

ČLANCI - ARTICLES

Thomas Oppermann*

UDK 340.131(4-672EU)
str. 5-15.

LEITIDEEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION*

Es mag unzeitgemäss erscheinen, heute über Leitideen der europäischen Integration zu sprechen – wenige Tage vor einem Verfahren in Karlsruhe, in dem es wieder einmal über die Grenzen geht, welche das Grundgesetz nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts europäischen Aktivitäten zur Rettung der Union in ihrer schwersten Krise setzt. Und doch: vielleicht ist auch jetzt eine Rückbesinnung auf einige Prinzipien sinnvoll, welche auch Deutschland seinerzeit mit der Ratifikation der Integrationsverträge gemeinsam mit seinen Partnern unterschrieben hat. Es entspricht der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes, sie in die Auslegung der nationalen Verfassung einzubeziehen.

Wenn man in diesem Sinne über Leitideen der europäischen Integration sprechen will, bedarf es einer Auswahl. Ich möchte mich auf solche konzentrieren, die in den europäischen Verträgen benannt sind d.h. zu denen sich die EU-Staaten gemeinsam bekannt haben. Auch so gesehen wimmelt der hier maßgebliche Vertrag über die Europäische Union (EUV) in seiner Präambel und in den Art. 1-3 nur so von hehren Ideen, Werten, Zielen und Grundsätzen, denen sich die EU und ihre Mitglieder verpflichtet fühlen. Ihre Bedeutung liegt weniger in einer strengrechtlichen Verbindlichkeit als in einer Art allgemeinen

* Professor Dr. iur. Dres h.c., Tübingen.

* Beitrag zum Symposium Paul Kirchhof, Heidelberg 7. 8. 2013.

Appell an die Politik, in welcher Richtung sich der europäische Einigungsprozess entwickeln soll. Ich möchte aus diesem grossen Bukett mit Blick auf die heutige krisenhafte Lage der Union vier Topoi herausgreifen, die für die aktuelle Kursbestimmung von besonderer Bedeutung sind:

- Die Zielsetzung der Integration in Richtung "einer immer engeren Union der Völker Europas" (Präambel, Art. 1 Abs. 2 EUV, Präambel AEUV)
- Der Charakter der Europäischen Union als "Rechtsgemeinschaft"
- Die Förderung der "Solidarität zwischen den Völkern und den Mitgliedstaaten" (Präambel, Art. 2 und Art. 3 Abs. 2, UA 4 EUV)
- Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV)

Man sieht auf den ersten Blick, dass diese in den Verträgen niedergelegten Leitideen in der täglichen Praxis nicht fraglos praktiziert werden, sondern im politischen Streit stehen.

1. Eine immer engere Union der Völker Europas

Diese im EUV und AEUV mehrfach ausgesprochene Beteuerung ist die heutige offizielle Antwort auf die immer wieder gestellte Frage, was letztlich das Ziel sei, dem die jahrzehntelangen Bemühungen um die Einigung Europas entgegenstreben. Die Formulierung ist verhältnismässig offen, um die unterschiedlichen Positionen zu dieser "Gretchenfrage" der Integration aufzufangen. Es gab im Verfassungskonvent 2002/2003 und anschließend im Verfassungsvertrag und schließlich im Lissaboner Vertrag Kontroversen, ob eine solche positive Aussage zum Fortgang der europäischen Einigung überhaupt in den Vertrag aufgenommen werden sollte.

