



Geboren am 6. Juli 1943 in Berlin. 1970 Promotion. 1973 Habilitation. 1974–91 Professor an der Universität Bielefeld. 1991–98 Ehrenamtlicher Vorsitzender der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR. Seit 1992 Professor für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seit 1998 Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Vorsitzender des Ersten Senats. Seit 2002 Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier  
*Präsident des Bundesverfassungsgerichts Karlsruhe*

„Die Europäische Union in Gegenwart und Zukunft“

### **I. Einleitung und Bestandsaufnahme**

Es ist eigentlich schon merkwürdig: Da ist die Entwicklung der Europäischen Union ein Erfolgskapitel ohnegleichen in der Geschichte unseres Kontinents. Im mittlerweile sechsten Jahrzehnt ist sie uns Deutschen und unseren westlichen Nachbarn Garant für Frieden, Freiheit und Wohlstand. Eine ähnlich lange Periode der Stabilität und des friedlichen Wachstums hat es in Mitteleuropa seit Jahrhunderten nicht mehr gegeben. Mit dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs konnte auch die östliche Hälfte Europas aufgenommen werden in das gemeinsame Europäische Haus. Es war die Europäische Gemeinschaft, die das Vertrauen, die Strukturen und nicht zuletzt die wirtschaftlichen Möglichkeiten vorgehalten hat, um die Folgen des Zweiten Weltkrieges endgültig zu überwinden. Und gerade auch in der gegenwärtigen Krise der Finanzmärkte können wir froh sein, die Europäische Union zu haben. Denn ganz gleich inwieweit das Krisenmanagement von der EU selbst gesteuert wird oder in den Händen der einzelnen Mitgliedstaaten verbleibt und wie Letzteres wettbewerbsrechtlich und beihilferechtlich zu bewerten ist: Es ist gegenüber klassischen völkerrechtlichen Möglichkeiten ein ganz enormer Fortschritt, dass es mit der EU eine Plattform gibt, auf der in einem international – ja weltweit organisierten – Markt eine institutionalisierte Koordinierung überhaupt erst möglich geworden ist.

Die Vision eines wiedervereinigten Deutschlands im Herzen eines geeinten Europas ist Wirklichkeit geworden. Grenzkontrollen gibt es in Deutschland heute nur noch an der Grenze zur Schweiz; und auch dort werden sie nach dem Beitritt der Schweiz zum Schengener Abkommen zum Ende dieses Jahres wegfallen. Erstmals in unserer Geschichte sind wir tatsächlich allein von Freunden und Partnern umgeben. Die Erfolgsbilanz Europas ist folglich geradezu singulär, und das auch und gerade aus deutscher Sicht. Und doch, und das ist das eingangs erwähnte Merkwürdige daran, fehlt es an jeder Euphorie. Jenseits von Sonntags- und Festreden ist von einem europäischen Enthusiasmus wenig zu spüren. Stattdessen muss sich die europäische Idee einer bestenfalls müden Gleichgültigkeit, ja sogar einer zunehmenden Skepsis erwehren. Historische Errungenschaften der europäischen Einigung, die vor einigen Jahren und Jahrzehnten noch begeistert gefeiert wurden, werden gerade von der jungen Generation, die im sich vereinigenden Europa aufgewachsen ist, nur mehr als bare Selbstverständlichkeit angesehen und als solche kaum mehr gewürdigt.

Und nicht nur das: An die Stelle der Freude über das Erreichte tritt zunehmend die Sorge über negative Begleiterscheinungen. So ist den Hoffnungen, die in ein gemeinsames Vorgehen in den Bereichen zum Beispiel des Umwelt- und Verbraucherschutzes gesetzt wurden, in vielen Fällen Ernüchterung über ein eng geschnürtes Korsett an paternalistischen Vorschriften gefolgt. Die Zustimmung zu einer gemeinsamen Währung hat dem Unmut über tatsächliche und gefühlte Preissteigerun-

gen seit der Einführung des Euro Platz gemacht. Und die Freude über ein grenzenloses Europa ist der Sorge um grenzüberschreitende Kriminalität und unbegrenzte Zuwanderung gewichen. Aus dem Segen des Binnenmarktes wurde mit anderen Worten der gefühlte Fluch der Globalisierung.

Grund für diese Entfremdung ist meines Erachtens die Art und Weise, wie Europa präsentiert wird und wie es sich präsentiert. Europa trägt in der Anschauung weiter Teile der Bevölkerung das Gesicht Brüssels. Es ist das Gesicht der Lobbyisten und Funktionäre, der Beamten und Technokraten, es ist das Gesicht der Bürokratie und der Regulierungswut. Hinter dem Synonym „Brüssel“ verbirgt sich für viele der anonyme Moloch einer europäischen Zentralgewalt, die – nach einem undurchsichtigen Prozess des politischen Tauziehens – am grünen Tisch und fernab der tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort Milchquoten festlegt, Naturschutzgebiete ausweist und Industrienormen bestimmt. Es ist mit anderen Worten das Gesicht eines von oben verordneten Europas.

