

## Überlegungen zur Kompetenzordnung

*von Christian Moos, Generalsekretär der Europa-Union Deutschland*

**Wer für was in Europa zuständig ist, wie sich die Macht verteilt zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, diese Frage beantwortet die europäische Kompetenzordnung. Letztere ist in den vergangenen Monaten in Deutschland und Europa vermehrt Gegenstand von Reformgedanken geworden. Statt einer Vertragsreform, die der EU weitere Zuständigkeiten übertragen könnte, wird inzwischen konkret über die Rückverlagerung von Kompetenzen von der Union auf ihre Mitgliedstaaten nachgedacht. Dass diese Überlegungen längst nicht allein von Europaskeptikern angestellt werden, zeigt ein Blick in die Programme, mit denen die Parteien zur Bundestagswahl antraten. Auch der bald beginnende Europawahlkampf wird sich um dieses Thema drehen und damit klar einen Wendepunkt in der bisherigen europäischen Entwicklung markieren. Im Folgenden wird die Debatte über Kompetenzrückverlagerungen skizziert. Es wird zudem der Versuch unternommen, eine Antwort auf die Frage zu finden, was für oder gegen die Rückübertragung von EU-Kompetenzen auf die nationalstaatliche Ebene sprechen könnte.**

### *Die politischen Rahmenbedingungen*

Die Krisenwellen, die Europa und insbesondere die Eurozone nach der Lehman-Pleite im September 2008 trafen, haben das Vertrauen vieler EU-Bürger in die Europäischen Institutionen unterspült. Die Krise des Weltfinanzmarkts hat die nicht haltbare Haushaltslage einzelner EU-Staaten schonungslos offengelegt. Andere EU-Staaten gerieten erst durch die Folgen des Platzens der Immobilienblasen in Misskredit. Auch Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion traten nach dem griechischen Offenbarungseid 2010 ins Bewusstsein. Die Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen, die auf all das in Europa folgten, haben den Kontinent politisch unter große Spannung gesetzt. Während die Wirtschafts- und Währungsunion reformiert und eine Bankenunion errichtet wird, somit also in einzelnen Bereichen eine Vertiefung der europäischen Integration erfolgt, stellt die Politik vieler EU-Staaten Integrationsschritte auf anderen Politikfeldern zunehmend in Frage. Viele Staaten wollen sich am liebsten in das Gehäuse ihrer Souveränität zurückziehen und übersehen dabei, dass es durch die Globalisierung längst löcherig geworden ist. Diese Haltung entspricht auch dem Wunsch zahlreicher Menschen, die den auf vielen Euroländern lastenden Reformdruck der EU zurechnen. Sie sehnen sich nach übersichtlicheren, ihre soziale Lage verbessernden politischen Rahmenbedingungen und werden dies allen Prognosen zufolge auch bei den Wahlgängen zum Europäischen Parlament vom 22. bis 25. Mai artikulieren. Die Forderung nach Rückverlagerungen von Zuständigkeiten von der europäischen auf die nationalstaatliche Ebene findet so einen mächtigen Resonanzkörper, der von den Regeln der Demoskopie und der Medienwelt noch verstärkt wird.

### *Die deutsche Politik*

Dass Euroskeptiker Kompetenzen auf die nationalstaatliche Ebene zurückholen wollen, kann nicht verwundern. Ebenso wenig überrascht der die EU als neoliberales Monster karikierende Tonfall radikaler Ränder. Im Bundestagswahlkampf diskutierten aber auch die europäische Integration an und für sich

bejahende Parteien Kompetenzrückverlagerungen. Die Rückübertragung von Kompetenzen sei möglich, wenn europäische Zuständigkeiten sich nicht als sinnvoll erwiesen, eine Rückübertragung sachlich geboten erscheine. Nun findet am 25. Mai in Deutschland die Europawahl statt. Schon ist zu vernehmen, die Brüsseler Bürokratie solle eingeschränkt werden. Für die EU sei ein Bürokratie-Check erforderlich, es bedürfe auf europäischer Ebene einer neuen Kultur der Zurückhaltung in der Gesetzgebung.