Die Frage nach der Finalität der europäischen Integration hat bereits eine jahrzehntelange Geschichte hinter sich. Es lohnt sich heute, kurz an ihre Windungen zu erinnern. Für die Väter des Einigungsprozesses nach dem zweiten Weltkrieg wie *Adenauer*, *de Gasperi* und *Schuman* stand ausser Frage, dass die ersten Gemeinschaften der fünfziger Jahre - EGKS und auch EWG - die "ersten Etappen einer europäischen Föderation" sein sollten, wie es in der historischen Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 hiess. Der Weg zum Europäischen Bundesstaat schien über die sektoralen Teilintegrationen vorgezeichnet. *Walter Hallstein* verlieh ihm mit den ersten Auflagen seines Werkes "Der unvollendete Bundesstaat" literarischen Ausdruck. Es darf hier einmal festgehalten werden, dass in der Bundesrepublik damals - anders als heute! - kaum relevante verfassungsrechtliche Zweifel bestanden, dass das Grundgesetz mit seiner Präambel und Art. 24 das Aufgehen seiner Staatlichkeit in einer grösseren föderalen Einheit nicht nur zuließ, sondern nach dem Willen

der Bonner Verfassungsgeber geradezu als Vollendung der Verfassungsentwicklung ansah. Kein Verfassungsrechtler hat sich seinerzeit an dem *Hallsteinschen* Titel gestossen. Erst das maßgeblich von *Paul Kirchhof* beeinflusste Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat zu der heute vorherrschenden Interpretation geführt, wonach der Übergang zum Europäischen Bundesstaat einer vom Volk bestätigten Neufassung des Grundgesetzes nach Art. 146 bedarf. Aber wir lassen diese inzwischen utopisch gewordene Konstellation besser beiseite.

Die EWG-Krise 1965/66, in der sich die konföderative Konzeption *de Gaulles* von einem "Europa der Vaterländer" im wesentlichen bis heute durchgesetzt hat, bedeutete für die praktische Politik das Ende der bundesstaatlichen Blühträume. Hinzu trat bald darauf die Erweiterung, welche die Gemeinschaft und spätere Union von 1972 bis heute beispiellos von sechs auf 28 Mitglieder vergrößert hat. Es bedarf nur eines Blickes auf die Unterschiede in der "Europaphilosophie" sagen wir zwischen Großbritannien und Dänemark einerseits, Deutschland und Italien andererseits, um zu erkennen, dass der Europäische Bundesstaat zur Chimäre geworden ist, auch wenn die "Vereinigten Staaten von Europa" in der ideologischen Diskussion hier und da immer noch beschworen werden.

Für welche Vision steht dann heute die "immer engere Union der Völker Europas"? Interessanterweise lautet heute das am häufigsten zu vernehmende Stichwort, dass eine dauerhafte Überwindung der Krise nur mit "mehr Europa" möglich sei. Eine Formulierung also, die in ihrer Prozesshaftigkeit ganz in der Nähe der "immer engeren Union" liegt. Ähnlich ist auch davon die Rede, es bedürfe einer "wirklichen Wirtschafts- und Währungsunion". Die letzte Äusserung in dieser Richtung kam vor wenigen Tagen aus Frankreich, als Präsident *Hollande* die alte französische Forderung nach einer monatlich tagenden "Wirtschaftsregierung" der Eurozone mit Harmonisierung der Steuer- und Sozialgesetzgebung wieder aufgriff. Gemeinsam ist diesem "mehr Europa" - eigentlich "mehr Eurozone" - die Vorstellung einer Fiskalunion mit durchgreifenden Befugnissen auf Brüsseler Ebene zur Kontrolle der nationalen Haushalte und zu Eingriffen in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Anders ausgedrückt wäre das zwar ein Minus gegenüber dem irrealen Europäischen Bundesstaat, aber doch eine Art partieller Föderation zur wirtschafts- und finanzpolitischen Abstützung der Währungsunion. Es geht hier nicht um die offenkundigen Schwierigkeiten zur Verwirklichung einer solchen "engeren Union" wie die Beschränkung der Vorschläge auf die Eurozone im Sinne einer Spaltung der Gesamt-Union oder ob ein solches "mehr Europa" in Deutschland die roten Linien des Bundesverfassungsgerichts zum Souveränitätsverzicht ohne Verfassungsänderung überschritte. Hier sei nur

festgehalten, dass die "immer engere Union" auch in der Euro-Krise eine zentrale Leitidee zur Fortentwicklung des Einigungsprozesses geblieben ist.

