

Aspekte der Subsidiarität in einem neuen Verfassungsrahmen

(Anrede.....)

Meiner Meinung nach ist die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht nur von Bedeutung, weil die Entscheidungsfindung am effizientesten auf denjenigen Ebenen stattfindet, die für die jeweilige Aufgabe am besten geeignet sind. Die Trennung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten korreliert vielmehr auch auf das Engste mit einer der fundamentalen Bedingungen für das Funktionieren eines jeden freiheitlichen Verfassungssystems – nämlich mit der Kontrolle der Macht.

Die Macht sollte natürlich immer auf die Ebene delegiert werden, auf der sie am wirksamsten ausgeübt werden kann. Hierbei sollte jedoch eines unbedingt beachtet werden – Delegation resultiert immer in der Teilung von Macht und die entsprechenden Regierungsebenen, an welche Macht delegiert wird, sollen und müssen einander kontrollieren.

Dabei ist die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung nicht die einzige Anforderung und unter normalen Umständen auch nicht die größte Priorität. Andererseits verlangen außergewöhnliche Umstände oft eine schnelle Entscheidungsfindung. Die wahre Priorität ist die Beibehaltung der demokratischen Legitimität des Entscheidungsfindungsprozesses. Wenn Subsidiarität lediglich eine andere Form der Verschlinkung des Entscheidungsfindungsprozesses wäre, unabhängig vom Mandat, mit dem die Entscheidungen getroffen werden, wäre es nicht annähernd so wichtig wie es tatsächlich ist, sich mit dieser Materie zu befassen. Subsidiarität als Prinzip

ergibt sich daher aus der Notwendigkeit, nicht nur Effizienz, sondern auch Legitimität zu erzielen.

Dies ist der Zusammenhang, in dem wir das zentrale Thema der Beteiligung der Parlamente der Mitgliedstaaten an dem Überwachungsprozess zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sehen müssen. Wir sind der Einhaltung dieses Prinzips verpflichtet, denn es ermöglicht es uns erst, den Erwartungen an eine Entität gerecht zu werden, die sowohl Rechte als auch Pflichten mit sich bringt, was den Umgang mit europäischen Entscheidungen betrifft, und die eben nicht nur von uns erwartet, diese Entscheidungen auf eine mechanische Art und Weise umzusetzen.

Es gibt auf jeden Fall eine sehr enge Korrelation zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und der Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Es geht darum, dass die Entscheidungen auf eine bürgernähere Weise gefällt werden.

Der Konvent hat zwei Protokolle als Anhang zum Verfassungsvertrag vorgesehen; eines bezieht sich auf die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, und das andere regelt die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Beide Dokumente geben diesen Parlamenten eine gewisse Autorität zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Einige werden diese Autorität besser ausüben als andere, einige werden effizienter sein als andere. Dabei hängt viel von dem Einsatz von Informationssystemen ab, die zu einer besseren Kommunikation zwischen den Parlamenten sowie zu einer engeren Abstimmung der Meinungen beitragen sollen. Die beiden vorstehend genannten Protokolle verlangen, dass die Kommission sämtliche von ihr eingebrachten Gesetzesvorschläge und abgeänderten Vorschläge gleichzeitig sowohl den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten als auch dem gesetzgebenden Gremium der Union zukommen lässt. Sollten nationale Parlamente bestimmte Vorschläge als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip einstufen und eine ausreichende Anzahl von

Parlamenten zu dieser Auffassung gelangen, muss die Kommission ihren Vorschlag überarbeiten.

Unglücklicherweise bleibt jedoch das Ausmaß, in welchem Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament die von nationalen Parlamenten vorgelegten Stellungnahmen zu berücksichtigen haben, unklar. Ebenso unklar sind die Schritte, die die Kommission pflichtgemäß einzuleiten hat wenn Artikel 6 des *Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit* anzuwenden ist. Dieser Artikel besagt ausdrücklich, dass, wenn die begründeten Stellungnahmen im Sinne eines Verstoßes eines Kommissionsvorschlags gegen das Subsidiaritätsprinzip eine vorgeschriebene Anzahl an Stimmen erreichen (ein Drittel bzw. ein Viertel aller Stimmen, die den einzelstaatlichen Parlamenten der Mitgliedstaaten zugeteilt sind), die Kommission in diesem Falle nach einer Überprüfung entscheiden kann, ob sie ihren Vorschlag zurückziehen, ändern oder *beibehalten will*. Die nächste mögliche Instanz ist dann der Gerichtshof, der für die Rechtsprechung über die von Mitgliedstaaten eingebrachten Klagen im Hinblick auf die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zuständig ist. Damit entspricht es letztendlich nicht den Tatsachen, wenn man sagt, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ausschließlich von den nationalen Parlamenten abhängt und von der Art und Weise, wie sie über ihre neue formale Autorität verfügen. Die endgültige Entscheidung wird nicht von ihnen gefällt, sondern anderweitig und, als daraus zu folgerndes Ergebnis, können sie nicht in die direkte Verantwortung für eine derartige Entscheidung genommen werden.