### *Andere EU-Staaten*

Ein wichtiger Impulsgeber in der Auseinandersetzung um die europäische Kompetenzordnung ist zweifelsohne Großbritannien. Die von der populären europafeindlichen United Kingdom Independence Party (UKIP) und dem europaskeptischen Flügel der konservativen Partei getriebene Regierung verlangt Rückverlagerungen. London geht sogar so weit, den Verbleib Großbritanniens in der EU mit einer EU-Reform zu verknüpfen, die Souveränität zurückholen soll. Während die Briten zunächst isoliert zu sein schienen, sind mittlerweile doch einige EU-Regierungen auf den Kurs eingeschwenkt, zwar nicht in dieser Deutlichkeit, doch aber mit einiger Offenheit, die Rückverlagerung von Kompetenzen zu wägen. Die Niederlande zählen ganz sicher zu diesen Staaten, und selbst die deutsche Bundesregierung sendete im Sommer 2013 Signale aus, die als implizite Zustimmung zu einer Reform der Kompetenzordnung mit dem Ziel der Stärkung der Mitgliedstaaten interpretiert werden konnte. Zwar wollen weder Deutschland noch die Niederlande eine EU - Reform mit dem expliziten Ziel einer Kompetenzrückverlagerung. Dass die Kommission aber mehr Zurückhaltung üben solle, ist in weiten Kreisen in Berlin und Den Haag und auch in vielen anderen europäischen Hauptstädten mehrheitsfähig.

### *Die Rechtslage*

Worauf gründen eigentlich die Kompetenzen der Europäischen Union? Grundsätzlich kann die Union nur dort tätig werden, wo auch eine rechtlich klar definierte Kompetenzgrundlage besteht. Im EU-Recht wird vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gesprochen. Artikel 5 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) führt hierzu aus: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“ Die Absätze 4 und 5 regeln das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ersteres gilt, wenn EU und Mitgliedstaaten in der Gesetzgebung konkurrieren. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt immer. Hierbei geht es nicht mehr um die Frage, ob die EU tätig wird, sondern in welchem Umfang und mit welchen Mitteln sie das tut.

Das Subsidiaritätsprinzip legt weder Kompetenzen fest noch beschränkt es welche. Es regelt vielmehr die Frage, ob die EU von einer Zuständigkeit Gebrauch machen soll oder ob es nicht besser an den Mitgliedstaaten ist, im Rahmen geteilter Zuständigkeiten tätig zu werden. Das Subsidiaritätsprinzip gilt nicht in den Fällen, in denen die EU ausschließlich zuständig ist. Diese Fälle sind in den Verträgen klar begrenzt, werden in Artikel 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

abschließend definiert. Ausschließlich zuständig ist die EU in den Bereichen Zollunion, Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, Währungspolitik in der Eurozone, Fischerei und gemeinsame Handelspolitik sowie internationale Übereinkünfte, in denen die EU Signatarmacht ist.

Die Einzelermächtigungen kommen im Grundsatz ausschließlich durch Vertragsänderungen zustande. Kompetenzen müssen von den Mitgliedstaaten durch gezielten Souveränitätsverzicht auf die EU übertragen werden. Die Einzelermächtigungen finden sich also in den europäischen Verträgen, im so genannten Primärrecht wieder. Recht, das die EU setzt, kann keine Zuständigkeiten verlagern. Dazu fehlt ihr die so genannte Kompetenz-Kompetenz, also die Kompetenz, sich eigenständig Kompetenzen anzueignen. Richtig ist allerdings, dass es Generalklauseln in den Verträgen gibt, die Rechtsetzung auch in nicht ganz eindeutigen Fällen ermöglichen, sofern dieses europäische Recht dem Erreichen in den Verträgen festgelegter europäischer Ziele dient. Das gilt zum Beispiel für die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Artikel 174 Absatz 1 AEUV), vor allem aber für die „subsidiäre Handlungsermächtigung“ in Artikel 352 AEUV. Dieses in der Rechtswissenschaft häufig kritisch gesehene Instrument führt jedoch selten zu jenen Verordnungen und Richtlinien, über die sich Medien und oft genug auch die Politik echauffieren. Ein weiteres, auf nationaler Ebene oft kritisch gesehenes Moment ist die europäische Rechtsprechung, die zuweilen als Kompetenzen ausweitend wahrgenommen wird. Auch dies ist strittig und sicherlich von Fall zu Fall zu sehen.

