



Ein vertieftes oder ein subsidiäres Europa?

Von Peter Bußjäger*
Wien, 28. Juni 2018
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Die Vorschläge für eine Reform der Union sollten einen Prozess in Gang setzen, der nach dem Bericht der Task Force für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu einer Diskussion über Vertiefungen der Integration einerseits und stärkere Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips andererseits führen sollte.
2. Die europäische Öffentlichkeit sollte auf einen solchen Diskussionsprozess eingestimmt werden, wobei zu kommunizieren ist, dass eine Integrationsverdichtung in manchen Bereichen ebenso notwendig ist, wie eine zurückhaltendere Regulierung der Union in verschiedenen Bereichen der geteilten Kompetenzen.
3. In Österreich sollte eine Meinungsbildung dahingehend erfolgen, in welchen Angelegenheiten eine Integrationsverdichtung angestrebt wird und in welchen konkreten Materien eine Zurücknahme europäischer Regulierung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips angebracht ist.

Zusammenfassung

Die gleichzeitig erhobenen Forderungen nach einer Intensivierung der Integration (Macron) und einem stärker subsidiär ausgerichteten Europa (Kurz) sind nicht zwangsläufig widersprüchlich, sondern könnten im Wege einer Reform der Verträge realisiert werden. Allerdings scheint gegenwärtig kaum ein Mitgliedstaat bereit, das Risiko einer neuerlichen Grundlagendiskussion der Union eingehen zu wollen. Flexible ad-hoc-Anpassungen scheinen das Maximum zu sein, das durchgesetzt werden kann. In dieser Situation befinden sich die Befürworter einer situativen

Integrationsverdichtung im Vorteil. Sie können auf konkrete Vorschläge verweisen, während die Forderung nach mehr Subsidiarität weiterhin eher ein Schlagwort ist. Aus welcher Aufgabenerledigung sich die Union zurückziehen könnte, ist zwischen den Mitgliedstaaten in nahezu jedem Punkt strittig, sofern solche Forderungen überhaupt artikuliert werden. Dies sind ungünstige Rahmenbedingungen für ein stärker subsidiär ausgerichtetes Europa, mag auch die Gefolgschaft der Macron-Vorschläge ebenfalls gering sein.

* Der Autor bedankt sich bei *Magdalena Friedrich*, BA, Universität Innsbruck, für die Unterstützung.



Ein vertieftes oder ein subsidiäres Europa?¹

Antagonistische Konzepte

In seiner vielbeachteten Rede „Initiative für Europa“¹ an der Universität Sorbonne vom 26. September 2017 forderte der französische Staatspräsident Emmanuel Macron eine Reihe von gemeinsamen europäischen Institutionen, die insgesamt eine erhebliche Integrationsverdichtung bewirken würden. So sollte unter anderem zur Stärkung der Sicherheit eine gemeinsame Eingreiftruppe und ein gemeinsamer Verteidigungshaushalt sowie eine europäische Nachrichtendienstakademie zum Kampf gegen den Terrorismus eingerichtet werden. Europa sollte überdies mit gemeinsamen Zivilschutzkräften ausgestattet und eine europäische Asylbehörde geschaffen werden, die „unsere Verfahren beschleunigt und harmonisiert.“ Eine europäische Grenzpolizei sollte die „strenge Verwaltung der Grenzen garantieren und die Rückführung derer gewährleisten, die nicht bleiben können.“

Innerhalb der EU sollten die Länder, die weiter und schneller vorankommen wollen, dies ohne Hürden tun können. Macron schlug vor, dass alle Länder, die sich diesem Wunsch anschließen, in den nächsten Wochen eine „Gruppe zur Neugestaltung der EU“ auf den Weg bringen sollten.

Die Reaktionen auf den Vorstoß Macrons blieben verhalten. Europa wartete auf Deutschland, das in einer schwierigen Regierungsbildung zunächst mit sich selbst beschäftigt war und bis heute noch keine eindeutigen Antworten auf die Macron-Vorschläge geäußert hat, die über vage Interessensbekundungen hinausgingen,² auch wenn sich Frankreich und Deutschland in der Erklärung von Meseberg vom 19.

Juni 2018 auf Reformen in der Eurozone verständigten und ein Eurozonen-Budget vorschlugen. Vorbehaltlose Unterstützungen der Initiative blieben ansonsten aus.