Eine Teilschuld an diesem fatalen Eindruck tragen sicherlich diejenigen nationalen Politiker, die oftmals mit Unschuldsmiene auf vermeintliche Brüsseler Vorgaben verweisen, um die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen von sich zu schieben. Dass die Beschlüsse in Brüssel zuvor auch mit den eigenen Stimmen gefasst wurden, ja dass manchmal geradezu absichtlich über die europäische Bande gespielt wurde, um unliebsamen heimischen Diskussionen zu entgehen, fällt dabei oft unter den Tisch. Einige der in den nationalen Hauptstädten vergossenen Tränen über angebliche Kompetenzanmaßungen und Fehlentscheidungen Brüssels sind daher nichts anderes als Krokodilstränen. Der Schwarze Peter wird in diesen Angelegenheiten oft zu Unrecht nach Brüssel geschoben, in Wahrheit gehörte er nach Berlin, nach Dublin oder Paris.

Den anderen Teil der Schuld tragen die europäischen Institutionen allerdings durchaus selbst. Die Organe der Europäischen Union haben sich in der Vergangenheit zu oft als Motoren immer neuer Erweiterungsrunden bei immer tieferer Integration gefallen, haben zu extensiv von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht, haben zu oft die regionalen und nationalen Besonderheiten und Befindlichkeiten aus dem Auge verloren. Dadurch hat sich der Eindruck der Abgehobenheit des europäischen Führungspersonals verfestigt. Es hat sich das Bild einer politischen Klasse ausgeprägt, die Europa am Reißbrett gestaltet und die die Rückanbindung zur Basis, zur Bevölkerung weitgehend verloren hat. Europa ist darüber vielen unheimlich geworden, ein Gefühl des Misstrauens hat sich eingeschlichen. Auf diese Weise ist Europa in den letzten Jahren über die konkret zu verantwortenden Monita hinaus zum Fluchtpunkt all derjenigen Ängste geworden, die aus den viel allgemeineren Phänomenen der Globalisierung und des sozialen Wandels herrühren. Es ist daher kein Zufall, dass Referenden über europäische Verträge nicht mehr allein im Zeichen der konkret zur Abstimmung gestellten europäischen Fragen und Vertragswerke stehen, sondern auch als Ventil zum Ablassen eines diffusen Protestgefühls verstanden werden. Bei dem hinter uns liegenden Referendum in Irland ließ sich das Formieren dieser seltsamen Allianz des Protestes aus Globalisierungsgegnern, allgemein Politikverdrossenen, Euroskeptikern und nationaler Opposition exemplarisch studieren. Denn mit den konkreten Bestimmungen des Vertrages von Lissabon hatte das „No“ der Iren wohl so wenig zu tun wie zuvor schon das „Non“ der Franzosen und das „Nee“ der Niederländer mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa.

Wir sollten uns allerdings davor hüten, mit den Fingern auf unsere Nachbarländer zu zeigen. Auch in Deutschland gibt es eine europakritische Grundstimmung, die sich bei passender Gelegenheit wohl unschwer

entfachen ließe. Über den hypothetischen Ausgang einer Volksabstimmung in Deutschland über den Vertrag von Lissabon sollte man daher tunlichst gar nicht erst spekulieren. Symptomatisch für die Haltung der Deutschen gegenüber der Europäischen Union ist vielleicht eine aktuelle Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach<sup>1</sup>. Auf die Frage „Wenn Sie morgen in der Zeitung lesen würden, die Europäische Kommission wird abgeschafft: Würden Sie das begrüßen, bedauern, oder wäre das Ihnen egal?“ antworteten im Mai dieses Jahres zwölf Prozent, sie würden die Nachricht begrüßen. 43 Prozent der Befragten würden die Abschaffung der Kommission bedauern, und einer Mehrheit von 45 Prozent wäre dies egal oder sie konnte sich nicht entscheiden! Die weitere Frage nach der Abschaffung des Europäischen Parlaments führte übrigens zu vergleichbaren Ergebnissen.

Um die Identifikation mit Europa ist es folglich schlecht bestellt. Das negative Image „Brüssels“ prägt in zunehmendem Maße den Gesamteindruck. Dabei müsste dies alles nicht so sein. Neben Brüssel hat Europa nämlich noch ein ganz anderes Gesicht, das hinter den politischen und juristischen Problemen zunehmend verblasst. Es ist das Gesicht historisch gewachsenen bürgerschaftlichen Engagements über die Grenzen hinweg, sei es in privaten Vereinen, Gesellschaften oder auch im kommunalen Bereich. Gerade derartige über Jahrhunderte gewachsene Entwicklungen eines europäischen Gedankens könnten das Sinnbild für ein anderes Europa sein; für ein Europa gerade auch der Zivilgesellschaft, ein Europa der kleinen Einheiten und Regionen, für ein Europa von unten.

## **II. Bausteine eines bürgernahen Europa**

Doch wie könnte es gelingen, dass dieses andere Europa Bestand hat und sich weiterentwickelt? Wie könnte man dem erschreckenden Befund der zunehmenden Entfremdung zwischen Europa und den Europäern wirkungsvoll begegnen? Wie die notwendige Reform der Europäischen Union „referendumsfest“ gestalten? Denn dass es – von verfassungsrechtlichen Vorgaben in den verschiedenen Mitgliedsländern einmal abgesehen – schon politisch nicht der richtige Weg sein kann, in Zukunft einfach generell auf das Abhalten von Referenden zu verzichten, das dürfte wohl jedem politisch denkenden Menschen klar sein. Die zunehmende Lücke der Identifikation mit Europa ließe sich wohl dauerhaft nicht mehr schließen, wollte man in Zukunft in wichtigen Fragen generell über die Köpfe der Bürger und Wähler hinweg beschließen. Dass sich auf der anderen Seite die erforderliche Identifikation mit Europa auch nicht einfach durch die künstliche Patina staatsanaloger Symbolik wie Flagge, Hymne und die Bezeichnung „Verfassung“ erstellen lässt, hat bereits das spektakuläre Scheitern des Verfassungsvertrages überdeutlich gemacht. Ein Verfassungspatriotismus lässt sich eben nicht in der Retorte erzeugen.

