

Rückbesinnung auf die Eigenverantwortung –

Plädoyer für ein subsidiäres Europa

Die Europäische Union ist ein weltweit einzigartiges Friedens- und Integrationsprojekt. Aus dem noch im letzten Jahrhundert von zwei verheerenden Weltkriegen verwüsteten Kontinent ist eine Region des Friedens, der Freiheit und der Rechtsstaatlichkeit geworden. Die Auszeichnung mit dem Friedensnobelpreis im Jahr 2012 hat dies vor aller Welt bewusst gemacht.

Aber 60 Jahre nach ihren Anfängen befindet sich die Europäische Union in ihrer bisher größten Bewährungsprobe. Diese ist geeignet, den Zusammenhalt dieses einzigartigen Gebildes in Frage zu stellen. Denn der bevorstehende Austritt Großbritanniens trifft das europäische Projekt nicht nur wirtschaftlich, sondern zerstört auch politische Hoffnungen, Erwartungen und auch Phantasien über die weitere Entwicklung der EU.

Dabei ist der von der Mehrheit der Bürger Großbritanniens herbeigeführte Brexit bei weitem nicht das einzige Problem. Die EU und der Euroraum befinden sich seit fast sieben Jahren im ständigen Krisenmodus.

Die EU im Krisenmodus

- An der Spitze der Herausforderungen der Europäischen Union steht – neben dem Brexit, – derzeit sicher das Migrationsthema. Auf Fragen, wie die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge namentlich aus Mittelost und Afrika gestaltet werden kann, um das Problem an der Wurzel zu packen, wie die EU-Außengrenzen wirksam zu sichern sind oder wie Kriegsflüchtlinge einigermaßen fair auf die EU-Mitgliedsstaaten verteilt werden könnten, wurden bis heute keine angemessenen Antworten gefunden.
- Ebenfalls planlos wirken die Versuche, die fiskalisch angeschlagenen Mitgliedsstaaten der EU zu stabilisieren. Bis heute sind über die Rettungsschirme und den IWF allein nach Griechenland rund 240 Milliarden Euro¹ geflossen, ohne dass sich dort die wirtschaftliche Situation nennenswert verbessert hätte.²
- Gleichzeitig bewegt sich die Europäische Zentralbank mit ihrer Nullzinspolitik und

dem Aufkauf von Staats- und Unternehmensanleihen ordnungspolitisch und rechtlich auf dünnstem Eis. Während die positiven Effekte der monetären Expansion immer geringer werden, nehmen die negativen Nebenwirkungen deutlich zu. Die Niedrigzinspolitik und der Aufkauf von Staats- und Unternehmensanleihen gefährden die Stabilität des gesamten Finanzsystems und verringern den Druck auf Regierungen, dringend notwendige Reformen anzupacken. Dementsprechend wachsen die Sorgen um die mittel- und längerfristigen Folgen dieser Politik und der Unmut über niedrige oder sogar negative Zinsen.

Die EU ist ökonomisch geschwächt und institutionell gelähmt. Die Politik wirkt ratlos, erschöpft, desillusioniert und zerstritten, bisweilen sogar chaotisch. Zeit zu kaufen, scheint zur Maxime der Rettungspolitiker geworden zu sein. Von überzeugenden Lösungen – etwa im Kampf gegen die viel zu hohe Jugendarbeitslosigkeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten – ist kaum eine Spur zu erkennen. Der fortgesetzte Rechtsbruch beispiels-

¹ tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete

² umfrage/bruttoinlandsprodukt-in-griechenland

weise bei den Maastricht-Kriterien oder der „no bail out“-Klausel oder der Dublin-Verordnung zur Aufnahme von Flüchtlingen – trägt nicht zur Vertrauensbildung bei.

