

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Politikwissenschaften

Band 49



Daniel Heise

## Neue Macht den Parlamenten!

Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union  
als Wächter der Subsidiarität?

Daniel Heise

Neue Macht den Parlamenten!. Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität?

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Politikwissenschaften; Band 49

Zugl. Univ.Diss., Rheinische Friedrich-Wilhelm-Universität zu Bonn 2011

Umschlagabbildung: © www.shutterstock.com | J.A.Astor

© Tectum Verlag Marburg, 2012

ISBN 978-3-8288-5490-1

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der ISBN 978-3-8288-2821-6 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

# Danksagung

Mein Dank gilt Prof. Dr. Frank Decker, der mir die Möglichkeit zu promovieren eröffnet hat und sich als Betreuer und Gutachter zur Verfügung gestellt hat. Ebenso danke ich PD Dr. Marcus Höreth, der als Zweitgutachter mitwirkte und in dem einen oder anderen Gespräch hilfreich zur Verfügung stand. Herrn Hon. Prof. Dr. Volker Kronenberg als Leiter des Promotionsverfahrens danke ich für dessen zügigen Abschluss und Prof. Dr. Tilmann Mayer als weiteres prüfungsberechtigtes Mitglied für seine kritischen Rückfragen in der Disputation.

Außerdem gilt mein Dank meinen Eltern, die mich während meines Studiums und der anschließenden Promotion unterstützt haben.

Danken möchte ich auch meinen Freunden für Ihre Zuversicht auch in kritischen Phasen.

Köln im Juli 2011

<b>Einleitung.....</b>	<b>9</b>
<b>I. Darstellung des Subsidiaritätsprinzips.....</b>	<b>15</b>
1. Ideengeschichtlicher Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips.....	15
1.1 Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregel und Kompetenzzuweisungsprinzip.....	19
1.2 Kompetenz und Macht – eine Definition .....	22
<b>II. Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union .....</b>	<b>27</b>
1. Die Entwicklung bis zum Vertrag von Maastricht .....	28
1.1 Versuch einer Präzisierung des „kontextabhängigen Chamäleons“ – das Subsidiaritätsprotokoll des Vertrages von Amsterdam.....	50
1.2 EU-Verfassung und Vertrag von Lissabon – ein Sieg der nationalen Parlamente? .....	61
1.2.1 Das Frühwarnsystem als Handlungsoption für die nationalen Parlamente? .....	68
1.2.2 Der Ausschuss der Regionen und das Frühwarnsystem.....	77
1.3 Zur Relation von Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	78
<b>III. Empirische Untersuchung des Subsidiaritätsprinzips .....</b>	<b>85</b>
1. Typologisierung der europäischen Regierungssysteme .....	86
1.1 Die Rolle der Parteien und der ökonomische Ansatz von Downs .....	115
1.2 Der erste Subsidiaritätstest von COSAC – das Politikfeld Eisenbahnen .....	130
1.3 Der zweite Subsidiaritätstest von COSAC – Rechtsharmonisierung in Scheidungsangelegenheiten .....	145
1.4 Der dritte Subsidiaritätstest von COSAC – die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste .....	150
1.5 Der vierte Subsidiaritätstest von COSAC – Terrorismusbekämpfung .....	158

1.6	Der fünfte Subsidiaritätstest von COSAC – die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung .....	165
2.	Eine Zwischenbilanz zur Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente.....	174
<b>IV.</b>	<b>Der EuGH als Wächter der Subsidiarität oder die Relativität der Justitiabilität .....</b>	<b>187</b>
<b>V.</b>	<b>Alternativen zur <i>judicial supremacy</i> des EuGH – nationale und europäische Akteure als Korrektiv?.....</b>	<b>205</b>
1.	Die nationalen Gerichte als Kontrolleure der Subsidiarität – das Beispiel des Bundesverfassungsgerichts .....	205
2.	Subsidiaritätsausschuss und Rat der EU als Wächter der Subsidiarität?.....	217
3.	Subsidiarität zwischen Anspruch und Wirklichkeit – eine Bilanz .....	226
<b>VI.</b>	<b>Alternativen zur Lösung des „Legitimationstrilemmas“ der EU .....</b>	<b>235</b>
1.	Pfadabhängigkeit und die Evolution der institutionellen Matrix .....	238
1.1	Vergleichbarkeit des politischen Systems der EU mit nationalen Regierungssystemen – Messung mit zweierlei Maß?.....	243
1.2	Parlamentarische oder präsidentielle Demokratisierungsstrategie als Perspektive für die EU? ....	249
2.	Welche Aufgabe für welche politische Ebene? – Eine Skizze der Politikfelder der EU.....	262
	<b>Schlussbetrachtung.....</b>	<b>285</b>
	Abkürzungsverzeichnis.....	290
	Verzeichnis der Tabellen.....	292
	Quellen- und Literaturverzeichnis .....	293



# Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente in der EU. Bisherige Forschungsarbeiten befassten sich entweder allgemein mit den europapolitischen Kontrolloptionen der nationalen Parlamente<sup>1</sup> oder untersuchten lediglich die rechtlichen Voraussetzungen der Subsidiaritätskontrolle.<sup>2</sup> Partiiell erfolgte auch eine vergleichende Analyse unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments.<sup>3</sup> Demgegenüber soll hier der Versuch unternommen werden, die von der *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union Européenne* (COSAC) initiierten Subsidiaritätstests mit den dazugehörigen Kommissionsunterlagen einer eingehenden empirischen Analyse zu unterziehen.

Hierfür ist die Politikwissenschaft als Disziplin prädestiniert:

„Denn wegen ihres Bezugs zu den Bedingungen des konkreten politischen und gesellschaftlichen Systems ist sie in ihren Aussagen einerseits weniger abstrakt als die ideengeschichtlich theoretischen Erkenntnisse der Sozialphilosophie. Andererseits ist die Politikwissenschaft jedoch auch nicht an die starren Formen rechtlicher Dogmatik und die strenge juristische Terminologie gebunden, was mit Blick auf den Grundsatz der Subsidiarität erwarten lässt, zu differenzierteren, die Flexibilität sowie die Möglichkeiten und Grenzen dieses Prinzips deutlicher beschreibenden Aussagen zu gelangen.“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> So Janowski, Cordula A.: Die nationalen Parlamente und ihre Europagremien, Baden-Baden 2005.

<sup>2</sup> Vgl. Ausschuss der Regionen: Umsetzung und Kontrolle des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Luxemburg 2006, mit deutlichem Bezug zur parlamentarischen Praxis vgl. Hölscheidt, Sven: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *integration* 31/2008, S. 254-265. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive vgl. auch grundlegend Zuck, Rüdiger: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Nördlingen 1968, S. 26-65 und Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl., Berlin 2001 sowie europaspezifisch Calies, Christian: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 1999 und Mellein, Christine: Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, Baden-Baden 2007.

<sup>3</sup> So Maurer, Andreas: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002.

<sup>4</sup> Moersch, Wolfram: Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips, Berlin 2001, S. 39-40.

In Anbetracht der Tatsache, dass der Grundsatz der Subsidiarität im Rahmen des Maastricht-Prozesses im Jahre 1992 von den Staats- und Regierungschefs „zu einem Grundprinzip der Europäischen Union erklärt“<sup>5</sup> wurde, ist es angezeigt, dieses auf seine Praxistauglichkeit zu überprüfen. Aus der Analyse der Primärquellen sollte sich eine Antwort auf die Forschungsfrage ergeben, ob die nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten der EU die ihnen im Lissabonner Vertrag zugeordnete Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle wirksam erfüllen können.

Etymologisch bedeutet Subsidiarität bzw. „subsidium“ „Hilfe“, „Beistand“, „Reserve“ oder „Hilfeleistung“. Es handelt sich hierbei um ein sozialphilosophisches Prinzip, das insbesondere mit der katholischen, aber auch evangelischen Kirche und deren Sozialethik assoziiert wird.<sup>6</sup> Subsidiarität ist ein dualistisches Prinzip, welches zwischen Individuum und Gesellschaft oder mehreren staatlichen Ebenen differenziert und mit dessen Hilfe Fragen nach der Ausübung und Verteilung von Kompetenzen gelöst werden sollen. Dabei wird der als „kleiner“ oder „niedriger“ apostrophierten Ebene ein prinzipieller Vorrang bei der Lösung staatlicher bzw. gesellschaftlicher Aufgaben gegenüber der jeweils „höheren“ Ebene eingeräumt. Eine Aufgabenwahrnehmung durch die „niedrigere“ Ebene soll solange Vorrang vor der „nächsthöheren“ Ebene genießen, wie diese in der Lage ist, die jeweilige Aufgabe zu bewältigen. Der politikwissenschaftliche Diskurs um das Subsidiaritätsprinzip ist demnach eng mit dem Föderalismus und möglichen Kompetenzverteilungen zwischen den staatlichen Ebenen verknüpft, wie er *exempli causa* von den Verfassungsvätern der Vereinigten Staaten von Amerika geführt worden ist. Diese Kontroverse hat als Streit zwischen *Federalists* und *Antifederalists* in die Politik- und Rechtswissenschaften Eingang gefunden und verdeutlicht den Kern des Problems, da es entscheidend auf das jeweilige Staatsverständnis ankommt, für welche Option Position bezogen wird.<sup>7</sup> Subsidiaritätsprinzip und Staatsverständnis sind interdependent.

