



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Martin Große Hüttmann

Das Subsidiaritätsprinzip in der EU -
eine Dokumentation
mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt
und zur Rezeption dieses Prinzips

Martin Große Hüttmann

Das Subsidiaritätsprinzip in der EU -

eine Dokumentation

mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt

und zur Rezeption dieses Prinzips

Originalbeitrag (April 1996)

1996 Herausgegeben vom
EUROPÄISCHEN ZENTRUM FÜR
FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN

ISBN 3-980 3672-5-8

Schutzgebühr: DM 14,-

Koordination: Oliver Will, M.A.

Vorstand: Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Franz Knipping (stellv. Sprecher)
Prof. Dr. Günter Püttner (stellv. Sprecher)
Prof. Dr. Roland Sturm
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - eine Dokumentation**Zusammenfassung**

Die Kompetenzverteilung innerhalb der Europäischen Union wird seit dem Maastrichter Unionsvertrag unter dem Stichwort "Subsidiaritätsprinzip" diskutiert. Sowohl Befürworter als auch Skeptiker einer fortschreitenden Integration sehen in diesem Prinzip eine Möglichkeit, ihre jeweiligen Interessen und Präferenzen zu begründen. Die hier vorgelegte Dokumentation zeigt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Interpretation und in den Erwartungen auf, die an das Subsidiaritätsprinzip von seiten der europäischen, nationalen, regionalen und kommunalen Akteure geknüpft werden. Anhand einer solch breit angelegten Darstellung wird deutlich, ob und wenn ja, welche Auswirkungen die Auseinandersetzung um das Subsidiaritätsprinzip für den europäischen Integrationsprozeß haben kann. Die Kontroverse um die "richtige" Interpretation dieses Prinzips dauert noch an. Diese Subsidiaritätsdiskussion ist die Folge einer Sensibilisierung für die Notwendigkeit der Legitimation europäischer Politik. Trotz der Probleme einer Operationalisierung der Subsidiarität in der politischen Praxis und der Meinungsunterschiede über die Bewertung zeigt der dargestellte Stand der Diskussion, daß mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips eine erhöhte Akzeptanz europäischer Politik auf dem Wege einer "Legitimation durch Verfahren" erwartet werden kann.

Abstract

The principle of subsidiarity dominates the debate on the allocation of responsibilities and tasks between national and supra-national levels of government since it was laid down in the Treaty of Maastricht. This principle is claimed both by those who argue in favour of stronger European integration as well as by those who wish to see European centralization cut back. The purpose of this examination is to expose the differences and the concordance in the current debate on subsidiarity at the national, supra-national, local and regional level. This broad-scale investigation may help to assess any possible impact the debate on subsidiarity might have on the future development of the European Union. The controversy about the "true" meaning of the principle of subsidiarity is still going on, yet neither practical shortcomings nor a divergent reading of the principle can outweigh the growing readiness to legitimize European governance. The discussion on the principle of subsidiarity and its implementation has helped to reconsider the procedural possibilities of legitimizing politics and policies at the European level.

Gliederung

Einleitung

1 Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entwicklung nach "Maastricht"

2 Das Verhältnis von Subsidiarität, Integration und Legitimität

3 Dokumentationsteil

3.1 Positionen der EU-Mitgliedstaaten

3.2 Positionen der Regionen, Länder und lokalen Gebietskörperschaften

3.3 Positionen von Parteien und Verbänden

3.4 Positionen von nationalen und regionalen Parlamenten

3.5 Positionen der Fraktionen im Deutschen Bundestag

3.6 Positionen der supranationalen Organe

3.6.1 Rat der Europäischen Union

3.6.2 Kommission

3.6.3 Europäisches Parlament

3.6.4 Ausschuß der Regionen

3.6.5 "Reflexionsgruppe"

4 Schlußbetrachtung

Literaturhinweise

Einleitung¹:

Seit der Konkretisierung der Subsidiarität auf europäischer Ebene durch den Maastrichter Unionsvertrag wurde dieses Prinzip ein wichtiger Bestandteil des europapolitischen Diskurses. Diese Debatte um das Subsidiaritätsprinzip ist auch eine Auseinandersetzung um die "richtige" Deutung dieses Grundsatzes, der bekanntlich aus der katholischen Soziallehre übernommen wurde². Die Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip gleicht einem kollektiven Lernprozeß auf europäischer Ebene. Die Menge der Resolutionen und Positionspapiere, die seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages verabschiedet wurden und sich mit der Bedeutung der Subsidiarität für den europäischen Integrationsprozeß beschäftigt haben - und dies noch weiter tun -, ist Beweis genug für die Relevanz, die dem Art. 3b EG-Vertrag beigemessen wird. Der Wortlaut des Artikels, der die Politik und die Wissenschaft gleichermaßen beschäftigt, heißt so:

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.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

Die jeweiligen Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips von seiten der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane können Ausmaß und Reichweite des Integrationsprozesses in Europa beeinflussen, weil die unterschiedliche Rezeption auf konkurrierende Ordnungsmodelle und europapolitische "Leitbilder" der beteiligten Akteure und Institutionen zurückzuführen ist. Die Geschichte der europäischen Integration zeigt es bis auf den heutigen Tag, daß die Antworten der einzelnen Mitgliedstaaten auf die Frage "Was heißt und zu welchem Zweck dient die Europäische Gemeinschaft?" zu ganz verschiedenen Ergebnissen führen können.

¹ Für hilfreiche Kommentierungen und ihre Unterstützung bedanke ich mich bei Herrn Prof. Hrbek und Herrn Oliver Will, der die Idee zu dieser Dokumentation hatte.

² Vgl. dazu ausführlich: Freiling (1995).

Eine Europäische Union, die dem Leitbild der Subsidiarität verpflichtet ist bzw. sein soll, wäre in unserem Verständnis von politischen Leitbildern nicht nur eine Zielvorstellung wie etwa das Binnenmarktprojekt oder die Wirtschafts- und Währungsunion, sondern gleichzeitig auch ein Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der aktuellen Situation in Europa - so wie sie von politischer Seite, von der Wissenschaft, der Bevölkerung oder der Publizistik registriert wird. Europapolitische Leitbilder werden dann politische Wirkung zeitigen, wenn sie von einer hinreichend großen Zahl der beteiligten Akteure und Organe mitgetragen und in konkreter Form institutionalisiert werden. Der Politikwissenschaftler Heinrich Schneider hat sich eingehend schon vor vielen Jahren mit der Bedeutung von Leitbildern für den europäischen Integrationsprozeß beschäftigt und Überlegungen darüber angestellt, wie sich die Bedeutung bestimmter Leitbilder messen lasse:

"Die 'Bewertung' eines politischen Leitbildes - im Sinne der Abschätzung, ob und inwieweit ihm Chancen gegenwärtiger oder zukünftiger Realpotenz zukommen mögen - hängt also nicht zuletzt davon ab (oder muß darauf achten), ob und inwieweit maßgebende politische Kräfte es sich zu eigen machen, entsprechenden Willen artikulieren und es gegebenenfalls z.B. auf geeignete Weise sogar in den Status öffentlicher Verbindlichkeiten höheren oder geringeren Grades erheben - durch Umsetzung in Rechtsnormen etwa, oder durch Einbringung in das öffentliche Bildungsgut. Die Abschätzung, um die es hier geht, richtet sich ihrerseits auch auf 'Bewertungen', auf wirkliche wertende Stellungnahmen gesellschaftlicher Kräfte zu dem betreffenden Leitbild: Wer stellt sich - mit welchem Potential, mit welchem Grad an Engagement und Konsequenz - in den Dienst seiner Verwirklichung? - Und wer stellt sich dagegen, wer bleibt indifferent, und wer nimmt sonstige Positionen zwischen unbedingter Bejahung, Indifferenz und unbedingter Gegnerschaft ein? Kann man daraus so etwas wie ein Kräfteparallelogramm konstruieren? Eine Dialektik vor- oder nachzeichnen, die zur Durchsetzung eines Leitbildes der Stärksten führt, oder auch zu einer so oder so zustandekommenden Synthese?" (Schneider 1977: 32).

Aufgabe und Ziel der hier vorgelegten Arbeit ist es, sowohl die Übereinstimmungen, als auch das potentielle Spannungsverhältnis und die Unterschiede in den "Bewertungen" des Subsidiaritätsprinzips im oben verstandenen Sinne von Seiten der am Integrationsprozeß beteiligten Akteure zu dokumentieren - zu einem Zeitpunkt (März 1996), da die große Mehrzahl der Regierungen, Organe und Verbände ihre Stellungnahmen zur Regierungskonferenz '96 abgegeben bzw. veröffentlicht haben.

Um die **Leitfrage** der hier vorgelegten Untersuchung - "Existieren signifikante Unterschiede bei der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips?" - beantworten zu können, sollen die verschiedenen Aussagen zur Kompetenzverteilung und Subsidiarität **im Wortlaut zitiert** werden. Weil die Stellungnahmen und Positionspapiere alle im Hinblick auf Außenwirkung und Öffentlichkeit formuliert worden sind, erscheint es als sinnvoll, die betreffenden Passagen aus den Verlautbarungen, die uns vorlagen bzw. uns zugänglich gemacht wurden, wörtlich wiederzugeben. So lassen sich einzelne Argumentationsschritte nachvollziehbar darstellen. Erst der Kontext (im Wortsinne), innerhalb dessen die Subsidiarität diskutiert wird, läßt etwaige Unterschiede identifizieren. So können Begründungszusammenhänge, Präferenzen und Nuancen in der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips sichtbar gemacht werden.

Die Forderungen und Erwartungen, die sich an das Subsidiaritätsprinzip knüpfen, reichen von einem Stop oder einer Revision der Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, bis hin zu einer abschließenden Aufteilung von Befugnissen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft anhand eines Kataloges; daß sich mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips die Effizienz der Politik und die Transparenz der Entscheidungsprozesse - d.h. die Legitimität europäischer Politik - steigern lasse, entwickelte sich inzwischen zum "gemeinsamen Besitzstand" der Subsidiaritätsdiskussion.

Das passagenweise Zitieren aus Verlautbarungen und Beiträgen der unterschiedlichen Akteure und Organe erhöht einerseits den Erkenntniswert der Untersuchung, weil Annäherungen bzw. Fragmentierungen bei der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nachgelesen werden können, und betont andererseits den Charakter einer Dokumentation, die einen empirisch breit angelegten Überblick über die Rezeption des Subsidiaritätsprinzips auf nationaler, europäischer, regionaler und kommunaler Ebene geben will.

Zum **Aufbau der Dokumentation** ist folgendes anzumerken: Nach dieser Einleitung ist im Kapitel 2 die Entwicklung und die Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip seit der Unterzeichnung des Maastrichter Unionsvertrages in groben Zügen nachzulesen. Hier stehen die einzelnen Initiativen und Konkretisierungen, die das Subsidiaritätsprinzip erfahren hat, im Vordergrund des dokumentarischen Interesses.

Diesem Kapitel folgt eine kurze, theoretisch angeleitete Auseinandersetzung um die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Einigungsprozeß insgesamt - um die Frage also nach dem Verhältnis von Subsidiarität und Integration. Diesen Überlegungen schließt sich der Hauptteil dieser Arbeit an - die eigentliche Dokumentation der Interpretationen und Perspektiven, die im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip gesehen werden. Den Schluß dieser Arbeit bildet eine knappe Zusammenstellung der strittigen Aspekte, die sich in der Diskussion um die Bedeutung und Funktion der Subsidiarität aus dem empirischen Teil ableiten lassen.

1. Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entwicklung nach "Maastricht":

In der wissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, daß für die Mehrzahl der Gipfelteilnehmer an der Maastrichter Regierungskonferenz im Dezember 1991 die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips "eher als Marginalie denn als maßgeblicher Schritt zur Regelung zukünftigen Gemeinschaftshandelns" (Hilz 1996: 21) betrachtet wurde³. Der Text des Artikel 3b EGV geht, so ist bei Bitterlich (1995: 178) nachzulesen, auf einen Kompromißtext zurück, der von Vertretern des Bundeskanzleramtes und der britischen Regierung im Oktober 1991 erarbeitet worden war⁴.

Auf der Regierungskonferenz selbst wurde der Grundsatz der Subsidiarität im Zusammenhang mit der Übertragung und Neuformulierung von Kompetenzen für die Gemeinschaft diskutiert⁵. Die föderal organisierten Mitgliedstaaten Deutschland, das durch seine Länder darin bestärkt wurde, Belgien und (mit Abstrichen) Italien sprachen sich grundsätzlich für die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag aus. Großbritannien unterstützte die Verankerung der Subsidiarität ebenso - wehrte sich aber gegen Formulierungen, die einen "Föderalismus" auf europäischer Ebene impliziert hätten⁶. Eine Reihe von Mitgliedstaaten sah in dem Grundsatz der Subsidiarität die Gefahr, daß das erreichte Integrationsniveau eingefroren oder gar zurückgeschraubt werden könnte, wenn die wirtschaftlich und politisch stärkeren Staaten in der Gemeinschaft dies wünschten. Es wurden auch Befürchtungen geäußert, die Festschreibung der Subsidiarität im Gemeinschaftsvertrag könnte einzelne Regionen dazu einladen, stärker als bisher Autonomie und Eigenständigkeit von der Zentralregierung zu fordern; Spanien etwa hatte auf diese möglichen Konsequenzen hingewiesen.

Die eigentliche "Karriere" des Subsidiaritätsprinzips⁷ - wenn man davon sprechen will - begann mit den Turbulenzen, in die das knappe Nein der dänischen Wählerschaft die Gemeinschaft gebracht hat⁸. Drei europapolitische Ereignisse innerhalb weniger Monate hatten den Regierungen in den Mitgliedstaaten gezeigt, daß die europäische Einigung nicht mehr wie in den vergangenen Jahrzehnten auf stillschweigende Zustimmung vertrauen konnte. Am 02. Juni 1992 hatten sich 50,7 Prozent der Dänen bei dem Maastricht-Referendum gegen den

³ Zur Vorgeschichte der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips vgl. Schima (1994: 51-54) m.w.N.

⁴ Joachim Bitterlich war von 1987 bis 1993 Referatsleiter für Fragen der europäischen Einigung im Bundeskanzleramt.

⁵ Vgl. zum folgenden Bitterlich (1995).

⁶ Vgl. dazu auch Jachtenfuchs (1992: 279-281) und Renzsch (1993).

⁷ Vgl. Hilz (1996) und Reichardt (1994).

⁸ Vgl. dazu Bitterlich (1995), Hilz (1996), Reichardt (1994).

Vertrag ausgesprochen. Wenige Monate später, am 20. September, hatte sich bei dem französischen Referendum nur eine knappe Mehrheit für den Unionsvertrag ausgesprochen. Und schließlich die Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe im Dezember 1992 hatten auch in Deutschland zu einer europapolitischen Diskussion geführt, in der Sinn und Zweck einer europäischen Einigung in einer Art und Weise in Frage gestellt wurden, wie dies vor "Maastricht" nicht beobachtet wurde. Vor allem der Europäische Rat unternahm unter dem Eindruck dieser Ereignisse verschiedene Initiativen, um der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten die Bedeutung und Legitimität des Integrationsprozesses mit Hilfe der Begriffe "Subsidiarität" und "Bürgernähe" wieder näher zu bringen und Vertrauen zurückzugewinnen.

Im folgenden werden die Initiativen und Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips in den Jahren zwischen der Unterzeichnung des Maastrichter Unionsvertrages im Februar 1992 und den Vorbereitungen zur Regierungskonferenz '96 kursorisch nachgezeichnet⁹:

Auf dem **Europäischen Rat in Lissabon Ende Juni 1992** wurde - unter dem Eindruck des negativ beschiedenen Referendums in Dänemark - das Subsidiaritätsprinzip als Chance verstanden, die offensichtlichen Legitimationsprobleme der Union zu verringern oder gar aufzuheben. Auch die Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors nahm sich der Subsidiarität an und verpflichtete sich, in Zukunft alle ihre Gesetzesvorschläge und bereits bestehende Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität zu prüfen. Gleichzeitig wurde in Lissabon vereinbart, daß Rat und Kommission im Dezember 1992 dem Europäischen Rat in Edinburgh Vorschläge unterbreiten, wie das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis angewendet werden solle. Das Europäische Parlament verwies in seiner Entschliebung zum Gipfel darauf, daß eine "restriktive Auslegung" des Subsidiaritätsprinzips die den europäischen Organen übertragenen Befugnisse einschränken könnte und machte damit darauf aufmerksam, daß der Grundsatz der Subsidiarität nicht nur dezentralisierend wirken dürfe, sondern auch zu - vom EP gewünschten - Fortschritten bei der Integration führen könne.

Im **Oktober 1992** legte die **Bundesregierung** ihr **Memorandum** zum Subsidiaritätsprinzip vor¹⁰. Darin wird die Bedeutung, die dem Subsidiaritätsprinzip aus deutscher Sicht für den europäischen Integrationsprozeß beigemessen wird, betont: "Als Rechtsprinzip und als politische Leitidee wird das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle für die künftige Gestaltung der Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Union spielen. Es führt zu einer sinnvollen Abgrenzung der Aufgaben der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und ist daher von den Gemeinschaftsorganen bei der Aufgabe, die Ziele des Vertrages zu verwirklichen, in allen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zu beachten. Das Subsidiaritätsprinzip ist nach Auffassung der Bundesregierung justiziabel." Der Grundsatz der Subsidiarität soll die Identität der

⁹ Vgl. dazu etwa Hilz (1996) und Bitterlich (1995).

¹⁰ Abgedruckt in: Weidenfeld (1995: 300-307).

Mitgliedstaaten wahren helfen, die Akzeptanz der europäischen Politik sichern und ihre Effizienz erhöhen. Die Bundesregierung macht in ihrem Memorandum auch deutlich, daß bei der praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gemäß dem Wortlaut des Vertragstextes den Mitgliedstaaten bis zu einem Beweis des Gegenteils der Vorrang vor der europäischen Ebene einzuräumen sei. Unter Punkt vier stellt die Bundesregierung dazu konkrete Vorschläge für eine Art Prüfverfahren vor:

"Bei den Überlegungen zur praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips muß vom Aufbau der Regelung in Artikel 3 b EGV ausgegangen werden:

- Artikel 3 b Absatz 2 EGV mißt die Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen zunächst an den Möglichkeiten der Mitgliedstaaten. Danach wird die Gemeinschaft nämlich nur tätig, 'sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können'. Das heißt, daß im Bereich nicht ausschließlicher Kompetenzen prioritär die Mitgliedstaaten tätig werden sollen.
- Erst wenn Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichen, um die Ziele der Gemeinschaft in angemessener Weise zu erreichen, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die Maßnahmen 'wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können'.
- Die beiden Kriterien sind durch das Wort 'daher' verbunden; damit wird zum Ausdruck gebracht, daß das im zweiten Anstrich genannte Kriterium nur unter der Voraussetzung zu prüfen ist, daß das im ersten Anstrich genannte Kriterium erfüllt ist."

Im Vorfeld des Sondergipfels von Birmingham legten die **Benelux-Staaten** ein Aide-Memoire vor, in dem sie vor einer Beschränkung des Initiativmonopols der Kommission und einer Veränderung im institutionellen Gleichgewicht in der Union unter dem Vorzeichen der Subsidiarität warnten. In ähnlicher Weise äußerte sich auch der irische Premierminister Reynolds. Auch das Europäische Parlament trat in diesem Sinne für eine "integrationsfreundliche" Interpretation des Subsidiaritätsprinzips ein, betonte aber gleichzeitig die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung des Art. 3 b EGV¹¹.

Die Erklärung des **Sondergipfels von Birmingham** am 16. Oktober 1992 brachte zwar noch keine Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips für die politische Praxis, stellte aber einen Aspekt in den Vordergrund, der zum Gemeingut bei der Interpretation auf europäischer Ebene

¹¹ Vgl. die Nachweise bei Hilz (1996: 24-25).

werden sollte – die Identifikation von Subsidiarität und Bürgernähe. Die Erklärung von Birmingham wurde unter dem Titel "Eine bürgernahe Gemeinschaft" veröffentlicht; in der Erklärung wird der Erforderlichkeitsgrundsatz betont, wenn unter Punkt 5 zu lesen ist¹²:

"Wir bekräftigen, daß die Beschlußfassung so bürgernah wie möglich erfolgen muß. Größere Einheit kann ohne eine übermäßige Zentralisierung erreicht werden. Es ist Sache jedes Mitgliedstaates zu entscheiden, auf welche Weise seine Befugnisse im innerstaatlichen Bereich ausgeübt werden sollen. Die Gemeinschaft kann nur dann tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten ihr die Befugnis hierzu in den Verträgen erteilt haben. Ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene sollte nur dann erfolgen, wenn dies angemessen und notwendig ist; der Maastrichter Vertrag stellt hierfür den richtigen Rahmen dar und enthält die entsprechenden Zielvorgaben. Wenn die Gemeinschaft sich mit Unterstützung ihrer Bürger weiterentwickeln soll, so ist es von wesentlicher Bedeutung, daß dieser Grundsatz – das Subsidiaritätsprinzip oder der Grundsatz der Bürgernähe – mit Leben erfüllt wird. [...]"

Wenige Tage nach dem Sondergipfel von Birmingham legte die **Europäische Kommission** am 27. Oktober 1992 eine **Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip** vor¹³. In diesem als "Arbeitsunterlage" vorgestellten Dokument diskutiert die Kommission den Anwendungsbereich und die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Die Kommission weist einleitend darauf hin, daß ihr aufgrund des Initiativrechts eine besondere Rolle im Integrationsprozeß zukommt. Für die Umsetzung in die Praxis schlägt die Kommission einen "komparativen Effizienztest" vor, in dem Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene mit denen auf der Ebene der Mitgliedstaaten quasi objektiv im Hinblick auf ihre Effizienz verglichen werden sollen:

"Der zweite Absatz [des Artikel 3 b EGV] betrifft die Bereiche, in denen die Gemeinschaft über keine ausschließliche Zuständigkeit verfügt und regelt die Frage, ob die Gemeinschaft in bestimmten Fällen zu handeln hat. Nach diesem Artikel wird die Gemeinschaft nur tätig, sofern und soweit die Ziele der geplanten Maßnahme nicht ausreichend durch die Mitgliedstaaten verwirklicht werden können. Somit ist also zu prüfen, ob sich die betreffenden Ziele nicht durch den Einsatz anderer Instrumente, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, erreichen lassen, beispielsweise Gesetze, Verwaltungsanordnungen, Verhaltenskodex. Dies wäre der komparative Effizienztest, bei dem die Gemeinschaftsmaßnahme und die einzelstaatliche Maßnahme hinsichtlich ihrer Wirksamkeit verglichen werden.

¹² Abgedruckt in: Weidenfeld (1995: 308-310).

¹³ Abgedruckt in: Weidenfeld (1995: 311-336).

Dazu könnten folgende Beurteilungselemente herangezogen werden: die Auswirkungen des Umfangs der Maßnahme (grenzüberschreitende Schwierigkeiten, kritische Masse usw.), die Kosten der Nichtdurchführung der Maßnahme, die notwendige Kohärenz, die Grenzen einer auf einzelstaatlicher Ebene durchgeführten Maßnahme (einschließlich der möglichen Verzerrung, wenn nicht alle Mitgliedstaaten in der Lage sind zu handeln), die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt.

Genügt ein Vorschlag diesem Effizienzkriterium, ist immer noch die Frage nach der Intensität und der Art der betreffenden Gemeinschaftsmaßnahme zu beantworten. Dies führt uns zu dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bereits in die Rechtsprechung der Gemeinschaft Eingang gefunden hat. Hier gilt es, eingehend zu prüfen, ob ein Rechtsinstrument notwendig ist, und ob nicht andere Aktionsmittel ausreichend wirksam wären. Falls eine Gesetzgebungsmaßnahme erforderlich ist, wird die Kommission so weit wie möglich Rahmengesetzen, Mindestvorschriften und Regeln zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften den Vorzug geben sowie generell übermäßig detaillierte Rechtsvorschriften vermeiden.

Absatz 3 betrifft sowohl die konkurrierenden als auch die ausschließlichen Zuständigkeiten. Das darin noch einmal bekräftigte Verhältnismäßigkeitsprinzip, für das vorstehend einige Kriterien angeführt werden, darf sich jedoch nicht auf die Kompetenzzuordnung auswirken."

Die Kommission zeigt mit diesen Ausführungen, daß sie Befürchtungen einzelner Mitgliedsstaaten vor einer "Überregulierung" aus Brüssel aufgreifen und gleichzeitig an ihrer Position im institutionellen Machtgefüge der Gemeinschaft nicht rütteln lassen möchte; ebenso wird auch deutlich, daß ihr Verständnis von Subsidiarität stärker dem Effizienzkriterium verpflichtet ist als dem Erforderlichkeitskriterium. Die Kommission betreibt in einem internen Arbeitspapier, das der Mitteilung als Anlage beigefügt ist, auch Apologie in eigener Sache, wenn sie sich von - aus ihrer Sicht unberechtigten - Vorwürfen an ihre Adresse freispricht und deutlich macht, welche Aufgaben ihr durch den Vertrag zugewiesen wurden:

"Die Intensität des Gemeinschaftshandelns wurde mitunter beanstandet, insbesondere die übermäßige Detailliertheit gewisser Regelungen in sehr empfindlichen Bereichen (Umwelt, Gesundheitswesen), die zu Recht oder zu Unrecht als eng mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes verknüpft angesehen werden.

Daß ein Vorschlag sehr häufig vom Ministerrat oder vom Europäischen Parlament angefordert wird, daß umfassende Konsultationen mit den zuständigen Kreisen stattfinden (Grünbuch, Sachverständigensitzungen usw.), daß ferner die ursprünglichen Vorschläge im Verlauf des Verfahrens, das zur Annahme im Rat oder im Parlament führt, überfrachtet oder verwässert werden, all dies zählt nicht, gilt doch die Kommissi-

sion heute in der Öffentlichkeit als Hauptverantwortliche für Regelungen, die angeblich dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. Es ist umso ungerechter, daß die Kommission Zielscheibe dieser Kritik ist, als sie sich darauf beschränkt, die zwei grundlegenden Aufgaben, die ihr durch den Vertrag zugewiesen werden, zu erfüllen, nämlich die Wahrnehmung des Initiativrechts und die Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

[...] Wie dem auch sei, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag und die Bedeutung, die ihm etliche Mitgliedstaaten beimessen, sind für alle Organe und in erster Linie für die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts eine Gelegenheit, die Maßnahmen der Gemeinschaft auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. weniger, aber wirksamer tätig zu werden.

Dies muß eine Gelegenheit sein zu betonen, daß die Umsetzung dieses Grundsatzes nicht auf eine Bevormundung der Kommission durch Infragestellung ihres Initiativrechts und damit eine Änderung des in den Verträgen vorgegebenen Gleichgewichts hinauslaufen darf. Das Subsidiaritätsprinzip hat eine organübergreifende Dimension und ist insbesondere eng mit der Frage des Demokratiedefizits verknüpft."

Fast zeitgleich mit der oben zitierten Mitteilung der Kommission legte **Spanien** ein **Memo-randum** zum Subsidiaritätsprinzip vor. Dieses am **30. Oktober 1992** veröffentlichte Papier der Regierung machte klar, daß die spanische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips - stärker noch als die der Kommission - dem Effizienzgrundsatz verpflichtet ist, und daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht durch eine ausschließlich restriktive Auslegung integrationshemmend wirken dürfe. Entscheidend ist nach spanischer Lesart nicht, ob auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder auf europäischer Ebene effizientere Maßnahmen ergriffen werden können, sondern ob diese Effizienz Fortschritte für den Integrationsprozeß insgesamt und für die im Vertrag festgelegten Ziele bringe. Die dem Grundsatz der Subsidiarität inhärente "Dynamik" könne auch zu einer Ausweitung von Gemeinschaftstätigkeiten führen - eine andere Interpretation widerspreche dem Geist des Vertrages. Wir zitieren aus dem "Memorandum de l'Espagne sur le principe de subsidiarité - SN 4600/92 F":

"[...] La question qu'il convient de poser n'est pas de savoir si une mesure concrète est plus efficace pour chaque Etat membre pris individuellement lorsqu'elle est réalisée au niveau national ou lorsqu'elle l'est au niveau communautaire, mais bien si cette efficacité est au service de la marche vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples et des objectifs du traité.

Il s'agit donc d'un concept dynamique qui doit tenir compte, à tout moment, de la nécessité d'agir au niveau communautaire pour faire avancer ce processus, en respectant toujours les critères du caractère suffisant et de l'efficacité. [...]

Ainsi, il serait contraire au traité d'interpréter la subsidiarité uniquement dans un sens restrictif et de l'appliquer de manière préférentielle à toute une série de politiques ou d'actions à contenu moins directement économique qui ont précisément été instaurées ou approfondies dans le traité sur l'Union européenne (culture, formation professionnelle, protection des consommateurs, éducation, politique sociale, grands réseaux transeuropéens, etc.). Une interprétation du principe de subsidiarité tendant à limiter l'action communautaire dans les nouvelles politiques ou les nouveaux domaines d'action définis par le traité sur l'union et non directement liés à la réalisation du marché intérieur est manifestement contraire à l'esprit du traité."

Neben Spanien veröffentlichte auch die **griechische Regierung im Oktober 1992 ein Memorandum** zum Subsidiaritätsprinzip. Dieses Dokument schlägt ebenfalls eine Interpretation der Subsidiarität vor, die sich an Effektivitätskriterien orientiert; der Grundsatz der Subsidiarität soll nach griechischem Verständnis so angewendet werden, daß keine Behinderungen des Integrationsprozesses und des Binnenmarktes auftreten¹⁴.

Mit den einzelnen Stellungnahmen waren die Konfliktlinien (*cleavages*) bei der Frage um die angemessene Anwendung des Subsidiaritätsprinzips offen zutage getreten - auf der einen Seite die Position derjenigen, die dem Erforderlichkeitskriterium bei der praktischen Umsetzung höheres Gewicht beimessen, auf der anderen diejenigen, wie etwa Spanien und die Kommission, die den Grundsatz der Effizienz in den Vordergrund stellen, und aus dem Subsidiaritätsprinzip, wie es im Vertrag niedergelegt ist, keine automatische Präferenz für die mitgliedstaatliche Ebene ableiten wollen. Die Kommission hatte nun die Aufgabe, im Vorfeld des Europäischen Rates von Edinburgh im Dezember 1992 eine konsensfähige Lösung, die den verschiedenen Interpretationen gerecht werden konnte, zu finden.

Am Ende des Europäischen Rates von **Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992** konnte ein **"Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** und des Artikels 3 b des Vertrages über die Europäische Union durch den Rat" vorgelegt werden¹⁵. Das Gesamtkonzept folgt in weiten Teilen der Mitteilung der Kommission vom Oktober 1992, wenn etwa betont wird, daß die Subsidiarität ein "dynamischer Grundsatz" sei, der "im Licht der Vertragsziele angewandt werden sollte. Sie gestattet eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft, wenn die Umstände es verlangen, und umgekehrt auch deren Beschränkung oder Aussetzung, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist." Mit der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ebenso wie mit

der Überprüfung seiner Einhaltung wird der Gerichtshof in Luxemburg betraut. Die Kommission wird aufgefordert, jährlich einen "Subsidiaritätsbericht" vorzulegen und "in einem Erwägungsgrund die Relevanz ihrer Initiative unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips" darzulegen.

Mit seinen Schlußfolgerungen hatte der Rat von Edinburgh seine Bemühungen um mehr Transparenz und Offenheit im europäischen Entscheidungsprozeß fortgesetzt, wenngleich manchen Beobachtern dies nicht weit genug ging¹⁶.

In den folgenden Monaten nach dem Gipfel von Edinburgh legten verschiedene Mitgliedstaaten sogenannte **"Subsidiaritätslisten"** vor, in denen sie die Kommission unter Berufung auf die Subsidiarität zur Überprüfung bzw. Rücknahme bestimmter Rechtsakte aufforderten. **Frankreich und Großbritannien** legten im Juni 1993 eine gemeinsame Liste vor, **Deutschland** folgte im Juli 1993 mit einer eigenen Liste, die 54 Gesetzestexte aufführte, die nach Ansicht der Bundesregierung überprüft bzw. zurückgezogen werden sollten. Die Europäische Kommission hat im Juni 1994 der Bundesregierung eine schriftliche Stellungnahme zur deutschen Subsidiaritätsliste übermittelt. Weil diese Stellungnahme nicht den Erwartungen der Regierung entsprach, kam es aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bundeskanzler und dem Kommissionspräsidenten Delors im September 1994 zu einer Reihe von Gesprächen zwischen der Kommission und Vertretern der Ressorts. Das Ergebnis dieser Gespräche und weiterer Verhandlungen war, daß die Kommission bei einer ganzen Reihe von strittigen Punkten Entgegenkommen (bei 12), bei anderen zu einem Kompromiß (6) bzw. zu einer Annäherung der Auffassungen (6) bereit war. Bei einer großen Zahl von Punkten (20) konnten Kommission und Bundesregierung keine Einigung erzielen.

Um das in Edinburgh vereinbarte Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf innerstaatlicher Ebene umsetzen zu können, hat das **Bundeskabinett am 08. Dezember 1993 "Verfahrensgrundsätze für die Subsidiaritätsprüfung"** vereinbart¹⁷. Ziel dieses Papiers ist es, ein einheitliches Vorgehen der Ressorts bei der Prüfung, ob eine konkrete Initiative der Kommission mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, zu gewährleisten: "Gelangt die Bundesregierung zu der Auffassung, daß eine vorgeschlagene Maßnahme dem Subsidiaritätsprinzip nicht entspricht, vertritt sie diese Position in den Gremien der Gemeinschaft. Dabei berücksichtigt sie, ob das angestrebte Ziel mit alternativen Maßnahmen in einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Weise auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann." Aus

¹⁴ Vgl. dazu Hilz (1996: 29), der das griechische Memorandum im Vergleich zum spanischen als "weit weniger differenziert" qualifiziert.

¹⁵ Abgedruckt in: Weidenfeld (1995: 337-350).

¹⁶ Hilz (1996: 32) etwa bescheinigt den vorgeschlagenen Maßnahmen, wie öffentliche Aussprachen über das Arbeitsprogramm oder die Veröffentlichung des Abstimmungsprotokolls zu förmlichen Abstimmungen, eher "Alibi charakter", als daß sie der interessierten Öffentlichkeit wirklichen Einblick in die Gemeinschaftsarbeit verschafften."

¹⁷ Abgedruckt in: Hrbek (1995b: 151-152).

Sicht der Länder mußte es als Mangel erscheinen, daß in den "Verfahrensgrundsätzen für die Subsidiaritätsprüfung" nur eine Abstimmung zwischen den Bundesressorts vorgesehen wurde, eine Beteiligung von Ländervertretern an der Prüfung dem Text zufolge aber nicht erwogen wurde.

Das "Prüfraster für die Subsidiaritätsprüfung", das die **Bundesregierung im Mai 1994** vorgelegt und dem Bundestag, dem Bundesrat und den Ländern übermittelt hatte, soll den beteiligten Akteuren durch eine Auflistung verschiedener Fragen die Subsidiaritätsprüfung erleichtern¹⁸:

- "1. Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme - sofern kein Fall *ausschließlicher* Gemeinschaftskompetenz vorliegt - von/in den Mitgliedstaaten (Bund, Länder, Gemeinden) nicht *ausreichend auf ihrer Ebene* verwirklicht werden?
 - Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme beispielsweise durch die Sozialpartner oder durch private Initiative bzw. deren Unterstützung nicht ausreichend verwirklicht werden?
 - Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme durch Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden?
 - Hat die in Betracht gezogene Maßnahme transnationale Aspekte, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend geregelt werden können?
2. Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen *besser auf Gemeinschaftsebene* verwirklicht werden?
3. Ist die Übertragung der *legislativen Durchführung* auf die Kommission statt auf die Mitgliedstaaten überhaupt notwendig?"

Schon im **Oktober 1993** wurde die "**Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips**" abgeschlossen¹⁹. Diese Vereinbarung listet in knapper Form den inzwischen erreichten Konsens auf europäischer Ebene auf. Dazu zählt etwa, daß die Verfahren "weder den gemeinschaftlichen Besitzstand noch die Bestimmungen der Verträge über die Befugnisse der Organe noch das institutionelle Gleichgewicht in Frage" stellten; daß die Kommission bei der Ausübung ihres Initiativrechts dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung trage und seine Beachtung nachweise; daß das Europäische Parlament und der Rat in gleicher Weise

vorgingen und daß die drei Organe "im Rahmen ihrer internen Verfahren regelmäßig [überprüfen], ob die geplanten Maßnahmen sowohl hinsichtlich der Wahl der Rechtsinstrumente als auch hinsichtlich des Inhalts des Vorschlags mit den Bestimmungen über die Subsidiarität im Einklang stehen". Diese Prüfung, so wird noch angefügt, könne von der inhaltlichen Prüfung abgetrennt werden.

Die in der "Institutionellen Vereinbarung" festgelegten Verfahren lassen eine insgesamt eher gemeinschaftsfreundliche Interpretation der Subsidiarität erkennen, eine strenge Prüfung der Erforderlichkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen oder gar die Möglichkeit der Rückgabe von Kompetenzen auf die Ebene der Mitgliedstaaten ist dem Wortlaut nach nicht vorgesehen.

Der Europäische Rat in **Essen** bekräftigte in seinen Schlußfolgerungen vom **10. Dezember 1994** erneut die "große Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips als Leitprinzip der Union" und fordert "alle Gemeinschaftsorgane auf, das Subsidiaritätsprinzip [...] konsequent anzuwenden"²⁰. Der Europäische Rat betont abschließend, daß die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleiben müsse - unbeschadet der Aufsichts- und Kontrollbefugnisse der Kommission. Mit dieser Klarstellung, die die Bundesregierung schon in ihrem "Memorandum zum Subsidiaritätsprinzip" vom September 1992 gefordert hatte, war ein besonderes Anliegen der Bundesländer, die innerstaatlich für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts zuständig sind, berücksichtigt worden.

Im Vorfeld des Gipfels in Essen hat die **Kommission** am 25. November 1994 ihren ersten **Jahresbericht über die Anwendung der Subsidiarität** vorgelegt, wie es der Europäische Rat von Brüssel im Dezember 1993 bestimmt hatte²¹. Der Jahresbericht gliedert sich in zwei Hauptteile: der erste beschäftigt sich mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses, d.h. bei der Ausarbeitung künftiger Rechtsvorschriften der Gemeinschaft. Aus diesem ersten Teil geht hervor, daß

- "- die Kommission die von ihr geplanten Vorschläge unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit geprüft und dadurch weniger, aber gezieltere Vorschläge unterbreitet hat;

²⁰ Abgedruckt in: Hrbek (1995b: 157).

²¹ Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1994, KOM(94) 533 endg., Brüssel, 25.11.1994.

¹⁸ Abgedruckt in: Hrbek (1995b: 153-155).

¹⁹ Abgedruckt in: Hrbek (1995b: 149-150).

- die Kommission unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip mehrere, dem Rat und dem Parlament bereits vorliegende Vorschläge zurückgezogen oder überarbeitet hat. Damit ist sie - von zwei Fällen abgesehen, in denen die Beratungen noch nicht abgeschlossen sind - sämtlichen Verpflichtungen nachgekommen, die sie im Dezember 1992 in Edinburgh eingegangen ist. Sie ist sogar über diese Verpflichtungen hinausgegangen und hat Überarbeitungen vorgenommen, die nicht in Edinburgh vorgesehen waren."

Der zweite Teil des Jahresberichts 1994 betrifft die Überarbeitung geltender Rechtsvorschriften. Die Kommission legt dar, wie sie das Subsidiaritätsprinzip auf ihre neuen Vorschläge angewandt hat, wie sie aus Subsidiaritätserwägungen auf bestimmte Legislativvorschläge verzichtet und sich für alternative Konzepte entschieden hat und wie sie über ihre Weißbücher und Grünbücher oder über andere Formen der Konsultation darauf hingewirkt hat, daß ihre künftigen Vorschläge dem Subsidiaritätsprinzip angemessen Rechnung tragen. Von deutscher Seite wurde die Bereitschaft der Kommission, ihre Vorschläge durch Anhörungen der Mitgliedstaaten und durch die Veröffentlichung von Weiß- und Grünbüchern vorzubereiten, ausdrücklich begrüßt. Trotz dieser als positiv bezeichneten Ansätze fiel die Gesamtbewertung eher negativ aus; es wurde von deutscher Seite die Akzentlegung der Kommission auf die "Effizienz" des Gemeinschaftshandelns und den "europäischen Mehrwert" kritisiert und eine inhaltliche Konzeption angemahnt, die zu einer Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips beitragen könne.

