicht auf dem Wege der

EU-Gesetzgebung wieder abgeschafft werden. Die Kommission ist die Hüterin des „*acquis communautaire*“ – des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU-Institutionen.

Das Vorschlagsmonopol der Kommission mag in früheren Zeiten gerechtfertigt gewesen sein, als die Marktintegration im Mittelpunkt stand. Anscheinend hielten es die Verfasser der Römischen Verträge für weniger wahrscheinlich, dass die Kommission in Protektionismus verfallen würde als der Rat. Heute ist der Gemeinsame Markt so gut wie vollendet und fest verankert. Was nun auf der Tagesordnung der Kommission steht, ist die politische Einigung und die Wahrung des zentralistischen Besitzstandes. Hier erweist sich das Vorschlagsmonopol der Kommission als hochproblematisch. Es sollte abgeschafft werden – zumindest für all jene Gesetzgebungsakte, die nicht die Liberalisierung der Märkte bedrohen.

Zweitens hat die Kommission quasi-judikative Funktionen. So führt ihre Generaldirektion „Wettbewerb“ Untersuchungen gegen Unternehmen durch, die der geheimen Absprachen oder des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verdächtigt werden. Die Kommission darf ihre Büros durchsuchen lassen, Dokumente beschlagnahmen, einen Schuldspruch fällen und (beträchtliche) Strafen verhängen. Die endgültige Entscheidung liegt nicht bei der Generaldirektion „Wettbewerb“ oder dem für sie verantwortlichen Kommissar, sondern bei allen Kommissaren gemeinsam. Die meisten von ihnen sind aber Politiker und kei-

ne Experten für Wettbewerbspolitik – geschweige denn Experten für den vorliegenden Fall. Die Entscheidungen sollten von einem unabhängigen Gericht, einer unabhängigen Behörde oder einer Expertenkommission gefällt werden, wie es in den meisten Industrieländern der Fall ist.

Ein weiteres Beispiel für quasi-judikative Verfahren ist die sogenannte Antidumpingpolitik. Sie ist ganz ähnlich gelagert – außer dass sie fast immer für protektionistische Zwecke missbraucht wird. Wieder ist es die Kommission, die den Fall untersucht, ein Urteil fällt und dem ausländischen Exporteur einen Zoll oder einen Mindestpreis auferlegt. Antidumpingmaßnahmen können – wenn überhaupt – nur im Kontext der Wettbewerbspolitik gerechtfertigt werden: Ein ausländischer Exporteur könnte zeitweilig unter dem Selbstkostenpreis verkaufen, um im importierenden Land eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen (sogenanntes „räuberisches Dumping“). Dafür gibt es zwar keine Beispiele, aber ausschließen kann man diese Möglichkeit nicht. Dieses Argument setzt voraus, dass der ausländische Exporteur eine marktbeherrschende Stellung erlangt hat und diese missbraucht. Die Kommission wendet jedoch weder ihre eigenen Kriterien einer marktbeherrschenden Stellung noch die eines Missbrauchs auf ihre eigene Antidumpingpolitik an. Idealerweise sollte die Antidumpingpolitik einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde übertragen oder ganz abgeschafft werden.

Drittens tritt die Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin der Verträge als öffentlicher Ankläger auf. Erneut ist zu bezweifeln, ob das Gremium der Kommissare über die nötige Sachkenntnis und Legitimation verfügt. Stattdessen sollte ein separater und unabhängiger öffentlicher Ankläger die Mitgliedsstaaten vor Gericht bringen, die ihre Pflichten verletzen. Er oder sie sollte von denen ernannt werden, die die Verträge ratifiziert haben: von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten.

Wenn die Kommission ihre gesetzgebenden und quasi-judikativen Funktionen aufgeben würde, würde aus ihr eine echte Behörde werden – der nichtgewählte Arm der EU-Exekutive. Als solche sollte sie von gewählten Politikern kontrolliert werden – von den im Rat versammelten Ministern. Eine Behörde darf nicht unabhängig sein und sie darf nur exekutive Funktionen haben. Das Problem der funktionalen Gewaltenteilung stellt sich auch für das Europäische Parlament und den EuGH.

Das Europäische Parlament

Die EU-Parlamentarier haben ein ureigenes Interesse, die Politik auf EU-Ebene zu zentralisieren, denn jede Übertragung von Kompetenzen an die EU vergrößert ihre Macht. In diesem Punkt weichen ihre Präferenzen weit von denen der Bürger ab. Ein erstes Indiz ist die Tatsache, dass das Europäische Parlament regelmäßig für einen höheren Haushalt

stimmt, als der Rat vorgeschlagen hat. Das ist ungewöhnlich. Die nationalen Parlamente neigen dazu, die ihnen von ihrer Exekutive vorgelegten Haushaltsentwürfe zu kürzen. Ein weiteres Indiz liefern Meinungsumfragen. Tabelle 1 zeigt das Problem.

Tabelle 1

Bevorzugte Entscheidungsebene für die drei wichtigsten Themen in zehn EU-Mitgliedsstaat

Bevorzugte staatliche Ebene	Bürger	Abgeordnete der nationalen Parlamente	Abgeordnete des Europäischen Parlamentes
regional	12	7	3
national	45	48	43
EU	42	44	54

Quelle: Herrmann Schmitt, Jacques Thomassen, eds., *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press: Oxford 1999, Table 3.1.

Die Prozentsätze beziehen sich auf die Gesamtheit der Antworten.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die Abgeordneten der nationalen Parlamente und die Bürger wurden gefragt, welche Entscheidungsebene sie für verschiedene Politikbereiche bevorzugen: die EU-Ebene, die nationale oder die regionale Ebene. Die Prozentsätze beziehen sich auf die drei Themen, die die Bürger für die wichtigsten hielten. Die EU als Entscheidungsebene wird von 54% (einer Mehrheit) der EU-Parlamentarier, aber nur von 42% (einer Minderheit) der Bürger bevorzugt. Die Abgeordneten der nationalen Parlamente liegen mit 44% sehr viel näher bei den Bürgern als bei den EU-Parlamentariern, aber auch sie tendieren zur Zentralisierung. Deshalb gibt es triftige Gründe, in der Europapolitik Volksabstimmungen zu fordern.

Dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments zur Zentralisierung neigen, mag nicht nur auf ihr Eigeninteresse zurückzuführen sein. Hinzu kommt nämlich das Problem der „Selbstselektion“. Politiker versuchen, in das Parlament gewählt zu werden, das sie selbst bevorzugen. Es ist wahrscheinlicher, dass „Euromantiker“ für das Europäische Parlament kandidieren als Euroskeptiker. Was auch immer der Grund für den Hang zur Zentralisierung sein mag, das Europäische Parlament muss reformiert werden, damit seine Zentralisierungstendenz keinen Schaden anrichtet. Hier kann einmal mehr die Gewaltenteilung helfen. Das Europäische Parlament, wie wir es kennen, sollte sich die gesetzgebende Gewalt mit einer zweiten Kammer teilen, die sich aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammensetzt. Bis zur Einführung der Direktwahl im Jahr 1979 wurden ja

die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf diese Weise bestimmt. Die zweite Kammer wäre verantwortlich für den Teil der Gesetzgebung, der die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten betrifft. Die zweite Kammer würde selbst entscheiden, ob dies der Fall ist. Gesetzesentwürfe, mit denen sich die zweite Kammer nicht befassen will, würden an die erste Kammer gehen. Beide Kammern und der Rat hätten das Recht, Gesetzgebungsvorschläge einzubringen.

Die Abgeordneten der nationalen Parlamente in der zweiten Kammer hätten kein Eigeninteresse an der Zentralisierung auf EU-Ebene. Da sie gleichzeitig Abgeordnete ihrer nationalen Parlamente wären, würde es für sie keinen Machtgewinn bedeuten, wenn sie Gesetze zugunsten der Europäischen Union erließen. Gleichzeitig würden sie aber auch die nationale Gesetzgebung nicht bevorzugen. Jedoch könnte auch hier immer noch ein Problem der „Selbstselektion“ bestehen: Abgeordnete, die sich für die Europäische Union begeistern, werden sich eher auf EU-Angelegenheiten spezialisieren und versuchen, in die zweite EU-Kammer entsandt zu werden. Zur Vermeidung einer solchen „Selbstselektion“ sollten die Abgeordneten in ihrer Fraktion ausgelost werden. Die Bestimmung durch das Los ist ein gutes altes rechtsstaatliches Verfahren, das auf Stadtstaaten wie das antike Athen und das mittelalterliche Venedig zurückgeht.