In abgeschwächtem Sinne mag dies auch für die wahrscheinlichere Alternative zu "mehr Europa" gelten, nämlich für die Fortsetzung der seit 2010 eingeschlagenen umstrittenen "Rettungspolitik" mit ihrem doppelten Aspekt der Hilfe für die angeschlagenen Krisenstaaten über den ESM-Fonds und die Härtung des Stabilitätspaktes in Verbindung mit der Auferlegung weitgehender Strukturänderungen ("Sparpolitik"). Auch hier geht es um verpflichtende Eingriffe in die nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik der Krisenstaaten, gleichzeitig in der Erwartung eines ähnlichen Verhaltens aller Mitglieder der Eurozone. Sie erfolgen jedoch ohne Vertragsänderung aus dem Zwang der wirtschaftlichen Verhältnisse, im Sinne von Selbstverpflichtungen als Voraussetzungen für solidarische Hilfe der anderen Europartner. Ein Erfolg der Rettungspolitik würde ebenso "mehr Europa" im Sinne einer gleichförmigen Wirtschaftspolitik aus eigener Einsicht der Mitgliedstaaten bedeuten. Festzuhalten bleibt abschliessend, dass die Leitidee von der "immer engeren Union der Völker Europas" in einem grundlegenden Sinne auch in der Krise ihre Gültigkeit behalten hat. Sie ist heute freilich nicht mehr Ausdruck einer emotionalen Europabegeisterung, sondern spricht den Zwang an, dass die Zukunft der Union und ihrer Eurozone entschlossene Schritte nach vorne verlangt, wenn der Einigungsprozess nicht in Gefahr geraten soll.

2. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Es ist heute bekannt und unbestritten, dass die Europäische Union weder Staat noch Internationale Organisation im Sinne des Völkerrechts ist, sondern ein Tertium als staatsnahe, aber gleichwohl nichtstaatliche intensive Integrationsgemeinschaft. Verschiedene Namen sind hierfür im Umlauf, die Alle mehr oder weniger Dasselbe meinen: Supranationale Gemeinschaft, Union oder mit der Prägung *Paul Kirchhofs* Staatenverbund. *Walter Hallstein* hat für den Charakter dieser Vereinigung als Erster schon 1962 in einer Rede den Terminus "Rechtsgemeinschaft" geprägt. Er hat sich inzwischen fest eingebürgert. "Rechtsgemeinschaft" verweist auf den entscheidenden Umstand, dass die Europäische Union anders als ein Staat nicht über souveräne Allgewalt mit den dazugehörigen Erzwingungsmöglichkeiten (Militär, Polizei, justizielle Durchsetzung) verfügt, sondern durch rechtlich verbindliche Verpflichtungen entstanden ist und sich mittels Erlass von allseits akzeptierten und zu befolgenden Rechtsnormen fortentwickelt. Die Union ist als Geschöpf ihrer staatlichen Mitglieder entstanden. Ihre Befugnisse sind durch die Gründungsverträge ausgestaltet und gleichzeitig begrenzt worden. Gerne wird in diesem Zusammenhang davon gesprochen, dass die Mitgliedstaaten die "Herren" der Integrationsverträge sind. Das soll eine Art souveräner Allgewalt

der Mitgliedstaaten über das Schicksal der EU andeuten. Dabei wird leicht übersehen, dass "Rechtsgemeinschaft" in beide Richtungen Wirkungen entfaltet. So wie die Mitglieder von der Union Rechtstreue erwarten, darf die EU ihrerseits davon ausgehen, dass die Staaten und die anderen Rechtssubjekte das Recht beachten, welches sie der Union verliehen haben, einschließlich der Möglichkeiten, den Geltungskreis der Europannormen zu erweitern. *Ulrich Everling* hat hierzu treffend formuliert, dass die Mitgliedstaaten in diesen Zusammenhängen nicht nur Herren, sondern auch Diener der Gemeinschaft sind.