Gleichfalls zum Scheitern verurteilt wäre meines Erachtens der Griff zum Füllhorn vermeintlicher sozialer Wohltaten, um sich das Wohlwollen der Bevölkerung zu erkaufen. Das damit allein zu entfachende Strohfeuer der Publikumsgunst wäre schnell verglüht, der ordnungspolitische Schaden und der Eindruck einer kurzsichtigen Politik verblieben dagegen auf Dauer. Nein, dies alles wäre zu kurz gesprungen. Meines Erachtens gibt es für die Europäische Union nur eine Möglichkeit, die Kluft zwischen der Bevölkerung und ihrem institutionellen Gefüge dauerhaft zu schließen: Sie muss sich in ihrem Selbstverständnis ändern und wieder mehr auf den Einzelnen, auf den Unionsbürger wie auf den Staatsbürger, ausrichten. Dazu müsste sich die Europäische Union noch nicht einmal neu erfinden. Sie müsste lediglich ihre Selbstbezogenheit

überwinden und sich wieder verstärkt auf einige ihrer Strukturelemente besinnen, die sie in den letzten Jahren vielleicht etwas vernachlässigt hat: Ich meine damit die Prinzipien der Subsidiarität sowie der lebendigen Demokratie.

Meine Damen und Herren, ich bin mir durchaus bewusst, dass in der bloßen Anrufung dieser Grundprinzipien allein kein Patentrezept für die Lösung der institutionellen Krise Europas zu sehen ist. Wie diese politisch zu lösen sein wird, werden die Regierungen der Mitgliedstaaten in den nächsten Monaten auszuarbeiten haben. Doch für welchen Weg auch immer sie sich entscheiden werden: Dauerhaft erfolgreich werden sie meiner Meinung nach nur sein, wenn es ihnen gelingt, wieder eine positive Grundstimmung gegenüber Europa zu generieren. Dafür muss Europa wieder bürgernäher, wieder bescheidener werden. Die Prinzipien der Subsidiarität sowie der Demokratie könnten als Bausteine für ein solches neues, für ein bürgernahes Europa von entscheidender Bedeutung sein.

### **1. Subsidiaritätsprinzip**

Lassen Sie mich zunächst mit dem Subsidiaritätsprinzip beginnen. Das Subsidiaritätsprinzip gilt gerade uns Deutschen seit jeher als Heilsbringer gegen jede Art von Eurozentrismus. In Festreden wird es regelmäßig als tragendes Fundament des Europäischen Hauses beschworen. Im Vertrag von Lissabon ist nicht weniger als 30-mal von ihm die Rede. Dies alles steht in seltsamem Widerspruch zu der schon begrifflichen Unsicherheit, die mit dem Terminus der „Subsidiarität“ einhergeht. Jüngst etwa hat eine Studie ergeben, dass das Wort „Subsidiarität“ in 71 Wörterbüchern für 23 europäische Sprachen gar nicht erst aufgeführt ist<sup>2</sup>. Der Begriff der Subsidiarität ist folglich schon buchstäblich ein Fremdwort geblieben; von der sich dahinter verbergenden sachlichen Unkenntnis ganz zu schweigen. Was also ist unter dem schillernden Begriff der Subsidiarität tatsächlich zu verstehen?

Etymologisch lässt sich der Terminus der Subsidiarität leicht erklären. Er leitet sich ab aus dem lateinischen „subsidium“, was so viel heißt wie „Unterstützung“, „Reserve“ oder „Hilfeleistung“. Wörtlich übersetzt ist unter dem Subsidiaritätsprinzip folglich so etwas wie ein Prinzip der „Unterstützung in der Not“ zu verstehen.

Was aber bedeutet das inhaltlich? Die „klassische“ Definition des Subsidiaritätsprinzips stammt aus der katholischen Soziallehre, genauer aus der Enzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. aus dem Jahre 1931. Papst Pius XI. entwarf in dieser Sozialenzyklika das Modell einer Gesellschaft, in der die Aufgaben jeweils von der kleinsten Einheit gelöst werden sollen, der dies noch möglich ist, ohne dass ihre Kräfte überstiegen werden. Erst wenn die kleinere Einheit der Größe der Aufgabe nicht mehr gewachsen ist, soll die nächstgrößere Einheit eingreifen dürfen. Der hinter dieser Definition stehende Gedanke einer gestuften Aufgabenwahrnehmung war dabei freilich keineswegs neu: Das Modell einer Ordnung, die Zuständigkeiten jeweils von unten her begreift und den Zugriff von oben lediglich als Unterstützungsmaßnahme zulässt, findet sich bereits in den Schriften von Aristoteles und von Thomas von Aquin, letztlich liegt sie auch der gesamten Idee des Liberalismus zugrunde. Heute steht das Subsidiaritätsprinzip für eine Staats- und Gesellschaftsordnung der Freiheit und Vielfalt, die sich von unten her aufbaut und ein Tätigwerden der jeweils höheren Ebene als ein grundsätzlich rechtfertigungsbedürftiges Eingreifen begreift.

