



Marjolaine Savat-Gündüz

Variable Geometrie

Subsidiarität und differenzierte Integration
im Mehrebenensystem der Europäischen Union

Den Ausgangspunkt dieser Arbeit bildet der Satz eines der Gründungsväter Europas, *Robert Schuman*: „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine bloße Konstruktion“¹. Viel zitiert und viel kommentiert behält dieser Satz eine beständige Wahrheit. Beinahe sechzig Jahre nach seiner Rede ist die Union „immer enger“² zusammengewachsen, obgleich die Schwelle des föderalen Staates - oder nach *Jacques Delors* Bezeichnung: der „Föderation der Nationalstaaten“³ - noch nicht überschritten ist. Da die Verträge zu dieser Frage schweigen, bleibt die Finalität der europäischen Einigung Diskussionsthema.⁴ Dabei stehen sich zwei Projekte der Union gegenüber, und zwar die „Staatenverbund“-Konzeption und die föderale Option. Bedenkt man das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zur Frage der Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon und des diesbezüglichen Grundgesetzänderungsgesetzes mit dem GG, das der EU auch mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon jeglichen „staatsanalogen Aufbau“⁵ anzuerkennen verweigert, können die Hürden abgeschätzt werden, die vor Erreichung einer Föderation der europäischen Nationalstaaten noch zu bewältigen sind.

1- Föderation als Finalität der Europäischen Union: Ein überholter Gedanke?

Für die Gründungsväter Europas war die Errichtung eines wirtschaftlichen, rechtlichen und darüber hinaus sozialen Zusammenhalts Mittel zum Zweck der Verwirklichung einer europäischen Föderation. Wie es *Manfred Zuleeg* betont, war „die Zielvorstellung einer Föderation [...] von vornherein einbezogen“.⁶ Nunmehr sind seit den Gründungszeiten und der Schuman-Erklärung sechzig Jahre vergangen. Die europäische Integration ist zwar weit fortgeschritten, die föderale Lösung für die Union bleibt dennoch lediglich ein Modell und eine Möglichkeit, jedoch nicht das absolut zu erreichende Ziel. „Die Zielvorstellung

1 „L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble“, in der Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, die im Uhrensaal des französischen Außenministeriums am Quai d'Orsay gehalten wurde. Die Schuman-Erklärung gilt als „Geburtsurkunde“ der Europäischen Einigung.

2 Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union.

3 Siehe dazu: *Quermonne, Jean-Louis*, Le Traité «Spinelli» de février 1984: le lancement de la procédure de constitutionnalisation de l'Union européenne in: *Altiero Spinelli*, Fédéraliste européen, Beiträgesammlung des Symposiums zum 100. Geburtstag von *Altiero Spinelli* unter der Leitung von *Lehmann, Wilhelm*, Europäisches Parlament (Ausschuss für Konstitutionelle Fragen), Brüssel, 2009, S. 53.

4 Siehe dazu den Beitrag von *Haltern, Ulrich*, Finalitäten, in: *Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und Dogmatische Grundzüge, Heidelberg, 2. Aufl., 2009, S- 279-331

5 Verbundene Rechtsachen 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259708, 2 BvR 182/09, vgl. Rdz. 278 des Urteils.

6 Siehe *Zuleeg, Manfred*, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, Baden-Baden, 2004, S. 24.

einer Föderation⁷ konnte in sechzig Jahren nicht gegen die nationalstaatlichen Belange durchgesetzt werden. Sie büßt hingegen die Stimmung *de l'air du temps* ein. Ist die Verwirklichung einer europäischen Föderation noch realistisch oder war sie nur eine Nachkriegszeit-Utopie, die nicht mehr zum derzeitigen europäischen Kontext passt?