### *Ölkännchen, Traktorensitze und Seilbahnen*

Allzu oft sind es weder der europäische Gesetzgeber noch die europäische Judikative, die europarechtliche Grundlagen überdehnen. Vielmehr sind es häufig genug die Nationalstaaten, die europäischen Richtlinien übererfüllen. Ein bekanntes Beispiel ist das europäische Antidiskriminierungsrecht. Bedeutsamer aber als das sind die zahlreichen Fälle, in denen die europäische Kompetenzordnung genutzt wird, um gleichsam über Bande zu spielen. Auf nationaler Ebene unpopuläre oder gar nicht durchsetzbare Maßnahmen werden über die Black Box des Rates der Europäischen Union beziehungsweise von dort inspiriert über die EU-Kommission lanciert. Anschließend wird dann achselzuckend auf den europäischen Gesetzgeber verwiesen, frei nach dem Motto „Wir sind es nicht gewesen“. Ein gutes Beispiel dafür ist der am Widerstand des Europäischen Parlaments gescheiterte Versuch, den Bereitschaftsdienst über den europäischen Arbeitsschutz zu flexibilisieren. Ein weiteres ist das bei den EU-Bürgern unpopuläre Glühbirnenverbot, das vor allem von der damaligen deutschen Bundesregierung vorangetrieben wurde. Auch hinter dem „Verbot der krummen Gurken“ standen deutsche Handelsinteressen, die von Regierungsvertretern im Rat erfolgreich durchgesetzt wurden.

Entscheidend für die Debatte um mögliche Kompetenzrückverlagerungen zur Eindämmung zuweilen zu Recht skurril anmutender Entscheidungen ist aber etwas anderes: Ob es sich um Olivenölkännchen in Restaurants handelt oder um Traktorensitze, um Apfelwein oder um Seilbahnen auf Rügen – in all diesen vom Boulevard gerne aufgespießten Fällen handelt es sich letztlich um Marktnormierungsvorgänge. Diese sind aufs Engste verbunden mit dem EU-Binnenmarkt und seinen Regeln. Für eben diese Beispiele ist manches zu erwarten, nur eines nicht: eine Rückverlagerung von

Kompetenzen auf die nationalstaatliche Ebene. Der tiefere Sinn dieser Marktnormierungen erschließt sich oftmals beim genaueren Hinsehen. Abgesehen davon werden zeitgenössischen Beobachtern und manchem Mitglied des Deutschen Bundes (1815-1866) die eine oder andere Normierung im Zuge der Zollunion („Zollverein“) von 1834 auch bizarr erschienen sein oder zu Widerspruch eingeladen haben. Der Zollverein schuf damals in deutschen Landen einen Binnenmarkt und vereinheitlichte die vielfältigen Wirtschaftsordnungen. Ein Beleg für die Banalität dieses Funktionierens eines Marktes betreffenden Regelungsgegenstände ist die Haltung der Briten. Den Binnenmarkt stellt nämlich nicht einmal London in Frage. Gegen Großbritannien laufen weniger Vertragsverletzungsverfahren als gegen Deutschland. Wenn es um EU-Binnenmarkt konformes Handeln geht, sind die europaskeptischen Briten vertragstreuer als die Deutschen.

### *Tatsächliche Ziele der Rückverlagerung*

Die tatsächlichen Ziele von Rückverlagerungen sind andernorts zu finden. Die Briten stellen beispielsweise den europäischen Arbeitsschutz in Frage. Ohnehin hatte Großbritannien in Maastricht die Aufnahme des neuen Sozialkapitels in den EU-Vertrag verhindert. Erst die New Labour Regierung vollzog eine Wende, so dass es 1997 in den zwei Jahre später in Kraft tretenden Amsterdamer Vertrag aufgenommen werden konnte. Gerade mit den dort zu findenden Bestimmungen tun sich die Tories schwer. Die überschaubaren sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU, die größtenteils ohnehin nur ergänzenden Charakter haben und die Mitgliedstaaten in ihren Beschäftigungs- und Sozialpolitiken unterstützen, will London aus Brüssel repatriieren. Ein weiteres Feld des Opt-out, in Schengen ist London ohnehin nicht dabei, ist der gesamte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Viele für die Mobilität der EU-Bürger über Jahrzehnte erreichte rechtliche Fortschritte würden in Frage gestellt, wenn der Rückverlagerungsgedanke sich hier durchsetzte. Dass häufig auch die gemeinsame Agrarpolitik als ein Beispiel für das Überdenken der Kompetenzordnung angeführt wird, ist wohlfeil. Wer sollte schon die Reformbedürftigkeit dieses Politikfeldes bestreiten? Eine Renationalisierung erscheint aber aus verschiedenen Gründen recht weit hergeholt.