In das europäische Vertragswerk wurde das Subsidiaritätsprinzip erstmals 1986 mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte inkorporiert. Es blieb jedoch zunächst auf das Politikfeld Umweltschutz beschränkt und zeitigte daher keine signifikante Wirkung. Im Rahmen des Maastricht-Prozesses wurde der Grundsatz der Subsidiarität als

---

<sup>5</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992, abgedruckt in: Hrbek, Rudolf (Hg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union – Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Baden-Baden 1995, S. 139-155, S. 140.

<sup>6</sup> Dazu vgl. Kapitel I..

<sup>7</sup> Vgl. auch Hilz, Wolfram: *Subsidiaritätsprinzip und Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses*, Opladen 1998, S. 29-30.



Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft verankert, um sowohl die Bedenken der deutschen Bundesländer und integrationskritischer Regierungen, wie etwa in Großbritannien, zu zerstreuen als auch den nationalen Öffentlichkeiten eine größere „Bürgernähe“ und „Transparenz“ zu suggerieren. In Dänemark und Irland mussten die mitgliedstaatlichen Regierungen Referenden durchführen, um den Maastrichter Vertrag ratifizieren zu dürfen. Nachdem es implementiert worden war, spielte das Subsidiaritätsprinzip allerdings weder auf dem europäischen Parkett eine nennenswerte Rolle noch im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union.

Seit dem Maastricht-Prozess wurde der Grundsatz der Subsidiarität dazu instrumentalisiert, der fortschreitenden Integration einen legitimatorischen Schein zu verleihen. Subsidiarität sollte nicht nur zur Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union dienen, sondern auch demokratische Legitimation stiften. Im Falle des Lissabonner Vertrages<sup>8</sup>, der die gescheiterte Europäische Verfassung ablöste, fuhr man eine Doppelstrategie. Einerseits versuchten die handelnden Akteure *via* Frühwarnsystem die nationalen Parlamente stärker und wie der Name sagt früher in die Subsidiaritätskontrolle einzubeziehen. Andererseits versuchte man mittels der europäischen Bürgerinitiative die Bürgerinnen und Bürger direkter als bisher an Entscheidungen auf EU-Ebene zu beteiligen.<sup>9</sup> Wann welche staatliche Ebene eine Aufgabe „besser“ erfüllen kann als eine andere und was unter einer „besseren“ Aufgabenerfüllung zu verstehen ist, bleibt abhängig von den jeweiligen Perzeptionen zur europäischen Integration und dem grundsätzlichen Staats- und Politikverständnis der Akteure.<sup>10</sup> Eine konsequente Demokratisierung der EU könnte zwar das Subsidiaritätsprinzip von falschen Erwartungen entlasten, bedürfte aber eines entsprechenden politischen Willens. Anders als

---

<sup>8</sup> Der Lissabonner Vertrag wurde am 13. Dezember 2007 unterzeichnet und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft.

<sup>9</sup> Art. 11 Abs. 4 EUV setzt voraus, dass eine Million Unterzeichner aus einer „nennenswerten“ Anzahl von Mitgliedstaaten die entsprechende Bürgerinitiative unterstützen. Was unter einer „nennenswerten“ Anzahl zu verstehen ist, bleibt bislang ungeklärt.

<sup>10</sup> Art. 5 Abs. 1 EUV lautet: „Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“

Art. 5 Abs. 3 EUV lautet: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

es die Präambel des Lissabonner Vertrages konzediert, kann von einem Abschluss eines Prozesses „mit dem die Effizienz und die demokratische Legitimität der Union erhöht und die Kohärenz ihres Handelns verbessert werden sollen“<sup>11</sup> nicht ernsthaft die Rede sein.

Abweichend von den bisher zur Subsidiaritätsthematik erschienenen Veröffentlichungen soll hier die These vertreten und belegt werden, dass weder die nationalen Parlamente in der EU noch der EuGH in der Lage sind, eine wirksame Subsidiaritätskontrolle durchzuführen. Außerdem sind die nationalen Parlamente ungeeignet, das Demokratiedefizit der EU zu mindern und die mit dem Subsidiaritätsprinzip verknüpften Erwartungen zu erfüllen. Vielmehr wird angenommen, dass sowohl das Demokratiedefizit der EU behoben als auch die implizit an das Subsidiaritätsprinzip gekoppelte „Bürgernähe“<sup>12</sup> mittels einer konsequenten Demokratisierung des politischen Systems der EU erreicht werden könnten. Letztgenannte These setzt voraus, dass die vorliegende Untersuchung sich ebenfalls von der herrschenden Meinung in der Forschung distanziert, die eine Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips annimmt.

Zunächst wird im ersten Kapitel der ideengeschichtliche Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips vorgestellt, wobei aufgrund der Fülle der dazu erschienenen Werke notwendigerweise eine Auswahl zu treffen ist. Im Anschluss daran wird in Kapitel II. die Genese des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen unter besonderer Berücksichtigung der Forschungsarbeit von Wolfram Hilz<sup>13</sup> dargestellt. In diesem Kontext wird auf die entsprechenden Rechtsquellen sowie auch auf relevante Protokolle der am Maastricht-Prozess beteiligten Regierungen zurückzukommen sein. Zudem wird das historische Umfeld der Verhandlungen berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk dieser Arbeit liegt auf der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten der EU, so dass sich an die Präsentation und Analyse der europarechtlichen Gegebenheiten die empirische Untersuchung in Kapitel III. anschließt.

Die ansonsten in der Komparatistik übliche methodische Differenzierung zwischen *most similar cases* und *most different cases* entfällt, da die Regeln des Lissabonner Vertrages zum Frühwarnsystem eine einheitliche Grundlage für die Subsidiaritätstests bilden. Ob aus den Testergeb-

---

<sup>11</sup> Vertragstext abrufbar bspw. unter [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-von-lissabon.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-von-lissabon.pdf).

<sup>12</sup> Seit dem Maastrichter-Vertrag (in Kraft getreten am 1. November 1993) enthält der Art. 1 des EU-Vertrages die Formulierung hinsichtlich der Entscheidungen auf EU-Ebene, dass diese „möglichst offen und bürgernah“ getroffen werden sollen.

<sup>13</sup> Siehe Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998.

nissen einzelne nationale EU-Kontrollgremien signifikant hervorstechen, wird geklärt werden. Während bislang lediglich die entsprechenden EU-Vertragstexte und die nationale Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrollrechte wissenschaftliche Beachtung gefunden haben, unterblieb eine Analyse der Ergebnisprotokolle der von COSAC initiierten Subsidiaritätstests vollkommen. Dies ist umso bedauerlicher, als mittels dieser Daten erstmals eine empirische Überprüfung der Praxistauglichkeit der Subsidiaritätskontrollen möglich ist. Bisher lag der Fokus der politik- und rechtswissenschaftlichen Forschung auf der Genese der jeweiligen parlamentarischen Kontrollgremien oder einer Typologisierung der nationalen Parlamente entsprechend ihrer Fähigkeiten eine effektive Kontrolle auszuüben. Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle lässt derlei Forschungsansätze als nicht mehr adäquat erscheinen, da es nun mindestens eines Drittels aller Parlamentsstimmen der Mitgliedstaaten bedarf<sup>14</sup>, um eine erneute Prüfung eines Kommissionsvorschlages oder dessen Rücknahme zu veranlassen.<sup>15</sup> Eine effektive Kontrolle einzelner mitgliedstaatlicher Parlamente wird im Rahmen des Frühwarnsystems marginalisiert und damit irrelevant. Der empirischen Analyse der Kommissionsvorschläge und Ergebnisprotokolle wird eine kurze Typologisierung der Regierungssysteme der EU-Mitgliedstaaten (III. 1.) vorangestellt. Eine Untersuchung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente in der EU erfordert einige grundlegende Ausführungen zur Funktion der politischen Parteien und zu den Mechanismen des politischen Wettbewerbs (III. 1.1), um die Resultate der Subsidiaritätstests angemessen einordnen zu können. Da Forschungsarbeiten bezüglich der bislang durchgeführten Subsidiaritätstests fehlen, kann dazu kein Forschungsstand präsentiert werden. Für die Zwischenbilanz in Kapitel III. werden zusätzlich noch die Tätigkeitsberichte der EU-Kommission von 2005 bis 2008 herangezogen. Als *ultima ratio* räumt der Vertrag von Lissabon unter bestimmten Bedingungen den nationalen Parlamenten ein Klagerecht vor dem EuGH ein, wenn die nationalen Rechtsordnungen dies zulassen. Ob dieses tatsächlich wie „eine ‚nukleare‘ Abschreckungswaffe“<sup>16</sup> wirkt oder doch eher mit einem Silvesterfeuerwerk verglichen werden muss, das den Himmel für ein paar Augenbli-

---

<sup>14</sup> Eine Ausnahme besteht für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, früher als dritte Säule der Union bekannt, in dem bereits ein Viertel der Parlamentsstimmen hinreichend ist. Unabhängig von der Zahl der Parlamentskammern verfügt jeder Mitgliedstaat der EU über zwei Stimmen, so dass sich eine Gesamtzahl von gegenwärtig 54 Stimmen bei 27 Mitgliedstaaten ergibt.