Andererseits sind die einzelstaatlichen Parlamente aber auch die unmittelbare Vertretung des demokratischen Willens der im jeweiligen Mitgliedsstaat lebenden Menschen. Die ihnen übertragene Verantwortung kann man ihnen nicht nehmen, so lange die zentralen EU-Institutionen ihre Autorität von den einzelnen Mitgliedstaaten beziehen.

Dieses deutet auf einen aufkommenden Konflikt hin: in den Augen der Wähler sind die nationalen Parlamente für die auf EU Ebene getroffenen Entscheidungen verantwortlich, obwohl die Entscheidungsfindung sich nicht in ihrer direkten Kontrolle befindet. Jeder Fehlschlag bei der Verteidigung spezifischer Interessen einer bestimmten Wählerschaft kann als Mangel an Beweglichkeit oder Versagen des nationalen Parlaments beim Ergreifen der gegebenen Möglichkeiten ausgelegt werden, was heftige Kritik der Wähler nach sich zieht, obwohl das Parlament letztendlich keinen direkten Einfluss auf die endgültige Entscheidung hatte. Die Art und Weise, in der gewisse, deklarierte Integrationsziele erreicht werden, wird größtenteils von Institutionen bestimmt, deren Legitimierung im Vergleich zu nationalen Parlamenten bestenfalls als *abgeleitet* bezeichnet werden kann. Dies öffnet die Kluft eines „zweifachen demokratischen Defizits“ und ist gleichzeitig potentielle Quelle für eine anwachsende Ablehnung und Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die umso gefährlicher ist als diese Ablehnung und Unzufriedenheit nicht auf irgend jemand bestimmtes gelenkt ist.

Für sich allein genommen werden die neuen Protokolle keinen ausreichenden Schutz der Subsidiarität gewährleisten. Dementsprechend wird auch keine bessere und effizientere Kommunikation zwischen den nationalen Parlamenten, der Kommission und den übrigen Institutionen der Union dies erreichen können, wie hilfreich sie auch ansonsten sein mag – ungeachtet dessen, dass die vorhandenen Möglichkeiten wirksam genutzt werden und nicht unbeachtet bleiben sollten. Die Mobilisierung des vollen Umfangs aller Möglichkeiten, die sich durch das Verfassungsdokument und die zutreffenden Protokolle eröffnen, verlangt zweifellos nach einem effizienten System interparlamentarischer Kommunikation und Zusammenarbeit. Deswegen begrüßen und unterstützen wir die Einführung eines einheitlichen interparlamentarischen Kommunikationssystems – IPEX. Wir werden alle Anstrengungen unternehmen, IPEX in allen seinen Möglichkeiten einzusetzen.

