

Winfried Böttcher • Johanna Krawczynski

EUROPAS ZUKUNFT: SUBSIDIARITÄT

Ein Plädoyer für eine europäische Verfassung

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Böttcher, Winfried; Krawczynski, Johanna:

Europas Zukunft Subsidiarität / Winfried Böttcher, Johanna Krawczynski.

Aachen : Shaker, 2000

(Berichte aus der Politik)

ISBN 3-8265-5937-1

Copyright Shaker Verlag 2000

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8265-5937-1

ISSN 0948-437X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 1290 • 52013 Aachen

Telefon: 02407/95 96 - 0 • Telefax: 02407/95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

01 Vorwort

Die von uns ausgewählten Holzschnitte aus der Mitte des vorigen Jahrhunderts – sie stammen von dem Künstler Alf Depser, der auf Juist lebte und arbeitete – haben in doppelter Weise etwas mit dem Thema dieses Buches zu tun.

Einerseits geht es um die altbekannte griechische Mythologie des Namens Europa. An den Gestaden Phöniziens spielte die Oceanide Europa mit ihren Schwestern, als der Göttervater Zeus sich in sie verliebte. Er verwandelte sich in einen wunderschönen weißen Stier. Als sich Europa dem wundersamen Tier näherte, wurde sie auf seinem Rücken nach Kreta entführt. Wie wild sie auch auf ihn einpeitschte, schrie und klagte, es half ihr nichts. Nachdem Zeus seine Gestalt wieder angenommen hatte, fügte sich Europa in ihr Schicksal. Sie erwiderte seine Liebkosungen und gebar ihm drei Söhne: Minos, Sarpedon und Rhadamanth. Später vermählte sich Europa mit König Asterion von Kreta. Er erzog die drei Söhne des Zeus wie seine eigenen.

Minos, der Göttersohn, gründete die erste europäische Hochkultur (vgl. Hederich [1770/1996], Sp. 1074ff.).

Andererseits verweisen die Holzschnitte auf die Gegensätze, die Europa durch Jahrhunderte im Denken und Handeln geprägt haben. Die dunkle Seite Europas hat den totalen Staat hervorgebracht, menschliches Leben nach Gutdünken für wertlos erklärt und wahllos vernichtet. Kolonialismus und Imperialismus haben unendliches Leid über die Völker dieser Erde gebracht und Menschen zu Objekten des Sklavenhandels gemacht. Jahrhundertlang haben Kriege Europa im Inneren zerrissen. Aber, es gibt noch eine zweite, helle Seite derselben europäischen Medaille.

Europa hat die Menschenrechte, die Würde und den Wert menschlicher Persönlichkeit, Freiheit, Gleichheit und Solidarität, die Prinzipien der Demokratie mit der Rechtsstaatlichkeit als Strukturprinzip zum Maßstab seines politischen Handelns gemacht. Diese europäischen Wesenszüge charakterisieren das zukünftige Europa. Die häßlichen Seiten unserer Geschichte sol-

len in Erinnerung bleiben, um eine Wiederholung solcher Ereignisse auszuschließen. Europa hat die einmalige Chance, durch Integration die Welt positiv mitzugestalten. Als unabdingbare Voraussetzung hierfür sehen wir als Gestaltungsprinzip europäischer Integration die Subsidiarität. Hiervon handelt das Buch.

Wie immer bei der Fertigstellung eines Buches bedarf es vieler „guter Geister“, damit das „Werk“ gelingt. Dafür danken wir.

Für die oft nicht leichte Besorgung der Literatur danken wir den Mitarbeiterinnen der Bibliothek des Forschungszentrum Jülich.

Bei der Umsetzung des Manuskripts in ein Typoskript hat Polina Wernecke die Hauptlast getragen. Doris Schümmer ist – nicht selten – in die Bresche gesprungen, wenn Not an der Frau war.