<sup>15</sup> Die einzelnen Europaausschüsse der nationalen Parlamente behandeln bspw. Maurer, Andreas: ebd., Baden-Baden 2002 und Janowski, Cordula A. : ebd., Baden-Baden 2005.

<sup>16</sup> Ausschuss der Regionen: ebd., Luxemburg 2006, S. 303.

cke illuminiert, um dann folgenlos zu verglühen, wird geklärt werden. Dementsprechend bedarf es einer Untersuchung der Rolle des EuGH, wie sie in Kapitel IV. vorgenommen wird. Die zu beantwortende Frage lautet also, ob der EuGH lediglich ein Agent der Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen ist, oder ob er nicht vielmehr als „Agent in eigener Sache“<sup>17</sup> bezeichnet werden sollte. Hierfür werden neben der einschlägigen Forschungsliteratur auch diejenigen Urteile des EuGH herangezogen, die für die Frage nach der Justitiabilität des Subsidiaritätsgrundsatzes relevant sind. Anschließend werden in Kapitel V. am Beispiel des BVerfG die Chancen einer wirksamen Subsidiaritätskontrolle seitens nationaler Gerichte untersucht und die in jüngster Zeit von Fritz Scharpf<sup>18</sup> diskutierte Option eines Vetorechts des EU-Ministerrates gegenüber Urteilen des EuGH. Kapitel VI. beginnt mit einer allgemeinen Untersuchung der Evolution von Institutionen, um dann durch einen Vergleich zwischen den nationalen Regierungssystemen und dem politischen System der EU der Frage nach der plausibelsten Demokratisierungsstrategie für die EU nachgehen zu können. Danach wird mittels normativer Analyse von im Zeitraum von 1993 bis 2008 erhobener Eurobarometerdaten in Kapitel VI. 2. ermittelt, ob die befragten Bürgerinnen und Bürger der EU intuitiv Perzeptionen von der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten vertreten, die der Demokratisierung des politischen Systems der EU entgegenkämen. Bislang blieben diese Daten von der Forschung ungenutzt, obwohl sie doch immerhin eine Einschätzung der Präferenzen der EU-Bürgerinnen und -Bürger hinsichtlich einzelner Politikfelder erlauben.

---

<sup>17</sup> So lautet der deutsche Titel eines erstmals 1980 auf Deutsch erschienenen Spionageromans des unter dem Pseudonym John Le Carré publizierenden Spionageromanautors David J. M. Cornwell.

<sup>18</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W.: Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen, in: Die Mitbestimmung 54/2008, S. 18-23 und ders.: Individualrechte gegen nationale Solidarität, in: Höpner, Martin/Armin Schäfer (Hg.), Die politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt a. M. 2008, S. 89-99.

# I. Darstellung des Subsidiaritätsprinzips

## 1. Ideengeschichtlicher Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips

„Das Wort Subsidiarität hat seinen Ursprung in der lateinischen Sprache. Es basiert auf ‚subsidium‘, das meistens mit ‚Hilfe‘ oder ‚Hilfeleistung‘ übersetzt wird, gleichzeitig aber auch ‚Rückhalt‘ und ‚Beistand‘ bedeutet, und im militärischen Bereich ‚Reserve‘ bzw. ‚Hilfstruppen‘ bezeichnet.“<sup>19</sup>

Bedeutsam für das Verständnis von Subsidiarität, gleich ob es sich um sozialphilosophische oder eher rechts- und politikwissenschaftliche Ansätze handelt, ist, dass es ein dualistisches Prinzip ist, das bspw. zwischen Staat und Gesellschaft bzw. dem einzelnen Individuum und staatlichen, bzw. im Falle der EU, quasistaatlichen Ebenen differenziert, um Aufgaben zuzuordnen. Insbesondere die katholische Soziallehre hat sich mit dem Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft insgesamt und den Beziehungen von Staat und Mensch auseinandergesetzt, wobei die Enzyklika des Papstes Pius XI. „*Quadragesimo anno*“ aus dem Jahre 1931 als wichtigster historischer Beitrag zum Verständnis des Subsidiaritätsprinzips gilt.<sup>20</sup> Als *Spiritus rector* dieser Enzyklika kann der deutsche Jesuit Oswald von Nell-Breuning gelten.<sup>21</sup> Der Kern des Subsidiaritätsprinzips ist der prinzipielle Vorrang der häufig als „kleiner“ oder „niedriger“ bezeichneten Ebene und zwar sowohl hinsichtlich der Frage nach der Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung zwischen staatlichen Ebenen als auch zwischen Staat und Individuum.

Der reformierte Schweizer Theologe Emil Brunner liefert dazu eine einerseits einleuchtende Umschreibung, die jedoch andererseits auch die normative und gerade für Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Ebenen problematische Dimension des Subsidiaritätsprinzips offenlegt.

„Je weiter der Kreis, desto unpersönlicher ist die Gemeinschaft, desto abstrakter, desto entfernter vom persönlichen Sinn des Lebens seine ‚Sache‘. Jeder weitere Kreis wird gebildet, weil der ei-

---

<sup>19</sup> Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 27.

<sup>20</sup> Dazu vgl. Die Enzyklika Leos XIII. „*Rerum Novarum*“ und die Enzyklika Pius XI. „*Quadragesimo anno*“, Düsseldorf 1946, S. 27-64.

<sup>21</sup> Dazu vgl. etwa v. Nell-Breuning, Oswald: *Einzelmann und Gesellschaft*, Heidelberg 1950 und ders.: 15.5.1931. *Erinnerungen zur Entstehungsgeschichte von „Quadragesimo anno“*, in: ders., *Wie sozial ist die Kirche? Leistung und Versagen der katholischen Soziallehre*, Düsseldorf 1972, S. 127-136.

gene einer bestimmten sich aufdrängenden Aufgabe nicht gewachsen ist.“<sup>22</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip soll also zum einen staatliche Beschränkungen des einzelnen Menschen begrenzen, zum anderen die Gliedstaaten gegenüber dem Gesamtstaat stärken. Der *Punctum saliens* bei dieser wie auch anderen scheinbar plausiblen Erklärungen des Subsidiaritätsprinzips wird gerne übersehen. Es kommt doch darauf an, wer darüber entscheidet, wer bzw. welche staatliche Ebene Hilfe braucht und ab wann diese notwendig wird. Um die Lösung dieses grundlegenden Dilemmas haben sich gerade im Zuge der Einführung des Subsidiaritätsprinzips in die europäischen Verträge und daran anschließend viele bemüht. Ob ihren Versuchen Erfolg beschieden war, wird zu klären sein.

Manche Autoren verorten das Subsidiaritätsprinzip weit vor dem Erscheinen der Enzyklika im Jahre 1931, indem sie die Betonung der Rechte des einzelnen Menschen gegenüber dem Staat bei Autoren wie Johannes Althusius oder Wilhelm von Humboldt<sup>23</sup> als Beleg für „das“ Subsidiaritätsprinzip interpretieren.<sup>24</sup> Althusius wendet sich aus humanistisch-calvinistischer Perspektive gegen staatlichen Zentralismus und knüpft dabei an Überlegungen des Thomas von Aquin an, der die sozialphilosophische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips entscheidend geprägt hat. Thomas von Aquin selbst konnte auf die im Herrschaftsbereich der Mauren in Andalusien zirkulierenden und schließlich ins Lateinische übersetzten Werke der antiken Autoren Platon und dessen Schüler Aristoteles zurückgreifen. Sein Konzept der Entelechien, das sind „die Prinzipien, die der Ordnung des Ganzen im Zusammenwirken der Teile zugrunde liegen, und zwar nach dem Prinzip der Über- und

---

<sup>22</sup> Brunner, Emil: *Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Gründen der Gesellschaftsordnung*, Zürich 1943, S. 163.

