



IW-Policy Paper 24/20

Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Föderalismus als Orientierung für eine zukunftsfähige EU?

Prof. Dr. Michael Hüther / Dr. Markus Vogel*

Köln, 02.11.2020

*Leiter des Referats Grundsatz und Koordinierung, Europaabteilung, Hessische Staatskanzlei. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Dr. Berthold Busch, IW, danken wir für wertvolle Hinweise

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Regulativ der Kompetenzordnung und der Allokationseffizienz: Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Anspruch und Wirklichkeit	6
3 Mangelnde Orientierung im Mehrebenensystem	17
4 Suche nach Orientierung für eine bessere Balance von Verantwortlichkeiten	21
5 Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung von Subsidiarität in der Zukunftsgestaltung der EU	27
Literatur	33
Abstract	37
Anhang	38
Tabellenverzeichnis	42
Abbildungsverzeichnis	43

JEL-Klassifikation:

H10 - Structure and Scope of Government

H40 - Publicly Provided Goods

F55 - International Relations, National Security, and International Political Economy: International Institutional Arrangements

R10 - General Regional Economics

Zusammenfassung

Die Europäische Union wurde zu Beginn des neuen institutionellen Zyklus, als es mit der programmatischen Ausrichtung losgehen sollte, von der COVID-19-Pandemie ausgebremst. Das Wahlergebnis zum Europaparlament hatte die Befürchtungen, Europaskepsis würde zum Signum der kommenden Periode, nicht erfüllt. Auch die Corona-Bewährungsprobe für die Handlungsfähigkeit der Union scheint nach kurzfristiger Rückbesinnung auf die Pandemiebewältigung vor Ort, die bis zur Schließung von Grenzen führte, gut überwunden; während der zweiten Lockdown-Phase im Herbst 2020 soll jedenfalls eine Grenzschießung um jeden Preis vermieden werden. Dennoch deutet die zunehmende Differenzierung der europapolitischen Perspektiven in den Mitgliedstaaten darauf hin, dass ein Weiter so nicht tragen wird, dass die nächsten Schritte der Integration konkrete Antworten auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger enthalten müssen. Eine neue Debatte um die Zukunft der Europäischen Union ist längst in Gang gekommen, eine interinstitutionelle Konferenz zur Zukunft der EU hätte längst starten sollen und wartet nun auf ihren baldigen Auftakt. Ein in der deutschen Öffentlichkeit und Politik hochgewichteter Maßstab für die Zuständigkeitsvermutung im europäischen Mehrebenensystem ist das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Der Blick in die juristische und die ökonomische Debatte zum Subsidiaritätsprinzip als Regulativ für die Kompetenzordnung und die Allokationseffizienz bleibt einigermaßen unbefriedigend, und auch der dilatorische Blick auf die föderalen Elemente der EU hilft zunächst nicht weiter. In diesem Mehrebenensystem kollidieren historisch divergierende, systematisch inkonsistente und qualitativ unterschiedliche Bedürfnisse, die in einen Ausgleich zu bringen sind. Daraus ergibt sich ein Werben für eine „aktive Subsidiarität“ und eine „Subsidiaritätsroutine“, um das Miteinander im heterogenen EU-Mehrebenensystem mit differenzierten nationalen staatlichen Ordnungen sowie unterschiedlichen territorialen Bezügen dynamisch zu gestalten. Damit kann es gelingen, immer wieder einen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger – Akzeptanz –, der EU-Institutionen – Effizienz – sowie der verschiedenen Entscheidungs- und Gestaltungsebenen – Daseinsberechtigung – zu finden. Vor allem aber: Subsidiarität beginnt zuhause, d.h. sie kann in EU nur stark gemacht werden, wenn sie in den Mitgliedsstaaten nicht erodiert. Hier liegt eine bislang häufig übersehene Herausforderung.