Die österreichische Bundesregierung bekennt sich in ihrem Regierungsprogramm³ zur Europäischen Union und kündigt an, „als aktiver und zuverlässiger Partner an der Weiterentwicklung der EU“ mitzuarbeiten. Dabei solle das Prinzip der Subsidiarität im Mittelpunkt stehen. Definiert wird Subsidiarität als „Vorrang für Eigenverantwortung und die kleinere Einheit“ (S. 9), was wiederum in Widerspruch zum Verständnis der Subsidiarität im Zusammenhang mit der österreichischen Kompetenzverteilung auf S. 17 steht, demzufolge Aufgaben auf jener Gebietskörperschaftsebene wahrgenommen werden sollen, „die sicherstellt, dass sich die Wirkung der jeweiligen Regelung in optimaler Weise im Sinne der Bürgerinnen und Bürger entfaltet“. Letzteres Verständnis entspricht im Übrigen nicht der Begriffsbildung im Sinne des Art. 5 EUV und dem dort statuierten Negativ- (keine ausreichende Verwirklichung auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene der Mitgliedstaaten) und Positivkriterium (bessere Verwirklichung auf Unionsebene).⁴

Die Weiterentwicklung der Europäischen Union solle im Sinne des Szenarios 4 („Weniger, aber effizienter“) des Weißbuches zur Zukunft Europas erfolgen.⁵ Darüber hinaus wird im Regierungsprogramm betont, dass der EU-Ratsvorsitz Österreichs in der zweiten Jahreshälfte 2018 als besondere Mitgestaltungsmöglichkeit wahrgenommen wird.⁶

1) *Macron*, Initiative für Europa. Rede an der Universität Sorbonne (26.09.2017). Online unter <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut> (20.06.2018).

2) vgl. *Schmidt*, Wer unterstützt eigentlich Macron? – Gastkommentar Kurier (2017). Online unter <https://oegfe.at/2017/11/wer-unterstuetzt-eigentlich-macron-gastkommentar-paul-schmidt-kurier/> (21.06.2018); vgl. *Schmidt*, Die EU und die deutsche Nabelschau – Gastkommentar Der Standard (2018). Online unter https://oegfe.at/2018/02/gk_standard_020218/ (21.06.2018)

3) *ÖVP/FPÖ*, Regierungsprogramm für die XXVI. Gesetzgebungsperiode: Zusammen. Für unser Österreich. (2017) 12. Online unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932018.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 (20.06.2018).

4) vgl. *Lienbacher*, Art.5 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. (2012), 100-129.

5) *Europäische Kommission*, Weißbuch zur Zukunft Europas, KOM (2017) 2025, 1. März 2017

6) *ÖVP/FPÖ*, Regierungsprogramm (2017) 22.



Europarechtliche Rahmenbedingungen

„Während die Macron-Vorschläge in verschiedenen institutionellen Fragen [...] eine Änderung der Verträge erfordern würden, ist eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bzw. eine „Re-Nationalisierung“ bestimmter Angelegenheiten vergleichsweise unproblematisch zu bewerkstelligen.“

Die verschiedenen Ansätze stehen sich in rechtlicher Hinsicht asymmetrisch gegenüber: Während die Macron-Vorschläge in verschiedenen institutionellen Fragen, wie etwa hinsichtlich eines gemeinsamen Euro-Haushalts oder eines EU-Finanzministers eine Änderung der Verträge erfordern würden,⁷ ist eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bzw. eine „Re-Nationalisierung“ bestimmter Angelegenheiten vergleichsweise unproblematisch zu bewerkstelligen. Nachdem die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten einem „Drei-Säulen-Modell“ mit jeweils ausschließlichen Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten sowie einer breiten Säule gemeinsamer Zuständigkeiten i.S. einer konkurrierenden entspricht,⁸ könnte eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Mitgliedstaaten am leichtesten dadurch bewerkstelligt werden, dass sich die EU aus der Wahrnehmung bestimmter Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Zuständigkeiten zurückzieht. Bedenkt man, dass in Art. 4 AEUV als geteilte Zuständigkeit u.a. der Binnenmarkt, die Sozialpolitik, die Landwirtschaft, der Umweltschutz, Verbraucherschutz, Verkehr und Energie angesiedelt sind, so zeigt sich, dass eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sehr wohl ein Instrument sein könnte, Überregulierung zu verhindern.