Für Brunner sind Subsidiarität und Föderalismus letztlich komplementär, er bietet ein Beispiel für den historischen Kontext, in dem Subsidiarität als Formel gegen die totalitären Regime genutzt wurde: „Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung. Alle Ordnungen sind um des Menschen willen, und nie ist der Mensch um der Ordnung willen. Beim einzelnen Menschen ist darum anzufangen.“ S. 159-160, im Herrenchiemseer Entwurf einer Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland von 1948 heißt es in Art. 1 Abs. 1 „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“

<sup>23</sup> Dazu vgl. v. Humboldt, Wilhelm: *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, Breslau 1851, insbesondere S. 16 und S. 153.

<sup>24</sup> Dazu vgl. ausführlich Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998 und Isensee, Josef: ebd., 2. Aufl., Berlin 2001.

Unterordnung“<sup>25</sup>, wird als frühe Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips gedeutet.

Bei der Diskussion um die ideengeschichtlichen Hintergründe des Grundsatzes der Subsidiarität wird die Debatte zwischen *Federalists* und *Antifederalists* in den USA nach dem Unabhängigkeitskrieg häufig ausgeblendet, wie Wolfram Hiltz treffend bemerkt, obwohl diese auf den Bezug von Subsidiarität zu Föderalismus verweist.<sup>26</sup> Diese und andere Autoren als Vertreter des Subsidiaritätsprinzips zu bezeichnen, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese ihre Ideen vor einem jeweils völlig differenten historischen Hintergrund entwickelt haben und bei Wilhelm von Humboldt die Forderung und Begründung von Freiheitsrechten nicht für deckungsgleich mit dem Subsidiaritätsprinzip erklärt werden sollte. So schreibt Wilhelm von Humboldt:

„In einer völlig allgemeinen Formel ausgedrückt, könnte man den wahren Umfang der Wirksamkeit des Staats alles dasjenige nennen, was er zum Wohl der Gesellschaft zu thun vermöchte, (...) und es würde sich unmittelbar hieraus auch die nähere Bestimmung ergeben, dass jedes Bemühen des Staats verwerflich sei, sich in die Privatangelegenheiten der Bürger überall da einzumischen, wo dieselben nicht unmittelbaren Bezug auf die Kränkung der Rechte des einen durch den andern haben.“<sup>27</sup>

Es wird übersehen, dass die Abgrenzung von Staat und Mensch, der erst noch Bürger, *Citoyen*, werden musste, vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit den Monarchien um die Gewährung von Freiheitsrechten zu sehen ist und damit nur sehr bedingt für eine Übertragung auf moderne Demokratien geeignet ist.

Hieraus erklärt sich sowohl das Interesse der in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg neu begründeten Disziplin der Politikwissenschaft<sup>28</sup> an normativ-ontologischen Forschungsansätzen als auch die zeitgleich stattfindenden rechtswissenschaftlichen und sozialphilosophischen Debatten um das Subsidiaritätsprinzip. Es handelt sich demnach um mehr als eine bloße Koinzidenz. Nach der Umwertung aller normativen Maßstäbe setzte man sich intensiv mit den Fundamenten von Gesellschaft

---

<sup>25</sup> Anter, Andreas: Die Macht der Ordnung, 2.Aufl., Tübingen 2007, S. 99.

<sup>26</sup> Vgl. Hiltz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 29-30.

<sup>27</sup> v. Humboldt, Wilhelm: ebd., Breslau 1851, S. 16 vgl. dazu Kant, der zur Thematik schrieb: „Handle nach einer Maxime, nach der du zugleich wollen kannst, sie solle ein allgemeines Gesetz werden“, Kant, Immanuel: Verkündung des nahen Abschlusses eines Traktats zum ewigen Frieden in der Philosophie, Ulm 1798, S. 24.

<sup>28</sup> Im Jahre 1909 versuchten Max Weber und Georg Jellinek in Heidelberg zusammen mit der Carnegie-Stiftung aus den USA ein Seminar für Politische Wissenschaft aufzubauen.

und Staat auseinander. Der Grundsatz der Subsidiarität schien vielen damals Antworten bieten zu können.

Gleichwohl ist durch den Rückgriff auf hervorragende Klassiker das Grundproblem des Subsidiaritätsprinzips nicht gelöst. Die Begriffe „kleinere“ und „größere“ Einheit oder „niedrigere“ und „höhere“ Einheit u.ä. Formulierungen bilden eine Konstante und Gemeinsamkeit aller Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips und setzen einen Vergleichsmaßstab voraus. Zwar führt der sprichwörtlich vermeintlich sinnlose Vergleich von „Äpfeln mit Birnen“ in die Irre, da die Feststellung der Unvergleichbarkeit logisch einen Vergleich voraussetzt. Sowohl Äpfel als auch Birnen gehören zur Gattung der Rosengewächse. Dies bedeutet keineswegs, dass jeder Vergleich im Sinne eines wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns empfehlenswert wäre. Doch gerade beim Subsidiaritätsgrundsatz suggeriert die Unterteilung in „kleinere“ und „größere“ Einheit eine Trennschärfe, die so nicht existiert.

„Erst wenn die Entscheidung für einen gleichen Maßstab getroffen wurde, kann im wissenschaftlichen Sinne verglichen werden, um Übereinstimmungen und Verschiedenheiten der untersuchten Sachverhalte dann möglichst exakt angeben zu können.“<sup>29</sup>

Die Frage, welche politische, oder allgemeiner gesprochen, gesellschaftliche Ebene eine konkrete Aufgabe „besser“ erfüllen kann, dürfte selbst im Falle eines gemeinsamen Vergleichsmaßstabes kontrovers bleiben. Der Grundsatz der Subsidiarität enthüllt in historischer Perspektive kein einheitliches, objektives *Telos*. Wann Hilfe und in welchem Umfang und gegebenenfalls auch wie lange diese notwendig ist, bleibt ebenso ungeklärt wie die Frage nach dem Staatsverständnis, dem für eine konkrete Auslegung des Grundsatzes der Subsidiarität, insbesondere im Hinblick auf das Europarecht, eine zentrale Bedeutung zukommt.

Zur Trennschärfe des Prinzips hat Rüdiger Zuck treffend formuliert: „Das Bild bleibt Bild. Es schildert, aber erklärt nicht. Ausdrücke wie ‚eng und weit‘, ‚groß und klein‘ und schließlich ‚konzentrischer Kreis‘ mögen malerisch, ja plastisch sein. Juristisch sind solche Bezeichnungen nichts-sagend.“<sup>30</sup> Diese Ausführungen verdeutlichen sowohl die Problematik hinsichtlich einer Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf die Beziehung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten als auch die Schärfe, die der Debatte bis heute, wenn auch unter anderen Vorzeichen, innewohnt. Im folgenden Unterkapitel soll an die bisherigen Erkenntnisse angeknüpft und ihrer Bedeutung für die Frage nach dem Subsidiaritäts-

---

<sup>29</sup> Steffani, Winfried: Regierungsmehrheit und Opposition, in: ders. (Hg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 11-35, S.11.

<sup>30</sup> Zuck, Rüdiger: ebd., Nördlingen 1968, S. 60.



prinzip als Kompetenzausübungsregel und Kompetenzzuweisungsprinzip nachgegangen werden.

## 1.1 Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregel und Kompetenzzuweisungsprinzip

Die scheinbare Präzision und Allgemeingültigkeit des Grundsatzes der Subsidiarität beruht auf der vermeintlich deutlichen Aufgabenverteilung, nach der die nächsthöhere staatliche Ebene erst tätig werden soll, wenn die untere Ebene die entsprechende Aufgabe nicht mehr allein bewältigen kann. Dies spricht zunächst für „eine kompetenzverteilende Wirkung zugunsten kleinerer Einheiten“<sup>31</sup>, wie Wolfram Hilz zutreffend bemerkt hat. Zu ergänzen wäre, dass zumindest zwischen staatlichen Ebenen, im Gegensatz zu gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen, die Begriffe „höhere“ und „niedrigere“ staatliche Ebene im Wege des Staatsorganisationsrechts noch präzisiert werden können und damit trotz der genannten Kritik eine gewisse Berechtigung haben.<sup>32</sup>

Für Deutschland lässt sich etwa deutlich zwischen Bundes- und Landesebene differenzieren. Auch für die EU lässt sich eine Unterscheidung zumindest als Umschreibung für das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten trotz der faktischen Asymmetrien in ökonomischer, kultureller, politischer und militärischer Hinsicht vornehmen, wobei die EU-Ebene über den Mitgliedstaaten rangiert<sup>33</sup>, wenn sie auch ohne diese nicht bestehen kann. Die Differenzierung zwischen der EU als einem Gebilde *sui generis*<sup>34</sup>, wie der Jurist Hans-Peter Ipsen es als Erster genannt hat und den Mitgliedstaaten wird dem bisherigen und auch zukünftigen Prozess der europäischen Integration sowohl analytisch als auch methodisch gerecht.<sup>35</sup> Der Begriff *sui generis* erklärt zwar nicht den Integrationsprozess selbst, wird der EU jedoch auch in ihrer heutigen Form gerecht, da die Gemeinschaft eben mehr ist als eine bloße supranationale

---

<sup>31</sup> Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 36.