Der Europäische Gerichtshof

Was den Europäischen Gerichtshof angeht, ist die Problematik ganz ähnlich gelagert. Unter den EuGH-Richtern wurden bisher keine Meinungsumfragen durchgeführt. Aber der Europäische Gerichtshof wird oft als „Motor“ der europäischen Integration bezeichnet. Er war sowohl bei der Marktintegration als auch bei der politischen Integration eine treibende Kraft. Von ihm stammen zum Beispiel die Doktrin vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die Doktrin der Direktwirkung, für die es in den europäischen Verträgen keine Grundlage gibt. Der EuGH wird immer häufiger wegen seines Hangs zur Zentralisierung kritisiert. Ein Gericht sollte kein politisches Programm propagieren – es sollte das Recht objektiv und unparteiisch auslegen.

Der Europäische Gerichtshof ist das oberste Gericht der Europäischen Union – quasi ein Verfassungsgericht. Seinen Hang zur Zentralisierung hat es mit den meisten nationalen Verfassungsgerichten gemein – vor allem in Bundesstaaten. In den frühen Jahren der Vereinigten Staaten von Amerika verhielt sich der Oberste Gerichtshof unter seinem Präsidenten John Marshall ganz ähnlich. Internationale Querschnittsanalysen zeigen, dass die Dauer des Bestehens des Verfassungsgerichts ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Zentralisierung der Staatsausgaben in Bundesstaaten ist.

Die Zentralisierungsneigung des Europäischen Gerichtshofs hat ganz ähnliche Ursachen wie die des Europäischen Parlaments. Wie dort mag auch beim Gerichtshof das Problem der „Selbstselektion“ eine Rolle spielen. Die Juristen, die für eine Berufung an den EuGH in Frage kommen, sind Europarechtler, die eher an Zentralisierung als an Subsidiarität glauben. Aus diesem Grund haben sie sich auf EU-Recht spezialisiert.

Außerdem haben die Richter des EuGH – wie die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und die Kommissare – ein ureigenes Interesse an einer Zentralisierung auf EU-Ebene, da diese ihren Einfluss und ihr Ansehen erhöht. Je größer die Machtbefugnisse der EU-Institutionen sind und je umfangreicher damit die EU-Gesetzgebung und -Verwaltung, desto bedeutender und interessanter sind die Fälle, über die die EuGH-Richter entscheiden können.

Wie kann man den Gerichtshof so reformieren, dass er seine Zentralisierungstendenz aufgibt? Die „Selbstselektion“ kann eingeschränkt werden, indem richterliche Erfahrung zur Bedingung gemacht wird. Nur eine kleine Minderheit der an den EuGH berufenen Richter hat zuvor in ihrem Heimatland ein Richteramt ausgeübt. Um die Auswahl noch weiter einzuschränken, sollten die Richter von den höchsten Gerichten der Mitgliedsstaaten bestellt werden – unter der Voraussetzung, dass sie schon vor ihrer Berufung an das nationale Verfassungsgericht als Richter tätig waren. Diese Reform würde auch die Integration von EU- und nationalem

Verfassungsrecht verbessern und die EuGH-Richter von der Exekutive, den Regierungen der Mitgliedsstaaten, unabhängig machen.

Das ureigene Interesse des Europäischen Gerichtshofs an einer Zentralisierung ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass er für zwei Aufgaben gleichzeitig zuständig ist: (i) für die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union und (ii) für die Auslegung des Rechts im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Union. Die Lösung besteht folglich darin, diese Aufgaben zu trennen und zwei Europäische Gerichte einzurichten: ein Gericht, das keine andere Aufgabe hat, als über Fälle zu entscheiden, die die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU betreffen – nennen wir es das Subsidiaritätsgericht –, und ein Gericht, das über alle anderen Fälle urteilt.

Der Vertrag von Lissabon (2007) enthält keine dieser Reformen. Aber er sieht die Einrichtung eines aus sieben Personen bestehenden Ausschusses vor – darunter mindestens ein Mitglied der höchsten nationalen Gerichte –, der eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für den Europäischen Gerichtshof abgeben soll (Artikel 255 AEUV). Dies würde nicht viel ändern. Aber es zeigt, dass die vielfältige Kritik am Europäischen Gerichtshof bei den Regierungen der Mitgliedsstaaten angekommen ist.

Die vertikale Gewaltenteilung

Die vertikale Gewaltenteilung erfordert eine klare Abgrenzung der Kompetenzen der EU und der Mitgliedsstaaten. Dies bedeutet erstens, dass gemeinsame Kompetenzen so weit wie möglich vermieden werden sollten. Was diesen Punkt angeht, scheitert der Vertrag von Lissabon kläglich. Zweitens darf die Kompetenzverteilung nicht „flexibel“ sein – es darf keine „Flexibilitätsklausel“ geben. Meiner Ansicht nach ist der gefährlichste Aspekt des Reformvertrages die neue „Flexibilitätsklausel“ (Art. 352 AEUV). Sie beginnt wie folgt:

1. „Erscheint ein Tätigwerden der Union *im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche* erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und *sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen*, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften [...]“
2. Die Kommission macht die nationalen Parlamente [...] auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf diesen Artikel stützen.“ (Kursivdruck hinzugefügt)

Man vergleiche dies mit der alten Ermächtigungsklausel (Art. 308 EGV):

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um *im Rahmen des Gemeinsamen Marktes* eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und *sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen*,[...]" (Kursivdruck hinzugefügt)

Die vorgeschlagene Neufassung hätte zur Folge, dass sämtliche Beschränkungen der EU-Machtbefugnisse in den verschiedenen EU-Politikbereichen gegen den Willen der Parlamente der Mitgliedsstaaten aufgehoben werden könnten. In der Vergangenheit wurde die Generalermächtigungsklausel sehr oft angewandt – mehr als dreißig Mal pro Jahr. Auch der juristische Dienst des Rates ist der Auffassung, dass sie sehr großzügig ausgelegt worden ist und auch auf Ziele und Absichten angewandt wurde, die gar nicht in Artikel 3 EGV – d.h. in der Aufzählung der 21 Tätigkeitsbereiche der EG – genannt werden. Solange die Klausel auf „den Gemeinsamen Markt“ begrenzt war, war ihr Ziel, mehr Marktintegration zuzulassen, d.h. nationale Barrieren zu beseitigen und die individuelle Freiheit und den Wettbewerb zu erhöhen. Im Gegensatz dazu würde die Neufassung der politischen Zentralisierung Tür und Tor öffnen. Sie würde den Wettbewerb zwischen den Staaten unterminieren und damit der Freiheit die politisch-ökonomische Grundlage entziehen.

Wie Subsidiarität und Wettbewerb in der Europäischen Union geschützt werden können

Peter Bernholz

Definition von und Gründe für Subsidiarität

Unter Subsidiarität verstehen wir die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die dem Wohl der Bürger entsprechende kleinstmögliche Gesellschaftsebene. Dies beinhaltet, dass so viele Entscheidungsbefugnisse wie möglich an Einzelpersonen sowie an Organisationen und Institutionen abgegeben werden. Alle Aufgaben, die auf der kleinstmöglichen Ebene nicht angemessen erledigt werden können, werden Kommunen wie Dörfern und Städten übertragen, oder – ähnlichen Kriterien folgend – Kantonen, Bundesländern oder Bundesstaaten, dann Nationalstaaten und erst als letzte verbleibende Ebene internationalen Föderationen wie der EU.

Es gibt mehrere Gründe für eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen gemäß des Subsidiaritätsprinzips:

- a. Je niedriger die Entscheidungsebene ist, umso bekannter sind die Interessen von Einzelpersonen und umso mehr können diese berücksichtigt werden.
- b. Je weniger Menschen am Entscheidungsprozess beteiligt sind, desto größer ist ihr Einfluss darauf, dass Ergebnisse erzielt werden, die ihre Interessen und ihre Situation widerspiegeln.
- c. Je dezentralisierter die Entscheidungsbefugnisse verteilt sind, desto effizienter und innovativer ist das System. Voraussetzung dafür ist ein fairer Wettbewerb sowie der Ausschluss von Externalitäten und erheblichen Skalen- oder Verbundeffekte. Wettbewerb kann jedoch zumindest zum Teil nur innerhalb eines gesetzlichen Rahmens gesichert werden, der auf einer höheren Ebene (z.B. durch Kartellbehörden und Gerichte) durchgesetzt wird. Es gilt auch zu beachten, dass jede kollektiv getroffene Entscheidung, z.B. durch das Mehrheitsstimmrecht, negative Externalitäten in Form von überstimmten Minderheiten beinhaltet.
- d. Die Wahrscheinlichkeit des Machtmissbrauchs ist geringer.