Bei so viel positiver Energie nimmt es nicht wunder, dass das Subsidiaritätsprinzip von deutscher Seite ins Feld geführt wurde, als es galt, den Prozess der europäischen Einigung neu zu ordnen. Mit der Grün-

derung der Europäischen Union durch den 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurden die deutschen Forderungen zumindest formal erfüllt, das Subsidiaritätsprinzip wurde in den Kreis der Strukturprinzipien Europas aufgenommen: In der Präambel des Maastrichter Vertrages über die Gründung der Europäischen Union zeigten sich die unterzeichnenden Staatsoberhäupter bereits – ich zitiere – „entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“. In den folgenden Vertragswerken wurde die besondere Stellung des Subsidiaritätsprinzips – jedenfalls nominell – immer weiter ausgebaut, bis hin eben zu den bereits erwähnten 30 Nennungen im Lissabonner Vertrag.

Neben der Verankerung in den Gemeinschaftsverträgen ist das Subsidiaritätsprinzip zusätzlich aber auch auf nationaler Ebene abgesichert: Mit der Zustimmung Deutschlands zum Vertrag von Maastricht ging eine Änderung des Grundgesetzes einher; die Europäische Union wurde in Art. 23 GG auch aus deutscher Sicht auf den Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet. Der Verfassungsrang des Subsidiaritätsprinzips wurde zudem durch das bekannt gewordene Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> aus dem Jahr 1993 unterstrichen. Das Bundesverfassungsgericht verstand das Subsidiaritätsprinzip als Mittel gegen die schleichende Erosion der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten und nahm vor allem die Bundesregierung in die (Verfassungs-) Pflicht, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu pochen und diesbezüglich ihren Einfluss im Rat als dem maßgeblichen Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft geltend zu machen. Auch Bundestag und Bundesrat wurden aufgerufen, von ihren Mitwirkungsrechten Gebrauch zu machen.

Trotz dieser vielfältigen theoretischen Absicherung ist das Subsidiaritätsprinzip den Beweis seiner Praxistauglichkeit in der europäischen Rechtswirklichkeit meines Erachtens bislang allerdings noch schuldig geblieben.

Dies liegt zum einen an der inneren Dynamik des Subsidiaritätsprinzips, das die Dynamik und Finalität Europas aufgreift und inkorporiert. Es ist politisch gewollt, dass die Europäische Union immer enger zusammenwächst. Und es steht außer Frage, dass sich diesem dynamischen Konzept auch das Subsidiaritätsprinzip unterzuordnen hat. Die vorhin zitierte Passage aus der Präambel des Unionsvertrags stellt das Subsidiaritätsprinzip nicht umsonst in direkten Zusammenhang mit der Bekräftigung der Entschlossenheit, den Prozess einer immer engeren Union der Völker Europas weiter voranzutreiben. Neben diese innere Schwäche des Subsidiaritätsprinzips tritt das Problem seiner ineffektiven Überwachung und Durchsetzung: Zum einen gründet die bisherige Ineffektivität des Subsidiaritätsprinzips auf dem Prozedere seiner Prüfung. In der EU wurden in den Jahren 1998 bis 2004 insgesamt 18.167 Verordnungen und 750 Richtlinien erlassen<sup>4</sup>. Auch wenn sich ein Großteil dieser Rechtsakte in Regulierungen der Landwirtschaft erschöpft, lässt doch allein diese schiere Zahl die Papierflut ahnen, die sich täglich durch die Brüsseler Flure ergießt. Es nimmt dabei nicht wunder, dass den eigentlich vorgeschriebenen Begründungspflichten über die Notwendigkeit jeder einzelnen Norm unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität oftmals nur mehr formelhaft und unter Verwendung von Textbausteinen nachgekommen wird. Diese Massenabfertigung setzt sich fort bis in den Abstimmungsmodus des Ministerrates, wo etwa 80 Prozent der EU-Rechtsetzungsvorhaben im sogenannten A-Punkt-Verfahren, d.h. in einer Sammelabstimmung ohne Aussprache, beschlossen werden<sup>5</sup>. Dass einer solcherart stereotyp arbeitenden Rechtsetzungsmaschinerie keine individuelle Beschäftigung mit dem Grundanliegen des Subsidiaritäts-

gedankens innewohnen kann, bedarf – so denke ich – keiner Erwähnung mehr. Zum anderen fehlt es auch an einer wirksamen Nachkontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Der EuGH hat bislang noch in keinem einzigen Fall einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip feststellen können – oder wollen. Die Zurückhaltung des EuGH gründet dabei zwar sicherlich in Teilen auf der Achtung der politischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume von Rat und Kommission. Gleichwohl bleibt der Grundsatz der Subsidiarität aber ein rechtlich verbindliches Kriterium, dem sich die Dritte Gewalt nicht verschließen darf. Es wäre wünschenswert, wenn der Europäische Gerichtshof hier einen neuen, einen strengeren Ansatz entwickeln würde.