1 Einleitung

Stand die Europäische Union zu Jahresbeginn am Anfang eines neuen institutionellen Zyklus und vor den Fragen der programmatischen Ausrichtung, so ist jetzt die europaweite Bewältigung der COVID-19-Pandemie zum beinahe alles überlagernden Thema geworden und hat über die Krisenpolitik hinaus mit dem Wiederaufbaufonds *Next Generation EU* grundsätzlich neue Wege europäischer Kooperation (Investitionen und Strukturwandel) und deren Finanzierung (Gemeinschaftsanleihen) eröffnet, die einer systematischen Erörterung harren. Nachdem die Spitzenämter – die Präsidenten von Kommission, Europäischem Rat, Europäischem Parlament und Europäischer Zentralbank – neu besetzt sind und die Kommission handlungsfähig ist, sollten Inhalte und Programmatik wieder in den Mittelpunkt rücken. Unvermindert hoch ist der Druck, sich endlich den drängenden Zukunftsthemen – insbesondere Sicherheit und Migration, Digitalisierung und Innovation, Rechtsstaatlichkeit sowie Klimawandel – zuzuwenden. Das Jahr 2019 mit den Wahlen zum Europaparlament als Schicksalsjahr zu stilisieren, mag übertrieben gewesen sein, aber die Frage nach einem Neubeginn oder – besser – einer Neuorientierung, vor allem in thematischer Hinsicht, drängt sich weiterhin unvermittelt auf (Hatje/Schwarze, 2019). Besondere Erwartungen an zukunftsweisende Impulse wurden an die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch die Bundesrepublik Deutschland für das zweite Halbjahr 2020 gesetzt.

Das Wahlergebnis zum Europaparlament hat die Befürchtungen, Europaskepsis würde zum Signum der kommenden Periode, nicht bestätigt. Die Wahlbeteiligung lag europaweit so hoch wie zuletzt vor zwanzig Jahren, europafeindliche Kräfte haben keinen großen Zustrom an Wählerstimmen erfahren, die politische Mitte ist stark, wenngleich ausdifferenzierter. Das erschwert zwar grundsätzlich die Kompromissfindung im Parlament, doch ist dies ohnehin stärker in seiner Arbeit dadurch geprägt, dass sich themen- und sachorientiert Koalitionen zusammenfinden (Institut für Weltwirtschaft, 2019)¹. Die Zustimmung in der Bevölkerung zur europäischen Integration hat wieder deutlich zugenommen, und zwar europaweit auf den höchsten Stand seit dem Jahr 2010 (Eurobarometer Nr. 91.1, 2019); es fühlen sich 71 Prozent der Menschen als Bürger der Europäischen Union (Eurobarometer Nr. 90, 2019a). Dennoch deutet die zunehmende Differenzierung der europapolitischen Perspektiven in den Mitgliedstaaten darauf hin, dass ein Weiter so nicht tragen wird, dass die nächsten Schritte der Integration konkrete Antworten auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger enthalten müssen. Auch die unterschiedlichen Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten in der Pandemie werfen Fragen der gemeinsamen Perspektive auf. Dafür war es außerordentlich bedeutsam, dass nach anfänglicher Renationalisierung mit dem 540 Mrd. Euro umfassenden Stützungsprogramm im April 2020 und dem Wiederaufbaufonds *Next Generation EU* starke, zukunftsorientierte Schritte gelungen sind.

Fragt man grundsätzlich nach der Akzeptanz – oder auch nach der Legitimation – der europäischen Integration, genauer: der Europäischen Union, dann dreht sich die Debatte schnell entweder um die Frage nach der demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger (und damit der daraus folgenden Legitimation), oder sie kritisiert die Auswahl der von der EU politisch zu gestaltenden Themenfelder, indem die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen

¹ Das neue Parlament dürfte beispielsweise leicht protektionistischer sein als das bisherige.

