

EUROPA IN EINE BESSERE VERFASSUNG BRINGEN

Wenn das Stichwort «Europa» fällt, haben die Menschen in unserem Land zwei gegenteilige Erfahrungen, Meinungen, Gefühle.

Die erste Erfahrung ist geprägt von unserer Geschichte, der Geschichte bis 1945 und der Geschichte nach 1945. Bis 1945 haben die europäischen Nationalstaaten keineswegs in guter Nachbarschaft nebeneinander gelebt, sondern sie haben regelmäßig Kriege gegeneinander geführt. Jede Nachkriegszeit wurde wieder zur Vorkriegszeit. Die europäischen Bruderkriege wurden im 20. Jahrhundert zu Weltkriegen, mit 14 Millionen Toten im Ersten Weltkrieg und über 50 Millionen Toten im Zweiten Weltkrieg.

Diese Kette und Spirale der Gewalt wurde gegen jede bisherige Erfahrung nach 1945 unterbrochen durch den Weitblick führender Männer: Winston Churchill, Robert Schumann, Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak und später Charles de Gaulle. Sie schufen eine Montanunion, eine Gemeinschaft von Kohle und Stahl. Die geniale Idee war: Wenn man Kohle und Stahl zusammenführt, kann man keinen Krieg mehr gegeneinander führen. Diese Gemeinschaft der 6 aus Italien, Frankreich, Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Deutschland war der Nukleus, das Fundament für alles, was danach entstand, die EWG, die EG, die EU mit heute 27 Mitgliedsländern aus ganz Europa. Eine einzige Erfolgsgeschichte: ein Raum ohne Grenzen, ein einziger Wirtschaftsraum, eine Friedensgemeinschaft, eine Wirtschaftsgemeinschaft, partiell eine Währungsunion. Es wächst die dritte Generation heran, die keinen Krieg kennengelernt hat. Wer dies bedenkt, ist Europäer.

Die zweite Erfahrung ist leider genau so real: Die EU macht monatlich in allen Mitgliedsländern eine Umfrage über die Akzeptanz der Gemeinschaft bei den Bürgern. Wir hatten in Deutschland über viele Jahre Zustimmungswerten von über 70 %. Seit 15 Jahren krepfen wir bei einer Zustimmung von 50 % plus/minus, derzeit unter 50 %. Nun muß sich doch

ERWIN TEUFEL, geb. 1939, ist CDU Politiker. 1991-2005 Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Vorsitzender der CDU in Baden-Württemberg sowie Mitglied des Deutschen Bundesrates. 2008 vom Bundeskabinett und Deutschen Bundestag zum Mitglied des Deutschen Ethikrates ernannt. Seit 1983 Mitglied des Zentralkomitees der deutschen Katholiken.

jeder, der Europa als unsere Zukunft sieht, weil wir in einer Zeit der Globalisierung nur mithalten können, wenn wir auf Weltwährungskonferenzen und Welthandelskonferenzen mit einer Stimme und nicht mit 27 Stimmen sprechen, fragen, woran das liegt.

Ich komme (bis zur Eurokrise) nur auf einen Punkt: Europa stellt sich in den Augen der Bürger dar als anonyme Großinstitution, als fernes Gebilde, dessen Meinungsbildungsprozesse man nicht überschaut, als ein Gebilde mit Demokratiedefizit und einer Bürokratie, die immer größer wird und immer mehr an sich zieht und zentral regelt.

Diese Empfindung und Erfahrung der Bürger ist nicht falsch. Bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrags in der Form des Lissaboner Vertrags am 1.12.2009 gab es in Europa keinen Kompetenzkatalog wie in jeder Verfassung, in dem geregelt ist, wofür Europa zuständig ist. Europa nahm sich an Zuständigkeiten, was es nur kriegen konnte. Über Präambeln von Verträgen und über Generalermächtigungen (Art. 308) wurde immer eine Rechtsgrundlage gefunden, auch wenn keine besondere EU-Zuständigkeit in einem EU-Vertrag gegeben war. Kein Parlament wachte darüber. Gesetzgebungsorgan war nicht das Europäische Parlament, sondern der Europäische Rat. Er tagte nicht-öffentlich. Es war das einzige Gesetzgebungsorgan in einer Demokratie weltweit, das nichtöffentlich tagte. Zwar stand das «Subsidiaritätsprinzip» schon in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam. Aber es war wirkungslos, weil es niemand kontrollierte.

Das Europäische Vertrags- und Regelwerk wuchs immer breiter und immer differenzierter und immer bürgerferner. Das hat die Menschen so lange nicht berührt, wie sie sich nicht betroffen gefühlt haben von europäischen Normen. Dies hat sich grundlegend geändert. Inzwischen fühlt sich jeder Bauer, jeder Handwerker, jeder Unternehmer, jeder Kommunalpolitiker stark betroffen von Brüsseler Regelungen. Nicht Vielfalt liegt den Regelungen zugrunde, sondern Zentralismus und der Wille zur einheitlichen Regelung aller Lebensverhältnisse.