In der Krise der Union wird ihr Charakter als Rechtsgemeinschaft auf harte Proben gestellt. Teilweise gab es bereits früher einen laxen Umgang mit dem geschriebenen Europarecht, sei es 1998 bei der Aufnahme Italiens und Belgiens in die Währungsunion entgegen den Verschuldungskriterien, sei es 2002 ff. beim Umgang Deutschlands und Frankreichs mit dem Stabilitätspakt. Jüngst ist vielfach gerügt worden, dass das Grundkonzept der Währungsunion bei der ersten Griechenlandhilfe der Union und ihrer Mitgliedstaaten im Mai 2010 und anschliessend im Falle Portugals und Irlands verletzt wurde, dass nämlich jedes Mitglied für die Ordnung seiner Finanzen einschließlich der Bedienung der Schulden verantwortlich ist (sog. No Bail-out-Prinzip des Art. 125 AEUV). Andere Stimmen hielten allerdings die Errichtung der ersten "Rettungsschirme" in der plötzlich zugespitzten Finanzlage der drei Peripheriestaaten als Notlösung für gerade noch tragbar. Die Möglichkeit der Einrichtung solcher "Stabilitätsmechanismen" ist inzwischen für die Zukunft durch die Einfügung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV unter bestimmten Bedingungen geschaffen worden. Die Voraussetzungen dieses Artikels, dass zur Praktizierung des Stabilitätsmechanismus in Gestalt des inzwischen abgeschlossenen ESM-Vertrages die Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt "unabdingbar" sein muss, wird allerdings in der Praxis grosszügig ausgelegt. Das hat jüngst die Hilfe für den kleinen Inselstaat Zypern in diesem Jahre gezeigt.

Ein anderer Tatbestand, bei dem gravierende Zweifel an der Einhaltung geltenden europäischen Rechts geäussert werden, betrifft die Käufe von Anleihen finanziell bedrohter Euro-Staaten auf dem Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank. Auch dieser "Sündenfall" ereignete sich schon unmittelbar zu Beginn der Griechenlandkrise im Mai 2010 aufgrund einer Initiative des damaligen EZB-Präsidenten *Trichet*. Er blieb damals seitens der Mitgliedstaaten unwidersprochen. Die EZB hat seither über € 200 Milliarden solcher Anleihen in ihr Portfolio genommen. Der jetzige Präsident *Draghi* hat sich darüber hinaus in einer vielbeachteten Rede in London auch für die Zukunft zu solchen Anleihekäufen bekannt, falls sie zur Beruhigung der Märkte notwendig würden. Der bisherige Erfolg dieser Ankündigung kann das rechtliche Problem

nicht überdecken, ob sich die EZB mit den Ankäufen nicht ausserhalb ihres Mandats zur Wahrung der Preisstabilität bewegt. Auch hier stehen sich bis heute die juristischen Standpunkte etwa zwischen Bundesbank und EZB unausgetragen gegenüber.

Hier soll an diesen Kontroversen lediglich interessieren, dass die Finanzkrise seit 2010 Schatten auf das Leitbild der Union als Rechtsgemeinschaft geworfen hat. Aus überstaatlich-vergleichender Sicht bleibt dabei freilich zu bedenken, dass Stellenwert und Funktion des Rechts als Solches in Europa gemäss nationalen Mentalitäten unterschiedlich gewichtet wird. Wo, wie in Frankreich das Recht in der Praxis oftmals als ein besonderer Ausdruck der Politik gesehen wird, mag es leichter fallen und nicht als Verletzung angesehen werden, in Ausnahmesituationen zur Existenzsicherung sich zeitweilig neuen Ad hoc geschaffenen Regeln zu unterwerfen. In Deutschland sehen wir aufgrund leidvoller Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit in wichtigen Fragen eher eine "Majestät des Rechts", die nach strikter Befolgung einmal erlassener Normen verlangt. Ungeachtet solcher Differenzen gibt es mit Sicherheit ein Mindestmaß an normativer Geltungskraft, welches das Europarecht wie andere juristische Bereiche aufweisen muss, wenn es als Recht wahrgenommen werden soll. *Paul Kirchhof* hat in diesem Zusammenhang überzeugend von der Notwendigkeit einer "Rückkehr zum Recht" als Vorbedingung durchgreifender Überwindung der EU-Krise gesprochen – eine seiner genialen Wortprägungen, die sofort Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden hat.