Jürgen Jansen – hilfsbereit wie immer – hat sorgfältig Korrektur gelesen und manche Inkonsistenz im Text aufgedeckt.

Besonderer Dank gilt Eva-Maria Jakobs, die den Schreibprozeß kritisch begleitet hat. Hierdurch wurde der Text erheblich optimiert.

Emil Popov danken wir für seine Kompetenz bei der Erstellung des endgültigen Manuskripts. Selbst bei der Bitte, nochmal und nochmal zu korrigieren, hat er nie seine freundliche Hilfsbereitschaft verloren.

Katrin Westhoff, Mitarbeiterin in der Bibliothek des Instituts für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen hat dankenswerter Weise dem Computer Ausdruck den letzten Schliff gegeben.

Dem Verlag danken wir für die schnelle Umsetzung unserer Ideen in eine ansprechende Buchform.

Aachen, im April 2000

Winfried Böttcher
Johanna Krawczynski

1 PLAN UND METHODE

Subsidiarität gilt - spätestens mit dem Vertrag von Maastricht - als Zauberformel, mit deren Hilfe sich die Probleme auf nationaler und europäischer Ebene angeblich lösen lassen. Zum Beispiel erwartete man Anfang der achtziger Jahre von ihr, gleichzeitig die Staatsbürokratie einzudämmen und die angespannte Finanzlage der Staatshaushalte zu entlasten. Es sollte sowohl die Massengesellschaft davor bewahrt werden, zu einer Großorganisation zu degenerieren, die über ein Stellwerk reglementiert wird,¹ als auch kostengünstig der bürokratische Daseinsvorsorgestaat überwunden werden.² Bezogen auf die Europäische Union sind bis heute die Erwartungen an das Subsidiaritätsprinzip nicht selten so hochgeschraubt, daß man glaubt, allein die Benutzung des Begriffs könne schon die Gemeinschaft aus der Krise herausführen.

Alfred Grosser macht auf einen weiteren Aspekt aufmerksam. Nach seiner Meinung wäre es wünschenswert, künftig den Begriff Subsidiarität etwas weniger in dem Sinne zu benutzen, daß jeder für subsidiär hält, was er von anderen zu verändern gebeten wird, und für nicht subsidiär, was er selbst anderen an Veränderung abverlangt.³

Die oben angedeuteten Schwierigkeiten, die sich aus der Subsidiarität als Zauberformel ergeben, hängen im wesentlichen mit zwei Problemkomplexen zusammen. Der erste Bereich ist eher struktureller Natur und betrifft das Verhältnis zwischen der übergeordneten Struktur und den nachfolgenden Gliedern. Der zweite Komplex ist inhaltlicher Natur. In struktureller Hinsicht scheint nicht nur ein Problem von Über- und Unterordnung mit ihren politisch-wirtschaftlichen, administrativ-organisatorischen und rechtlichen Aspekten vorzuliegen, sondern ebenso eines von politischer Brisanz, wenn es für den nachgeordneten Verband darum geht, Spielräume auszunutzen oder gar neue zu schaffen. Dem Anliegen der Subsidiarität entspricht ein föderativer Aufbau des Staates eher als ein zentralistischer. Somit haben in der Folge die nachgeordneten Verbände auch Mitwirkungsrechte auf der höheren Ebene.

Dies beinhaltet die Möglichkeit, durch Subsidiarität die Demokratie zu stabilisieren und zu stärken.

Neben dem Interesse der Regionen als lokalen und regionalen Gliederungen an der Subsidiarität ergibt sich aus der Formulierung des 3b - EGV (Maastrichter Vertrag) auch die Interpretationsmöglichkeit, daß die Europäische Union als einheitliches Gebilde nicht gewollt wird. So kann jeder der Union angehörige Nationalstaat Subsidiarität in seinem nationalen Interesse formulieren und damit die Einheit der Union sprengen. Großbritannien, aber auch Dänemark erklären mehr oder weniger unverblümt, Subsidiarität als Stärkung des Nationalstaates zu verstehen. Die anderen Mitglieder sehen dies mehr oder weniger subtil ähnlich.