Die wirtschaftliche Krise im Jahr 2010, die den europäischen Raum, vor allem die Eurozone erschüttert, bringt eindeutig die Mitgliedstaaten in Schwierigkeiten, was ihre Entschlossenheit anbelangt, „den Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“⁸. Dies umso mehr, als die Eurokrise von 2010 lediglich die letzte in einer Reihe von politischen und wirtschaftlichen Krisen darstellt. Im Grunde genommen konnte sich die EU seit dem „Nein“ der Franzosen und der Niederländer zum Europäischen Verfassungsvertrag im Jahr 2005 kaum erholen, während politische und wirtschaftliche Krisen in einem erschreckenden Rhythmus darauf folgten.⁹ Die Lage ist derzeit ernst für die EU, nicht nur wirtschaftlich sondern auch politisch betrachtet. Denn die Zukunft wird mit großer Wahrscheinlichkeit Aufschluss bei der Frage geben, ob die Mitgliedstaaten ihre Kohäsion und Loyalität zur EU bewahren können oder ob sie eine Politik der Durchsetzung nationaler Interessen verfolgen werden. Wie man es auf Französisch ausdrückt, ist die Union möglicherweise „à la croisée des chemins“.¹⁰ Bereits in der Vergangenheit wurden Krisen als eine Möglichkeit gesehen, die europäische Integration voranzutreiben. *Jacques Derrida* und *Jürgen Habermas* messen Krisenzeiten sogar eine wichtige Bedeutung für die Bestimmung der europäischen Zukunft bei: „Eine attraktive, ja ansteckende ‘Vision’ für ein künftiges Europa fällt nicht vom Himmel. Heute kann sie nur aus einem beunruhigenden Empfinden der Ratlosigkeit geboren werden“.¹¹ Wie zudem *Roland Bieber* nüchtern bemerkt, gibt es „tatsächlich [...] selten ‚bessere‘ Zeiten im fortdauernden Entwicklungsprozess der Europäischen Einigung. Jede Zeit

7 Zuleeg, ebd., S. 24.

8 Siehe Präambel EUV (konsolidierte Fassung vom 30. März 2010).

9 Nach einer langen Perspektivlosigkeit wird der „Reformvertrag“ von Lissabon verhandelt und unterzeichnet, es kommt jedoch zum verspäteten Inkrafttreten durch das „Nein“ Irlands im Juni 2008 während des Ratifizierungsprozesses. Die tschechische Ratspräsidentschaft (01. Januar bis 30. Juni 2009) ist auch von Ungewissheit geprägt, da der tschechische Präsident V. Klaus die Spannung unterhält und bis zum Ende die Frage offen lässt, ob er die Ratifizierung unterschreiben wird oder nicht. EUV und AEUV sind schließlich am 01. Dezember 2009 in Kraft getreten. Inzwischen wird die internationale Politik jedoch seit Herbst 2008 durch die größte Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit geprägt. Die europäischen Staaten sind davon schwer betroffen und voraus geben sich immer stärker in den Versuch, der Krise Einhalt zu bieten, bis zur jüngsten und schwersten Eurokrise der letzten Monate, eine Mischung aus „bad governance“ der Haushalte der Staaten der Eurozone und Schwäche vor den Finanzmärkten.

10 Deutsch: am Scheideweg (Übersetzung der Autorin).

11 Siehe *Derrida, Jacques/Habermas Jürgen*, Unsere Erneuerung, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Mai 2003, S. 33.

hat ihre eigenen Schwierigkeiten und Chancen“.¹² Die Frage, ob in dem derzeitigen Kontext die Anknüpfung an die föderale Finalität der Union in einer juristischen Dissertation nicht von Makel der Unsachlichkeit geprägt und zudem unrealistisch ist, wird hier verneint. Die föderale Finalität der Union ist zwar nicht in Stein gemeißelt, sie ist und bleibt jedoch ein erstrebenswertes Ziel. Die Krise der Eurozone hat noch nicht die Zukunft und die endgültige Orientierung der Union besiegelt. Ebenso steht die Antwort zur Frage, ob die gemeinsame Währung tatsächlich demnächst noch zusammenbrechen könnte,¹³ und wenn ja, welche Konsequenz es für die gesamte Union mit sich bringen würde, in den Sternen. *Jean-Claude Trichet*, der Präsident der Europäischen Zentralbank (im Folgenden EZB), zeigt sich in einem Interview mit der Zeitung *Le Monde* vom 01. Juni 2010 sehr zuversichtlich, dass die finanzielle- und wirtschaftliche Krise überwältigt werden kann. Der Euro bleibt für ihn „une monnaie très crédible, qui inspire la confiance“.¹⁴ *Trichet* erkennt die historische Bedeutung der derzeitigen Situation für die EU und plädiert für eine „fédération budgétaire“¹⁵. Dabei äußert er sich positiv zur Frage der Gründung einer europäischen Wirtschaftsregierung.¹⁶ *Trichet* schlägt folgendes Rezept vor, um aus der Krise zu kommen: eine systematische Maximierung der in den Verträgen niedergeschriebenen Möglichkeiten sollte erstens zur Stärkung der europäischen Institutionen führen und zweitens zu einer Verstärkung der europäischen Integration. Für *Trichet* liegt also die Rettung des europäischen Systems nicht in weniger¹⁷, sondern in