### *Grenzen einzelstaatlicher Souveränität*

Gerade die Politikfelder, um die es schlussendlich in der Rückverlagerungsdebatte wirklich geht, bringen recht selten EU-Regelungen hervor, die Anlass zu Hilferufen ob bürokratischer Überregulierung bieten. Die Politikfelder, in denen Rückverlagerungen von einzelnen Regierungen angestrebt werden, beschreiben Aufgaben, die sich im Zeitalter der Globalisierung kaum mehr nationalstaatlich lösen lassen. Das gilt jedenfalls ganz sicherlich für Staaten wie Deutschland, die eben nicht in splendid isolation auf einer Insel liegen. Die nationale Souveränität, um die es den Freunden jenseits des Ärmelkanals geht, ist aber auch dort bei genauerem Hinsehen nur mehr eine Fata Morgana. Die Politiken, die in einer Kompetenzordnungsdebatte zur Disposition gestellt werden, betreffen Herausforderungen, die die Europäer zweifelsohne nur noch gemeinsam bestehen können. Mobilität in Europa kann nur bei offenen Binnengrenzen gelingen, wenn ein für die Unionsbürger verlässlicher und in allen Lebenslagen alltagstauglicher europäischer Rechtsraum verwirklicht wird.

Auch die bescheidenen Ansätze zu einer europäischen Sozialpolitik durch eine Kompetenzneuordnung zurückzudrehen, ergäbe keinen Sinn, zumal nicht aus Sicht der Beschäftigten. Denn die EU ist vor allem im Arbeitsschutz kompetent. Dort trifft sie Regelungen, die als Mindeststandards europaweit gelten sollen. Letztlich geht es dabei um die Verhinderung von Sozialdumping in der EU. Die Briten etwa wollen nicht, dass Europa weiterhin Mindeststandards für die wöchentliche Höchstarbeitszeit und den Jahresurlaub festsetzt. Auch andernorts könnten sich Arbeitgeber mit mehr Gestaltungsfreiheit auf diesem Feld anfreunden. Wer meint, Deutschland könne diesen Aspekt des Arbeitsschutzes auch allein im Arbeitszeitgesetz und den Arbeitszeitverordnungen der Länder regeln, hat recht und unrecht zugleich. Selbstverständlich kann der nationale Gesetzgeber das eigenständig regeln. Wenn die europäischen Mindeststandards aber um Deutschland herum im Zuge von Strukturreformen in einem Unterbietungswettbewerb fallen, dann wird der Arbeitsschutz auch in Deutschland schon bald ein anderes Niveau haben als bisher, nämlich ein deutlich niedrigeres, das dann freilich in unbestrittener nationaler Souveränität und Zuständigkeit beschlossen worden ist.

#### *Alternativen für Bürokratieabbau auf europäischer Ebene*

Es ist ja richtig, dass die EU-Kommission zuweilen dazu neigt, ihre Regulierungskompetenz überschießend zu nutzen. Das liegt aber nicht an der europäischen Kompetenzordnung sondern am Funktionieren des europäischen Institutionengefüges. Die Generaldirektionen sind weitaus unabhängiger von ihren politischen Spitzen, den Kommissaren, als Ministerien von ihren Ministern. Diese Lücke gilt es zu schließen. Eine wirksame Alternative zu Reformen der Kompetenzordnung könnte darin bestehen, die EU-Kommission politisch abhängiger vom Europäischen Parlament zu machen, genauer, vom Mehrheitswillen des Europäischen Parlaments. Eine solche vollständige Parlamentarisierung der Europäischen Union würde die Exekutive anbinden an den Willen der politischen Mehrheit der Legislative. Sie würde eine engere Rückbindung an den europäischen Souverän, die Unionsbürger, mit sich bringen.

Aus der EU-Kommission würde eine europäische Regierung, ohne dass diese dazu über zusätzliche Kompetenzen verfügen müsste. Aus dem technischen Arbeitsprogramm der Kommission würde die politische Agenda einer Regierung, die auf die Unterstützung einer sie tragenden Parlamentsmehrheit angewiesen ist. Das Parlament erhielte – freilich in den Grenzen der Europa in den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen - auch das Initiativrecht. Die europäische Politik würde dem Wechselspiel von Regierung und Opposition unterworfen und damit sehr viel besser erklärt werden können. Das Parlament als Kammer der Bürger stünde dem Rat der Europäischen Union als Staatenkammer – ähnlich dem Bundesrat – gegenüber. Demokratische Kontrolle, klare politische Orientierungen und Transparenz wären die Folge. Schwer vermittelbare, überregulierende Rechtsetzungsschritte würden so deutlich seltener. Völlig ausschließen lässt sich eine „schlechte“ Gesetzgebung freilich auch so nicht. Aber das gilt auch für alle nationalen Gesetzgeber. Im Zweifel funktionieren dann aber die demokratischen checks and balances besser. So ließe sich Bürokratie auf europäischer Ebene am ehesten sinnvoll abbauen.