Dagegen wird in dieser Arbeit Subsidiarität in doppelter Weise verstanden. Zum einen geht es um die Verfaßtheit und Ausgestaltung der Europäischen Union, zum anderen aber auch um einen politikwissenschaftlichen Schwerpunktbereich, der besonders erklärungsbedürftig und daher theoriemäßig ist.

Die theoretische Reflexion beschäftigt sich zunächst mit dem Phänomen Subsidiarität im historischen Kontext und mit den mannigfaltigen Ausprägungen struktureller und inhaltlicher Natur des Begriffs. Anschließend suchen und untersuchen wir Indikatoren, Merkmalszuschreibungen und Randbedingungen für den Begriff der Subsidiarität, um ihn als politikwissenschaftliche Kategorie operationalisierbar und als analytisches Instrument nutzbar zu machen. Die Präzision einer Kategorie trägt zur politikwissenschaftlichen Analyse im Sinne von Beschreibung und Erklärung sowie möglichst von Prognose politischer Ereignisse bei.

Der hier gewählte theoretische Ansatz wird mit Hilfe zweier Erklärungszusammenhänge differenziert. Als Arbeitshypothese stellen wir den jeweiligen Erklärungszusammenhang in ein spezifisches Umfeld von Begriffsfüllungen, deren Gegenüberstellung in der Schlußphase der Analyse über spezifische inhaltliche Aussagen allgemeine Aufschlüsse für eine Theoriebildung ermöglicht.

Der erste Erklärungszusammenhang erschließt sich durch eine Rückführung des Subsidiaritätsprinzips auf die katholische Soziallehre. Hierbei

richten sich die Inhalte des Begriffs zunächst einmal nach der Art des Bereiches, für den Subsidiarität als Prinzip jeweils reklamiert wird. Zum anderen kann der Begriff auch verschiedene philosophische Grundauffassungen reflektieren. Eingängig kommen beide Elemente zur Deckung in dem sehr allgemeinen, grundlegend und breit gefaßten Subsidiaritätsbegriff im Erklärungszusammenhang der katholischen Soziallehre.

Der zweite Erklärungszusammenhang leitet sich aus dem im politischen Willen der Europäischen Union verhafteten Subsidiaritätsprinzip ab.

Die Differenz zwischen beiden Erklärungszusammenhängen gibt insofern einen fruchtbaren theoretischen Rahmen für unsere Untersuchung ab, als das Subsidiaritätsverständnis der katholischen Soziallehre hinweist auf Personalismus, Solidarität, Gemeinwohl, von hier aus auf den Pluralismus, während das Verständnis der Europäischen Union Schlüsselbegriffe wie nationale Souveränität, Föderalismus, Regionalismus und natürlich den Maastrichter Vertrag einschließt.

In diesem Sinne gliedern wir das Buch in sieben Kapitel mit vier Unterkapiteln. Das jeweils vierte Unterkapitel - von uns Leitthema genannt - nimmt in unserem Buch insofern eine Sonderstellung ein, als wir dort die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips mit Hilfe erkenntnisleitender Fragen untersuchen. Mit den bewertenden Antworten auf die Leitfragen dokumentieren wir einerseits den jeweiligen Diskussionsstand im Sinne eines Zwischenergebnisses, andererseits bilden sie den Ausgangspunkt für die weitere Argumentation. Durch die Einbeziehung weiterführender Kritik mit Hilfe der einschlägigen Literatur gewinnen wir für die Argumentation des nächsten Kapitels zusätzliche Perspektiven.

In *Kapitel 2* schlüsseln wir den Begriff Subsidiarität auf, indem wir nach den historischen Wurzeln suchen unter Einbeziehung der etymologischen Ableitung der Wortbedeutung, des naturrechtlichen Hintergrunds und der Vorläufer des Prinzips.