Vorgehens hinterfragt wird. Hinzu gesellt sich der ökonomische Befund, dass ein zentrales Versprechen der Integration – die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung zum höheren Niveau – seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 nicht mehr wie früher trägt (Hüther, 2019, 1-31). Daraus ergeben sich Spannungen, zumal dann, wenn sich dahinter langwirkende Divergenzen (wie mit dem Mezzogiorno in Italien) verbergen und die Verantwortung für die Regionalentwicklung trotz umfangreicher Verteilung von EU-Mitteln nach Brüssel delegiert wird.

Mit dem Einzug der COVID-19-Pandemie im ersten Quartal 2020 traten zunächst viele anstehende Vorhaben zurück. Zeitpläne für die europapolitische Agenda mussten auf allen Ebenen komplett umgeworfen werden. Die Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten wurden maximal herausgefordert, die Wirtschaft in die schwerste Krise seit Bestehen der europäischen Integration gestürzt. Ein neuer Mehrjähriger Finanzrahmen mit einer Mittelausstattung vom 1,8 Billionen Euro für die Jahre 2021 – 2027, davon 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbaufonds *Next Generation EU*, sollen die stabile Grundlage für die Gestaltung eines nach der Krise umso zukunftsfesteren Europas sein.

Dabei war eine neue Debatte um die Zukunft der Europäischen Union längst in Gang gekommen. Diese sollte im neuen institutionellen Zyklus eine noch größere Aufwertung erfahren. Eine interinstitutionelle Konferenz zur Zukunft der EU soll unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger für die Dauer von zwei Jahren daran arbeiten. Coronabedingt hatte der für den 9. Mai 2020 (Europatag) geplante Startschuss in Dubrovnik abgesagt werden müssen. Auch die deutsche Ratspräsidentschaft hat noch keinen endgültigen Plan für den Auftakt vorgelegt; selbst über die interinstitutionelle Vereinbarung gibt es noch keinen konsentierten Text.

Zunächst war es die EU-Kommission, die mit dem „Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“ am 1. März 2017 einen systematischen Aufschlag gemacht hatte (Europäische Kommission, 2017). Dann formulierte der französische Präsident Macron seine dezidiert proeuropäische Position in zwei an die europäische Öffentlichkeit gerichteten Stellungnahmen (Sorbonne-Rede am 24.09.2017, Wahlauftritt in verschiedenen europäischen Zeitungen am 05.03.2019, Europäische Kommission, 2015)²; diese enthalten mitunter weitgehende Vorschläge, denen es indes an Systematik und innerer Kohärenz mangelt. Vor allem aber wird nicht in den Blick genommen, ob und wie die Verfasstheit der EU – mit allen Komplexitäten und Konfliktpotenzialen – ihr Funktionieren und damit verbunden die Akzeptanz durch die Bürger beeinflusst. Es spielen neben der Frage der demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sowie der übergeordneten gemeinsamen Herausforderungen auch die Struktur und Mitwirkungsgrade auf den verschiedenen Ebenen respektive deren Beeinträchtigung durch Brüssel eine Rolle für die Akzeptanz der EU.

Tatsächlich kommt den unterhalb der Nationalregierungen liegenden Ebenen in den Mitgliedstaaten eine bedeutsame Rolle zu. Wie kann es ansonsten sein, dass das Parlament der belgischen Region Wallonie das zwischen der EU und Kanada ausgehandelte Freihandelsabkommen CETA vorerst verhinderte? Und welche Rolle spielt die Europäische Union, wenn regionale Un-

² Zudem gab es verschiedene Berichte, die auf die Vollendung der Währungsunion zielen.