12 Siehe *Bieber, Roland*, Der Spinelli – Vertragsentwurf: Restbestand aus besseren Zeiten oder Anstoß zur Einigung über eine Verfassung?, in: *Altiero Spinelli*, Fédéraliste européen, Beiträgesammlung des Symposiums zum 100. Geburtstag von *Altiero Spinelli* unter der Leitung von *Lehmann, Wilhelm*, Europäisches Parlament (Ausschuss für Konstitutionelle Fragen), Brüssel, 2009, S. 23.

13 Trotz des euphorischen Rufs von Frankreich Staatspräsident *Nicolas Sarkozy* am Ende des Treffens über die historische Entscheidung der 16 Mitglieder der Eurozone bezüglich des 750 Milliarden schweren „Rettungsschirms“: „der Euro ist gerettet“, kann diese Behauptung nicht vorbehaltlos angenommen werden. Der Rettungsschirm stellt eindeutig einen starken Schutz dar, kann jedoch nicht verhindern, dass Ratingagenturen die Zahlungsfähigkeit bestimmter Staaten der Eurozone herabstufen. Eine Herabstufung kann jedoch, wiederum einen Dominoeffekt auf den Finanzmärkten auslösen.

14 Siehe den Artikel von *Lauer, Stéphane/Lemaître Frédéric/Vergés, Marie de*, Entretien avec *Jean-Claude Trichet*: “Nous avons besoin d’une fédération budgétaire”, in: *Le Monde* vom 01. Juni 2010, S. 15.

15 Siehe *Lauer, Stéphane/Lemaître Frédéric/Vergés, Marie de*, ebd., S. 15.

16 Dies ist jedoch eine Frage, die das deutsch-französische Tandem ins Stocken bringt, wie die diplomatischen Schwierigkeiten zwischen beiden Regierungen zeigen. Hier kann man als aktuelles Beispiel die abrupte Verschiebung des Treffens zwischen Angela Merkel und *Nicolas Sarkozy* im Juni 2010 anführen. Die Europäische Wirtschaftsregierung ist seit eh und je ein hoch geschätztes Projekt der aufeinanderfolgenden französischen Regierungen, wird jedoch diesseits des Rheins ebenso unentwegt mit mäßiger Begeisterung aufgenommen.

17 Dies sollte mehr Spiel- und Ermessensraum für die Mitgliedstaaten gewährleisten.

mehr Integration, die gewissermaßen über die Föderalisierung bestimmter Bereiche (z. B. der Haushaltspolitik) geschieht.

Jedoch verdunkeln sich immer stärker die Perspektiven auf das föderale Organisationsmodell in den europäischen öffentlichen Meinungen. Nicht nur auf der europäischen Ebene erlebt dieses Modell schwere Zeiten, sondern auch auf der mitgliedstaatlichen Ebene. In Belgien z. B. lauert seit 2006 eine ernsthafte „Föderationskrise“. Schon vor den vorgezogenen Wahlen zur Abgeordnetenkammer vom 13. Juni 2010 warnte der belgische Journalist *Jean-Pierre Stroobants*¹⁸, dass die Addition der verschiedenen flämischen Parteien, die eine Aufteilung Belgiens favorisieren, ca. zweiundvierzig Prozent der Wählerstimmen darstellen würde. Tatsächlich erreichten die flämischen Nationalisten der N-VA (Neufälämischen Allianz) fast ein Fünftel der Sitze in der föderalen Kammer. Dies ist ein Ergebnis, das berechtigte Fragen für die belgische EU-Ratspräsidentschaft ab 01. Juli 2010 aufwirft. Spanien kämpft auch wiederkehrend gegen den separatistischen Willen der ETA. Dies zeigt, dass die föderale Organisation des spanischen Staates nicht unbeschränkt Akzeptanz gefunden hat.