Eine Änderung der Verträge benötigt ein „subsidiäres“ Europa also nicht, es sei denn, es würde an die Rückführung zentraler Elemente der geteilten Kompetenzen aus Art. 4 AEUV in nationale Kompetenz gedacht oder die Rolle der Freizügigkeit, des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (Art. 45 bis 66 AEUV) oder des EuGH sollten verändert werden.

Damit ist auch schon die entscheidende Frage angesprochen, welche Aufgaben renationalisiert werden könnten, was hinter dem unverbindlichen Konsens nach mehr Subsidiarität, der die europapolitische Debatte wesentlich prägt, häufig verborgen bleibt.

„Damit ist auch schon die entscheidende Frage angesprochen, welche Aufgaben renationalisiert werden könnten, was hinter dem unverbindlichen Konsens nach mehr Subsidiarität, der die europapolitische Debatte wesentlich prägt, häufig verborgen bleibt.“

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob ein Blick in die Praxis der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen (und regionalen) Parlamente seit dem Vertrag von Lissabon weiterhilft. Die bisher erhobenen Rügen der Parlamente sind zwangsläufig anlassbezogen und es lässt sich aus ihnen keine eindeutige Positionierung ablesen. Dazu kommt, dass bisher lediglich in drei Fällen die maßgebliche Zahl von Stimmen nationaler Parlamente erreicht werden konnte, um eine sogenannte „gelbe Karte“ zu ziehen.⁹ Dies unterstreicht, dass die Interessen der nationalen Parlamente zu antagonistisch sind, um eine klare Positionierung entnehmen zu können, worin die Mitgliedstaaten ihr „Hausgut“ der Subsidiarität sehen. Auf Österreich bezogen, beteiligt sich der österreichische Bundesrat rege am Subsidiaritätsmonitoring, aber auch seine Subsidiaritätsrügen sind zu sehr auf den Einzelfall bezogen, als dass sie als Richtschnur dafür herangezogen werden könnten, welche Angelegenheiten besser auf der mitgliedstaatlichen Ebene erledigt werden sollten.

7) Siehe etwa die umstrittene Reichweite des Art. 136 AEUV betreffend die Haushaltsdisziplin und Konvergenz der Wirtschaftspolitiken (Rodi Art. 136 AEUV in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. (2018), 767.

8) Siehe etwa Schroeder/Weber, Die Kompetenzrechtsreform aus österreichischer und europäischer Perspektive (2006), 63; Calliess, Art. 4 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV – AEUV, 5. Aufl. 2016, 510.

9) Art. 7 Abs. 2 Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, ABI 2007 Nr. C 306, 150.



„...auf die großen Fragen fokussieren...“ Positionierungen der österreichischen Bundesregierung und der Landeshauptleute

Das Programm des österreichischen Ratsvorsitzes¹⁰ sieht in seinen „Schwerpunkten“ im Unterkapitel „Ein Europa, das schützt“, eine Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips vor. Die EU soll sich demnach auf die „großen Fragen fokussieren, die einer gemeinsamen Lösung bedürfen, und sich in kleinen Fragen, welche die Mitgliedstaaten oder Regionen selbst besser entscheiden sollen, zurücknehmen.“ Die Bundesregierung appelliert ausdrücklich an das Szenario „Weniger, aber effizienter“ aus dem Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas, das dort als eines von insgesamt fünf Szenarien dargestellt wird.

„Konkrete Vorschläge, in welchen Bereichen diese Subsidiarität ausgeübt werden soll, sind allerdings zu vermissen.“

Konkrete Vorschläge, in welchen Bereichen diese Subsidiarität ausgeübt werden soll, sind allerdings zu vermissen. Etwas präziser ist die Positionierung der österreichischen Landeshauptleute in ihrem Beschluss vom 10. November 2017¹¹: Die Länder fordern ein differenziertes Szenario, das sowohl eine Verdichtung der Integration, „wo es mehr EU braucht“ als auch ein Weniger ermöglicht. Dieses differenzierte Szenario soll sich konsequent am Subsidiaritätsprinzip orientieren. Einen besonderen EU-Mehrwert sehen die Landeshauptleute in den Politikfeldern des Außengrenzschutzes, der inneren und äußeren Sicherheit, der Vertretung Europas in der Welt, der Forschung, Innovation und Digitalisierung. In den Bereichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung,

Jugend, Sport, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit sollten demgegenüber EU-Regelungen auf tatsächlich transnationale Aspekte eingegrenzt werden.