Im November 1995 legte die **Kommission** ihren zweiten Jahresbericht vor, er wurde unter dem Titel "Eine bessere Rechtsetzung" veröffentlicht²². Der Bericht zieht eine insgesamt positive Bilanz und verweist auf den Rückgang der neuen Vorschläge: 1990 waren es 61, für das Jahr 1996 sind lediglich 19 im Programm (Stand: 10. November 1995). Die Kommission betont, daß der Grundsatz der Subsidiarität in der Praxis fest verankert sei, es gelte das Motto "weniger handeln, um besser zu handeln". Mit dem Rückgang der Zahl neuer Legislativvorschläge geht die vermehrte Konsultation der Mitgliedstaaten und der zuständigen Kreise und die Schaffung von Diskussionsgrundlagen mit Hilfe von "Grünbüchern" und "Weißbüchern" einher, was von verschiedenen Mitgliedstaaten begrüßt wird. Die Kommission stellt diese alternativen Formen als Beispiele der "neuen Regelungskultur" dar, sie weist aber auch darauf hin, daß sie ihren Teil der Arbeit geleistet habe und ein "entsprechendes Engagement ... natürlich auch von den anderen Organen und den Mitgliedstaaten" erwarte.

²² Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: Eine bessere Rechtsetzung - Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation, SEK(95) 580; Ratsdok. 12183/95.

Daß die am europäischen Integrationsprozeß beteiligten Organe und Akteure sich noch auf eine gemeinsame Lesart des Subsidiaritätsprinzips zu einigen haben, ist auch die Meinung von Bundeswirtschaftsminister **Günter Rexrodt**:

"Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Brüssel gibt es immer noch Schwierigkeiten, vor allem wegen unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten über die Tragweite des Subsidiaritätsprinzips, auch weil die dafür maßgeblichen Kriterien im Vertrag unscharf sind. Ich bedauere, daß sich hinsichtlich der Tragweite des Prinzips noch keine volle Übereinstimmung zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission ergeben hat. Der Europäische Rat in Cannes sollte alle Gemeinschaftsorgane erneut auffordern, das Subsidiaritätsprinzip strikt und konsequent anzuwenden. Entscheidend ist die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips, nicht das verbale Bekenntnis"²³.

²³ Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft: "Rexrodt: Subsidiaritätsprinzip weiter stärken", 13. Juni 1995.

2. Das Verhältnis von Subsidiarität, Integration und Legitimität:

Die Integration auf europäischer Ebene hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Bündelung von Steuerungsaufgaben geführt, die traditionell den Nationalstaaten vorbehalten waren. Kaum ein Politikbereich existiert mehr, in dem die Europäische Union nicht wenigstens koordinierend einzugreifen versucht - ganz zu schweigen von Bereichen wie der Agrar- oder Außenhandelspolitik. Dieser Zentralisierungsprozeß im Zuge der europäischen Einigung steht in Konkurrenz zu dem ausgeprägten Interesse an der Bewahrung politischer und kultureller Identität in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die objektiv beobachtbare oder subjektiv so wahrgenommene Politik der "Vereinheitlichung" auf europäischer Ebene führt zu Opposition und einem Gefühl der Fremdbestimmung, das etwa bei territorialen Untergliederungen wie den Bundesländern oder der Bevölkerung zu Abwehrreaktionen führen kann. Denn der Nationalstaat in seiner heutigen Ausprägung gilt nach wie vor als die dominierende politische Organisationsform, die in der Lage ist, kulturelle und gesellschaftliche Identität zu vermitteln. Was den Staat am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts aber auch auszeichnet, ist die Internationalisierung und Enthierarchisierung, die seine politische und ökonomische Handlungsfähigkeit unter neue Prämissen stellt. Beide Entwicklungen stellen den Nationalstaat vor ein politisches Dilemma, das der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf (1993: 5) so beschreibt:

"Auf der einen Seite schwindet die Fähigkeit der Nationalstaaten, das kollektive Geschick ihrer Bürger mit den eigenen staatlichen Mitteln selbst zu bestimmen. Über die faktischen Zwänge und Handlungsschranken hinaus, die überall von der Integration in die Weltwirtschaft und der Globalisierung der Kapitalmärkte ausgehen, werden auch die formalen Handlungsmöglichkeiten der westeuropäischen Staaten durch die vertragliche Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital weitgehend eingeschränkt. [...] Auf der anderen Seite hat die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik keineswegs in dem Maße zugenommen, wie die der Mitgliedstaaten geschwunden ist."

Die in der Europäischen Union vereinigten Staaten leiten aus diesem Dilemma eine "Logik der europäischen Mehrebenenpolitik" (Scharpf 1993) ab, die vermeintlich widersprüchliche Anforderungen zu vereinbaren sucht: zum einen die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft, zum anderen die Verteidigung bzw. die Wiederherstellung der Problemlösungskapazität in den Mitgliedstaaten. Da aber die Mitgliedstaaten in vielen Politikbereichen - man denke nur etwa an die Asyl- oder Umweltpolitik - Handlungsspielräume nur durch eine Mitwirkung an der Gemeinschaftspolitik wiedererlangen können, genießt die Optimierung der

politischen Gestaltungsmacht auf supranationaler Ebene neben dem Festhalten an Souveränitätsrechten auf der Ebene der Nationalstaaten eine hohe Priorität. Die europäischen Staaten können nicht länger in bestimmten Politikbereichen autonom agieren, sie handeln "unter den Bedingungen der Zugehörigkeit ... zu einer internationalen Gemeinschaft neuer Qualität" (Hrbek 1989: 99)²⁴. Die bisherige Entwicklung der europäischen Integration kann in diesem Sinne das Verhältnis von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft nicht als "Nullsummenspiel" beschreiben, wonach "Verluste" und "Gewinne" von Gestaltungsmacht auf der einen Seite automatisch auf der anderen zu Buche geschlagen hätten. Die wechselseitige Beziehung und institutionelle Verflechtung von Entscheidungsebenen bei der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten legt die These nahe, daß die Komplexität des Gesamtsystems Strukturen und Entscheidungsmechanismen erforderlich macht, die kompatibel sind zu der "Eigenartigkeit" der Europäischen Union.

Das Subsidiaritätsprinzip kann nach Meinung vieler einen Beitrag zur Reduzierung dieser Komplexität leisten, weil es bei der Entscheidungsfindung, welche Aufgaben auf supranationaler Ebene und welche auf nationalstaatlicher besser wahrgenommen werden können, eine Hilfestellung bietet. Es soll die Entscheidungsabläufe auf europäischer Ebene transparenter machen, weil den Bürgern eine Orientierung an die Hand gegeben wird, wann und warum in "Brüssel" Entscheidungen gefaßt werden. Die korrekte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dient in diesem Sinne als "Lackmustest" für die Legitimität der auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen.

Der Legitimationsbedarf "europäischer" Politik steigt in dem Maße, wie die Europäische Union die Interessen oder Präferenzen der von ihrer Politik betroffenen Staaten oder Bevölkerungen berührt. Die Union kann sich nicht länger auf eine im wesentlichen "output-orientierte" Legitimität stützen, für die eine Gemeinwohlorientierung und eine gerechte Verteilung von Leistungen und Lasten kennzeichnend ist. In dem Maße, wie Interventionen durch die Gemeinschaft zunehmen und für den einzelnen Staat und seine Bevölkerung als "Eingriff" wahrgenommen werden, wächst der Bedarf nach "input-orientierter" Legitimität, in der normative Anforderungen nach Partizipation, Selbstbestimmung und Minderheitenschutz gelten²⁵.

²⁴ Vgl. auch Sbragia (1994: 87): "The 'sovereign' nation-states that created the Community or joined it after its creation have gradually become transformed into 'member states'".

²⁵ Vgl. dazu grundlegend die 1970 von Fritz Scharpf veröffentlichte Schrift "Demokratiethorie - Zwischen Utopie und Anpassung", in der er eine der Systemtheorie verpflichtete Differenzierung von Demokratiethorien vorgenommen hat: "Ausgehend von der Modellvorstellung eines politischen Systems, das politische *inputs* (insbesondere artikulierte Interessen) aus seiner gesellschaftlichen Umwelt aufnimmt und zu politischen *outputs* (insbesondere verbindlichen Entscheidungen) verarbeitet, können normative Demokratiethorien danach unterschieden werden, ob sie das politische System primär von seinen *inputs* oder von seinen *outputs* her zu rationalisieren versuchen" (ebd., 21).

Auseinandersetzungen und Differenzen darüber, welche politische Ebene "besser" befähigt ist, bestimmte Maßnahmen zu erledigen, sind notwendigerweise abhängig von den Kapazitäten zur Problemlösung. Zuständigkeitskonflikte und Kompetenzstreitigkeiten sind durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag nicht *per definitionem* ausgeschlossen, sie werden sich vielmehr anhand der relativen politischen und/oder ökonomischen Heterogenität der Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft entfachen; insofern hängt eine Einigung im Ministerrat, ob bestimmte Aufgaben auf nationaler Ebene "nicht ausreichend" und "daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können" (Art. 3 b EGV), auch ab von den jeweils unterschiedlich verteilten Chancen einer individuellen, d.h. nationalstaatlichen Handlungsfähigkeit - die wirtschaftlichen oder politischen Ressourcen Frankreichs oder Deutschlands sind kaum vergleichbar denen eines Landes wie Portugal oder Griechenland. Das klingt zunächst banal, gewinnt aber dann an politischer Brisanz, wenn gegen die Begründung, weshalb eine bestimmte Regelung auf Gemeinschaftsebene erfolgen soll, von einem oder mehreren Mitgliedstaaten Zweifel erhoben werden und diese Zweifel qua Mehrheitsbeschluß "ausgeräumt" werden sollten.

Der Politikwissenschaftler Renzsch (1993: 112) unterscheidet drei verschiedene Fälle von Kompetenzkonflikten, die bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auftreten können:

- "(1) Echte Zuständigkeitskonflikte: Dabei ist zu klären, ob die Frage nach dem ausreichenden Tätigwerden überhaupt für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einheitlich zu beantworten ist. Wie werden die Zuordnungsprobleme gelöst, wenn die der Gemeinschaft nachgeordneten Ebenen sich in ihrer Fähigkeit unterscheiden, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen?
- (2) Politische Zielkonkurrenzen: Hier geht es um die Zuordnung einer zu regelnden Materie zu bestimmten konkurrierenden Politikfeldern, für die verschiedene Ebenen der Gemeinschaft zuständig sind. Beispielsweise geht es um die Konkurrenz von Kultur- und Wettbewerbspolitik.
- (3) Mittelkonflikte: Bei diesen wird der Kompetenzstreit durch Kontroversen über die für bestimmte Ziele einzusetzenden Mittel ausgelöst. Konkret: Ein Mitgliedstaat bestreitet die Zuständigkeit der Gemeinschaft, weil diese Mittel einsetzen würde, die das Mitglied aus politischen Gründen ablehnt."

Die hier genannten Differenzen resultieren einerseits aus den bereits schon angesprochenen Unterschieden bei den "Leitbildern" der europäischen Integration allgemein, also den divergierenden Vorstellungen über Ziel und Aufgaben des europäischen Einigungsprozesses, und andererseits aus den konkurrierenden Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips im besonderen.

Mit Hilfe eines anschaulichen Beispiels erläutert Roland Bieber (1994: 161) das Stichwort *Subsidiarität*: "Es artikuliert eine Rangfolge und setzt damit das Vorhandensein mehrerer Einheiten voraus, die prinzipiell in der Lage sind, die gleichen Aufgaben zu erfüllen, wie zum Beispiel ein Segelboot mit *Hilfsmotor* oder ein Motorboot mit *Norsegel*. In beiden Fällen sind zwei Systeme zur Fortbewegung vorhanden, doch jeweils eines greift nur zur Unterstützung oder als Ersatz des anderen ein, ist also *subsidiär*."

Bieber (ebd.) unterscheidet zwei Konzepte, die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ableiten lassen und sich als gewissermaßen "idealtypische" Lesarten in den Interpretationen, wie sie im Dokumentationsteil dieser Arbeit aufgeführt werden, wiederfinden lassen. Das erste kennzeichnet er als "statische Subsidiarität", weil sie eine feste Rangfolge der Systeme beinhaltet: das subsidiäre System kommt nur dann zum Einsatz, wenn das Hauptsystem ausfällt bzw. die zu erfüllenden Aufgaben nicht bewältigen kann - beim obigen Beispiel wäre es das Setzen des Notsegels bei Motorschaden. Eine andere Funktion dagegen kann das Subsidiaritätsprinzip dann übernehmen, wenn verschiedene Systeme nebeneinander bestehen, die durch einen parallelen Einsatz die Effizienz des Gesamtsystems erhöhen - eine Hierarchie der Subsysteme existiert in diesem zweiten Fall, den Bieber (1994: 162) als "dynamische Subsidiarität" bezeichnet, nicht. Hier kommen die Systemebenen nicht streng alternativ zum Einsatz, sondern kumulativ oder komplementär - Ziel ist die Schaffung von Synergie-Effekten.

Betrachtet man die Europäische Union als "Verflechtungssystem"²⁶, das sich durch verschiedene Ebenen, die in spezifischer Weise miteinander verbunden sind, auszeichnet, wird deutlich, daß das Konzept der "dynamischen Subsidiarität" für die europäische Integration von größerer Bedeutung ist als das statische. Denn komplexe Systeme zeichnen sich gerade dadurch aus, daß sie kommunizieren und interagieren *müssen*, um sich am Leben halten zu können.

Die Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips, wie sie im ersten Teil dargestellt wurde, und die intensive Würdigung, die der Art. 3 b EGV in den Stellungnahmen der verschiedenen Organe und Akteure im Vorfeld der Regierungskonferenz '96 erfahren hat, machen deutlich, daß hier eine spezifische Diskussion und ein Lernprozeß innerhalb dieses europäischen Mehrebenensystems eingesetzt hat, der noch nicht abgeschlossen ist. Ob sich ein Leitbild einer am Subsidiaritätsprinzip orientierten Gemeinschaft, wie dies von vielen gewünscht wird, letztlich wird durchsetzen können, oder ob der "neue" Grundsatz der Subsidiarität durch die Konkurrenz mit anderen Prinzipien wie etwa dem der Solidarität eine Relativierung erfährt, muß sich in konkre-

²⁶ Vgl. die Nachweise zu diesem Konzept bei Hrbek (1995c: 46).

ten Aushandlungsprozessen, Kompensationsgeschäften und "Paket-Lösungen" auf europäischer Ebene zeigen²⁷. Eine "einmütige" Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, die der Pluralität der am Integrationsprozeß beteiligten Organe und Akteure Rechnung tragen würde, wurde noch nicht gefunden - die Qualität der Diskussion um Sinn und Zweck der europäischen Integration und der Kontext gemeinschaftlichen Handelns dagegen haben sehr wohl neue Formen angenommen²⁸.

3 Dokumentationsteil

3.1 Positionen der EU-Mitgliedstaaten:

Belgien:

Die *belgische Regierung* hat am 28. Juli 1995 eine erste, vorläufige Aufzeichnung zur Regierungskonferenz 1996 verabschiedet, die den belgischen Gemeinschaften und Regionen zur Konzertierung vorgelegt wurde ("*Note de Politique du Gouvernement au Parlement concernant la Conférence Intergouvernementale de 1996*"). Nachdem der Ministerrat am 13. Oktober 1995 diese Aufzeichnung endgültig angenommen hatte, wurde sie der Abgeordnetenkammer und dem Senat unterbreitet.

In diesem ersten Dokument macht die belgische Regierung deutlich, daß sie sich für den weiteren Ausbau der EU auf föderativer Grundlage einsetzen wird. In dem Kapitel mit der Überschrift "Die richtige Entscheidung auf der richtigen Ebene" wird ausführlich der Komplex Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzverteilung thematisiert. Die belgische Regierung vertritt hier die Ansicht, daß die Anwendung der Subsidiarität nicht zu Unbeweglichkeit oder Aushöhlung des erreichten Integrationsniveaus führen dürfe; die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips funktioniere zufriedenstellend, der Grundsatz der Subsidiarität sei im Grunde genommen ein Prinzip der guten Verwaltungspraxis. Eine eventuelle Neuverhandlung des Subsidiaritätsprinzips muß sich nach der Überzeugung der belgischen Regierung an zwei Kriterien orientieren: erstens darf der Integrationsprozeß dadurch nicht behindert oder gar gestoppt werden, und zweitens darf die innerstaatliche Aufteilung der Kompetenzen nicht der Kontrolle des Gerichtshofes unterstellt werden.

Die Regierung ist der Ansicht, daß das Subsidiaritätsprinzip für die Beziehungen zwischen der EU, Belgien als föderalem Staat und seinen Gemeinschaften und Regionen von zentraler Bedeutung ist; es wird daran erinnert, daß Belgien das erste Mitgliedsland in der Gemeinschaft war, das die durch Art. 146 des Maastrichter Vertrages eröffnete Möglichkeit wahrgenommen hat, sich durch Minister im Rat vertreten zu lassen, die nicht der nationalen Regierung angehören (ein Kooperationsabkommen, das zwischen dem Föderalstaat und den Gemeinschaften und Regionen die Vertretung in der EU regelt, wird als "Quelle der Inspiration" für die Diskussion auf EU-Ebene empfohlen). Eine detaillierte Aufzählung der Kompetenzen der EU ist aus belgischer Sicht nicht wünschenswert, weil eine solche Liste nicht vereinbar wäre mit dem dynamischen und auf Evolution angelegten Charakter des europäischen Integrations-

²⁷ Roland Bieber (1996) weist darauf hin, daß der Grundsatz der Subsidiarität weder an die Stelle anderer Prinzipien tritt, noch daß er grundsätzlich Vorrang vor diesen habe. Das Prinzip der Solidarität etwa findet sich an mehreren Stellen der Verträge: Art. A, Abs. 3 und Art. J.1, Abs. 4 EUV. Ausdruck des Solidaritätsprinzips ist auch das Ziel der Stärkung des "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" (Art. B, Abs. 1 EUV und das entsprechende Protokoll zum EUV) sowie die Strukturfonds der Art. 40, IV; 123 und 130c, EGV und allgemein Art. 5 EGV.

²⁸ Vgl. etwa Scharpf (1993: 8), der von einer "politisch-atmosphärischen Wirkung" des Subsidiaritätsprinzips spricht und Schima (1994: 133), der von einer "Bewußtseinsänderung", die zu einer Zurückhaltung gemeinschaftlicher Regelungen führen werde, ausgeht.

prozesses. Aus demselben Grund soll der Artikel 235 des EG-Vertrages ("General-ermächtigung") beibehalten werden; die belgische Regierung warnt gleichzeitig davor, auf diesen Artikel dann zurückzugreifen, um Einstimmigkeit im Entscheidungsprozeß in solchen Bereichen einzufordern, in denen der Vertrag bereits Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen würde. Die belgischen Gemeinschaften und Regionen haben die Föderalregierung aufgefordert, bei Vertragsrevision sich dafür einzusetzen, daß in Bereichen wie Schulwesen, Berufsbildung, Jugend, Kultur, audiovisuelle Medien, Gesundheit, Umweltpolitik und Verkehr - gegebenenfalls auch Fremdenverkehr und Sport - die bestehenden Vertragsartikel geändert werden.

Wir zitieren im folgenden aus dem Kapitel "La décision adéquate à l'échelon adéquat" (Hervorhebungen im Original):

"Le principe de subsidiarité sert, en cas de compétence partagée, à déterminer, sur la base du critère de l'efficacité, le niveau auquel les décisions doivent être prises: l'Union ou les Etats membres (central ou régional).

La subsidiarité ne doit en aucun cas conduire à l'immobilisation ou à l'érosion systématiques de la réglementation communautaire. En effet, la subsidiarité signifie aussi que la Communauté européenne intervient chaque fois que - et dans la mesure où - les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être suffisamment réalisés par les Etats membres.

Le Gouvernement estime que les mécanismes de subsidiarité tels qu'ils existent actuellement fonctionnent correctement. Les organes décisionnels politiques (Commission, Conseil, Parlement) doivent prendre en considération le principe de la subsidiarité avant de prendre des décisions. En ce qui concerne le Conseil, l'examen relatif à la subsidiarité est clôturé par une décision de fond qui confirme, ipso facto, la légitimité du point de vue de la subsidiarité.

En ce qui concerne la Commission, il est à noter que depuis la mise en oeuvre du Traité de Maastricht, elle a systématiquement contrôlé la législation européenne et qu'elle a, les cas échéant, retiré des propositions. Dans ses nouvelles propositions, dont le nombre ne s'élevait, en 1994, qu'au tiers de celui de 1990, elle donne toujours une justification sur la base du principe de la subsidiarité.

Les Autorités belges tiennent à souligner qu'il faut considérer le principe de subsidiarité, au fond, comme un principe de bonne administration. Dès lors, une formulation plus positive - reposant sur des critères de nécessité, de efficacité et de proximité - de la définition actuelle de la subsidiarité serait, en principe, souhaitable. Les autorités belges partent de l'idée que, compte tenu des dispositions constitutionnelles des Etats membres, le principe de subsidiarité est également d'application dans l'ordre juridique interne. Lors de la CIG, le gouvernement s'efforcera de rallier nos partenaires à cette interprétation.

Toutefois, une éventuelle renégociation de la définition de la subsidiarité n'est possible que si elle ne donne pas lieu à:

- la possibilité de porter préjudice au fonctionnement et à l'évolution ultérieure de la construction européenne;
- la soumission de la répartition des compétences internes des Etats membres au contrôle de la Cour de Justice.

La relation entre l'Union européenne, la Belgique en tant qu'Etat membre fédéral et les Communautés et Régions

La subsidiarité constitue une répartition des compétences assurant la prise de décision qu'il faut, au niveau approprié, et évitant la rivalité entre les niveaux d'action. Une application correcte de la subsidiarité doit tenir compte des tous les niveaux décisionnels pour le partage des compétences et des responsabilités: l'Union européenne, les Etats nationaux, les Communautés et les Régions. Pour la Belgique, la subsidiarité est dès lors un principe crucial dans la relation entre l'Union européenne, l'Etat fédéral et les Communautés et Régions. Cette relation trouve une concrétisation importante dans le Comité des Régions de l'Union, par le biais duquel les Communautés et Régions ont directement voix au chapitre en ce qui concerne certaines affaires de l'Union.

Par ailleurs, la Belgique a été le premier Etat membre à réaliser la possibilité offerte aux Etats membres par le Traité de Maastricht, de se faire représenter au Conseil par des Ministres qui n'appartiennent pas au

gouvernement national. (L'article 146, inséré dans le Traité sur proposition de la Belgique et qui dès lors, pour la Belgique, n'entre pas en ligne de compte pour être renégocié lors de la CIG de 1996, prévoit que chaque Etat membre est représenté au Conseil par un représentant au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre'). En Belgique, cette disposition a été concrétisée par l'Accord de coopération relatif à la représentation dans l'Union européenne, conclue entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions. Cet accord qui prévoit une coordination mutuelle permanente des points de vue et qui permet à l'Etat membre belge d'être représenté dans l'Union par les Communautés et les Régions, pourrait servir de source d'inspiration pour la discussion sur les relations entre l'Union et les Etats membres.

Pour les domaines où les Communautés et les Régions ont une compétence exclusive en vertu de la Constitution belge, leurs Gouvernements participeront, sous la direction coordinatrice du Ministre des Affaires étrangères, aux négociations de la CIG. Tous les parlements en Belgique devront être associés sur un pied d'égalité au déroulement des négociations.

Délimitation des compétences

Les Autorités belges souscrivent à l'idée que si l'Union européenne doit fonctionner de manière plus efficace, plus transparente et plus démocratique, il est évidemment nécessaire que les citoyens sachent de quelles autorités relèvent les différents domaines

d'action et d'administration. Dès lors, une délimitation des compétences s'impose. Toutefois, l'établissement d'un 'catalogue des compétences' fixe et rigide, instauré une fois pour toutes, serait difficilement conciliable avec le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne. En outre, une liste spécifique de compétences n'ajouterait aucun élément substantiel nouveau aux objectifs et aux compétences de l'Union tels qu'ils ressortent des articles des Traités et de la jurisprudence de la Cour de Justice.

Cependant, même en l'absence de pareille liste, il faut pouvoir veiller à ce que l'Union demeure à l'intérieur des objectifs et des attributions qui ont été assignées. Le Gouvernement estime qu'une éventuelle correction doit être faite a posteriori, par le biais des voies de recours existantes de l'ordre juridique communautaire, c'est-à-dire l'appel à la Cour de Justice. En outre, les Communautés et les Régions peuvent obtenir, par le biais de l'Accord de coopération, que la Cour de Justice soit saisie d'une affaire ayant trait à un dépassement de compétence européenne.

Afin de confirmer le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne, le Gouvernement estime aussi que **l'article 235 du Traité - c'est-à-dire l'article relatif aux compétences dites implicites - doit être maintenu.** (Cet article offre la possibilité d'approuver à l'unanimité des mesures visant à réaliser des objectifs de la Communauté sans que les moyens d'actions nécessaires à cet effet ne soient prévus par le Traité).

Le Gouvernement reconnaît la crainte présente dans certains milieux de voir l'application de l'article 235 entraîner une extension insidieuse et centralisante des compétences des institutions européennes. Cette crainte a son origine dans les années '70 où, conformément aux instructions des Chefs d'Etat et de gouvernement européens, furent jetées les bases de nouvelles politiques communes telles que la libre circulation des personnes, la politique environnementale, la recherche scientifique, le mécanisme des cours de change européens. Dans chacun des cas, l'article 235 a servi de vecteur. Entretemps, le recours à cet article a fortement diminué au fur et à mesure que les politiques et les Traités ont été développés. L'article 235 a été maintenu dans le Traité de Maastricht en tant qu'élément de flexibilité dans la construction européenne.

L'impossibilité, a fortiori dans une Union élargie, de prévoir dans un traité, pour une durée indéterminée, toutes les évolutions sociales, plaide, en ce moment aussi, pour le maintien de l'article 235. La succession de modifications des traités, ainsi que le fait qu'il est souhaitable d'associer les citoyens plus étroitement au processus décisionnel européen, plaident en faveur d'une confirmation de l'usage modéré de cet article et de l'association du Parlement européen à son application.

Une préoccupation particulière du Gouvernement concerne l'usage impropre de l'article 235, c'est-à-dire le recours à celui-ci pour prendre ainsi des décisions à l'unanimité dans des matières pour lesquelles le Traité a déjà prévu la majorité qualifiée. Il faut s'opposer à cette façon d'agir.

Pas de perte de compétences pour l'Union

L'élargissement du champ d'action de l'Union européenne ne constitue pas l'enjeu de la CIG. Toutefois, une révision du Traité ne peut pas entraîner la suppression de domaines d'action, ni même la suppression de domaines virtuels tels que la protection civile, l'énergie et le tourisme. La suppression de domaines d'action donnerait un signal politique indésirable; en effet, ce serait la première fois que des domaines d'action seraient supprimés sans même que l'on tente de les réaliser.

A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement donnera suite au souhait exprimé par les Communautés et les Régions que la Belgique

soumette à la Conférence intergouvernementale des propositions de texte spécifiques amendant les articles conventionnels existants relatifs à l'enseignement, à la formation professionnelle, à la jeunesse, à la culture et à l'audio-visuel, à la santé publique, à la politique environnementale ainsi qu'à la politique en matière de transport. De plus, d'aucuns ont exprimé le souhait de voir élaborer également des projets d'articles conventionnels spécifiques concernant le tourisme et le sport. Il est fondamental de rappeler l'importance de la reconnaissance du pluralisme et de la dimension et de la diversité culturelles et linguistiques dans tous les secteurs d'activité de l'Union."

Vor dem Europa-Kolleg in Brügge stellte der belgische Premierminister Jean-Luc Dehaene am 22. März 1995 einige Überlegungen zur Regierungskonferenz 1996 an, in der er die integrationsfreundliche Haltung Belgiens betont und dem Subsidiaritätsprinzip das Verdienst zugesprochen wird, die europäische Vielfalt aufrechtzuerhalten:

"Au cours de sa présidence de l'Union européenne pendant le second semestre de 1993, la Belgique a oeuvré pour davantage et non pour moins d'Europe. Cette approche politique doit rester nôtre pendant les prochaines années et en particulier lors de la Conférence intergouvernementale. L'avenir de la construction européenne dépendra de la capacité réelle de l'Union d'apporter des réponses concrètes aux questions et aux problèmes du citoyen, comme par exemple l'emploi et la croissance, l'environnement et de développement durable, la criminalité, le trafic de drogue et la politique de

l'immigration, ainsi qu'une politique extérieure et de sécurité crédible.

La réponse doit être de qualité et commune, tout en répondant au principe de subsidiarité. Qu'il n'y ait pas de malentendu à cet égard: la subsidiarité n'est pas un principe à sens unique. Il s'agit de la désignation du niveau auquel une politique peut être menée de la manière la plus efficace possible. Et là tant l'échelon le plus élevé que le plus bas sont pris en considération, j'entends par là l'Union et l'Etat, ainsi que - pour ce qui concerne la Belgique - les Régions et les Communautés.

Le respect de ce principe permet de garantir la diversité sans tomber dans l'émiettement et de promouvoir l'unité sans tomber dans une

uniformité réductrice. L'unité dans la diversité doit rester le moteur de la construction de l'Union européenne."

Am 07. März 1996 veröffentlichten die Regierungen Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs gemeinsam ein Positionspapier zur Regierungskonferenz '96. In diesem Memorandum betonen die Benelux-Staaten ihren Willen, den Stand der europäischen Integration irreversibel zu machen. Das Subsidiaritätsprinzip dürfe nicht dazu dienen, den "gemeinsamen Besitzstand" in Frage zu stellen oder gar zu reduzieren. Es spiele aber bei der Frage nach der Notwendigkeit und Legitimation von Gemeinschaftsaktionen eine zentrale Rolle. Alle drei Länder sind sich darin einig, ihre nationalen Parlamente stärker in den Integrationsprozeß einbinden zu können, ohne daß das Subsidiaritätsprinzip auf die spezifischen innerstaatlichen Verfahren Einfluß nehmen dürfe:

"Les trois pays attachent une grande importance à une application renforcée du principe de subsidiarité, qui devra être exercé dans le cadre d'une procédure appropriée sans que cela implique nécessairement une modification du Traité lui-même. L'application du principe de subsidiarité ne peut toutefois pas déboucher sur un démantèlement de l'aquis communautaire,

mais servir à établir clairement quand une action de l'Union est nécessaire et pourquoi.

Ils sont également en faveur d'une meilleure association des Parlements des États membres aux affaires de l'Union, en laissant chaque État membre appliquer ce principe en conformité avec ses propres pratiques constitutionnelles."

Dänemark:

In einem 251 Seiten umfassenden "White Paper on Denmark and the Maastricht Treaty" (SN 4364/92) vom Oktober 1992 werden unter der Überschrift "Principle of subsidiarity (principle of 'closeness')" umfangreiche Ausführungen über die Anwendung, die gerichtliche Kontrolle und Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Legitimation ("Prinzip der Nähe") gemacht, die in Auszügen zitiert werden:

"The principle of 'closeness' restricts the field of action of the Community institutions. It is clear from the text that Community action must be subsidiary to action at national (or regional) level. Community rules can be made only where national (or regional) solutions are inadequate. The principle of 'closeness' imposes a new duty on all the institutions, especially those involved in the legislative process. This means that those institutions and every member of them (Ministers, Members of the Commission, Members of the Parliament, Members of the Committee of the Regions and Members of the Economic and Social Committee) will in all cases be duty bound to consider whether there is a need for a Community act to achieve the desired goal. [...] It is the Commission which makes proposals for Community legislation. Hence, in the first instance it is for the Commission to assess whether a Community act is 'better' and whether it is better to the required extent ('insofar as'). It is then up to the Council, as the institution which actually takes the decision, to assess whether a Community act is 'better' and whether it is better to the required extent. If the validity of the assessment made is challenging, the

institutions must be prepared to defend their chosen course of action before the Court of Justice, should a case be brought by a Member State, an undertaking or a citizen. The Court of Justice can come into play only as the last authority. In accordance with the Court's general role in matters of co-operation, it will chiefly be that institution which will rule on whether the other institutions in preparing legislation have made over-wide assessments of what can 'better' be regulated at Community level. [...] Precisely because the institutions may act only within the limits set by the Treaty, they are duty bound to give reasons for their actions, and this also applies to their application of the principle of 'closeness'. The responsibility for the assessment lies with the Community institutions producing the legislation. The question of the correct application of the principle can be raised in any forum appropriate to the matter in hand: the Commission, the Council, the Parliament, the Economic and Social Committee or the Committee of the Regions. If a particular matter leads to a case before the Court of Justice, the Member States, among others, are entitled to make submissions.

[Auf die Bedeutung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wird gesondert hingewiesen:]

The principle of proportionality is a legal principle which the Court of Justice has interpreted in terms of Community law. In the Maastricht Treaty this principle is enshrined in the last paragraph of the provision dealing with the principle of 'closeness': 'Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.' The principle has two aspects. The first is that

the least intrusive of the available solutions must be chosen, for example a Directive is to be preferred to a Regulation. The second is that there must be reasonable proportion between aims and means, which is to be taken as meaning that the obligations arising for citizens out of legislative act must not exceed what is strictly necessary for achieving the act's objectives."

In ihrem am 11. Dezember 1995 publizierten Papier "An Open Europe - Intergovernmental Conference 1996" stellt die Dänische Regierung auf acht Seiten ihre Grundlagen für die Verhandlung ("Basis for Negotiation") im Hinblick auf die Maastrichter Revisionskonferenz 1996 vor, und hält unter der Überschrift "Europe Closer to the Citizen" zum Subsidiaritätsprinzip folgendes fest:

"The Danish government feels very strongly that the IGC should include also those issues which are near to the heart of the citizens, eg. employment, environmental protection, the fight against international crime and increased external and internal security for

the citizens. It is important that the distance between the Member States' citizens and the EU be reduced. The Danish government will make an effort to ensure that the issue of subsidiarity, transparency and simplification of the EU cooperation meets with a positive response at the IGC."

Unter Punkt VII. ("Better Cooperation") werden Überlegungen angestellt, die der EU zu einem stärkeren demokratischen Fundament und einer verbesserten Leistungsfähigkeit verhelfen sollen. Das Subsidiaritätsprinzip soll deutlicher formuliert werden und zu einer klareren Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten verhelfen:

"The Danish government is favourable to an extended use of the principle of subsidiarity: Which tasks are best undertaken within the EU, and which tasks are best handled at a national level? Results already obtained, eg. in the field of environmental protection, must not be impaired. The Danish government will

make efforts to bring about a clarification of the principle of subsidiarity. This could be done eg. by stipulating the competences of the EU in the individual articles. Most decisions should be taken as close to the citizens as possible. There is a need for a clear division of tasks between the EU and the Member States."

Deutschland:

Der deutsche Vertreter in der Reflexionsgruppe, **Werner Hoyer**, hat anlässlich einer Vortragsveranstaltung des Bundesministeriums für Wirtschaft und der EU-Kommission in Berlin im Januar 1996 einen Vortrag gehalten, in dem der Staatsminister im Auswärtigen Amt über seine Erfahrungen aus der Arbeit in der Reflexionsgruppe und die Vorstellungen der Bundesregierung zur Revisionskonferenz referierte, dazu zählt etwa eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der EU-Ebene auf die der Mitgliedstaaten mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips und die Aufnahme eines Protokolls über die Subsidiarität:

"[...] Weder eine Überfrachtung der Regierungskonferenz mit jetzt noch nicht anstehenden Fragen noch eine Verschiebung einzelner Entscheidungen wird es uns ermöglichen, die vor uns liegende Agenda zu bewältigen.

Die Regierungskonferenz wird sich also auf einige besonders drängende Aufgaben konzentrieren müssen. Aus Sicht der Bundesregierung stehen dabei die folgenden vier Fragenkomplexe im Mittelpunkt der Regierungskonferenz.

Erstens geht es um mehr demokratische Legitimation, um mehr Subsidiarität, um mehr Bürgernähe und um mehr Transparenz in der Union.

Zweitens geht es um den Ausbau und die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Verteidigungspolitik. Sichtbarkeit, Kontinuität, Kohärenz und Effizienz und Effektivität der GASP müssen deutlich erhöht werden.

Drittens geht es um die Stärkung der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Organisierte Kriminalität, internationaler Drogenhandel, aber auch europaweite

Migrationsprobleme sind Herausforderungen, auf die die Union angemessen reagieren können muß.

Viertens geht es um größere Handlungsfähigkeit der Union. Die anstehende institutionelle Reform muß das Handeln der Union effizienter gestalten und zugleich das institutionelle Gefüge konsolidieren, damit die Union auch bei 20 oder 27 Mitgliedstaaten noch handlungsfähig ist. [...]

Die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist für die Bundesregierung ohne Zweifel eines der vorrangigen Konferenzziele. Dies muß meines Erachtens auch bedeuten, daß dieses Prinzip die Möglichkeit einer Rückverlagerung von Kompetenzen der Union auf die Mitgliedstaaten und auf deren Untergliederungen, also bei uns auf die Bundesländer, mit sich bringen kann. Von dem Versuch, den entsprechenden Vertragsartikel (Art. 3b EGV) zu ändern, rät die Bundesregierung jedoch ab; es wäre ein Versuch mit ungewissem Ausgang. Der Kompromiß in Maastricht war ungemein schwierig, bei eventuellen Neuverhandlungen werden die Gegner des Subsidiaritätsprinzips eine Aufweichung der jetzigen Formulierungen im

Vertrag anstreben. Es geht auch nicht um das Subsidiaritätsprinzip als solches als vielmehr um seine Handhabung im konkreten Einzelfall.

Deshalb befürwortet die Bundesregierung die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips über ein Protokoll zum Vertragstext. Ein solches Protokoll müßte auf dem vom Europäischen Rat Edinburgh verabschiedeten Gesamtkonzept und der Interinstitutionellen Vereinbarung von Rat, Kommission und Europäischem Parlament zur Subsidiarität fußen. Ich habe in der Reflexionsgruppe für diesen Vorschlag gestritten und dabei starke Verbündete gefunden. Er ist als eine wichtige Option im Abschlußbericht der Gruppe an prominenter Stelle platziert. Diese Option wird natürlich umso mehr Aussicht auf Erfolg haben, je mehr es uns gelingt, in unserer Rhetorik den Eindruck zu vermeiden, als sähen wir Deutschen nicht stets den unauflösbaren Zusammenhang zwischen Subsidiarität und Solidarität - übrigens schon in der katholischen Soziallehre zwei Seiten derselben Medaille.

Von einem entsprechenden Protokoll versprechen wir uns auch mehr Klarheit für die Abgrenzung der Aufgaben zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Dies ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung auf der Regierungskonferenz. Die Vereinbarung eines Kompetenzkataloges für die EU scheint mir hingegen im Moment sachlich überaus schwierig. Wir würden so eine sehr schwierige Grundsatzdiskussion über die Kompetenzverteilung in der EU hervorrufen und die Regierungskonferenz in die Nähe einer Verfassungskonferenz bringen. Eine solche Diskussion sollte daher einer späteren EU-Verfassungsdebatte vorbehalten bleiben, die angesichts der mangelnden Übereinstimmung der Mitgliedstaaten über das integrationspolitische Endziel derzeit verfrüht wäre. Zudem drohte ein jetzt auszuhandelnder Kompetenzkatalog eine deutlich andere Form anzunehmen, als wir uns dies etwa in Deutschland vorstellen. In der Reflexionsgruppe etwa wurden Forderungen nach Zuständigkeiten der EU in Bereichen des Katastrophenschutzes, des Sports und des Tourismus erhoben, die für uns sehr problematisch wären."