Zum einen sollte man das Abkommen von der föderalistischen Idee nicht überbewerten. Denn es kann im Gegenteil auch angenommen werden, dass in Finanz- und Wirtschaftskrisenzeiten die EU-Mitgliedstaaten sowie die europäischen Regionen vereint bessere Chancen für die Krisenbewältigung haben als wenn sie vereinzelt gegen Finanzmärkte und eine schlechte wirtschaftliche Konjunktur kämpfen müssen. Im Kantischen Sinn ausgedrückt, kann man pessimistisch sein, was die Motivation einer Stärkung des europäischen Integrationsprozess angeht, optimistisch dennoch, was die Richtung der Geschichte anbelangt. Vernunft ist auf der Seite der Union.

Zum anderen sollte man extremistischen Bewegungen nicht allzu viel Glaubwürdigkeit beimessen. Die Tatsache jedoch, dass sie in der Bevölkerung ein Echo finden, sollte nicht übersehen werden. Daher braucht man starke Gegenkonzepte, die solchen Ideologien entgegengesetzt werden können. In diesem Sinne hatten die Gründungsväter der europäischen Einigung nach den Erfahrungen des 2. Weltkrieges gegen Nationalismus und kriegerische Anwandlungen kämpfen wollen. Der Plan ist aufgegangen und der Prozess der europäischen Einigung hat über sechzig Jahre Demokratie und Frieden in Europa gebracht. Die Anknüpfung an dieses starke europäische Projekt kann ohne Zweifel als Wegweiser dienen in der derzeitigen schweren wirtschaftlichen Konjunktur, die auf den europäischen Mitgliedstaaten lastet. So wie in den Gründungszeiten eine Wirtschafts- und Zolleinigung für die Stabilisierung der Mitgliedstaaten erstrebenswert war, erscheint nun ein weiterer Schritt in Richtung einer politischen

18 Siehe den Artikel von *Stroobant, Jean-Pierre*, Les artistes contre le péril belge, in: *Le Monde* vom 01. Juni 2010, S. 28.

Integration erforderlich, um die kumulativen negativen Aspekte der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und 2010 zu bewältigen. In diesem Sinne verliert das Ziel einer „Föderation der Nationalstaaten“¹⁹ nicht an Relevanz. Ein starker Zusammenhalt der europäischen Mitgliedstaaten ist eine Notwendigkeit geworden.

Die Erreichung des föderalen Stadiums wird daher in dieser Arbeit als Finalität der Europäischen Einigung²⁰ angesehen. Dabei handelt es sich hier nicht darum auf eine nostalgische föderale Vision zu pochen, sondern auch die zeitgenössischen Vorschläge hervorzuheben. Überzeugt, dass dieses Prozess jedoch „nicht mit einem Schlage und auch nicht durch eine bloße Konstruktion“ geschehen kann, wird vielmehr von einem Föderalisierungsprozess ausgegangen, der Schritt für Schritt, Bereich nach Bereich die Union in diese Richtung bewegt. Um diesen Prozess hervorzuheben, wird die Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Rechtsordnung in den Vordergrund der Analyse gestellt. Die Kompetenzverteilung stellt in der Tat den Gewölbestein des föderalen Bauwerks dar. Hier wird zwischen der föderalen Ebene und der föderativen Ebene die Zuständigkeit zum Handeln erteilt, entweder durch ausschließliche oder durch konkurrierende Kompetenzen. Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ist gleichzeitig eine entscheidende Herausforderung, politisch betrachtet,²¹ sowie ein Ausdruck des Föderalisierungsprozesses. Denn im Vergleich zu den Gründungsverträgen haben sich die Kompetenzfelder der derzeitigen Union exponentiell vervielfacht. Bereits 1989, in seinem Aufsatz „Quelques observations sur le développement des compétences communautaires“ merkte *Antonio Tizzano*, nun Richter am Europäischen Gerichtshof, an, dass „une pratique extrêmement dynamique a conduit, avec des résultats parfois supérieurs aux prévisions les plus optimistes, à une extension progressive et considérable de ces compétences“.²² D.h., dass im Laufe der Entwicklung des Einigungsprozesses die Mitgliedstaaten immer breitflächiger Kompetenzen an die Gemeinschaft übertragen haben. Umso wichtiger ist folglich die Kompetenzverteilung geworden, um eine unkoordinierbare Verflechtung der Kompetenzen zu vermeiden.