<sup>32</sup> Zuck konstatiert, dass „das Subsidiaritätsprinzip als Rechtssatz (...) nur auf Rangverhältnisse homogener Gruppen“ anwendbar ist, was für die staatlichen Ebenen wenigstens *de jure* vorausgesetzt werden darf. Im Falle Spaniens kann dies bereits aufgrund des je verschiedenen rechtlichen Status der einzelnen Regionen nicht angenommen werden. Zuck, Rüdiger: ebd., Nördlingen 1968, S. 75.

<sup>33</sup> So bereits Küchenhoff vor Gründung der Gemeinschaft, vgl. Küchenhoff, Günther: Staatsverfassung und Subsidiarität, in: Utz, A.F. (Hg.), Das Subsidiaritätsprinzip, Heidelberg 1953, S. 67-99, S. 85.

<sup>34</sup> Vgl. Ipsen, Hans-Peter: Zur Verfassung der fusionierten Gemeinschaft, in: *integration* 1/1969, S. 3-22.

<sup>35</sup> Dazu vgl. auch Zier, Matthias: Nationale Parlamente in der EU, Göttingen 2005, S. 57.

Organisation, aber eben auch kein Staat im klassischen Sinne, dessen Definitionsmerkmale, Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, durch den Staatsrechtler Georg Jellinek Anfang des 20. Jahrhunderts festgelegt wurden und ihren wissenschaftlichen Nutzen bis heute bewahrt haben.<sup>36</sup>

Bezogen auf die Ausführung und Verteilung von Aufgaben ist es bedeutsam, ob die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips am Kriterium der Effektivität oder dem der Erforderlichkeit ausgerichtet wird. Mit der Wahl des Kriteriums wird eine Vorentscheidung zu Gunsten der höheren staatlichen Ebene einerseits oder einer Parteinahme für die niedrigere staatliche Ebene andererseits getroffen. Das Erforderlichkeitskriterium favorisiert die niedrigere Ebene, da hier ein Eingreifen der höheren Ebene nur dann erfolgen soll, wenn die niedrigere Ebene sich einer Aufgabe allein nicht mehr gewachsen zeigt<sup>37</sup>, während das Kriterium der Effektivität letztlich keinen Vorrang der niedrigeren Ebene kennt, sondern aufgrund von Prognosen und Erwartungen derjenigen Ebene die konkrete Aufgabe zuweist oder zur Ausübung überträgt, von der die entscheidenden Akteure und/oder Institutionen annehmen, dass sie die Aufgabe am besten erledigen wird. *Ceteris paribus* gibt dies dem Subsidiaritätsprinzip eine völlig andere Bedeutung, weshalb die, zumindest ursprünglich, intendierte Schutzfunktion für die niedrigere Ebene weitestgehend entfällt.<sup>38</sup> Normative Folgenabschätzungen sind bei beiden Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips erforderlich.

„Als Ergebnis ist demzufolge festzuhalten, daß es niemals die eine ‚alleine richtige‘ Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes geben kann. Diese ist immer von den politischen Zielsetzungen abhängig. Wer dies trotzdem behauptet, offenbart, daß er das Prinzip lediglich für seine Ziele instrumentalisiert.“<sup>39</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip im Falle divergierender Zielsetzungen von politischen Institutionen und ihren Akteuren keine Lösung anbieten kann, sondern lediglich zu Rechtfertigungen verpflichtet. Begründungen für staatliches Handeln, ganz gleich auf welcher Ebene, dürfen jedoch vorausgesetzt werden, da (Gesetzes-)Vorschläge, für die keine Begründung geliefert werden kann, gar nicht erst das Licht des Parlamentes und der Öffentlichkeit erblicken sollten.

Inzwischen wurden zumindest allzu weit reichende Interpretationen des Grundsatzes der Subsidiarität verworfen. Als ein Beispiel aus einer ganzen Reihe von Autoren sei an dieser Stelle Günther Küchenhoff genannt,

---

<sup>36</sup> Vgl. Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3.Aufl., Berlin 1914, S. 174-183, darauf wird in Kapitel VI. noch näher einzugehen sein.

<sup>37</sup> Vgl. Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 37.

<sup>38</sup> Siehe auch Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 38.

<sup>39</sup> Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 39.

der die These vertrat, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht etwa nur „das Bild einer durchgegliederten Staatsverfassung,“ sondern gar „den Umriß einer Gesamtorganisation der Welt auf Grund eines tief in ihrem Innern liegenden Ordnungsprinzips erkennen“<sup>40</sup> lasse. Die Frage nach überprüfbaren und belastbaren Grundsätzen, nach denen Kompetenzen zwischen staatlichen Ebenen verteilt werden können und welche Ebene für die Ausübung der Kompetenzen zuständig sein sollte, konnte durch eine weitgefaste Perspektive in der Forschung nicht besser beantwortet werden.

*In nuce* geht es um die Frage, wer oder welche Institutionen bzw. Akteure über die Kompetenzzuweisung und Kompetenzausübung entscheiden. Das Subsidiaritätsprinzip selbst gibt darauf keine eindeutige Antwort, wie sich aus den bisherigen Ausführungen bereits ergibt. Insbesondere im konkreten Fall kommt es auf das jeweilige Verständnis der Protagonisten an und dies kann variieren. Daraus ergibt sich das Kardinalproblem, das uns in der gesamten Analyse begleiten wird. Wie kann ein Rechtsprinzip, dessen Interpretation von den politischen Positionen der Akteure abhängig ist, zu einem tragenden Pfeiler der EU und des Integrationsprozesses erklärt werden?

Kompetenzkataloge kennen nahezu alle Verfassungen, gerade wenn es sich um föderal gegliederte Staaten handelt. Exemplarisch hierfür seien nur Deutschland und die USA genannt. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird die Kompetenzverteilung in den Artikeln 70 bis 74 umfassend geregelt. Auch die EU kennt Kompetenzkataloge, die jedoch weniger begrenzend, sondern dem Verlauf des europäischen Integrationsprozesses entsprechend flexibel und offen gestaltet sind. Der als EU-Verfassung und nach deren Scheitern und einigen Revisionen als Vertrag von Lissabon bekannt gewordene Entwurf soll unter anderem eine Präzisierung der bestehenden Regelungen erreichen.<sup>41</sup> Mit der Frage nach den Kompetenzen verknüpft ist auch die nach den Zustimmungserfordernissen für das Zustandekommen von bindenden Entscheidungen. Konkret gefragt: Kommt den nationalen Parlamenten in der EU die Rolle eines Vetospielers<sup>42</sup> im Prozess der Subsidiaritätskontrolle zu?

---

<sup>40</sup> Küchenhoff, Günther: ebd., Heidelberg 1953, S. 88.

<sup>41</sup> Kompetenzregelungen insbesondere in Art. 4 bis 6 des Vertrages von Lissabon niedergeschrieben.

<sup>42</sup> Das Konzept des „Veto Player“ wurde von dem amerikanischen Politikwissenschaftler George Tsebelis entwickelt und u.a. auch für den Entscheidungsprozess in der EU fruchtbar gemacht und wird in die folgende Analyse partiell einbezogen werden. Dazu vgl. Tsebelis, George: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review 93/1999, S. 591-608 und Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton und New York 2002.

Wenn ja, wann und unter welchen spezifischen Bedingungen und gibt es andere Akteure, die *de facto* oder *de jure* ein Veto einlegen könnten? Hier kommt dem EuGH eine führende Rolle als Schiedsrichter zwischen den politischen Akteuren zu, wobei nicht übersehen werden sollte, dass auch der EuGH selbst ein Akteur mit weit ausgreifenden Handlungsoptionen geworden ist. Vetospieler sind nach George Tsebelis: „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players.“<sup>43</sup> Die Frage hinsichtlich der Möglichkeiten der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, aber auch in Bezug auf die juristische Bewertung eines Vorschlags für eine EU-Regelung seitens der Richter am EuGH, muss neben den Vergleichsmaßstäben auch die zur Verfügung stehenden Informationen<sup>44</sup> und deren mögliche Bewertung mit einbeziehen. Der Zusammenhang von Kompetenzzuweisung, Kompetenzausübung und eventuellen Informationsasymmetrien muss berücksichtigt werden.

## 1.2 Kompetenz und Macht – eine Definition

An dieser Stelle kann es nicht um eine vollständige Darstellung und Analyse sämtlicher Machtbegriffe gehen. Vielmehr soll hier der *Nexus* von Kompetenzen und Macht umrissen werden, um daraus Erkenntnisse für die Beziehungen zwischen den verschiedenen EU-Institutionen und den nationalen politischen Organen, speziell den Parlamenten, abzuleiten. Aspekte der Legitimation und Legitimität von politischer Macht sollen dabei zunächst zurücktreten, da sie zusammen mit demokratietheoretischen Erwägungen im Kapitel VI. dieser Arbeit behandelt werden.