Die Krise ist in der Tat „existentiell“, wie Kommissionspräsident Juncker in seiner jüngsten Rede zur Lage der EU sagte. Dies wird auch daran deutlich, dass sich überall auf dem Kontinent EU-skeptische Parteien im Aufwind befinden. Viele Menschen sind verunsichert und nehmen die europäische Integration inzwischen als „Elite“-Projekt wahr, die – „koste es, was es wolle“ – über die Köpfe der Bürger hinweg verwirklicht werden soll. So werden die Errungenschaften der europäischen Integration durch Unentschlossenheit und Intransparenz, eine von Rechtsverletzungen und Widersprüchen gekennzeichnete Rettungspolitik und eine bei alledem fortlaufende, scheinbar unaufhaltsame Reglementierungspraxis verdeckt.

Deutschland, als im europäischen Vergleich stärkste Volkswirtschaft, wird in dieser Gemengelage als der europäische Hegemon wahrgenommen, als das Land, das seinen eigenen Vorteil über die europäischen Interessen stelle. Mit solchen Vorwürfen werden Keile zwischen die Mitgliedsstaaten getrieben. Es kommt zu länderspezifischen Fraktionsbildungen, die nicht dem Zusammenhalt in der Union dienen.

In den Niederlanden spricht sich Umfragen zufolge inzwischen eine Mehrheit für ein Referendum nach britischem Beispiel aus. Eine Erhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Juli dieses Jahres ergab, dass 86 Prozent der Bürger in Deutschland die EU mit dem Stichwort Bürokratie und 84 Prozent mit dem Stichwort Vorschriften verbinden. 72 Prozent denken bei Europa an Zerstrittenheit und nur noch 52 Prozent an Zukunft. Vor elf Jahren lag der Anteil derjenigen, die Europa als zerstritten ansahen, gerade einmal bei 36 Prozent.³ Zwar ist die deutsche Wahlbeteiligung bei

den Europawahlen im Jahr 2014 wieder leicht gestiegen, dennoch gab mit knapp 48 Prozent nicht einmal jeder zweite Stimmberechtigte seine Stimme ab. Allerdings war der Anteil der abgegebenen Stimmen hierzulande noch über dem EU-weiten Durchschnitt von rund 43 Prozent.⁴

Der europäische Integrationsprozess war nie geradlinig und frei von Krisen. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsunion, die französische Politik des leeren Stuhls in den sechziger Jahren oder die Eurosklerose-Debatte in den achtziger Jahren sind nur einige Beispiele. Stets ist Europa aus der Überwindung dieser Krisen gestärkt hervorgegangen. Doch jetzt scheint aufgrund der Vielzahl der sich überlagernden Herausforderungen und Probleme die Lösung schwieriger zu sein. Die Gefahr weiterer Austritte ist größer denn je. Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem alle in der Europäischen Union sich klar darüber werden müssen, wie es weitergehen soll.

Leben mit dem Brexit

Vordringlich muss die EU Lösungen für den weiteren Umgang mit Großbritannien finden. Positiv zu werten ist, dass sich nach anfänglichen Turbulenzen die Finanzmärkte wieder weitgehend normalisiert haben und dass insgesamt Besonnenheit zurückgekehrt ist. Der große Schock fand nicht statt. Besonnen sollten die verbliebenen 27 EU-Mitglieder auch bei der Suche nach der angemessenen Antwort auf die britische Herausforderung handeln. Es gilt, im beiderseitigen Interesse ein Modell zu entwickeln, das die Bindungen und Verbindungen zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und der EU nicht kappt, sondern so weit wie möglich erhält, und das so der politischen und wirtschaftlichen Nähe von UK und dem Kontinent Rechnung trägt. Es erschwert die Lage, dass die verbleibenden Mitgliedsstaaten sich uneins über die weitere Gestaltung der EU sind. Für die Präsidenten von Parlament und Kommission scheint die Sache

³ [mehrheit-sieht-deutschlands-zukunft-in-der-eu](#)