Unter den vielen Betroffenen und Verärgerungen möchte ich (aus Platzgründen) nur zwei Beispiele nennen: *Erstens*: Wenn in Deutschland ein Naturschutzgebiet oder ein Landschaftsschutzgebiet oder ein Wasserschutzgebiet ausgewiesen wird, ist dafür die unterste staatliche Behörde zuständig, das Landratsamt. Wenn aber ein Vogelschutzgebiet ausgewiesen wird, ist dafür nicht das Landratsamt zuständig, nicht das Regierungspräsidium, nicht das Landesumweltministerium, nicht das Bundesumweltministerium, sondern parzellenscharf für jede Gemeinde in 27 Mitgliedstaaten der EU die Europäische Kommission. Das hat Auswirkungen für jede Bauleitplanung einer Gemeinde. Die Kommunalpolitiker fassen sich an den Kopf. *Zweitens*: Als ich noch Ministerpräsident war, kam zu mir der Präsident der Deutschen Chemischen Industrie und zeigte mir den Entwurf der

Chemierichtlinie der Europäischen Union mit 1.030 DIN-A4-Seiten. Wer kann eine solche Vorschrift auch nur lesen, geschweige denn befolgen? Jeder kann diese Erfahrungen aus seinem Erfahrungsbereich ergänzen. Das Europäische Regelungswerk (*acquis communautaire*) ist bis auf über 130.000 Seiten angewachsen. Entsprechend sind die Behörden der Europäischen und der sonstigen europäischen Behörden gewachsen.

Der einzige Lösungsansatz ist die Verwirklichung eines genialen Prinzips für den Aufbau einer bürgernahen und problemnahen Politik und Gesellschaft: das «Subsidiaritätsprinzip». Es ist erstmals erschlossen in der Päpstlichen Enzyklika «*Quadragesimo anno*» 1931. Es besagt in seiner dritten Bedeutung, dass ein Staat, dass die Europäische Union von den Bürgern her gedacht und von unten nach oben aufgebaut werden muß und nicht umgekehrt. Die unterste Einheit ist die Gemeinde, die Stadt. Sie ist den Menschen am nächsten. Sie hat ein Selbstverwaltungsrecht. Sie ist all-zuständig.

Wer eine Aufgabe weiter oben ansiedeln will als auf der Ebene der Gemeinde, ist beweispflichtig. Aber er muß nicht beweisen, dass es weiter oben auch geht, sondern, dass es unten nicht geht, dass die Kräfte der Gemeinde überfordert sind. Dann geht eine Aufgabe zum Landkreis oder Stadtkreis und wenn der überfordert ist, an das Land und dann an den Bund. Nach Europa sollen nur Aufgaben, die über die Kraft eines Nationalstaates hinausgehen.

Europa ist nicht dann stark, wenn es sich um tausend Aufgaben und um tausenderlei Aufgaben kümmert, sondern wenn es sich um die richtigen Aufgaben kümmert. Diese Aufgaben kann man ganz genau definieren: Alles, was im Feld der Außenpolitik, der Verteidigungspolitik, der Wirtschaftspolitik, der Währungspolitik, der Agrarpolitik, der Außenhandelspolitik, der Umweltpolitik über die Kraft des Nationalstaates hinausgeht, ist europäische Aufgabe. Von allem anderen aber soll Europa die Finger lassen, weil man es weiter unten bürgernäher, problem-näher, besser, effizienter lösen kann, als auf der europäischen Ebene. Einheit, wo zwingend geboten. Vielfalt, wo immer möglich. Vielfalt ist Stärke und nicht Schwäche.

Genau um diese Aufgabenzuordnung und Transparenz der Entscheidungsfindung haben wir uns im «Konvent für eine Europäische Verfassung», der von den Staats- und Regierungschefs der EU am 14./15.12.2001 eingesetzt wurde, bemüht. Es gibt beachtliche Verbesserungen: *Erstens* einen Kompetenzkatalog mit ausschließlich europäischen Zuständigkeiten, gemischte Zuständigkeiten, nur ergänzende europäische Zuständigkeiten und eine Festlegung, worum sich Europa überhaupt nicht kümmern darf. *Zweitens*: Das Subsidiaritätsprinzip ist klar verankert und das Entscheidende: Es wird kontrolliert. Die Kontrolle findet nicht durch ein europäisches Organ statt, sondern durch alle Parlamente der Mitgliedstaaten der EU, bei uns also durch den Bundestag und den Bundesrat. Wenn künftig die Kom-