Zudem beziehen wir sozioökonomische Diskussionsansätze ein und beantworten die Frage, ob die Forderung nach Subsidiarität nicht immer

dann Hochkonjunktur hat, wenn die gesellschaftlichen Verteilungskämpfe besonders virulent sind.

Mit der erkenntnisleitenden Frage suchen wir eine Antwort darauf, ob Subsidiarität zur *Selbstverwirklichung* von Individuen und/oder Gemeinschaften beiträgt und wo mögliche Defizite liegen.

Subsidiarität als Strukturprinzip, Norm und Regulativ sowie als Zuständigkeitsformel untersucht *Kapitel 3*. Diese Phänomene werden sowohl theoretisch allgemein als auch konkret als Strukturelement der Europäischen Union hinterfragt. Für die Gemeinschaft ist Subsidiarität dabei nicht nur Strukturelement, nicht allein politisches Leitbild, sondern eine gemeinschaftliche Norm, die auf die weitere Entwicklung Signalwirkung ausübt.

Das Leitthema, inwieweit Subsidiarität als *analytische Kategorie* brauchbar ist, untersuchen wir in dem Unterkapitel 3 4 unter Einbeziehung der Frage, ob und wenn ja, welche Elemente in die strukturelle Dimension von Subsidiarität eingehen.

Zentral beschäftigt uns in *Kapitel 4* die personale Dimension der Subsidiarität auch und besonders im Hinblick auf ihre europäische Ausprägung. Unsere These, daß die personale und die europäische Dimension der Subsidiarität eng verknüpft sind, belegen wir mit Entwicklungslinien von der Personalität über Individualität hin zur Identität des Menschen als eines europäischen Bürgers. Fragen, wie identitätsstiftend die Europäische Union überhaupt sein kann und ob der Nationalstaat erst absterben muß, damit sich europäische Identität herausbilden kann, werden in die Analyse einbezogen.

Die erkenntnisleitende Frage dieses Kapitels bezieht sich auf die *Menschenwürde*. Hierbei werden die Randbedingungen untersucht unter denen Subsidiarität zur Wahrung der Menschenwürde beitragen kann.

Im Mittelpunkt des *Kapitels 5* steht die Beantwortung der Frage: Wer ist gegenüber wem subsidiär in einer pluralistischen Gesellschaft? Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft sowie das Gemeinwohl spielen dabei eine wichtige Rolle. Als adäquate Ausdrucksform einer pluralistischen Gesellschaft betrachten wir den Föderalismus. Dieser ist nach unserer Auffassung das geeignete Strukturprinzip für die noch existie-

renden Nationalstaaten, aber erst recht für die zukünftige Form einer europäischen Integration. Das föderalistische Prinzip verteilt die Macht am besten im Sinne einer möglichst humanen Förderung des „Glücks der Allgemeinheit“. Dieses „Glück der Allgemeinheit“ als die unerläßliche gesellschaftspolitische und damit soziale Seite des Föderalismus untersuchen wir an dem praktischen Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion. Die interpretationsleitende Frage dieses Kapitels setzt sich mit der Kategorie *Verteilung* auseinander. Besonders wichtig sind hier die Fragen, ob das Subsidiaritätsprinzip harmonistisch angelegt ist und ob es als Maßstab für politisches Handeln taugt.

Mit Staat und Nation sowie mit dem gestaltenden Begriff der Souveränität setzt sich *Kapitel 6* auseinander. Nach der Abgrenzung von Staat und Nation erhebt sich die Frage, inwieweit der Staat heute noch als Systemidee tauglich ist, die Komplexität europäischer Wirklichkeit abzubilden. Besonders geht es um den tradierten, nach unserer Meinung aber nicht mehr tragfähigen Souveränitätsbegriff. Immer stärker wird der Spielraum nationalstaatlicher Souveränität zugunsten der internationalen Ebene eingeschränkt. Während im 19. Jahrhundert Souveränität die Beziehungen zwischen Staaten bestimmte, ist es zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Abhängigkeit, die das internationale System strukturiert. Wir gehen der Frage nach, welche Rolle in einem internationalen Abhängigkeitssystem die Souveränität noch spielt oder anders gewendet, wie tragfähig welcher Souveränitätsbegriff für das internationale System noch ist. In diesem Zusammenhang untersuchen wir den Beitrag, den Subsidiarität als demokratische Ausdrucksform der unteren Ebene zur Demokratisierung der oberen Ebene leisten kann.