Meine Damen und Herren, Einhaltung und Kontrolle der Subsidiaritätsregeln sind nach alldem ersichtlich Not leidend. Sie leiden inhaltlich an dem Prozesshaften der Europäischen Einigung; und sie leiden an der verfahrensmäßigen Ausführung im Einzelfall. Es besteht folglich Handlungsbedarf.

Dieser Handlungsbedarf wurde im Verlauf des von zunehmender Unzufriedenheit geprägten Post-Nizza-Prozesses allgemein als dringend erkannt. Er artikulierte sich zunächst in der Schlusserklärung des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 und führte über den Vertrag über eine Verfassung für Europa schließlich zu dem Vertrag von Lissabon. Nun ist der Vertrag von Lissabon zumindest vorerst durch den negativen Ausgang des Referendums in Irland gestoppt, der weitere Fortgang des Ratifizierungsprozesses noch ungewiss. Dem Bundesverfassungsgericht liegen mehrere Verfahren gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vor. Ich bitte daher um Verständnis, dass ich mich hier und heute nicht zu der Verfassungsmäßigkeit des Vertragswerkes äußern kann und will.

Einige der im Vertrag von Lissabon enthaltenen Bestimmungen möchte ich gleichwohl zumindest benennen, weil sie gerade hinsichtlich der Subsidiaritätskontrolle einige interessante Neuerungen vorsehen.

So soll die Subsidiaritätskontrolle mit einem Frühwarnsystem einerseits und der Möglichkeit der Subsidiaritätsklage andererseits auf zwei einander ergänzende Beine gestellt werden. Kernanliegen des sogenannten Frühwarnsystems ist es, die nationalen Parlamente in die Subsidiaritätskontrolle einzubeziehen und ihnen die Möglichkeit einer frühzeitigen Subsidiaritätsrüge einzuräumen. Nach den Vorstellungen des Reformvertrags sollen die nationalen Parlamente in Zukunft gleichzeitig mit dem Unionsgesetzgeber von Gesetzesvorhaben der Kommission unterrichtet werden, damit sie noch im politischen Vorfeld der Entscheidung Einfluss geltend machen können. Sodann bleiben acht Wochen Zeit, um die beabsichtigte Maßnahme unter Subsidiaritätsgesichtspunkten zu überprüfen. Innerhalb dieser Frist können die nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge aussprechen.

Ergänzend ist die Einführung einer neuen Klageart zum Europäischen Gerichtshof vorgesehen. Durch diese neue Subsidiaritätsklage soll die Möglichkeit erweitert werden, einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip auch gerichtlich geltend zu machen. Ist dies bislang nur den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten als solchen möglich, wird der Kreis der Klageberechtigten nunmehr erweitert um die Kammern der nationalen Parlamente. In Deutschland wären also Bundestag und Bundesrat jeweils selbstständig klageberechtigt. Diese Neuerung trägt somit – wie auch das soeben dargestellte Frühwarnsystem – dem zutreffenden Konzept Rechnung, wonach die nationalen Parlamente die natürlichen Hüter des Subsidiaritätsprinzips sind.

Nun wird sich über die Praktikabilität der geplanten Neuerungen sicherlich trefflich streiten lassen. Schon angesichts der zuvor erwähnten

Normenflut – ich erinnere daran: 18.167 Verordnungen und 750 Richtlinien in den Jahren 1998 bis 2004 – dürfte es faktisch ausgeschlossen sein, eine individuelle Subsidiaritätsprüfung zu gewährleisten. Hinzu kommt die gesetzte enge Frist von acht Wochen. Diese Frist macht es praktisch unmöglich, die beabsichtigten Regelungen auf eventuelle Auswirkungen vor Ort zu überprüfen. Denn bis eine entsprechende Praxisanfrage über den ministerialen Dienstweg bis zu den lokalen Behörden durchgedrungen ist, dürfte die Frist regelmäßig bereits abgelaufen sein. Überdies begründet eine Subsidiaritätsrüge kein eigentliches Veto-recht, die EU-Organen können sich letztlich über sie hinwegsetzen.

Die neue Verfahrensart der Subsidiaritätsklage bringt dagegen insofern einen Fortschritt, als sie beide Kammern der nationalen Parlamente für die Subsidiaritätskontrolle aktiviert. Dies stärkt in den föderalen Mitgliedstaaten die Rolle der Bundesländer und in allen Mitgliedstaaten vor allem die Bedeutung der parlamentarischen Opposition, nachdem die Mehrheitsfraktionen ihren Einfluss ja schon bisher über die regelmäßig von ihr gestellte Regierung geltend machen konnten. Zu große Hoffnungen sollten sich aber auch auf diese Neuerung nicht stützen. Zum einen ist die nachlaufende gerichtliche Kontrolle immer nur der zweitbeste Weg, um einen Missstand zu beheben. Zum anderen wird sich noch erweisen müssen, ob der Europäische Gerichtshof seine bislang sehr zurückhaltende Rechtsprechung nur wegen einer neuen Verfahrensart inhaltlich ändern wird.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass auch schon rein thematisch die Grenzen der Gemeinschaftskompetenzen, insbesondere der thematisch offenen Kompetenz zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften, häufig schwer zu ziehen sind. Erwähnt sei beispielsweise die Kompetenz der Gemeinschaft für das Umweltstrafrecht, die sich nach EuGH-Rechtsprechung als Annex aus der Umweltkompetenz der Gemeinschaft ergibt, obwohl das Strafrecht an sich nicht vergemeinschaftet ist.<sup>6</sup> Hierher gehört auch die noch nicht abschließend geklärte Frage, inwieweit die im Kern sicherheitsrechtliche Frage einer Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten im Rahmen der Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften geregelt werden darf.<sup>7</sup>

Trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten in der externen Kontrolle bleibt das Anliegen der Subsidiarität aber freilich unvermindert richtig. Dabei könnte es hilfreich sein, dass der Lissabonner Vertrag die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten nicht als Einbahnstraße in Richtung EU ansieht, sondern ausdrücklich auch Initiativen auf Änderungen des EU-Primärrechts in Richtung einer „Renationalisierung“ vorsieht.<sup>8</sup> Als wichtiger Schritt in Richtung Subsidiarität ist hier auch die Stärkung der Kommunen zu nennen. Anders als bislang wird die regionale und lokale „Selbstverwaltung“ im Vertrag von Lissabon erstmals ausdrücklich anerkannt.<sup>9</sup> Auch wird dem Ausschuss der Regionen, in dem die Kommunen vertreten sind, erstmals ein eigenständiges Klagerecht in Bezug auf solche EU-Vorschriften zuerkannt, vor deren Erlass der Ausschuss der Regionen anzuhören ist.<sup>10</sup>

Zu voller Wirksamkeit käme das Ziel der Subsidiarität aber wohl nur, wenn es auch von den Organen der Europäischen Union selbst verinnerlicht würde. Fühlten auch die europäischen Institutionen sich dem Subsidiaritätsgedanken aus sich heraus verpflichtet und begriffen sie ihn nicht nur als von außen auferlegte Beschränkung eigener Machtbefugnisse, der Grundstein für ein bürgernahes, ein vertrauenerweckendes Europa wäre gelegt.

Damit ist nicht gesagt, dass es nicht Politikfelder gibt, bei denen sich ein Handeln der Union geradezu aufdrängt. Ob und inwieweit dazu auch

die Bewältigung der gegenwärtigen Finanzkrise gehört, lasse ich einmal offen. Jedenfalls Reglementierungen wie etwa solche zu den „Überraschungseiern“, zum „Feuerwehrschatzanzug“ oder zur „Bezeichnung von Apfelwein“ sowie Festsetzungen von lokalen und regionalen Natur- und Landschaftsschutzgebieten gehören nicht unbedingt zu den Gemeinschaftsanliegen.

## **2. Demokratieprinzip**

Der zweite Baustein eines zukunftsfähigen Europas besteht nach meiner festen Überzeugung in der Stärkung des demokratischen Elements. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union steht seit jeher auf zwei Füßen: Zum einen erfolgt sie durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Bei diesem Legitimationsstrang sind es also zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die über die Wahl ihrer nationalen Parlamente, die Bildung einer Regierung aus der Parlamentsmehrheit heraus und schließlich die Entsendung des zuständigen Ministers in den Rat als das zentrale Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union das hoheitliche Handeln der europäischen Organe mittelbar legitimieren. Zum anderen gründet die demokratische Legitimation innerhalb des Gefüges der Europäischen Union unmittelbar auf dem von den Unionsbürgern gewählten Europäischen Parlament.

Beide Legitimationsstränge haben in der Vergangenheit gewisse Schwächen gezeigt. So ist es dem Europäischen Parlament noch immer nicht gelungen, bei der breiten Bevölkerung ein Bewusstsein für seine politische Bedeutung zu schaffen. Die regelmäßig niedrige Wahlbeteiligung an den Europawahlen spricht hier Bände, von dem maßgeblichen Einfluss nationaler Themen auf die Wahlentscheidung ganz zu schweigen. Es ist daher kein Zufall, dass in der eingangs erwähnten Umfrage 42 Prozent der Deutschen einer Abschaffung des Europäischen Parlaments gleichgültig gegenüberstünden<sup>11</sup>.

Die über die nationalen Parlamente vermittelte Legitimation leidet auf der anderen Seite unter dem Umstand, dass die parlamentarische Mehrheit kein politisches Interesse daran haben kann, die Europapolitik der schließlich von ihr gestellten Regierung zu hinterfragen, während der Opposition regelmäßig die personellen wie sächlichen Ressourcen hierfür fehlen. Im Ergebnis fehlt es nicht nur an einer wirksamen Kontrolle. Es findet darüber hinaus nicht selten eine bewusste Verlagerung politisch delikater Entscheidungen aus dem nationalen Bereich auf die europäische Ebene statt, um unliebsame Diskussionen auf nationaler Ebene zu umgehen und unpopuläre Entscheidungen über die Bande der Europäischen Union zu platzieren.