mission einen Entwurf für eine europäische Norm verabschiedet, geht er nicht nur an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, sondern gleichzeitig an sämtliche nationale Parlamente. Diese können binnen 8 Wochen Einspruch erheben mit der Begründung: Subsidiarität verletzt, Europa ist gar nicht zuständig. Sie können bei Nichtbeachtung am Ende des Gesetzgebungsverfahrens, vor Inkrafttreten der Norm, mit dem gleichen Einwand vor den Europäischen Gerichtshof ziehen. Diese Kontrolle wird ex nunc zu einer wesentlichen Verbesserung führen. *Drittens*: Das Europäische Parlament wird gleichgewichtiger Gesetzgeber wie der Europäische Rat. Wir haben also, wie in Deutschland, eine vom Volk gewählte Bürgerkammer (Bundestag, Europäisches Parlament) und eine Staatenkammer mit einer Vertretung der Regierungen (Bundesrat, Europäischer Rat). *Viertens*: Wenn der Europäische Rat künftig als Gesetzgebungsorgan tätig wird, muß er öffentlich tagen. *Fünftens*: Das Einstimmigkeitsprinzip, das bei 27 Mitgliedstaaten zur Blockade wird, wurde für die meisten Bereiche abgeschafft und durch ein Mehrheitsprinzip ersetzt (55 % der Staaten, die 65 % der EU-Bürger repräsentieren müssen). *Sechstens*: Es gibt im Ratsvorsitz nicht mehr ein alle 6 Monate rollierendes System, sondern einen hauptamtlichen Ratsvorsitzenden, auf 2 1/2 Jahre gewählt mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Das bringt Kontinuität in die europäische Politik.

Es gibt noch weitere Verbesserungen, aber auch noch große Mängel. Drei der großen Mängel will ich noch ansprechen:

Die EU hat 27 Kommissare, für jedes Land einen. Das ist viel zu viel. Höchstens für die Hälfte gibt es einen ausreichenden Sachbereich europäischer Zuständigkeiten. Die anderen haben den Status eines Kommissars und ein Büro, aber keine Zuständigkeiten. Sie machen über Pressemitteilungen auf sich aufmerksam und äußern sich ständig zu politischen Fragen, für die die EU gar keine Zuständigkeit hat. Es ist auch sehr schlecht, dass jeder Mitgliedsstaat einen Kommissar stellt, denn dann betrachtet jedes Mitgliedsland seinen Kommissar als seinen Vertreter, der nationale Interessen wahrnehmen muß. Dabei ist das EU-Organ Kommission die «Hüterin der Verträge» und darf gerade nicht aus nationalen Interessenvertretern bestehen. Berechtigte nationale Interessen werden von den EU-Botschaftern jedes Landes und von den Mitgliedern des Rates der EU wahrgenommen.

Der zweite Kritikpunkt: Jeder Kommissar hat ein persönliches Kabinett aus 8 bis 10 Mitgliedern. Sie sind ihm räumlich und politisch nahe und haben sein Vertrauen. Mit ihnen regiert er im Alltag. Daneben gibt es seine Verwaltung. Sie ist sehr selbständig, sitzt nicht in seiner Nähe, teilweise sogar in Luxemburg oder in einem anderen Land und sie führt ein Eigenleben. Sie wird von einem Generaldirektor geleitet. Er ist nicht an die Amtszeit des Kommissars gebunden. Die Generaldirektion kann Projekte über Jahre

verfolgen, ohne von der Amtszeit des Kommissars oder der Wahl eines Europäischen Parlaments beeinträchtigt zu werden. Pointiert gesagt: Diese starke Verwaltung führt oft ein Eigenleben und es ist ihr verhältnismäßig gleichgültig, wer über ihr oder unter ihr Kommissar ist.

Drittes großes Problem: Die jetzt eingeführte Subsidiaritätskontrolle gilt natürlich nur *ex nunc*, also für zukünftige Normen. Das in 50 Jahren entstandene Europäische Vertrags- und Regelwerk gilt weiter. Damit ändert sich an dem, was die Bürger in den letzten Jahren im Einzelfall ärgerte, verhältnismäßig wenig. Was durch eine in Jahrzehnten der Regelungswut in Europa an Richtlinien und Verordnungen entstanden ist, bleibt. Wir bräuchten dringend eine rückwirkende Überprüfung aller europäischen Normen nach dem jetzt geltenden Recht der Subsidiaritätskontrolle. Dann wären nicht nur viele Vorschriften auf der Ebene Europas überflüssig, sondern auch ganze Bürokratien, die durch dieses zentralistische Regelwerk entstanden sind.

Inzwischen ist die Zustimmung zu Europa in freiem Fall. Nach einer Allensbach-Umfrage jüngsten Datums (FAZ 26.1.2011) haben noch 25 % der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland großes Vertrauen in die EU und 67 % kein so großes Vertrauen. Was noch schlimmer ist: Der Satz «Europa ist unsere Zukunft» wird noch von 41 % bejaht, aber von 34 % verneint. Weil aber eine enge europäische Zusammenarbeit angesichts unserer Geschichte und in einer Welt der Globalisierung für eine gute Zukunft unseres Landes entscheidend ist, ist es höchste Zeit, dass sich Politik und Bürger, Wissenschaft und Medien um eine bessere Akzeptanz Europas bemühen und wieder eine europäische Identität und Vision entwickeln, wie es sie in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg über Jahrzehnte gegeben hat.