

Die Grundlinien für das Match um die EU

Bei der EU-Wahl geht es nicht nur um die kommenden Mehrheitsverhältnisse – sie ist auch ein wichtiger Probelauf für die Debatte über die geplante Reform der EU. In diesem komplexen Politmatch der vielen und widersprüchlichen Interessen dienen zwei in den EU-Verträgen verankerte Prinzipien als Grundlinien: Solidarität und Subsidiarität. Deren Wirkung wird dabei oft falsch eingeschätzt – und von der Politik werden falsche Erwartungen geweckt. Denn nur eines der beiden Prinzipien hat auch „Zähne“.

Solidarität, als gegenseitige Hilfe der Mitgliedsstaaten und Subsidiarität als Schutz der Entscheidungsfähigkeit der Staaten: Beide Prinzipien sind in den bestehenden EU-Verträgen prominent verankert und gelten – neben anderen – als ideelle Grundlage der Union. Sie werden in den letzten Jahren von Politikerinnen und Politikern, insbesondere in Wahlkampfzeiten, besonders häufig in den Mund genommen – und sind Schlagworte mit Signalwirkung im Ringen um die Reform geworden.

Drei Experten, die Juristen Andreas Müller und Peter Bußjäger (beide Uni Innsbruck) sowie Stefan Griller (Uni Salzburg), erklären gegenüber ORF.at die Hintergründe für den Reformprozess, der durch die Finanz- und Flüchtlingskrise und den Brexit unausweichlich wurde. Griller und Bußjäger sehen Solidarität und Subsidiarität in der politischen Debatte wie „Kampfbegriffe“ eingesetzt – auch wenn sie eigentlich keine Gegensätze sind, wie Müller betont.

Reuters/Ludovic Marin Nationale Regierungen wollen häufig und aus unterschiedlichsten Gründen die Befugnisse der Kommission einschränken. Solidarität ist aber nicht nur ein Prinzip, sondern auch ein „harter“, sprich einklagbarer, rechtlicher Begriff, betonen Müller und Griller. Bewiesen wurde das im Zuge der Krise um die Flüchtlingsbewegung 2015. Ungarn und die Slowakei klagten dagegen, Flüchtlinge aufnehmen zu müssen, um Griechenland und Italien bzw. Länder wie Deutschland und Österreich zu entlasten. Dabei wurde im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (im Wesentlichen Inneres und Justiz, Anm.) erstmals eine im EU-Vertrag fixierte Solidaritätsklausel aktiviert. Und der Europäische Gerichtshof (EuGH) wies die Klage ab und bestätigte somit den bindenden Charakter dieser Klausel.

Erste Runde auf EU-Gipfel

Spätestens mit dem Brexit wurde eine Reform der EU unabwendbar – nun haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Rumänien die erste Debattenrunde eingeläutet. Grundlage ist das Weißbuch der EU-Kommission mit fünf Szenarien zur Zukunft der Union. Offen ist vorerst, wie weitgehend die Reform sein soll, sprich: neuer EU-Vertrag oder Anpassungen der bestehenden Verträge.

„Schwammiger Begriff“ Subsidiarität

Subsidiarität wiederum – von Deutschland 1992 in den Maastricht-Vertrag hineinreklamiert – ist ein „sehr schwammiger Begriff“, sind sich Bußjäger, Griller und Müller einig. Laut Griller ist diese Unschärfe unausweichlich. Das sei auch im österreichischen föderalen System so, da dieses ein breites Ermessen einschließe.

Anders als die Solidarität habe die Subsidiarität im Sinne einer Rechtswirkung bisher „keine Zähne gezeigt“, so Müller. Die ÖVP-FPÖ-Regierung fordert immer wieder einen Umbau der EU in Richtung Subsidiarität – Müller und Griller verweisen darauf, dass es in der jüngeren Vergangenheit bereits zwei großangelegte Versuche gab, konkrete Politikbereiche zu definieren: von den Niederlanden und Großbritannien. Beide mit äußerst magerem Ergebnis.

Jahre vor der Festlegung auf die Brexit-Volksabstimmung hatte David Camerons Regierung konkrete subsidiäre Forderungen für Verhandlungen auf EU-Ebene gesucht. Der Abschlussbericht, die „Balance of competences“, habe aber, von Minianwendungen abgesehen, nichts gefunden, so Müller und Griller.

Es ist schwierig

Auch Bußjäger, der sich grundsätzlich für ein Mehr an Subsidiarität ausspricht, räumt ein, dass es schwierig ist. Aus seiner Sicht kommen zwei größere Bereiche – Landwirtschaft und Umweltschutz – infrage. Ersteres sei wegen der EU-Beihilfen jedoch aus Sicht der nationalen Regierungen wohl nicht mehrheitsfähig – und beim Umweltschutz sei ein „Race to the bottom“ – also ein gegenseitiger Wettlauf zu niedrigeren Umweltstandards, um Firmen anzuziehen – zu befürchten.

Blieben noch Vereinfachungen im Bereich der Bürokratie – etwa bei der Dokumentationspflicht. Das sei freilich, gesamthaft gesehen, nur ein Randbereich. Die Ergebnisse einer Taskforce zur Subsidiarität auf EU-Ebene, die ein Schwerpunkt der österreichischen Ratspräsidentschaft war, findet Bußjäger wenig ermutigend.

Regeln helfen Wirtschaft

Der Binnenmarkt ist und bleibt das Herz der EU – und dass viele Details des täglichen Lebens auf EU-Ebene geregelt sind, dient vor allem der Wirtschaft. Firmen müssen einen statt 28 verschiedene Mindeststandards einhalten.