Was die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips betrifft, ergeben sich mehrere wichtige Fragen:

1. Wer sollte das Recht haben, verschiedenen Gesellschaftsebenen Entscheidungsbefugnisse zu übertragen und, falls notwendig, diese Befugnisse neu zuzuordnen? Es liegt auf der Hand, dass die Zuteilung dieser Befugnisse am Anfang durch eine Verfassung oder einen Vertrag geregelt werden muss. Aber selbst dann bleibt die Frage offen, wer das Recht haben sollte, die Befugnisse zu ändern und zu beurteilen, ob die Verfassung oder der Vertrag verletzt wurde.
2. Welche Externalitäten und Skalen- oder Verbundeffekte sollten bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an höhere politische Ebenen berücksichtigt werden, angesichts des Problems der geringeren Information und Effizienz, der negativen Externalitäten in Form von überstimmten Minderheiten und der Gefahr des Machtmissbrauchs auf höheren Ebenen?

Im vorliegenden Papier geht es ausschließlich um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die EU und ihre Mitgliedsstaaten. Dabei werden hauptsächlich die Regelungen zur Subsidiarität im Vertrag von Lissabon analysiert, die meiner Meinung nach recht unzulänglich sind, sowie jene, welche die Europäische Verfassungsgruppe (*European Constitutional Group*) vorschlägt.

Die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Regelungen zur Subsidiarität

Um eine freie, wirtschaftlich effiziente, innovative und daher wohlhabende Gesellschaft zu schaffen und zu erhalten, ist es von größter Wichtigkeit, die Zuständigkeit der Europäischen Union so weit wie möglich zu begrenzen. (Dasselbe Prinzip sollte natürlich auch bei Entscheidungen über die Zuständigkeiten von Mitgliedsstaaten gegenüber ihren Bürgern maßgeblich sein). Zwar muss die EU zweifellos dafür zuständig sein, alle dem freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr innerhalb der Union im Wege stehenden Hindernisse zu beseitigen sowie ihnen vorzubeugen. Auch europaweite Umweltprobleme müssen in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Aber es gibt keine Gründe für eine europäische Harmonisierung der Rentensysteme oder Steuern. Eine solche Begrenzung der Zuständigkeit der EU beinhaltet auch, dass ihre Institutionen, d.h. das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Europäische Gerichtshof kein Recht haben, ihren Zuständigkeitsbereich zu erweitern, und dass sie von geeigneten und unabhängigen Institutionen überwacht werden müssen. Denn es liegt auf der Hand, dass eine Ausweitung der Zuständigkeiten der Union im Allgemeinen von der Kommission, vom Europäischen Gerichtshof, vom Europäischen Parlament (zumindest von der im Vorschlag des Konvents vorgesehenen einen Kammer) und in vielen Fällen auch vom Rat befürwortet wird.

Wenn wir die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Vorschläge aus der Subsidiaritätsperspektive betrachten, können wir feststellen, dass der Vertrag der EU im Großen und Ganzen sinnvolle Entscheidungsbefugnisse überträgt, was ihre ausschließliche Zuständigkeit betrifft (AEUV, Artikel 3 (1)):

- a. Zollunion;
- b. Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln;
Währungspolitik für die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist;
- d. Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik;
- e. gemeinsame Handelspolitik.

In Artikel 3 (2) AEUV wird die ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss internationaler Übereinkünfte unter einigen einschränkenden Bedingungen eingeräumt. Jedoch fehlt selbst hier jegliche Regelung zur Verpflichtung der EU, auf so viel Freiheit wie möglich bezüglich des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs mit Drittstaaten hinzuarbeiten.

Das Subsidiaritätsprinzip ist eindeutig verletzt, wenn man den *Bereich der geteilten Zuständigkeit* betrachtet, d.h. den Bereich, in dem sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Union Gesetze erlassen können. Hier finden wir eine Menge von Bereichen, in denen die Union keine oder zumindest nur eine stark eingeschränkte Zuständigkeit haben sollte (AEUV, Ar-

tikel 4 (1)). Genannt werden Verkehr, Energie, Sozialpolitik, Umwelt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt.

Selbst wenn man der Tatsache zustimmen kann, dass die Union eine gewisse Rolle bei der Planung transkontinentaler Verkehrsnetze spielen sollte, warum sollte dies für den ganzen Verkehrsbereich gelten? Was die Sozialpolitik betrifft, ist es sicherlich notwendig, gemeinsame Regelungen zu schaffen, dahingehend, dass der Anspruch auf in einem Mitgliedsstaat erworbene Leistungen im Falle einer Übersiedlung in einen anderen Mitgliedsstaat erhalten bleibt. Denn anderenfalls würde der freie Personenverkehr behindert werden. Aber andere Regelungen, wie z.B. die, jedem Bürger einen Anspruch auf sämtliche Leistungen in dem Mitgliedsstaat zu gewähren, in den er oder sie gezogen ist, ohne dass er oder sie zuvor in diesem Staat angemessene Beiträge gezahlt hat, sind mehr als fragwürdig. Denn dies würde zu einem von jeder Motivation zu arbeiten unabhängigen Personenverkehr führen und damit zu einem (noch früheren) Zusammenbruch nationaler Sozialversicherungssysteme, wie z.B. der Rentenversicherungssysteme. Darüber hinaus würde es auch zu einer höheren Arbeitslosigkeit in Ländern mit höheren Sozialversicherungsstandards führen.

Was den Umweltschutz angeht, kann eine Rolle der Union nur dann gerechtfertigt werden, wenn es sich um Umweltprobleme europaweiter oder sogar globaler Art handelt. Und ein Eingreifen der Union im Bereich Verbraucherschutz

ist nur dann gerechtfertigt, wenn der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr behindert wird. Aber dies zählt bereits heute zu den Aufgaben des Europäischen Gerichtshofs und sollte auch weiterhin allein in seine Zuständigkeit fallen.

Und schließlich, warum sollte die EU für Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt zuständig sein, außer vielleicht, wenn es bedeutende Projekte von einer solchen Größenordnung gäbe, dass sie anderenfalls nicht finanziert, und nicht durch eine freie Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedsstaaten verwirklicht werden könnten.

Laut Art. 6 AEUV ist die EU zuständig für „die Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten in den Bereichen Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit.“ Diese Maßnahmen müssen europäische Ziele beinhalten. Aber es ist völlig unklar, warum diese Bereiche nicht in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, der Kommunen oder sogar der Bürger selbst fallen sollten und warum solche von der EU getroffenen Maßnahmen nicht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stehen würden.

Die vorgeschlagenen Regelungen bezüglich der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (AEUV, Titel X und XVIII) könnten sich ebenfalls als gefährlich erweisen. Dies gilt insbesondere für Paragraphen, die erstens

erklären, „die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik“; und zweitens, „die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten ergreifen.“ Im vollständigen Gegensatz zu diesen Vorschlägen erfordern die Prinzipien einer freien und produktiven Gesellschaft meiner Auffassung nach keine Harmonisierung nationaler Systeme, sondern einen Wettbewerb derselben. Ich bin davon überzeugt, dass ein solcher Wettbewerb viel eher zur Erreichung der Ziele einer hohen Beschäftigung und langfristig erhaltbarer Sozialversicherungssysteme führen würde. Mit Hilfe des Wettbewerbs zwischen den Systemen würde sich auch schnell zeigen, welche institutionellen Rahmenwerke zur Erreichung einer hohen Beschäftigung besser geeignet wären. Im Gegensatz dazu würde eine Koordinierung oder Harmonisierung der Sozialpolitik, z.B. gemäß der französischen oder deutschen Standards, katastrophale Folgen haben. Nehmen Sie als Beispiel die Festsetzung europäischer Mindestlöhne auf einem solchen Niveau. Dies würde zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit in den ärmeren Mitgliedsstaaten führen und damit zu einer starken Migration in reichere Länder, was deren Arbeitslosenquote und die Defizite der Arbeitslosenversicherung noch weiter erhöhen würde.