⁴ [interaktive-grafiken-die-wahlbeteiligung-bei-europawahlen](#)

dagegen klar: Ohne innezuhalten forderten Martin Schulz und Jean-Claude Juncker unmittelbar nach dem britischen Votum, bei der Integration jetzt erst recht aufs Tempo zu drücken. Nicht nur im Vereinigten Königreich sehen viele Bürger dies vermutlich anders. Dennoch muss der Brexit keineswegs das Ende der Integration bedeuten. Eine kluge Fortsetzung verlangt allerdings eine Korrektur von Fehlentwicklungen und eine Rückbesinnung auf europäische Vereinbarungen und Prinzipien, wie die „no bail out“- Klausel und die Subsidiarität der Europäischen Union.

Der Vertrag von Maastricht hatte einst die Eigenverantwortung der öffentlichen Haushalte zum Prinzip erhoben. Eine Rettung einzelner Euro-Länder war nicht vorgesehen. Mit einer intergouvernementalen Vereinbarung ist dieses Prinzip jedoch kurzerhand über Bord geworfen worden. Mehr noch: Mit den neuen Institutionen wie dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und der geplanten einheitlichen Einlagensicherung droht eine Vergemeinschaftung von Schulden und Risiken und damit eine Vorstufe zur Transferunion. Mit sozialer Marktwirtschaft hat dies alles nichts zu tun, obwohl der Begriff nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands fester Bestandteil der europäischen Verträge ist.

Vom Wert der Subsidiarität

Die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Europäischen Verträge hatte zum Ziel, einer gemeinhin drohenden Zentralisierungstendenz entgegenzuwirken. Die Integration sollte nur dort vertieft werden, wo grenzüberschreitendes gemeinschaftliches Handeln zu besseren Lösungen führt. Für die öffentliche Akzeptanz und die Legitimierung von Rechtsetzungsakten ist die Einhaltung dieses Prinzips von zentraler Bedeutung. Ein transparenter und eindeutiger Kompetenzkatalog gehört dazu, so dass unmissverständlich feststeht, welche Aufgaben auf die EU entfallen und welche besser auf der nationalen Ebene verbleiben. Der Kompetenzkatalog von

Lissabon erfüllt diese Erwartung jedoch nicht. Gerade in den Bereichen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist er nicht eindeutig genug und deshalb ungeeignet, den Zuständigkeitstransfer zu Lasten der Mitgliedsstaaten effizient einzudämmen. Er bedarf einer grundlegenden Remedur und einer Betonung der heute vorrangigen gemeinsamen Aufgaben der EU, als da sind: eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Migrations- und Entwicklungspolitik sowie eine gemeinsame europäische Klima- und Energie- sowie Digitalpolitik.

Absolut unzureichend ist bis dato auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geachtet worden. Die Kontrolle durch die nationalen Parlamente wurde kaum wahrgenommen und ist deshalb fast belanglos geblieben. Dabei ist diese Kontrollfunktion von ausschlaggebender Bedeutung, da von den EU-Institutionen nicht zu erwarten ist, dass sie ihre Einflussmöglichkeiten aus eigenem Tun eingrenzen und das Subsidiaritätsprinzip einhalten – jedenfalls so lange nicht, wie das Ziel einer immer tieferen Integration in den Europäischen Verträgen verankert ist.

Warum die Subsidiaritätskontrolle versagt

Zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente gibt es ein klar festgelegtes Verfahren. Die Parlamente haben die Möglichkeit, der Kommission eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen, wenn sie der Meinung sind, dass ein Gesetzesvorhaben besser auf nationaler Ebene beschlossen werden sollte:

- Die gelbe Karte: Wenn mindestens ein Drittel der Parlamente ein EU-Gesetzgebungsverfahren ablehnt, weil sie meinen, es verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip, muss die Kommission ihren Entwurf überprüfen.
- Die orange Karte: Möchte eine einfache Mehrheit der Parlamente ein Verfahren stoppen, aber die Kommission an ihrem

Vorschlag festhalten, müssen das Europäische Parlament und der EU-Rat darüber abstimmen, ob die Gesetzesinitiative gegen den Willen der Kommission gestoppt werden soll.

Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages vor knapp sieben Jahren ist erst in zwei Fällen die gelbe Karte gezogen worden. Orange kam sogar noch nie zum Einsatz. Nur in durchschnittlich 1,6 Prozent der Fälle machen die nationalen Parlamente von ihrem Recht Gebrauch, die EU-Kommission zu rügen. Nur in 1,4 Prozent der Gesetzesvorhaben gingen die Rügen vom deutschen Parlament aus, wobei der Großteil, nämlich elf von 14 Rügen, aus dem Bundesrat kam. Deutschland liegt damit noch unter dem ohnehin sehr niedrigen Durchschnitt der EU. Das zeigt, dass die Parlamente trotz beharrlicher Beschwerden über die Verlagerung eigentlich nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene ihre Rechte gegenüber den Institutionen der EU nicht nutzen. Wenn überhaupt, ist der Bundesrat auf EU-Ebene aktiv.⁵

Dies mag auch an fehlendem politischen Willen und ungenügender parlamentarischer Kraft liegen, wie oft vermutet wird. Doch die Verantwortung dort allein zu suchen wäre nicht zielführend. Wenn die parlamentarische Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in nahezu allen Mitgliedsstaaten ein Schattendasein fristet, lohnt es, auch einen Blick auf geltende Regeln zu werfen und nach Schwachstellen zu fragen.

Das Kernproblem: Nicht auf allen europäischen Ebenen besteht ein gleiches Subsidiaritätsverständnis. Während hierzulande die Meinung vorherrscht, dass die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Angelegenheiten im Zweifel in eigener Verantwortung regeln sollen, fühlt sich die administrative Ebene in Brüssel für mehr zuständig und greift gern dort ein, wo es politische Schwierigkeiten auf nationaler Ebene gibt. Solange der Europäische Gerichtshof (EuGH) seine Urteile nach der im EU-Recht verankerten Marschroute

der „Verwirklichung einer immer engeren Union“ (Art. 1 des Vertrages der Europäischen Union, EUV) fällt, werden der EU-Kommission von Gerichts wegen kaum Grenzen gesetzt. Dem könnte mit einem europäischen Kompetenz- und Subsidiaritätsgerichtshof begegnet werden, der die Einhaltung der im Katalog festzulegenden Kompetenzen und des Subsidiaritätsprinzips kontrolliert, so wie es auch an dieser Stelle der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen hat.⁶

Das Verfahren der Subsidiaritätsrüge weist ebenfalls Schwachstellen auf. So ist die erwähnte gelbe Karte für die EU-Kommission nicht bindend. Warum aber sollten sich die nationalen Parlamente die Mühe machen und Rügen erteilen, wenn die Kommission sich schlicht darüber hinwegzusetzen vermag? Hinzu kommt, dass die Rügen binnen acht Wochen nach Übermittlung des Gesetzentwurfs eingegangen sein müssen. In derart kurzer Zeit Koalitionen zwischen den Fraktionen in den jeweiligen nationalen Parlamenten zu bilden dürfte gemeinhin schwerfallen.

Um den Einfluss der nationalen Parlamente zu stärken, sollten auf Vorschlag des früheren britischen Premier Cameron die gelbe und orange Karte durch eine rote Karte ergänzt werden. Damit sollten die Parlamente in die Lage versetzt werden, ein Verfahren zu stoppen. Dieser Vorschlag sollte ernsthaft erwogen werden.