Risiko für Binnenmarkt

Griller sagt offen: „Es ist eben so, dass die großen Zukunftsfragen wie Klimawandel, wirtschaftliche Herausforderungen oder Asyl und Migration von den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht wirklich gut bewältigt werden können.“ Eine andere Möglichkeit wäre, die Kompetenzverteilung zu entflechten – also entsprechende Zuständigkeiten aus dem EU-Vertrag herauszunehmen und wieder der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten rückzuüberweisen.

Davor warnt Griller aber eindringlich, denn „dann stellt man das gesamte Integrationsprogramm infrage“, nämlich den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und damit verbundene Bereiche wie den Umweltschutz und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Und: „Wenn man dort anfängt, dann trifft man die Substanz.“

„In Wahrheit Stimmungsmache“

Griller betont, er erlebe es tatsächlich so, „dass man versucht, eine Begriffsumwandlung in der politischen Diskussion zu betreiben. Man spricht von Subsidiarität ... meint aber Renationalisierung. Man sagt das aber nicht dazu und sagt auch nicht konkret, was renationalisiert werden sollte.“ Für Griller ist das „in Wahrheit Stimmungsmache, die wenig oder gar keine Substanz hat“.

Auch Bußjäger sieht eine „große Unehrllichkeit“ in der Diskussion. Letztlich wollten EU-Mitgliedsstaaten nur den Vorrang des Nationalstaats absichern.

Er verweist darauf, dass sich im EU-Vertrag die Subsidiarität explizit auf alle Verwaltungsebenen beziehe. Wenn nationale Regierungen von Regionen oder Kommunen dann mit ähnlichen Forderungen nach Rückverlagerung von Kompetenzen konfrontiert würden wie derzeit die EU-Kommission, dann würden diese das „wohl nicht so gerne sehen“.

Subsidiarität ein „Non-Starter“

Müller betont, die Subsidiarität sei in den Verträgen zwar prominent verankert, habe in der Rechtspraxis aber bisher wenig Widerhall gefunden. Viele würden das bedauern, auch die österreichische Regierung. Gesamteuropäisch sei das derzeit aber ein „Non-Starter“, also ohne echte Umsetzungschance. Für die Politik sei der Begriff „aber natürlich wunderbar“. Es sei ein Prinzip, das man verwenden könne, „um den Leuten zu sagen: Wir passen darauf auf, dass unsere Kompetenzen auch daheim bleiben“, so Müller.

Hürden für Reform

Reformen in der EU waren stets von günstigen Konstellationen abhängig. Diese Reformrunde könnte also noch länger dauern: Das nächste EU-Parlament dürfte weniger geeint als je zuvor sein, der Brexit ist noch immer im Gange – und in Deutschland steht mit Kanzlerin Angela Merkel eine langjährige Konstante auf EU-Ebene vor dem Rückzug.

Ein Versäumnis holt die Union ein

Von einer neuen Verfassung bis hin zu kleinen legislativ-prozeduralen Änderungen im bestehenden Rechtsrahmen ist derzeit alles möglich. Griller und Bußjäger halten einen großen Wurf freilich für unwahrscheinlich. Viele Probleme, die die EU heute hat, „sind darauf zurückzuführen, dass es in den 90er Jahren nicht gelungen ist, die Union erweiterungsfest zu machen“, betont Griller.

Beim 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam, der die EU auch nach der Erweiterung handlungsfähig erhalten sollte, wurde dieses erklärte Ziel verfehlt. Es folgten der Vertrag von Nizza (2000) und der von Lissabon (2007). Die Union auch mit 28 Mitgliedern entscheidungsfähig zu erhalten sei aber „nur sehr teilweise“ gelungen. Daher krache es jetzt, juristisch gesprochen, „an allen Ecken und Enden“.

Währungsunion als eigentliche Baustelle

Für Griller besteht der Bedarf an Vertragsänderungen nicht in der Asylpolitik oder bei der Subsidiarität, sondern bei der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). In der Eile der Euro-Krise habe man hier Dinge beschlossen, bei deren Rechtsgrundlage man „als Jurist sofort Bauchweh“ bekomme. Es gebe Reformbedarf, auch wenn man die Regeln – etwa den Stabilitätsmechanismus – gut finde.

Griller macht sich für eine „Dekontitutionalisierung“ im Bereich der WWU stark. Viel müsse aus dem EU-Vertrag herausgenommen und durch eine Ermächtigung durch den Rat ersetzt werden. Dafür braucht es nur Zweidrittelmehrheiten, keine Einstimmigkeit. Im Gegenzug müsse die Rolle des EU-Parlaments hier gestärkt werden. So könnte die EU in diesem Kernbereich „viel effizienter funktionieren“.

Grundrhythmus kleine Schritte

In den ersten Jahren der Finanzkrise, „mit der Not im Nacken“, habe die EU „ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit“ bewiesen, so Müller und Griller. Und tatsächlich entwickelte sich die Union gerade in Krisen oft weiter. Für Griller gibt es aber „keine Garantie dafür, dass nicht irgendwann eine Krise zum Kollaps führt, und die Häufung der Probleme der letzten Jahre ist schon besorgniserregend“. Bußjäger bringt es so auf den Punkt: Die EU habe sich schließlich immer in kleinen Schritten vorwärtsbewegt – „und das Ergebnis ist ja nicht schlecht. Es gibt halt kein Gesamtkonzept.“

Artikel abrufbar unter: <https://orf.at/stories/3118441/>

Guido Tiefenthaler, ORF.at