Außerdem ist der Zugang zu der Informationsfülle, wie sie im Europäischen Zentrum für Parlamentarische Forschung und Dokumentation vorhanden ist, hochwillkommen. Wir begrüßen jedwede fachliche Unterstützung im Entscheidungsfindungsprozess. Was die Koordinierung der Aktionen im Frühwarnsystem betrifft, so glaube ich, dass ein rascher Austausch von sorgfältig selektierten Informationen für die Ausübung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente unerlässlich ist. Ich glaube auch, dass die Aktivitäten der Konferenz der Komitees für Europäische Angelegenheiten –COSAC – weiter entwickelt werden sollten. Wir sind überzeugt, dass eine verbesserte Kommunikation uns helfen wird, eine effizientere Zusammenarbeit für die Überwachung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Grundsätze der Europäischen Union zu entwickeln, und wir sind überzeugt, dass sie uns auch helfen wird, uns in unseren Auffassungen und Interessen näher zu kommen. Der gegenwärtige Zustand bestimmter Mechanismen ist nicht vollständig zufriedenstellend, da verschiedene Mechanismen gleichzeitig eingeführt werden. Dies führt dazu, dass ein gewisser Bedarf an Feinabstimmung fortbesteht und sogar noch einige Änderungen durchgeführt werden müssen, um die Mechanismen zu wirksamen Instrumenten der interparlamentarischen Kommunikation zu machen. Wir begrüßen die vom niederländischen Parlament bei der Sitzung in Den Haag im Februar formulierten Vorschläge. Diese bezogen sich auf ein neues System zur Erleichterung der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Betriebes eines Frühwarnsystems. Eine systematische und transparente Überprüfung der Kommissionsvorschläge durch die einzelstaatlichen Parlamente kann das Ausformulieren einer gemeinsamen Position gegenüber der Kommission erleichtern und damit die Reaktionszeit auf beiden Seiten verkürzen. Diese und ähnliche Maßnahmen dienen nicht nur der Förderung der besonderen Interessen Einzelner. Sie sind vielmehr ein Faktor zur potentiellen Verbesserung des

gesamten Entscheidungsfindungsprozesses in der Union und dienen als Katalysator für den Erfolg des Integrationsprojektes.

Die vorstehenden Argumente machen deutlich, dass die anstehende Problematik verschiedene Dimensionen aufweist. Dabei ist die Technologie des *Informations-Austauschs* nur eine von ihnen. Technologie ist kein Wunderheilmittel. Sie kann uns gute Dienste leisten beim Erreichen der uns selbst gesetzten Ziele. Jedoch wird auch bei sorgfältigster Durchforschung des Handbuchs keine Angabe dazu auftauchen, wie wir mit Hilfe der Technologie die *politischen* und nicht die technischen Aspekte der anstehenden Probleme lösen können. Eine Überbetonung der technologischen Aspekte kann unsere Aufmerksamkeit von gewissen institutionellen Entscheidungen ablenken, mit deren Folgen wir dann leben müssen. Bei manchen mag sich sogar der falsche Eindruck aufdrängen, dass demokratische Verfassungssysteme vor der Zeit der Computer-Netzwerke mit einem grundsätzlichen Mangel an Legitimität behaftet waren. Im extremen Fall kann die Überbetonung der technologischen Aspekte sogar dazu führen, dass der politische Entscheidungsfindungsprozess fälschlicherweise auf eine rein technisch/administratives Handlung reduziert wird. Technologie ist ein nützliches Werkzeug, dessen wir uns bedienen sollten in all seinen Möglichkeiten. Aber, ein Werkzeug ist nicht das Objekt. Das Werkzeug definiert nicht selbst seinen Zweck. Es obliegt denjenigen, die sich des Werkzeugs bedienen, den Zweck zu definieren. Und meiner Meinung nach wird dieser Zweck nicht definiert, so lange wir uns nicht im Klaren sind über die zukünftige politische Ausrichtung des Integrationsprojektes. Obwohl der Wortlaut des Verfassungsvertrags jetzt verabschiedet wurde, ist dieses zugrundeliegende Thema meiner Meinung nach noch bei weitem nicht erschöpft.

Eine Verbesserung der technischen Effizienz in unserem gegenseitigen Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozess ist nicht ausreichend, um die wirksame Anwendung des Subsidiaritätsprinzips abzusichern. Wir müssen

innerhalb der Europäischen Union Verständnis für den Entscheidungsfindungsprozess entwickeln und die Richtung vorgeben, in der sich das Integrationsprojekt in Übereinstimmung mit dem Geist des neuen Textes des Verfassungsvertrags bewegen soll. Die fehlende Übereinstimmung im Hinblick auf die Auslegung einiger Artikel betrübt mich sehr.