Nur noch ein Wort zu einem anderen wichtigen Aspekt der Union als Rechtsgemeinschaft. Sie ist dies nicht nur in ihren zentralen vertraglichen ("verfassungsmäßigen") Ausprägungen, sondern ebenso in Gestalt des sekundären Europarechts. Dieses ergiesst sich seit Jahrzehnten wie ein ständiger Mahlstrom von Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und anderen Ausprägungen aus Brüssel in die nationalen Rechtsräume. Auch dieses Europarecht soll von Schottland bis Malta einheitlich befolgt werden. Ergeben sich auch aus dieser öfters gezeisselten "Regulierungswut" der Union Gefahren für die Stabilität der Rechtsgemeinschaft? Ich darf darauf bei der Behandlung der Subsidiarität zurückkommen.

Fazit bleibt, dass der Charakter der Union als Rechtsgemeinschaft unabdingbarer Bestandteil ihres Wesens ist. Sie muss entgegen allen Gefährdungen aufrechterhalten werden, wenn nicht die Existenz der EU aufs Spiel gesetzt werden soll.

3. Solidarität

In der gegenwärtigen Lage der Union wird von notleidender Seite an die intakteren Mitglieder oftmals appelliert, dass es dem inhärenten Prinzip der

Solidarität zwischen ihren Gliedern entspreche, dass die Stärkeren den Schwächeren zu Hilfe kommen. Da hieraus konkrete Schlussfolgerungen gezogen werden, beispielsweise die Ausgabe gemeinsam verantworteter Schuldtitel ("Eurobonds") als zwingender Ausdruck von Solidarität, erscheint es angebracht zu untersuchen, ob und in welcher Weise der Solidaritätsgedanke zu den zentralen Leitideen der Gemeinschaft gehört und wie er gegebenenfalls zu verstehen ist.

Es wurde bereits erwähnt, dass Solidarität einen prominenten Platz unter den Werten und Zielen der Union einnimmt. Förderung der Solidarität wird in der Präambel des EUV sowie in Art. 2 und Art. 3 Abs. 2, UA 4 EUV als Ziel und Wert der EU benannt. Dies kann in einer Gemeinschaft gar nicht anders sein, die sich das Wohlergehen der Mitglieder in dem bundesstaatsähnlichen Sinne einer allmählichen Angleichung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse auf ihre Fahnen geschrieben hat. Dem Solidargedanken dienen zahlreiche in den Verträgen vorgesehene Einzelmaßnahmen, an der Spitze die Einrichtung der drei "Sozialen Fonds" (Regionalfonds, Sozialfonds, Kohäsionsfonds). Eine andere Frage ist es jedoch, ob sich über solche in den Verträgen explizit niedergelegten Solidarmassnahmen hinaus aus dem in Art. 2 und 3 niedergelegten Prinzip der Solidarität weitere unmittelbare Schlüsse auf die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen in bestimmten Situationen ziehen lassen. Davon kann nicht gesprochen werden. Solidarität ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der für das Handeln der Union und ihrer Mitglieder in den Verträgen ein allgemeines Ziel setzt, welches durch politisches Handeln in einer nicht von vornherein festgelegten Weise konkretisiert werden muss. Gerade die gegenwärtige Krise zeigt, dass solidarisches Handeln nicht nach einem ganz bestimmten Vorgehen verlangt, sondern auf unterschiedliche Weise möglich ist. Auch und gerade die sogenannte "Rettungspolitik" stellt sich ungeachtet aller möglichen Schwierigkeiten und Kritik geradezu als ein Musterfall solidarischen Engagements der wirtschaftlich besser gestellten Mitgliedstaaten gegenüber den Krisenländern dar. Mit den hunderte von Milliarden Euro Verbürgungen der "Rettungsschirme" nehmen die solventen Mitglieder der Union erhebliche Risiken auf sich, um die angeschlagenen Euro-Staaten vor der drohenden Insolvenz zu bewahren. Der neue Art. 136 Abs.3.AEUV, der in Abweichung vom No Bail-out-Prinzip zugunsten der Stabilität des Euro-Währungsgebietes die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus ermöglicht, kann als primärrechtliche Ausformung der Solidarität bezeichnet werden. Die Tatsache, dass die Geberstaaten als Gegenleistung für ihre Hilfen auf Reformen in den Krisenländern bestehen, welche diese mittelfristig wieder auf eigene Füße stellen sollen, widerspricht dem nicht. Dies kann seinerseits als solidarische Bereitschaft der Empfängerländer verstanden werden, die gewährte Hilfe zu rechtfertigen und zum erstrebten Erfolg zu führen. Solidarität ist keine