Am 07. Dezember 1995 gab **Bundeskanzler Helmut Kohl** vor dem Deutschen Bundestag die **Regierungserklärung "Aktuelle Fragen der Europapolitik"** ab, in der wenige Tage vor der Tagung des Europäischen Rates in Madrid am 15./16. Dezember die aus deutscher Sicht zentralen Punkte aufgezeigt wurden. Kanzler Kohl zeigte in der Erklärung erneut, welche Bedeutung er persönlich dem Subsidiaritätsprinzip beimißt; er fordert alle am Integrationsprozeß Beteiligten auf, bei der Diskussion um Überbürokratisierung auf europäischer Ebene die eigene Mitschuld daran zu sehen (zit. in: *Bulletin*, 11.12.1995, Nr. 103/S. 1013):

"Auf dem nächsten Europäischen Rat in ein paar Tagen in Madrid werden wir über wichtige Entscheidungen auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion sprechen. [...] Ein nicht minder wichtiges Thema wird angesichts der Situation in Europa die Frage von Wachstum und Beschäftigung sein. In Europa sind gegenwärtig rund 18 Millionen Menschen arbeitslos. Daß wir über dieses Thema miteinander sprechen, was wir jeweils im nationalen Bereich tun, was im europäischen Bereich geschehen kann, ist selbstverständlich.

Ein drittes ganz wichtiges Thema des Europäischen Rats in Madrid ist die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. Seine konsequente Umsetzung ist zentral für die Akzeptanz der Europäischen Union beim Bürger. Wir, die Bundesregierung und vor allem ich selbst, haben uns in den letzten Jahren immer wieder für eine strikte Beachtung des Prinzips stark gemacht. Ich denke, daß der Bericht der Kommission, der in diesen Tagen vorgelegt wird und den ich selbst nur in seinen Umrissen kenne, den aber eine Reihe von denen, die ihn studiert haben, als sehr positiv bewerten, hier Fortschritte deutlich macht.

Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß auf allen Feldern der europäischen Politik - bei der Kommission, beim Europäischen Parlament wie bei den nationalen Parlamenten und in den Administrationen der Mitgliedstaaten - das Bewußtsein für die Bedeutung des Prinzips der Subsidiarität noch weiter verbessert und gestärkt werden muß.

Ich bin sicher, daß es auch nützlich ist, daß der jetzt vorgelegte Bericht der Kommission nicht nur im Europäischen Parlament und den Europäischen Räten diskutiert wird, sondern daß man ebenfalls in dem Bereich der nationalen Zuständigkeiten, und zwar von gegebener Seite aus, diesen Bericht diskutieren wird.

Aber, meine Damen und Herren, wenn ich dies so nachdrücklich vertrete, will ich gleich hinzufügen, daß es zu billig ist, in der Frage der Subsidiarität immer alle Schuld Brüssel zuzuschieben. Alle, nicht nur die Kommission - alle, auch in den Mitgliedstaaten, das heißt, auch wir selbst -, müssen sich immer wieder prüfen, inwieweit sie aus Gründen der nationalen Politik über den europäischen Umweg nationale Gegebenheiten eingebracht und dabei das Subsidiaritätsprinzip eben nicht geachtet haben.

Es hat keinen Sinn, sich zu verkriechen und zu sagen: In Brüssel oder im Europäischen Parlament wird die Subsidiarität nicht begriffen, aber in der nationalen Dimension wird sie begriffen. Sie, meine Damen und Herren, wissen ja, daß auch auf der nationalen Ebene der Föderalismus eine nicht ganz einfache Sache ist. [...]

Die Bundesregierung hat am 05. Dezember 1995 eine Antwort vorgelegt auf die Große Anfrage des Abgeordneten Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 13/1471). In der Vorbemerkung werden "entscheidende Weichenstellungen für die weitere politische Integration" aufgelistet, die bei der Regierungskonferenz 1996 nach Ansicht der Bundesregierung erfolgen sollen, der dritte Punkt nennt die "strikte Anwendung und Konkretisierung des Grundsatzes der Subsidiarität".

[Die Drucksache enthält zusätzlich den Fragetext, der hier kursiv wiedergegeben wird]

1.2 Wie lautet die Bestandsaufnahme der Bundesregierung hinsichtlich der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips? Welche Schlußfolgerungen zieht sie aus der Tatsache, daß die von ihr vertretene Interpretation des Subsidiaritätsprinzips im Sinne einer restriktiven Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen in der EU umstritten ist?

Die Bundesregierung sieht die bisherige Praxis des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaft insgesamt noch nicht als befriedigend an. Nach wie vor werden dem Rat Vorschläge vorgelegt, die nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen. Zudem vertreten die Europäische Kommission und manche Mitgliedstaaten z.T. eine andere Auslegung des Artikels 3b EGV als die Bundesregierung.

Was wir brauchen, ist eine offene Diskussion über diese Fragen. Was wir vor allem brauchen, ist die Bereitschaft auch auf der europäischen Ebene, bereits verabschiedete Richtlinien zu überprüfen und sie, wenn sie dem Prinzip der Subsidiarität nicht entsprechen, zurückzunehmen. Ich halte das für eine ganz wichtige Botschaft. Ich denke, wir werden in Madrid in dieser Sache ein gutes Stück vorankommen. [...]"

Die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist vor allem auch eine Aufgabe der täglichen politischen Praxis. Die Bundesregierung wird weitere Anstrengungen unternehmen, um ihre Auffassung in Brüssel durchzusetzen. Sie wirbt bei allen Gelegenheiten um Unterstützung durch die anderen Mitgliedstaaten für eine konsequente und strikte Handhabung des Prinzips. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1.3 verwiesen.

1.3 Welche Möglichkeit sieht sie, um eine Präzisierung und Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips zum Gegenstand der Regierungskonferenz zu machen?

Hält sie eine Änderung des Artikel 3b EGV für sinnvoll?

Beabsichtigt sie, die Vorschläge der Bundesrates aufzunehmen und zu einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten zu gelangen, indem der Zielkatalog des Artikels 3b EGV durch einen sachgebietsbezogenen Kompetenzkatalog ersetzt oder zumindest in einen konkreten Aufgabenkatalog umgewandelt wird?

Die Konkretisierung und Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung für die Regierungskonferenz 1996. In welcher Weise dies am wirksamsten geschehen kann, bedarf sorgfältiger Prüfung und ist derzeit noch nicht absehbar.

1.4 Wie schätzt die Bundesregierung die Gefahr ein, daß das Subsidiaritätsprinzip zur Rechtfertigung dient, die Umwelt- und Sozialpolitik zu deregulieren und Mindeststandards zu senken?

Wie ist ihre Haltung dazu?

Welche Möglichkeiten sieht sie, dem entgegenzutreten?

Will sie dieses Problem anhand der Frage einer Hierarchie von Rechtsnormen mit unterschiedlichem Grad der Verbindlichkeit im Rahmen der Regierungskonferenz einbringen?

Auch sozial- und umweltpolitische Vorhaben der Gemeinschaft unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Auch in diesen Bereichen ist über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit

von Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene von Fall zu Fall zu entscheiden. Die Bundesregierung sieht nicht die Gefahr einer Senkung der Standards im Umwelt- und Sozialbereich. Sie setzt sich weiterhin für ein hohes Schutzniveau auf Gemeinschaftsebene ein. Die einschlägigen Vorschriften des Vertrages sind nach ihrer Auffassung eine geeignete Grundlage für die Durchsetzung ihrer Vorstellungen. Ein Zusammenhang zwischen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und dem Gedanken der Hierarchie der Normen besteht nach ihrer Auffassung nicht. Die Bundesregierung ist jedoch der Meinung, daß bei der Rechtsetzung gegebenenfalls auch zu prüfen ist, ob Empfehlungen anstelle rechtsverbindlicher Maßnahmen oder Richtlinien anstelle von Verordnungen ausreichen. [...]

3.8 Tritt die Bundesregierung dafür ein, mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip die kommunale Selbstverwaltung im EU-Vertrag zu verankern?

Die Bundesregierung wird sich auf der Konferenz für eine strikte Anwendung und Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips sowie generell für mehr Bürgernähe und für mehr Transparenz in der EU einsetzen. Innerhalb dieses Themenkreises ist für die Bundesrepublik Deutschland auch die Selbstverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften von Bedeutung."

In ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1995 hat die Bundesregierung in Kapitel C ("Die Europäische Union festigen und voranbringen") unter Ziffer 107 auf die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft hingewiesen:

"Das im Vertrag über die Europäische Union verankerte Subsidiaritätsprinzip soll gewährleisten, daß die Entscheidungen in der Union möglichst praxis- und bürgernah getroffen werden. Was die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten betrifft, so hält der Sachverständigenrat aus ökonomischen Gesichtspunkten folgende Differenzierung für sachgerecht: 'Begründet ist eine Vergemeinschaftung von Aufgaben dort, wo es europaweit um öffentliche Güter geht, wo also positive oder negative externe Effekte vorliegen, die räumlich über einzelne Länder hinausgehen. Aber: Das Grundprinzip muß sein, daß Dezentralisierung Vorrang hat und jede Form von Zentralisierung unter Beweiszwang steht.' (Ziffer 388 JG). Die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips war zweifellos ein Verhandlungserfolg der Bundesregierung im Rahmen der Beratungen des Maastrichter Vertrages. Bei seiner

Tagung in Essen hat der Europäische Rat erneut die große Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips als Leitprinzip der Union bekräftigt. Allerdings wird dem Prinzip in der Praxis noch nicht in angemessenem Maße Rechnung getragen. Die Bundesregierung wird daher auch bei der Regierungskonferenz 1996 auf eine strikte Anwendung und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips hinwirken. Unter allgemeinen Subsidiaritätsgesichtspunkten wird sie die Überprüfung bestehender vertraglicher Kompetenzen der Gemeinschaft ansprechen, ebenso wie eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten, die das Prinzip der begrenzten Einzeleermächtigung für Kompetenzen der Union wahrt. Es sollten keine neuen Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auf die Europäische Union übertragen werden, die in ausreichender Weise von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden können."

Griechenland:

Der griechische Europaminister, Georgios A. Mangakis, hat am 19. April 1995 in Bonn einen Vortrag über "Griechenland und die neu entstehende Wirklichkeit in der Europäischen Union" gehalten. Der Minister stellt in seinen Betrachtungen das Subsidiaritätsprinzip in eine enge Verbindung mit den Prinzipien der "Supranationalität" und der Solidarität, ohne eine Rangfolge daraus abzuleiten (zit. in: Griechenland Aktuell, Nr. 2, Juni 1995, Beilage):

"Mit der Institutionalisierung der europäischen Integration haben wir neue Prinzipien und Methoden der Zusammenarbeit und Lösungsfindung initiiert und unter Beweis gestellt. So haben wir beispielsweise das Prinzip der 'Supranationalität' eingeführt, indem wir Institutionen etablierten, die den Nationalstaat überwinden, aber nicht auflösen, da wir einsehen, daß viele Probleme internationale Dimensionen erhalten haben und kollektive Lösungen erfordern, die die Möglichkeiten der Einzelstaaten sprengen.

Zudem haben wir die Prinzipien des 'wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts' sowie der Solidarität eingeleitet, die den Entwurf um die Umsetzung unserer Politik be-

stimmen. Diese Prinzipien haben bislang der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu gegenseitiger Annäherung verholfen, indem sie stabile und effiziente Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und gemeinsamer Wachstumsperspektiven entwickelten.

Kürzlich haben wir das Prinzip der 'Subsidiarität' eingeführt, das im Rahmen einer föderalen Europäischen Union Entscheidungen möglichst nahe an dem europäischen Bürger erlaubt, ohne daß dieses Prinzip den Fortgang und die Vertiefung des Einigungsprozesses behindert."

Spanien:

Die spanische Regierung hat ein 100 Seiten umfassendes Dokument erarbeitet, das einen detaillierten und analytisch aufbereiteten Katalog von Fragen und Problemen, die auf der Regierungskonferenz diskutiert werden, aufstellt. Dieses Dokument "Regierungskonferenz 1996 - Diskussionsgrundlagen" (SN 1709/95) wurde am 02. März 1995 dem Gemischten Ausschuß des Kongresses und des Senats für Fragen der Europäischen Union vorgelegt. Spanien hatte sich bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag gegen die Aufnahme des Grundsatzes der Subsidiarität in den Vertrag ausgesprochen. Den Artikel 3 b Abs. 2 EGV zu ändern, hält die spanische Regierung nicht für angebracht; sie spricht sich ebenso gegen einen Katalog von Gemeinschaftsbefugnissen aus und wendet sich gegen eine Streichung des Artikels 235 ("Generaleermächtigung").

Das Kapitel "Institutionelle Reform" schließt mit einigen Bemerkungen zum institutionellen Gleichgewicht ab, dem folgt ein Kapitel, das sich sehr intensiv mit den Implikationen des Subsidiaritätsprinzips beschäftigt:

"Das institutionelle Gleichgewicht:

Einige der untersuchten Vorschläge können das derzeitige institutionelle Gleichgewicht festigen. Andere, die eine Institution auf Kosten anderer bevorzugen, laufen Gefahr, ein Gebilde zu verändern, das, wie das fünfgliedrige institutionelle System, von zentraler Bedeutung für das Europäische Einigungswerk ist und bleibt.

Eine Union, die im wesentlichen auf einem Binnenmarkt beruht und fast ausschließlich vom Subsidiaritätsprinzip bestimmt wird und in der die Mitgliedstaaten vereint als allmächtiger Rat oder in einer anderen Weise im Mittelpunkt der Beschlußfassung stehen, dürfte höchstwahrscheinlich zu einem Rückschritt in diesem Prozeß führen.

Aber auch Tatenlosigkeit hilft nicht, den Prozeß zu festigen. Neue Herausforderungen, wie die einschneidende Umgestaltung der Architektur Europas, verlangen nach neuen Antworten. Dabei darf aber keineswegs das Gleichgewicht der Institutionen gestört werden. Allenfalls wäre das bestehende Gleichgewicht in der Weise zu ändern, daß es sich auf einem höheren Niveau wieder einpendelt. Alles andere hieße, sich auf ein Abenteuer mit unbekanntem Ziel einzulassen.

Jede Standortbestimmung in Fragen der Institutionen muß sich folglich nicht nur von den so oft zitierten Grundsätzen der Wahrung des Besitzstandes und des einheitlichen institutionellen Rahmens leiten lassen, sondern

auch die obigen Feststellungen berücksichtigen, denn in bezug auf das Allgemeininteresse und die eigenen nationalen Interessen gibt es keinen neutralen Standort.

Subsidiarität:

Der Beschluß, eine ausdrückliche Definition des Subsidiaritätsprinzips in den EUV aufzunehmen, ging darauf zurück, daß in einigen Ländern, vor allem in Deutschland und im Vereinigten Königreich, allgemein der Eindruck bestand, daß die Tendenz zu einer Erweiterung der Befugnisse der Union überhandnahm, so daß ihr Einhalt geboten werden mußte.

Die Gründe, die Deutschland und das Vereinigte Königreich anführten, waren unterschiedlich. Wegen seiner föderativen Struktur war Deutschland insbesondere über eine Erweiterung der Befugnisse der Union zum Nachteil der Bundesländer besorgt. Das Vereinigte Königreich war eher von dem Wunsch geleitet, bestimmte Politikbereiche zu renationalisieren und damit den Staaten Teilstücke der Souveränität zurückzugeben, deren sich die Union - seiner Ansicht nach - zu Unrecht bemächtigt hat. Die Schlußfolgerung aber war dieselbe: Es sollten klare Kriterien für die Kompetenzverteilung festgelegt werden, um den als überzogen angesehenen Zentralismus der Union einzudämmen.

Andere Länder, unter anderem Spanien, hielten die Einbeziehung dieses Grundsatzes in den Vertrag für überflüssig, ja sogar wider-

sinnig. Denn zunächst einmal ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten eine Aufteilung *sui generis* und in den Bestimmungen des Vertrags klar genug niedergelegt. Und außerdem kann eine Beschränkung der Befugnisse der Union zu einer Renationalisierung der Politiken und zu einer Schwächung der Solidaritätsmechanismen führen.

Glücklicherweise wurde diese Argumentation von der Kommission und vom Europäischen Parlament unterstützt. So wurde im Rahmen des Schlußkompromisses von Maastricht eine neue Bestimmung - Artikel 3 b Absatz 2 - aufgenommen, in der zwar das Subsidiaritätsprinzip verankert, gleichzeitig aber klargestellt wird, daß es nicht in Bereichen angewandt wird, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, sondern nur für Bereiche mit Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gilt. Dabei wird die Gemeinschaft nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene als auf Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden können. Folglich handelt es sich nicht um einen Grundsatz für die Zuweisung von Zuständigkeiten, sondern für deren Ausübung. Da er in die gemeinschaftliche Säule und in den verfügbaren Teil aufgenommen wurde, kann er außerdem beim Gerichtshof eingeklagt werden.

Später, mitten in der 'Anti-Maastricht-Krise' und im Hagel der Kritik an dem vorgeblichen 'bürokratischen Zentralismus' der Union, wurden verschiedene Versuche unter-

nommen, den Text des EUV auf politischem Wege noch weiter auszugestalten. Die früheren Polemiken lebten wieder auf, und unter britischem Vorsitz wurden auf den Rats tagungen von Birmingham und Edinburgh Texte verfaßt, die den Geist des Vertrags im wesentlichen unverändert lassen. Spanien legte konkret am 30. Oktober 1992 ein **Memorandum** über das Subsidiaritätsprinzip vor, in dem die 'orthodoxe' Lesart verteidigt wurde, die, wie oben erwähnt, auch von der Kommission und dem Parlament vertreten wird.

Es ist jedoch zu erwarten, daß auf der Konferenz 1996 einige Länder (hauptsächlich Deutschland und Vereinigtes Königreich, aber vielleicht auch andere, wie Italien, sofern die Positionen der vorigen Regierung fortbestehen) wieder versuchen werden, Artikel 3 b Absatz 2 zu ändern, um ihre eigene Lesart aufzudrängen. Konkret befaßt sich der mehrfach angeführte Weidenfeld-Bertelsmann-Bericht auf fast der Hälfte seiner Seiten damit, für ein an föderalen Grundsätzen angelehntes Subsidiaritätskonzept zu plädieren. Wie wir oben gesehen haben, geht er von der Maxime 'Soviel Einheit, wie nötig, soviel Vielfalt, wie möglich' aus, die eine Reform des Artikels 3 b Absatz 2 bedingt, weil sich dieses Ziel, d.h. die Eindämmung der Tendenz zum sogenannten 'schleichenden Zentralismus', mit ihm nicht erreichen läßt.

Hierzu wird unter anderem vorgeschlagen, Artikel 235 abzuschaffen und einen 'Kompetenzkatalog' einzuführen, in dem die Zuständigkeitsbereiche der Union (in restriktivem Sinne) abgegrenzt werden. Zusätzlich wird vorgeschlagen, Artikel 5 des Vertrags,

wonach die Mitgliedstaaten im Einklang mit den Politiken der Gemeinschaft handeln müssen, zu ändern, damit er auch im umgekehrten Sinne gilt, d.h., daß die Union ihrerseits die inneren Strukturen der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse respektiert. Mit anderen Worten, sie soll nicht in die Zuständigkeiten der Bundesländer oder Regionen eingreifen. All dies beruht auf dem Grundsatz der 'Unionstreue' bzw. des 'bundesfreundlichen Verhaltens'. Zu diesem Zweck wird ferner vorgeschlagen, Artikel F Absatz 1, wonach die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten hat, weiter auszubauen. Schließlich soll der in Artikel 3 b Absatz 3 niedergelegte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit herangezogen werden, um die Ausübung der ausschließlichen Befugnisse der Union einzuschränken, wobei sogar das Beispiel der Verwirklichung des Binnenmarktes angeführt wird, ein Bereich, in dem eine gewisse Deregulierung und mehr Spielraum für einzelstaatliche Regelungen geboten wären.

Es ist durchaus so, daß gegen diese Thesen nichts einzuwenden wäre, wenn die Union schon jetzt ein föderatives Gebilde wäre. Beim derzeitigen Stand der Gemeinschaftsentwicklung aber greift diese Modell nicht. Dem deutschen Bundesverfassungsgericht zufolge gibt es kein europäisches Volk. Auch gibt es weder eine gemeinsame Sprache noch eine gemeinsame nationale Identität. Es gibt weder eine echte Zentralbehörde noch einen echten Haushaltsplan, mit dem der Finanzierungsbedarf einer Föderation bewältigt werden könnte (es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß die derzeitige Ober-

grenze für die Eigenmittel nur bei 1,27 % des BIP der Gemeinschaft gegenüber 20/40 % in den föderativ organisierten Staaten liegt). Und was noch offenkundiger ist, die 'föderalen' Befugnisse schlechthin, wie die Landesverteidigung und die Außenpolitik, bleiben in der Hand der Nationalstaaten. Die Übertragung eines an einem föderativen Modell ausgerichteten Grundsatzes auf ein Gebilde eigener Art, wie es die Europäische Union ist, kann daher den Integrationsprozeß selbst gefährden.

Das Europäische Einigungswerk ist noch lange nicht vollendet, sondern es kommt schrittweise in einem 'funktionalen' und pragmatischen Prozeß voran. Wird dieser unter Berufung auf ausschließlich föderale Grundsätze jetzt unterbrochen, ohne daß die objektiven Gegebenheiten, die eine Föderation ausmachen, bereits vorhanden wären, so kann dies unerwünschte Folgen nach sich ziehen.

Andererseits kann der Ansatz, die Gemeinschaftskompetenzen in einem Katalog zu erfassen, zu aussichtslosen Verhandlungen führen. Es wäre nämlich äußerst schwierig, unter allen Mitgliedstaaten eine Einigung in Bereichen und Politiken zu erzielen, in denen sie sehr verschiedene Interessen haben. Die Nettobeitragszahler könnten versucht sein, beispielsweise zu sagen, daß der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nicht Sache der Union, sondern der Mitgliedstaaten sei. Andere würden dies ausnutzen, um bestimmte Politiken, z.B. die Landwirtschaft, zu renationalisieren.

Zudem braucht nicht darauf hingewiesen zu werden, welche zusätzlichen Schwierigkeiten eine Diskussion über die Aufteilung der Befugnisse zwischen der Union einerseits und den Mitgliedstaaten und Regionen andererseits wegen der sehr unterschiedlichen Territorialstruktur der Unionsländer mit sich brächte. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat in Birmingham, wie bereits gesagt, eindeutig erklärt, daß es ausschließlich Sache jedes Mitgliedstaates ist zu entscheiden, auf welche Weise seine Befugnisse im innerstaatlichen Bereich ausgeübt werden sollen.

Eine weitere Gefahr ist hierbei die Vermischung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit; diese sind in zwei verschiedenen Absätzen des Artikels 3 b niedergelegt. Da der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**, d.h. die Anpassung der Mittel an die Ziele, auch für die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit (z.B. GAP) gilt, könnte er als allgemeiner Grundsatz zur Rechtfertigung der Renationalisierung von Politiken oder der Kürzung der Gemeinschaftsfinanzierung für die einzelnen Politiken und Aktionsprogramme dienen [...]. Die Gefahren einer Überbeanspruchung dieses Grundsatzes sind mit einem Blick auf den Binnenmarkt leicht erkennbar, wo die Einführung nationaler Normen in nicht-harmonisierten Bereichen, wie oben gezeigt, faktisch ein Hemmnis für den freien Warenverkehr darstellen kann und damit den Binnenmarkt in seinem Kern trifft.

Was Artikel 235 betrifft, gibt es Vorschläge, mit denen die Abschaffung eines Instrumentes vermieden werden soll, das bislang und auch künftig so zweckmäßig ist, um Politiken und Aktionen einstimmig zu beschließen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt des europäischen Einigungsprozesses als erforderlich angesehen werden. Ziel ist dabei, einen Unterschied zu machen zwischen den Befugnissen, die eindeutig unter die Ziele des Vertrags fallen, und denjenigen (Grauzonen), die weiterhin durch Artikel 235 mit der Möglichkeit einer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente, wie in den Fällen der Artikel 8 e und K.9, geregelt werden könnten.

Kurz gesagt, die Subsidiarität darf keinesfalls zu einer Waffe werden, mit der die Befugnisse, die bereits auf die Union übergegangen sind, beschnitten werden sollen. Sie darf aber auch nicht dazu dienen, die Befugnisse zu erweitern. Es handelt sich einzig und allein um ein Instrument, mit dem dort, wo die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt sind und nicht klar abgegrenzt wurden, in jedem konkreten Fall herausgefunden werden kann, 'wer was zu tun hat'; es handelt sich also um eine Richtschnur für die Beurteilung, ob eine bestimmte Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen effizienter auf der Ebene der Union oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten verwirklicht werden kann."

Frankreich:

Im Herbst 1995 hat der französische Staatspräsident Jacques Chirac den Parteiführern der Regierungskoalition und der Opposition die großen Linien der Europa-Politik dargelegt, die erst Monate später durch die Veröffentlichung des vertraulichen Europapapiers des Élysée-Palastes in der Tageszeitung Le Figaro (vom 20.02.1996) der Öffentlichkeit bekannt wurden. Die in dieser als "Diskussionsgrundlage" bezeichneten Denkschrift ("orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996") nennt fünf grundsätzliche Ziele der Regierung in Paris im Hinblick auf die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses: ein stärkeres Gewicht des Subsidiaritätsprinzips; die engere Einbindung der nationalen Parlamente; eine höhere Effizienz der europäischen Institutionen; die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll Gestalt annehmen; die Sicherheit der Bürger soll besser als bisher gewährleistet werden. Zudem soll vertraglich zugesichert werden, daß diejenigen Staaten, die dies wünschen, enger kooperieren können.

Den nationalen Parlamenten kommt nach französischer Auffassung durch die Einrichtung eines "Hohen Parlamentarischen Rates" auch im Hinblick auf die Überwachung und Kontrolle der korrekten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine zentrale Bedeutung zu, weil diese hier die "besseren Richter" seien:

"I. - Objectives prioritaires pour la France: Nos priorités se concentrent sur quelques objectifs simples qui correspondent à l'attente de l'opinion publique et des Parlements nationaux, et qui répondent au souci de rendre les institutions plus efficaces, plus démocratiques, mieux adaptées à leur mission et mieux à même d'apprécier et de résoudre les problèmes concrets de nos compatriotes. Ces objectifs pourraient être les suivants: -mieux appliquer le principe de subsidiarité, -mieux associer les Parlements nationaux à la construction européenne, -rendre les institutions plus efficaces, -donner corps à la politique étrangère et de sécurité commune,

-répondre à l'aspiration de sécurité de nos concitoyens en renforçant l'action de l'Europe dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice.

II. - Propositions: [...]

d) Enfin, il faudra pleinement tenir compte de l'exigence des opinions publiques et des Parlements nationaux, qui veulent, face aux dangers d'une Europe trop tatillonne, un respect plus strict et mieux organisé du principe de subsidiarité. Pour mettre en œuvre cette orientation, il est souhaitable de créer un organe regroupant des représentants des Parlements nationaux. Cette instance serait consultée sur le respect du principe de subsidiarité. Ce principe signifie que, lorsqu'un sujet est bien traité au

niveau national, il n'y a pas de raison de le transférer au niveau communautaire. Les parlementaires nationaux sont, sur ce point, les meilleures juges.

Cette formule d'un Haut Conseil parlementaire, comprenant par exemple deux représentants par Etat membre, pourrait être

mise en œuvre à partir d'une institutionnalisation de Cosac (Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires), qui réunit depuis 1988, semestriellement, les commissions compétentes des Parlements nationaux ainsi que des représentantes du Parlement européen."

Der französische Vertreter in der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, Michel Barnier, berichtet am 12.09.1995 von dem Treffen der "Euroweisen", das sich u.a. mit Fragen der Hierarchie von Normen und der Subsidiarität beschäftigte. Monsieur Barnier hat vorgeschlagen, der Subsidiarität einen konkreten "Inhalt" zu geben. Er legt auch Wert darauf, daß der Vorschlag zur Schaffung eines "Hohen Parlamentarischen Rates" nicht zur Errichtung einer "Zweiten Kammer" führe:

"La question de la subsidiarité ne peut pas rester une question en suspens comme un mot. Il y a beaucoup de mots dans l'aventure européenne qui sont employés comme cela, sans qu'on fasse l'effort de leur donner un contenu. J'ai plaidé, depuis plusieurs semaines, pour la création - non pas d'une institution nouvelle - mais pour un Haut Conseil parlementaire. Il ne s'agit pas d'une deuxième chambre. C'est très clair. La France est opposée à la création d'une deuxième chambre. Mais il faut, sur cette question de la subsidiarité qui est très sensible, donner

un signal aux parlements nationaux. L'idée que nous avons mise sur la table est celle d'un Haut Conseil parlementaire qui regrouperait, par exemple, trois parlementaires par pays, quelle que soit la taille du pays. Ce Haut Conseil, issu de parlements nationaux, se réunirait une fois par mois et pourrait être cumulé par exemple au moment de la question préalable de subsidiarité. Il me semble que cette formule-là aurait beaucoup d'avantages."

Irland:

Auf einer Konferenz, die Ende September 1995 unter der Leitung des Irish Committee for Contemporary European Studies in Limerick veranstaltet wurde, trug Gay Mitchell T.D., Minister of State for European Affairs und irischer Vertreter in der Reflexionsgruppe, die Position der Irischen Regierung zum Subsidiaritätsprinzip vor. Er warnt vor der Gefahr, das Subsidiaritätsprinzip ausschließlich als Mittel zu interpretieren, um der supranationalen Ebene Kompetenzen entziehen zu können:

"(T)here is, at least for a large majority of the Reflection Group, a recognition of the need to ensure that the further widening of the Union does not undermine the process of closer integration. A dilution of the process of integration would serve the interest of no one, least of all the applicant countries. Given the importance of permitting further deepening and integration of the Union, I am cautious about a number of things. I am cautious first of opening up the question of subsidiarity. I am not cautious about the concept itself because it is a useful principle which is set out in a balanced way in the

Maastricht Treaty - it provides essentially that what can best be done at national level should be done at that level but equally what can best be done at European level should be done at that level. What I am concerned about is the fact that some seem to interpret subsidiarity as a one-way street for devolving powers away from the centre. No doubt subsidiarity will be discussed at the IGC. If the principle, or implementation of it, can be strengthened in some practical way, I would favour that. However, the balance in the Maastricht Treaty in relation to subsidiarity must be maintained."

Italien:

Auf einem europapolitischen Seminar in Dublin (Oktober 1995) stellten zwei Vertreter der Wirtschaftsabteilung des italienischen Außenministeriums, Roberto Nigido und Rocco Cangelosi, die Perspektiven einer Reform der EU unter italienischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 vor. Im Vordergrund steht danach, die europäischen Ideale Frieden, Stabilität, Solidarität und Wohlstand im Bewußtsein der Bevölkerungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu stärken. Unter Punkt 11 ist folgendes zum Subsidiaritätsprinzip zu lesen:

"The Treaty now provides legal basis for many political actions. Therefore the inclusion of specific Title for energy, tourism and Civil Protection remains appropriate. The implementation of subsidiarity principle,

along the lines agreed upon in Edinburgh European Council, will certainly be major factor of acceptance of European Union in the member States."

Die italienische Regierung hat unter Federführung des Außenministeriums zu Beginn ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 ein 23seitiges Grundsatzpapier erarbeitet und unter dem Titel **"Priorities of the Italian Presidency of the Council of the European Union"** (SN 4809/95) vorgelegt. Im Kapitel "Eine Gemeinschaft der Bürger" wird auf die Tragweite des Subsidiaritätsprinzips in Politikfeldern wie etwa Kultur, Erziehung und Ausbildung, die große symbolische Bedeutung für die Mitgliedstaaten haben, hingewiesen:

"European citizens must once more be able to look to the Union as a guarantor of freedom and security, as well as an authority able to foster the development of individual and collective identities. In recent years the European Union's action in sectors of high symbolic value such as Culture, Youth, Education, Tourism, and Health seems to have been shackled by an excessively

mechanistic concept of the principle of subsidiarity, a principle which is of course fundamental. The Italian Presidency considers that action in these sectors should be more decisive and higher in profile, taking full account of the expectations of European citizens and the fundamental commitment to the achievement of an ever closer Union between the peoples of the Member States."

In einer Mitteilung vom 24. Mai 1995 wurden die Vorstellungen der italienischen Regierung zur Regierungskonferenz 1996, vertreten durch die Außenministerin Agnelli, dem Senat vorgelegt. Drei Aspekte stehen aus römischer Sicht im Vordergrund: der Anspruch auf Vielfalt im europäischen Integrationsprozeß, die Sicherheit und die Demokratisierung der Europäischen Union. Die italienische Regierung spricht sich für eine Stärkung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozeß der Gemeinschaft aus, für eine Beschränkung der Verfahren, für eine Normenhierarchie und eine konsequentere Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Parlamente in die Belange der Europäischen Union. Die Regierung lehnt in diesem Zusammenhang eine aus Mitgliedern der nationalen Parlamente gebildete "Dritte Kammer" ab, sondern plädiert für vermehrte Kontakte, stärkeren Informationsfluß und eine bessere Koordinierung der Volksvertretungen aus den Mitgliedstaaten mit dem Europäischen Parlament.

Unter dem Stichwort "Demokratisierung" wird auch der Grundsatz der Subsidiarität diskutiert. Die italienische Regierung regt an, der Europäischen Union nicht zu viele Aufgaben und Zuständigkeiten zuzuweisen, sondern das Subsidiaritätsprinzip flexibel anzuwenden; sie spricht sich zudem für eine Konkretisierung der Subsidiarität in dem Sinne aus, daß nicht nur auf Unionsebene, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten ein Übermaß an Vorschriften vermieden werde. Die italienische Regierung hält einen Katalog, der die ausschließlichen Zuständigkeiten auflistet, nicht für notwendig:

"Anche se sarà doveroso esplorare la possibilità di ricondurre entro le politiche comuni altri settori già indicati nel Trattato, non sarebbe giusto né opportuno gravare l'Unione di eccessive responsabilità. Meglio, attraverso il criterio della sussidiarietà, procedere in modo flessibile. L'Europa è ancora un sistema di nazioni, che conservano ciascuna una vigorosa identità, ma bisogna contrastare la tendenza a rinazionalizzare

politiche oggi affidate ad istanze sovranazionali. È giusto valorizzare l'Europa delle culture e delle nazioni, ma anche evitare che dall'Europa delle nazioni emergano di nuovo delle nazioni senza Europa. Il criterio della sussidiarietà si potrà meglio definire, evitando un eccesso di regolamentazione non solo dell'Unione ma anche degli Stati, mentre non ci appare consigliabile compilare liste di competenze esclusive."

Luxemburg:

Die luxemburgische Regierung hat am 30. Juni 1995 ein "Aide-mémoire" zur Regierungskonferenz 1996 vorgelegt. Dieses 16 Seiten umfassende Dokument des Außenministers formuliert eine erste Stellungnahme, die sich für eine realistische Fortführung des europäischen Integrationsprozesses einsetzt, in dem die Interessen des Landes Luxemburg gewahrt werden sollen. Erklärtes Ziel ist ein Europa, das sich stärker integriert, solidarischer und demokratischer repräsentiert. Unter Kapitel 4 werden Überlegungen zur institutionellen Struktur, ihrer Besonderheit ("Gebilde sui generis") und der Kompetenzverteilung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip innerhalb der Europäischen Union gemacht:

"C'est une construction sui generis regroupant des Etats souverains qui ont librement transféré certaines de leurs compétences souveraines pour les exercer dans un même cadre institutionnel suivant des règles et des procédures communes. L'exercice des différentes compétences se place désormais à trois niveaux:

- compétences exclusives de l'Union exercées par les organes de celle-ci;
- compétences mixtes partagées entre l'Union et les Etats membres et exercées suivant le principe de subsidiarité;
- compétences réservées des Etats membres et exercées par ceux-ci."

Niederlande:

Die Niederländische Regierung hat 1995 insgesamt vier Positionspapiere und Berichte zur Vorbereitung der Regierungskonferenz vorgelegt. Da die Berichte auch in französischer, deutscher und englischer Übersetzung vorliegen, konnte die Regierung nach eigenen Worten "einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion - nicht nur in den Niederlanden, sondern in ganz Europa - über die geplante Revision des Maastrichter Vertrages leisten". Der erste Bericht vom November 1994 ("Erweiterung der Europäischen Union: Möglichkeiten und Engpässe") beschäftigt sich u.a. mit den Konsequenzen für ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten. Der zweite Bericht analysiert die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union und sucht "Wege zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach außen" (März 1995). In einem dritten Positionspapier wurden Vorschläge für eine effektivere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemacht (Mai 1995). Ein vierter Bericht schließlich untersucht einige institutionelle Aspekte, die nach Ansicht der Regierung in Den Haag auf der Regierungskonferenz erörtert werden müssen. In diesem "Bericht zur Institutionellen Reform der Europäischen Union" (Juli 1995) wird die Bedeutung und bisherige Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Union unter Punkt 3.1 ausführlich und kritisch diskutiert und eine Reihe von Vorschlägen für die praktische Umsetzung gemacht - wie etwa die Einführung einer "Zulässigkeitsdebatte" im Rat (Hervorhebungen im Original):

"Europäische Verwaltung und Rechtsetzung sind kein Selbstzweck. Grundsätzlich soll die Europäische Union nur dort tätig werden, wo die Mitgliedstaaten nicht länger in der Lage sind, selbst befriedigende Antworten auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Fragen zu geben. Ausgangspunkt ist also, daß Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden. Dieses 'Subsidiaritätsprinzip' ist in allgemeiner Form in Artikel A des EU-Vertrages und etwas konkreter in Artikel 3 b des EG-Vertrages niedergelegt. Seine Anwendung hat sich in der Praxis aber als nicht einfach erwiesen.

Subsidiarität ist eine Medaille mit zwei Seiten. Auf der einen Seite wird dabei unterstellt, daß Probleme, die die Mitgliedstaaten

nicht mehr allein bewältigen können, auch tatsächlich auf europäischer Ebene angepackt werden. Dies bedeutet, daß sie auch bereit sein müssen, auf dieser Ebene Zielsetzungen zu formulieren und der Union die Mittel und die Instrumente zu verschaffen, diese so gut wie möglich zu erreichen. Wie die Regierung unter anderem in ihrem dritten Bericht im Vorfeld der Regierungskonferenz dargelegt hat, fehlt es oft an dieser Bereitschaft. Man kann der Union dann schwerlich vorwerfen, sie habe keine Lösungen für die grenzüberschreitende Kriminalität, die illegale Einwanderung, den Drogenhandel und andere Probleme. Die Regierung ist deshalb der Auffassung, daß, wenn Probleme nur noch auf europäischer Ebene gelöst werden können,

der Union auch ein entsprechendes Instrumentarium an die Hand gegeben werden muß.

Die Kehrseite der Medaille ist, daß die Europäische Union den Mitgliedstaaten die Angelegenheiten überlassen muß, mit denen sie auch allein fertig werden. Auch hier ist das Subsidiaritätsprinzip nur unzureichend angewandt worden. Ungeachtet der Vereinbarungen, die hierzu zwischen den EU-Institutionen getroffen worden sind, begründet die Kommission bei der Unterbreitung ihrer Vorschläge nicht genügend, warum eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich ist, und es findet weder in den Parlamenten noch im Rat eine angemessene Prüfung statt. Die Regierung ist daher der Auffassung, daß die Regeln hier in einigen Punkten verschärft werden können.

Die Kommission hat im EG-Bereich das ausschließliche Initiativrecht. Daher hat, wenn sie einen Vorschlag unterbreitet, in erster Linie sie selbst den Nachweis zu führen, daß eine europäische Regelung notwendig ist. Die schlichte Feststellung, sie habe einen Vorschlag unter dem Aspekt der Subsidiarität geprüft, ist unzureichend. **Die Regierung ist deshalb der Ansicht, daß die Kommission, wenn sie einen Vorschlag unterbreitet, begründen muß, warum eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich ist.** Eine solche Begründung könnte im Vertrag festgelegt werden. Die Begründung muß sich an drei Hauptkriterien orientieren:

1. Subsidiarität:

* Warum ist eine Regelung auf EU-Ebene erforderlich?