Die Europäische Union ist eine Institution, die schon von ihrem Wesen her dem Konzept einer klassischen nationalen und internationalen Vereinigung zuwiderläuft. Sie ist weder eine geeinte Föderation noch auch eine rein internationale Union. Der gegenwärtige Zustand ist ein Kompromiss zwischen den Advokaten der beiden Prinzipien und, aus Mangel an einer ausreichenden Zahl von Vorgängern, damit geeignet, ein gewisses Gefühl der Unsicherheit hervorzurufen, wenn es um die Auslegung gewisser im Verfassungsdokument enthaltener Formulierungen geht. Dies ist für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein ganz spezifisches Problem, welches letztendlich von der Form und Verfassung der Union selbst abhängen wird. Selbst wenn wir annehmen, dass der Ratifizierungsprozess und die nationalen Referenden ohne größere Schwierigkeiten erfolgreich durchgeführt werden und der Verfassungsvertrag in seinem jetzigen Wortlauf verbindlich wird, werden wir früher oder später mit der Notwendigkeit konfrontiert, die endgültige Form des Integrationsprojekts im Detail zu formulieren. Mit dem Ratifizierungsprozess entscheiden wir uns für die Annahme eines Systems, an dessen Betrieb und Ausformung wir beteiligt sein wollen und müssen. Unsere Fähigkeit, die beste Art unserer Beteiligung zu finden, ist abhängig vom richtigen Verständnis der Ziele, wie sie im Verfassungsdokument festgelegt sind. Da letztlich die Legitimität der zentralen Institutionen der Union sich aus der Legitimierung durch die Mitgliedstaaten und nationalen Parlamente herleitet, sollten wir uns nicht auf den Umgang mit technischen Formalien beschränken lassen und dadurch verleitet werden, den Blick auf die tiefere Bedeutung der

verabschiedeten Maßnahmen zu verlieren, welche sich auf die Ziele richten, zu deren Förderung wir uns immer wieder bereit erklärt haben.

Wir dürfen niemals aufhören, die zukünftige Ausrichtung der Union zu überdenken und zu diskutieren. Und wir dürfen niemals die Meinung derjenigen, die uns ihr Vertrauen ausgesprochen haben, missachten. Denn das könnte dazu führen, dass wir unsere Legitimierung verlieren.

Inwieweit hat all dies nun mit dem Subsidiaritätsprinzip zu tun?

Die Europäische Union ist ein unglaublich kompliziertes Gebilde – im Hinblick auf ihre Entwicklung, im Hinblick auf ihre gegenwärtigen Strukturen aber auch im Hinblick auf die dynamische Entwicklung dieser Strukturen. Und es wird noch komplizierter, indem wir uns von der EU der 12 zu der EU der 15 und zu der gegenwärtigen EU der 25 bewegten mit der Aussicht, noch mehr Mitgliedstaaten mit an Bord zu nehmen. In der Tat sind ja bereits die einzelnen Mitgliedstaaten jeder für sich relativ komplexe und dynamische Entitäten. Die nationalen Staaten und ihre nationalen Interessen sind Gegebenheiten, denen wir nicht entrinnen, indem wir sie offiziell als nicht legitim oder nicht existent erklären. Sie kommen geradewegs wieder durch die Hintertür herein und sind dann noch gefährlicher, weil wir dann keine Mittel mehr haben, sie zu kontrollieren. Die willkürliche Auslegung der Verfassungsartikel und die Relativierung der Grundsätze wäre der erste Fehler, den es zu vermeiden gilt. Wenn wir dies nicht tun, dann kann ich nicht die Ratifizierung eines Dokuments unterstützen, welches derartig willkürliche Konstruktionen und Möglichkeiten zur Relativierung dieser Möglichkeiten zulässt, die in dem vorstehend genannten Protokoll festgeschrieben sind. Wenn ein Bürger den Eindruck hat, dass seine Interessen nicht ausreichend vertreten werden und er glaubt, dass Entscheidungen ohne seine Zustimmung an einem weit entfernten Ort von jemandem getroffen werden, den er nicht durch eine Wahl dazu autorisiert hat, dann wird er leicht den Glauben an demokratische Verfahren an sich verlieren.

Europa ist ein besonderer Ort, denn anders als in anderen Orten sind hier die Bürger und die Politiker durch sehr starke Bindungen miteinander verknüpft – durch ihre Muttersprache, ihre gemeinsame Geschichte, das Gebiet, in dem sie leben, die traditionsreiche Art der Wahl der Führung und sogar die Art, in der diese abgesetzt werden kann. Selbst wenn ein Bürger mit der nationalen Regierung unzufrieden ist, drückt seine Unzufriedenheit doch aus, dass diese Bindung vorhanden ist und als solche empfunden wird. Ein derartiges Gefühl, welches sich über einen langen Zeitraum aufgebaut hat, kann nicht leicht ausgerottet oder zumindest ignoriert werden, ohne gegen das Subsidiaritätsprinzip zu verstoßen, selbst wenn der Zweck die Schaffung eines besseren politischen, sozialen und konstitutionellen Systems sein sollte.