Mit unseren erkenntnisleitenden Fragen zur *Demokratie* überlegen wir, ob Subsidiarität auch Demokratie verhindern kann und in wieweit eine „gebremste Souveränität“ (WB) heute zusätzliche Chancen für die Verwirklichung der Subsidiarität bietet.

Kapitel 7 knüpft unmittelbar an Kapitel 6 an, weil es sich mit der Regionalisierung und dem Regionalismus als wichtigen Entwicklungskonzepten für ein zukünftiges Europa beschäftigt. Regionalisierung und

Regionalismus werden von uns als die Fermente europäischer Politik verstanden, als neuer Regulationstypus für Dezentralisierung.

Untersuchungsgegenstände sind sowohl praktische Probleme und Möglichkeiten vor Ort als auch Durchführungskompetenzen. Neben der Stabilität und Autonomie im Spannungsfeld von überörtlichen Bindungen sowie der Subsidiarität als Prinzip der Eigenverantwortlichkeit geht es auch um den Ansatz zu einer Institutionalisierung der Dritten Ebene in der Europäischen Union. Letzteres beleuchten wir insbesondere vor dem Hintergrund einer Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen und des Beitrags, den Regionalisierung für eine konstruktive Ausprägung des Föderalismus leistet.

Identität und Selbstverwirklichung ist das Leitthema des nächsten Unterkapitels 7 4. Untersucht werden zwei Fragenkomplexe, nämlich wie ist der Regionalismus mit der Identitätsfrage verknüpft, und welche Perspektiven eröffnet dies. Hier besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Selbstbestimmung und deren Förderung durch Subsidiarität.

Im abschließenden *Kapitel 8* geht es zunächst um Vertiefungs- und Erweiterungskonzepte der Europäischen Union. Großen Wert legen wir auf die historische Chance, durch Erweiterung nach Osten einer neuen gesamteuropäischen Nachkriegsordnung ein gutes Stück näher zu kommen. Hierbei spielen demokratietheoretische Fragen eine herausragende Rolle, nämlich: Legitimation, Demokratisierung des EU-Entscheidungssystems, integrationstheoretische Überlegungen, wie Funktionalismus versus Konstitutionalismus, Träger europäischer Willensbildung u.ä. Da wir überzeugt sind, daß der europäische Einigungsprozeß ohne eine europäische Verfassung nicht oder im Schatten zunehmender Globalisierung zu langsam fortschreitet, fragen wir nach der zukünftigen Gestalt Europas nach innen und nach außen. Wir versuchen, eine Innen- und eine Außen-Finalität für ein Europa der Zukunft zu bestimmen.

Im Zentrum des Unterkapitels 8 4 steht als Leitthema das *Interesse*. Dieses Thema grenzen wir von drei Seiten ein. Wir fragen,

- wer in der EU am Prozeß einer als europäisch postulierten Interessenbildung beteiligt ist und wer die Nutznießer übergeordneter europäischer Interessen sind;
- unter welchen Randbedingungen Subsidiarität als politikwissenschaftliche analytische Kategorie brauchbar ist; und
- ob die Hoffnungen auf das Subsidiaritätsprinzip als Strukturmodell und inhaltliche Ausformung einer zukünftigen Europäischen Union gerechtfertigt sind.

Die Beantwortung dieser drei Fragen stellt auch die Quintessenz unseres Buches dar.