19 Wie *Jacques Delors* es nennt.

20 Auch wenn diese Arbeit gern an das große föderale Projekt der 1950er anknüpft, werden selbstverständlich die späteren Projekte mitberücksichtigt, wie das *Spinelli-Projekt* oder die Vorschläge von *Armin von Bogdandy*, die EU als eine supranationale Föderation zu begreifen. Siehe dazu *von Bogdandy, Armin*, Die Europäische Union als supranationale Föderation, in: *Integration*, 2/99, S. 95-112.

21 Die Debatten der deutschen Parlamentarier haben es im Sommer 2009 im Zuge der Diskussionen über das so genannte Begleitgesetz für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon wieder deutlich gezeigt. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten bleibt eine heikle Angelegenheit.

22 *Antonio, Tizzano*, Quelques observations sur le développement des compétences communautaires, in: *Pouvoirs*, Nr. 48, Europe 93, Paris, 1989, S. 85.

Zwei Untersuchungspfade werden in dieser Arbeit eingeschlagen, um die Kompetenzverteilung im Kontext des Föderalisierungsprozesses zu analysieren. Zunächst befasst sich die Arbeit mit dem Gefüge selbst, in dem die Kompetenzverteilung stattfindet. Anhand der Theorie des Mehrebenensystems wird die Organisation der Union dargelegt, da sich in dieser Struktur eindeutige föderale Merkmale verkörpern. Im späteren Verlauf der Arbeit wird auf das Subsidiaritätsprinzip eingegangen, da man kaum die Frage der Kompetenz in der Union stellen kann, ohne dieses Prinzip zu erwähnen, dessen Geist unweigerlich mit dem föderalem System verbunden ist.

Im Vorfeld der Verdeutlichung der zwei ausgewählten Untersuchungspfade sollen dennoch einige Bemerkungen über die materielle Begrenzung des Forschungsfeldes der Arbeit erörtert werden. Die erste Bemerkung betrifft die Auswahl eines Referenzgebiets. Da die Föderalisierung der EU nicht durch die Durchsetzung einer globalen Dynamik erfolgen kann, wird das Forschungsfeld auf einen bestimmten materiellen Bereich des Europarechts begrenzt: die Lebensmittelsicherheit. Dieser Bereich bietet ein interessantes Forschungsfeld, da es durch seine Entwicklung und seine Struktur einen Mikrokosmos der europäischen Herausforderung darstellt. Viele Beispiele der Arbeit beziehen sich auf den Bereich der Lebensmittelsicherheit, der als Referenzgebiet dient.

Unter dem Impuls von verschiedenen Faktoren hat sich das ursprüngliche Lebensmittelrecht in Richtung auf die so genannte Lebensmittelsicherheit entwickelt. Vom Gemeinschaftsrecht bis zum Unionsrecht hat dieser Bereich starke Wandlungen erlebt. Das Gemeinschaftsrecht befasste sich zwar früh mit der Gesundheit der Verbraucher, doch hatte am Anfang das Handeln der Gemeinschaft eher bei der Prävention gelegen. Allmählich haben sich ihre Aktivitäten in diesem Bereich vervielfältigt²³. Es geht nun nicht mehr lediglich um Prävention, sondern auch um Krisenmanagement, Verbraucherschutz sowie um Positionierung auf der internationalen Ebene.

Strukturell betrachtet ist die Lebensmittelsicherheit keine eigenständige Politik der Gemeinschaft im Sinne des Dritten Teils des AEUV, sie ist ein Tätigkeitsbereich der EU. Dies führt zur ersten Feststellung: die europäische Reglementierung in der Lebensmittelsicherheit ist kein einheitliches Recht, sondern fragmentiert. Sie ist nämlich zwischen verschiedenen Politiken der EU geteilt: Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Gesundheitswesen. Diese drei Politiken stellen

23 Die Änderungen der Produktionsmethode – von der eher traditionellen Landwirtschaft zur industriellen Produktion von Lebensmitteln –, die Veränderung des Konsumverhaltens der Verbraucher in diesem Bereich, sowie der zunehmende grenzüberschreitende Lebensmittelwarenverkehr haben zu tiefgehenden Veränderungen des Bereiches beigetragen. Hinzu kommen die Entstehung von „neuartigen“ Lebensmitteln auf dem Lebensmittelwarenmärkte (z.B. genetisch veränderte Organismen - GVO) und die erhöhte Gefahr von Pandemien in der Massentierhaltung (BSE, Seuchen, Vogelgrippe), die die Lebensmittelsicherheit vor neue Herausforderungen gestellt haben.