Deswegen betone ich unablässlich die Notwendigkeit, bei der Verlagerung von Zuständigkeiten auf supranationale Institutionen die größte Sorgfalt walten zu lassen. Ich muss erneut meiner Überzeugung Ausdruck verleihen, dass unser erstes Ziel nicht die Schaffung neuer Integrationsprojekte sein kann. Unsere primäre Sorge sollte der Nutzung der durch das Verfassungsdokument gebotenen Möglichkeiten gelten und eine Klärung ihrer Bedeutung herbeiführen, falls es im Hinblick auf ihre Auslegung unterschiedliche Meinungen gibt. Vorbehaltlich der Ratifizierung müssen wir unsere Aufmerksamkeit wieder auf den *Geist* des verabschiedeten Verfassungsdokuments richten.

Dadurch bekommen wir einen klareren Rahmen, in welchem unsere Diskussion über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine spezifischere Bedeutung erlangt. Und wiederum sage ich Vorsicht – „Subsidiarität“ ist nach meinem Verständnis nicht nur ein Instrument zur Sicherung der Effizienz im europäischen Entscheidungsfindungsprozess, es ist auch ein Instrument zur Sicherung der Legitimität. Wenn wir über eine erweiterte Integration sprechen, ohne vorher die Aspekte der Legitimität im Entscheidungsfindungsprozess geklärt zu haben, so wird dies unsere Aufgabe erheblich erschweren und kann

sogar zu der Situation führen, dass die Zukunft des gesamten Projekts der europäischen Integration gefährdet ist.

Es wäre traurig, wenn wir am Ende das verlieren würden, was wir in den vergangenen Jahren durch gegenseitige Kommunikation erreicht haben. Die Konsequenzen, die sich ergeben, wenn wir den Integrationsprozess ohne wahre Erfolgsaussichten und ohne jedwede Legitimierung, die sich aus der klaren und **aufgeklärten** Meinung der Bürger herleitet, vorantreiben, wären sehr viel schlimmer als die Konsequenzen, die sich aus dem gegenwärtigen Stand der Dinge ergeben. Wenn wir den europäischen Entscheidungsfindungsprozess vernünftig beeinflussen wollen, müssen wir zunächst ein besseres Verständnis entwickeln – und hier beziehe ich mich nicht lediglich auf die technischen Formalitäten zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs. Ich meine, wir beteiligen uns an derselben Sache – der Schaffung eines Systems von Zusammenarbeit und Freiheit, welches das Vertrauen der Menschen genießt, ein System, mit dem sich die Bürger identifizieren. Und das genau ist der Grund zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Wir können mit unseren Bürgern nur dann einen vernünftigen und sinnvollen Dialog aufrechterhalten, wenn wir selbst einen guten Einblick in das durch uns zu schaffende System bekommen. Nicht anders. Aus diesem Grund schlage ich eine Diskussion mit dem Ziel vor, die Bedeutung des neu verabschiedeten Wortlauts des Verfassungsvertrages zu klären, wo immer sich die Möglichkeiten unterschiedlicher Auslegung ergeben.

Das Thema der Zukunft unseres vereinten Europas wird noch lange nicht erschöpft sein. Wenn wir uns jedoch bestimmten Punkten zuwenden, können wir unter anderem die Diskussion über die Ratifizierung transparenter machen und unseren Bürgern für die anstehenden Referenden eine bessere Orientierung geben. Das heißt, natürlich nur, wenn uns an einer Klärung gelegen ist. Allein die Tatsache, dass einige unter uns der Abstimmung des Volkes in einem Referendum besorgt entgegensehen, spricht für die Notwendigkeit von Aufklärung. Bürger und Politiker sind durch eine Beziehung verbunden, die das

Einhalten von Versprechen verlangt. Ein verantwortungsbewusster Staatsmann wird nie unrealistische Versprechungen machen. Zu den Versprechungen jedoch, die er bereits gegeben hat, muss er auch stehen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.