Max Weber liefert eine allgemeine Definition, die hier als Ausgangspunkt dienen soll, wenn er schreibt: „*Macht* bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“<sup>45</sup>

Die Betonung des Begriffes „Chance“ ist dabei von entscheidender Bedeutung. Kompetenzen sind ein Indikator für potentielle Macht, sollten aber keineswegs mit Macht *per se* gleichgesetzt werden, sagen doch

---

<sup>43</sup> Tsebelis, George: ebd., Princeton und New York 2002, S. 19.

<sup>44</sup> Hier soll im Folgenden die Definition von Gregory Bateson gelten: Information ist „irgendein Unterschied, der bei einem späteren Ereignis einen Unterschied macht.“ Bateson, Gregory. Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische und epistemologische Perspektiven, Frankfurt a. M. 1981, S. 488.

<sup>45</sup> Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft (Neudruck) Frankfurt a. M. 2005, S. 38.

bspw. formelle, in einer Verfassung<sup>46</sup> niedergeschriebene Kompetenzen noch nichts über deren Durchsetzungsmöglichkeiten aus. Gleichwohl sind Kompetenzen sowohl präziser messbar als z.B. informelle Machtstrukturen als auch für die Analyse der Verhältnisse und Interdependenzen zwischen den politischen Akteuren bzw. Institutionen unentbehrlich. Des Weiteren ermöglicht es die Definition von Macht als Potential oder Chance, seine Position durchzusetzen, einer durchaus beliebten Fehlinterpretation entgegenzutreten, bei der leichtfertig von Machtverteilung gesprochen wird, so als handle es sich im Falle von Macht um einen Kuchen, der statisch bliebe und dessen Stücke nur richtig verteilt werden müssten. Dieser Interpretation widersprach Mary Parker Follett schon 1925.<sup>47</sup>

Kompetenzen können erworben oder vergeben werden, wie in demokratischen politischen Systemen meist mittels Verfassung, doch diese eröffnen nur potentielle Macht. So verfügen etwa Regierungschefs über dieselben formalen Kompetenzen wie ihre Vorgänger, ohne dass sie deshalb dieses Potential auch im selben Umfang nutzen. Ein Blick in die Geschichte der Präsidenten der USA oder der deutschen Bundeskanzler verdeutlicht dies exemplarisch. Kompetenzen können somit als rechtlich (nicht notwendigerweise schriftlich) fixierte potentielle Macht definiert werden. Sie eröffnen rechtlich gesicherte Handlungsoptionen und sind nicht selten interpretationsbedürftig. Diese Funktion erfüllen die Verfassungsgerichte. Manchmal erfolgt auch eine „Selbstautorisierung“<sup>48</sup> des Gerichts, das die Kompetenzen anderer Organe zu präzisieren und zu kontrollieren hat, womit ein zusätzliches Maß an potentieller Macht für diese Institution zur Verfügung steht. Bemerkenswert ist dies deshalb, weil Verfassungsgerichte das Äquilibrium der Macht aufrechterhalten sollen und dabei Teil des politischen Prozesses werden. Insofern formuliert Niklas Luhmann vor dem Hintergrund des von ihm in die Soziologie eingeführten Forschungsansatzes autopoietischer Systeme<sup>49</sup> ganz

---

<sup>46</sup> Bislang gibt es keinen einheitlichen Verfassungsbegriff sowohl in der Politikwissenschaft als auch im Verfassungsrecht. Im Kern besteht jedoch in der Forschung Konsens darüber, dass Verfassungen eine ordnende Funktion zukommt. Dazu vgl. Anter, Andreas: ebd., Tübingen 2007, S. 166-167.

<sup>47</sup> Vgl. dazu Follett, Mary Parker: Power, in: Metcalf, Henry C./ L. Urwick (Hg.), Dynamic Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follett, New York und London 1940, S. 95-116.

<sup>48</sup> Höreth, Marcus: Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court, Baden-Baden 2008.

<sup>49</sup> Der Begriff wurde von dem chilenischen Neurobiologen Humberto R. Maturama und dessen Kollegen Francisco J. Varela erstmal verwendet, um rekursiv strukturierte Systeme in der Biologie zu beschreiben. Dazu vgl. Varela, Francisco J./Humberto R. Maturama/R. Uribe: Autopoiesis: The organization of living systems, its characterization and a model, in: Biosystems 5/1974,

allgemein, „daß Macht eine Chance ist, die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens unwahrscheinlicher Selektionszusammenhänge zu steigern.“<sup>50</sup>

Kompetenzen grenzen mit unterschiedlicher Präzision Zuständigkeiten zwischen politischen Institutionen, den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative, ab und gehen dabei häufig von einem Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Akteuren ein und derselben Institution und/oder zwischen verschiedenen Institutionen aus oder begründen ein solches Verhältnis. Kompetenzen bedeuten nicht nur potentielle Macht sondern, gerade weil sie mit konkretem Inhalt gefüllt werden müssen, immer auch die Wahl zwischen Alternativen seitens derjenigen oder desjenigen, die über Macht verfügen. Luhmann sieht hier einen exponentiellen Zusammenhang zwischen der Zahl der zur Verfügung stehenden Alternativen und der Macht selbst.

„Die Macht des Machthabers ist größer, wenn er mehr und verschiedenartige Entscheidungen zu machtmäßiger Durchsetzung auswählen kann; und sie ist außerdem größer, wenn er dies gegenüber einem Partner tun kann, der seinerseits mehr und verschiedenartige Alternativen besitzt. Macht steigt mit Freiheiten auf *beiden* Seiten, steigt zum Beispiel in einer Gesellschaft in dem Maße, als sie Alternativen erzeugt.“<sup>51</sup>

Wenn Macht zunächst auch ohne die Anerkennung des anderen, des potentiell von ihr Betroffenen auskommt, so kommt es für deren Bestand, wie Karl Dietrich Bracher bemerkt hat, gleichwohl auf die Anerkennung der Macht an, also auf ihre Legitimation.<sup>52</sup>

Speziell die Frage nach der demokratischen Legitimation wird in Kapitel VI. ausführlich behandelt werden. Dem wäre noch die Differenzierung von Mary Parker Follett zwischen „*power-over*“ und „*power-with*“<sup>53</sup> hinzuzufügen, weil letztere für demokratische Systeme im Allgemeinen und die Interdependenzen zwischen den unterschiedlichen Institutionen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene im Besonderen genutzt werden kann. Der politische Entscheidungsprozess sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene ist durch *power-with* Beziehungen gekennzeichnet.

---

S. 187-196 und Maturama, Humberto M./Francisco J. Varela: Der Baum der Erkenntnis, Bern 1987. Die dahinterstehende Idee fand Eingang in die Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaft.

50 Luhmann, Niklas: Macht, Stuttgart 1975, S. 12. Sich von Luhmann abhebend und von grundsätzlicher Bedeutung Han, Byung-Chul: Was ist Macht?, Stuttgart 2005, insbesondere S. 9-36.

51 Luhmann, Niklas: ebd., Stuttgart 1975, S. 9-10.

52 Vgl. Bracher, Karl Dietrich: Betrachtungen zum Problem der Macht, Opladen 1991, S. 14.

53 Follett, Mary Parker: Power, in: ebd., New York und London 1940, S. 101-107.

Dies gilt auch für die noch zu untersuchende Subsidiaritätskontrolle seitens der nationalen Parlamente.

Es bleibt festzuhalten, dass es immer, wenn in der Politik von Kompetenzen die Rede ist, um potentielle Macht geht, weshalb die Neuformulierung von Kompetenzkatalogen nicht selten zu politischen Konflikten führt. Kompetenzfragen sind also immer auch Machtfragen.<sup>54</sup> Dessen gilt es sich zu erinnern, wenn die Evolution der institutionellen Matrix<sup>55</sup> der EU, also der Verträge, die die Funktion einer Quasi-Verfassung erfüllen sollen und der in den Institutionen lebendigen Ideen und die Einführung und Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips erörtert werden wird. Evolution darf hier keinesfalls, wie es gelegentlich immer noch geschieht, als linearer, in irgendeiner Weise zielgerichteter Prozess verstanden werden, sondern schlicht neutral als Entwicklung, die aufgrund von Variation und Selektion politischer Vorstellungen funktioniert. Niklas Luhmann schreibt zu Entwicklungsbedingungen: „Evolution ist nur möglich, wenn aus einem laufend reproduzierten Überschuß an Möglichkeiten immer wieder geeignetes ausgewählt werden kann.“<sup>56</sup> Manche Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips lässt sich im Kern auf bisweilen diametral entgegengesetzte Vorstellungen in Bezug auf die Verteilung von Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten, also deren potentielle Macht, zurückführen. Außerdem bilden die Kompetenznormen im Europarecht wie auch im jeweiligen nationalen Staatsrecht den Ariadnefaden, um im Labyrinth der entsprechenden Institutionen nicht den Überblick zu verlieren.