Einbahnstrasse, sondern setzt die beiderseitige Bereitschaft voraus, für einander einzustehen.

Natürlich wäre die "Rettungspolitik" nicht der einzig denkbare Weg gewesen, die Krise durch solidarisches Handeln zu überwinden. Im Falle Griechenlands wurde anfänglich eine auf den ersten Blick brutale Insolvenz Athens diskutiert, bei der vor allem die in- und ausländischen Gläubiger der Staatsanleihen die Zeche zu zahlen gehabt hätten. Griechenland wäre auf "bereinigter Basis" in der Eurozone verblieben und hätte einen neuen Start vornehmen können. Man hätte auch die Opferung der Staatsanleihen als Ausdruck einer Solidarität der in- und ausländischen Gläubiger mit Griechenland ansehen können.

Auch wenn das Solidaritätsprinzip somit als eine grundsätzliche Zielsetzung zu begreifen ist, die in unterschiedlicher Weise verwirklicht werden kann, ist seine Verankerung im Vertrag bedeutungsvoll, ja zwingend. Im Solidaritätsgedanken spiegelt sich etwas vom Wesen der Europäischen Union. Die EU soll nicht eine beliebige völkerrechtliche Verbindung sein, die je nach Opportunität fortgesetzt oder beendet werden darf. Die "immer engere" Union zielt auf einen zeitlich unbegrenzten Zusammenschluss, der unbeschadet eines Austrittsrechtes auf Dauer angelegt ist (Art. 53 EUV). Die Staaten und Völker Europas haben sich aus der Einsicht definitiv zusammengeschlossen, Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen und eine Einheit zu schaffen, die in der heutigen globalisierten Welt eine aktive Rolle zu spielen vermag. Das ist nur möglich, wenn die Union im Falle gravierender innerer Probleme und Krisen nicht auseinanderbricht, sondern die Mitglieder zu ihrer Überwindung für einander eintreten, d.h. mit anderen Worten Solidarität üben.

4. Subsidiarität

Als Letztes zum Subsidiaritätsprinzip. Es ist erst spät Anfang der neunziger Jahre mit dem Maastrichtvertrag als weitere Leitidee in die Grundordnung der Union aufgenommen worden. Damit ist es jedoch nicht von minderm Wert als die bisher Genannten. Im Gegenteil.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann man die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips als eine besonders wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz des europäischen Zusammenschlusses durch die Bürger der Mitgliedstaaten betrachten. Alle Rettungsmassnahmen in der Krise müssen letztlich erfolglos bleiben, wenn die Union nicht auf Dauer von ihren Bürgern als eine sinnvolle politische Einrichtung angesehen und von ihnen getragen wird. Damit steht es bekanntlich nicht zum Besten. Nach allen EU-weiten Umfragen hat die ursprüngliche Europabegeisterung und spätere vernunftgemässe Bejahung des europäischen Einigungsprozesses in den Jahren der Krise zunehmender Euroskepsis Platz gemacht - nicht nur in den traditionell der

Integration zurückhaltend gegenüber stehenden Staaten wie Grossbritannien, sondern mehr und mehr auch in Kernländern der EU wie Frankreich und Deutschland.