Dieses Bild von nur vage definierten und unangemessen hohen Zuständigkeiten der Europäischen Union, die dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, wird durch die Bestimmungen von Artikel 2 (2) noch gekrönt. Dort heißt es, dass in

allen Fällen geteilter Zuständigkeit die Mitgliedsstaaten ihre Zuständigkeit nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre nicht ausgeübt hat.

Lassen Sie uns zusammenfassen. Der Vertrag von Lissabon verletzt eindeutig das Subsidiaritätsprinzip, was die Aufteilung von Entscheidungsbefugnissen zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten angeht. Der Vertrag tut das, indem er einen unglaublich breitgefächerten Bereich geteilter Zuständigkeit festlegt, in dem die Mitgliedsstaaten darüber hinaus nur dann tätig werden können, wenn die EU das nicht tut.

Angesichts dieses düsteren Bildes können Verfechter des Vertrages aber argumentieren, dass das Subsidiaritätsprinzip durch andere im Vertrag enthaltene Bestimmungen geschützt wird. Und tatsächlich heißt es in Artikel 5 (3) EUV, dass die Union im Bereich der geteilten Zuständigkeit nur dann tätig wird, sofern und soweit die in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Darüber hinaus wenden die Organe der Union das Subsidiaritätsprinzip gemäß den im Protokoll enthaltenen Regelungen an.

Das Protokoll enthält folgende Regelungen: Jeder neu vorgeschlagene Entwurf eines europäischen Gesetzgebungsakts muss an die nationalen Parlamente weitergeleitet werden, zusammen mit einer Erklärung, warum er das

Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt und warum die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Unionsebene besser verwirklicht werden können. Wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente Argumente dafür liefert, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde, muss die Kommission prüfen, ob dies wirklich der Fall ist. Entscheidet sie, dass die Beschwerden nicht berechtigt sind, leitet sie den Entwurf an den Rat und das Europäische Parlament weiter. Diese verabschieden den Entwurf, wenn sie der Ansicht sind, dass keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vorliegt. In diesem Fall können die Mitgliedsstaaten oder ihre Parlamente Klage erheben, so dass der Europäische Gerichtshof letztendlich entscheidet, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde.

Dies sind die Kontrollen, die der Vertrag vorsieht, um zu gewährleisten, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt wird. Obwohl die Europäische Verfassungsgruppe anerkennt, dass die Regelungen zur Sicherstellung der Subsidiarität im Vergleich zum Status quo durch die im Vertrag enthaltene Bestimmungen ausgebaut wurden, sind sie noch immer beklagenswert unzulänglich. Denn sie räumen das Recht, zu entscheiden, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde, der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament sowie letztendlich dem Europäischen Gerichtshof ein, d.h. Organen der EU, die selbst daran interessiert sind, ihre Machtbefugnisse durch eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten zu vergrößern. Dies bedeutet, dass das institutionelle Rahmenwerk zum Schutz des Subsidiaritätsprinzips

nicht nur durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen im Bereich der geteilten Zuständigkeit verletzt wird, sondern auch durch den Aufbau des Monitoringprozesses.

Die Vorschläge der Europäischen Verfassungsgruppe zum Schutz der Subsidiarität

Nach der Ablehnung des Vorschlags für eine EU-Verfassung durch die Bürger Frankreichs und der Niederlande hat die Europäische Verfassungsgruppe den Regierungen der Mitgliedsstaaten einen überarbeiteten Vertrag mit ihren Vorschlägen zukommen lassen. In Artikel 6 (Umfang und Form der Gesetzgebung) dieses überarbeiteten Vertrages hat sie ihre Vorstellung einer geeigneten Übertragung von Entscheidungsbefugnissen gemäß des Subsidiaritätsprinzips beschrieben. Auf jeden Paragraphen folgt ein Kommentar. Lassen Sie mich diesen Artikel und die Kommentare zitieren:

*(i) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wird die Union in Fällen, in denen die betroffene Politik von einzelnen Mitgliedsstaaten oder kleinen Gruppen von Mitgliedsstaaten umgesetzt werden kann oder in denen Koordinierungsmaßnahmen genutzt werden können, die keine Verabschiedung von Unionsgesetzen erfordern, nicht gesetzgeberisch tätig.*¹*

1 *Übersetzung durch Ulrike Ruoff.

Dieser Artikel zur allgemeinen Abgrenzung von Befugnissen und Zuständigkeiten führt als Grundsatz ein, dass Entscheidungen auf möglichst niedriger Ebene und in rechtlich am wenigsten belastender Form der Gesetzgebung erfolgen sollen, einschließlich des Gebrauchs privater Marktlösungen.

*(ii) Die Gesetze der Union sehen allgemeine legislative Rahmenwerke vor, die den Mitgliedsstaaten die Wahl und die Form der Methoden zur Erzielung von Ergebnissen mit vergleichbarer Wirkung überlassen (Richtlinien). Die Union kann auch Maßnahmen erlassen, die unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten gelten (Verordnungen).**

Dies definiert die rechtlichen Instrumente der Union in Form der traditionellen Unterscheidung zwischen einer „Richtlinie“ und einer „Verordnung“.

*(iii) Die Gesetze der Union gelten ausschließlich für grenzüberschreitende Transaktionen zwischen Mitgliedsstaaten, räumen der gegenseitigen Anerkennung von Gesetzen in den Mitgliedsstaaten Priorität ein und haben im selben Bereich keinen Vorrang vor den Gesetzen der Mitgliedsstaaten, ausgenommen in hinsichtlich auswärtiger Handelspolitik vereinbarten Fragen.**

Diese Bestimmung schränkt die gesetzgebende Gewalt der Union ein, um der gesetzgebenden Kompetenz von Kommunen, Regionen und Mitgliedsstaaten einen allgemeinen Schutz einzuräumen. Diese können damit die Interessen ihrer Wähler widerspiegeln. Ein spezifischer Schutz folgt. Der

Begriff „grenzüberschreitende Transaktionen“ sollte dabei so verstanden werden, dass er z.B. auch auf Bereiche wie Einwanderung und Umweltverschmutzung anwendbar ist und nicht nur auf Waren und Dienstleistungen. Die Bestimmung schränkt die gesetzgebende Gewalt auf diese Weise ein, weil andere Kriterien zu vage sind, um rechtlichen Schutz gegen die Übertretung von Befugnissen zu gewährleisten (z.B., ob das Handeln in einem Mitgliedsstaat sich auf einen anderen „auswirkt“).

*(iv) Die Union hat keine Befugnisse, sich in die Vertragsfreiheit einzumischen, mit Ausnahme von den Wettbewerb einschränkenden Verträgen.**

Diese Bestimmung schränkt Unionsaktivitäten in besonderer Weise ein, um ein grundlegendes Marktprinzip zu schützen. Vor allem die Befugnis, Arbeitsmärkte zu regulieren oder zu deregulieren, soll bei den Mitgliedsstaaten liegen, um ihnen die größtmögliche Flexibilität bei der Erreichung von Vollbeschäftigung zu gewähren und ihnen zu erlauben, aus *best practice* zu lernen.

*(v) Fragen, welche die Steuersysteme der Mitgliedsstaaten oder die Sätze betreffen, zu denen Steuern erhoben werden, werden von jedem Mitgliedsstaat selbst und nicht von der Union oder ihren Institutionen entschieden.**

Dies bedeutet, dass die Steuern in jedem Mitgliedsstaat Wählerinteressen widerspiegeln. Damit wird verhindert,

dass übergeordnete Steuerzuständigkeiten Druck auf untergeordnete Steuerzuständigkeiten ausüben, ihre Steuersätze anzuheben. Diese Bestimmung hindert die Regierungen der Mitgliedsstaaten auch daran, einhellig ein Steuerkartell auf Kosten der Bürger zu bilden. Geheime Steuerabsprachen erhöhen die Kosten der Bürger für legale Steuervermeidung und dadurch das durchschnittliche Steuerniveau.