eine heterogene Gruppe dar. Die Landwirtschaft ist eine Gemeinsame Politik²⁴ der EU, während der Verbraucherschutz und das Gesundheitswesen als „einfache“ Politiken der Union²⁵ zu kategorisieren sind. Diese Unterteilung wirkt sich auf die Kompetenzgrundlage aus, auf der die Union im Lebensmittelsicherheitsbereich tätig sein kann. Denn es ergibt sich auf diesen drei verschiedenen Grundlagen ein Kompetenzspektrum, das von einer breiten Handlungsfähigkeit bis zur ergänzenden Rolle reicht. Daher werden Beispiele aus diesem Bereich genommen, um die theoretischen Ausführungen zu untermauern.

Die zweite Bemerkung bezieht sich auf die in der Arbeit überwiegend verwendete deutsch- und französischsprachige Literatur. Vergleiche zwischen diesen zwei Rechtsordnungen mit zwei unterschiedlichen juristischen Traditionen werden oft unternommen und sind ein „Klassiker“ unter den rechtsvergleichenden Untersuchungen geworden. Die in der Literatur vertretenen Standpunkte in diesen „großen“ EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Begriffe „Föderation“, „Kompetenzverteilung“ oder „Subsidiaritätsprinzip“ bleiben jedoch weiterhin attraktiv. Diese Attraktivität resultiert folglich aus den wohl bekannten Unterschieden der Verfassungsordnungen der beiden Staaten, aber auch aus einer gewissen Angleichung dieser Ordnungen durch den Einfluss des Unionsrechts. Dies gilt insbesondere seit der Verfassungsänderung der französischen Konstitution vom 28. März 2003, die die Vertiefung des Dezentralisationsprozesses veranlasste, und nachdem das Subsidiaritätsprinzip Bestandteil der französischen Verfassungsordnung geworden ist.²⁶ Daher wird im Rahmen dieser Untersuchung hauptsächlich auf die deutsche und die französische Literatur Bezug genommen. Nun zu den theoretischen Pfeilern der Arbeit:

2- Föderalisierungsprozess der Europäischen Union und Mehrebenensystem

Seit dem 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon – auch Reformvertrag genannt – in Kraft. Der Art. 1 Abs. 3 EUV legt fest, dass die Union die EG ersetzt und als ihre Nachfolgerin zu betrachten ist, d.h., dass es keine Doppelstruktur EU/EG mehr gibt, sondern lediglich die EU. Darüber hinaus wirkt er sich auf die so genannte „Säulen-Struktur“ aus, die drei Säulen (die drei Ge-

24 Obwohl von Anfang an im Vertrag drei gemeinsame Politiken (im Bereich Landwirtschaft, Verkehr und Handel) vorgesehen worden sind, gibt es im EGV keine Definition des Begriffes „gemeinsame Politik“. Es wird hier von der Definition von Philippe Manin ausgegangen, wonach durch eine gemeinsame Politik die EG eine globale Handlungsfähigkeit erlangt, die für die Mitgliedstaaten zu einem wesentlichen bis einem fast vollständigen Verlust ihrer Zuständigkeit in dem betroffenen Bereich führen könnte, in: *Les Communautés Européennes*, 4. Aufl., Pédone, Paris, S. 117.

25 Im Sinne einer nicht gemeinsamen Politik.

26 Vor dieser Verfassungsänderung war die Frage der Subsidiarität hauptsächlich eine Frage mit europarechtlichen Bezügen.

meinschaften als erste, die GASP und PJZS²⁷ als zweite und dritte Säule) sind unter dem Dach der EU vereinigt. Die „Säulen-Struktur verliert insofern an Relevanz, da es keine Pfeiler mehr gibt, obgleich die Methode der intergouvernementalen Entscheidungsmethode nicht aus der europäischen Rechtsordnung verschwindet. Jedenfalls gibt es keine Säulen mehr. Daher gewinnt die Fragestellung nach einem neuen Organisationsmuster für die Union an Interesse. Die Arbeit versucht, dieser neuen Struktur eine Gestalt zu geben, wobei die Eigenheiten einer kreisförmigen Struktur genutzt werden. Hier wird die Union und ihre unterschiedlichen Handlungsebenen mit der Trichterarchitektur der konzentrischen Kreise symbolisch dargestellt. Das Modell der konzentrischen Kreise bietet nicht nur eine symbolische Darstellung der EU, sondern auch eine Korrespondenz (im Sinne von Verbindung oder Anschluss) zur Theorie des Mehrebenensystems. Die Idee, die Union als ein kreisförmigen Gebilde darzustellen, ist ebenfalls nicht neu, wie der Beitrag von *Gianni de Michelis* aus dem Jahr 1990 mit dem Titel „Die EG als Gravitationszentrum: für ein Europa der vier Kreise“²⁸ zeigt.