---

<sup>54</sup> Siehe auch Mager, Ute: Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerungen auf die Gemeinschaftsebene?, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 6/2003, S. 471-484, S. 471-473.

<sup>55</sup> Charles Taylor meint mit „institutionelle Matrix“ jedoch die Verfassung unter Bezugnahme auf Hegels Konzept sittlicher Institutionen, Taylor, Charles: Hegel, Frankfurt a. M. 1983, S. 502.

<sup>56</sup> Luhmann, Niklas: Ideenevolution, Frankfurt a. M. 2008, S. 14.





## II. Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union

Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in das EU-Recht hängt im Wesentlichen mit dem erreichten Integrationsstand zusammen. Es könnte als Indiz für den Erfolg der Gemeinschaft dienen, da zuvor keinerlei Schritte unternommen worden sind, um die Tätigkeit der EU-Kommission und der übrigen Institutionen zu begrenzen. Genau dies war jedoch die Intention einiger Mitgliedstaaten, die sich für die Einführung des Grundsatzes der Subsidiarität aussprachen.

Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses stand eindeutig die negative Integration im Vordergrund, also der Abbau von Handelschranken und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Als Pendant gilt die positive Integration, bei der nationale Normen durch europäische ersetzt werden.<sup>57</sup> Jan Tinbergen spricht in diesem Kontext auch von der Gründung neuer Institutionen und deren Instrumentarium.<sup>58</sup> Solange die negative Integration überwog, konnte die europäische Integration als „eine Art aufgeklärtes Despotentum“<sup>59</sup>, wie der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors es formuliert hat, vorangetrieben werden. In dem Maße, wie die europäische Integration mehr als nur die Abschaffung von Binnenmarktbeschränkungen bedeutete, nahm auch das Konfliktpotential zu. Die Frage nach dem *Telos* der Gemeinschaft wurde virulenter, so dass auch die unterschiedlichen Erwartungen und Konzeptionen der Mitgliedstaaten, insbesondere der jeweils amtierenden Regierung, stärker in den Fokus der Beteiligten rückten. Parallel dazu war es auch in der Forschung zu einem Umdenken gekommen, da die lange Zeit erwarteten so genannten „spill-over“-Effekte, wie Funktionalisten bzw. Neofunktionalisten sie nannten, nicht im erhofften Sinne eintraten.

---

<sup>57</sup> Zu positiver und negativer Integration vgl. Tinbergen, Jan: *The European economic community – conservative or progressive?*, Stockholm 1963, Tinbergen, Jan: *International Economic Integration*, 2. Aufl., Amsterdam, London und New York 1965, Pinder, John: *Positive and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC*, in: *The World Today* 24/1968, S. 88-110, Taylor, Paul: *The Limits of European Integration*, New York 1983.

<sup>58</sup> Vgl. Tinbergen, Jan: ebd., Amsterdam, London und New York 1965, S. 76.

<sup>59</sup> Delors, Jacques: *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1/1993, S.3-9, S. 3, Simon Hix schrieb 2003 ebenfalls von „*enlightened despotism*“, zitiert nach: Gaupmann, Gloria: *Präsidentalismus als Leitmotiv für Europa? Eine neue Perspektive für die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union*, Marburg 2008, S. 62.

Die Hoffnung kaprizierte sich darauf, dass, verkürzt dargestellt, die Integration in einem eher von nachgeordneter Bedeutung eingestuften Politikfeld den Integrationsprozess in anderen Feldern, die zur positiven Integration gezählt werden können (forciert von Interessenverbänden, Bürokraten und anderen Akteuren), nach sich ziehen würde. Legitimation und Legitimität treten bei diesem Forschungsansatz in den Hintergrund.<sup>60</sup> Es ließen sich die Anfänge und ersten Jahre der europäischen Integration erklären, der weitere Verlauf dieses Prozesses aber nicht mehr, wie dessen Begründer Ernst B. Haas selbst einräumte.<sup>61</sup> Nicht zufällig machte in dieser Zeit das Wort „Eurosklерose“ unter Politikern und Forschern in Europa die Runde. Das auch in der Architektur und im Designbereich<sup>62</sup> bekannte Diktum des (neo-)funktionalistischen Ansatzes „*Form follows function*“ wurde auf die europäische Integration angewendet und verdeutlichte Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre die Notwendigkeit institutioneller Reformen der EG. „Die Europäische Union muß in Bewegung bleiben, wenn sie überleben will. Seit der *Hallstein-Zeit* der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kursiert der Vergleich mit dem Radfahrer, der nur solange Balance hält, wie er weiterfährt.“<sup>63</sup> In diesem Zusammenhang tritt auch zum ersten Mal auf europäischer Ebene das Subsidiaritätsprinzip in Erscheinung. Im Folgenden wird dessen Einführung und Anpassung an die Umstände und Gegebenheiten im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses nachvollzogen, um die Grundlagen für die empirische Analyse im III. Kapitel zu legen.

## 1. Die Entwicklung bis zum Vertrag von Maastricht

Das Subsidiaritätsprinzip taucht zuerst im Tindemans-Bericht zur EG aus dem Jahre 1975 auf und dann wieder im Vertragsentwurf des Europäischen Parlamentes von 1984, bevor es im Jahr 1986 explizit Teil der

---

<sup>60</sup> Zum Neofunktionalismus vgl. Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford 1958, Lindberg, Leon N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford und London 1963, überarbeitetes Konzept vgl. Schmitter, Philippe C.: *A Revised Theory of Regional Integration*, in: Lindberg, Leon N./Stuart A. Scheingold (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge (Massachusetts), S. 232-264.

<sup>61</sup> Vgl. Haas, Ernst B.: *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley 1975.

<sup>62</sup> Der Ausdruck „*Form follows function*“ geht auf den US-amerikanischen Architekten Louis Sullivan zurück, der diesen 1896 erstmals in einem Aufsatz verwendete. In Deutschland folgte der Bauhausstil dieser Prämisse.

<sup>63</sup> Isensee, Josef: *Integrationsziel Europastaat?*, in: Due, Ole/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Band I, Baden-Baden 1995, S. 567-592, S. 568.

Einheitlichen Europäischen Akte wurde, jedoch nur im Politikfeld Umweltschutz gemäß Art. 130r Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.<sup>64</sup> Die Einheitliche Europäische Akte markiert eine Zäsur im Verlauf der europäischen Integration, wurde doch der so genannte Luxemburger Kompromiss aufgeweicht, da Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in einigen Politikfeldern auch gegen ein Veto eines Mitgliedstaates möglich wurden.<sup>65</sup> Der Luxemburger Kompromiss, gelegentlich auch als Luxemburger Vereinbarung apostrophiert, beendete im Januar 1966 einen Streit zwischen Frankreich und den anderen Mitgliedstaaten um die Agrarpolitik, der zur „Politik des leeren Stuhls“ geführt hatte. Entscheidend an besagtem Kompromiss war, dass jeder Mitgliedstaat unter Hinweis auf „sehr wichtige Interessen“ eine Entscheidung verhindern konnte. Mit Blick auf die Einheitliche Europäische Akte von 1986 ist es deshalb gerechtfertigt von einer Zäsur zu sprechen, weil hier der Übergang von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer auch politischen Gemeinschaft deutlich wird. „Compromise is the basis of trade union tactics“<sup>66</sup>, schrieb Mary Parker Follett bereits 1925. Die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung beendete den Zwang zum Kompromiss zumindest in einigen Politikfeldern und ließ erahnen was mehrere Jahre später mit dem Vertrag von Maastricht folgen könnte.

Die in den Kapiteln zuvor gemachten Ausführungen liefern ebenfalls Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, warum das Subsidiaritätsprinzip überhaupt in die europapolitische Debatte Einzug hielt. Bemerkenswert daran ist vor allen Dingen die Tatsache, dass es in den Mitgliedstaaten keine oder kaum eine Tradition der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gab.<sup>67</sup> *Prima facie* kann die Verbindung von Subsidiarität und Föderalismus als Grund hierfür erscheinen, bildeten doch die Bundesrepublik Deutschland und Belgien die stabile Minderheit innerhalb der Mitgliedstaaten, die einen föderalen Staatsaufbau, wenn auch aus gänzlich unterschiedlichen Gründen, kannten. In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 spielte das Subsidiaritätsprinzip jedoch noch eine untergeordnete, ja marginale Rolle, da sein Anwendungsbereich auf das Politikfeld Umweltschutz beschränkt blieb und

---

<sup>64</sup> Vgl. Duff, Andrew: The Main Reforms, in: ders./John Pinder/Roy Pryce (Hg.), Maastricht and Beyond. Building the European Union, (Neudruck), London und New York 1995, S. 19-35, S. 27.

<sup>65</sup> Dazu vgl. auch Garrett, Geoffrey: International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market, in: International Organization 46/1992, S. 523-560.