tergliederungen in ihren Mitgliedstaaten auf Unabhängigkeit von den nationalstaatlichen Strukturen pochen oder die Sezession fordern (etwa in Katalonien oder Schottland)? Solche Fragen zeigen, dass es sinnvoll ist, einen näheren Blick auf das europäische Mehrebenensystem zu richten, vor allem mit dem Fokus auf dessen Relevanz für die Akzeptanz des durch die Europäischen Union vorangetriebenen europäischen Integrationsprozesses.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Feststellung, dass in der europäischen Integration zunächst und grundsätzlich die teilnehmenden Nationalstaaten ohne Beachtung ihrer Binnenverfassung und ihres strukturellen Aufbaus als gleichgestaltete Monolithen betrachtet werden. Aus Sicht der Union ist die innerstaatliche Frage der Zuständigkeiten eine, welche die Verpflichtungen des Mitgliedstaats gegenüber der Union unberührt lässt (vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV). Tatsächlich aber rufen die verfassungsrechtlich unterschiedlich definierten Strukturen zusätzliche Probleme für die Legitimation zentraler Akteure hervor. Gleiches gilt für die Frage der Aufgabenallokation, verbunden mit der Frage der Finanzierung und der Steuerzahllastverteilung. Art. 4 Abs. 2 EUV stellt auch klar, dass die vertikale Gewaltenteilung und innerstaatliche (Ebenen-)Untergliederung vom Unionsrecht zu achten ist (Schill/Krenn, 2019). Dies ist für den Schutz unterstaatlicher Einheiten bedeutsam in Zeiten, in denen diese vielfältig von unionsrechtlichen Aktivitäten betroffen sind. Ein in der deutschen Öffentlichkeit und Politik hochgewichtetes Prinzip für die Zuständigkeitsvermutung auf den Gebieten der geteilten Kompetenz gem. Art. 4 AEUV im europäischen Mehrebenensystem ist das *Subsidiaritätsprinzip*.

2 Regulativ der Kompetenzordnung und der Allokationseffizienz: Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Subsidiaritätsprinzip hat in der deutschen Diskussion eine besondere Bedeutung. Aus der katholischen Soziallehre und dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts stammend hat es seine Wirkung vor allem als Orientierung für die Verantwortungsteilung zwischen Selbstverantwortung und subsidiärer kollektiver Unterstützung entfaltet. Nach dem Prinzip soll eine (staatliche) Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. der kleineren Einheit wahrgenommen werden; zentrale Begriffe sind Selbsthilfe und Selbstorganisation, notwendiger staatlicher Schutz sowie familiäre und genossenschaftliche Solidarität. Gleichermaßen ist es juristisch auf das Verhältnis der föderalen Ebenen beziehbar und hat von dort seinen Weg in die europäischen Verträge gefunden; zunächst in der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 für den Bereich der Umweltpolitik, dann mit dem Maastrichter Vertrag 1992 als generelle Norm für die Europäische Union. Mit dem Lissaboner Vertrag 2009 wurde den nationalen Parlamenten zugewiesen, über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu wachen, ihnen somit eine Präventivkontrolle mittels Subsidiaritätsrüge sowie die Subsidiaritätsklage für eine nachträgliche Klarstellung durch den Europäischen Gerichtshof eröffnet (Lissabon Vertrag, 2009).

Über den sozialpolitischen Diskurs und die Debatte über die Verantwortung im föderalen System ist der Grundsatz der Subsidiarität schließlich in die ökonomische Diskussion gelangt, auch als Ordnungsidee für die soziale Marktwirtschaft. Theoretisch referenziert dieser Grundsatz auf

die räumlichen Allokationswirkungen unterschiedlicher Güterkategorien, um Verzerrungen durch Überlagerungen, Interdependenzen, Haftungsunklarheiten zu vermeiden und einen angemessenen Konnex zu den Finanzierungsentscheidungen sicherzustellen. Ein Spezialfall ist dabei die Nutzung der Allmende. Hinzu kommt, dass in der ökonomischen Analyse bei gegebenen Gebietskörperschaften mit definierter Allokation von Ressourcen und Aufgaben die Mobilität des Faktors Kapital und des Faktors Arbeit entsprechende Fehlsteuerungen korrigieren oder Anpassungen begründen können.