(vi) In Fällen, in denen Unionsgesetze vorgesehen sind, werden diese gemäß folgender Verfahren vorbereitet und umgesetzt:

- Jedes vorgeschlagene Gesetz mit bedeutenden wirtschaftlichen Auswirkungen (einschließlich der als Teil eines internationalen Vertrages oder einer internationalen Verpflichtung vorgesehenen Gesetze) muss begründet werden durch eine Einschätzung seiner Auswirkungen und einer Rechtfertigung, inwiefern Unionsrecht anderen Methoden zur Erreichung vergleichbarer Resultate einschließlich Marktlösungen vorgezogen werden muss .*
- Die Einschätzungen müssen rechtzeitig für eine unabhängige Peer-Review sowie eine demokratische Kontrolle öffentlich zugänglich gemacht werden.*
- Die Annahmen, auf denen die Einschätzungen beruhen, müssen ebenfalls veröffentlicht werden, damit die Einschätzungen im Kontrollprozess nachvollzogen werden können.*

Die Bestimmung zur Verhinderung geheimer Steuerabsprachen hat auch zur Folge, dass es in diesem Bereich zu einem Wettbewerb zwischen den Systemen kommen kann, der laut empirischer Studien zu einer effizienteren Verteilung öffentlicher Ressourcen führt. Eine weitere Schutzmaßnah-

me gegen eine immer stärker werdende Zentralisierung, wie sie traditionell in allen Bundesstaaten zu beobachten ist, ist der Vorschlag, keine europäischen Steuern zu genehmigen (Artikel 8, II).

Zum Schluss müssen wir die Frage erörtern, was die Europäische Verfassungsgruppe vorschlägt, um die immer gegenwärtigen sowie möglicherweise schleichenden und verborgenen Tendenzen zu einer Ausweitung der Zuständigkeiten der EU einzuschränken. Dies ist besonders wichtig, weil die in Artikel 6 enthaltenen Regelungen notgedrungen nicht sehr spezifisch sind. Neben der Ablehnung europäischer Steuern sind zwei institutionelle Vorschläge gemacht worden.

Der erste ist die Schaffung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament, der Kammer der Parlamentarier (Artikel 4). Diese Kammer besteht aus durch das Los bestimmten Abgeordneten der nationalen Parlamente. Sie hat die Befugnis, Gesetze zu blockieren. Da sich diese Kammer aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammensetzt, wird erwartet, dass sie dieses Recht dazu nutzt, Gesetze, die eine ungerechtfertigte, das Subsidiaritätsprinzip verletzende Ausweitung der Zuständigkeiten der EU vorsehen, zu verhindern.

Der zweite Vorschlag zum Schutze des Subsidiaritätsprinzips ist die Einrichtung eines Europäischen Kompetenzgerichtshofes (*Court of Review*), der alle möglicherweise die Ab-

grenzung von Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten betreffenden Fälle (Artikel 6) zu entscheiden hat. Es besteht aus Richtern, die von den höchsten Gerichten der Mitgliedsstaaten für einen Zeitraum von höchstens sechs Jahren ernannt werden.

An diesem Gericht kann nur Richter werden, wer gleichzeitig Richter am obersten Gericht eines der Mitgliedsstaaten ist. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Richter die zu entscheidenden Fälle aus der Perspektive der Mitgliedsstaaten betrachten. Um darüber hinaus, so weit möglich, jede Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu entdecken, wird der Vorschlag gemacht, dass jeder Bürger, jeder Mitgliedsstaat und jede Institution der Union vor diesem Gericht einen Fall einbringen oder um eine Vorabentscheidung in einem konkreten Fall ersuchen kann. Das Gericht hat das Recht zu entscheiden, ob es einen Fall oder ein Ersuchen um eine Vorabentscheidung akzeptiert.

Für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Christian Kirchner

Einführung

Der Versuch, die Integration in Europa über einen Europäischen Verfassungsvertrag voranzutreiben, ist im Jahre 2005 mit der Ablehnung dieses Vertrages in Frankreich und den Niederlanden gescheitert. Der Vertrag hatte die ehrgeizige Zielsetzung, die der Europäische Rat auf seiner Tagung am 14./15. Dezember 2001 in Laeken definiert hatte, nämlich mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz, weitgehend verfehlt.¹ Der Versuch, diesen Vertrag durch kleinere kosmetische Abänderungen in Gestalt des Vertrages von Lissabon zu retten, scheiterte erst einmal an einem irischen Referendum. Ob in einem zweiten Referendum die Iren anders entscheiden werden, steht in den Sternen. Manche er-

1 So Kirchner, Christian (2003): Zehn Fragen an eine europäische Verfassung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. November 2003, S. 11.

klären deshalb den Lissabon-Vertrag schlicht für tot.² Aber auch, wenn man diese Auffassung nicht teilt, sollte nach einer gangbaren Alternative zum Lissabon-Vertrag gesucht werden. Ein alternatives Konzept sollte auf der einen Seite künftige Erweiterungen der Union ermöglichen und zugleich bezüglich der Tiefe der Integration eine Lösung finden, die von allen Mitgliedstaaten – auch den möglicherweise neu aufzunehmenden – akzeptiert werden kann.

Der Ist-Zustand der europäischen Integration als Ausgangspunkt für die Suche nach einem neuen Integrationskonzept

Die Europäische Union beruht auf den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften, der Einheitlichen Europäischen Akte und den Unionsverträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Sie bilden das rechtliche Fundament der Union. Allein damit ist noch nicht viel gewonnen. Zwei Fragen sind zu beantworten: (1) Handelt es sich bei der Europäischen Union um einen Staatenbund oder um einen Bundesstaat? (2) Gibt es ein Endziel der Integration, wie etwa die „Vereinigten Staaten von Europa“³ nach dem Vorbild der „Vereinigten Staaten von Amerika“?

2 *The Economist*: „Just bury it“/„Ireland’s voters speak“, 21.-27. Juni 2008, S. 15/41f..

3 Vgl. Verhofstadt, Guy (2006): *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Eupen/Belgien.

Für die Klassifizierung der Europäischen Union als Staatenbund sprechen zum einen die Tatsache, dass die Union auf völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten beruht und dass die Mitgliedstaaten über den Rat einen erheblichen Einfluss auf die Sekundärgesetzgebung ausüben. Für ihre Klassifizierung als Bundesstaat spricht, dass das Europäische Parlament als Vertretungsorgan der Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben kann. Allerdings werden die Abgeordneten des Parlaments nicht auf einheitlichen europäischen Listen gewählt, sondern auf nationalen Listen. Das spricht gegen den Bundesstaat. Die Europäische Union ist im gegenwärtigen Zustand also eine Gemengelage verschiedener staatenbundlicher und bundesstaatlicher Elemente. Am besten kann sie als „Staatenverbund“ gekennzeichnet werden.

Die Frage nach dem Ziel der Integration (finality) lässt sich der gegenwärtigen Rechtslage der Union nicht entnehmen. Auf der einen Seite gibt es Beteuerungen, eine immer tiefere Integration anzustreben,⁴ vielleicht mit dem Endziel der „Vereinigten Staaten von Europa“. Zugleich zeigen sich aber die massiven Schwierigkeiten im tatsächlichen Integrationsprozess. Jedenfalls ist in Rechnung zu stellen, dass Europa – im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten von Amerika –

4 In der Präambel des EG-Vertrages ist vom Willen die Rede, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen.

durch die Vielfalt seiner Sprachen, Kulturen und Zivilisationen geprägt ist,⁵ die nur eine „Einheit in Vielheit“⁶ erlauben. Eine solche Formulierung lässt das endgültig anzustrebende Ziel offen. Der europäische Integrationsvorgang ist ein Prozess, bei dem das Ende eben nicht definiert ist. Es ist dann weder die Klassifizierung als Bundesstaat oder Staatenbund, noch die Kennzeichnung als Staatenverbund von Interesse, sondern die spezifische Art der vertikalen Gewaltentrennung.

Vertikale Gewaltentrennung in föderalen Staaten und Staatenbünden

Für die vertikale Gewaltentrennung in föderalen Staaten oder Staatenbünden gilt es, die Frage zu beantworten, welche Kompetenzen auf welcher Ebene angesiedelt werden sollen. Werden Kompetenzen der unteren Ebene zugeordnet, kommt es zu Größenvorteilen. Es können Kosten von Transaktionen zwischen den Gliedstaaten reduziert werden. Auf der anderen Seite werden die Entscheidungen näher am Bürger getroffen. Im Bundesstaat liegt die Entscheidung, wo

5 Zur Vielfalt in Europa und Europas siehe: Jones, Eric L. (1991): *Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens*, übersetzt von Monika Streissler, Tübingen; Holtmann, Dieter/Riemer, Peter (Hg.) (2001): *Europa: Einheit und Vielfalt : eine interdisziplinäre Betrachtung*, Münster/Westf. u.a..