2. Verhältnismäßigkeit:

* Genügt nicht eine weniger weitreichende Rechtsform (z.B. eine Empfehlung statt einer Richtlinie oder eine Richtlinie statt einer Verordnung)?

* Genügt nicht eine weniger detaillierte Regelung?

3. Kosten-Nutzen-Analyse, Mißbrauchsmöglichkeiten, Durchsetzbarkeit:

* Welche Kosten entstehen der EU, den nationalen Behörden, der Wirtschaft?

* Wie gut läßt sich die Durchführung der Regelung kontrollieren?

Da Vorschläge der Kommission öffentlich sind, ist auch die Begründung für Bürger, nationale Parlamente, nachgeordnete Gebietskörperschaften und Interessengruppen zugänglich. Diese müssen genügend Zeit haben, die Begründung zu studieren (z.B. drei Monate, von Eilverfahren einmal abgesehen) und Stellung zu nehmen. **Die Regierung ist der Auffassung, daß dann, auf der Grundlage der Begründung und der eingegangenen Stellungnahmen, die Möglichkeit bestehen muß, im Rat eine 'Zulässigkeitsdebatte' zu führen.** In einer solchen Debatte soll eine generelle Prüfung anhand der drei oben formulierten Hauptkriterien vorgenommen werden. Dies hat zugleich den Vorteil, daß Kommissionsvorschläge erst auf politischer Ebene besprochen werden, bevor sich amtliche Arbeitsgruppen damit befassen. So kommt auf europäischer Ebene der Primat der Politik stärker zur Geltung. Diese politische Diskussion muß öff-

fentlich geführt werden. Eine solche Subsidiaritätsdebatte kann zu einem besseren Verständnis dessen beitragen, was die Union tut und warum sie es tut.

Man wird in der Debatte aber nicht immer zu denselben Schlußfolgerungen kommen. In bestimmten Fällen sind einige Mitgliedstaaten imstande, andere nicht imstande, selbständig konkrete politische Ziele zu erreichen. Richtschnur bei der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips muß sein, daß auch die Mitgliedstaaten der erstgenannten Gruppe das allgemeine Interesse der Union bei der Bestimmung ihrer Position mitberücksichtigen.

Österreich:

Aufgrund seiner bundesstaatlichen Struktur begrüßt das "neue" EU-Mitglied Österreich die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Gemeinschaftsrecht und legt Wert auf dessen praktische Bedeutung bei der Überwindung der allgemeinen Akzeptanzkrise der Europäischen Union. In den "Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996" der österreichischen Regierung heißt es unter Punkt 10 zum Subsidiaritätsprinzip:

"Seit der Einbeziehung des Art. 3 b EGV in den Maastrichter Vertrag sind eine Reihe von Schritten zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt. Es gibt jedoch Hinweise darauf, daß auch im Rahmen der Regierungskonferenz neue Initiativen zur Präzisierung und Operationalisierung des Prinzips ergriffen werden.

Österreich: Angesichts der ausgeprägt positiven Einstellung Österreichs zum Subsidiaritätsprinzip, dem auch unter dem Aspekt der

Da es bei vielen europäischen Rechtsakten nur um eine Anpassung bestehender Richtlinien oder Verordnungen geht, wäre es recht ineffizient, in *allen* Fällen, in denen die Kommission einen Vorschlag unterbreitet hat, eine Zulässigkeitsdebatte zu führen. Im Vertrag müßte daher festgelegt werden, daß eine solche Debatte nur dann stattfindet, wenn ein Mitgliedstaat dies ausdrücklich verlangt. Außerdem muß verhindert werden, daß das Subsidiaritätsprinzip mißbraucht wird, um die Kompetenzen der Kommission auf kaltem Wege zu beschneiden. Das Subsidiaritätsprinzip muß daher mit den erforderlichen Garantien versehen werden, einschließlich der bereits bestehenden Möglichkeit der Klage beim Gerichtshof."

Erweiterung besondere Bedeutung zukommt, steht Österreich einer weiteren vertraglichen Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips und seiner konsequenten Umsetzung positiv gegenüber. Aus österreichischer Sicht ist das Subsidiaritätsprinzip nicht eine Methode zur Rückgängigmachung von Integrationschritten, sondern ein Instrument zur Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen der europäischen, der nationalen und der regionalen Ebene."

Finnland:

In einer Erklärung der finnischen Regierung an den Reichstag vom 14. Februar 1995 werden "Leitsätze der finnischen EU-Politik" formuliert (Inoffizielle Übersetzung). Unter der Überschrift "Union der Staatsbürger" werden die finnischen Positionen zum Subsidiaritätsprinzip präsentiert. Die "nordische Dimension" in der EU, die mit dem Beitritt Finnlands gewachsen ist, zeigt sich u.a. in der Bedeutung, die dem Umweltschutz unter dem Aspekt der Subsidiarität beigemessen wird:

"Die Staatsbürger können die Union nur dann billigen, wenn sie spüren, daß die Tätigkeit der Union den Grundsätzen der Demokratie entspricht, auf denen sich die staatlichen Systeme der Mitgliedstaaten aufbauen. Das Vertrauen der Staatsbürger beeinflußt auch die Funktionsfähigkeit der Union. Eine zentrale Frage in dieser Hinsicht sind die Subsidiarität, Transparenz und Repräsentativität der Beschlußfassung. Der Grundsatz der Subsidiarität soll konsequent angewendet werden. Es soll geschätzt werden, welche Fragen die Mitgliedstaaten gemeinsam regeln und wie ausführlich, und welche am besten auch weiterhin auf der nationalen Ebene entschieden werden können. Wenn Finnland seine eigenen Schätzungen darüber macht, berücksichtigt es seine besonderen Verhältnisse und seine Ziele hinsichtlich der Weiterentwicklung der EU. Von denselben Standpunkten aus soll die Gesamtheit der in der EU jetzt gültigen Rechtsvorschriften kritisch

geprüft, modernisiert und vereinfacht werden. Solche Bestimmungen, die sich als unnötig erweisen, könnten aufgehoben werden. [...]

Unsere ökologisch empfindlichen nördlichen Naturbedingungen und unsere Abhängigkeit von den sich erneuernden Naturressourcen sind ausschlaggebend, wenn Finnland an der Formulierung der gemeinsamen Umweltpolitik teilnimmt. Das Ziel Finnlands ist eine wirksame gemeinsame Tätigkeit in solchen Fragen der Umwelt und des Naturschutzes, deren Lösung grenzüberschreitende Maßnahmen voraussetzt. In solchen Fällen unterstützt Finnland strengere bindende Umweltnormen. In allen Mitgliedsländern sollte eine Kohlendioxidsteuer in Gebrauch genommen werden. Außerdem wird Finnland danach streben, daß das mit der Tätigkeit des Binnenmarktes verbundene, durch die Umweltnormen der Gemeinschaft geschaffene Schutzniveau möglichst hoch ist".

In einem Memorandum des finnischen Außenministeriums vom 18.09.1995 wird eine vorläufige Haltung zu einzelnen Themen, die vermutlich auf der Regierungskonferenz 1996 behandelt werden, vorgestellt. In Kapitel Zwei ("The Citizen and the Union") wird die politische Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hervorgehoben und eine einheitliche Anwendung gefordert (es liegt eine inoffizielle, englische Übersetzung dieses finnischen Hintergrundpapiers vor):

"2.5 The subsidiarity principle.

The subsidiarity principle determines how the powers conferred by the Treaties should be exercised, but not how they should be divided up between Member States and the Community. Subsidiarity is in essence a political, not a legal, principle. It should also act as a guideline in pondering the possible extension of Union competence. Community institutions should hence limit their activities to situations in which there can be no

adequate certainty of achieving a given objective solely through action by individual Member States. Consistent application of the subsidiarity principle is important. However, it should not be applied in a way that impairs attainment of the objectives laid down in the Treaties in certain important areas such as environmental protection and social rights, or that weakens current Community law by leaving too many decisions concerning enforcement to the national level."

Schweden:

Die Regierung in Stockholm hat im Juli 1995 eine offizielle Stellungnahme vorgelegt, die "Schwedens prinzipielle Interessen angesichts der EU-Regierungskonferenz 1996" (so der Titel) formuliert. Eine der drei schwedischen Zielvorstellungen konzentriert sich auf Bürgernähe der europäischen Politik und die Stärkung ihrer demokratischen Legitimität: Ein 'Europa der Bürger' dürfe kein feierliches Klischee werden, dessen man sich nur dann bediene, wenn Festreden gehalten werden sollen, sondern müsse mit Inhalt gefüllt werden. Entscheidend dafür sei die Bürgernähe; die anderen Ziele, die auf der Regierungskonferenz erreicht werden sollen, lauten: Weichenstellung für die nächste EU-Erweiterung und eine verstärkte Zusammenarbeit, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, die Beschäftigungslage in Europa zu verbessern und die Umweltpolitik voranzubringen. Auf Seite fünf des Positionspapiers werden die Vorstellungen der schwedischen Regierung zum Subsidiaritätsprinzip präsentiert:

"Wir wollen nicht erleben, dass sich die EU nach dem Gestaltungsprinzip des Föderalismus entwickelt. Eine gut ausgewogene Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt zu einer effektiveren Zusammenarbeit, weil die Entschlüsse jeweils auf der Ebene gefasst werden, wo sie hingehören. Viele Probleme müssen auf europäischer Ebene behandelt werden. Die grenzüberschreitende Kriminalität und die Umweltverschmutzungen sind zwei Beispiele für Probleme, die am besten in Zusammenarbeit angegangen werden.

In einem Regierungsbericht ("EU-Regierungskonferenz 1996"), der dem Reichstag Ende November 1995 übermittelt wurde, werden zum Subsidiaritätsprinzip in Kapitel 3 ("Schwedens übergreifende Zielsetzungen") folgende Überlegungen angestellt und u.a. davor gewarnt, mit Verweis auf die Subsidiarität der Union Kompetenzen etwa im Bereich des Umweltschutzes zu entziehen bzw. zu verweigern:

"Die Regierung geht davon aus, dass die EU auch weiterhin sich als ein Zusammenschluss selbständiger Staaten entwickeln wird, an den die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen ihre Beschlußhoheit abtreten, um so leichter ein gemeinsames Ziel erreichen zu können. Die kleinen Staaten in der Union sind - relativ gesehen - stärker in der Ersten Säule der EU als in den traditionell zwischenstaatlichen Beziehungen. Eine wohl abgewogene Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt zu einer effektiveren Zusammenarbeit der Union, da die Beschlüsse auf dem adäquaten Niveau getroffen werden. Viele Probleme müssen auf europäischer Ebene gelöst

Wir sollten genauestens prüfen, welche Fragen besser auf nationalem, regionalem oder kommunalem Niveau entschieden werden, aber gleichzeitig müssen wir den Versuchen vorbeugen, die im Namen der Subsidiarität für uns wichtige Fragen wieder auf die nationale Ebene zurückführen wollen, obwohl diese durch das Gesamtsystem am besten zu erledigen sind, wie z.B. die Zusammenarbeit in Umweltfragen. Es scheint jedoch kein Grund vorzuliegen, dieses Prinzip über das bisherige Mass hinaus in den Vertrag aufzunehmen."

werden, während andere am besten auf nationalem oder regionalem Niveau behandelt werden. Die Regierung vertritt die Auffassung, dass es einer sorgfältigen Prüfung bedarf, ehe man entscheidet, welche Fragen besser auf gemeinsamer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bearbeitet werden. Doch werden solche Versuche zurückgewiesen, die im Namen der Subsidiarität der nationalen Ebene wieder Fragen zuführen wollen, die am besten gemeinschaftlich gelöst werden können, wie z.B. beim Umweltschutz. Es erscheint daher unmotiviert, das Subsidiaritätsprinzip noch zusätzlich in den Vertrag aufzunehmen."

Vereinigtes Königreich:

Am 12. März 1996 legte die britische Regierung ein "White Paper" vor, in dem sie ihre Erwartungen an die Regierungskonferenz '96 präsentiert. Die Denkschrift "A Partnership of Nations" widersetzt sich - wie der Titel es schon andeutet - der Vorstellung einer immer engeren Politischen Union, in der unausweichlich alle Kompetenzen auf supranationale Institutionen übertragen, die nationalen Parlamente ihre Bedeutung verlieren würden und sich so etwas wie die "Vereinigten Staaten von Europa" herausbilden würde. Europäische Politik soll nach dem Willen der britischen Regierung gemäß dem Motto "less but better" funktionieren (sie greift damit eine Wendung auf, die im Bericht der Kommission zum Subsidiaritätsprinzip vom November 1995 verwendet wurde: "Weniger handeln, um besser zu handeln"). Die von französischer und deutscher Seite diskutierte "flexible Geometrie" stellt auch für die Regierung in London eine Möglichkeit dar, wenn einige Mitgliedstaaten bei der Integration weiterzugehen wünschen als andere. Um eine "Integration durch die Hintertür" zu verhindern, soll das Subsidiaritätsprinzip den Gesetzgebungsprozeß einschränken helfen. Unter Randziffer 20 macht das "White Paper" deutlich, daß das Subsidiaritätsprinzip von britischer Seite weiterhin als zentrales Instrument zur Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten gilt - durch eine Verankerung der beim Gipfel von Edinburgh vereinbarten Leitlinien zum Subsidiaritätsprinzip im Unionsvertrag könnte dies unterstrichen werden:

"The Legislative Process

A major factor in people's concern about the European Union is the perception that Europe generates too much legislation which is intrusive, over-regulatory and unclear. People fear integration by the back door. There has been encouraging progress in addressing these difficulties in recent years. The number of proposals for primary legislation has been falling steadily over the last six years [...] In 1996 the Commission expects to bring forward only 19 new legislative proposals. This partly reflects the fact that the legislative programme which was required for the creation of the Single Market is now largely behind us (though there are still gaps, for example in opening up energy

markets). But it also reflects a change of approach. The Commission, for example, is now making greater use of consultation papers to gather opinions before proposals are presented to the Council. The Government will nevertheless be pressing for a number of measures to improve the quality of legislation and resist integrationist developments, including:

a) **Subsidiarity:** The inclusion of the principle of subsidiarity in the Treaty was a UK success at Maastricht. The principle has been developed at subsequent European Councils in order to achieve a careful balance. On the one hand, as the Commission has said, action at the level of the nation state should be the rule, and Community action the exception. The Community should act only where it has

been given express competence, and where action at the European level will bring clear benefits which cannot be achieved by Member States acting alone. On the other hand, it is important that subsidiarity should not be used to avoid Single Market obligations or to circumvent requirements for the proper management of funds from the EC Budget. The Commission has presented regular reports on the implementation of subsidiarity to the European Council, including one to the Madrid Council in December. The next will be to the European Council in Florence in June.

Der britische Außenminister Douglas Hurd hat kurz vor seinem Rücktritt in einem Beitrag für den Bonner "General-Anzeiger" (Ausgabe vom 24.06.1995) anlässlich des Europäischen Rates in Cannes Überlegungen angestellt, wie sich "ein stärkeres Europa aufbauen" ließe, in dem die Subsidiarität besser verankert wäre:

"[...] Wir sind nicht der Meinung, daß es knapp zwei Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht sinnvoll ist, eine umfangreiche Revision des Vertrages vorzunehmen. Doch wir müssen Vorbereitungen für die Erweiterung treffen. Großbritannien hat bereits einige bedeutsame Vorschläge zur europäischen Verteidigung gemacht. [...] Ebenfalls zur Diskussion stellen wir die von uns ausgearbeiteten Möglichkeiten, das Konzept der Subsidiarität fester in der EU zu

In the IGC, the Government will bring forward proposals to entrench subsidiarity further into the Treaty. The UK has suggested including in the Treaty elements of the subsidiarity guidelines agreed at the 1992 Edinburgh European Council. This idea was picked up in the IGC Study Group report.

The Government will also press for more systematic consultation by the Commission of business, parliaments and other interested parties, before introducing proposals for new legislation."

verankern und den Strom neuer Gesetze weiter einzudämmen. Eine unserer Empfehlungen lautet, daß Vorschläge der Kommission häufiger werden sollten, wenn der Rat sie nicht binnen einer festgelegten Zeitspanne billigt. Gemeinsam mit anderen suchen wir nach Wegen, die Rolle der nationalen Parlamente in der EU zu stärken, denn wir erkennen ihre Bedeutung als fundamentaler Ursprung der demokratischen Legitimität in Europa."

3.2 Regionen, Länder und lokale Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten:

Belgien:

Die Mitwirkung der Regionen und Gemeinschaften an der Ausarbeitung der Position der Föderalregierung zur Regierungskonferenz '96 ist gesetzlich verankert, es existiert ein Kooperationsvertrag zwischen den Regionen, den Gemeinschaften und der Föderalregierung. Auf der Interministeriellen Konferenz für ausländische Angelegenheiten fand eine Abstimmung über die Positionen der regionalen und föderalen Regierung statt, um einen gemeinsamen Standpunkt zu finden, den Belgien bei der Regierungskonferenz vertreten wird. Die flämische Regierung hat am 27.09.1995 ihren Standpunkt zur Regierungskonferenz '96 festgelegt. In Übereinstimmung mit den Forderungen des Ausschusses der Regionen nennt die flämische Regierung folgende Vorschläge, die auf der Regierungskonferenz zu behandeln seien: Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips, Ausweitung der obligatorischen Anhörung (auf dem Gebiet der Berufsausbildung), Zugang zum EuGH und Aufwertung des AdR zum Organ.

Die Sonderkommission "Institutionelle Fragen" des Ausschusses der Regionen hat im November 1995 ein Papier (CdR di 38/95/UKK/am) erarbeitet, das die formalen und inhaltlichen Positionen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Regierungskonferenz '96 untersucht. Wir zitieren im folgenden die Stellungnahme der flämischen Regierung vom 18.10.1995 zur Regierungskonferenz '96 in einer (inoffiziellen) Übersetzung, die dem AdR vorliegt:

"3.2.1 Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 b des EG-Vertrages):

[...] Das Subsidiaritätsprinzip, wie es im Artikel 3 b geschrieben steht, bedarf einer Anpassung. Die Formulierung des Artikels 3 b zeigt, daß das Subsidiaritätsprinzip als ein Prinzip der ordentlichen Leitung und als ein politisches Prinzip betrachtet wird. Es zielt darauf, das Ziel und die Proportionalität zu untermauern.

Die heutige Formulierung betrifft politische Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen. Und das ist einzuschränken.

Aus der konkreten Praxis der Union scheint, daß Subsidiarität auch mit der Verteilung der Zuständigkeiten zu tun hat, sicher in den Gebieten, in denen die Begrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten und seinen Regionen nicht ganz deutlich formuliert ist.

Subsidiarität muß auf allen Gebieten gelten, die für die Anerkennung und Verstärkung der regionalen politischen Ebenen in Europa wichtig sind. Bei der Umschreibung [Neuformulierung; Anm.] der Subsidiarität in dem Vertrag muß die Rolle der Regionen deutlich gemacht werden.

Um ein korrektes Umgehen mit dem Subsidiaritätsprinzip zu erreichen, ist die deutli-

che Begrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Regionen notwendig. Darum spricht sich die Flämische Regierung für die Aufnahme einer Liste in die neuen Vertragstexte aus, die die Zuständigkeit der Europäischen Union erfaßt und woraus deutlich hervorgeht, ob es sich um eine ausschließliche oder gemeinsame Zuständigkeit handelt. [...]"

Die wallonische Regierung zählt in ihrem im September 1995 verabschiedeten Positionspapier zur Regierungskonferenz ("Note au Gouvernement de la Communauté Française") in Übereinstimmung mit den Forderungen des AdR folgende Punkte auf: eine Aufwertung desselben zum Organ, ein Klagerecht, die Ausweitung der obligatorischen Anhörung und eine Neuformulierung des Wortlauts zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag. Zum Grundsatz der Subsidiarität bringt die wallonische Regierung drei Vorschläge für eine klarere Definition des Subsidiaritätsprinzips und seine Anwendung anhand der Kriterien Notwendigkeit, Effizienz und Bürgernähe:

"Le principe de subsidiarité:

- Une définition plus claire qui permette d'envisager, au-delà la règle d'attribution des compétences, les modalités de leur exercice sous l'angle des critères de nécessité, d'efficacité et proximité.

- Une prise en compte de tous les niveaux de pouvoirs représentés dans l'Union pour le partage des compétences et des responsabilités.

- L'examen, par le Conseil, de la recevabilité de toute proposition sous l'angle de la subsidiarité, préalablement à l'examen du fond."

Dänemark hat 14 "Kreismunicipalitäten" ("Amdskommuner") und die "Hauptstadtregion" Kopenhagen. Die dänische AdR-Delegation trifft sich ein- bis zweimal jährlich mit dem Außenminister, und etwa drei- bis viermal pro Jahr werden gemeinsame Treffen von Vertretern aus dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, dem AdR und dem Folketing ("Europa-Ausschuß") auf Initiative der AdR-Delegation veranstaltet. Die dänische AdR-Delegation hat im Oktober 1995 ein kommentierendes Statement zum "Pujol-Papier" ausgearbeitet, das folgende Forderungen erhebt:

- Verankerung des Prinzips der lokalen Selbstverwaltung im Vertrag;
- Verbesserung des Subsidiaritätsprinzips (kein Kompetenzkatalog);
- Klagerecht (begrenzt);
- Ausweitung der obligatorischen Anhörung;
- Wahlmandat für Mitglieder des AdR;
- Anhörung AdR auch durch Europäisches Parlament;

- Durchsetzung des "Partnerschaftsprinzips";
- obligatorische Beachtung ökonomischer und administrativer Konsequenzen von Gemeinschaftshandeln;
- Vorbehalte gegenüber einer Vergemeinschaftung im Bereich der "Dritten Säule" (Justiz und Inneres);
- Ausbau der Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft (trotz des dänischen Vorbehalts beim Europäischen Rat in Edinburgh).

Die Europaminister und -senatoren der Länder legten am 24. Mai 1995 ein Positionspapier zur Regierungskonferenz 1996 vor, das auf der Grundlage und in Fortentwicklung des Bundesratsentschlusses vom 31.3.1995 (Drs. 169/95) erarbeitet wurde und in dem eine "deutliche Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses durch institutionelle Reformen und eine klarere Kompetenzabgrenzung für dringend erforderlich gehalten (wird)". Das erste Kapitel des Positionspapieres beschäftigt sich ausführlich mit dem Themenkomplex Subsidiarität und Kompetenzabgrenzung und schlägt eine Reihe von Veränderungen des Wortlautes im Vertrag vor (Hervorhebungen im Original):

"Die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips als Regel für die Verteilung und für die Ausübung von Kompetenzen muß verbessert werden und eine klarere Kompetenzabgrenzung gefunden werden.

Ergänzend ist die gegenseitige Gemeinschaftstreue als für alle Ebenen der EU geltende Regel festzuschreiben.

1. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip muß klarer als bisher formuliert werden, um eine wirksame und einheitliche Durchsetzung dieses wesentlichen Prinzips zu gewährleisten. Art. 3 b Abs. 2 EGV sollte daher wie folgt lauten: 'Die

Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.'

2. Verbesserte Kompetenzabgrenzung

Eine verbesserte Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten und Regionen ist notwendig. Ein Tätigwerden der Europäischen Union darf nur auf der Grundlage eindeutig defi-

nierter Kompetenzen - nicht wie bislang zum Teil nur von Zielsetzungen - erfolgen. Die Kompetenz-Kompetenz verbleibt auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Hierzu ist erforderlich,

a) den weitgefaßten Zielkatalog des Art. 3 EGV in einen konkreten Aufgabenkatalog umzuwandeln, der lediglich auf die verschiedenen im Vertrag geregelten Einzelbefugnisse verweist und nicht mehr zur Begründung von Kompetenzen herangezogen werden kann. Der Einleitungssatz von Art. 3 EGV sollte daher einschränkend wie folgt lauten: 'Die Gemeinschaft besitzt Aufgaben in den Schranken des Art. 3 b und nach Maßgabe der in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse in folgenden Bereichen:' [...]

b) Art. 3 b Abs. 1 EGV wie folgt zu fassen: 'Die Gemeinschaft wird nur innerhalb der ihr in diesem Vertrag ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse tätig.'

c) die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft enumerativ aufzuzählen. [...]

3. Präzisierung von Befugnisnormen:

Zur Stärkung der Klarheit der Verträge und zur Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten ist es notwendig, einzelne Befugnisnormen der Europäischen Gemeinschaft präziser zu formulieren. Insbesondere ist für Art. 100 a EGV eine einschränkende, präzisere Formulierung zu finden.

4. Verteilung der Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip:

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte auf eine Erweiterung des EG-Vertrages um spezielle Kompetenzen für die Energie- und Fremdenverkehrspolitik verzichtet werden. Zur Klarstellung der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten in diesem Bereich sollten im übrigen in Art. 3 t EGV die Worte 'Energie' und 'Fremdenverkehr' gestrichen werden.

Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes müssen auf eine eindeutige vertragliche Grundlage gestellt und dadurch gleichzeitig begrenzt werden.

Die Europäische Union muß zusätzliche Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Rechtspolitik sowie der Sozialpolitik erhalten. Aus diesen Bereichen sind wesentliche Themenfelder von der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den EG-Vertrag zu überführen und damit zu vergemeinschaften. [...]

5. Gegenseitige Gemeinschaftstreue

Das Rücksichtnahmegebot des Art. 5 EGV muß gegenseitig gelten. Art. 5 EGV ist daher um eine Rücksichtnahmepflicht auch der Europäischen Union den Mitgliedstaaten und ihren Regionen gegenüber zu ergänzen:

'Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Auch die Gemeinschaft hat bei der Ausübung ihrer Befugnisse auf die Belange und die inneren Strukturen der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sind zur gegenseitigen loyalen Zusammenarbeit verpflichtet. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten.' [In Kapitel III werden Vorschläge zu einer "Stärkung der regionalen Mitsprache" gemacht]

1. Ausschuß der Regionen:

Der Ausschuß der Regionen ist weiterzuentwickeln.

a) Er sollte ein eigenständiges Klagerecht erhalten, das sich auf die Wahrung seiner Rechte und die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips erstreckt.

b) Zudem sollten für den Ausschuß der Regionen zusätzliche obligatorische Anhörungsrechte u.a. in den Bereichen Umwelt, berufliche Bildung und Verwirklichung der Informationsgesellschaft vorgesehen werden. [...]

2. Klagerecht der Regionen

Regionen, die durch Maßnahmen der Europäischen Union in eigenen Gesetzgebungskompetenzen betroffen sind, erhalten ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof."

Einzelne Länder gaben anlässlich der Europaministerkonferenz im Mai 1995 Erklärungen zu dem oben zitierten Positionspapier zu Protokoll:

1) **Baden-Württemberg, Bayern und Hessen** treten für eine Streichung von Art. 235 EG-Vertrag ein ("Generalmächtigung").

2) **Baden-Württemberg und Bayern** schlagen die Aufnahme einer zusätzlichen Ziffer im Positionspapier vor:

"Subsidiaritäts- und Kompetenzkammer beim Europäischen Gerichtshof:

Beim Europäischen Gerichtshof ist eine gesonderte Kammer zu bilden, die für Kompetenzstreitigkeiten einschließlich Rechtsstreitigkeiten über die Wirkung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungssperre zuständig ist. Diese Kammer setzt sich aus den Richtern des Europäischen Gerichtshofs sowie je einem Vertreter der Obersten Gerichte der Mitgliedstaaten zusammen. Die gesonderte Kammer tagt in paritätisch besetzten Senaten von 8 Richtern."

Der Bundesrat hat am 15. Dezember 1995 eine Entschließung formuliert, die seine Forderungen vom 31.03.1995 (Drs. 169/95) wortgleich übernimmt (s.o.), in manchen Punkten noch inhaltlich konkretisiert- etwa durch Ausführungen zur Raumordnungspolitik, die nach Länder-sicht gemäß dem Subsidiaritätsprinzip bei den Mitgliedstaaten und Regionen verbleiben soll. Mit seiner Entschließung "Forderungen der Länder zur Regierungskonferenz 1996" hat der Bundesrat der Regierung eine "klare Orientierung" vorgegeben, die diese "bei der Festlegung ihrer Verhandlungsposition für die Regierungskonferenz berücksichtigen" müsse (Grunddrrs. 608/95 u. 667/95). In der Bundesratssitzung am 15.12.1995 gaben Vertreter verschiedener Länderregierungen Erklärungen ab, die teilweise von einzelnen Punkten des Beschlusses abgewichen sind:

So gab der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, eine Erklärung zu Protokoll, in dem die Auffassung vertreten wird, daß

"die Länder gut daran tun, zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Ziel einer stärkeren Kompetenzabgrenzung in seiner Bedeutung etwas zurückzunehmen. Die Aussagen der Reflexionsgruppe bestärken uns darin. [...] Natürlich sehen sich die deutschen Länder in der Solidarität mit den Beschlüssen des AdR zur Regierungskonferenz 1996. Aber wir wissen auch, daß der Ausschuß, der erst vor gut eineinhalb Jahren seine Arbeit aufgenommen hat, noch einige Zeit benötigt, um seine Rolle zu finden. Für problematisch halte ich deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Forderung nach einem spezifischen

Staatssekretär Dr. Günter Ermisch (Sachsen) gab eine Erklärung ab, in der u.a. dies gefordert wurde:

"Die Aufnahme eines eigenen Artikels 'Sport' in den EU-Vertrag ist notwendig. Damit sollen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der Sportorganisationen, die demokratischen Strukturen des Sports sowie seine nationale und regionale Vielfalt ge-

Klagerecht des Ausschusses in Subsidiaritätsfragen. Dies wird den übrigen Organen der Gemeinschaft, die ich in Subsidiaritätsfragen gleichfalls in der Verantwortung sehe, nicht gerecht.

Auch die Forderung nach einem exklusiven Klagerecht für Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen halte ich für ungeschickt. Ihre Durchsetzung liefe auf eine Diskriminierung der Regionen hinaus, die solche Rechte nicht haben, und könnte zum Spaltpilz für den AdR werden. Die Ablehnung zu diesen beiden Punkten wird uns nicht daran hindern, der Entschließung insgesamt zuzustimmen."

währleistet bleiben. Es ist deshalb erforderlich, einen Rahmen zu definieren, der den spezifischen Möglichkeiten der supranationalen Politikebene gerecht wird und zugleich deren Aktivitäten begrenzt."

Der Minister Hans Otto Bräutigam gab für das Land Brandenburg folgende Erklärung ab, in der Skepsis geäußert wird zu folgenden Punkten:

"Unter Ziffer A12 der Entschließung des Bundesrates wird eine verbesserte Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen gefordert und die Erwartung ausgesprochen, daß in diesen Fragen bereits auf der Regierungskonferenz deutliche Fortschritte erzielt werden. Brandenburg unterstützt grundsätzlich diese Position, ist aber der Auffassung, daß eine solche rechtlich und politisch komplizierte Vertragsänderung auf der anstehenden Regierungskonferenz nicht geleistet werden könnte, ohne den zwingend notwendigen Zeitrahmen zu gefährden. Das Ziel einer Kompetenzabgrenzung sollte deshalb einer späteren Regierungskonferenz vorbehalten bleiben.

Brandenburg legt außerdem Wert auf die

Feststellung, daß ein Klagerecht der Regionen bei Verletzung ihrer Gesetzgebungskompetenzen beim Europäischen Gerichtshof im gegenwärtigen Stadium des europäischen Integrationsprozesses verfrüht wäre. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist eine Verpflichtung aller politischen Organe der Union, die sich in der Regel einer Überprüfung nach rechtlichen Kriterien entzieht. Ein Klagerecht der Regionen würde auf eine Behinderung und Verzögerung des Integrationsprozesses hinauslaufen, der sich auch in den kommenden Jahren dynamisch entwickeln muß, ganz abgesehen von einer dadurch drohenden Überlastung des Europäischen Gerichtshofs mit entsprechenden Auswirkungen auf andere dort anhängige Verfahren."

Bayerische Staatsregierung:

In ihrem mehr als 20 Seiten starken Positionspapier "Bayerische Ziele für die Regierungskonferenz 1996", das am 28. März 1995 vorgelegt wurde, tritt die Bayerische Staatsregierung einleitend ein für "eine starke und handlungsfähige Europäische Union", die in ganz Europa Frieden und Freiheit sichert und die Grundlagen des wirtschaftlichen Wohlstandes stärkt. Damit die Europäische Union diesem Leitbild gerecht werden kann, sind grundlegende Reformen notwendig. Dazu zählt die bayerische Staatsregierung eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten anhand des Subsidiaritätsprinzips:

IV. Subsidiaritätsprinzip:

14. Das im Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip muß konsequent angewandt werden. Mißinterpretationen muß durch Klarstellungen im Text des Art. 3 b EGV der Boden entzogen werden.

15. Der mißverständliche letzte Halbsatz des in Art. 3 b EGV verankerten Subsidiaritätsprinzips ('und daher ... besser ... erreicht werden können.') muß gestrichen werden.

16. Die systemfremde nur im Text des Subsidiaritätsprinzips vorgenommene Unterscheidung zwischen ausschließlichen und nicht ausschließlichen Zuständigkeiten muß entfallen.

17. Jedes Tätigwerden der Europäischen Union ist zu begründen und unterliegt der Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof.

18. Demnach hätte das in Art. 3 b verankerte Subsidiaritätsprinzip künftig folgenden Wortlaut: 'Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf den Ebenen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Bei der Ausübung einer Gesetzgebungsbefugnis müssen die Voraussetzungen dieses Satzes von dem Organ der Gemeinschaft, das die Initiative ergriffen hat, nachvollziehbar dargelegt werden. Ihr Vorliegen unterliegt der gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof.'

Die Kommission wendet im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips die Besserklausel an und ignoriert damit die wesentliche Festlegung des Art. 3 b EGV, daß die EU nur dann tätig werden kann, wenn Ziele auf Ebene der

Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Zudem versucht die Kommission den Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips durch eine viel zu weitgehende Definition der ausschließlichen Zuständigkeiten einzuschränken (z.B. Binnenmarktbereich). Demgegenüber sollte die umfassende Geltung des Subsidiaritätsprinzips und die vereinzelt bestrittene gerichtliche Überprüfbarkeit dieses Prinzips festgeschrieben werden. Durch den im Plural verwendeten Begriff 'Ebenen der Mitgliedstaaten' wird klargestellt, daß auch Regionen und Kommunen umfaßt sind.

[In Kapitel "VI. Ausschuß der Regionen" werden Vorschläge formuliert, die zu einer Stärkung der regionalen Ebene führen sollen:]

34. Der Regionalausschuß muß ein Mitentscheidungsrecht erhalten, sobald er zu einem reinen Vertretungsorgan der Regionen als dritter Ebene der Europäischen Union fortentwickelt ist. [...]

35. Dem Regionalausschuß sind zusätzliche obligatorische Anhörungsrechte in den Bereichen Umwelt, Verwirklichung der Informationsgesellschaft und berufliche Bildung einzuräumen. Er muß zudem ein Klagerecht erhalten, das sich auf die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips erstreckt. Seine Stellungnahmen sind auch dem Europäischen Parlament zuzuleiten. Für Bereiche, in denen der Ausschuß der Regionen obligatorisch zu hören ist, erhält er ein Initiativrecht. [...]

37. Alle Regionen, die durch Maßnahmen der Europäischen Union in eigenen Gesetzgebungskompetenzen betroffen sind, erhalten ein Klagerecht."

Frankreich

Die Versammlung der Präsidenten der "Conseils Généraux de France" (Départements) (A.P.C.G.) hat am 17./18. Oktober 1995 in Tours auf ihrem 65. Kongreß ein Positionspapier zur Regierungskonferenz '96 verabschiedet ("La place des collectivités territoriales dans le cadre de la révision du Traité d'Union Européenne"). In diesem Papier sind Forderungen formuliert, die etwa zu einer Namensänderung des AdR in "Comité des Pouvoirs Locaux" führen sollen; den AdR in die Interinstitutionelle Vereinbarung zum Subsidiaritätsprinzip einbeziehen, eine Neuformulierung des Art. 3 b EGV, die mehr Klarheit über die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten geben soll und mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips die Aufnahme der "Dezentralisation" als Gemeinschaftsziel in den Vertrag vorschlagen. Wir zitieren das Kapitel "POUR UN PRINCIPE DE SUBSIDIARITE AU SERVICE DE LA DECENTRALISATION" (Hervorhebungen im Original):

"Le principe de subsidiarité et son application au niveau communautaire:

Il est indiqué dans l'article 3B TUE que l'Union peut intervenir dans les domaines qui ne sont pas de sa compétence exclusive, dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée **ne peuvent être réalisés de manière suffisante** par les Etats-membres.

L'application au niveau communautaire du principe de subsidiarité se trouve cependant confrontée à plusieurs difficultés:

- le principe de subsidiarité concerne **exclusivement** les relations entre l'Union Européenne et les Etats-membres à l'exclusion des relations avec les collectivités régionales et locales,

- la subsidiarité ne s'applique **qu'aux compétences partagées** entre l'Union et les Etats-membres sans qu'il y ait pour autant dans les textes **une répartition claire des compétences exclusives** de la Communauté et des Etats-membres.

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité soit par la voie politique (cf. accord institutionnel du 25 octobre 1993), soit par la voie juridique (saisine de la Cour de Justice) n'est pas toujours satisfaisant. Bien au contraire.

Pour ces raisons, on peut s'interroger sur le caractère ambigu de cette interprétation du principe de subsidiarité.

Alors qu'à l'origine la subsidiarité repose sur l'idée selon laquelle le citoyen détient le pouvoir originaire, le principe de subsidiarité, tel que défini à l'article 3B, peut être considéré comme étant **un facteur de centralisation** tant au niveau communautaire qu'au niveau national, les collectivités infra-étatiques (et de surcroît les citoyens) se situant en effet en dehors du champ d'application de ce principe de subsidiarité.

Vers une reconnaissance au niveau communautaire du principe de décentralisation:

Une application 'intégrale' de la subsidiarité, quelque soit le niveau d'administration (communautaire, national, régional, local), soulèverait en France des difficultés aussi bien constitutionnelles que politiques.

Par ailleurs, il est à craindre que ce principe de subsidiarité défini au niveau communautaire ne s'arrête qu'au niveau régional.

A titre d'exemple la mise en oeuvre actuelle des fonds structurels européens et la deuxième génération de l'initiative communautaire Leader marquent un retour en force des autorités déconcentrées de l'Etat au niveau régional [Anm.: "Leader" ist eine Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Landgemeinden in den strukturschwächsten Regionen. Der Etat für die zweite Phase dieser Initiative beläuft sich auf 1,4 Mrd. ECU (1994-1999)]. L'APCG considère qu'une application intégrale de la subsidiarité représenterait pour les Conseils généraux un danger de marginalisation.

Une telle évolution marquerait de plus les conditions d'une nouvelle centralisation au niveau régional.

Une solution prenant davantage en compte les schémas institutionnels nationaux et respectant les compétences des différents niveaux d'administration dans les Etats-membres se doit d'être recherchée.

Cette volonté pourrait être retranscrite dans le nouveau traité au travers d'une reconnaissance indirecte des collectivités territoriales par l'inscription du principe de 'décentralisation' comme objectif communautaire et ce tout en laissant aux Etats-membres le soin de sa mise en oeuvre.

Quelle que soit la solution retenue, l'APCG considère comme essentiel que l'application du principe de subsidiarité au niveau communautaire réponde avant tout à une démarche du bas vers le haut emportant ainsi l'adhésion totale des citoyens.

Il est important par ailleurs que, dans le cadre de ses interventions, l'Union Européenne prenne mieux en compte les spécificités de la décentralisation française afin que les compétences de chaque niveau d'administration soient pleinement prises en considération."

Niederlande:

In einer Stellungnahme der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG) zur Regierungskonferenz '96, die der Zweiten Kammer der General-Staaten - dem Niederländischen Parlament - Ende September 1995 übermittelt wurde, wurden eine Reihe von Forderungen, die mit den Vorschlägen des AdR übereinstimmen, aufgestellt, wie etwa diese:

- Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag durch die explizite Erwähnung der lokalen und regionalen Ebene,
- Klagerecht für den Ausschuß der Regionen bei Verletzung der Subsidiarität; dies soll ebenfalls für Regionen mit gesetzgebenden Befugnissen gelten.