1. Die juristische Perspektive auf das Subsidiaritätsprinzip

Vom juristischen Standpunkt her fungiert das Subsidiaritätsprinzip als Regulativ zur Kompetenzordnung, und zwar als verbindliches Rechtsprinzip des Unionsrechts (Bickenbach, 2013). Die Kompetenzordnung beschränkt die Zuständigkeiten der Europäischen Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach die Europäische Union nur in den Bereichen legislativ tätig werden darf, die ihr durch die Verträge ausdrücklich zugewiesen sind (Verbandskompetenz) und nur durch die dort ausdrücklich genannten Organe (Organkompetenz). Erst bei Vorliegen einer Ermächtigung zu legislativen Maßnahmen kommt das in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip ins Spiel und ist dann stets zwingend heranzuziehen. Auch wenn selbst auf der Ebene der an Legislativprozessen beteiligten europapolitischen Akteure die Debatten häufig diffus oder gar konfus verlaufen, so ist der normative Regelungsgehalt des Art. 5 Abs. 3 EUV eindeutig: Das Subsidiaritätsprinzip verleiht der Europäischen Union keine Kompetenzen, sondern schränkt im Wege einer normativen Vorgabe auf Grundlage der begrenzten Einzelermächtigung vorhandene Kompetenzen ein.

Man spricht hier von der *Kompetenzausübungsschranke*, die den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen garantiert (Merten, 2000) und in jedem Fall der geteilten Zuständigkeit heranzuziehen ist, und zwar von allen an der Rechtsetzung beteiligten Akteuren. Das Subsidiaritätsprinzip betrifft somit für das Tätigwerden der Union die Frage des „Ob“: Ein solches ist nur zulässig, wenn erstens die Mitgliedstaaten das Ziel weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene ausreichend verwirklichen können und zweitens die geplante Maßnahme besser auf Unionsebene erreicht werden kann. Auch die Interpretation, nach der das Subsidiaritätsprinzip primär das Ziel haben soll, auf EU-Ebene gemeinsame Maßnahmen so effektiv wie möglich herbeizuführen, ändert nichts an der normativen Vorgabe. Die Prämisse der Wahrung der Subsidiarität gehört zu den fundamentalen Grundlagen der EU: Im Mehrebenensystem ist es Aufgabe aller Ebenen, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten.

Die dahinterstehende Idee verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele. Das Regulativ der Subsidiarität soll Mitgliedstaaten und Regionen zum einen den nötigen Spielraum einräumen, auf lokale und regionale Unterschiede im Interesse der Bürger einzugehen. Zum andern befähigt sie die Europäische Union, den aktuellen globalen Herausforderungen adäquat zu begegnen, weil und wenn diese es besser kann (europäischer Mehrwert). Die Präambel des EU-Vertrags betont darüber

hinaus besonders den Zusammenhang zwischen Subsidiaritätsprinzip und Bürgernähe (Europäische Union, 2012)³. Mit der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag von Maastricht sollte seinerzeit einer um sich greifenden Europa-Verdrossenheit, Bürokratiekritik und Zentralismus-Phobie begegnet werden (Merten, 2000, 13).

Das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 Abs. 3 EUV unterscheidet in der Frage, wer für die Ausübung einer Kompetenz zuständig ist, lediglich zwischen der Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsebene. Dass aber „die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Mitgliedstaaten betreffen, sondern auch deren Gebietskörperschaften, soweit diese nach nationalem Verfassungsrecht eigene gesetzgeberische Befugnisse besitzen“, hat die – vom Amsterdamer Gipfel zur Kenntnis genommene – „Erklärung Deutschlands, Österreichs und Belgiens zur Subsidiarität“ deutlich zum Ausdruck gebracht (Brüsseler Erklärung, 2017).

Soweit die Konzeption, die über die europäischen Verträge normativ verankert wurde. Doch wie gestaltet sich die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Akteure der Rechtsetzung in der Praxis? Hier treten unterschiedliche Subsidiaritätsbegriffe und unterschiedliche Perspektiven der an der Rechtsetzung beteiligten Akteure auf jenes verbindliche Rechtsprinzip des Unionsrechts auf, die letztlich in Debatten münden, die zur Politikfrage werden.