6 Vgl Jung, Matthias (2008): *Einheit in Vielheit?: Europas kulturelle Identität als Forschungsaufgabe*, Berlin.

Kompetenzen angeordnet werden sollen, bei der höheren Ebene (Kompetenz-Kompetenz), im Staatenbund ist es Sache der Gliederungen der unteren Ebene, welche Kompetenzen an die höhere Ebene abgegeben werden sollen. Dies geschieht in der Regel in Gestalt eines enumerativen Kompetenzkatalogs. Im Staatenbund liegt die Souveränität (im völkerrechtlichen Sinne) auf der unteren, im Bundesstaat auf der oberen Ebene.

Da im Staatenbund die Souveränität bei den Gliederungen der unteren Ebene liegt, erfolgt die Kompetenzverlagerung durch völkerrechtliche Verträge. Für solche Verträge gilt die Einstimmigkeitsregel. Soweit die Übertragung weiterer Kompetenzen auf die obere Ebene durch völkerrechtliche Verträge geschieht, bedürfen diese in der Regel der Ratifizierung in den vertragschließenden Staaten.

In der Europäischen Union sind die Kompetenzen der Union von Mitgliedstaaten nach dem Enumerativprinzip übertragen worden.⁷ Es gibt keine Kompetenz-Kompetenz.⁸ Da es hier um eine Auslegung des existierenden Primärrechts geht, liegt die Letztentscheidung beim Europäischen Gerichtshof. In der Europäischen Union verbleibt die Souveränität bei den Mitgliedstaaten. Es sind diese Konstruktionselemente

7 Vgl. Kirchner, Christian (1997): Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution, in: *Constitutional Political Economy*, Bd. 8, S. 71-87.

8 Vgl. Pechstein, Matthias/König, Christian (2000): *Die Europäische Union*, 3. Aufl., Tübingen, S. 293.

der Union, die im Zweifelsfalle auf einen Staatenbund und gegen einen Bundesstaat schließen lassen.

Das Dilemma der Gleichzeitigkeit von Vertiefung und Erweiterung

Die offene Zielsetzung der europäischen Integration hat dazu geführt, dass zwei Entwicklungen in der Vergangenheit parallel gelaufen sind: Vertiefung und Erweiterung.⁹ Geht man von einer gegebenen Zahl von Mitgliedstaaten aus, die Erfahrungen mit der Integration machen, etwa der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes, so setzt ein Lernprozess ein. Die betreffenden Staaten machen Erfahrungen mit dem Stand der Integration. Sind diese Erfahrungen positiv, so werden sie beschließen, die Integration zu vertiefen und weitere Kompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen.

Wird nun dieser Vertiefungsprozess durch einen der Erweiterung überlagert, werden also parallel zur Vertiefung weitere Mitglieder in die Union aufgenommen, so ändert sich das Bild der Lage. „Die alten Mitgliedstaaten“ haben Erfahrungen

9 Vgl. Faber, Anne (2007): Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration 2*; Guérot, Ulrike (2004): *The European Paradox: Widening and Deepening in the European Union*, The Brookings Institution, U.S.-Europe Analysis Series, Quelle:
>http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2004/06europe_guerot/guerot20040601.pdf<.

mit der Integration in ihrem Kreis gesammelt. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten führt in der Regel zu einer größeren Kluft zwischen industriell weiter entwickelten, reicheren und weniger entwickelten, ärmeren Mitgliedstaaten. Damit verändert sich der Charakter der Integration. Die alten Mitgliedstaaten können davon ausgehen, dass dann, wenn sie das zwischen ihnen konsentrierte Integrationsniveau auch für die neuen Mitglieder verbindlich machen können, die Wettbewerbsfähigkeit der letzteren sinkt, wenn diese gerade auf eine geringere Regulierungsdichte zurückzuführen war. Ökonomisch nennt man dies RRC (*raise your rivals' cost*). Bei der Kandidatur um die Mitgliedschaft werden die Kandidaten diesen Preis in ihre Kosten-Nutzen-Abwägung der Mitgliedschaft einbeziehen. Eine vertiefte Integration wirkt sich also unterschiedlich für verschiedene Gruppen von Mitgliedstaaten aus. Es bestehen Wechselwirkungen zwischen Vertiefung und Erweiterung.

Zwischenfazit

Die traditionelle Analyse der Kompetenzverteilung in vertikal gegliederten Staaten oder Staatenbünden und des Dilemmas zwischen Vertiefung und Erweiterung hat aufgezeigt, dass es jeweils Vor- und Nachteile der Kompetenzverteilung gibt und dass ein zunehmender Vertiefungsprozess sich mit einem Erweiterungsprozess nicht unbedingt verträgt. Aus der traditionellen Analyse lassen sich aber keine Empfehlungen für den Vertiefungsprozess

ableiten und erst recht keine für die Zuordnung von Vertiefung und Erweiterung. Es soll deshalb ein wissenschaftlicher Ansatz eingeführt werden, mit dessen Hilfe diese Fragen in Angriff genommen werden können.

Der konstitutionenökonomische Ansatz zur Entwicklung eines modifizierten Integrationskonzepts

Die Konstitutionenökonomik¹⁰, eine Unterdisziplin der Institutionenökonomik¹¹, befasst sich aus ökonomischer Perspektive mit Verfassungsproblemen. Dazu gehören auch Fragen der vertikalen Kompetenzverteilung.¹²

Verfassungen können als rechtliche Regelwerke gesehen werden, in denen Akteure die für ihr Zusammenwirken we-

10 Vgl. Buchanan, James M. (1990): The Domain of Constitutional Economics, in: *Constitutional Political Economy*, Bd. 1, S. 1- 18; Voigt, Stefan (1994): Die kontraktororientierte Theorie der Verfassung: Bemerkungen zum Ansatz Buchanans, in: *Homo Oeconomicus*, Bd. XI Nr. 2, S. 173-209; Schmidtchen, Dieter/Cooter, Robert (Hg.) (1997): *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham.

11 Vgl. für viele: Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (2003): *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen; Voigt, Stefan (2002): *Institutionenökonomik*, Tübingen.

12 Vgl. Schmidtchen, Dieter/Cooter, Robert (Hg.) (1997): *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham; Kirchner, Christian (1997): Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution, in: *Constitutional Political Economy*, Bd. 8, S. 71-87.

sentlichen Regelungen fixieren. Handelt es sich bei diesen Regelungen um generell abstrakte, sanktionsbewehrte Regelungen, so sind dies im Sinne der Neuen Institutionenökonomik „Institutionen“.¹³ In der Konstitutionenökonomik geht es darum, die Wirkungsweise und Entstehung (zusammen mit der Veränderung) von Verfassungen zu analysieren (positiver konstitutionenökonomischer Ansatz) und Vorschläge für ihre Ausgestaltung zu machen (normativer konstitutionenökonomischer Ansatz). Aus der Perspektive solcher Institutionen wie Eigentumsrechte, zivilrechtliche Haftung und Vertrag handelt es sich um Meta-Institutionen.

Als Unterdisziplin der Neuen Institutionenökonomik arbeitet die Konstitutionenökonomik mit der Annahme beschränkter Rationalität, der Annahme systematisch unvollständiger Information und der Annahme positiver Transaktionskosten. Hinzu kommen die Annahmen der traditionellen ökonomischen Theorie: Ressourcenknappheit und methodologischer Individualismus. Untersucht man also mit Hilfe des konstitutionenökonomischen Ansatzes die Meta-Institution „Verfassung“ und fragt nach der Wirkung von Kompetenzverteilungen, wird man von zwei Aspekten ausgehen müssen: Erstens handeln nicht Staaten, sondern politische Entscheidungsträger für die Staaten, und zweitens handeln diese eigennutzorientiert und (beschränkt) rational. Aus der Institutionenökonomik kann die Theorie unvollständiger Ver-

13 Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (2003): *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen.

träge¹⁴ sowie die Prinzipal-Agent-Theorie¹⁵ in den konstitutionenökonomischen Ansatz übernommen werden.

