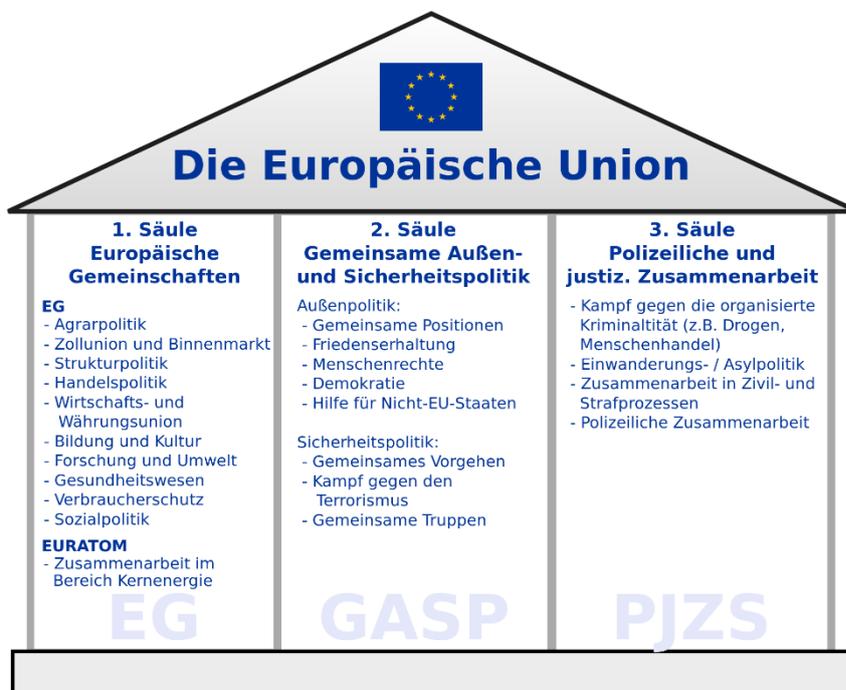


Entscheidungsprozesse und Institutionen, oder wie sich manchmal Macht in Ohnmacht kehrt ... Teil I



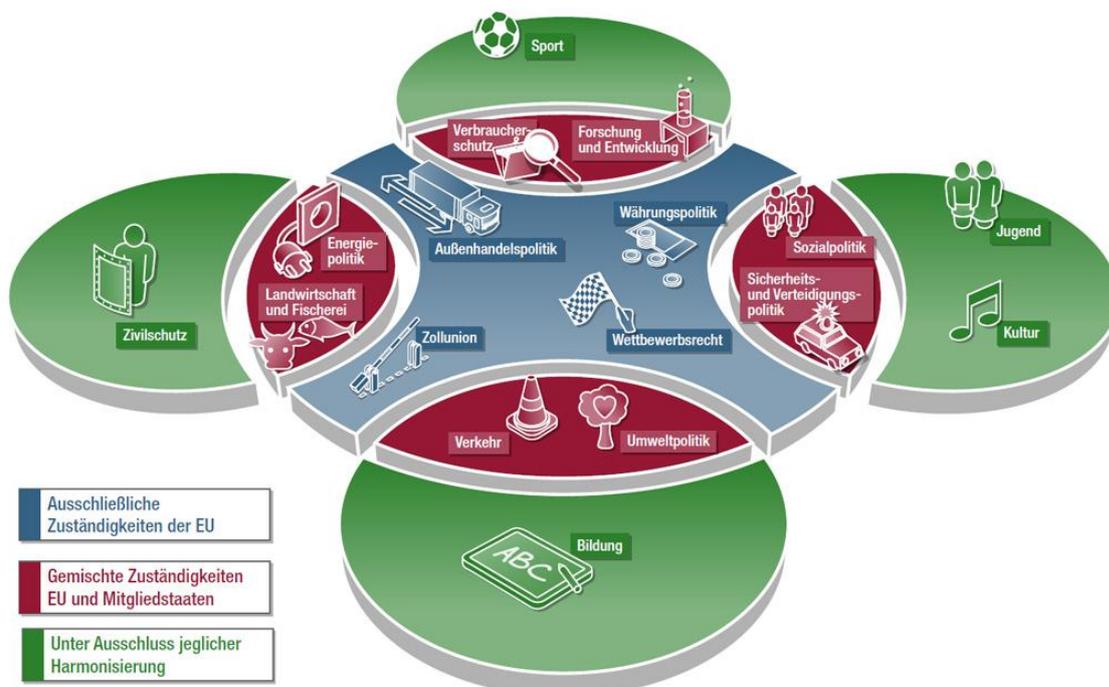
Wenn man sich die Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsbefugnisse der Europäischen Union vor Augen führen will, so kommt man am allseits bekannten Säulenmodell nicht vorbei.