In den Krisenstaaten des Südens wendet sich die Bevölkerung von einer Union ab, welche die "Rettung" ihres Landes als Lohnverzicht und Verlust des Arbeitsplatzes erlebt. In Deutschland verfolgen die Bürger mit zunehmender Sorge eine Krisenpolitik, welche die Sparzinsen unter die Inflationsgrenze gedrückt hat und immer stärkere Zweifel an die Rückzahlung der Milliardenkredite an Griechenland und die anderen Peripherieländer aufkommen läßt. Die kürzlich geglückte Gründung einer "Anti-Euro-Partei" bei uns war hierfür Warnruf.

Die Entfremdung gegenüber der Union hat zunächst diese handfesten Gründe. Sie findet aber darüber hinaus seit langem Nahrung aus der mangelnden Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durch die Brüsseler Institutionen. Nach Art. 5 EUV soll die Union in Bereichen ausserhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeit - das ist die große Mehrzahl ihrer Kompetenzen - nur tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf nationaler Ebene, einschließlich ihrer regionalen und lokalen Ausläufer, nicht ausreichend verwirklicht werden können. Sie müssen mit anderen Worten auf europäischer Ebene besser aufgehoben sein.

Wie sieht demgegenüber die Wirklichkeit aus? Es wurde bereits gesagt, dass die EU-Rechtsgemeinschaft nur zum geringen Teil aus den grundsätzlichen verfassungsähnlichen Normen der Integrationsverträge besteht, sondern sich als täglich wachsendes Konvolut der europäischen Gesetzgebung in Gestalt von Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und weiteren Rechtsakten darstellt. Das Amtsblatt der Union füllt Jahr für Jahr mehrere Bände. Man muss es deutlich sagen: noch niemals ist an diesen in liebenswürdiger Wortprägung "gemeinschaftlicher Besitzstand" genannten Normenberg ernsthaft die Sonde der Subsidiarität angelegt worden. Bis in die achtziger Jahre wurde die Gemeinschaftsgesetzgebung kaum als Problem empfunden, da es zunächst darum ging, die grundlegenden Normen für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und für die Aussenbeziehungen zu legen, um Zollunion, wettbewerblichen Binnenmarkt einschließlich Gemeinsamer Agrarpolitik, Handelspolitik und manches Andere aufzubauen, das in den Verträgen programmatisch angelegt war. Dieses Werk ist längst getan. Seitdem arbeitet die Brüsseler Normenproduktion an einer immer weiter gehenden Verfeinerung jener Grundsatzgesetzgebung. Meist wird anstelle der unkomplizierten gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen ihre inhaltliche Harmonisierung gewählt, was nicht ohne umfängliche Regelungen abgeht. Die Festlegung des Krümmungswinkels der exportfähigen Gurken ist das am