Es ist nach alledem interessant zu wissen, dass der vorerst gestoppte Reformvertrag von Lissabon an beiden Punkten ansetzen will. So soll das Europäische Parlament deutlich aufgewertet werden und zukünftig gleichberechtigt neben dem Rat als Gesetzgeber tätig sein. In allen Fällen mit Ausnahme der Steuerpolitik soll es ein gleichberechtigtes Mitspracherecht erhalten, soweit auch der Rat mit Mehrheit entscheidet. Das Mitentscheidungsrecht würde also zur Regel. Zusätzlich soll das Parlament ein umfassendes Budgetrecht und ein ausgebautes Mitspracherecht bei der Besetzung der Europäischen Kommission bekommen. Das Europäische Parlament würde damit nicht nur nach der Einschätzung seines derzeitigen Präsidenten Hans-Gert Pötering zum eigentlichen Gewinner des Reformwerks. Ergänzend soll ein Element der direkten Demokratie eingeführt werden: Einer Bürgerinitiative von mindestens einer Million Unionsbürgern aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten soll es zukünftig möglich sein, die Kommission zur Erarbeitung

von Vorschlägen zu Fragen des Unionsrechts zu zwingen, die Unionsbürger bekämen mit anderen Worten ein eigenes Gesetzesinitiativrecht.

Diese Stärkung der Demokratie auf EU-Ebene erscheint mir unverzichtbar, weil der Vertrag von Lissabon gleichzeitig die überkommene Säulenarchitektur der EU auflöst. Der Union wächst eine Verbandskompetenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Gesamtheit des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu<sup>12</sup>. Ganze Politikbereiche, die bisher nur einer intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zugänglich waren, finden sich nunmehr – wenn auch mit zahlreichen Sondervorschriften – jedenfalls dem Grundsatz nach in die supranationalen Entscheidungsstrukturen eingegliedert. Diese zusätzliche Vergemeinschaftung führt vor allem zu einer weitgehenden Ersetzung des Einstimmigkeits- durch das Mehrheitsprinzip. Verfassungspolitisch gesehen haben derartige Veränderungen in den Entscheidungsstrukturen nach meinem Dafürhalten ein wesentlich größeres Gewicht als etwa die Übertragung einiger weniger neuer Einzelkompetenzen auf die Europäische Union, wie sie der Vertrag von Lissabon ebenfalls vornimmt. Umso wichtiger ist die Absicherung einer demokratischen Entscheidung innerhalb dieser neuen Kompetenzen.

Es ist allerdings zu fragen, inwieweit trotz der substanziellen Stärkung des genuin europäischen Demokratiestranges dessen Wirksamkeit gleichwohl Grenzen gesetzt bleiben. Die politische Willensbildung von zusammengerechnet rund einer halben Milliarde Unionsbürgern in mittlerweile 27 Mitgliedstaaten lässt sich allein durch ein unmittelbar gewähltes Europäisches Parlament nicht bewerkstelligen. Dafür sind die Dimensionen zu groß, sind die politischen und gesellschaftlichen Traditionen zu vielfältig. Auch das Fehlen im eigentlichen Sinn europäischer Parteien und Medien, ja das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit insgesamt limitieren die demokratische Legitimationskraft der unmittelbar über das Europäische Parlament geleiteten Willensbildung.

Der zweite Legitimationsstrang der Rückkopplung an die nationalen Parlamente bleibt daher auch in Zukunft unverzichtbar. Auch hier ist durch den Vertrag von Lissabon freilich eine Aufwertung zu verzeichnen. Der Vertrag von Lissabon erhebt die nationalen Parlamente nämlich erstmals selbst in den Rang europäischer Akteure, die – ich zitiere – „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen“.<sup>13</sup> Dieser gewünschte Beitrag wird abgesichert durch ein eigenes „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“, das den nationalen Parlamenten die umfassende und vor allem frühzeitige Unterrichtung über europäische Gesetzesvorhaben zusichert. Damit diese Aufwertung allerdings nicht nur protokollarisch bleibt, bedarf es – und hier zeigt sich der Zusammenhang mit dem bereits genannten ersten Baustein der Subsidiarität – einer klaren Abgrenzung und vor allem Begrenzung der Kompetenzen der Gemeinschaft. Diese Begrenzung ist im Übrigen schon verfassungsrechtlich geboten. Das demokratische Prinzip würde verletzt, verlagerte man die Aufgaben und Befugnisse des Bundestages in einem Maße auf die europäische Ebene, dass das durch die Bundestagswahl ausgeübte Recht auf Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt inhaltlich entleert würde.

Meine Damen und Herren, ich bitte um Ihr Verständnis, dass ich mir auch an dieser Stelle eine Bewertung der Bestimmungen des Lissabonner Vertragswerkes aus den besagten Gründen der richterlichen Zurückhaltung versagen muss. Hinweisen möchte ich allerdings noch auf zwei Punkte:

Zunächst gibt es eine zu begrüßende Entwicklung im innerdeutschen Bereich. Der Bundestag scheint aus seiner europapolitischen Lethargie

erwacht zu sein. Kürzlich hat er ein eigenes Verbindungsbüro in Brüssel eingerichtet, um nicht länger auf fremde Informationen angewiesen zu sein. Seit Ende 2006 existiert eine Vereinbarung mit der Bundesregierung, nach der er frühzeitig in den Prozess der europäischen Meinungsfindung einbezogen wird.<sup>14</sup> Ein noch weiter gehendes Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ist freilich an das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gekoppelt<sup>15</sup>.