Die *EU-Kommission* als Motor der Integration, die in der Regel die Initiative für die legislativen Vorschläge ergreift, ist zu Beginn der Rechtsetzungstätigkeit bereits auf das Subsidiaritätsprinzip verpflichtet und sollte demnach nur in dessen Grenzen tätig werden. Es ist somit Aufgabe der Kommission, in jedem Fall überprüfbar darzulegen, dass nicht nur eine, sondern tatsächlich beide im Art. 5 Abs. 3 EUV genannten Voraussetzungen zweifelsfrei vorliegen. Naturgemäß ziehen alle Wächter des Subsidiaritätsprinzips immer wieder die richtige Beachtung durch die Kommission in Zweifel. Diese ihrerseits geht ihrem Selbstverständnis als Hüterin der Verträge entsprechend von einer ordnungs- und sachgemäßen Anwendung aus. Aus Sicht der Kommission hat die Frage der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eine politische Dimension, was sich auch kaum in Abrede stellen lässt⁴.

Nachdem sich die EU-Kommission lange Zeit nicht weiter um explizite Hinweise auf die erfolgte Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bemüht hatte, sondern eher nur lapidar auf den „europäischen Mehrwert“ der legislativen Maßnahmen hinwies, folgte im Rahmen der Initiativen zur „Better Regulation“ der Barroso-Kommission ein Umdenken: Fortan fügte die EU-Kommission jedem Richtlinien- und Verordnungsvorschlag im Rahmen des „impact assessment“ den Hinweis auf die erfolgte Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hinzu, wobei die Begründung in puncto Ausführlichkeit und Plausibilität in der Praxis durchaus variierte.

³ Darin heißt es: „entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“.

⁴ Das sieht auch der Bundesrat so, vgl. Stellungnahme vom 15.2.2019 (BR-Drs. 554/19)

Weil aber der Streit um das Subsidiaritätsthema weiterhin nicht befriedet werden konnte, vor allem aber auch um das Image der EU als ausuferndes Bürokratiemonster abzustreifen, unternahm die Kommission unter Jean-Claude Juncker in den letzten Zügen ihrer Amtszeit noch weitere Schritte: Infolge der Ankündigung des Kommissionspräsidenten in der Rede zur Lage der Union im September 2017 (Europäische Kommission, 2017a)⁵ gab sie den Startschuss für eine *Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „weniger, aber effizienteres Handeln“* (Europäische Kommission), die Empfehlungen zur besseren Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorlegen und vorschlagen sollte, in welchen Bereichen Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten zurückübertragen oder endgültig zurückgegeben und wie die regionalen sowie lokalen Gebietskörperschaften besser in die Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik einbezogen werden können.

Die Task Force sollte interinstitutionell konzipiert sein und einen „offenen und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft führen“ sowie zu diesem Zweck Konsultationen und Anhörungen organisieren und Sachverständige hinzuziehen. Dem Gremium gehörten neben der EU-Kommission drei Mitglieder des Ausschusses der Regionen und drei Mitglieder der nationalen Parlamente – jeweils ad personam benannt – an⁶. Das ebenfalls für die Beteiligung mit drei Abgeordneten vorgesehene Europäische Parlament sagte seine Mitwirkung unter Hinweis auf sein eigenes institutionelles Selbstverständnis ab.

In ihrem Abschlussbericht (Europäische Kommission, 2018) empfiehlt die Task Force der Kommission, die Erfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihrer Netzwerke bei der Überwachung und Bewertung der EU-Rechtsvorschriften in vollem Umfang zu berücksichtigen. Es bedürfe mehr „aktiver Subsidiarität“, die den lokalen und regionalen Parlamenten eine stärkere Stimme verleiht und die Übernahme von Verantwortung für das Handeln der EU fördert. Außerdem solle der Ausschuss der Regionen ein Pilotprojekt für ein neues Netzwerk regionaler Stützpunkte durchführen, um die Standpunkte und konkreten Informationen zur Durchführung der EU-Rechtsvorschriften systematisch zu sammeln und zu kanalisieren. Teilnehmen an der Pilotmaßnahme werden nunmehr 36 Regionen (Europäischer Ausschuss der Regionen)⁷. Fachpolitikbereiche, für die eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der EU auf die Mitgliedstaaten angezeigt wäre, wurden nicht identifiziert, sodass hierzu keine weitergehenden Vorschläge ausgearbeitet wurden.