Österreich:

Aus Anlaß der Maastrichter Revisionskonferenz haben die österreichischen Bundesländer ein Positionspapier "Länderpositionen zur Regierungskonferenz 1996" (Beschuß der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai 1995) ausgearbeitet, das sich sehr intensiv mit dem Thema Subsidiaritätsprinzip beschäftigt und eine Neuformulierung des Art. 3 b EG-Vertrags vorschlägt:

"4. Neben Fragen von allgemeiner Bedeutung kommt aus der Sicht der Länder im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 jenen Reformzielen, die auf eine Stärkung der Rolle der Länder und Regionen im europäischen Aufbauwerk abzielen, besondere Bedeutung zu. Die Vorschläge der Länder zur Vertragsrevision konzentrieren sich daher insbesondere auf folgende Aspekte: a) das Subsidiaritätsprinzip, b) Klagemöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof, c) den Ausschuß der Regionen, d) sonstige Vorschläge. [...] ad a) Subsidiaritätsprinzip: aa) Aus der Sicht der Länder besteht eine dringende Notwendigkeit, die Erstellung eines

sachgebietsbezogenen Kompetenzkataloges bzw. eines konkreten Aufgabenkataloges eindeutig und abschließend festzulegen. Das Tätigwerden der Europäischen Union auf der Grundlage bloßer Zielvorstellungen ist dementsprechend zu unterbinden. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist bei der Erstellung dieses Kompetenzkataloges zu prüfen, welche Aufgaben von der Europäischen Union und welche Aufgaben von den Mitgliedstaaten einschließlich ihrer regionalen und lokalen Gebietskörperschaften übernommen werden können. ab) Die Länder sprechen sich dafür aus, daß das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b EGV um einen besonderen Verweis

auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ergänzt wird und das in dieser Bestimmung enthaltene Effektivitätsprinzip als Prüfungsmaßstab für die Subsidiarität durch das Erforderlichkeitsprinzip ersetzt wird. Die Formulierung des Art. 3b Abs. 2 EGV könnte dann lauten: 'Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, der Regionen oder lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Entscheidungsbefugnis verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.'

ad b) Klagerecht: ba) Die Länder erachten es für unabdingbar, daß dem Ausschuß der Regionen die Aktivlegitimation für Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung seiner Rechte gemäß Art. 173 EGV sowie die Aktivlegitimation für Untätigkeitsklagen gemäß Art. 175 EGV eingeräumt wird. bb) Die Länder halten es darüber für erforderlich, daß sowohl dem Ausschuß der Regionen als auch regionalen Gebietskörperschaften, die durch Normativakte der Europäischen Union in ihren autonomen Rechtsetzungsbefugnissen

betroffen sind, die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof geltend zu machen.

ad c) Ausschuß der Regionen: [...] cd) Die Länder halten die Einbindung des Ausschusses der Regionen in die Vorab-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips - etwa im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips oder im Rahmen einer eigens zu schaffenden 'Subsidiaritätskammer' - für unbedingt erforderlich. [...]

ad d) sonstige Vorschläge: da) Die Länder fordern, daß Zuständigkeiten der Europäischen Union in Bereichen, die 1996 einer Prüfung zu unterziehen sind und weitgehend in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen (z.B. Fremdenverkehr und Katastrophenschutz) unter Einbeziehung der Länder kritisch auf ihre Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip geprüft werden. db) Die Länder erachten es für angebracht, das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung vertraglich zu verankern."

Die burgenländische Landesregierung hat auf die Anfrage des EZFF eine eigene Stellungnahme zum Subsidiaritätsprinzip formuliert, die sich eng an die oben zitierte Position zur Regierungskonferenz 1996 der Landeshauptmänner der österreichischen Bundesländer vom 4. Mai 1995 anlehnt, bestimmte Aspekte aber, wie etwa die "Schutzfunktion" vor einem Verlust der Eigenständigkeit von Ländern und Gemeinden, die dem Subsidiaritätsprinzip zukommen soll, stärker herausarbeitet:

"Das Subsidiaritätsprinzip ist im Vertrag über die Europäische Union an mehreren Stellen genannt: in der Präambel, in Art. B Abs. 2 EUV und in dem durch den EUV in den EGV eingeführten Art. 3b. Der auf einen Teilbereich beschränkte Subsidiaritätsgedanke des Art. 130r Abs. 4 EWGV wurde also durch den Unionsvertrag zur allgemeinen Handlungsmaxime des Gemeinschaftsrechtes fortentwickelt und aufgewertet. Zweifellos kommt dem Subsidiaritätsprinzip somit für die weitere Entwicklung der Europäischen Union große Bedeutung zu. Als Rechtsprinzip und als politische Leitlinie wird es eine wichtige Rolle in der künftigen Gestaltung der Union spielen.

Sosehr auch diese ausdrückliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips zu begrüßen ist, so ist es doch hinsichtlich der Schaffung eines Europas der Regionen bzw. einer verstärkten Föderalisierung der EU nur ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Mit der Festschreibung dieses Prinzips sind aber keineswegs alle Probleme beseitigt, sondern an der Verwirklichung dieses Prinzips ist noch viel zu arbeiten. So wird einerseits in Hinkunft vermehrt auf eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch alle Institutionen zu achten sein und andererseits im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 eine Fortentwicklung des Subsidiaritätsprinzips [...] anzustreben sein.

Gemäß Art. 3b Abs. 2 EGV wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit 'die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen' auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend

erreicht werden können. Das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip bezieht sich also nach überwiegender Auffassung nur auf das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten und nicht auch zu regionalen Untergliederungen. Auf welcher Ebene Maßnahmen getroffen werden, ist daher Sache des jeweiligen Mitgliedstaates und aus der Sicht der Gemeinschaft irrelevant.

Nach Auffassung des Landes Burgenland sollte dem Subsidiaritätsprinzip aber vor allem auch die Bedeutung einer 'Schutzfunktion' zugunsten der innerstaatlichen Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) zukommen, die bei fortschreitender Integration den Verlust ihrer Eigenständigkeit befürchten. Das Subsidiaritätsprinzip sollte somit im Hinblick auf die Leitideen der Bürgernähe und der Identitätswahrung, im Allgemeinen als ein 'Aufbauprinzip von unten nach oben' verstanden werden. Zu diesem Zweck sollte es um einen Verweis auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ergänzt werden.

Die Gemeinschaft darf nur tätig werden, wenn die Ziele der Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Allein diese Formulierung zeigt, daß die Gemeinschaft noch stark von einer 'Effizienz-Subsidiarität' ausgeht. Die Zuordnung der Tätigkeit von Gemeinschaft oder Mitgliedstaat aufgrund eines bloßen 'Effizienzvergleiches' zwischen der Leistungsfähigkeit der beiden Ebenen ist jedoch keinesfalls befriedigend.

Vielmehr sollte ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch dann ausgeschlossen sein, wenn die Mitgliedstaaten ein bestimmtes Regelungsziel 'weniger gut' als die Gemeinschaft verwirklichen können. Es sollte daher danach getrachtet werden, daß das Effektivitätsprinzip als Prüfungsmaßstab für die Subsidiarität durch das Erforderlichkeitsprinzip ersetzt wird.

Weiters sollte die für die Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips bedeutsame Frage der Justiziabilität eindeutig geklärt werden und sowohl dem Ausschuß der Regionen als auch den regionalen Gebietskörperschaften, die durch Normativakte der Europäischen Union in ihren autonomen Rechtsetzungsbefugnissen betroffen sind, die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof geltend zu machen."

Der Österreichische Gemeindebund ist einer der beiden kommunalen Interessenverbände und vertritt zusammen mit dem Österreichischen Städtebund die Anliegen von etwa 2.500 Gemeinden in Österreich. Die Arbeit des Österreichischen Gemeindebundes konzentriert sich dabei auf die kleineren Gemeinden des ländlichen Raumes. Aufgrund des hohen kommunalen Standards und der langen Tradition der Gemeindeselbstverwaltung in Österreich ist der Gemeindebund mit einer Reihe von Eingaben und Stellungnahmen an die Österreichische Regierung und das Europäische Parlament herangetreten, um spezifisch kommunale Interessen bei der Vorbereitung zur Regierungskonferenz '96 einzubringen. Aus der Sicht des Österreichischen Gemeindebundes und des Städtebundes konnten weder die von der Regierung in Wien vorgestellten "Leitlinien" vom Mai 1995, noch etwa die Ergebnisse des Berichts der Reflexionsgruppe als befriedigend betrachtet werden. Der Gemeindebund und der Städtebund forderten die Österreichische Regierung deshalb auf, das Recht auf Gemeindeverwaltung in den europäischen Verträgen zu verankern; als Maßstab solle die vom Europarat verabschiedete "Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung" gelten; die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dürfe nicht auf die Regionen beschränkt werden, sondern müsse vielmehr auf die Gemeinden ausgeweitet werden, weil nur so ein "Europa der Bürger" und die erforderliche Legitimität erreicht werden könne.

Die österreichischen Gemeinden verstehen sich nach dem Grundsatz "Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde" als einen Pfeiler der Subsidiarität, wie in der Anhörung des Europäischen Parlaments im Oktober 1995 betont wurde. In einer Stellungnahme zu den "Leitlinien" der Regierung präzisiert der Österreichische Gemeindebund seine Vorstellungen im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip:

"Die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips darf nicht bei den Regionen Halt machen:

In den Leitlinien wird festgehalten, daß sich Österreich gegen eine Schmälerung des erreichten Integrationsstandes ausspricht, dabei sei es jedoch ein wesentliches Anliegen Österreichs, eine Verringerung der Kluft zwischen den EU-Institutionen und den europäischen Bürgern zu erreichen.

Der Subsidiaritätsgedanke wird in den Leitlinien lediglich als Effizienzprinzip verstanden und wird nicht mit dem aktuellen Bedürfnis nach mehr Bürgernähe und Transparenz sowie demokratischer Legitimität verbunden.

Vielmehr verstehen die Leitlinien als primäre Quelle demokratischer Legitimität die Rückkopplung der Vertreter im Ministerrat an die nationalen Parlamente und die ergänzende Funktion des Europäischen Parlamentes. Für die Transparenz wird lediglich eine Offenheit der Ratsarbeit gefordert.

Hierzu wird vom Österreichischen Gemeindebund festgehalten, daß mit der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips auch eine Stärkung der demokratischen Legitimität einhergeht, da durch die Förderung bürgernaher Strukturen eine Abkoppelung der europäischen Zentralgewalt vom Einzelnen verhindert wird.

Im Hinblick auf die Forderung nach Umsetzung der Subsidiarität ist auch eine klare Strukturierung der Kompetenznormen anzustreben, welche ihrerseits wieder vermehrt für Transparenz und Bürgernähe sorgt.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nach Ansicht des Österreichischen Gemeindebundes jedenfalls dahingehend zu konkretisieren, als dadurch eine Aufteilung der Agenden von unten her erfolgt."

Großbritannien:

Das *Local Government International Bureau* in London koordiniert eine groß angelegte Kampagne zur Regierungskonferenz '96, in der etwa alle Mitglieder des britischen Parlaments ebenso wie die britischen Vertreter im Europäischen Parlament über die "Local Government Agenda" informiert werden, Kontakte mit der EU-Kommission und Beamten der Londoner Regierung dazu genutzt werden, auf Vorschläge zur Regierungskonferenz von Seiten der lokalen politischen Ebene aufmerksam zu machen. In einer IGC-Steering Group aus gewählten Mitgliedern sind Repräsentanten aus folgenden Vereinigungen vertreten: der Association of County Councils, Association of District Councils, Association of Metropolitan Authorities, Convention of Scottish Local Authorities und der Association of Local Authorities of Northern Ireland.

In einer Reihe von Statements wurde die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Effizienz und Legitimität der Europäischen Union herausgehoben. Ein vierseitiges Papier unter dem Titel "Local Government Interest in the 1996 Intergovernmental Conference" (I) vom September 1995 macht dies ebenso deutlich wie der Entwurf (II) einer Vorlage des Rates der Gemeinden und Regionen Europas für die Reflexionsgruppe (August 1995). Aus beiden Dokumenten zitieren wir die Passagen, die sich explizit mit dem Subsidiaritätsprinzip auseinandersetzen:

(I) "The efficiency of the EU as a decision-making organisation:

Institutional questions seem firmly to be on the agenda for 1996. There is great interest in the scope for streamlining the complex range of procedures for making European law. Two aspects of the local government agenda for 1996 have direct relevance for the overall question of institutional reform:

Subsidiarity: any consideration of the efficiency of the EU will need to look at the question of subsidiarity. The potential of careful application of this principle to delegate activity to smaller and more local tiers of government is great. But the present blurred definition serves only to cause further confusion and delay. The UK local government Associations wish to see a clear and implementable definition of subsidiarity included in a revised Treaty. This should clarify that subsidiarity can also apply to the relationship between European level and sub-national government. This does not mean that the EU should prescribe the nature of the relationship between a Member State and its local or regional government. But there should be recognition that local government is an integral part of the system of governance of Member States and, for many areas of work, represents the most efficient tier. It needs to be clearly established that, where, in accordance with the laws of a nation state a function is the responsibility of sub-

national government, that sub-national government level should be consulted and involved in any action that affects it. For example there are advantages in tackling deprivation through local authorities - they fulfil multiple functions and can therefore address strategically the environmental, education, health, housing, transport, economic development and social welfare aspects of the problem."

(II) "A Europe of Subsidiarity:

Local and regional government are the essential partners of the European Union for working out and defining policies on the environment, transport, energy, new technology, regional policy and social development, which we will have to put into operation, in so far as they fall within our spheres of competences in our towns and our regions. In a Europe based on the principle of subsidiarity, decisions would be taken at the

closest level to the citizen - local, regional, national and European - compatible with efficiency and effectiveness. The Committee of the Regions, set up by the Treaty of Maastricht, represents progress towards the Citizens' Europe and the participation of local and regional authorities in achieving European Union. The Principle of Subsidiarity pre-supposes a genuine partnership between these different levels, as well as their participation within the different spheres of competence in achieving European Union."

Versammlung der Regionen Europas (VRE):

Die VRE, die sich die Förderung der Regionalisierung in allen europäischen Ländern zur Aufgabe gemacht hat, legte am 03. Oktober 1995 ihre "Vorschläge zur Revision des Vertrages über die Europäische Union anlässlich der Regierungskonferenz 1996" vor, die 24 Punkte umfassen. Als Organisation, der nahezu 300 Regionen innerhalb und außerhalb der EU angehören, unterstützt die VRE die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 21.04.1995 und fühlt sich in besonderem Maße der Subsidiarität verpflichtet, weshalb sie sich an mehreren Stellen explizit auf dieses Prinzip beruft:

"[...] Die Europäische Union muß sich unter strikter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf wesentliche gemeinschaftliche Aufgaben konzentrieren. [...] 3. Zur Umsetzung der Prinzipien Transparenz und Bürgernähe ist es nötig, auf jede unnötige Form europäischen Zentralismus und Bürokratie zu verzichten. Die Europäische Union soll eine Politische Union, ein Verbund von souverä-

nen Staaten und Regionen mit föderativem Charakter, d.h. auf der Grundlage einer integralen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, bleiben und kein Staat werden. Ein harmonisches und bürgernahes Europa bedarf des Zusammenwirkens der drei Ebenen Europäische Union, Mitgliedstaaten und Regionen unter Wahrung der lokalen Autonomie.

Subsidiarität und verbesserte Kompetenzabgrenzung:

4. Die Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Union sind von denen der Mitgliedstaaten und Regionen klar abzugrenzen. Allgemeine Ziele sowie Befugnisnormen in Form von Generalklauseln oder vagen Kompetenzbeschreibungen im Text der Verträge sind zu streichen. Die Verträge sollen so überarbeitet werden, daß die Europäische Union Befugnisse nur in Form von präzisen Einzelmächtigungen erhält. Es ist zwischen eng abgegrenzten ausschließlichen und nicht-ausschließlichen Kompetenzen zu unterscheiden. Hierdurch erhält die Europäische Union eindeutige und transparente Kompetenzen, ohne daß die weitere Integration blockiert würde.

5. Dazu sind folgende Vertragsänderungen notwendig: -Der Zielkatalog des Art. 3 EGV ist in einen konkreten Aufgabenkatalog umzuwandeln. Zudem muß klargestellt werden, daß nur die einzelnen Befugnisnormen des Vertrages Kompetenzen begründen können. Der Einleitungssatz von Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft ist daher wie folgt umzuformulieren: 'Die Gemeinschaft besitzt Aufgaben in den Schranken des Artikel 3 b und nach Maßgabe der in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse in folgenden Bereichen': (dann Auflistung der Bereiche).

- Die einzelnen Befugnisnormen sollen im Text des Vertrages etwa nach dem Vorbild von Art. 126-129 EGV klarer formuliert werden.

- In Artikel 235 EGV ist vorzusehen, daß Maßnahmen, die auf diesen Artikel gestützt werden, der Zustimmung der Gesetzgebungsorgane bedürfen, deren Kompetenzen eingeschränkt werden sollen.

6. Das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 3 b des Vertrages über die Europäische Union soll wie folgt umformuliert werden: 'Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.' Alle Gemeinschaftsvorschläge mit Gesetzescharakter müssen mit Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt werden. Diese Rechtfertigung ist der gerichtlichen Kontrolle unterworfen, ausgeübt durch den EuGH.

7. Zur Klärung von Kompetenzstreitigkeiten, einschließlich Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, ist beim Europäischen Gerichtshof eine gesonderte Kammer einzurichten. Diese Kammer soll sich aus den Richtern des Europäischen Gerichtshofes sowie je einem Vertreter der obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Sie soll in paritätisch besetzten Senaten tagen. [...]

19. Der Ausschuß der Regionen soll ein eigenständiges Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, das sich auf die Wahrung seiner Rechte und die Durchset-

zung des Subsidiaritätsprinzips erstreckt. Er soll zusätzlich obligatorische Anhörungsrechte in den Bereichen Umwelt, Verwirklichung der Informationsgesellschaft, berufliche Bildung und Sozialpolitik erhalten. [...]

20. In Zukunft soll der Ausschuß der Regionen in Angelegenheiten, die Belange der Regionen betreffen, ein Mitentscheidungsrecht erhalten. Voraussetzung hierfür ist die Umgestaltung in ein Vertretungsorgan der Regionen der Europäischen Union ('Regionalkammer').

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände:

Die Städte und Gemeinden sind in besonderem Maße von Entscheidungen auf europäischer Ebene betroffen, wenn es etwa um Asylpolitik, Energieversorgung, Fremdenverkehr oder Umweltpolitik geht, ohne daß - aus kommunaler Sicht - angemessene Mitwirkungschancen in "Brüssel" vorhanden wären. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Köln hat deshalb am 06. Juni 1995 ein 14seitiges Papier vorgelegt ("Revision des Maastrichter Vertrages / Regierungskonferenz 1996 - Eckpunkte aus kommunaler Sicht"), das die aus ihrer Sicht notwendigen Vertragsänderungen anmahnt, und als ersten Punkt eine "Ergänzung und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips" vorschlägt:

"Das Subsidiaritätsprinzip darf zukünftig nicht nur als Schutznorm gegen ungerechtfertigte Eingriffe in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verstanden werden, sondern muß insbesondere auch als Währer der Rechte und Zuständigkeiten der Regionen sowie der Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Regelung der Angelegenheiten auf örtlicher Ebene etabliert werden.

21. Die einzelnen Regionen der Europäischen Union sollen zur Wahrung ihrer Kompetenzen und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, soweit sie durch Maßnahmen der Europäischen Union in eigenen Zuständigkeiten betroffen sind."

Der Begriff 'Subsidiarität' wird gegenwärtig in erster Linie unter kompetenzrechtlichen Aspekten behandelt, das heißt es wird lediglich eine Bewertung dahin vorgenommen, ob bereits national besetzte Regelungskompetenzen an die EU abgegeben werden sollten.

Dieser Bewertungsmaßstab muß aus kommunaler Sicht zu kurz greifen. Subsidiarität kann im Kern nur im Sinne von dezentraler kommunaler Aufgabenfindung oder -durchführung verstanden werden, die nicht, oder bei

Übertragung durch übergeordneten Rechtsakt, möglichst wenig kommunale Selbständigkeit und Alleinverantwortlichkeit einschränkt. Art. 3 b Abs. 2 EG-Vertrag sollte deshalb wie folgt gefaßt werden:

'Die Gemeinschaft hat bei allen ihren Maßnahmen das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Sie darf nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten oder auf Ebene der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nicht ausreichend erreicht werden können. Entscheidungsbefugnisse der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates bestehen, sind zu beachten'.

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, daß auch bei einer Kompetenzausübung durch die EG die Belange und Kompetenzen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften respektiert werden. Dies kann durch folgende Änderung des Art. 3 b Abs. 3 erreicht werden:

'Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus. Dabei sind insbesondere die Möglichkeiten und Rechte der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu beachten.'

Zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips sollte der Europäische Gerichtshof durch den Ausschuß der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften (Ausschuß der Regionen) angerufen werden können. Insofern

mußte auf die entsprechende Änderung des Art. 173 EG-Vertrag hingewirkt werden. [...] Der Forderung, das Subsidiaritätsprinzip nicht nur als Schutznorm gegen ungerechtfertigte Eingriffe in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu begreifen, sondern es auch als Wahrer der Rechte und Zuständigkeiten der Regionen sowie der Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden (lokalen Gebietskörperschaften) zur Regelung der Angelegenheiten auf örtlicher Ebene zu verstehen, muß in der Konsequenz eine Ergänzung des EG-Vertrages folgen, die den lokalen Gebietskörperschaften das Recht zur Selbstverwaltung gewährleistet. Sie müssen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen übergeordneter Rechtsakte in eigener Verantwortung regeln können. Zumindest der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung muß einer Überlagerung durch Rechtsakte der Gemeinschaft verschlossen sein. Andernfalls wäre eine vollständige Überlagerung kommunaler Entscheidungsbefugnisse durch das Regime von EG-Rechtsakten weiterhin möglich.

Eine derartige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist entweder durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung im EG-Vertrag möglich oder aber durch die Anerkennung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durch die EU".

Die kommunalen Spitzenverbände in Bayern formulierten in ihrer "Europainitiative" der bayerischen Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke vom 28.08.1995 weitreichende Forderungen, die die Mitsprache und Handlungsmöglichkeiten der lokalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union verbessern sollen, etwa durch die Aufnahme der Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in den Vertrag durch eine entsprechende Änderung des Wortlautes:

"I. Kommunales Selbstverwaltungsrecht:

Entgegen den innerstaatlichen Regelungen der Mitgliedstaaten wird die kommunale Selbstverwaltung von den Gemeinschaftspolitiken bisher nicht beachtet. Deshalb ist eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Gemeinschaftsverträgen zu verankern. Hierzu ist Art. 3b EGV um folgenden Satz 4 zu ergänzen: *'Sie beachten das innerstaatliche Recht der lokalen Gebietskörperschaften, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln.'*

II. Subsidiaritätsprinzip:

Die Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips muß deutlicher als bisher die innere Struktur der Mitgliedstaaten beachten, um eine wirksame und einheitliche Durchsetzung dieses wesentlichen Prinzips bei der europäischen Gesetzgebung auch im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Art. 3b Satz 2 EGV soll daher wie folgt lauten: *'Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen*

Gebietskörperschaften, die nach dem Recht der Mitgliedstaaten über eine eigene Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.'

III. Ausschuß der Regionen:

Der Ausschuß der Regionen bietet den lokalen Gebietskörperschaften bisher die einzige institutionelle Möglichkeit, sich an der europäischen Integration zu beteiligen. [...]

IV. Klagerecht: Der Ausschuß der Regionen muß ein eigenständiges Klagerecht zum EuGH erhalten, das sich auf die Wahrung der eigenständigen Rechte des Ausschusses, die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips und die Beachtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erstreckt. Dazu soll Art. 173 Satz 3 EGV wie folgt geändert werden: *'Der Gerichtshof ist unter den gleichen Voraussetzungen zuständig für Klagen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Zentralbank und des Ausschusses der Regionen, die auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen. Darüber hinaus ist der Gerichtshof zuständig für Klagen des Ausschusses der Regionen wegen Verstößes gegen das Subsidiaritätsprinzip und wegen unzulässiger Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht.'*

[Diesen Forderungen wird nachfolgend eine Begründung beigelegt]

Zu I. Kommunales Selbstverwaltungsrecht:

Mit der Entwicklung von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union muß die Gemeinschaft den internen Staatsaufbau der Mitgliedstaaten in dem Umfange mehr beachten, in dem ihre Entscheidungen auf verschiedene Ebenen der Mitgliedstaaten einwirken. Insbesondere müssen die Rechte der lokalen Gebietskörperschaften beachtet werden, die in allen Mitgliedstaaten als politische Einheiten bestehen und in unterschiedlicher Ausgestaltung befugt sind, in eigener Verantwortung ihre örtlichen Angelegenheiten zu regeln. Zur Beachtung dieser Rechte der lokalen Gebietskörperschaften reicht das Subsidiaritätsprinzip allein nicht aus. Vielmehr ist eine Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in den Europäischen Verträgen festzuschreiben. [...]

Zu II. Subsidiaritätsprinzip:

Art. 3 b EGV formuliert die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten. Zunehmend entfalten europäische Maßnahmen Rechtswirkungen auf die politischen Ebenen unterhalb der Organe der Mitgliedstaaten, insbesondere die Regionen und lokalen Ge-

bietskörperschaften. Auch für diese bürger-nächsten Ebenen gilt, daß sie in ihren Angelegenheiten besser tätig werden können als übergeordnete Gesetzgeber. Zur Verdeutlichung des Subsidiaritätsprinzips muß deshalb im Vertragstext die Geltung des Subsidiaritätsprinzips auch auf das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften erstreckt werden. [...]

Zu IV. Klagerecht:

Die Berufung auf die Unverletzlichkeit kommunaler Zuständigkeiten muß zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung auch vor dem Europäischen Gerichtshof möglich sein. Aus Praktikabilitätsgründen halten die bayerischen kommunalen Spitzenverbände eine Aktiv-Legitimation für Klagen beim EuGH für kommunale Gebietskörperschaften in Europa nicht für zweckmäßig. Statt dessen soll diese Legitimation für die kommunalen Gebietskörperschaften dem Ausschuß der Regionen übertragen werden. Neben der Wahrung seiner eigenen Rechte und der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips soll der Ausschuß der Regionen auch zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ein Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof erhalten."

Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE):

Der 1950 gegründete RGRE ist ein Zusammenschluß von mehr als 40.000 Gemeinden, Städten und Kreisen in Europa, der durch die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene die europäische Integration unterstützt. Der Präsident des RGRE/Deutsche Sektion, Heinrich Hoffschulte, gab anlässlich des Hearing des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz am 17. Oktober 1995 folgende Stellungnahme ab:

"C.1. Der neue Vertrag muß die Subsidiarität als Grundprinzip der Union anerkennen, d.h. bürgernahe Entscheidungen, klare Abgrenzung der Kompetenzen und Transparenz des Entscheidungsprozesses. Der erste Schritt zur Verwirklichung des Europas der Bürger erfordert, daß die Bürger wissen, wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist.

2. Der RGRE begrüßt daher die Anregungen zur stärkeren Transparenz, wie sie das EP in seiner Stellungnahme zur Revisionskonferenz gemacht hat, und die Feststellungen, die Präsident Carlos Westendorp als Vorsitzender der Reflexionsgruppe unter dem 24.08.1995 in seinem Zwischenbericht getroffen hat. [...]

3. Die Bürgernähe der Union sollte auch dadurch verbessert werden, daß Art. 3 b von

Maastricht ergänzt wird um eine Formulierung, mit der der Grundsatz der Subsidiarität auch auf das Verhältnis der Union und ihrer Organe zu den Regionen und Kommunen Anwendung findet. Dabei geht es nicht - wie uns in bewußter Fehlinterpretation und Polemik häufig entgegengehalten wird - um eine Einmischung in die jeweiligen Verhältnisse der Mitgliedstaaten. Angesichts der unmittelbaren Auswirkung von Brüsseler Entscheidungen auf den Alltag in unseren Städten und Regionen, also unmittelbar auch in den Rathäusern (und Kreishäusern), muß verdeutlicht werden, daß das Subsidiaritätsprinzip mit den Mitgliedstaaten gerade auch deren Regionen und Kommunen erfaßt (Am Beispiel der Regionalpolitik etwa in Deutschland wird dies überdeutlich, zumal sie i.d.R. Sache der Länder und nicht des Bundes ist, wohl aber auch der EU)."

3.3 Parteien und Verbände:

Europäische Volkspartei (EVP):

Die EVP hat auf ihrem XI. Kongreß, der Anfang November 1995 in Madrid tagte, ein Grundsatzdokument unter dem Titel "Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz: Die Europäische Union auf dem Weg zu einem vereinten Europa" verabschiedet. Die Europäische Volkspartei hat damit ein umfangreiches Papier vorgelegt, das Vorschläge und Zielsetzungen für die Regierungskonferenz 1996 formuliert, und hat sich für ein Europa ausgesprochen, das "den Bauprinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität entspricht", weil die "eigentliche Bürgerschaft eines Jeden ... in seiner kommunalen, regionalen bzw. nationalen Zugehörigkeit", die durch die europäische ergänzt werde, bestehe. Im Kapitel "Klare Abgrenzung von Zuständigkeiten" werden die Erwartungen, die aus der Sicht der EVP an das Subsidiaritätsprinzip gerichtet werden, deutlich: eine Steigerung der Effizienz und Akzeptanz "europäischer" Politik:

"Das Subsidiaritätsprinzip muß künftig besser als bisher angewendet werden. Hierzu ist eindeutig klarzustellen, daß ein Handeln der Union nur dann in Betracht kommt, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme anders nicht ausreichend erreicht werden können. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch im Verhältnis der Union zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b Abs. 2 EGV sollte klarstellend wie folgt lauten: Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.

Die Kompetenzen zwischen Union, Mitgliedstaaten und Regionen müssen hier klar und eindeutig voneinander abgegrenzt werden. Dabei ist zwischen ausschließlichen Kompetenzen der Union und Bereichen konkurrierender Gesetzgebung, in denen das Subsidiaritätsprinzip Anwendung finden muß, zu unterscheiden. Die Europäische Union soll eine von ihr ausgearbeitete Rechtsordnung beschließen und befolgen. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch im Verhältnis der Union zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Der erreichte 'acquis communautaire' muß konsolidiert werden, aber auch das Subsidiaritätsprinzip ist, in einem dynamischen Prozeß, weiter auszubauen. Tatsächlich wird durch das Subsidiaritätsprinzip eine größere

Effizienz erreicht; es ist demnach nicht nur ein Vorwand, um die Kompetenzen der Kommission auszuhöhlen und die Gemeinschaftspolitik zu renationalisieren.

Die Respektierung und Wahrung der kulturellen Eigenarten und der Sprachen sollte klar im Kapitel Kultur (Art. 128) des Vertrages

über die Europäische Union festgeschrieben und garantiert werden.

Eine klare und eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten fördert die Akzeptanz europäischer Entscheidungen durch verbesserte Transparenz. Die Kompetenz-Kompetenz verbleibt auf der Ebene der Mitgliedstaaten."

Eurochambres:

Der europäische Dachverband der Industrie- und Handelskammern (**Eurochambres**) legte Anfang Januar 1996 eine Denkschrift zur Regierungskonferenz '96 vor. Unter dem Titel "Businesses are Citizens of Europe" präsentiert sich Eurochambres als gewichtige Stimme von 31 Mitgliedsverbänden und 13 Millionen Unternehmen in Europa, die zu Transparenz und Öffentlichkeit des Reformprozesses beitragen will, wie im Vorwort des Präsidenten Robert de Vilder nachzulesen ist: "The EUROCHAMBRES Memorandum for the 1996 Intergovernmental Conference is noteworthy in every respect. For the first time in nearly forty years of existence, the European Association of Chambers of Commerce has taken a look at all Community policies in so far as these have any importance for or effect on the business world. EUROCHAMBRES is thus going far beyond the objective it set itself, namely to adopt a position only on 'Maastricht II' and to submit recommendations." Die Kammern hätten die Politiker beim Wort genommen, so heißt es weiter, und würden an der Debatte um eine künftige europäische Verfassung teilnehmen, weil die wirtschaftliche Prosperität die Grundlage für die europäische Intergration bildete. Zum Subsidiaritätsprinzip werden einleitend Überlegungen angestellt, die weiter unten fortgeführt und mit konkreten Empfehlungen abgeschlossen werden (S. 18-19):

"SUBSIDIARITY

The issues:

1. Despite the agreements reached at the Edinburgh Summit and the stated intention of the Commission to incorporate the principles of subsidiarity at various stages of

the decision-making process, Member States and the European institutions have often failed fully to conform with this principle. This may be due to the lack of clear definition.

2. Within a Union with an increasing membership it will be absolutely essential for

there to be no confusion about the competencies of differing levels of government administration, if the Union is to sustain a high degree of administrative and legal efficiency.

3. Within Member States there has been a strong decentralist tendency, which has given greater powers to local and regional administrations. Further widening of Union-level competence is at odds with the bottom-up approach, often based on partnership.

4. The institutions of the European Union should not be able to intervene without limits. Respect for the principle of subsidiarity is one of the main conditions of accepting and promoting continued European integration, which should involve all its citizens and businesses by delivering decision-making and policy implementation as close as possible to those who are affected.

Business Concerns:

5. At a national level it is important that the principle of subsidiarity is implemented both vertically and horizontally, with all operators within local and regional economies. In particular local and regional authorities should engage in constructive partnerships with Chambers of Commerce to assure efficiency, relevance and value for money.

6. The implementation of subsidiarity will not always militate in favour of actions which coincide with administrative boundaries. Collaborations on a multi-regional basis will often be appropriate to the economic reality

in several cross-border regions. European integration requires flexibility beyond the territorial boundaries of local and regional administrations.

Recommendations:

7. If the implementation of the principle of subsidiarity is to be a principal element of the European Union a number of conditions will need to be met:

a) in defining those areas where there should be European Union level intervention, the EU institutions must have regard to the divergent political and administrative structures within Member States, and their tendency towards decentralisation.

b) The principle of subsidiarity should, of course be applied to EU legislation, but also to secondary interventions, accompanying measures, European initiatives in general, support programmes, structural funds etc.

c) The Union should have no exclusive powers unless it can demonstrate that Union-level action is absolutely necessary, and the intensity of its proposal is minimal and proportional to the objective.

d) The Council of Ministers should determine the application of the principle of subsidiarity. Transparency and efficiency must be key criteria in defining the appropriate level of the determination of implementation of policy. The Commission must be prepared to change or to withdraw a proposal where such a determination is not reached."

Deutscher Gewerkschaftsbund:

In einem Aufsatz (in: WSI-Mitteilungen Nr. 12/92) stellt Klaus Schmitz, Leiter der Abteilung Strukturpolitik beim DGB-Bundesvorstand (Düsseldorf) unter der Überschrift "Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung" Anmerkungen zum Subsidiaritätsprinzip aus gewerkschaftlicher Sicht an; betont wird der "politische" Charakter des Prinzips, das nicht verabsolutiert werden dürfe und seine Schranken im Sozialstaats- und Solidaritätsprinzip haben müsse:

"[...] Das Subsidiaritätsprinzip hat ... nach dem 2. Weltkrieg eine inhaltliche Umdeutung erfahren. Von der katholischen Kirche wurde es nunmehr auch gegen den demokratischen Staat instrumentalisiert. Diese ideologische Auseinandersetzung führte insbesondere im Bereich der Schulen und der sozialen Dienste zu einer verhängnisvollen Polarisierung. Die derzeitige Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip sollte als Chnace gesehen werden, aus den alten Grabenkämpfen herauszukommen. Es muß aber unbedingt verhindert werden, daß die derzeitige Diskussion auf europäischer Ebene zu neuen Einseitigkeiten führt. [...] Das im neuen [EU-] Vertrag definierte Subsidiaritätsprinzip ist ... in seinem rechtlichen Aussagegehalt weitgehend unklar. Die Festlegung der Ziele der Maßnahmen und die Bewertung ihrer Wirksamkeit auf Ebene des Mitgliedstaates (von Portugal bis Dänemark) im Vergleich zu der auf Gemeinschaftsebene entziehen sich jeder juristischen Definition. Dieses im Vertrag definierte Subsidiaritätsprinzip kann deshalb nur als ein politisches Prinzip verstanden werden. Angesichts der sehr unterschiedlichen staatlichen und gesellschaftlichen Verfassungen der Mitgliedstaaten und ihrer unterschiedlichen staatlichen

Handlungskapazitäten kann das Verständnis vom Subsidiaritätsprinzip je nach nationalem Hintergrund auch nicht einheitlich sein. [...] Angesichts des politischen Charakters des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag zur Europäischen Union müssen die Gewerkschaften den Begriff politisch besetzen, sonst droht nämlich die Gefahr, daß das Subsidiaritätsprinzip als Knüppel gegen jegliche soziale Regelung auf europäischer Ebene mißbraucht wird. Auf keinen Fall darf die Festlegung von bürgerlichen und kollektiven Menschenrechten dem Subsidiaritätsprinzip unterliegen. Grundrechte wie die Unantastbarkeit der Würde des Menschen, die Nichtdiskriminierung von Menschen, die Vertragsfreiheit und das Streikrecht sollten europäischen Verfassungsrang erhalten. [...]

Die Diskussion um die Subsidiarität darf nicht nur das vertikale Verhältnis im staatlichen Bereich oder in den gesellschaftlichen Organisationen betreffen, sondern muß sich auch auf das horizontale Verhältnis von Staat (auf allen Ebenen - einschließlich der Europäischen Union) zu den gesellschaftlichen Gruppen (auf allen Ebenen) beziehen. Auch die Tarifautonomie ist ein Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips.

Im Zuge der Europäisierung der Debatte um das Subsidiaritätsprinzip müssen wir uns in Deutschland mit anderen Traditionen stärker auseinandersetzen. Hierzu gehört, daß in anderen Staaten der den Sozialpartnern überlassene Regelungsbereich (Kollektivverträge) oft größer ist als bei uns. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion um die im sozialpolitischen Protokoll des Maastrichter Vertrages vorgesehene Möglichkeit an Aktualität, daß die Sozialpartner auf europäischer

schon Ebene arbeitsrechtliche Vereinbarungen abschließen können, die dann vom Ministerrat für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Zu warnen ist aber vor der Verabsolutierung des Subsidiaritätsprinzips. Die Subsidiarität als ein politisches und gesellschaftliches Prinzip muß ihre Schranken im Sozialstaats- und im Solidaritätsprinzip finden und darf demokratische Entscheidungsprozesse nicht in Frage stellen."

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT):

Der DIHT legte im Juni 1995 sein 30seitiges Positionspapier "Perspektiven für Europa" vor, in dem er eigene Erwartungen an die EU-Regierungskonferenz 1996 mit der Begründung formulierte: "Die Debatte um 'Maastricht II' darf nicht einseitig als politische Debatte geführt werden. Denn die Wirtschaft ist direkt von einer EU-Reform betroffen. Langwierige Rechtsetzung und ineffektive Verfahren erzeugen einen Zustand der Rechtsunsicherheit, der Investitionen und unternehmerische Entscheidungen beeinträchtigt. Politische Entscheidungen auf europäischer Ebene beeinflussen zunehmend den wirtschaftlichen Aktionsrahmen von Unternehmen. Der DIHT als Vertretung von drei Millionen deutschen Unternehmen beteiligt sich deshalb aktiv an der Diskussion über 'Maastricht II', um wirksame Verbesserungen für die deutsche Wirtschaft zu erzielen" (so das Vorwort). Ein eigenes Kapitel (1.3) setzt sich mit dem "Grundsatz der Subsidiarität als Ordnungsprinzip in der EU" auseinander; die korrekte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips fördere den Pluralismus und wird deshalb nachdrücklich unterstützt:

"Nach Meinung der deutschen Wirtschaft sollte der Grundsatz der Subsidiarität das maßgebliche Ordnungsprinzip der Europäischen Union sein. Die Mitgliedstaaten der EU bestehen aus pluralistischen Gesellschaften in einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Grundordnung. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Ordnungsgrundsatz, der

der Bewahrung und Förderung dieses bewährten Pluralismus dient. Dieses Prinzip darf nicht mißbraucht werden, um notwendige Integration zu verhindern.