Neben dieser symbolischer Darstellung der Union befasst sich der erste Teil der Arbeit mit der Frage der differenzierten Integration oder wie *Daniel Thym*²⁹ es bezeichnet, mit der „ungleichzeitigen“ Integration, insbesondere mit der Frage, ob differenzierte Integrationskreise im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems möglich sind und ob sie für den Föderalisierungsprozess überhaupt förderlich sind. *Altiero Spinelli*, der am 14. Februar 1984 den „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“ dem Europäischen Parlament (im weiteren Verlauf der Arbeit: EP) zur Abstimmung vorlegte, schien von der Methode der Differenzierung überzeugt zu sein, um das Ziel eines föderalen Europas zu erreichen. So schreibt *Jean-Louis Quermonne* in einem vom EP herausgegebenen Sammelband zum 100. Geburtstag von *Spinelli*: „In der Tat hatte *Spinelli* durch seine Arbeit in der Kommission einen Eindruck davon erhalten, welche gewaltigen Hindernisse sich auftürmten, wenn es um die Förderung der Sache der Vereinigten Staaten von Europa nach dem Vorbild der Verfassung von Philadelphia ging. Und er hatte verstanden, dass das Straßburger Parlament auf dem Boden der Realität bleiben musste, um voranzukommen. Daher fanden in den Vertragsentwurf Bestimmungen Eingang, die zwar ‘nicht in Stein gemeißelt waren’, aber den Staaten, die sich als Vorhut sahen, ihren Weg zu gehen

27 GASP: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und PJZS: Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

28 *de Michelis, Gianni*, Die EG als Gravitationszentrum: für ein Europa der vier Kreise, in: *Integration*, 04/1990, S. 143-164.

29 *Thym, Daniel*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union, Baden Baden, 2003.

erlaubten, ohne vom Veto der anderen daran gehindert zu werden. Das Mittel der Differenzierung ist ein Bestandteil dieser Strategie“.³⁰

Über die Darstellung des europäischen Mehrebenensystems und seine Mitwirkung am Föderalisierungsprozess der Union hinaus, setzt sich die Arbeit mit der Frage der Subsidiarität auseinander. Denn um Kompetenzkonflikte oder mögliche Überschneidungen zwischen den unterschiedlichen Verhandlungsebenen des europäischen Mehrebenensystems zu vermeiden, soll das Subsidiaritätsprinzip die Norm sein, die benutzt wird.

3- Föderalisierungsprozess der Europäischen Union und Subsidiaritätsprinzip

Für den ehemaligen Verfassungsrichter *Dieter Grimm* ist Subsidiarität „nur ein Wort“,³¹ für *Vlad Constantinesco* ist sie „kein Zaubermittel“. Kein Zweifel, „Subsidiarität ist in aller Munde“³², wie *Roman Herzog* es einmal geschrieben hat. Das Prinzip der Subsidiarität lässt nicht gleichgültig. Die Subsidiarität polarisiert weiterhin Politik sowie und Wissenschaft. Thematisiert wurde das Prinzip in etlichen Beiträgen, Veröffentlichungen und Konferenzen. Die Frage, ob es sich lohnt, weiter das Prinzip der Subsidiarität als Forschungsgrundlage zu wählen, ist folglich durchaus berechtigt. Dennoch, durch ihren Ursprung, ihre Geschichte und den Kontext ihrer Anwendung wirft die Subsidiarität immer neue Fragestellungen auf. Vermutlich wird „das Schleier ihres Geheimnisses“ nie vollkommen gelüftet werden, so dass sie ein spannendes Forschungsfeld bleiben wird.

„Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit“, so heißt der Sammelband von *Thomas Oppermann* und *Knut Wolfgang Nörr*, der das Spannungsfeld des Begriffes triftig zusammenfasst. Denn genau so oft wie Subsidiarität in alle Winkel und Ecken³³ subsumiert wird, genauso selten wird das Prinzip ohne vorgefasste Be-

30 *Quermonne, Jean-Louis*, Le Traité «Spinelli» de février 1984: le lancement de la procédure de constitutionnalisation de l'Union européenne in: *Altiero Spinelli*, Fédéraliste européen, Symposium zum 100. Geburtstag von *Altiero Spinelli* unter der Leitung von *Lehmann, Wilhelm*, Europäisches Parlament (Ausschuss für Konstitutionelle Fragen), Brüssel, 2009, S. 53.

31 *Grimm, Dieter*, Subsidiarität ist nur ein Wort, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. September 1992, S. 38.

32 *Roman Herzog*, zit. in: *Merten, Detlef*, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, in *Merten, Detlef* (Hrsg.), Die Subsidiarität Europas, Berlin, 1. Aufl., 1993, S. 5.

33 So z. B. die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Privatrecht. Dazu s. *Nörr, Knut Wolfgang*, Subsidiarität, privatrechtstheoretisch betrachtet, in: *Nörr, Knut Wolfgang/Oppermann, Thomas* (Hrsg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, 1997, S. 239: „Und wenn, wie in unserem Fall, eine Disziplin mit einem Begriff in Berührung kommt, der nicht auf ihrem Boden und aus ihrer eigenen Geschichte gewachsen ist (...), dann wird sie dort nicht nach Spiel- und Rechensteinen Umschau halten, sondern nach Theorien (...), die

wertung angegangen. Wenn es um Subsidiarität geht, vermischen sich Mythos und Pathos gleichermaßen, um den Untergang oder ganz im Gegenteil den Wiederaufbau eines Systems zu prophezeien.

Als das Prinzip durch den Unionsvertrag in die gemeinschaftliche Rechtsordnung eingeführt worden ist, rief es zugleich abweisenden Argwohn und grenzenlose Hoffnungen hervor. Zwei Zitate fassen hier diese gegensätzlichen Positionen zusammen: Die Worte von *Giancinto Della Cananea* werden sicherlich Anklang finden bei den Subsidiaritätskeptikern. „Given that subsidiarity is a principle formulated within a unified, canonical (albeit non-state) system, it is not easy to understand why great hopes are placed on its virtues“.³⁴ Die Sichtweise von *Jacques Delors* sollte hingegen ein Trost für jeden Befürworter der Subsidiarität sein: „C’est un mécanisme qui garantit le respect de la loi, la responsabilité démocratique et l’efficacité de l’action“.³⁵ Abstand nehmend von diesen zwei gegensätzlichen Interpretationen des Prinzips wird diese Arbeit versuchen, die Rolle des Subsidiaritätsprinzips für den Föderalisierungsprozess der Europäischen Union zu beleuchten.

Die Arbeit ist daher in zwei Teile gegliedert. Während die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Kontext einer Multi-Level-Struktur betrachtet wird (Teil I), wird auf die tatsächliche Funktion des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsordnung der Union in einem zweiten Teil eingegangen (Teil II).

sich aus dem Begriff und um ihn entwickelt haben. Nur so kann ein Gesprächs beginnen, aus dem dann Disziplin, die, wie vorliegend Privatrecht, an sich außerhalb steht, nutzen ziehen wird, weil ihr bestimmte Verhältnisse und Zusammenhänge in einem neuen Licht erscheinen“. Oder der Anthropologe *Alois Baumgartner* für den „Jede Gesellschaftstätigkeit in ihrem Wesen nach subsidiär“ ist, in: *Baumgartner Alois*, „Jede Gesellschaftstätigkeit ist in ihrem Wesen nach subsidiär“, Zur anthropologischen und theologischen Begründung der Subsidiarität, in: *Nörr, Knut, Wolfgang/Oppermann, Thomas (Hrsg.)*, Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit, Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, 1997, S. 13-22

34 *della Cananea, Giancinto*, Subsidiarity in the (draft) Constitution of the European Union, in: *Zuleeg, Manfred (Hrsg.)*, Die neue Verfassung der Europäischen Union, Baden-Baden, 2006, S. 41.

35 *Delors, Jacques*, L’Europe tragique et magnifique. Les grands enjeux européens, Paris, 2006, S.81.