Das bedeutet, dass zwischen den Bürgern einer staatlichen oder supranationalen Einheit unvollständige Verträge mit politischen Entscheidungsträgern geschlossen werden, in denen die Bürger an die Entscheidungsträger gewisse Kompetenzen delegieren und sich zugleich Informations- und Kontrollrechte vorbehalten. Sie stehen dann im Verhältnis zu den politischen Entscheidungsträgern in einem Prinzipal-Agent-Verhältnis. Die Bürger sind die Prinzipale, die politischen Entscheidungsträger die Agenten. Die Agenten verfügen gegenüber den Prinzipalen über systematische Informationsvorteile. Da davon ausgegangen wird, dass die Agenten ihren eigenen Präferenzen entsprechend handeln, werden die Prinzipale, wenn sie die Agenten dazu bringen wollen, die Präferenzen der Prinzipale zu befolgen, entsprechende Anreiz- und Kontrollsysteme einrichten. Dies ist mit Kosten verbunden, sogenannten Agenturkosten. Zugleich müssen die Prinzipale davon ausgehen, dass die Agenten auch dann, wenn solche Anreiz- und Kontrollsysteme eingerichtet worden sind und auch Wirkungen zeitigen, die Ent-

14 Vgl. Hart, Oliver D./Moore, John H. (1999): Foundations of Incomplete Contracts, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 66, S. 115-138; Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (2003): *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen, S. 269-276.

15 Vgl. Arrow, Kenneth J. (1985): The Economics of Agency, in: Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J. (Hrsg.): *Principles and Agents: The Structure of Business*, Cambridge/Mass., S. 37-61; Rudolf/Furubotn, Eirik (2003): *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen, S. 224 -263.

scheidungen der politischen Entscheidungsträger nie völlig den Präferenzen der Prinzipale entsprechen werden. Aus Sicht der Prinzipale kommt es zu „Präferenzkosten“. Diese sind die Kosten für die Prinzipale, die sich daraus ableiten, dass trotz der Anreize und der Kontrollen Entscheidungen getroffen werden, die nicht den Präferenzen der Prinzipale entsprechen. Präferenzkosten können sich auch daraus ableiten, dass kraft einer Mehrheitsregel Entscheidungen getroffen werden, die nicht den Präferenzen der Mitglieder der unterlegenen Minderheit entsprechen. Die Präferenzkosten wären dann Null, wenn nur einstimmige Entscheidungen getroffen würden. Das hätte aber zur Konsequenz, dass die Entscheidungskosten stark ansteigen würden. Insgesamt geht es beim konstitutionenökonomischen Ansatz also um drei Kostenkategorien: (1) Entscheidungskosten, (2) Kosten für die Einrichtung des Anreiz- und Kontrollsystems einschließlich der Kosten der Verwendung dieses Systems (Agenturkosten), und (3) Präferenzkosten.

Die Konstitutionenökonomik untersucht in ihrer positiven Variante die Wirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungen von Verfassungen auf die drei genannten Kostenkategorien. Damit leistet sie einen Beitrag zur Bewertung von Verfassungen und legt das Fundament für Gestaltungsvorschläge. Dann geht es um Fragestellungen, die auf verschiedene Regelungsfelder von Verfassungen zielen. Es lassen sich etwa die Wirkungen von Mehrheitsregelungen analysieren, die Wirkung horizontaler Kompetenzverteilungen zwischen den

Gewalten „Legislative“, „Exekutive“ und „Judikative“, aber auch Fragen der vertikalen Gewaltentrennung.

Der Integrationsprozess aus konstitutionen-ökonomischer Perspektive

Aus der Perspektive der Konstitutionenökonomik stellt sich die Integration in der Europäischen Union als ein Prozess dar, in dem die Bürger der Mitgliedstaaten zu verschiedenen Zeitpunkten zu entscheiden haben, welcher Grad an Integration aus ihrer Sicht optimal ist. Der Kosten-Nutzen-Kalkül dieser Prinzipale sieht wie folgt aus: Auf der Nutzenseite stehen die erzielten Größenvorteile, die Reduktion von Transaktionskosten und die Verminderung externer Effekte. Auf der Kostenseite sind erhöhte Entscheidungskosten, Agenturkosten und Präferenzkosten anzusetzen. Eine vertiefte Integration bringt insbesondere erhöhte Kosten dieser drei Kostenkategorien mit sich.

Mit zunehmender Expansion der Union steigen die Heterogenität und damit die Präferenzkosten. Die Balance zwischen Kosten und Nutzen einer weiter voranschreitenden Integration verschiebt sich damit: Den sinkenden Nutzen stehen erhöhte Kosten gegenüber. Was im Vorabschnitt intuitiv als Dilemma zwischen Vertiefung und Erweiterung gesehen worden war, lässt sich jetzt in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse genauer bestimmen. Der entscheidende Unterschied zwischen einer traditionellen Analyse, in der die

Staaten als handelnde Akteure auftreten, und dem konstitutionenökonomischen Ansatz besteht darin, dass im Letzteren konsequent auf die Interessen der Bürger, nämlich der Prinzipale, abgestellt wird. Der Prozess der Vertiefung und Erweiterung wird also daraufhin getestet, wie er sich auf die Interessen der Bürger auswirkt. Das Dilemma von gleichzeitiger Vertiefung und Erweiterung besteht dann darin, dass die Integrationsvorteile mit zunehmender erweiterungsbedingter Heterogenität sinken.

Unterschiedliche Integrationspräferenzen und Integrationsgeschwindigkeiten

Entscheidend ist, dass sich die Kosten-Nutzen-Kalküle für Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten (oder Staaten, die einen Beitritt zur Europäischen Union erwägen) unterschiedlich darstellen. So bedeutet etwa die Übernahme einer höheren Regulierungsdichte als Folge einer Integrationsvertiefung für Bürger aus einem Land mit zuvor geringerer Regulierungsdichte einen Nachteil, den man mit dem RRC-Paradigma erfassen kann. Zugleich mag die Regulierungsdichte einer vertieften Integration für Staaten mit einem vergleichbaren Industrialisierungs- und Entwicklungsniveau sehr wohl vorteilhaft sein. Es zeichnen sich also unterschiedliche Integrationspräferenzen ab. Dem ist Rechnung zu tragen, will man das Projekt „europäische Integration“ für die Bürger attraktiv und damit zustimmungsfähig machen. Dies kann dergestalt geschehen, dass Wahlmöglichkeiten – also

Optionen – in Bezug auf den gewünschten Grad von Integration angeboten werden.

War die Stärke der alten Europäischen Gemeinschaft die vergleichsweise hohe Homogenität von Präferenzen, Entwicklungs- und Regulierungsniveau der Mitgliedstaaten, so hat sich dies spätestens seit der Süderweiterung der Gemeinschaft geändert. Heute ist die Heterogenität in den drei Bereichen unübersehbar. Das lässt den Rückschluss zu, dass eine einheitliche Integrationstiefe heute nicht mehr sinnvoll ist. Es sollten also Wahlmöglichkeiten bezüglich des gewünschten Integrationsgrades gegeben werden. Es sollten verschiedene Geschwindigkeiten der Integration ermöglicht werden. Das ist ein Gedanke, der im europäischen Integrationsprozess keineswegs neu ist.¹⁶ Beispiele für

16 Dahrendorf, Ralf (1973): *Plädoyer für die Europäische Union*, München/Zürich, S. 83 f.; Scharrer, Hans-Eckart (1984): Abgestufte Integration – Ein Einführung, in: Grabitz, Eberhard (Hg.): *Herabgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*; aus der neueren Diskussion für viele: Becker, Ulrich (1998): Differenzierung der Rechtseinheit durch Abgestufte Integration, in: *Europarecht*, Beilage 1/1998, S. 29-57; Dehousse, Franklin/Coussens, Walter (2003): Flexible Integration: What could be the potential applications?, in: *Studia Diplomatica- The Hopes and Limits of Flexible Integration in the Future Europe*, Nr.4, S. 5-67; Martenczuk, Bernd (2000): Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union, in: *Europarecht*, 35. Jg., S. 351-364; Müller-Graff, Peter-Christian (2007): 'Differenzierte Integration': Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, in: *Integration*, 30. Jg., S.129-139; Janning, Josef (2008): *Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten*, Bertelsmann-Stiftung, Quelle: >http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_14403__2.pdf<.

unterschiedliche Geschwindigkeiten sind etwa das Schengen-Abkommen und die Europäische Währungsunion.¹⁷ Hier ist nicht jeder Mitgliedstaat an allen Integrationsschritten beteiligt. Es können damit die spezifischen Präferenzen und nationalen Rahmenbedingungen zum Tragen kommen. Diese Art der Konstruktion des Integrationskonzepts wird auch als asymmetrische oder variable Geometrie bezeichnet. Auch im Welthandelsabkommen, im Rahmen der WTO, gibt es ein vergleichbares Konzept, nämlich mit der Unterscheidung zwischen multilateralen und plurilateralen Verträgen. An den Ersteren sind alle WTO-Mitglieder beteiligt, an den Zweiten nur die Mitgliedstaaten, die für diesen Vertrag optieren. Ein Beispiel ist das Abkommen über das öffentliche Auftragswesen (*Agreement on Government Procurement*, GPA).