⁵ State of the Union Speech vom 13.7.2017: *Diese Kommission hat versucht, in großen Dingen Größe zu zeigen und sich – und das hat sie getan – in kleinen Dingen zurückzuhalten. Um die begonnene Arbeit sinnvoll zu Ende zu führen, setzen wir eine Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ein, die sich sämtliche Politikbereiche ausgiebig und kritisch anschaut, um sicherzugehen, dass wir nur dort tätig werden, wo die EU einen Mehrwert bringt,* 15.10.2019

⁶ Mitglieder: Ausschusses der Regionen: Präsident Karl-Heinz Lambertz (Belgien), Michael Schneider (Deutschland), François Decoster (Frankreich); nationalen Parlamente: Toomas Vitsut (Estland), Kristian Vigenin (Bulgarien), Reinhold Lopatka (Österreich)

⁷ Aus Deutschland die Länder Brandenburg und Nordrheinwestfalen sowie über die vom teilnehmenden österreichischen Bundesland Vorarlberg geleitete Projektgruppe Internationale Bodenseekonferenz auch Bayern und Baden-Württemberg.

Die letzte EU-Kommission bezeichnete weiterhin Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als Kernelemente ihrer Agenda für besser Rechtsetzung und sah nach Entgegennahme des Abschlussberichts Bedarf für weitere Arbeiten der Task Force: deren Empfehlungen sollten nicht am Ende, sondern am Anfang des Diskussionsprozesses stehen (Europäische Kommission, 2018a). In ihrer Antritts- bzw. Bewerbungsrede „Eine Union, die mehr erreichen will“ hat die neu gewählte Kommissionspräsidentin von der Leyen das Thema indes nicht angesprochen.

Die Staats- und Regierungschefs befassten sich auf dem *Europäischen Rat* vom 18./19. Juni 2016 insofern mit der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, als dass für den Fall des positiven Ausgangs des Brexit-Referendums zusätzlich zum bestehenden Subsidiaritätskontrollsystem die Möglichkeit der „roten Karte“, mit der die nationalen Parlamente bei Erreichen eines Quorums von 55% der EU die weitere Verfolgung eines Vorschlages untersagen könnten, eingeführt werden sollte. Dieser Vorschlag wurde nach dem 23. Juni 2016 aber nicht mehr weiterverfolgt.

Im *Rat* hat das Thema Subsidiarität über lange Zeit keine größere Rolle gespielt, bis Österreich die Befassung damit zu einem Schwerpunktthema der Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2018 gemacht hat. Doch schon die Abschlusserklärung zu einer dazu abgehaltenen Konferenz in Bregenz (Abschlusserklärung Bregenz, 2018) bezeugt, dass auch dort keine greifbaren Lösungen für die Zukunft erarbeitet wurden. In der Strategischen Agenda, die die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 20. Juni 2019 beschlossen haben, heißt es: „*Unsere Institutionen müssen sich auf das wirklich Wichtige konzentrieren. Die EU muss in großen Fragen groß und in kleinen Fragen klein sein, wie es den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entspricht*“ (Europäischer Rat, 2019). Im Ergebnis entspricht dieses Bekenntnis den Verlautbarungen der EU-Kommission.