Niederländische Positionierung zur Subsidiarität und eine Task Force

Generell scheint die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, über eine grundlegende Reform der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedern zu diskutieren, enden wollend. Vorstöße sind kaum auszumachen. Die zuletzt geäußerten Vorschläge von Bundeskanzler Sebastian Kurz, die Reform der EU-Institutionen betreffend,¹² haben insbesondere die von Österreich avisierten Sparmaßnahmen im EU-Haushalt zum Hintergrund.

Interessant ist die niederländische Positionierung zur Subsidiarität, nicht zuletzt deshalb, weil sich Österreich derzeit in manchen europapolitischen Themen mit den Niederlanden abzustimmen scheint. Die Regierung der Niederlande hat in einem Papier unter dem Titel „Testing European legislation for subsidiarity and proportionality“ insgesamt 54 Empfehlungen vorgelegt, die sich auf eine stärker am Subsidiaritätsprinzip orientierte Gesetzgebung der EU in verschiedenen bereits in Kraft befindlichen oder in Aussicht genommenen Regelungen der EU beziehen.¹³ Die Liste verfolgt einen betont pragmatischen Ansatz und bezieht sich auf eine breite Liste an Themen von der Verordnung über Statut und Finanzierung europäischer politischer Parteien, über die Finanztransaktionssteuer sowie einer Versicherung auf Katastrophengefahren, bis hin zur Umgebungslärmrichtlinie. Von grundsätzlichen Überlegungen

10) Bundeskanzleramt Österreich, Programm des österreichischen Ratsvorsitzes (2018). Online unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/432952/Programm+EU-Ratsvorsitz/1f05afd5-05ae-4404-ba98-baf61809d177> (20.06.2018).

11) Beschluss der Landeshauptleutekonferenz, EU-Zukunftsszenario der österreichischen Länder (10.11.2017). Online unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/taskforce-subsidiarity-country-leaders-austria_de.pdf (21.06.2018).

12) Kurz schlug etwa vor, die Zahl der Kommissare auf 18 zu reduzieren und den Vorschlag für ihre Ernennung unter den Mitgliedstaaten rotieren zu lassen sowie einen der beiden Parlamentssitze aufzugeben.

13) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Testing European legislation for subsidiarity and proportionality – Dutch list of points for action (2013). Online unter <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2013/06/21/testing-european-legislation-for-subsidiarity-and-proportionality-dutch-list-of-points-for-action> (20.06.2018).



zur „Renationalisierung“ wird Abstand genommen, genauso wie dies auch die österreichische Bundesregierung tut.

Am 25. Jänner 2018 nahm eine von Kommissionspräsident Juncker initiierte Task Force für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ihre Arbeit auf. Ein Bericht soll bis 15. Juli 2018 vorliegen. Die Task Force setzt sich aus sechs von der Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente und vom Ausschuss der Regionen entsandten Mitgliedern zusammen. Aus Österreich ist Reinhold Lopatka vertreten. Das EU-Parlament lehnte die Einladung, drei Mitglieder in die Task Force zu entsenden mit dem Hinweis auf die Tradition, wonach Abgeordnete nicht an von der Kommission einberufenen Arbeitsgruppen teilnehmen, ab.¹⁴ Dem Bericht der Task Force kann mit großem Interesse entgegen geblickt werden, denn er bietet eine Chance eines breiteren Blicks auf die Aspekte der Subsidiarität als lediglich jenen der nationalen Regierungen.

Grundsätzliche Überlegungen

Auch wenn pragmatisches Handeln in der gegenwärtigen Situation, die von einer gewissen Ratlosigkeit über die Zukunft Europas geprägt ist, vermutlich das erfolversprechendere Szenario ist, so sollten doch auch strategische Überlegungen angestellt werden. Insbesondere sollte durchdacht werden, ob die Zukunft der Subsidiarität lediglich in

einem vagen Konsens darüber bestehen soll, dass die Union ihre Kompetenzen so zurückhaltend wie möglich wahrnimmt oder ob es über das Prozedurale hinaus auch inhaltliche Kompetenzabgrenzungen geben kann:

Die erste hierbei denkbare Materie ist zweifellos die Gemeinsame Agrarpolitik. Es ist gerade im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zweifelhaft, ob und weshalb Agrarpolitik auf der europäischen Ebene angesiedelt sein muss. Dem Anliegen, in den Alpenländern kleinbäuerliche Strukturen am Leben zu erhalten, könnte auch durch Regelungen entsprochen werden, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, spezifische Förderungen zu gewähren. Gerade diesbezüglich gibt es aber keine artikulierten Wünsche Österreichs nach einer Änderung.