Das Modell kennzeichnet die Zuständigkeiten und gemeinsamen Politikdomänen innerhalb der Europäischen Union. Wenn ich den Grundkonflikt der Europäischen

Union an dieser Stelle noch einmal vor Augen führen darf; das Zwitterwesen zeigt sich auch hier! Nur innerhalb der ersten Säule kommen der Europäischen Union supranationale Befugnisse zu. Hier hat die EU in einigen Politikfeldern eine gewisse Rechtsfähigkeit, hier können Beschlüsse getroffen und in Politik umgewandelt werden; auch an den nationalen Interessen vorbei, weshalb so manche politischen Akteure, die auf nationaler Ebene Gesetze nicht durchbringen können, wie man so sagt, mit Brüssel „über Bande spielen“, um dann doch zum gewünschten Ziel zu gelangen. Was die zweite und dritte Säule anbelangt, die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und die PJZS (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit), so geht es dort eher intergouvernemental zu; es gilt das Prinzip der Regierungszusammenarbeit, die bekanntermaßen etwas mühsam und deutlich zeitaufwendiger sein kann.

Zur Erinnerung: Das Zwitterwesen meint den Umstand, dass bereits seit der Gründung der EU sowohl intergouvernementale (Souveränität bleibt bei den Staaten, die miteinander kooperieren) als auch supranationale (Souveränität geht auf höhere, starke EU-Institutionen über) Auffassungen hinsichtlich der Gestalt und den Entscheidungsprozessen gibt.



Wenn es also darum geht, ob „Europa“, um es mal ganz plakativ zu sagen, angesichts einer gemeinsamen Problemstellung schnell zu einer für alle tragfähigen Lösung gelangen kann, so geht es vor allem auch darum, ob das Problem innerhalb des Bereichs der Gemeinschaftspolitiken liegt oder in einem Politikbereich, in dem die EU aufgrund der geltenden Verträge keine vollständige Zuständigkeit besitzt, sondern nur eine geteilte Zuständigkeit hat und/oder ergänzende, koordinierende und fördernde Rolle spielt.

In der Graphik kann man sehen, welche Bereiche in die volle Zuständigkeit der EU fallen. Es sind die Außenhandelspolitik, die Zollunion, das Wettbewerbsrecht und die Währungspolitik, alles Politikfelder, die den europäischen Binnenmarkt betreffen, aber auch den engeren Bereich des „Eurolands“, in dem die Nationen ihre währungspolitische Souveränität auf die europäische Zentralbank übertragen haben. Wollen die Länder in diesen Bereichen etwas anschieben oder verändern, brauchen Sie entsprechende Beschlüsse aus Brüssel. Für die Bereiche der gemischten bzw. geteilten Zuständigkeit gilt das Prinzip der Subsidiarität.

Prinzip der Subsidiarität

Grundsätzlich soll sich die Europäische Union subsidiär verhalten

(Das haben wir in Deutschland als ein föderalistisches System zusammenhängender Länder, die auch über Eigenständigkeiten verfügen, ja auch so: manches ist Angelegenheit des Bundes, anderes, wie man so sagt, „Ländersache“).

Kann also ein Ziel, das man erreichen will, auf einer unteren (also nationaler) Ebene besser erreicht werden, so wird es dort geklärt. Wenn nicht, dann klärt man es eine Ebene höher, auf europäischer Ebene.

Mit dem Vertrag von Lissabon hat man das Prinzip der Subsidiarität noch weiter gestärkt und den nationalen Parlamenten ein vorfristiges Einspruchsrecht eingeräumt, um ihnen für den Fall, dass sie ihre nationalen Souveränitätsrechte durch Beschlüsse aus Brüssel verletzt sehen, ein Instrument in die Hand zu geben. Dieses sollte für sie ein probates Mittel sein, um für den Fall der Fälle der einstigen „Gesetzgebungsmaschinerie“ mit ihrer beispielelosen Regelungswut, die Helmut Schmidt einmal als „Kompetenz-Imperialismus“ sprachlich geißelte, etwas entgegenhalten zu können.