Das Subsidiaritätsprinzip gilt in Europa sowohl für die Beziehung zwischen supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene als auch für die Zuweisung und Ausübung von

Kompetenzen und das Ausmaß der zu treffenden Maßnahmen.

Mit Art. 3 b EGV ist das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich verankert worden. Die praktische Umsetzung dieses Prinzips stößt allerdings noch auf erhebliche Schwierigkeiten.

Die deutsche Wirtschaft begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der EU mehr Geltung zu verschaffen. Besonders wichtig ist die strikte Anwendung und Konkretisierung dieses Grundsatzes in der laufenden Rechtsetzung der EU. Zur Verwirklichung dieser Ziele könnte ein Dialog zwischen EP und den mitgliedstaatlichen Parlamenten institutionalisiert werden. [...]

Im Sinne des Subsidiaritätsgebotes ist eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten notwendig. Unklare oder sich überlappende Kompetenzen führen unweigerlich zu Streitigkeiten der unterschiedlichen Ebenen.

Um überhaupt klare Entscheidungsverfahren, die für demokratisch legitimes Handeln erforderlich sind, durchführen zu können, muß bekannt sein, welche Ermächtigungsrahmen überhaupt bestehen. Weder demokra-

tisches Handeln noch dessen gerichtliche Kontrolle sind ohne klare Rechtsgrundlagen denkbar. Bislang sind die hauptsächlich verbliebenen Vorschriften des alten EWG-Vertrages als dynamische Handlungskonzepte ausgelegt, nicht als klare Kompetenzzuweisung. Die Ziele des Binnenmarktes sind mit Erreichen von '1992' nun aber weitgehend realisiert, so daß wir jetzt eine gesetzlich definierte Aufgabenteilung in der Weise bräuchten, wie sie auch zwischen Bundesgesetzgebung und solcher, bei der die Länder Mitwirkungsrechte haben, erfolgt ist. Wünschenswert wäre daher eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union. Dabei könnte der weit interpretierbare Zielkatalog des Art. 3 EGV in einen Kompetenz- bzw. Aufgabekatalog der EU geändert werden, der jeweils auf die konkreteren Befugnisnormen des Vertrages verweist.

Wenn klare Ermächtigungsgrundlagen vorliegen, werden diese auch entsprechend justitiabel; dies wäre sowohl zum Schutz der betroffenen Bürger als auch der Wirtschaft. Damit würde auch dem bekannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts genügt, das gerade diesen Bereich gerügt und klargestellt hat, daß der Gemeinschaft keine 'Kompetenz-Kompetenz' zukäme."

Im März 1993 hat der DIHT ein Papier erarbeitet, in dem auf 14 Seiten Anmerkungen und Vorschläge zum Thema "Subsidiarität in der EG" (so der Titel) gemacht wurden:

"I. Grundsätzliche Anmerkungen zur Anwendung von Art. 3 b EGV:

Grundsätzlich soll die Gemeinschaft auch im Bereich ihrer 'ausschließlichen' Zuständigkeit gemäß Römischer Verträge nur dann tätig werden, wenn eine Maßnahme für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unerlässlich ist. Besteht keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, so müssen in jedem Einzelfalle geplanten wirtschaftlichen Handelns künftig zwei Fragen beantwortet werden: -Ist ein gemeinschaftliches Handeln zwingend notwendig (Frage nach dem Handlungsbedarf)?

-Mit welcher Intensität soll die Gemeinschaft tätig werden (Frage nach den Handlungsinstrumenten)?

zur Notwendigkeit: Grundsätzlich ist nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu verfahren. Nur wirklich gravierende, durch Rechtsstatsachenforschung belegte Störungen für den Waren- und Dienstleistungsverkehr rechtfertigen Harmonisierungsmaßnahmen seitens der EG. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang ein systematischer Überblick über das bestehende EG-Recht (Steuer-, Gesellschafts-, Zivil-, öffentliches), um

Regelungslücken eindeutig identifizieren zu können. Ferner sollte die Zusammenarbeit innerhalb der Kommission verbessert werden, um Doppelregelungen zu vermeiden.

zur Intensität: Alle Beteiligten müssen die 'Verhältnismäßigkeit der Mittel' in bezug auf das gesetzte Ziel beachten. Konkret kann dies eine Verminderung der Regelungsdichte in folgenden Formen bewirken: -gegenseitige Anerkennung statt Harmonisierung, -stärkerer Rückgriff auf Empfehlungen (statt Richtlinien) oder einfache Zielvorgaben, -Rahmenrichtlinien statt detaillierte Regelungen, -Richtlinien statt Verordnungen.

Weitere Forderungen:

-Verbesserung des Einblicks in die Entscheidungswege innerhalb der Kommission sowie zwischen den Organen der Gemeinschaft, -zeitliche Befristung neuer Vorschriften, -verstärkte Prüfung und ausführlichere Darlegung von Auswirkungen gemeinschaftlicher Maßnahmen auf (kleine und mittlere) Unternehmen, -Festschreibung einer rechtzeitigen Beteiligung der Verbände bei der Rechtsetzung, z.B. in Form von Anhörungen und schriftlichen Stellungnahmen (gemäß Sutherland-Bericht).

Bundesverband der Deutschen Industrie und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände:

In einer gemeinsamen Stellungnahme von BDI und BDA wurden im Mai 1995 "Erste Überlegungen zur Regierungskonferenz 1996" (so der Titel) vorgelegt, die eine "Positionsbestimmung zu einigen grundsätzlichen Fragen" beinhaltet und unter der Überschrift "EU-Politik stärker an Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ausrichten" Vorschläge unterbreitet, wie dem Subsidiaritätsprinzip zu größerem Einfluß zu verhelfen sei:

"Die Weiterentwicklung der Europäischen Union sollte sich nach Auffassung der Wirtschaft stärker am Subsidiaritätsprinzip orientieren. Bisher wurde dieses Prinzip, das in Art. 3 b des EU-Vertrages niedergelegt ist, allerdings noch nicht ausreichend realisiert. Es hat auf die europäische Rechtsetzung bisher keinen nennenswerten Einfluß ausgeübt, zumal die EU-Kommission für die Gemeinschaft die ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis für alle Gegenstände beansprucht, die sie für die Verwirklichung des Binnenmarktes als notwendig erachtet.

Gleichwohl rät die Wirtschaft von Änderungen ab. Zum einen fehlt noch jegliche rechtliche Interpretation des Subsidiaritätsprinzips durch den Europäischen Gerichtshof, zum anderen kommt es - welcher Wortlaut auch immer gewählt würde - auf den politischen Willen der Gemeinschaft an, sich Beschränkungen in der Ausübung ihrer Zuständigkei-

ten aufzuerlegen. Deshalb ist es besser, weiterhin auf die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane einzuwirken, damit es zu einer Verständigung über die Handhabung des Subsidiaritätsprinzips und des ebenso wichtigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Artikel 3, Abs. 3) kommt (Katalog von Kriterien und Prüfungsfragen). Dabei muß jedoch sichergestellt sein, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht zu einer Schwächung des Binnenmarktes oder einer Renationalisierung von Gemeinschaftspolitikern führt.

Eine Auflistung von Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im EU-Vertrag löste das Problem nicht. Man käme dabei ohne einen Bereich konkurrierender Zuständigkeiten nicht aus und stünde dann erneut vor der Frage, wie dieses Konkurrenzverhältnis zu ordnen wäre."

In einer Studie des "Centre for Finnish Business and Policy Studies" (EVA) vom Januar 1995, einem Institut, das alle Sektoren der finnischen Wirtschaft vertritt, werden unter der Überschrift "Subsidiarity to the rescue?" Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip gemacht, in der die Nähe zu deutschen Positionen deutlich wird:

"The originally Latin concept of subsidiarity has been translated into other languages as the closeness principle, meaning that decisions must be taken at the lowest possible level, as closely as possible to those affected. The concept has, however, also been translated as the principle of secondariness, with the meaning that the EU's authority is only secondary to the one exerted by the member states. The EU will only deal with matters that cannot be adequately taken care of at a lower level. [...] The application of the subsidiarity principle is especially favoured for curbing the bureaucracy and the flow of directives, but, if the purpose is to leave more room at the European level for

major common issues like the management of common foreign and security policy, then the support becomes wavering. It is very misleading to talk about bureaucracy and federalism under the same concept. [...] The EU has been formed into a centralized, and Brussels-centred, entity because most of the member states have a centralized government. Germany, herself a federation, has emphasised federalism because federalism is perceived as a dispersal of power to the lower levels. Therefore, the principle of subsidiarity must be put into practice as well. This kind of vision also suits Finland."

*Unter der Überschrift "A Business Point of View Is Desperately Needed" stellt die **Vereinigung der Finnischen Industrie und der Arbeitgeber** Forderungen an die 1996er Regierungskonferenz. Dazu zählen u.a. eine klare definierte Kompetenzverteilung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip :*

"Companies operating in Europe should spell out, in Member States and on European fora, their own objectives for the future European Union. They should not be carried away with approaches, be they national, political or constitutional, not directly relevant to their basic needs. What kind of European Union companies really need is easy to establish: it is an European Union with:

- a completed, effectively implemented and monitored Single European market,
- Economic and Monetary Union according to the Maastricht Treaty,
- European competitiveness as an overriding

priority alongside other key objectives like economic and social cohesion,

-clearly defined competences respecting subsidiarity combined with effective decision-making systems for an even larger Union and capable of protecting its legitimate interest,

-the understanding and support of its citizens. [...] Coming from a new Member State of the European Union the Confederation of Finnish Industry and Employers (TT) has recent experience of how demanding a task it is in today's economic and political situation to sell the European message to the ordinary citizen."

Die "Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe" (UNICE), die 1959 gegründete Vereinigung der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände, hat im Juli 1995 ein vorläufiges Diskussionspapier zur Regierungskonferenz vorgelegt. Eingangs wird dazu aufgerufen, die Fehler, die 1991 bei den Maastricht-Verhandlungen gemacht worden seien, zu vermeiden: "This time, all interested parties - the EU institutions, national authorities, business associations and many others, should be informed and consulted. [...] There must be a regular flow of information, phrased in layman's language, to the public and the media." Unter Punkt 7 formuliert UNICE eigene Vorstellungen zum Subsidiaritätsprinzip, das etwa nicht dazu mißbraucht werden dürfe, notwendige Fortschritte zur Vollendung des Binnenmarktes zu verhindern:

"Business requires that the principles of subsidiarity and proportionality (Article 3B) should be more strictly and systematically respected. All proposals for action at EU level should be accompanied by a detailed justification, explaining why action at EU level is considered appropriate. It must be possible to challenge EU legislative

proposals on subsidiarity grounds before the European Court of Justice.

Nevertheless, UNICE is clearly opposed to use being made of subsidiarity as a pretext to hinder necessary progress towards completion of the Single Market, or achievement of other agreed EU objectives."

3.4 Nationale und regionale Parlamente:

Die *Delegation der französischen Nationalversammlung für die Europäische Union* hat in einem Bericht ("Rapport d'information") zur XIII. COSAC-Veranstaltung, die am 08. November 1995 in Madrid stattfand, eine Übersicht über die Einschätzung des Subsidiaritätsprinzips von Seiten verschiedener nationaler Parlamente erstellt (vgl. Maurice Ligot / Nicole Catala / Patrick Hoguet: *Les Parlements nationaux, acteurs de l'Union européenne. Rapport d'information, n° 2366, déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne*). Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen ausgearbeitet, der sämtliche Aspekte, die im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip diskutiert werden, thematisiert. Wir zitieren die in diesem Informationsbericht in einer Tabelle dargestellten Antworten des belgischen Senats, der belgischen Abgeordnetenkammer, der Abgeordnetenkammer in Luxemburg und des britischen Unterhauses nach einer eigenen Übersetzung (ich danke Marie-Emmanuelle Keßler für ihre Hilfe):

Der Fragebogen umfaßt insgesamt neun Fragen, die hier nur paraphrasierend wiedergegeben werden:

1. Ist das Subsidiaritätsprinzip ein justiziables Prinzip oder ein eher allgemeines Konzept für die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union?
2. Soll eine neue Definition des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag objektive Kriterien einführen, um eine Kontrolle der Einhaltung der Subsidiarität zu erleichtern? Wenn ja, wie könnten diese Kriterien lauten?
3. Sollen in einem künftigen Vertrag die Kompetenzen zwischen Union und den Mitgliedstaaten mit Hilfe des Prinzips aufgeführt werden?
4. Soll das Subsidiaritätsprinzip, wie es im Vertrag formuliert wurde, auf alle Kompetenzbereiche der Union übertragen werden - inklusive der "ausschließlichen" Kompetenzen der Union? Soll der erste Teil der Formulierung in Artikel 3 b Absatz 2 des Vertrages gestrichen werden, um den Bereich der Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip auf diese Kompetenzen auszudehnen?
5. Ist die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch den Europäischen Gerichtshof ausreichend?
6. Ist die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von 1993 ausreichend oder sind andere Vereinbarungen und Verfahren notwendig, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu garantieren?

7. Soll verstärkt auf das Instrument der Richtlinie zurückgegriffen werden, weil diese im Sinne einer Rahmengesetzgebung Freiräume läßt und damit "subsidiarischer" ist? Ausgehend von dieser Annahme: Wie läßt sich eine solche Praxis festschreiben? Würde eine Normenhierarchie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips besser garantieren?
8. Ist die Einbeziehung des Ausschusses der Regionen, der selber über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips konsultiert zu werden wünscht, zweckmäßig - auch in Fällen, in denen das Subsidiaritätsprinzip die Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten betrifft?
9. Ist die Schaffung eines parlamentarischen Organs mit begrenzten Befugnissen, das repräsentativ für die nationalen Parlamente wäre (sich etwa aus einer bestimmten Anzahl von Parlamentariern zusammensetzte) und die Aufgabe hätte, Gemeinschaftsmaßnahmen auf ihre Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hin zu kontrollieren, wünschenswert? Könnte ein solches Organ im Rahmen des dritten Pfeilers der Union (Justiz und Inneres) und sogar im zweiten Pfeiler (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) konsultativ tätig sein?

Wir zitieren im folgenden die Antworten auf diese Fragen, wie sie in der tabellarischen Übersicht des oben zitierten Informationsberichts der französischen Nationalversammlung aufgelistet sind.

Belgien - Senat:

1. Frage nach der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips:
 - allgemeines Konzept, das eine Beurteilung über die Kompetenzverteilung ermöglicht;
 - gegen eine übermäßige Formalisierung des Subsidiaritätsprinzips, für ein Maximum an Flexibilität desselben.
2. Frage nach der Möglichkeit einer objektiven Kontrolle:
 - augenblickliche Kontrolle ausreichend;
 - am wichtigsten ist der politische Wille, die Entscheidungen den Bürgern näherzubringen.
3. Frage nach der Aufnahme eines Kompetenzkataloges:
 - faktisch existiert eine solche Kompetenzverteilung, aber "dauernde Spannungen" zwischen den Institutionen.
4. Frage nach dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips:
 - gegen eine Ausweitung des Bereichs, für die Beibehaltung des aktuellen.

5. *Frage nach der Kontrolle durch den EuGH:*
 - Notwendigkeit einer differenzierten Kontrolle, die zwischen Stellungnahme und Rechtsprechung durch einen in stärkerem Maße "politischen" Ausschuß unterscheidet.
6. *Frage nach der Interinstitutionellen Vereinbarung:*
 - Vereinbarung bis jetzt zufriedenstellend (die Zeit arbeiten lassen).
7. *Frage nach Richtlinien und Normenhierarchie:*
 - deutliche Kritik an der Praxis von übertrieben detaillierten Richtlinien; für eine Rückkehr zu "wirklichen" Richtlinien.
8. *Frage nach der Mitwirkung des Ausschusses der Regionen:*
 - gegen eine Mitwirkung des AdR, die Probleme schaffen kann und angesichts der Heterogenität der Mitglieder im AdR wenig wünschenswert.
9. *Frage nach der Kontrolle durch ein Organ, in dem die nationalen Parlamente repräsentiert sind:*
 - gegen ein solches Organ im Bereich des ersten Pfeilers (Gefahr der Renationalisierung und Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses);
 - für ein solches Organ im Bereich des 2. und 3. Pfeilers.

Belgien - Abgeordnetenkommission:

1. *Frage nach der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips:*
 - politisches Prinzip, aber auch - aufgrund seiner Verankerung im Vertrag - eine zwingende Rechtsnorm.
2. *Frage nach der Möglichkeit einer objektiven Kontrolle:*
 - Unsicherheit über die Bedeutung führt zu Konflikten bei der Interpretation; für objektive Kriterien, die aber nicht zu einer zu restriktiven Liste führen dürfen.
3. *Frage nach der Aufnahme eines Kompetenzkataloges:*
 - für eine Auflistung der Kompetenzen, wenn sie aufgeteilt werden, aber Schwierigkeiten bei der Ausübung (Inhalt und Entwicklungsstand der europäischen Integration sind dem Wandel unterworfen)
4. *Frage nach dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips:*
 - gegen eine Ausweitung, aber für die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Bereich der ausschließlichen Kompetenzen.

5. *Frage nach der Kontrolle durch den EuGH:*
 - für das Recht auf Anrufung *a posteriori* durch die nationalen Parlamente;
 - der EuGH ist faktisch ein Verfassungsgericht geworden.
6. *Frage nach der Interinstitutionellen Vereinbarung:*
 - Zweifel an der Fähigkeit der Organe zur Selbstdisziplinierung, jedoch kein Alternativvorschlag zur Vereinbarung.
7. *Frage nach Richtlinien und Normenhierarchie:*
 - Kritik an den Richtlinien, weil es versteckte Reglementierungen seien; für eine Normenhierarchie;
 - Vertrauen in die neue Haltung der Kommission (bessere Rechtfertigung ihrer Eingriffe).
8. *Frage nach der Mitwirkung des Ausschusses der Regionen:*
 - Eingreifen des AdR nicht angebracht (lediglich die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sind betroffen; Gefahr der unangemessenen und mißbräuchlichen Interpretation durch den AdR).
9. *Frage nach der Kontrolle durch ein Organ, in dem die nationalen Parlamente repräsentiert sind:*
 - gegen eine systematische und *a priori* erfolgende Untersuchung dieser Art.

Luxemburg - Abgeordnetenkommission:

1. *Frage nach der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips:*
 - allgemeines Konzept, Formulierung zu vage;
 - für eine politische Vereinbarung über grundsätzliche Kriterien des Subsidiaritätsprinzips.
2. *Frage nach der Möglichkeit einer objektiven Kontrolle:*
 - für die Aufnahme objektiver Kriterien, die eine Bewertung der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz des Gemeinschaftshandelns ermöglichen
3. *Frage nach der Aufnahme eines Kompetenzkataloges:*
 - Kompetenzkatalog nur für den zweiten und dritten Pfeiler zweckdienlich.
4. *Frage nach dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips:*
 - gegen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die ausschließlichen Kompetenzen.

5. *Frage nach der Kontrolle durch den EuGH:*
 - gegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit ohne europäische Verfassung;
 - Kontrolle durch den EuGH ungenügend, da das Prinzip im Augenblick zu vage ist.
6. *Frage nach der Interinstitutionellen Vereinbarung:*
 - externe Kontrolle, die die Rolle der nationalen Parlamente anerkennt, notwendig;
 - Zweifel an der Selbstdisziplin der Organe.
7. *Frage nach Richtlinien und Normenhierarchie:*
 - für eine Beschränkung des Rückgriffs auf Verordnungen und Rückkehr zu Rahmenrichtlinien;
 - für eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit der Wahl der legislativen Instrumente durch die nationalen Parlamente (Erlaß nach der ersten Lesung).
8. *Frage nach der Mitwirkung des Ausschusses der Regionen:*
 - gegen ein Eingreifen des AdR
9. *Frage nach der Kontrolle durch ein Organ, in dem die nationalen Parlamente repräsentiert sind:*
 - für ein solches Organ, Nutzbarmachung der COSAC (franz. Abk. für "Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires": Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente)
 - für eine beratende Rolle dieses Organs im Rahmen des zweiten und dritten Pfeilers.

Großbritannien - Unterhaus (Select Committee on European Legislation):

1. *Frage nach der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips:*
 - Gefahr, daß der EuGH den Organen einen Handlungsspielraum zur Bewertung des Subsidiaritätsprinzips überläßt;
 - pragmatische Annäherung der Kommission bei der Anwendung des Prinzips.
2. *Frage nach der Möglichkeit einer objektiven Kontrolle:*
 - die beim Europäischen Rat von Edinburgh gegebenen Orientierungen sind nützlich;
 - Zweifel, ob präzisere Kriterien von Vorteil sind, da Flexibilität notwendig ist.
3. *Frage nach der Aufnahme eines Kompetenzkataloges:*
(keine Stellungnahme zu dieser Frage)

4. *Frage nach dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips:*
 - Begriff der "ausschließlichen Kompetenzen" muß angesichts der Rechtsprechung des EuGH als mehrdeutig verstanden werden; Interesse an einer Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips, indem den Begriffen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit größere Bedeutung beigemessen wird.
5. *Frage nach der Kontrolle durch den EuGH:*
(keine Stellungnahme zu dieser Frage)
6. *Frage nach der Interinstitutionellen Vereinbarung:*
 - die beim Europäischen Rat von Edinburgh gegebenen Orientierungen sind nützlich, sie könnten in einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung übernommen werden.
7. *Frage nach Richtlinien und Normenhierarchie:*
(keine Stellungnahme zu dieser Frage)
8. *Frage nach der Mitwirkung des Ausschusses der Regionen:*
(keine Stellungnahme zu dieser Frage)

Auf der 75. **Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente** vom 08. bis 11. Mai 1995 wurde eine Entschließung zur Regierungskonferenz '96 vorgelegt, die Fortschritte hin zu einer stärker föderalen Ausrichtung der Gemeinschaft anmahnt und dem Subsidiaritätsprinzip dabei eine zentrale Rolle zumißt:

"I. Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzverteilung:

1. Subsidiaritätsprinzip:

Eines der herausragenden Reformziele hat die klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu sein. Das Subsidiaritätsprinzip muß dabei Maßstab sowohl für die Kompetenzverteilung wie für die Ausübung konkurrierender Kompetenzen sein. Nach diesem Prinzip sollen Aufgaben nur dann einer größeren Gemeinschaft übertragen

werden, wenn sie die Kräfte und Möglichkeiten der jeweils kleineren Gemeinschaft überfordern.

a) Wegfall der Klausel 'Bessere Erledigung durch die Gemeinschaft':

Die Subsidiaritätsformel, die durch den Maastrichter Vertrag in Artikel 3 b EG-Vertrag eingefügt wurde, ist zu verbessern. Nach jetzigem Text 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 Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. In der Praxis hat sich seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages gezeigt, daß die sogenannte *Besser-Klausel* regelmäßig unter Verwendung formelhafter Wendungen zur Annahme einer Kompetenz der Gemeinschaft herangezogen wird und die Prüfung der ersten Voraussetzung vernachlässigt wird. Durch eine Streichung der 'Besser-Klausel' werden deshalb die Gemeinschaftsorgane zu einer strengeren Prüfung gezwungen, ob sie nach dem Subsidiaritätsprinzip zum Tätigwerden befugt sind.

Sofern divergierende Regelungen in den Mitgliedstaaten ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich machen, sollte die Gemeinschaft verpflichtet sein, sich an dem Standard des Mitgliedstaats zu orientieren, der den Interessen der Verbraucher am meisten Rechnung trägt.

b) Subsidiaritätsprinzip als Leitlinie für Kompetenzbegründungen:

Das Subsidiaritätsprinzip muß neben seiner Geltung im Bereich der Kompetenzausübung als Leitlinie für neue (vertragliche) Kompetenzbegründungen und für eine Überprüfung und gegebenenfalls Neuverteilung bestehender Kompetenzen herangezogen werden. Nur wenn sich ergibt, daß auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der darunterliegenden Ebene der Länder und Regionen eine Aufgabe nicht erledigt werden kann, darf sie bei der ausstehenden Vertragsrevision als Kompetenz der Gemeinschaft übertragen werden. [...]

2. Klare Abgrenzung der Kompetenzen:

a) Kompetenzkatalog:

Die Regierungskonferenz 1996 muß zu einer besseren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und Mitgliedstaaten führen. Während bislang die Gemeinschaft oft lediglich aufgrund von vertraglichen Zielsetzungen im EG-Vertrag tätig wird, sollte künftig anstelle des weitgefaßten Zielkatalogs des Artikels 3 EG-Vertrag ein sachgebietsbezogener positiver Kompetenzkatalog aufgestellt werden. In diesem Katalog sollte eine eindeutige Unterscheidung in ausschließliche und nicht ausschließliche Zuständigkeiten vorgenommen werden. Dabei ist darauf zu achten, daß für die Zuständigkeitsbeschreibung keine generalklauselartigen Begriffe verwendet werden. Die Relevanz dieser Forderung zeigt sich am Beispiel des Binnenmarkts, der nach Auffassung der Europäischen Kommission in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und in der bisherigen Praxis zu Überschreitungen der Kompetenzen in nichtwirtschaftliche Bereiche geführt hat. Als Beispiel für eine Kompetenzaufzählung können Kompetenzkataloge herangezogen werden, wie sie in Bundestaaten mit genauer Auflistung der ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten üblich sind.

b) Rückverlagerung von Kompetenzen:

Ein wichtiges Reformziel der Regierungskonferenz sollte ferner die Überprüfung der jetzigen Zuständigkeiten der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft sein. Sollte sich bei dieser Prüfung ergeben, daß Aufgaben nicht auf der europäischen Ebene erledigt

werden müssen, sind sie an die Mitgliedstaaten zurückzugeben und gegebenenfalls nach der innerstaatlichen Ordnung den Ländern und Regionen wieder zu überlassen. Überhaupt sollte Leitlinie für den Kompetenzkatalog sein, daß sich die Union künftig auf die europäischen Kernaufgaben beschränkt. Nur so kann sie entscheidungs- und handlungsfähig bleiben.

c) Streichung der Generalklausel des Artikels 235 EG-Vertrag:

Mit einem Kompetenzkatalog, der das Handeln der Gemeinschaft in rechtsstaatlich einwandfreier Weise berechenbar machen soll, sind weite Generalklauseln nicht zu vereinbaren. Die Generalklausel des Artikel 235 EG-Vertrag, gegen dessen Handhabung auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil erhebliche Bedenken geäußert hat, muß deshalb gestrichen werden.

3. Prinzip der Unionstreue:

Bei der Kompetenzausübung hat die Gemeinschaft künftig – ähnlich dem föderalen Prinzip der Bundestreue – das Prinzip der Unionsstreue zu beachten. Ergänzt werden insoweit Artikel 5 des EG-Vertrags, der bisher nur in eine Richtung wirkt, weil er lediglich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinschaftsfreundliches Verhalten verpflichtet. Um für beide Seiten verbindlich zu wirken, müssen

Union und Mitgliedstaaten gegenseitig zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet werden. Auch muß künftig vertraglich festgelegt werden, daß die Union auf den föderalen Aufbau von Mitgliedstaaten Rücksicht nimmt.

4. Klagerecht der Länder und Regionen:

Länder und Regionen müssen die Möglichkeit erhalten, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Kompetenzkatalogs gerichtlich überprüfen zu lassen. Deshalb ist ihnen ein eigenes Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof einzuräumen. Mit der Klage müssen sie geltend machen können, daß europäische Organe ihre Zuständigkeiten überschreiten und dadurch Länder bzw. Regionen in deren Rechten verletzen. Ein solches Klagerecht stellt ein wichtiges Element zur Stärkung von Subsidiarität und Bürgernähe dar und wirkt jeder Form von Zentralismus entgegen.

II. Fortentwicklung des Ausschusses der Regionen:

[...] 4. Klagerecht des Ausschusses der Regionen:

Zum wirksamen Schutz seiner Mitwirkungsrechte muß der Ausschuß der Regionen ein Klagerecht vor dem EuGH erhalten, auch wegen möglicher Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips."

Monsieur Jacques Genton hat im Namen der **Delegation des Französischen Senats für die Europäische Union** einen Bericht erstellt, der die Bedeutung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in der Europäischen Union untersucht (Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'Union européenne, n° 339, 1994-1995). Der Bericht untersucht auch die Bedeutung, die dem Subsidiaritätsprinzip zukommt: es sei ein zentrales Element bei der Legitimation supranationaler Politik, und seine Umsetzung wird angesichts einer anstehenden Erweiterung der Union auf 25 Mitglieder (oder mehr) empfohlen, weil sich so die Gemeinschaft auf zentrale Bereiche konzentrieren könne und ihre Effektivität bewahren werde. Zudem werden auch Überlegungen angestellt, wie die Parlamente der Mitgliedstaaten in die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eingebunden werden können:

"Le contrôle du respect du principe de subsidiarité et le contrôle des accords interinstitutionnels:

- Le respect du principe de subsidiarité est un élément essentiel de la légitimité des interventions communautaires. Il est en outre une nécessité dans la perspective de l'élargissement: une Union de plus de vingt-cinq membres d'une grande diversité devra être capable de se concentrer sur ses compétences essentielles si elle veut préserver son efficacité.

Seulement, comme la Délégation l'a déjà constaté à plusieurs reprises, aucune des institutions de l'Union, pour des raisons différentes, n'est véritablement intéressée au respect du principe de subsidiarité. Il paraît

donc nécessaire qu'un réel 'contre-pouvoir' soit mis en place pour que ces institutions soient incitées à prendre pleinement en compte ce principe.

Une solution possible pourrait être de permettre à chaque Assemblée parlementaire de soulever une 'exception de subsidiarité' devant une instance chargée de veiller au respect de ce principe et qui serait désignée par les présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres.

Une autre éventualité serait de permettre que la Cour de Justice puisse être saisie conjointement par au moins deux Assemblées parlementaires d'au moins deux Etats membres, au sujet de conformité d'un texte au principe de subsidiarité".

Unter der Verantwortung von Nicole Catala und Nicole Ameline hat die **Delegation der Französischen Nationalversammlung für die Europäische Union** einen Informationsbericht vorgelegt, der im Vorfeld der Regierungskonferenz '96 die Perspektiven einer institutionellen Reform der Europäischen Union untersucht. In diesem Zusammenhang werden auch die bisherigen Erfahrungen mit dem Subsidiaritätsprinzip analysiert. Der Grundsatz der Subsidiarität sei, so wie er im Vertrag verankert ist, ungenau, mehrdeutig und deshalb nicht anwendbar:

"2. Le principe de subsidiarité reste une notion ambiguë et non-opératoire.

Le seul fait que le principe de subsidiarité soulève, depuis son énonciation, de constantes et profondes controverses quant à sa définition, démontre, s'il en était besoin, son caractère imprécis. Pourtant, nul ne contestera la nécessité d'un tel principe dont toutes les institutions communautaires, lors des négociations de l'Union européenne, avaient salué la reconnaissance. Il était en effet nécessaire d'instaurer, enfin, une règle de répartition des compétences dévolues à l'Union et de modération de son interventionnisme.

Mais tel qu'il a été énoncé, le principe apparaît à vos Rapporteurs trop ambigu et

non opérationnel. Les critères établis par l'article 3-B du Traité sont de fait subjectifs ou trop généraux pour être efficacement appliqués. [...]

En outre, il paraîtrait préférable de répartir les compétences entre l'Union et ses Etats membres, de telle sorte que la compétence de principe appartienne aux Etats membres, et que les compétences des institutions communes soient limitativement énumérées. Bien que la construction européenne soit totalement atypique et que le débat sur sa nature fédérale ou confédérale soit obscur, il semblerait qu'un tel schéma de répartition des compétences permettrait la mise en oeuvre claire et efficace d'un véritable principe de subsidiarité."

Im Rahmen seiner Sitzung vom 24. Mai 1995 wurden vom **Senat der Italienischen Republik** zwei Resolutionen zur Regierungskonferenz 1996 verabschiedet, die unter Punkt 12 die Überwindung des "Demokratiedefizits" der Gemeinschaft u.a. durch eine klarere und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, das den Regionen einen bestimmten Kompetenzbereich zugesteht, vorschlagen:

"12. il superamento del deficit democratico registrato in questi anni attraverso: una più chiara e conseguente applicazione del

principio di 'sussidiarietà', riconoscendo uno specifico ambito di competenze alle regioni [...]"

Die zweite Resolution des Senats geht ausführlicher auf das Subsidiaritätsprinzip ein, vor allem unter dem Aspekt der Legitimation und Bürgernähe:

"Considerato, [...]

a promuovere le modifiche necessarie affinché l'Unione sia percepita sempre più dal cittadino come un suo fondamentale punto di riferimento capace di scandire l'esistenza quotidiana con le sue regole e salvaguardie

pur nella salvaguardia del principio di sussidiarietà e di accrescerne e tutelarne i diritti in nome di una sempre più visibile cittadinanza europea anche nei settori che toccano la sicurezza e la libertà di movimento [...]"

Auf der Konferenz der Präsidenten und Präsidentinnen der Landesparlamente der Republik Österreich wurde im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 am 23. Oktober 1995 folgender Beschluß gefaßt, der sich u.a. mit dem Subsidiaritätsprinzip und seiner Anwendung befaßte:

"- Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als Maßstab sowohl für die Kompetenzverteilung wie für die Ausübung konkurrierender Kompetenzen;

- Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten durch einen Kompetenzkatalog;

- Anerkennung des Prinzips der Unionstreue auch gegenüber den Ländern und Regionen;

- Fortentwicklung und Stärkung der Rechte des Ausschusses der Regionen;

- Klagerecht der Länder und Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Kompetenzkatalogs."

Der Ausschuß für Europaangelegenheiten des Parlaments der Portugiesischen Republik hat im Februar 1995 einen Bericht vorgelegt, der die "Überprüfung des Vertrags über die Europäische Union im Rahmen der Regierungskonferenz 1996" (so der Titel) parlamentarisch begleitet. In diesem Bericht, von dem eine deutsche Übersetzung vorliegt, wird im ersten Kapitel ("Effizienz und Legitimität") der Grundsatz der Subsidiarität ausführlich behandelt. Der Bericht betont den politischen Charakter des Subsidiaritätsprinzips und beurteilt eine gerichtliche Überprüfung der Subsidiarität etwa durch den EuGH skeptisch, zumal das Gericht in Luxemburg in der Vergangenheit eher im Zweifel für ein Voranschreiten der Integration eingetreten sein, so daß manche Erwartungen an das Subsidiaritätsprinzip wohl enttäuscht würden; die nationalen Parlamente dagegen werden als die besser geeigneten Kontrollorgane genannt, da sie außerhalb der Gemeinschaft operierten und ihre Legitimität außer Zweifel stünde:

"[...] Das Subsidiaritätskonzept behandelt nicht nur die Frage des Gleichgewichts zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Es betrifft ebenso - Artikel A des Vertrags - die Rolle des Bürgers und der Gesellschaft gegenüber dem Staat. So gesehen könnte dieses Konzept zur Stabilisierung dieser von einer permanenten Dynamik gekennzeichneten Gleichgewichtsbeziehungen die-

nen. Es könnte sogar ein erster Ansatz für eine Klärung der Beziehungen in einer Gemeinschaft sein, für die sich nur schwer theoretische Modelle als Definitionshilfen finden lassen. Seine Allgegenwart im aktuellen politischen Wortschatz spiegelt die neue Herausforderung wider, vor der sich die nationale Souveränität im globalen Kontext gestellt sieht.

Die Behauptung, die Entscheidungen müßten so bürgernah wie möglich getroffen werden, bezieht sich nicht nur auf die räumliche Anwendungsebene - Union, Staat, Region usw. -, sondern auch auf die funktionelle Ebene wie Unternehmen, Verbände und Vereine sowie die Bürger selber.

Die Ursprünge des Subsidiaritätsprinzips reichen so weit zurück wie der Gesellschaftsgedanke selbst, die damit verbundenen Wertvorstellungen entspringen den Konzepten der Demokratie, des Pluralismus und des Schutzes des einzelnen Bürgers vor Machtmißbrauch. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß ausschließliche Zuständigkeiten immer eine Ausnahme sind, die Regel jedoch die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Entscheidungsebenen ist. [...]

In der katholischen Soziallehre umfaßt der Begriff der Subsidiarität zwei Aspekte. Auf der einen Seite soll eine Einheit auf einer höheren Ebene keine Funktionen übernehmen, die auch eine auf einer niedrigeren Ebene angesiedelte Einheit zufriedenstellend erfüllen könnte. Auf der anderen Seite wird die niedrigere Einheit von der höheren unterstützt, wenn sie die zur Erfüllung des Notwendigen erforderlichen Funktionen nicht allein übernehmen kann. So betrachtet verstärken Subsidiarität und Solidarität sich gegenseitig.

Auch als gemeinschaftliches Prinzip hat die Subsidiarität zwei Seiten. Zum einen die Effizienz, die verstanden wird als Ausübung der Zuständigkeit auf der Entscheidungsebene, die die größtmögliche Effektivität in bezug auf die Zielerreichung gewährleistet. Zum

anderen die Legitimität, wenn man dabei von der Mehrheitsregel auf der nationalen Ebene ausgeht. Aus dieser 'Zweiseitigkeit' ergeben sich einige Kompatibilitätsprobleme, die nur über die demokratische Verantwortungsübernahme überwunden werden können.

Im Rahmen der Gemeinschaft wurde wiederholt mit dem Subsidiaritätsprinzip argumentiert, um das Festhalten an nationalen Hoheitsrechten zu rechtfertigen oder regionalistische Tendenzen zu verschärfen. Es wurde auch benutzt, um den Prozeß der Entwicklung gemeinsamer Politiken zu blockieren. Da sich mit ihm aber auch der Begriff der Effizienz verbindet, kann es in keinem Fall dazu herangezogen werden, die Qualität des gemeinschaftlichen Handelns in Frage zu stellen, denn das hieße, das Subsidiaritätsprinzip mißbrauchen. [...]

Durch Artikel 3 b Absatz 3 soll ein Übermaß an Regelungen sowohl in dem Block der ausschließlichen als auch in dem der gemeinsamen Zuständigkeiten vermieden werden. Bekanntlich sind die intensiven Maßnahmen der Gemeinschaft in den für die Vollendung des Binnenmarktes entscheidenden Bereichen wegen ihrer bis in die kleinsten Kleinigkeiten gehenden übermäßigen Genauigkeit ziemlich heftig kritisiert worden.

Fest steht jedenfalls, daß sich die Gemeinschaft, wenn ihr bei der Ausübung einer Zuständigkeit verschiedene Vorgehensweisen zur Verfügung stehen, für diejenige entscheiden muß, die bei gleicher Effizienz den Mitgliedstaaten, den Bürgern und den Unternehmen den größtmöglichen Spielraum läßt. Es handelt sich also um das Kriterium

der Intensität, das seinen Niederschlag in der Beschränkung der Regelung im Sinne der Einfachheit und der Verhältnismäßigkeit gefunden hat.

Auf dem Lissaboner Gipfel haben sich die Kommission und der Rat verpflichtet, das Subsidiaritätsprinzip bei der künftigen Rechtsetzung peinlich genau anzuwenden und sogar die bestehenden Rechtsvorschriften zu ändern, wenn sich herausstellen sollte, daß diese gegen diesen Grundsatz verstoßen. Selbstverständlich ist die Kommission nicht gezwungen, bereits beschlossene gemeinschaftliche Rechtsakte im Lichte der Subsidiarität zu überprüfen. Sie kann es aber tun, und sie hat bereits eine Liste der zu überprüfenden Rechtsakte erstellt.

Die umfassende, klare, praxisbezogene und schlüssige Mitteilung der Kommission an den Rat von Edinburgh war ein wichtiger Beitrag zur Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips. [...]