<sup>66</sup> Follett, Mary Parker: Constructive Conflict, in: Metcalf, Henry C./L. Urwick (Hg.), Dynamic Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follett, New York und London 1940, S. 30-49, S. 31.

<sup>67</sup> Vgl. Hilz, Wolfram: ebd., Opladen 1998, S. 50-66.

keinen Anknüpfungspunkt für andere Politikfelder bot.<sup>68</sup> Der EuGH geht deshalb auch erst seit dem Vertrag von Maastricht von der juristischen Relevanz des Subsidiaritätsprinzips im Gemeinschaftsrecht aus.<sup>69</sup>

Zwei weitere Aspekte gilt es für das Verständnis der Einführung des Subsidiaritätsprinzips und den gesamten Maastricht-Prozess zu beachten: Zum einen die praktische Vollendung des Binnenmarktes. Sie brachte den bis dahin üblichen Entscheidungsprozess an seine Grenzen und ließ die von Fritz W. Scharpf beschriebene „Politikverflechtungsfalle“<sup>70</sup> zu einem immer sichtbarerem Problem werden, da Entscheidungen mittels Veto eines Staates verhindert werden konnten und so der Status quo kaum noch verändert werden konnte, wenn einmal eine Vereinbarung verabschiedet worden war. Zum anderen kann die Wirkung der äußeren Veränderungen, insbesondere des Falls des „Eisernen Vorhangs“ und der Beitrittsgesuche einer Vielzahl von Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes sowie der deutschen Wiedervereinigung, auf die damalige EG kaum überschätzt werden. Die Erklärungen der Regierungen der Mitgliedstaaten und des EP lassen den Schluss zu, dass sich die handelnden Akteure dessen auch bewusst waren oder dem zumindest rhetorisch Rechnung trugen.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. Bermann, George A.: Subsidiarity and the European Community, in: Lützeler, Paul Michael (Hg.), *Europe after Maastricht. American and European Perspectives*, Oxford und Providence 1994, S. 139-157, S. 142.

<sup>69</sup> Vgl. Hobe, Stephan: *Europarecht*, 3. Aufl., Köln, Berlin und München 2006, S. 41.

<sup>70</sup> Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26/1985, S. 323-356, erstmals in Englisch, Scharpf, Fritz W.: *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in: *Public Administration* 66/1988, S. 239-278, mit einigen Klarstellungen, Scharpf, Fritz W.: *The Joint-decision Trap Revisited*, in: *Journal of Common Market Studies* 44/2006, S. 845-864.

<sup>71</sup> Vgl. dazu etwa, Gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten, Francois Mitterand, und des deutschen Bundeskanzlers, Helmut Kohl, vom 18. April 1990 zur Vorbereitung der Europäischen Union, abgedruckt in: Weidenfeld, Werner (Hg.), *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh, S. 103-104, Memorandum der dänischen Regierung vom 4. Oktober 1990 zu den laufenden Vorbereitungen der Regierungskonferenzen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion, abgedruckt in: siehe vorherige, S. 105-114, Belgisches Aide-mémoire zur Politischen Union vom 20. März 1990, abgedruckt in: siehe vorherige, S. 95-101 und Entschließung vom 10. Oktober 1991 zur Vorbereitung der Sitzung des Europäischen Rates am 9./10. Dezember 1991 in Maastricht (EP), abgedruckt in: siehe vorherige, S. 157-159.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat auch die politische und ökonomische Globalisierung (im modernen Sinn) entscheidend beschleunigt.<sup>72</sup> In der Forschung besteht Konsens, dass ab 1870/80 von moderner Weltwirtschaft, von ökonomischer Globalisierung, gesprochen werden kann.<sup>73</sup> Weniger Beachtung hat dagegen der dazu parallel erfolgende weltweite Anstieg in Zahl und Größe von Organisationen gefunden, die sich insbesondere der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage ihrer Mitglieder widmeten.<sup>74</sup> Mit dem endgültigen Ende der Sowjetunion am 26. Dezember 1991, *de facto* 1989 und dem Ende der gelenkten Wirtschaftspolitik in Indien 1991, dem forcierten Aufstieg Chinas<sup>75</sup> und dem Ende der Militärherrschaft in Brasilien konnte wieder von einem Weltstaatensystem<sup>76</sup> im Sinne des Historikers Otto Franke gesprochen werden. Insofern ist die These von Bernd Klees, der die Globalisierung als ein angloamerikanisches Projekt zur Rohstoffsicherung versteht, entschieden zurückzuweisen.<sup>77</sup> Sie wird der Komplexität der politischen und ökonomischen Veränderungen im Zuge von 1989 nicht gerecht und nimmt sich außerdem jede Option einer vergleichenden Analyse hinsichtlich der Rohstoffsicherung mit den zuvor genannten Staaten sowie in anderen Bereichen, die von globalen Interdependenzen und daraus resultierenden Interferenzen gekennzeichnet sind.

Bernhard Wessels und Achim Kielhorn ist zuzustimmen, dass hinsichtlich der ökonomischen Dimension der Globalisierung allzu häufig nur der Exportanteil eines Landes als Kriterium für die Messung der Ver-

---

<sup>72</sup> So auch Janowski, Cordula: Globalization, Regional Integration and the EU. Pleadings for a Broader Perspective, ZEI Discussion Paper C 162/2006, Bonn, S. 7.

<sup>73</sup> Zerres, Michael P./Christopher Zerres: Entwicklung des Welthandels im 19. Jahrhundert, München 2008, S. 57.

<sup>74</sup> Vgl. Boulding, Kenneth E.: The Organizational Revolution. A Study in the Ethics of Economic Organization, New York 1953, S. 202.

<sup>75</sup> Der Umbruch in China begann bereits mit den ersten landesweiten Zugangsprüfungen zu den Universitäten seit dem Beginn der Kulturrevolution 1965 im Jahre 1977 und dem durch Deng Xiaoping beschworenen Ende der Kulturrevolution im Dezember 1978 und setzte sich mit der Einrichtung der ersten Sonderwirtschaftszonen 1979 fort. Siehe auch Lague, David: Class of '77 passes the test of time. From Ashes of China's Cultural Revolution, a new elite sprang, in: International Herald Tribune vom 24./25. Dezember 2007, S. 1 und 8.

<sup>76</sup> Für Franke ließ sich erst von einem Weltstaatensystem sprechen, als Japan 1894, als erster nicht kulturell westlich geprägter Staat Teil des damaligen Staatensystems wurde. Franke, Otto: Die Großmächte in Ostasien von 1894 bis 1914, Braunschweig und Hamburg 1923, insbesondere S. 1. Mit dem Ersten Weltkrieg endete zunächst auch die wirtschaftliche Globalisierung.

<sup>77</sup> Vgl. Klees, Bernd: Wirtschaftsethik und Globalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 5/2003, S. 3-6.

flechtung mit der Weltwirtschaft herangezogen wird, ein letztlich atavistischer, dem Merkantilismus entstammender Ansatz. Dagegen würden klassische Ökonomen wie David Ricardo oder etwa John Stuart Mill den Importanteil eines Landes als entscheidende Bezugsgröße ansehen.<sup>78</sup> Ganz allgemein kann Globalisierung vorläufig als Herausbildung und/oder Zunahme multipler Interdependenzen und deren Beschleunigung<sup>79</sup> zwischen Staaten und den diese bildenden Gesellschaften in globaler Perspektive bezeichnet werden, wobei die Art der Interdependenzen, bspw. ökonomisch, politisch, kulturell oder ökologisch, erst in einem zweiten Schritt Bedeutung erlangt. Diese Ausführungen über die Umstände, unter denen die EG ihre Neuausrichtung vornahm, vermitteln zumindest eine Ahnung von den Herausforderungen, vor denen Europa insgesamt stand und zum Teil noch steht.

Im Folgenden wird näher auf den Vertrag von Maastricht und die diesen flankierenden Debatten zum Grundsatz der Subsidiarität eingegangen, da erst dort das Subsidiaritätsprinzip zu einem „Zauberwort“ geworden ist. Im Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Gründung der EU, in Kraft getreten am 1. November 1993, haben die Vertragsparteien feierlich in der Präambel erklärt:

„ENTSCHLOSSEN, den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen (...).“

Präzisiert wurde der Grundsatz der Subsidiarität, jedenfalls war dies beabsichtigt, in Art. 5 (ursprünglich Art. 3b EG-Vertrag) des Vertrages zur Gründung der EG, der hier in der Version des Maastrichter Vertrages zitiert werden soll:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

---

<sup>78</sup> Vgl. Wessels, Bernhard/Achim Kielhorn: Which Competencies for Which Political Level?, in: Wessels, Bernhard/Richard Katz (Hg.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford 1995, S. 174-196, S. 183.

<sup>79</sup> Zum Faktor Zeit ausführlich Rosa, Hartmut: *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt a. M. 2005, insbesondere S. 335-336.