Vorfristiges Einspruchsrecht der Nationalen Parlamente

Beispiele gefällig:
Krümmungsgrade von Gurken, Rotfärbung von Apfelsorten, was genau darf Feta heißen, welche Größe dürfen Traktorensitze haben, u.v.m.

Vom Grundsatz her gilt, dass sich die EU bzw. deren Institutionen Zuständigkeiten nicht einfach so nehmen bzw. schaffen dürfen. Es gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung und mit ihr, dass die EU nur die Aufgaben übernehmen darf und kann, die deren Mitgliedsstaaten ihr vertraglich zugestanden haben. Staatsrechtlich gesehen bedeutet dies eine auf Basis des Intergouvernementalismus vertraglich festgelegte Begrenzung der Europäischen Entscheidungsbefugnisse. Man gibt den europäischen Institutionen keine so genannte Kompetenzkompetenz, also jene Befugnis, Befugnisse festzusetzen bzw. sie auch in einem Prozess des eigenen Wachsens und Werdens zu erweitern (in Deutschland liegt sie beim Bund), sondern bindet sie an den kleinsten gemeinsamen Nenner der einzelnen Nationalinteressen.

(unvergessen Edmund Stoiber: „Verfassung, das bedeutet letzten Endes Kompetenz-Kompetenz. Kompetenz-Kompetenz. Wer hat die Kompetenz-Kompetenz? Übertragen die Nationen die Kompetenz auf Europa oder hat Europa schon an sich die Kompetenz-Kompetenz?“)

Mit Blick zurück auf die Grafik der Bundeszentrale für politische Bildung, die so vorzüglich die Kompetenzen visualisiert, halten wir noch einmal fest:

- Ein Teil der Kompetenzen liegt im Bereich der EU-Administration, der andere Teil liegt im Bereich der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten.
- Oftmals werden Bestimmungen auf Ebene der EU als Mindeststandards formuliert und beschlossen, die in den Mitgliedsstaaten dann eingehalten werden müssen.
- Vor allem die Politikfelder, die den Binnenmarkt betreffen, die Zollunion, Außenhandelspolitik, das Wettbewerbsrecht, die Währungspolitik für die Euro-Länder, liegen vollumfänglich im Bereich der EU.
- Es gibt aber auch Politikfelder, über die werden ausschließlich auf nationaler Ebene entschieden. Hier kann man sagen, dass es sich bei ihnen um die eher identitätsbezogenen, die eigene Sicherheit betreffenden und kulturellen Politikfelder handelt - auch das Kulturgut Bildung, die in Deutschland auch Ländersache ist. Manchmal kann die EU auch hier etwas regeln – in Form von so genannten „Ergänzenden Maßnahmen“, die für die ganze europäische Union einen Zusatznutzen bringen. Zum Beispiel die Förderung der Mobilität von Erasmus-Studenten fällt darunter.
- Es gibt schließlich noch den bedeutsamen Bereich der Politikfelder mit gemischten Zuständigkeiten, in dem das Subsidiaritätsprinzip greift. Auf europäischer Ebene wird etwas dann geregelt, wenn es grenzüberschreitend ist oder wirkt, weil es so zu einer Angelegenheit zwischen den Ländern wird, weshalb es besser ist, wenn einer von „oben“ draufschaut und entscheidet.

Zuständigkeit der EU

Nationale Zuständigkeit

Gemischte Zuständigkeiten

Es scheint nun so wohl geordnet, und doch ist vieles verworren und alles nicht so eindeutig. Den Bereichen mangelt es an Trennschärfe und viele Bestimmungen sind doch eher Leitplanken und Wegweiser als Richtlinien, gerade in Bereichen, die der Regelung bedürften: in der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Sicherheitspolitik, zu der es etwa heißt, dass die Mitgliedsstaaten die Rechtsakte der Union, die ja im Wesentlichen einstimmig beschlossen werden müssen, doch bitte nicht durch zuwiderlaufende nationale Handlungen unterlaufen mögen. Es klingt mehr nach Ratschlag und Kodex als nach gesetzlicher Festsetzung. Das macht es schwierig, in außenpolitisch angespannten Zeiten geeint zu handeln und zu wirken.

Und doch alles nicht so eindeutig, wie es scheint.

Alles mehr Wegweiser als Richtlinie.