Darüber hinaus ist es erforderlich, in der Regel bestehende Informationsdefizite der Mitgliedsparlamente zu verringern. Bereits ausgearbeitete Gesetzestexte sind schwerlich noch zu stoppen. In regelmäßigen Anhörungen müssten die nationalen Parlamente deshalb bereits vor und während des Entstehungsprozess von Gesetzesvorlagen ihre Anregungen und Einwände einbringen und gleichzeitig prüfen können, ob das angestrebte Ziel nicht auf nationaler Ebene besser erreicht werden könnte.⁷

⁵ Vgl. CEP-Studie: jährlicher EU-Indikator, S.17

⁶ FAZ vom 26.08.16

Ein ganz spezifischer Aspekt kommt im Dreiecksverhältnis zwischen EU-Kommission, nationalen Parlamenten und jeweiligen Bürgerschaften hinzu. Es ist das Spiel „über Bande“, das Regierungen und auch einzelne Fraktionen der nationalen Parlamente gern nutzen: Müssen sie bei einem Regulierungsvorhaben mit innenpolitischem Widerstand rechnen, tragen sie ihr

Projekt der Brüsseler Administration an, um es von dort aus europaweit implementieren zu lassen. Das lässt den Widerstand ins Leere laufen, reduziert Einfluss und Wahrnehmung der nationalen Parlamente und verfestigt den Eindruck einer Europäischen Union, die keine Grenzen der Zuständigkeit mehr zu kennen scheint.

Fazit

- Die Europäische Union enthält in ihrem Kern **das Versprechen von Freiheit, Frieden und Wohlstand**. Dieses Versprechen verlangt von den europäischen Institutionen heute mehr denn je eine Konzentration auf die großen gemeinsamen Aufgaben. Dies sind: eine **gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, eine gemeinsame Migrations- und Entwicklungspolitik** sowie – zur Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und allgemeinem Wohlstand – eine **gemeinsame Klima- und Energiepolitik** sowie eine **gemeinsame Digitalpolitik**.
- Die schwere Vertrauenskrise, in die die EU geraten ist, erfordert eine Rückbesinnung auf **gemeinsame Vereinbarungen und Prinzipien**. Dem Subsidiaritätsprinzip kommt dabei besondere Bedeutung zu. Seine mangelnde Beachtung hat den Institutionen der EU viel Skepsis und auch Misstrauen eingebracht. Der wachsende Eindruck einer von den Interessen der Bürger weit entfernten zentralistischen Bürokratie in Brüssel ist Realität. Notwendig sind deshalb eine kompetenzrechtliche und tatsächliche Konzentration auf die wirklich wichtigen gemeinsamen Aufgaben sowie eine **wirksame Subsidiaritätskontrolle**. Soweit dazu Vertragsänderungen notwendig sind, sollten sie vorgenommen werden.
- Der Vertrag von Maastricht hat einst – als Reaktion auf das Scheitern einer „politischen Union“ – die **Eigenverantwortung der öffentlichen Haushalte** zum Prinzip erhoben. Dem muss, nachdem es in der Vergangenheit immer wieder in Frage gestellt wurde, wieder Geltung verschafft werden. Dazu sollten die vertraglich abzusichernden Möglichkeiten eines zeitweisen Ausscheidens aus der Europäischen Währungsunion sowie einer geordneten staatlichen Insolvenz geprüft werden.

Dieser Beitrag ist in der FAZ im Rahmen der Serie „Ordnung der Wirtschaft“ am 21. Oktober erschienen.

Autoren:

Wolfgang Clement, Kuratoriumsvorsitzender der INSM

Prof. Dr. Otmar Issing, Präsident des Center for Financial Studies, ehem. Chefvolkswirt der EZB und Botschafter der INSM

Dr. Jürgen Stark, ehem. Chefvolkswirt und Direktoriumsmitglied der EZB, Botschafter der INSM

Prof. Dr. Hans Tietmeyer, Präsident der deutschen Bundesbank a.D., Botschafter der INSM

Dr. Rainer Dulger, Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall und Vorsitzender des Beirats der INSM

Und weitere 21 Botschafter der INSM.

Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) wirbt seit dem Jahr 2000 für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Sie wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert. Seit 2010 ist Hubertus Pellengahr alleiniger Geschäftsführer.

⁷Vgl. CEP „Subsidiarität mit Leben füllen“