Weiter ist festzustellen, dass der Lissabonner Vertrag für Änderungen des EU-Primärrechts, also der Europäischen Verträge selbst, auch in Zukunft – wie im Völkerrecht üblich – Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten verlangt.<sup>16</sup> Die Mitgliedstaaten bleiben danach also die Herren der Europäischen Verträge und damit des Primärrechts, was mir schon mit Blick auf die gebotene Wahrung der Souveränität der nationalen Mitgliedstaaten sehr wichtig erscheint. Ob das Grundgesetz der Einführung eines – über den Vertrag von Lissabon hinausgehenden – Mehrheitsprinzips im Bereich des EU-Primärrechts zwingend entgegenstünde (so Dieter Grimm),<sup>17</sup> wofür vieles spricht, kann daher dahinstehen. Aus Gründen richterlicher Zurückhaltung möchte ich aber auch die Frage offenlassen, ob die vom Vertrag von Lissabon für gewisse Bereiche des sekundären Gemeinschaftsrechts vorgesehenen Mehrheitsbeschlüsse des Rates<sup>18</sup> grundgesetzlichen Wertungen widersprechen.

### **III. Schluss**

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss.

Europa lebt von dem Vertrauen der Europäer und damit – um ein berühmtes Diktum meines früheren Richterkollegen am Bundesverfassungsgericht Ernst-Wolfgang Böckenförde zu variieren – von einer Voraussetzung, die es selbst nicht garantieren kann. Es kann sich dieses Vertrauen aber sehr wohl erarbeiten. Mit einem beschwichtigenden „Weiter so“ ist das sicherlich nicht getan. Erforderlich ist vielmehr ein gewisses Umdenken. Eine erfolgreiche Reform des europäischen Vertragswerks mag dafür eine zwar notwendige Bedingung sein; hinreichend ist sie in keinem Fall. Wichtiger noch als die zutreffende Formulierung von Verträgen ist es – und als Jurist sage ich dies ganz bewusst – wichtiger also ist es, die Buchstaben des Gesetzes mit Leben zu erfüllen. Es wird sicherlich nicht ausreichen, Subsidiaritäts- und Demokratieprinzip in wohlklingende Formulierungen zu gießen. Entscheidend ist die Umsetzung in der täglichen Praxis. Der beste Europäer ist nicht notwendig der, der einer immer weiteren Zentralisierung bei immer neuen Erweiterungsrunden das Wort redet. Man darf die Europäer auch nicht überfordern. Weniger kann hier wie so oft mehr sein. Europa sollte nicht vergessen, dass es – bei gemeinsamer Wertebasis – die Vielfalt seiner Traditionen und Regionen ist, aus der sich seine Faszination speist. „In Vielfalt geeint“ – so hätte nach dem Europäischen Verfassungsvertrag der Leitspruch der EU gelautet.<sup>19</sup> So muss es sein und so soll es bleiben, denn diese Lebensader der Vielfalt Europas ist auf Dauer viel vitaler als ein europäischer Zentralismus und Unitarismus oder Uniformismus.

## Anmerkungen

- 1 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 2008, Nr. 117, S. 5.
- 2 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Mai 2008, Nr. 116.
- 3 BVerfGE 89, 155.
- 4 BT-Drs. 15/5434, S. 15.
- 5 Wolfgang Mickel/Jan Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl. 2005, S. 50; Thomas Silberhorn, Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hg.), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union, 2006.
- 6 Vgl. insoweit EuGH, U.v. 13.09.2005, Az. C-176/03, NVwZ 2005, 1289 [Rn. 47–53; Abgrenzung von Art. 175 EG-Vertrag (Umweltrecht) von Titel VI EU-Vertrag (PJZS)].
- 7 Vgl. die beim EuGH anhängige Nichtigkeitsklage Irlands (Rs. C-301/06) gegen die Richtlinie 2006/24/EG vom 15.03.2006 [Abgrenzung von Art. 95 EG-Vertrag (Harmonisierung) und Titel VI EU-Vertrag (PJZS)].
- 8 Vgl. Art. 48 Abs. 2 Satz 2 EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon, Amtsblatt der Europäischen Union, C 115 vom 09.05.2008; hierzu Klemens Fischer, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 171.
- 9 Vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 und Art. 5 Abs. 3 Unterabsatz 1 EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon sowie Art. 2 und 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 10 Vgl. Art. 8 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Amtsblatt der Europäischen Union, C 115 vom 09.05.2008.
- 11 Oben Fn. 1.
- 12 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, Vortrag auf dem Forum Constitutionis Europae vom 27.06.2007, FCE 6/07, <http://whi-berlin.de/fce/2007.dhtml>, (S. 20).
- 13 Art. 12 EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Lissabon.
- 14 BGBl. 2006 I S. 2177.
- 15 BT-Drs. 16/8489.
- 16 Vgl. Art. 48 Abs. 4 UA 2, Abs. 6 UA 2 Satz 3, Abs. 7 UA 3 Satz 2 EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon.
- 17 Vgl. Dieter Grimm, Maastricht oder Mehrheitsprinzip?, Editorial zu JA 08–09/2008 mit Hinweis auf BVerfGE 89, 155 – Maastricht und die in der Süddeutschen Zeitung vom 16.06.2008 („Wozu Europa?“ von Stefan Kornelius, <http://www.sueddeutsche.de/ausland/meinung/998/180443/>) vertretene Meinung, Europa dürfe „sich nicht aufhalten lassen von 862.415 Iren“.
- 18 Vgl. Art. 16 Abs. 3 und Abs. 4 EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon.
- 19 Art. I-8 EVV. ■