Gibt es abgesehen von der vorab durch die Kommission, den Rat und das Parlament durchgeführten Gegenkontrolle noch weitere Mittel, um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu überprüfen? Angesichts des immer deutlicheren Anliegens, die Entscheidungsebene möglichst bürgernah zu halten, erscheinen die einzelstaatlichen Parlamente als die Institution, die geeignet ist, die politische Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten, da ihre Legitimität außer Zweifel steht und sie außerhalb des Gemeinschaftsmechanismus tätig werden. Bleibt die Frage zu erörtern, welches parlamentarische Organ für diese Kontrollaufgabe am besten geeignet wäre.

Sicher ist, daß die Kriterien zur Bewertung der Verwirklichung des Prinzips vage und eher eine Frage der politischen Opportunität als der gerichtlichen Kontrolle sind, was dem Gerichtshof bei seiner Arbeit einige Schwierigkeiten bereiten wird.

Aber auch wenn die Rechtsprechung des Gerichtshofs keinerlei Garantien für die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips bietet, da sie immer in die entgegengesetzte Richtung gewiesen hat, kann die Subsidiarität als ein vernünftiges Prinzip gelten, auf das sich das Gericht bereits mehrfach bezogen hat. [...]

3.5 Fraktionen im Deutschen Bundestag:

*Unter der Überschrift "Die Europäische Union zukunftsfähig machen" legten die **Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.** am 21.11.1995 im Deutschen Bundestag einen Antrag vor, der sich unter der Rubrik "Demokratie, Transparenz und Bürgernähe" dem Subsidiaritätsprinzip widmet:*

"Die Europäische Union braucht das Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger. Die politische Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene muß für die Menschen verständlich und nachvollziehbar sein, denn sie sind es, die die Fortentwicklung Europas tragen müssen. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Entschlossenheit der Bundesregierung, daß der Grundsatz der Subsidiarität bei der Aufgabenwahrnehmung in der EU präzisiert, voll umgesetzt und auch bei bereits bestehendem Gemeinschaftsrecht angewandt wird. Danach

soll die Gemeinschaft erst dann tätig werden, wenn die nationale, regionale oder kommunale Ebene ein Problem nicht ausreichend lösen kann. Auch muß jeder Vorschlag für neue Ausgabenprogramme sorgfältig geprüft werden, ob er unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität überhaupt beschlossen, durchgeführt und finanziert werden soll. In diesem Sinne sollten auch bestehende vertragliche Kompetenzen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüft werden."

*Unter dem Titel "Mehr europäische Rechtsstaatlichkeit" präsentierte der Geschäftsführende Vorstand der **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** am 13. Juni 1995 ein Positionspapier, das Überlegungen zur Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Fundamente der Innen- und Justizpolitik bei der Regierungskonferenz 1996 vorstellt. In Kapitel IV. ("Weiteres Voranschreiten in der verfassungspolitischen Integration") wird die Europäische Union als "Rechtsgemeinschaft besonderer Qualität" bezeichnet, die sich langfristig zur "Verfassungsgemeinschaft" entwickeln werde. Schon heute genieße das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Integrationsprozeß zentrale Bedeutung; nach Ansicht der CDU/CSU-Fraktion kann es mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips auch zu einer Rückverlagerung einzelner Kompetenzen von Gemeinschaftsebene auf die Ebene der Mitgliedstaaten kommen:*

"Die Europäische Union gründet sich in entscheidender Weise auf das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 3 b EGV). Der europäische Integrationsprozeß wird nicht gelingen, wenn der Grundsatz der Subsidiarität nicht strikt und kompetenzrechtlich voll umgesetzt und

angewandt wird. Die Organe der Europäischen Union dürfen definitiv nur dann kompetentiell tätig werden, wenn die in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht schon auf der Ebene der Mitgliedstaaten in ausreichender Weise erreicht werden können. Die

Europäische Union kann und darf nur dann tätig werden, wenn die von ihr angestrebten Regelungsziele definitiv nur auf der Unions-ebene selbst wirksam realisiert werden können. Die Beachtung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist dabei ebenso auf Regelungsziele der Union wie auf deren Verfahrensformen auszurichten. Bestimmte, der Europäischen Union vertraglich zugewiesene Kompetenzen müssen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüft und gegebenenfalls in die

ationale Zuständigkeit zurückverlagert werden. Im Verfahrensrecht ist die Europäische Union anzuhalten, auf das Regelungsinstrumentarium der Verordnung nur dann zurückzugreifen, wenn das Regelungsinstrumentarium der Richtlinie nicht ausreichend ist. Die Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in stärkerem Maße nationalen Besonderheiten und Unterschieden gerecht zu werden; sie entspricht damit dem Subsidiaritätsprinzip in vielen Fällen eher als die Verordnung."

Am 01. September 1994 stellten Wolfgang Schäuble (Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU im Deutschen Bundestag), Karl Lamers (außenpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion) und Michael Glos (außen- und verteidigungspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe im Bundestag) ein europapolitisches Positionspapier der Unionsfraktion vor. Der Titel - "Überlegungen zur europäischen Politik" - verrät nichts von Vorstellungen eines "Kerneuropas", das den Integrationsprozeß voranbringen soll, indem es die Bundesrepublik, Frankreich und die Benelux-Staaten zu einer engeren Kooperation aufruft - in der Hoffnung, daß diejenigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht willens oder in der Lage sind, sich später diesem festen Kern anschließen können. Dieses in der Folge "**Schäuble/Lamers-Papier**" genannte Dokument hat im In- und Ausland große Aufmerksamkeit erregt und zu skeptischen bis ablehnenden Reaktionen geführt, obwohl inhaltlich oft Übereinstimmung festgestellt wurde - die italienische Tageszeitung La Stampa etwa kommentierte dieses Papier so: "Die Deutschen haben laut und mit brutaler Offenheit ausgesprochen, was in Brüssel viele hinter vorgehaltener Hand seit mindestens zwei Jahren gesagt haben. Die Union ist zu groß und zu heterogen, als daß alle ihre Mitglieder gemeinsam dieselben Ziele erreichen könnten."

Das Schäuble/Lamers-Papier sprach sich dezidiert für eine föderal organisierte Gemeinschaft aus, die dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Unter Punkt III. werden Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung formuliert:

"Die institutionelle Weiterentwicklung der EU durch die Regierungskonferenz 1996 muß sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Ziel muß die *Stärkung der Handlungsfähigkeit* der EU und ihre demokratische und föderale Ausgestaltung sein.

- Dazu ist die Beantwortung der grundlegenden Verfassungsfrage - *wer macht was?* - in einem *verfassungsähnlichen* Dokument notwendig, das die Kompetenzen von Europäischer Union, Nationalstaaten und Regionen in klarer Sprache abgrenzt und die ideellen Grundlagen der Union definiert.

- Dieses Dokument muß sich am Modell "fö-

deraler Bundesstaat" und am Subsidiaritätsprinzip orientieren. Dies gilt nicht nur für die Kompetenzabgrenzung, sondern auch für die Frage, ob öffentliche Hände, also auch die der Union, überhaupt bestimmte Aufgaben übernehmen oder sie gesellschaftlichen Gruppen überlassen sollen. Deutschland, auf dessen Wunsch das Subsidiaritätsprinzip in den Maastrichter Vertrag aufgenommen wurde und das über Erfahrung mit ihm verfügt, ist hier besonders gefordert, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie das Subsidiaritätsprinzip nicht nur auf künftige Maßnahmen der EU angewendet werden soll, sondern auch, wie geltende Vorschriften an das Subsidiaritätsprinzip angepaßt werden sollen."

Im Antrag der SPD-Fraktion "Forderungen zur Reform des Vertrages von Maastricht 1996 und der Europapolitik" vom 21.06.1995 (Drs. 13/1739) taucht der Begriff "Subsidiarität" explizit nicht auf, es wird aber gefordert, daß die "Kompetenzen der Europäischen Union ... im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten klarer zu definieren" seien (Seite 5).

Der Antrag des Abgeordneten Christian Sterzing und der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**: "Aktuelle Fragen der Europapolitik, insbesondere Vorschau auf die Tagung des Europäischen Rates in Cannes am 26./27. Juni 1995" (Drs. 13/1734) vom 20.06.1995 diskutiert u.a. das "Kerneuropa"-Konzept und die mögliche Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips in einem europäischen Verfassungsprozeß:

"Das 'Kerneuropa'-Konzept führt zur Spaltung der EU:

Es sind die Fehler der bisherigen Integrationspolitik, die zu den anti-europäischen und nationalen Tönen in der Politik geführt haben. Renationalisierung ist die falsche Antwort, demokratische Reformen sind die richtige. Die Herausforderung für die künftige

Entwicklung der EU besteht darin, ein politisches Europa zu schaffen, das supranationale gemeinschaftliche Institutionen und Entscheidungsstrukturen mit der Möglichkeit eigenständiger dezentraler Handlungsspielräume verbindet, wie sie das Subsidiaritätsprinzip vorsieht. Je mehr Mitglieder die EU hat, um so weniger ist es möglich, den unter-

schiedlichen nationalen und regionalen Bedingungen eine einheitliche Politik aufzu-zwingen.

[...] Das Ergebnis des Prozesses hin zu einer 'Politischen Union' darf nicht ein neuer europäischer 'Superstaat' sein, der das Modell des Nationalstaats des 19. Jahrhunderts auf supranationaler Ebene und mit entsprechendem weltpolitischen Anspruch wiederholt. Es geht vielmehr darum, der Europäischen Union als 'Staatenverbund' besonderer Art hinreichende Handlungsfähigkeit auf supranationaler Ebene zu geben - und zwar entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip dort, wo sie zur Bewältigung der Probleme und zu einem fairen Interessenausgleich notwendig ist. Voraussetzung ist, daß die Europäische

Unter dem Titel "Für eine progressive Integration Europas" legte die F.D.P.-Bundestagsfraktion am 24. März 1995 ein elfseitiges europapolitisches Positionspapier vor, das unter dem Stichwort "Vertiefung und Erweiterung verbinden" Überlegungen zum Subsidiaritätsprinzip anstellt und einen Kompetenzkatalog vorschlägt, der gemäß dem Subsidiaritätsprinzip der EU bestimmte "Kernaufgaben" zuweist (Hervorhebungen im Original):

"Die Dynamik der europäischen Einigung in einer größeren, erweiterten Gemeinschaft darf nicht erlahmen. Für uns Liberale muß deutsche Europapolitik Motor für beides, Vertiefung und Erweiterung, sein und das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Zielen überwinden helfen. [...] Die notwendige Vertiefung der Europäischen Union ist für uns Liberale nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer Ausweitung ihrer Zu-

Union einer demokratischen Kontrolle unterworfen wird - durch eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und durch stärkere nationale Einflußmöglichkeiten auf das Verhalten der jeweiligen Regierungen in Brüssel. Eine demokratische Europäische Union muß die supranationalen Regulierungen immer verbinden mit der Formulierung von ökologischen, sozialen und demokratischen Mindeststandards und entsprechend einem wohlverstandenen Subsidiaritätsprinzip mit der Stärkung der dezentralen Möglichkeiten, jenseits der Zwänge des Binnenmarkts Politik zu gestalten, eigene Wege entsprechend der regionalen und einzelstaatlichen Traditionen und Bedürfnissen zu gehen und weitergehende Standards zu verwirklichen."

ständigkeiten. Vorstellungen von einer Gemeinschaft mit möglichst umfassender Zuständigkeit und einer zentralistischen Organisationsform gehören der Vergangenheit an. **Vertiefung bedeutet für uns, daß die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft überall dort gewährleistet und verbessert wird, wo ihre Zuständigkeit nach dem Subsidiaritätsprinzip bejaht wird.**

Dafür muß das im Maastrichter Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip konkretisiert und konsequent weiterentwickelt werden. In Zukunft muß genau geprüft werden, welche Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene verlagert werden müssen, wenn nur dort erfolgversprechende, grenzüberschreitende Lösungen von Problemen möglich sind. Umgekehrt müssen Souveränitätsrechte und Entscheidungskompetenzen rückverlagert werden, wenn sie auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene besser wahrgenommen werden können. Bürgernähe und Transparenz werden dadurch ebenso gestärkt, wie die Effizienz der Unionsorgane.

Wo eine Zuständigkeit der Europäischen Union von den Mitgliedstaaten als notwendig angesehen und akzeptiert wird, muß die Gemeinschaft aber auch über die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten verfügen. Der Fortschritt und die politische Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft hängen davon ab, inwieweit sie in die Lage versetzt wird, in ihren Zuständigkeitsbereichen auch neue Ziele dynamisch zu verfolgen. [...]

Auf der Folgekonferenz 1996 müssen im Rahmen einer institutionellen Reform der Union substantielle Fortschritte bei der Demokratisierung, der Stärkung der Transparenz und der Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union erreicht werden. Dazu schlägt die F.D.P.-Bundestagsfraktion folgende Reformen vor:

Ein Bekenntnis zur Schaffung einer Europäischen Verfassung mit einem Grundrechtskatalog für europäische Bürgerrechte und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips mit einer klareren Kompetenzzuweisung an die Organe der Union sowie die nationalen und regionalen Entscheidungsebenen. [...]

Grundlage der zukünftigen Aufgabenbereiche der Kommission muß ein Kompetenzkatalog sein, der gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Kernaufgaben der Union festlegt. Dazu gehören insbesondere die Außenhandelspolitik, die Agrar- und Fischereipolitik, die Wettbewerbspolitik, die Vollendung des Binnenmarktes und die Währungsunion sowie die grenzüberschreitende Umweltpolitik und Verkehrsplanung. Wo die Union Aufgaben wirkungsvoller und besser als die Einzelstaaten wahrnehmen kann, sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip auch weitere Aufgaben auf die Union verlagert werden können."

3.6 Supranationale Institutionen:

3.6.1 Rat der Europäischen Union:

Die Organe der Europäischen Union wurden in den "Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Korfu" im Juni 1994 aufgefordert, "vor Beginn der Arbeiten der Reflexionsgruppe Berichte über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union zu erstellen, die dann in die Beratungen der Reflexionsgruppe einfließen werden" (vgl. Abschnitt IV. der Schlußfolgerungen des Rates von Korfu). Im Mai des Jahres 1995 legte der Rat der Europäischen Union seinen Organbericht vor. Das Ziel dieses Berichtes bestand darin - so ist in der Einleitung zu lesen -, "eine Faktenbilanz des Funktionierens des EUV insoweit aufzustellen, als letzterer eine Neuerung gegenüber den ihm vorausgehenden Verträgen darstellt". Die vom Rat vorgenommene Evaluierung schließt unter Kapitel I. ("Gesamtkonzeption des Vertrags") auch das Subsidiaritätsprinzip mit ein. Der Bericht weist u.a. auf die Schwierigkeiten hin, die sich aufgrund der unterschiedlichen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips ergeben:

"Der EUV hat neue Grundsätze von weitreichender Bedeutung eingeführt, unter anderem das Subsidiaritätsprinzip.

Seine Anwendung erfolgte gemäß den Leitlinien, die vom Europäischen Rat in Edinburgh festgelegt wurden [...]. Das Subsidiaritätsprinzip, dessen Bedeutung mehrmals vom Europäischen Rat unterstrichen wurde und das Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission ist, hat auf allen Stufen der Rechtsetzung Eingang in die Praxis gefunden.

Die Kommission hat eine systematische Überprüfung der Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EUV bereits bestanden oder dem Rat in Form von Vorschlägen vorlagen.

Sie hat mehrere Vorschläge zurückgezogen und die Vereinfachung bzw. die Aufhebung einer Reihe von Rechtsakten vorgeschlagen; die ersten Ergebnisse dieser Maßnahme, die fortgesetzt werden soll, wurden dem Europäischen Rat in Essen unterbreitet.

Die Kommission hat sich ferner verpflichtet, jeden ihrer neuen Vorschläge im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zu begründen. Sie greift häufiger auf 'Grünbücher' und 'Weißbücher' zurück, die es ermöglichen sollen, vor der Vorlage neuer Vorschläge eine ausführliche Debatte in der Öffentlichkeit in Gang zu setzen.

Die systematische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Kommission hat zu einem deutlichen Rückgang der Anzahl der Kommissionsvorschläge geführt [...].

Die Subsidiarität stellt außerdem ein Kriterium bei der Prüfung jedes neuen Vorschlags durch den Rat dar. Daß die gemeinschaftlichen Rechtsakte bisweilen allzu sehr ins Detail gingen, war in der Vergangenheit jedoch auch auf die Verhandlungen im Rat zurückzuführen.

Schließlich ist in den Bestimmungen des EUV für die neuen Zuständigkeitsbereiche (wie beispielsweise Bildung, Kultur, Gesundheit) das Tätigwerden der Gemeinschaft ausdrücklich auf ergänzende Maßnahmen beschränkt (Förderprogramme, keine Harmonisierung); diese Bestimmungen, die vom Gesetzgeber streng eingehalten wurden, ha-

ben es erlaubt, deutlicher zwischen den Aktionsbereichen der Gemeinschaft einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits zu unterscheiden.

Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips war somit ein positives Element. Allerdings zeigen die ersten Erfahrungen, daß die Organe und die Mitgliedstaaten zuweilen auf Schwierigkeiten stoßen, wenn es darum geht, Übereinstimmung in der Frage der Beurteilung und der Anwendung dieses Prinzips zu erzielen. Die Anwendung dieses Prinzips darf nicht zu einer Infragestellung des gemeinschaftlichen Besitzstandes führen. In diesem Rahmen sind jedoch Fortschritte möglich."

3.6.2 Kommission der Europäischen Union:

Am 10. Mai 1995 wurde der Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union von der Kommission angenommen. Nach Ansicht der Kommission muß sich die Europäische Union in ihren Reformbemühungen auf zwei Schwerpunkte konzentrieren: Die Politik der EU müsse einerseits demokratisch, verständlich und transparent sein, und andererseits effizient, kohärent und solidarisch (so das Vorwort des Berichts, das hier schon erste Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip anstellt). Die Kommission macht in ihrem Bericht hier wieder deutlich, daß sie Subsidiarität nicht als Bremse einer weiteren Integration verstanden wissen möchte; sie versteht das Subsidiaritätsprinzip auch als allgemeines Handlungsprinzip, das Gemeinschaftshandeln in konkreten Fällen anleiten solle:

"Es ist an der Zeit, das gesamte Regelwerk im Zuge einer Überarbeitung zu vereinfachen und dadurch verständlicher zu gestalten. Dies ist ein Gebot gleichermaßen der sachlichen wie der politischen Transparenz. Ebenfalls im Interesse der Transparenz hat das Subsidiaritätsprinzip, das im Unionsvertrag eine Schlüsselrolle spielt, eine Änderung der Hal-

tung der Organe der Europäischen Union bewirkt. Eine regelmäßige Debatte über die Kompetenzverteilung und die Begründung der Rechtsakte hat bereits eingesetzt. Doch wir müssen noch weiter gehen. Allzuoft sah man das Subsidiaritätsprinzip, das aus speziellen oder kurzfristigen Gründen geltend gemacht wurde, als ein Mittel zur Schwä-

chung der Union. Diese Prinzip wirkt jedoch auch positiv bei der Begründung von Maßnahmen, die sich gemeinschaftlich besser durchführen lassen als im Alleingang. Diesem Prinzip muß seine volle politische Bedeutung zuerkannt werden: das Engagement der Staaten und der Organe mit dem Ziel, allen Bürgern der Union den bestmöglichen Dienst zu erweisen.

[In Kapitel II: - "Mehr Transparenz" - stellt der Kommissionsbericht das Subsidiaritätsprinzip und die Legitimation gemeinschaftlichen Handelns in einen engen Zusammenhang:]

Ein bürgernahes Europa ist auch ein Europa, in dem die Kompetenzverteilung klarer ist, die Rechtsnormen verständlicher, die Entscheidungen nachvollziehbarer und die Maßnahmen besser begründet sind. In diesem Zusammenhang stellt das nunmehr im Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip sowohl auf die Legitimation des Handelns der Union als auch auf eine klare Abgrenzung in der Kompetenzausübung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ab. [...]

Die Subsidiarität wurde nicht erst mit dem Vertrag eingeführt, sondern fand bereits Eingang in Konzepte wie Richtlinien, gegenseitige Anerkennung und partnerschaftliche Zusammenarbeit. Dadurch daß sie in den gemeinsamen Bestimmungen des Vertrags verankert und definiert wurde, erhielt sie jedoch größeres Gewicht.

In einem Augenblick, da die Zuständigkeiten der Union beträchtlich ausgeweitet wurden, wollten die Unterzeichner des Vertrags mit dem Hinweis auf die Subsidiarität deut-

lich machen, daß bei der Ausübung der Kompetenzen der auf den verschiedenen Ebenen der Union, der Mitgliedstaaten und der Regionen vorhandenen Möglichkeiten Rechnung zu tragen sei. Außerdem haben sie festgeschrieben, daß die Mittel, die zur Ausübung der Kompetenzen auf der Ebene der Union eingesetzt werden, in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen müssen. Damit sollte die Aufgabenverteilung geklärt und die Arbeitsweise der Union selbst nachvollziehbar gestaltet werden.

Die Kommission hat, noch bevor der neue Vertrag formell in Kraft trat, klar zum Ausdruck gebracht, welche Bedeutung sie dem Subsidiaritätsprinzip beimißt. In ihren Augen ist Subsidiarität nicht nur ein Rechtsgrundsatz, sondern auch ein Handlungsprinzip.

Bereits im Oktober 1992 hat sie dem Rat und dem Europäischen Parlament Überlegungen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterbreitet. Darin hat sie unter anderem die konkurrierenden Zuständigkeiten definiert, auf die Artikel 3 b Absatz 2 Anwendung findet, und sie den ausschließlichen Kompetenzen gegenübergestellt. Ferner hat sie dem Europäischen Rat von Edinburgh eine Liste der bestehenden und vorgeschlagenen Rechtsvorschriften vorgelegt, die nach ihrer Auffassung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips überprüft werden konnten. Sie erhielt daraufhin den Auftrag, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament alljährlich einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorzulegen.

Gleichzeitig wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh ein 'Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch den Rat' festgelegt.

Das Europäische Parlament hat seinerseits zu den Überlegungen beigetragen und im November 1992 eine Entschließung über eine Interinstitutionelle Vereinbarung und im April 1994 eine Entschließung über die Anpassung des bestehenden Rechts angenommen.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben am 25. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Verfahren für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips getroffen.

Im Dezember 1993 und 1994 hat die Kommission anlässlich der Tagung des Europäischen Rates ihre ersten Berichte über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorgelegt. Deren wichtigste Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) künftige oder bereits in Ausarbeitung befindliche Rechtsvorschriften:

-Jeder neue Vorschlag der Kommission wird zunächst unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geprüft; dies führte dazu, daß die Kommission in den Jahren 1993 und 1994 weniger, dafür aber gezieltere Vorschläge der Kommission unterbreitet hat [...];

-die Kommission hat mit Blick auf die Subsidiarität mehrere Vorschläge, die dem Rat und dem Parlament vorlagen, zurückgezogen oder überprüft. Damit hat sie, von einer Aus-

nahme abgesehen (Tierhaltung in Zoos), sämtliche im Dezember 1992 eingegangene Verpflichtungen erfüllt. Darüber hinaus hat sie die Überprüfung mehrerer nicht in der Edinburgh-Liste vorgesehenen Vorschläge in Angriff genommen;

b) bestehende Rechtsvorschriften: Die Kommission hat damit begonnen, mehrere Gruppen geltender Rechtsvorschriften, die bereits in der Liste des Europäischen Rates von Edinburgh aufgeführt waren, zu überprüfen. Dies erfolgt im Rahmen eines umfangreichen Programms zur Straffung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts. In einigen Fällen wurden Anpassungen auch in Bereichen vorgenommen, die in diesem Programm nicht enthalten waren;

c) sowohl bei den künftigen Vorschriften als auch bei der Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften ist die Kommission offen für Anregungen, die von außen an sie herangetragen werden. Sie fordert diese sogar mit Hilfe von Grün- und Weißbüchern und über sonstige Formen der Konsultation, auf die sie immer häufiger zurückgreift.

Sie ist auch bereit zum Dialog mit den Mitgliedstaaten. So hat sie am 10. Juni 1994 in ihrer Antwort auf das deutsche Memorandum über die Subsidiarität unter anderem angekündigt, daß sie zwei weitere Vorschläge zurückziehen und neun weitere Vorschläge ändern würde.

In ihrem Arbeitsprogramm bekräftigt die Kommission ihren Willen, 'dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen'. Außerdem kündigt sie darin eine Verringerung der Zahl

der Legislativvorschläge an, die sich 'auf das Wesentliche' konzentrieren und 'mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar' sein werden.

Schließlich haben sich die Organe der Union die für eine gemeinsame Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben: Alle Bemühungen wären nutzlos, wenn das Subsidiaritätsprinzip nicht von allen Organen in kohärenter Weise angewendet würde.

Diese Kohärenz läßt sich jedoch in der Praxis noch nicht ohne weiteres herstellen, da

der Stellenwert dieses Prinzips je nach Mitgliedstaat und Anwendungsbereich unterschiedlich beurteilt wird. So führt die Durchsetzung von Partikularinteressen weiterhin dazu, daß - im krassen Widerspruch zu dem in der Subsidiarität angelegten Gebot der Klarheit und Einfachheit - noch viel zu detaillierte Vorschriften erlassen werden. Doch darf die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten nicht die gleiche Auffassung von Subsidiarität haben, kein Hindernis für die gemeinsamen Anstrengungen sein. Sie ist gleichwohl die Bestätigung, daß Subsidiarität ein Handlungsprinzip sein muß."

3.6.3 Europäisches Parlament:

Der Bericht des EP "über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 - Verwirklichung und Entwicklung der Union" vom Mai 1995 wurde von den Berichterstattern Jean-Louis Bourlanges und David Martin erstellt. Das Parlament hat mit diesem Bericht eine "pragmatische und konstruktive Haltung" (Martin) eingenommen. Wir zitieren im folgenden aus beiden Teilen des Berichts die hier relevanten Passagen zum Subsidiaritätsprinzip. Das EP spricht sich gegen die Aufnahme einer Kompetenzliste in den Vertrag auf und betont, daß die Auslegung des Grundsatzes der Subsidiarität eher eine politische als juristische Ermessensfrage sei:

"Teil I.A: Entschließungsantrag:

Klärung der Zuständigkeiten:

(i) Die bestehenden Prinzipien der 'Subsidiarität' und 'Proportionalität' sollten im Vertrag beibehalten werden, müssen aber klarer formuliert und vereinfacht werden, um eine wirksame Anwendung zu gewährleisten, indem insbesondere die interinstitutionelle Vereinbarung über die Subsidiarität in den Anhang des Vertrags übernommen wird.

(ii) Die Ausarbeitung einer genauen Liste der

Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten würde zu Unbeweglichkeit führen und wäre schwer durchführbar. Artikel 235 sollte beibehalten werden, jedoch nur als letzte Möglichkeit und nach Zustimmung des EP genutzt werden."

"Teil I.B: Begründung:

I. Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union [...]:

10. Das Subsidiaritätsprinzip ist inzwischen als Grundpfeiler der Europäischen Union fest

etabliert. Seine Anwendung mag in bestimmten Fällen zwar umstritten sein, jedoch erscheint die bestehende Vertragsgrundlage für dieses Prinzip angemessen. [...]

II. Vorschläge für institutionelle Reformen, die auf der Konferenz 1996 vorgelegt werden müssen [...]:

Verwirklichung der Subsidiarität:

Die derzeitigen Verträge führen zwar eine Reihe von Zielen der EU auf, geben jedoch keinen genauen Überblick über die jeweiligen Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten. In den meisten politischen Bereichen besitzt die Union daher konkurrierende Zuständigkeiten, d.h. Zuständigkeiten, die sich mit denen der Mitgliedstaaten überschneiden. Es gibt nur sehr wenige Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen: die Außenzölle und die damit verbundenen Handelsfragen sowie, in Zukunft, auch die einheitliche Währung gehören dazu. Selbst in Bereichen wie Wettbewerb oder Landwirtschaft, in denen die Union über erhebliche Zuständigkeiten verfügt, gibt es noch immer einen Spielraum für Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Diese Situation ist oft kritisiert worden. Man hat behauptet, daß das Fehlen einer eindeutigen Liste der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche zu einer Zentralisierung auf der Ebene der Europäischen Union führt. Dies berührt jedoch die Grenzen der Glaubwürdigkeit. Konkurrierende Zuständigkeit soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, auch weiterhin ihre eigenen politischen Maßnahmen selbst in den Bereichen zu treffen, in denen die Union tätig geworden ist, sofern

die nationale Politik die politischen Maßnahmen der Union nicht untergräbt.

Der Umfang der Beteiligung der Union an einem bestimmten politischen Bereich ist in Artikel 3 b des Vertrags genau definiert: *[Es folgt der Wortlaut von Artikel 3 b: "Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen ..."]*.

Natürlich bleibt die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips eine Ermessensfrage. Es handelt sich weitgehend um eine politische Beurteilung durch die Legislativbehörde, auch wenn inzwischen die Möglichkeit besteht, daß diese Auslegung durch ein Urteil aufgehoben wird, wenn die Angelegenheit vor den Gerichtshof gebracht wird.

Es sollte darauf hingewiesen werden, daß der wirkliche Schutz vor einer unangemessenen Zentralisierung darin liegt, daß für die gesamte europäische Gesetzgebung (*unter anderem*) die Zustimmung des Rates erforderlich ist, der sich aus nationalen Ministern zusammensetzt. Es ist recht unwahrscheinlich, daß nationale Minister, die ihren nationalen Parlamenten verantwortlich sind, Zuständigkeiten der Union auf Kosten nationaler Zuständigkeiten ausdehnen, wenn dies nicht eindeutig erforderlich ist.

Es ist also nicht unbedingt notwendig, die Struktur der Verträge in dieser Hinsicht zu reformieren oder das Subsidiaritätsprinzip neu zu fassen, auch wenn man bei der Formulierung neuer oder ausgeweiteter Zuständigkeitsbereiche sowie in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Vorsicht walten lassen muß. Von wesentlicher Bedeutung ist es vielmehr, die beiden Grundsätze der 'Subsidiarität' und 'Verhältnismäßigkeit' angemessen umzusetzen."

3.6.4 Ausschuß der Regionen:

Am 21. April 1995 hatte der Ausschuß der Regionen (AdR) als erste europäische Institution eine Stellungnahme zur Regierungskonferenz 1996 verabschiedet. Auf der Plenartagung brachte das neu eingerichtete Gremium der EU, dem 222 Vertreter von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften angehören, detailliert ausgearbeitete Vorschläge zur Anwendung und Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips, das sich zur "Visitenkarte" des AdR entwickelt, wie sein Erster Vizepräsident Maragall es treffend formulierte. Die Reformvorschläge des AdR konzentrieren sich auf eine Beteiligung an der Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips:

"Das Subsidiaritätsprinzip:

Dem Grundsatz der Subsidiarität zufolge sollen öffentliche Verwaltungen in den Bereichen, in denen die Bürger in ausreichender und wirkungsvoller Weise selbst etwas unternehmen können, nicht tätig werden. Dabei werden die öffentlichen Verwaltungen in dem Sinne unterteilt, daß die höheren Ebenen nur tätig werden dürfen, wenn sich eine Maßnahme auf den unteren Ebenen nicht in zufriedenstellender Weise durchführen läßt. Durch die Subsidiarität werden generell, besonders aber im Hinblick auf den Aufbau Europas, folgende Elemente gestärkt:

- die demokratische Legitimität, indem die Herausbildung einer übermächtigen und von den Sorgen der Bürger abgekoppelten europäischen Zentralgewalt verhindert wird, denn eines der Hauptelemente dieser Legitimität ist die Bürgernähe der Union;
- die Transparenz, denn die Subsidiarität begünstigt eine klare Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, so daß der Bürger leichter erkennen kann, welche Handlungsbefugnisse die einzelnen Ebenen haben;

- die Effizienz, denn das Subsidiaritätsprinzip verlangt die Ausübung der Handlungsbefugnisse auf der dafür am besten geeigneten Verwaltungsebene.

Der Ausschuß der Regionen begrüßt die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag von Maastricht und bekräftigt damit erneut den Standpunkt der in ihm vertretenen Gebietskörperschaften, der Versammlung der Regionen Europas und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. Nichtsdestotrotz bemängelt er die konkrete Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 3 b des EG-Vertrages, in der dieser Grundsatz auf ein Kriterium dafür beschränkt wird, ob Aufgaben, die in die gemeinsame Zuständigkeit fallen, von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten ausgeführt werden.

Das Subsidiaritätsprinzip muß aus der Sicht des Ausschusses nicht nur im Hinblick auf seine Formulierung im Vertrag geprüft werden, sondern auch in bezug auf seine Anwendung; zu nennen sind hier die Vorabkontrolle eines neuen Rechtsaktes, eine unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität durchgeführte Analyse über die Zweckmä-

ßigkeit der Einführung neuer Politiken oder Maßnahmen sowie die Nachprüfung durch den Gerichtshof. Der Ausschuß der Regionen dringt insbesondere auf seine stärkere Beteiligung an der Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, um eng an der Aufgabe mitzuarbeiten, die die Kommission in diesem Bereich wahrnimmt.

Dessen ungeachtet konzentriert sich der Zielbereich dieser Stellungnahme und der daran anknüpfenden Entschliebung auf die Revision des Vertrags, d.h. es sollen nur solche Aspekte betrachtet werden, die konstitutionelle Änderungen erfordern. [...] Auf konstitutioneller Ebene schlägt der Ausschuß eine Neufassung von Artikel 3 b vor. Das Subsidiaritätsprinzip muß darin nicht nur als Kriterium für die Ausübung gemeinsamer Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen, sondern als Kriterium für die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben zwischen allen in der Europäischen Union vertretenen Verwaltungsebenen. Darüber hinaus fordert der Ausschuß die Schaffung geeigneter Mechanismen, um vor dem Gerichtshof gegen solche Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen zu können, die die Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen.

Die Einführung eines Katalogs der Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten wird die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erleichtern. Der Ausschuß der Regionen fordert die Institutionen der Union daher auf, anläßlich der Vertragsrevision Verhandlungen mit dem Ziel aufzunehmen, eine klare Abgrenzung der Kompetenzen der Union

und der Mitgliedstaaten festzulegen. Die Mitgliedstaaten fordert er ihrerseits zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in ihrem Innenverhältnis zu den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften auf.

Klagemöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof: Das Prozeßrecht der Gemeinschaft kennt bei der Aufhebungsklage eine allgemeine Aktivlegitimation für die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten sowie - zur Wahrung ihrer Rechte - auch für das Parlament und die Europäische Zentralbank. Die übrigen natürlichen und juristischen Personen müssen nachweisen, daß der Rechtsakt sie unmittelbar und individuell betrifft, was in der Praxis bei Rechtsakten gegeben ist, die an einen konkreten Empfänger gerichtet sind, wie z.B. eine Sanktion, während dieser Nachweis in anderen Fällen nur sehr schwer zu führen ist. Mit geringfügigen Änderungen gilt diese Regelung auch für eine Untätigkeitsklage, die erhoben werden kann, wenn die Organe der Union es vertragswidrig unterlassen, tätig zu werden.

Der Ausschuß der Regionen und die in ihm vertretenen Körperschaften haben im Rahmen dieser Regelung nur eine sehr schwache Position. Da es zum Wesen des Subsidiaritätsprinzips gehört, daß es seine Wirkung nicht unmittelbar entfaltet, bleibt die Möglichkeit, wegen des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip Rechtsmittel gegen einen Rechtsakt bzw. eine Unterlassung eines der Gemeinschaftsorgane einzulegen, wirkungslos, wenn der Kläger beweisen muß, unmittelbar und individuell betroffen zu sein. In

dieser Hinsicht sind dem Ausschuß und den in ihm vertretenen Körperschaften also praktisch die Hände gebunden, was dem Geist des Gemeinschaftsrechts zuwiderläuft.

Nach Auffassung des Ausschusses der Regionen ist es zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips daher unerlässlich, dem Ausschuß im Fall der Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 des EG-Vertrags die dem Parlament und der Europäischen Zentralbank zugestandene Aktivlegitimation einzuräumen. Dies würde ihn in die Lage versetzen, gegen Normativekte vorzugehen, die die Aufgaben und Zuständigkeiten des Ausschusses und der in ihm vertretenen Körperschaften unter Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip oder wegen anderer Mängel beeinträchtigen.

Andererseits sind die Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen von der rechtsetzenden Tätigkeit der Union besonders betroffen. Der Ausschuß schlägt daher vor, diesen Regionen eine bevorzugte Aktivlegitimation zur Wahrung ihrer Rechte einzuräumen. Auch im Fall der Untätigkeitsklage gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags hält es der Ausschuß für notwendig, ihm die Aktivlegitimation einzuräumen, die dieser Artikel den Gemeinschaftsorganen verleiht. In diesem Fall könnte das Problem sogar ohne eine Änderung von Artikel 175 gelöst werden, wenn der Ausschuß der Regionen (...) den Rang eines Organs erhielte. [...]

Aufgrund der Beschaffenheit und der politischen Legitimierung von Regionen und lokalen Gebietskörperschaften, ihres entscheidenden und umfassenden Beitrags zum europäischen Integrationsprozeß und der Rol-

le, die ihnen durch das Subsidiaritätsprinzip zugewiesen wird (sie stellen zwei der Ebenen dar, auf die sich die politische Macht der Union verteilt), muß der Ausschuß, der diese Körperschaften innerhalb der Union vereint und repräsentiert, als vollwertiges Organ anerkannt werden. [...]

[In seiner Entschließung regt der Ausschuß der Regionen unter Punkt 1 eine Neuformulierung von Artikel 3 b des EG-Vertrages an und fordert, daß das Subsidiaritätsprinzip in diesem Artikel "mit einem besonderen Verweis auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften versehen wird, und schlägt deshalb folgende Formulierung des zweiten Absatzes vor:]

"Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können."

[Der Ausschuß der Regionen] "fordert, um eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu erleichtern, die Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten klar festzulegen, so daß die Europäische Union im Rahmen ausdrücklich im Vertrag vorgesehener Kompetenzzuweisungen und unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips tätig wird" [...].

Am 03. April 1995 nahm die Fachkommission I "Regionalpolitik, Wirtschaftsentwicklung, lokale und regionale Finanzen" des Ausschusses der Regionen eine von Manuel Fraga Iribarne und Gerhard Gebauer erarbeitete "Ergänzende Stellungnahme" zur "Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union" an, deren wichtigste Punkte in die endgültigen Stellungnahme Eingang gefunden haben. Wir zitieren diese Stellungnahme der Fachkommission I, weil sie in manchen Punkten die Interpretation und die Erwartungen des AdR an das Subsidiaritätsprinzip noch deutlicher darstellen kann, als dies in der oben zitierten Stellungnahme geschehen konnte:

"[...] DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. ist der Auffassung, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union eine entscheidende Voraussetzung ist, die Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses zu erhalten und zu fördern. Durchsetzung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Prozeß der europäischen Integration verhindern Zentralismus, sichern die Identität der regionalen und kommunalen Ebene und bewirken Bürgernähe der Entscheidungen.

2. betont, daß mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips auf mitgliedstaatlicher Ebene vorhandener Sachverstand und vorhandene Verwaltungserfahrung in den europäischen Integrationsprozeß verstärkt eingebracht werden und somit die Qualität europäischer Aktionen insgesamt verbessert wird.

3. weist darauf hin, daß die in das Subsidiaritätsprinzip gesetzten Erwartungen nur dann erfüllt werden, wenn dieses Prinzip in vollem Umfang zur Anwendung kommt. Hierzu sind aus der Sicht des Ausschusses folgende Grundsätze zu beachten:

- Das Subsidiaritätsprinzip richtet sich als Schutznorm nicht nur gegen ungerechtfertigte Eingriffe in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, sondern schließt insbesondere auch die Wahrung der Rechte und Zuständigkeiten der Regionen sowie die Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Regelung der Angelegenheiten auf örtlicher Ebene ein.

- Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips muß sich auf alle Tätigkeitsbereiche der Organe der Gemeinschaft beziehen. Dazu zählen neben der Rechtsetzung insbesondere auch die Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken, die EG-Fördermaßnahmen und die Verwirklichung des Binnenmarktes.

- Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips muß sich auf alle Phasen gemeinschaftlicher Aktivitäten beziehen. Dazu gehören neben der Gesetzgebung auch die verwaltungsmäßige Durchführung der Gemeinschaftsakte und die Kontrolle der Maßnahmen. Die EU ist hier nach dem Subsidiaritätsprinzip insbesondere gehalten, die internen politisch-administrativen Strukturen in den Mitgliedstaaten zu respektieren.

- Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Organe der EU muß transparent und damit nachvollziehbar und überprüfbar sein.

- Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips darf nicht auf die zukünftigen Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane beschränkt bleiben, sondern muß auch bereits verabschiedetes Regelwerk einschließen.

Praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips:

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

4. begrüßt das vom Europäischen Rat in Edinburgh festgelegte Gesamtkonzept für die Anwendung des Artikel 3 b des Vertrages über die Europäische Union. Er hält insbesondere die darin formulierten Leitlinien für einen geeigneten Ansatz, der im Lichte der Erfahrungen und im Dialog mit dem Ausschuß der Regionen ggf. noch erweitert werden muß.

5. begrüßt die Selbstverpflichtung der Kommission, sämtliche Vorschläge für Rechtsakte im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zu begründen und die Begründung im Rahmen der Erwägungsgründe im Amtsblatt zu veröffentlichen. Er erwartet, daß die Organe der EU darüber hinaus in jedem Einzelfall prüfen, ob ein von ihnen angestrebtes Ziel nicht in ausreichender Weise auf der Ebene der Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer Regionen und Kommunen, erreicht werden kann.

6. regt an, in die Begründung zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Zukunft auch die Folgenabschätzung von Maßnahmen aufzunehmen. Der Ausschuß der Regionen erachtet die Berücksichtigung der finanziellen und administrativen Auswirkungen von Gemeinschaftsmaßnahmen auf die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften als ein wichtiges Kriterium der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Artikel 3 b Absatz 3 des EG-Vertrages.

7. fordert, daß die Kommission die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften nicht nur im Sinne einer Vereinfachungsaktion versteht, bei der eine umfassende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht in Betracht kommt.

8. erachtet die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Maßnahmen der Gemeinschaft als eine seiner wesentlichen Aufgaben und wird bei allen Stellungnahmen besonderes Gewicht auf die Prüfung der Subsidiarität legen. Er fordert Rat und Kommission auf, Kompetenz und Sachverstand des Ausschusses auf diesem Gebiet durch folgende Maßnahmen zu nutzen:

- Der Ausschuß der Regionen soll in Zukunft unter dem Aspekt der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei den Vorarbeiten zur Aufstellung des jährlichen Legislativprogramms der Kommission konsultiert werden.

- Vertreter der regionalen und lokalen Ebene sollen in Zukunft im Vorstadium der Ausarbeitung von Vorschlägen als beratende Experten zu Fragen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu den Beratungen hinzugezogen werden.

- Vertreter des Ausschusses der Regionen sind bei allen Vorschlägen der Kommission im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zwingend am Konsultationsprozeß (Grünbücher, Weißbücher, Konferenzen usw.) zu beteiligen.

- Dem Ausschuß der Regionen soll Gelegenheit gegeben werden, an der Berichterstattung der Kommission vor dem Europäischen Rat über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips mitzuwirken. Die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen ist dem Bericht der Kommission beizufügen. Der Ausschuß bedauert, daß er an der Erarbeitung des ersten Jahresberichts der Kommission über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1994 nicht beteiligt wurde.

Forderungen zur Weiterentwicklung der geltenden Regelung des EG-Vertrags:

Neufassung von Artikel 3 b Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft:

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

9. hält es für nötig, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Wortlaut von Artikel 3 b Absatz 2 des EG-Vertrags ausdrücklich zu erwähnen, damit deutlich wird, daß sich das Subsidiaritätsprinzip auf alle Verwaltungsebenen (Kommune, Region, Mitgliedstaat, Gemeinschaft) erstreckt und nicht nur die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten regelt:

10. schlägt daher folgende Neufassung des Artikels 3 b vor:

"- (...). Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen weder auf Ebene der Mitgliedstaaten noch auf Ebene der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, soweit diese nach dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats eine Entscheidungs- oder Aufgabenkompetenz besitzen, ausreichend erreicht werden können (...)."

Beteiligung des Ausschusses der Regionen und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an den Gremien, die mit der Vorabprüfung der tatsächlichen Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beauftragt werden:

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

11. ist der Auffassung, daß die Befugnisse, die in die gemeinsame Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fallen, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf der soweit wie möglich dezentralisierten Verwaltungsebene ausgeübt werden müssen, wobei die Befugnisse der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften sowie das politisch-administrative Gefüge der Mitgliedstaaten berücksichtigt und jederzeit die Zwecktauglichkeit und die Effizienz der gewählten Verwaltungsebene im Auge behalten werden müssen;

12. weist darauf hin, daß das Subsidiaritätsprinzip zwar eindeutig seinen Niederschlag in einigen neuen Befugnissen gefunden hat, die in die gemeinsame Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fallen, wie z.B. in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung (Artikel 126

und 127 EGV), Gesundheitswesen (Artikel 129 EGV) und Kultur (Artikel 128 EGV), und daß dieses Prinzip auch in anderen Zuständigkeitsbereichen klar erkennbar ist, wie z.B. Industrie (Artikel 130 EGV), Forschung und technologische Entwicklung (Artikel 130 f bis 130 p EGV), Umwelt (Artikel 130 r bis 130 t EGV), Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 130 u bis 130 y EGV) sowie Verbraucherschutz (Artikel 129 a EGV), daß es aber aufgrund seiner 'transversalen' Natur, wie sie in Artikel 3 b EGV zum Ausdruck kommt, auch für jede andere Bestimmung des Vertrags in Anspruch genommen werden kann wie etwa über die Agrarstrukturpolitik, die Verkehrspolitik, die Wirtschafts- und die Entwicklungspolitik;

13. stellt daher fest, daß es unmöglich ist, im vorhinein die Zuständigkeitsbereiche festzulegen, in denen das Subsidiaritätsprinzip schwerpunktmäßig zur Anwendung kommt, sei es die lokale, regionale, staatliche oder gemeinschaftliche Handlungsebene, die im jeweiligen Einzelfall die Ausübung dieser Zuständigkeiten erfordert;

14. zieht daraus den Schluß, daß die korrekte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips einer Einzelfallprüfung bedarf und sich daher eine a priori abgestufte Anwendungsweise verbietet. Eine solche Prüfung ist zwar in erster Linie Sache der Kommission, der es im Rahmen des institutionellen Gleichgewichts der Gemeinschaft obliegt, für die Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Ziele und Aufgaben zu sorgen. Doch diese Pflicht gilt nicht nur für die Kommission, sondern muß vom Ausschuß der Regionen und den lokalen und regionalen Gebietskör-

perschaften, deren Kompetenzen unmittelbar von einer vorgeschlagenen Rechtsvorschrift bzw. Maßnahme berührt werden, mitgetragen werden;

15. ist daher der Auffassung, daß Mechanismen geschaffen werden müssen, die dem Ausschuß der Regionen und den in ihm vertretenen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften die Beteiligung an Vorabprüfungsverfahren ermöglichen, die der Kontrolle der tatsächlichen Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips dienen; es wird daher konkret vorgeschlagen,

- daß die Kommission im Einklang mit der am 25. Oktober 1993 in Luxemburg geschlossenen interinstitutionellen Vereinbarung den Ausschuß über ihr Legislativprogramm einschließlich der zukünftigen Vorschläge in Kenntnis setzt, bei denen absehbar ist, daß sie Anlaß zu Vorfelddiskussionen über die Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips geben dürften;

- daß der Sonderbericht über die Anwendung von Artikel 3 b des EG-Vertrags, der gemäß der auf dem Gipfeltreffen von Edinburgh im Dezember 1992 gegebenen Zusage der Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt werden soll, auch dem Ausschuß der Regionen übermittelt wird und daß der Ausschuß auf jeden Fall auch in die öffentliche Debatte einbezogen wird, die vom Europäischen Parlament über diesen Bericht zu veranstalten ist;

- daß der Ausschuß der Regionen im Vorfeld der Annahme einer gemeinschaftlichen Rechtsvorschrift bzw. der Durchführung ei-

ner Maßnahme in einem neuen Bereich prüft, ob das Subsidiaritätsprinzip gewahrt ist;

- daß die Anwendung von Artikel 198 c Absatz 1 EGV auf alle die Fälle ausgeweitet wird, in denen Zweifel über die richtige Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bestehen könnten;

- daß der Ausschuß die ihm durch Artikel 198 c Absatz 4 EGV eröffnete Möglichkeit nutzt, von sich aus Stellungnahmen abzugeben, wenn seiner Ansicht nach ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt;

16. verweist ferner darauf, daß die Kommission durch den Vertrag über die Europäische Union ein Initiativrecht erhalten hat und fordert diese auf, daß sie, bevor sie einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreitet, nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die betroffenen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und den Ausschuß der Regionen zu den die Subsidiarität betreffenden Aspekten des Vorschlags anhört;

17. fordert nachdrücklich, daß die Kommission in einem Erwägungsgrund zu jedem ihrer Gesetzgebungsvorschläge die Vereinbarkeit ihrer Initiative mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet;

18. ist ferner der Ansicht, daß jede vom Europäischen Parlament oder vom Rat vorgenommene Änderung eines Kommissionsvorschlags, die eine Änderung des Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft zur Folge hat, im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip begründet werden muß.

Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und des Ausschus-

ses der Regionen an den Verfahren zur gerichtlichen Nachprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips:

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

19. macht auf die Schwierigkeiten aufmerksam, die eine gerichtliche Nachprüfung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips daraufhin bereitet, ob die Gemeinschaftsinstitutionen, die Mitgliedstaaten oder die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am besten geeignet sind, ein bestimmtes Problem zu lösen;

20. weist jedoch darauf hin, daß das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen des EG-Vertrags ein bestimmter Rechtsbegriff ist und folglich gemäß Artikel L des Vertrags über die Europäische Union durch den Gerichtshof nachprüfbar ist;

21. macht darauf aufmerksam, daß beim Gerichtshof drei Arten von Rechtsmitteln eingelegt werden können, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nachprüfen zu lassen:

- erstens die durch einen Verstoß gegen den neuen Artikel 3 b begründete Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 EGV, die entweder von den in dieser Bestimmung festgelegten 'bevorrechtigten Klägern' (Mitgliedstaaten, Institutionen) oder von 'gewöhnlichen Klägern' (unmittelbar und individuell betroffenen natürlichen und juristischen Personen) erhoben wird;

- zweitens unter Berufung auf den neuen Artikel 3 b die Untätigkeitsklage gemäß Artikel 175 EGV, wenn es ein Organ unter Ver-

letzung dieses Vertrags unterläßt, einen Beschluß zu fassen;

- drittens die in Artikel 177 EGV vorgesehene Vorabentscheidung hinsichtlich der Prüfung der Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane im Zusammenhang mit Artikel 3 b;

22. erinnert daran, daß der Begriff der 'juristischen Person' in Artikel 173 Absatz 4 EGV, der das Recht zuerkannt wird, gegen an sie ergangene Entscheidungen oder Entscheidungen, die sie unmittelbar und individuell betreffen, Klage zu erheben, auch die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften einschließt;

23. macht jedoch darauf aufmerksam, daß nach der jetzigen Rechtslage die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips keine Klage nach Artikel 173 EGV erheben können;

24. hält es für notwendig, um eine dem Geist des Gemeinschaftsrechts zuwiderlaufende Rechtsunsicherheit zu vermeiden, daß dem Ausschuß der Regionen die Aktivlegitimation eingeräumt wird, vor dem Gerichtshof gegen Verstöße gegen Artikel 3 b Klage zu erheben, die seine eigenen Befugnisse oder die der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen; er schlägt daher vor, die Artikel 173 und 175 des Vertrags über die Europäische Union wie folgt zu ändern:

- Artikel 173:

'Der Gerichtshof überwacht die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der Kommission

und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauch erhebt.

Der Gerichtshof ist unter den gleichen Voraussetzungen zuständig für Klagen des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und der EZB, die auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen. (...)

- Artikel 175:

'Unterläßt es das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission oder der Ausschuß der Regionen unter Verletzung dieses Vertrags, einen Beschluß zu fassen, so können die Mitgliedstaaten, die anderen Organe der Gemeinschaft und der Ausschuß der Regionen beim Gerichtshof Klage auf Feststellung dieser Vertragsverletzung erheben. (...)

25. verweist darauf, daß die nächste Revision des Vertrags über die Europäische Union gemäß Artikel N eine Gelegenheit ist, in den Vertrag die Änderungen aufzunehmen, die eine Ergänzung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen; fordert den Europäischen Rat nachdrücklich auf, der Regierungskonferenz die entsprechenden Kriterien zu übermitteln;

26. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament zu übermitteln."

Am 08. März 1996 haben das **Präsidium und die Sonderkommission "Institutionelle Fragen" des Ausschusses der Regionen** in ihrer Sitzung in Catania beschlossen, zum Schlußbericht der Reflexionsgruppe Stellung zu nehmen und den eigenen Prioritäten für den Reformprozeß vor dem Auftakt der Regierungskonferenz '96 in Turin am 29.03.1996 erneut Ausdruck zu verleihen. Der AdR bekräftigt in seiner Erklärung für die Regierungskonferenz seine Forderungen im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, wenn unter Punkt fünf und acht zu lesen ist:

"5. Der Ausschuß bekräftigt erneut seine Forderung nach einer Präzisierung des Subsidiaritätsbegriffs und seinen Wunsch nach Anerkennung der Rolle und des Status der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips durch eine entsprechende Änderung von Artikel 3 b des EG-Vertrags. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine Forderung, im Interesse von Transparenz und Bürgernähe die Zuständigkeiten der Europäischen Union zu präzisieren. [...]

8. Er fordert desgleichen, daß ihm die Aktivlegitimation vor dem Europäischen Gerichtshof für Nichtigkeits- und Unterlassungsklagen zuerkannt wird, insoweit seine Rechte und das Subsidiaritätsprinzip verletzt sind. Auch den Regionen mit Legislativbefugnissen sollte zum Schutz ihrer Rechte eine spezifische Klagebefugnis zuerkannt werden."

3.6.5 Bericht der Reflexionsgruppe:

Die sogenannte Reflexionsgruppe, die unter Leitung des spanischen Staatssekretärs (und späteren Außenministers) Carlos Westendorp sechs Monate lang europapolitisches "Brainstorming" leistete, legte im Dezember 1995 anläßlich des Europäischen Gipfels in Madrid ihren Abschlußbericht vor. Dieses 50seitige Papier gleicht "in großen Teilen eher einem Gesprächsprotokoll als einem Vorschlagspapier" (Weidenfeld 1996: 3). Diese Gruppe - auch "Euroweise" genannt - setzt sich zusammen aus den persönlichen Beauftragten der Außenminister der fünfzehn Mitgliedstaaten, zwei Abgeordneten des Europäischen Parlaments und einem Mitglied der Europäischen Kommission. Ihre Aufgabe war es, im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 eine Art "Meinungsbild" über integrationspolitische Vorstellungen und Positionen der EU-Mitglieder zur anstehenden Reform zu erstellen und einen Prozeß der öffentlichen Diskussion über die Reformen in Gang zu setzen. Das Ergebnis war eine "Strategie für Europa" (erster Teil des Berichts), die den Herausforderungen, denen die europäische Integration heute ausgesetzt ist, gerecht werden soll. Trotz, oder gerade wegen der Vielzahl der angesprochenen Themenbereiche konnte der Abschlußbericht manche Erwartungen nicht be-

friedigen. Erste Kommentierungen des Reflexionsberichts bemängeln das Fehlen einer europäischen Vision oder eines konkreten Programms, wie dies bei den letzten beiden Vertragsrevisionen mit dem Binnenmarktprogramm oder der Wirtschafts- und Währungsunion gelungen sei: "Es fehlen dynamische Visionen, politisch produktive Verhandlungspakete und trotz vieler Bemühungen auch Maßnahmen, die erfolgreich 'eine Legitimität der Union in den Augen der Bürger' (Rdz. 10 des Berichts) stiften könnten" (Wessels 1996: 14). Die Bedeutung des Reflexionsberichts liegt zweifellos in seinem Dokumentationscharakter, da er - ohne freilich die Diskutanten jeweils beim Namen zu nennen - das gesamte Spektrum an Meinungen wiedergibt und einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich macht.

Die Überlegungen, die zum Subsidiaritätsprinzip angestellt wurden, sind (natürlich) das Ergebnis unterschiedlicher Erfahrungen mit und Erwartungen an den Grundsatz der Subsidiarität auf europäischer Ebene, so daß offenbar innerhalb der Reflexionsgruppe keine "befriedigende(n) Entscheidungshilfen für eine Nutzung dieses Grundsatzes zwischen einem 'Zuviel' und einem 'Zuwenig'" (Wessels 1996: 23) entwickelt werden konnten. Im zweiten Teil des Reflexionsberichts ("Eine erläuterte Agenda") werden auf eineinhalb Seiten (Rdz. 69ff.) die Überlegungen der Gruppe zur Subsidiarität dokumentiert. Der Bericht liefert damit den "Stand der Diskussion" vor dem Beginn der Regierungskonferenz '96 und gleichzeitig einen Überblick über die Unterschiede und Übereinstimmungen in der Bewertung des Subsidiaritätsprinzips von seiten der Mitgliedstaaten der EU:

Erster Teil:

"Subsidiarität:

Die Union wird mehr Bürgernähe erreichen, wenn sie sich auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentriert.

Dies bedeutet, daß sie das Subsidiaritätsprinzip einhalten muß. Dieses Prinzip darf daher weder als Rechtfertigung für eine unaufhaltsame Zunahme der Befugnisse auf europäischer Ebene noch als Vorwand für eine Schwächung der Solidarität oder des Bestandes der Union ausgelegt werden.

Wir halten es für erforderlich, seine ordnungsgemäße Anwendung in der Praxis zu

verbessern. Die Erklärung von Edinburgh sollte die Grundlage für diese Verbesserung sein, und nach Meinung einiger von uns sollten ihre Kernbestimmungen Vertragsrang erhalten. [...]"

Zweiter Teil:

"Subsidiarität:

69. Die Gruppe unterstreicht die Bedeutung einer korrekten Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, der in Artikel 3 b des Vertrags verankert ist und in einer Interinstitutionellen Vereinbarung über seine Anwendung bekräftigt wird.

Subsidiarität bringt nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern auch die Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten mit sich.

Bei einer korrekten Anwendung dieses Grundsatzes sind zwei Fehlentwicklungen zu vermeiden: Zum einen darf die Subsidiarität kein abstrakter Grundsatz ohne Auswirkung auf die Praxis bleiben; zum anderen darf sie sich in der Praxis nicht in ein Instrument verwandeln, mit dem die Zuständigkeiten der Union systematisch beschnitten werden. Es wird die Ansicht vertreten, daß der Subsidiaritätsgrundsatz eine Leitschnur für die korrekte Wahrnehmung der zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten aufgeteilten Zuständigkeiten bilden sollte, mit der sich Fehlentwicklungen in Richtung auf ein Zuviel wie auch ein Zuwenig vermeiden lassen. Die Subsidiarität darf kein Rechtfertigungsgrund für unsolidarisches Verhalten oder eine Zurückverlagerung gemeinsamer Politiken auf die einzelstaatliche Ebene sein. Ebenso wenig darf sie als Alibi für die systematische Ausweitung des Aufgabenbereichs der Gemeinschaft herhalten. Nach Auffassung der meisten Gruppenmitglieder sollte daher Artikel 3 b des Vertrags nicht geändert, sondern seine korrekte Umsetzung in die Praxis gewährleistet werden.

70. Nach Ansicht einiger Mitglieder ist es ferner erforderlich, daß die Organe, denen es obliegt, über die Einhaltung der Verträge zu wachen, die Anwendung dieses Grundsatzes wirksamer kontrollieren, nämlich zum einen die Kommission durch eine Ex-ante-Kontrolle und zum anderen den Gerichtshof durch eine Ex-post-Kontrolle.

In diesem Sinne haben einige Mitglieder darauf bestanden, daß auf der Grundlage der Erklärung von Edinburgh ein Protokoll über die Subsidiarität in den Vertrag aufgenommen wird.

Ein Mitglied schlägt ferner vor, die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu verstärken, indem für die einzelstaatlichen Parlamente ein neues Verfahren vor dem Gerichtshof eingeführt wird. Andere Mitglieder treten für eine weitere politische Kontrolle ein. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, die Ex-ante-Kontrolle dadurch zu verstärken, daß die Anhörung eines Hohen Beratenden Ausschusses vorgesehen wird, dem zwei Mitglieder jedes einzelstaatlichen Parlaments angehören würden und der darüber Bericht erstatten würde, ob der Grundsatz der Subsidiarität korrekt angewandt worden ist. Ferner wurde vorgeschlagen, daß der Rat nach Eingang der Kommissionsvorschläge vor deren inhaltlicher Prüfung zunächst feststellt, ob in dem Vorschlag der Subsidiaritätsgrundsatz korrekt angewandt worden ist; allerdings ist die Mehrheit der Mitglieder der Ansicht, daß der entsprechende Beschlußfassungsmechanismus des Rates sich nicht von dem unterscheiden dürfte, der für den Inhalt des Vorschlags gilt.

Ein Mitglied schlägt vor, daß in den Vertrag eine Bestimmung aufgenommen wird, die einer Überreglementierung Grenzen setzt und einen systematischeren Rückgriff auf Klauseln vorsieht, die die gemeinschaftliche Zuständigkeit ausdrücklich begrenzen, so wie dies derzeit in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur der Fall ist.

71. Die weitaus überwiegende Mehrheit in der Gruppe lehnt die vom Ausschuß der Regionen in seinem Bericht aufgestellte Forderung ab, im Falle einer nicht korrekten Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes von sich aus den Gerichtshof anrufen zu können. Diese Mitglieder vertreten die Auffassung, daß es nicht Aufgabe des Ausschusses ist, die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes in Fragen, für die sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten zuständig sind, zu beurteilen.

72. Mehrere Mitglieder haben darauf hingewiesen, daß der Grundsatz der ausreichenden Mittel als maßgebendes Element bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Vertrag stärker betont werden müsse. Dieser Grundsatz stelle nicht auf eine Gemeinschaftsfinanzierung für jeden Be-

schluß der Gemeinschaft ab, der für eines ihrer Mitglieder Ausgaben nach sich zieht, sondern solle zu einer Ex-ante-Kontrolle Anlaß geben, um zu verhindern, daß die Union unannehmbare finanzielle Verpflichtungen gegen den Willen der Mitgliedstaaten eingeht, die hierfür mit Mitteln aus den einzelstaatlichen Haushalten aufkommen müßten. Der Grundsatz der ausreichenden Mittel stelle darauf ab, daß die Ziele des Vorschlags der Union den Grenzen des finanzierenden Mitgliedstaates Rechnung tragen.

73. Einige Mitglieder haben hervorgehoben, daß durch eine korrekte Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes und eine angemessene Anerkennung des Grundsatzes der ausreichenden Mittel der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in Bereichen wie der Bildungs-, Umwelt- oder Sozialpolitik erleichtert werden könnte."

4 Schlußbetrachtung:

Zusammenfassend werden eine Reihe von Gesichtspunkten aufgelistet, die bei der Diskussion um die Umsetzung und Verbesserung des Subsidiaritätsprinzips thematisiert werden:

1. Das Subsidiaritätsprinzip wird sowohl als Rechtsprinzip als auch als politische Leitlinie ("rule of reason") betrachtet; neben der verfassungsrechtlichen Qualität dieses Prinzips ist aber die verfassungspolitische insgesamt höher einzuschätzen.
2. Die Diskussion über die Aufnahme eines Kompetenzkataloges in den Vertrag, der sich am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips orientieren würde, dauert an: Spanien etwa hat Gründe angeführt, die eine solche Auflistung der Kompetenzen zum jetzigen Stand der europäischen Integration als nicht wahrscheinlich erscheinen lassen. Es wird die These aufgestellt, daß die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in einem "unvollendeten" föderativen System zu Friktionen führen müsse. Die Positionen der meisten deutschen Länder etwa stehen dieser Interpretation diametral gegenüber.
3. Die Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips unterscheiden sich u.a. danach, ob sie dem Grundsatz der Erforderlichkeit oder dem der Effektivität/Effizienz des Handelns der höheren Ebene den Vorrang einräumen. Die Länder in Deutschland stehen beispielhaft für den erstgenannten Fall, die Europäische Kommission etwa für den zweiten.
4. Es wird von verschiedener Seite darauf hingewiesen, daß das Subsidiaritätsprinzip in Konkurrenz zu anderen Prinzipien stünde - wie die Solidarität oder Kohäsion. Es ist vom Einzelfall abhängig, welchem dieser Prinzipien im Falle einer Kollision der Vorrang gegeben würde.
5. Die Herstellung von Zustimmung und Einigung auf europäischer Ebene wird auch in Zukunft von Kompensationsgeschäften und "Paket-Lösungen" abhängig sein. Das Subsidiaritätsprinzip wird in den Fällen die Entscheidungsfindung erleichtern, in denen sich die Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten schon *vorher* angenähert haben.
6. Die Möglichkeiten und Chancen zur Steigerung der Legitimität des Gemeinschaftshandelns mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips werden von allen Beteiligten gesehen; bei der konkreten Umsetzung bestehen aber Differenzen, weil entweder die nationale oder die europäische Ebene von einer Steigerung der Legitimität profitieren soll. Eine Politik, die an Fortschritten der europäischen Integration insgesamt interessiert ist, muß sich darum bemühen, die Handlungsspielräume der nationalen Ebene in sensiblen Bereichen so wenig wie möglich einzuschränken, und gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten ihre Politik so weit wie möglich gemeinschaftsverträglich gestalten. Dieser "Logik der europäischen Mehrebenenpolitik" (Fritz W. Scharpf) kann das Subsidiaritätsprinzip als Handlungsmaxime dienen.

Literaturhinweise:

- Adonis, Andrew / Jones, Stuart, 1991: Subsidiarity and the European Community's Constitutional Future, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2. Jg., H. 2, S. 179-196.
- Bermann, George A., 1994: Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, in: Columbia Law Review, Vol. 94, No. 2, pp. 331-456.
- Besselink, L.F.M. / Albers, H.S.J. / Eijbouts, W.T., 1994: Subsidiarity in Non Federal Contexts: The Netherlands and the European Union, in: Sociaal-Economische Wetgeving, No. 5, pp. 275-321.
- Bieber, Roland, 1996: Subsidiarität im Sinne des Vertrages über die Europäische Union, in: Thomas Oppermann / Wolfgang Nörr (Hrsg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa (im Erscheinen).
- Bieber, Roland, 1994: Verbreiterung und Vertiefung? Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Tilman Evers (Hrsg.) 1994, S. 161-171.
- Bitterlich, Joachim, 1995: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und seine operative Umsetzung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) 1995, S. 177-189.
- Blanke, Hermann-Josef, 1991: Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, H. 2, S. 133-148.
- Blichner, Lars C. / Sangolt, Linda, 1994: The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities, in: Governance, Vol. 7, No. 3, pp. 284-306.
- Blumenwitz, Dieter, 1995: Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, hrsg. von Albrecht Randelzhofer, Rupert Scholz, Dieter Wilke, München, S. 1-15.
- Borries, Reimer von, 1994: Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union. Deutscher Landesbericht für den XVI. FIDE-Kongreß 1994 in Rom, in: Europarecht, H. 3, S. 263-300.
- Callies, Christian, 1996: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, Baden-Baden.

- Caretti, Paolo, 1993: Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale, in: Quaderni costituzionale, a. XIII, n.1, p. 7-31.
- Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1993: Making Sense of Subsidiarity. How much Centralization for Europe? Monitoring European Integration, Bd. 4, London.
- Charpentier, Jean, 1994: Quelle subsidiarité?, In: Pouvoir, No. 69, p. 49-62.
- Constantinesco, Vlad, 1990: Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: integration, 13. Jg., H. 4, S. 165-178.
- Dehousse, Renaud, 1993: Does Subsidiarity Really Matter?, EUI Working Paper LAW No. 92/32, Florenz.
- Ehlrmann, Claus-Dieter, 1995: Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: integration, 18. Jg., H. 1, S. 11-21.
- European Parliament, 1995: Briefing on Subsidiarity and Demarcation of Responsibilities (Fourth Update), Task Force on the "Intergovernmental Conference"; 6 October 1995, DOC_ENDV\283\283726, PE 165.560, Or. Fr/De.
- Everling, Ulrich, 1995: Kompetenzordnung und Subsidiarität, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) 1995, S. 166-176.
- Evers, Tilman (Hrsg.) 1994: Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.
- Frankenberger, Klaus-Dieter, 1993: Das Zauberwort Subsidiarität. Der Maastricht-Vertrag und der deutsche Föderalismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.03.1993, S. 14.
- Freiling, Paul-Stefan, 1995: Das Subsidiaritätsprinzip im kirchlichen Recht (Diss. Freiburg i.Br.), Essen.
- Golder, Stefan, 1994: "Schillerndes" Subsidiaritätsprinzip in der EU. Begrenzte Verwirklichung eines ordnungspolitischen Prinzips, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27.10.1994, Fernausgabe, S. 11.
- Grimm, Dieter, 1992: Subsidiarität ist nur ein Wort, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.09.1992, S. 38.
- Gutknecht, Brigitte, 1994: Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, in: Für Staat und Recht. Festschrift für Herbert Schambeck, hrsg. von Johannes Hengstschläger u.a., Berlin, S. 921-946.

- Häberle, Peter, 1994: Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 119, S. 167-206.
- Hänsch, Klaus, 1993: Wer ist denn schon für Zentralismus? Subsidiarität - Notwendigkeit und Mißbrauch eines Prinzips, in: *Das Parlament* vom 12.03.1993, S. 12.
- Hannowsky, Dirk / Renner, Andreas, 1996: Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, Tübingen.
- Hilz, Wolfram, 1996: Das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Prozeß: Eine europapolitische Karriere, in: Roland Sturm (Hrsg.) 1996, S. 11-35.
- Höffe, Otfried, 1994: Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?, in: Alois Riklin und Gerard Batliner (Hrsg.) 1994, S. 21-46.
- Hort, Peter, 1992: Am Ende steht ein Wort. Brüssel und die Subsidiarität, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26.11.1992, S. 15.
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 1995a: Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 1995b: Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf, 1995c: Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: *Aussenwirtschaft*, 50. Jg., H. 1, S. 43-66.
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 1994: Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf, 1989: Nationalstaat und europäische Integration. Die Bedeutung der nationalen Komponente für den EG-Integrationsprozeß, in: Peter Haungs (Hrsg.), *Europäisierung Europas?*, Baden-Baden, S. 81-108.
- Hummer, Waldemar, 1992: Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften?, in: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, 33. Jg., H. 2, S. 81-91.
- Jachtenfuchs, Markus, 1995: Theoretical Perspectives on European Governance, in: *European Law Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 115-133.
- Jachtenfuchs, Markus, 1992: Die EG nach Maastricht. Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration, in: *Europa-Archiv*, Folge 10, S. 279-287.

- Jarass, Hans D., 1994: EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 21. Jg., H. 9-10, S. 209-219.
- Kleffner-Riedel, Angelika, 1993: Regionalaussschuß und Subsidiaritätsprinzip: Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union, Frankfurt/M. u.a.
- Konow, Gerhard, 1993: Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, in: *Die öffentliche Verwaltung*, H. 10, S. 405-412.
- Lambers, Hans-Jürgen, 1993: Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: *Europarecht*, H. 3/4, S. 229-242.
- Lecheler, Helmut, 1993: Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, Berlin.
- Lenaerts, Koen / Vanypersele, Patrick, 1994: Le Principe de subsidiarité et son contexte. Étude de l'article 3 b du Traité CE, in: *Cahiers de droit européen*, No. 1-2, p. 3-83.
- MacCormick, Neil, 1994: Sovereignty, Democracy, Subsidiarity, in: *Rechtstheorie*, 25. Jg., S. 281-290.
- Magiera, Siegfried, 1994: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union, in: Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Föderale Union - Europas Zukunft?*, München, S. 71-98.
- Merten, Detlef (Hrsg.) 1993: Die Subsidiarität Europas, Berlin.
- Münkler, Herfried, 1994: Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend, in: Alois Riklin und Gerard Batliner (Hrsg.) 1994, S. 63-80.
- Palacio González, José, 1995: The Principle of Subsidiarity (A guide for lawyers with a particular community orientation), in: *European Law Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 355-370.
- Pescatore, Pierre, 1995: Mit der Subsidiarität leben: Gedanken zu einer drohenden Balkanisierung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Festschrift für Ulrich Everling*, hrsg. von Ole Due, Marcus Lutter und Jürgen Schwarze, 2 Bände, Baden-Baden, S. 1071-1094.
- Pieper, Stefan Ulrich, 1993: Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip der Europäischen Union, in: *Deutsches Verwaltungs-Blatt*, S. 705-712.

- Reichardt, Wolfgang, 1994: Die Karriere des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Gemeinschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23. Jg., H. 1, S. 53-66.
- Renzsch, Wolfgang, 1993: Die Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages: Keine Grundlage für die Kompetenzabgrenzung in einer Europäischen Politischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24. Jg., H. 1, S. 104-116.
- Richter, Emanuel, 1995: Superstaat Europa oder Ende der Integration? Die Europäische Union aus der Perspektive der neuen Kleinteiligkeit, in: Gerhard Lehmann (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen, S. 167-185.
- Riklin, Alois / Batliner, Gerard (Hrsg.) 1994: Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium, Vaduz / Baden-Baden.
- Rodriguez-Arana, Jaime, 1994: Sobre el principio de subsidiariedad, in: Noticias de la Union Europea, No. 110, p. 11-39.
- Sbragia, Alberta, 1994: From "Nation-State" to "Member State": The Evolution of the European Community, in: Paul Michael Lützeler (ed.), Europe after Maastricht. American and European Perspectives, Oxford, pp. 69-87.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, MPIFG Discussion Paper 93/9, Köln.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Schima, Bernhard, 1994: Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Diss., Wien.
- Schmid, Klaus-Peter, 1992: Die EG-Debatte über Subsidiarität. Entscheidet Brüssel oder jeder Staat für sich? Das Zauberwort für Europamüde, in: Die Zeit, Nr. 44/1992, S. 9.
- Schneider, Heinrich, 1992: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, S. 3-35.
- Schneider, Heinrich, 1977: Leitbilder der Europapolitik 1. Der Weg zur Integration, Bonn.
- Schwartz, Ivo E., 1995: EG-Kompetenzen für den Binnenmarkt: Exklusiv oder konkurrierend/subsidiär?; hrsg. vom Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Vorträge und Berichte, Nr. 53, Bonn.
- Scott, Andrew / Peterson, John / Millar, David, 1994: Subsidiarity: A "Europe of the Regions" v. the British Constitution?, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, No. 1, pp. 47-67.

- Sinnott, Richard, 1994: Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implications for Legitimacy; EUI Working Paper RSC No. 94/13, Florenz.
- Steinberg, Rudolf, 1995: Die Subsidiaritätsklausel im Umweltrecht der Gemeinschaft, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6. Jg., H. 3, S. 293-315.
- Stewing, Clemens, 1992: Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln u.a.
- Strozzi, Girolamo, 1994: Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'integration européenne. Une énigme et beaucoup d'attentes, in: Revue trimestrielle de droit européen, no. 3, p. 373-390.
- Sturm, Roland (Hrsg.) 1996: Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Baden-Baden.
- Van den Bergh, Roger, 1994: The Subsidiarity Principle in European Community Law: Some Insights from Law and Economics, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 1, No. 4, pp. 337-366.
- Vankersbergen, Kees / Verbeek, Bertjan, 1994: The Politics of Subsidiarity in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, No. 2, pp. 215-236.
- Waschkuhn, Arno, 1995: Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur "Civil Society", Opladen.
- Weidenfeld, Werner, 1996: Europa '96 - Unterwegs wohin? Die Europäische Union vor der Regierungskonferenz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/96, S. 3-10.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.) 1995: Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner / Jung, Christian, 1993: Brüchiges europäisches Subsidiaritätsprinzip, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14./15.03.1993, Fernaussage, S. 11f.
- Weinacht, Paul-Ludwig, 1995: Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 33-39.
- Weinberger, Bruno, 1996: Ein Ferment für das Zusammenwachsen - Über die mögliche Rolle der Städte in der künftigen Verfassung Europas muß noch nachgedacht werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.03.1996, S. 8.
- Wessels, Wolfgang, 1996: Weder Vision noch Verhandlungspaket - der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend, in: integration, 19. Jg., H. 1, S. 14-24.

Verfasser:**Martin Große Hüttmann**

(geb. 1966), Studium der Politikwissenschaft und Alten Geschichte in Tübingen; arbeitet als Forschungsreferent am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung; Themenschwerpunkte sind die Beschäftigung mit dem Subsidiaritätsprinzip und Fragen nach der Legitimation europäischer Integration.

The series "Occasional Papers / Documents on European Federalism" is edited by the European Centre for Research on Federalism".

Address: Europäisches Zentrum für
Föderalismus-Forschung
Nauklerstraße 37a
D-72074 Tübingen
Germany

Phone: ++49 (0) 70 71 / 29 73 68

Fax: ++49 (0) 70 71 / 92 2876

Bisher erschienen:

- Nr. 1 Roland STURM,
Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market.
28 Seiten. März 1994. Schutzgebühr DM 5,-
- Nr. 2 Markus HAVERLAND,
Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Implementation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Großbritannien und Deutschland.
34 Seiten. Oktober 1994. Schutzgebühr DM 6,-
- Nr. 3 Detlef FECHTNER,
Abschied vom kompensatorischen Föderalismus - Die Bundesländer in der Europäischen Union im Vergleich mit den amerikanischen Einzelstaaten.
56 Seiten. April 1995. Schutzgebühr DM 8,-
- Nr. 4 Norbert SCHÖBEL,
Der Ausschub der Regionen - eine erste Bilanz.
48 Seiten. Mai 1995. Schutzgebühr DM 8,-
- Nr. 5 Martin GROSSE HÜTTMANN,
Das Subsidiaritätsprinzip - eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips.
140 Seiten. April 1996. Schutzgebühr DM 14,-
- Nr. 6 Iván ILLÉS,
"Karpaten-Euregio" (in preparation)
- Nr. 7 Iván ILLÉS,
The Vienna-Bratislava-Győr Cooperation (in preparation)
- Nr. 8 N.N.,
The Impact of the Regional Policies of the EU on Regionalization in Central and East European Countries (in preparation)
- Nr. 9 Dirk HANNOVSKY / Andreas RENNER,
Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas.
54 Seiten. Februar 1996. Schutzgebühr DM 10,-

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im NOMOS-Verlag, Baden-Baden / NOMOS Publisher, Baden-Baden:

- Band 1 Franz KNIPPING (ed.),
Federal Conceptions in EU Member States. Traditions and Perspectives,
1994, 355 S., ISBN 3-7890-3663-3, 78,- DM
- Band 2 Rudolf HRBEK (Hrsg.),
Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips,
1994, 161 S., ISBN 3-7890-3656-0, 48,- DM
- Band 3 Silvia RAICH,
Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen",
1995, 211 S., ISBN 3-7890-3657-9, 58,- DM
- Band 4 André ALEN,
Der Föderalstaat Belgien. Nationalismus-Föderalismus-Demokratie,
1995, 86 S., ISBN 3-7890-3791-5, 36,- DM
- Band 5 Roland STURM (Hrsg.),
Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips,
1996, 163 S., ISBN 3-7890-4149-1, 48,- DM
- Band 6 Philippe WEBER-PANARIELLO,
Nationale Parlamente in der Europäischen Union,
1995, 369 S., ISBN 3-7890-4120-3, 79,- DM
- Band 7 Ferdinand KINSKY / Franz KNIPPING (eds.),
Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain,
1996, 327 S., ISBN 3-7890-4190-4, 76,- DM
- Band 8 Rudolf HRBEK (Hrsg.),
Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Erfahrungen und Perspektiven,
1995, 179 S., ISBN 3-7890-4142-4, 49,- DM
- Band 9 Yves MÉNY (ed.),
Subsidiarity and Shared Responsibility. New Challenges for EU Environmental Policy,
1996 (in preparation)
- Band 10 Robert AGRANOFF (ed.),
Asymmetrical Federalism,
1996 (in preparation)

ISBN 3-980 3672-5-8