In einem Konzept unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten sind den Mitgliedstaaten Integrationsoptionen anzubieten. Die Option einer vertieften Integration, die einem verschlankten Konzept des Lissabon-Vertrages entspräche, stünde dann neben einer weniger weitgehenden Integration, die sich auf den Kern der Integration für die Bildung eines Staatenverbundes mit einem einheitlichen Binnenmarkt beschränken würde. In dieser Kernverfassung wäre eine Reihe von Politikbereichen nicht vergemeinschaftet. Diese fielen also in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Unter anderem

17 Vgl. dazu Weber, Albrecht (1997): Die Währungsunion - Modell für ein Europa mehrerer Geschwindigkeiten?, in: Weber, Albrecht (Hg.): *Währung und Wirtschaft – Das Geld im Recht* (Festschrift zum 70. Geburtstag von Hugo J. Hahn), Baden-Baden, S. 273-283.

ist in der europäischen Währungsunion mit einem solchen Konzept bereits Erfahrung gesammelt worden. Es muss nicht Neuland betreten werden. In der Ökonomik werden solche Probleme etwa im Kontext optimaler Währungsräume erörtert.

Gegen Konzeptionen unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten könnten rechtliche Argumente ins Spiel gebracht werden. Es könnte darauf verwiesen werden, dass die Organe der Union – wie das Parlament und der Ministerrat – dann nicht mehr für alle Mitgliedstaaten in allen Fragen zuständig sein könnten. Eben diese Probleme lassen sich aber – wie es das Schengen-Abkommen und die Europäische Währungsunion zeigen – dadurch lösen, dass nur die jeweiligen Mitgliedstaaten Stimmrecht haben, die die betreffenden Kompetenzen auf die Europäische Union übertragen haben. Optiert ein Mitgliedstaat aus einer bestimmten Integrationsstufe heraus, so gehen die betreffenden Kompetenzen wieder auf diesen Staat über. Zugleich verliert er seine Mitspracherechte auf der Ebene der Europäischen Union. Die europäischen Gerichte, also das Gericht erster Instanz und der Europäische Gerichtshof, behalten grundsätzlich ihre Allzuständigkeit, allerdings in den jeweiligen Grenzen der Kompetenzverteilung. Wird über Bereiche entschieden, in denen ein Mitgliedstaat herausoptiert hat, haben die von diesem Staat bestellten Richter kein Mitentscheidungsrecht.

Die praktische Umsetzung des Konzepts unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten könnte dann wie folgt ausse-

hen: In einem ersten Schritt haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die anzubietenden Integrationsoptionen zu einigen. Das wäre Aufgabe eines modifizierten Lissabon-Vertrages. Es ist dann Sache der jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene zu bestimmen, welche Integrationsoption aus Sicht der Bürger des Landes gewählt werden sollte. Es könnte etwa vorab ein Parlamentsbeschluss oder ein Referendum zur Klärung dieser Frage eingesetzt werden. Sodann erfolgt die Zustimmung zum Lissabon-Vertrag durch die Regierung in der gewünschten Integrationsvariante. Die darauf folgende Ratifizierung betrifft dann genau diese Variante. Damit erhöht sich die Zustimmungsfähigkeit des Vertrages durch alle Mitgliedstaaten signifikant. Zugleich wäre gewährleistet, dass die Bürger den jeweils aus ihrer Sicht optimalen Grad an Integration wählen könnten. Dies kann sich im Zeitablauf ändern. Die Lernprozesse verlaufen jetzt in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Es kann aber durchaus davon ausgegangen werden, dass sich die Integration insgesamt vertieft, wenn die Vorteile einer vertieften Integration für die Bürger aller Mitgliedstaaten sichtbar werden. Es wird also auf einen Prozess, nicht auf punktuelle Entscheidungen, gesetzt.

Ausblick

Der europäische Integrationsprozess ist ein Lernprozess. Er sollte deshalb auch in dem Maße vorangetrieben werden, wie er von den Bürgern der Mitgliedstaaten gebilligt wird.

Dabei ist den unterschiedlichen Lernerfahrungen Rechnung zu tragen. Es gilt das Prinzip des offenen Integrationsprozesses. Entscheidend ist im Konzept der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten aber, dass es die Bürger Europas sind, die jeweils im Lichte der gesammelten Erfahrungen entscheiden, wie der Integrationsprozess vorangetrieben wird.

Dann lässt sich die Brücke zwischen Integration und Erweiterung wie folgt schlagen. Die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates ist sowohl aus dem Blickwinkel der Bürger der „alten Mitgliedstaaten“ zu sehen, wie auch aus der Perspektive der Bürger des Aufnahmekandidaten. So haben im ersten Schritt die Bürger der alten Staaten zu entscheiden, welche Integrationstiefe dem Aufnahmekandidaten anzubieten ist. Dann können die Bürger dieses Staates entscheiden, ob sie diese Integrationstiefe präferieren. Tun sie dies, kann die Aufnahme durch einen völkerrechtlichen Vertrag, dem sowohl die „alten Mitgliedstaaten“ wie der Kandidat zustimmen, bewirkt werden. Da die Integrationspräferenzen bereits Gegenstand des Aufnahmeverfahrens gewesen sind, sinkt die Gefahr, dass die Aufnahme an der erforderlichen Ratifizierung durch alle Staaten scheitert.

Das Konzept der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten erscheint geeignet, das Dilemma einer Wahl zwischen Vertiefung und Erweiterung zu lösen. Zugleich ist dieses Konzept bürgernah. Die demokratische Legitimation des europäischen Einigungsprozesses wird gestärkt. Es

sind letztlich die Bürger der Mitgliedstaaten, die bestimmen, ob bestimmte Entscheidungen auf der nationalen oder auf der europäischen Ebene getroffen werden sollen.

Die Autoren

Prof. Dr. Peter Bernholz war bis zu seiner Emeritierung 1997 Professor für Nationalökonomie an der Universität Basel. Seither hält er Lehrveranstaltungen über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am Europainstitut der Universität Basel.

Prof. Francisco Cabrillo ist Professor für Wirtschaft an der Universität Complutense, Madrid (Spanien).

Dr. Detmar Doering ist Leiter des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Potsdam. Seit 1996 ist er Mitglied der Mont Pèlerin Society.

Sean Fitzpatrick ist Berater des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Regionalregierung Madrid (Spanien).

Prof. Dr. Christian Kirchner hat den Lehrstuhl für deutsches, europäisches und internationales Zivil- und Wirtschaftsrecht und Institutionenökonomie an der Humboldt-Universität zu Berlin inne.

Dr. Silvana Koch-Mehrin ist seit 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments. Dort ist sie Vorsitzende der FDP-Fraktion und stellvertretende Vorsitzende der ALDE (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe*).

Prof. Dr. Roland Vaubel hat den Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Politische Ökonomie an der Universität Mannheim inne. Er ist außerdem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Die Europäische Union ist eine Erfolgsgeschichte von welthistorischem Ausmaß. Sie garantiert den Menschen den Frieden und sie hat für Wohlstand gesorgt. Die Freizügigkeit innerhalb Europas hat ein Stück echte Lebensqualität geschaffen. Trotzdem scheint die Stimmung unter den Bürgern vielerorts keineswegs von überschwänglicher Begeisterung geprägt zu sein. Demokratiedefizit, Intransparenz und Bürgerferne sind die wichtigsten Gründe für die Europamüdigkeit.

Der Vertrag von Lissabon sollte diese Aspekte aufgreifen und dafür Lösungen anbieten. Die Ablehnung des Vertrages durch das irische Referendum hat den Prozess zwar aufgehalten, doch wird dadurch auch eine Chance sichtbar, die grundsätzlichen Fragen nach einer europäischen Verfassungsordnung zu erörtern. In den folgenden Beiträgen, die ursprünglich als Vorträge bei einem internationalen wissenschaftlichen Kolloquium der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit gehalten wurden, geht es genau darum: Auf welchen Grundlagen soll eine europäische Verfassungsordnung stehen?

Mit Beiträgen von:

Peter Bernholz
Francisco Cabrillo
Detmar Doering
Sean Fitzpatrick
Christian Kirchner
Silvana Koch-Mehrin
Roland Vaubel

ISBN: 978-3-920590-33-2



liberalVerlag