meisten liebsten zitierte, noch ziemlich harmlose Beispiel. Bei Abschluss des Maastrichtvertrages wurde die Regulierungswut erstmals von britischer Seite als Problem angesprochen und das Subsidiaritätsprinzip in den Vertrag aufgenommen. Nachdem sich die dortige Formulierung als unzureichend erwies, wurde die Subsidiarität im Verfassungskonvent 2002-2003 maßgeblich auf Betreiben von MP *Erwin Teufel* ausgebaut und mit Art. 5 sowie dem Subsidiaritätsprotokoll theoretisch perfekt gestaltet. Die Verpflichtung, sich auf europäisch notwendige Gesetzgebung zu beschränken, wird hier unmissverständlich ausgesprochen und ebenso Möglichkeiten der Kontrolle über die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und über den Gerichtshof. Gleichwohl wird auch unter dem Lissabonvertrag weiter übermäßig reguliert. Nur zwei jüngste Beispiele: Ist es wirklich europäisch zwingend, mittels EU-Umweltnormen Maßstäbe für schonende Flugschneisen des neuen Berliner Flughafens festzulegen? Oder mittels einer Richtlinie Regeln für die Vergabe von Konzessionen kommunaler Dienstleistungen aufzustellen? Über die Jahre gibt es Hunderte von Beispielen für ähnlich überambitionierte Projekte. Der lobenswerte Verzicht der Kommission auf das geplante Verbot, Kännchen mit offenem Olivenöl in Gaststätten aufzustellen, war kürzlich einer der wenigen bescheidenen Erfolge der Subsidiaritätspolitik. Woraus erklärt sich ihr Scheitern ungeachtet des zur Verfügung stehenden Instrumentariums? Zu selten wird in diesem Zusammenhang auf das Vorschlagsmonopol der EU-Kommission für die meiste europäische Gesetzgebung hingewiesen. Eine, wenn nicht die vorrangige Aufgabe besteht in der Vorbereitung der Verordnungen und Richtlinien. Hiermit wird ein Großteil der mittlerweile ca. 40.000 Kommissionsbediensteten beschäftigt. Nachdem die Arbeit an den Grundlagen beendet ist, verwundert es nicht, wenn aus dieser Megabürokratie immer neue Gedanken und Vorschläge zur Vertiefung des Normenbestandes kommen. Wahrscheinlich ist zu viel verlangt, von diesen Europabeamten den eigentlich nötigen "Subsidiaritätsgeist" zu erwarten und damit die eigene Existenzberechtigung in Frage zu stellen. Die Prüfung und gegebenenfalls Verwerfung der Kommissionsvorschläge aus Subsidiaritätsgründen scheidet anschliessend regelmässig an den notwendig komplizierten Voraussetzungen des Subsidiaritätsprotokolls für das Einschreiten von 28 nationalen Verwaltungen und Parlamenten. Öfters werden aber auch von Brüssel Regelungen erlassen, die auf nationale Lobbyarbeit zurückgehen und bei den nationalen Instanzen auf Sympathie stossen. Manchmal möchte man sich neben der von *Edmund Stoiber* geleiteten Kommission zum Bürokratieabbau eine weitere zu Vorschlägen für möglichen Normenabbau wünschen.

Wie auch immer: die immens gewachsene EU-Regulierung hat wie kaum etwas Anderes zur fortschreitenden Entfremdung zwischen den Bürgern und "Brüssel" beigetragen. Gesetze, die nicht nötig erscheinen und dazu noch von einer nicht von ihnen selbst sondern fremd bestimmten Instanz erlassen werden, verfinstern

das früher freundliche und bejahte Bild der europäischen Einigung in den Köpfen und Herzen. Die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips als Leitidee der Integration könnte zusammen mit den Folgen der Krise der europäischen Einigung ernsthaften Schaden zufügen. Mit der "immer engeren Union", um noch einmal auf sie zurück zu kommen, ist nicht eine immer perfektere und dichtere Rechtsgemeinschaft gemeint, sondern ein Zusammenschluss, der sich auf die wahrhaft europäischen Aufgaben eines offenen Binnenmarktes mit freier Bewegung der Personen und Waren sowie einer Achtung der grundlegenden politischen Werte wie Demokratie und Grundrechte konzentriert, ebenso auch auf gemeinsames Handeln nach Aussen, um dem demographisch schrumpfenden Europa seinen Platz unter den heute maßgeblichen Akteuren der globalisierten Weltpolitik zu sichern. Dies kann aber nur auf Dauer gelingen, wenn die Leitideen der Integration einschliesslich der Subsidiarität nicht nur auf dem Papier der Verträge stehen bleiben, sondern Gemeingut in der täglichen Praxis der Europapolitik bleiben.