Zweitens lässt sich auf dem Gebiet der Umweltpolitik hinterfragen, ob die Vorgehensweise des Unionsrechts, den Mitgliedsstaaten relativ strikte Vorgaben in Sachen Naturschutz und betreffend schützenswerter Arten der Flora und Fauna zu machen, sinnvoll ist. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren (Stichwort: Aarhus-Konvention) ist ein Aspekt des Unionsrechts, der auf seine Sinnhaftigkeit geprüft werden kann.

Die folgende Darstellung versucht eine Systematisierung der Handlungsalternativen:

14) siehe dazu https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_e (21.06.2018).



Tabelle 1: Systematisierung der Handlungsalternativen unter Einbeziehung der Notwendigkeit einer Änderung der Verträge über die Europäische Union

Integrationsverdichtung		Stärkung des Subsidiaritätsprinzips		
Vertragsänderung erforderlich	Keine Vertragsänderung erforderlich	Vertragsänderung erforderlich	Keine Vertragsänderung erforderlich	Aktivitäten der Mitgliedstaaten
„Europäischer Finanzminister“	Stärkerer Außengrenzschutz	„Re-Nationalisierung“ von Politikbereichen, wie „Gemeinsame Agrarpolitik“	Zurückhaltendere Regelungen im Bereich - Umwelt (Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren, Natura 2000-Richtlinien) - Wirtschaft (Vergaberecht und Datenschutz) - Natürliche Ressourcen (Wasserrahmenrichtlinie)... - Einschränkung bei Notifizierungspflichten (Bekanntgabe „technischer Vorschriften“) durch Mitgliedstaaten. ¹⁵	Ausnützen der vorhandenen Gestaltungsspielräume durch Vermeidung von „golden plating“ (Übererfüllung EU-rechtlicher Normen)
„Transferunion“	Stärkung der europäischen Ebene im Asylwesen			Stärkere Wahrnehmung der Subsidiaritätskontrolle etwa durch nationale und regionale Parlamente
				Einforderung des Subsidiaritätsprinzips durch „Subsidiaritätsklagen“ beim EuGH

„Eine andere Frage ist, ob es gelingen kann, die Vorschläge nach einer Integrationsverdichtung in spezifischen Bereichen mit einem stärker subsidiären Europa in Einklang zu bringen.“

Eine andere Frage ist, ob es gelingen kann, die Vorschläge nach einer Integrationsverdichtung in spezifischen Bereichen mit einem stärker subsidiären Europa in Einklang zu bringen. Prinzipiell sollte dies im Rahmen einer umfassenden Diskussion der Kompetenzverteilung in Europa möglich sein. Es ist allerdings nochmals festzuhalten, dass eine grundsätzliche Reform¹⁵ der Kompetenzarchitektur auf

Vertragsebene zu einer kleinteiligeren Kompetenzauffächerung zwischen EU und Mitgliedstaaten führen kann.

Die Alternative, eine weitere Integrationsverdichtung auf Vertragsebene anzustreben, während die Stärkung des Subsidiaritätsgedankens dadurch erfolgen soll, dass sich die EU in ihrer Kompetenzzuweisung einschränkt, birgt das Risiko einer Asymmetrie in sich. Diese würde dazu führen, dass die Union einen Kompetenzzuwachs erfährt und das Versprechen von mehr Subsidiarität (neuerlich) uneingelöst bleiben würde.

15) In allen diesen Fällen könnten die europäischen Regelungen den Mitgliedstaaten mehr Spielraum in der Umsetzung lassen oder auf bestimmte Vorgaben generell verzichten.



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Über den Autor

Peter Bußjäger ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck und leitet das Institut für Föderalismus in Innsbruck.

Kontakt: peter.bussjaeger@uibk.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Zitation

Bußjäger, P. (2018). *Ein vertieftes oder ein subsidiäres Europa?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 12'2018

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>