Sonst ist es im Kreis der EU-Institutionen naturgemäß vor allem der *Ausschuss der Regionen*, der sich intensiv mit dem Thema Subsidiarität befasst, indem mehrere große Konferenzen⁸ organisiert und ein Subsidiaritätsnetzwerk (Ausschuss der Regionen, 2012) errichtet wurden. Vom Recht der Erhebung einer Subsidiaritätsklage nach Art. 12 b EUV i.V.m. Art. 6 des Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, also dem Ersuchen vor dem Europäischen Gerichtshof, einen Rechtsakt aufgrund Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 3 EUV ex post für nichtig zu erklären, hat aber auch dieses vor 25 Jahren mit dem Vertrag von Maastricht für die Partizipation der Regionen und Kommunen eingerichtete sog. Hilfsorgan bis dato keinen Gebrauch gemacht, wie zuletzt auch im Rahmen des Jubiläums betont wurde (Lambertz, 2019).

Dasselbe gilt für die ebenfalls aufgrund des Vertrags von Lissabon subsidiaritätskontrollberechtigten *nationalen Parlamente*. Deren wichtigste Option in diesem Kontext ist die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge mitsamt begründeter Stellungnahme. Sie haben damit ein formales Recht, im europäischen Gesetzgebungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt zu rügen, wenn die EU eine Materie regeln will, die nach Auffassung von nationalen Parlamenten ausreichend auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden kann. Letztlich kann damit der Rechtsetzungsvorschlag aber

⁸ Acht Subsidiaritätskonferenzen seit 2004, zuletzt Dezember 2017 in Wien.

lediglich an das Initiativorgan Kommission zurückverwiesen werden. Um das hierfür erforderliche Quorum von einem Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen binnen einer Achtwochenfrist zu erreichen, sind umfangreiche Abstimmungen und Koordinierungen – etwa über die Internetplattform IPEX (The platform for EU Interparliamentary Exchange) – erforderlich. Zwar mangelt es nicht an Subsidiaritätsrügen⁹, doch wurde das Quorum erst in drei Fällen¹⁰ überschritten – hier zuletzt aufgrund von Abstimmungen auf Ebene der COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union). Da aber auch hier die Kommission die Vorschläge im Ergebnis nicht aufgrund der Rügen zurückgenommen, sondern über den sog. politischen Dialog reagiert hat, kann nicht wirklich von einem Treffer für die nationalen Parlamente als Subsidiaritätswächter gesprochen werden.

Die Handhabung der Subsidiaritätsrüge in der Praxis ist klar gekennzeichnet durch unterschiedliche Rechtsauffassungen sowie unterschiedliche politische Präferenzen – auch der Rügeberechtigten. Kompliziert wird die Situation dadurch, dass unter den nationalen Parlamenten auch keine einheitliche Auffassung darüber herrscht, wie weit die Subsidiaritätsrüge gehen kann: Ist diese streng juristisch auf die Rüge eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beschränkt, oder umfasst sie auch Verstöße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie gegen das Prinzip begrenzter Einzelermächtigung (sog. weiter, politischer Subsidiaritätsbegriff)¹¹? Jedenfalls bleibt das Thema Subsidiarität Dauerbrenner in der europapolitischen Befassung der nationalen Parlamente, insbesondere beim Bundesrat (Europäische Kommission, 2018).

Der *Europäische Gerichtshof* hat sich zwar mehrfach mit dem Subsidiaritätsprinzip befasst¹², doch gab es bis dato keinen einzigen Anwendungsfall der Subsidiaritätsklage. Auch den Begriff der Subsidiarität hat das Gericht nur in Ansätzen konkretisiert. Das Fehlen klarer Trennungslinien für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wird weiterhin verschiedene Auslegungen dieses Grundsatzes zur Folge haben. Letztlich hat der EuGH nicht vermocht, die Anwendung des Prinzips einer wirksamen Kontrolle zu unterwerfen.

Weder durch die normative Verankerung des Subsidiaritätsprinzips noch durch die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Instrumente zur Subsidiaritätskontrolle gelang es bisher, Klarheit in die stets diffus geführten, von unterschiedlichen Erfahrungen und Erwartungen geprägten Debatten zu bringen und wirklich plausible sowie weitgehend akzeptierte Ergebnisse hervorzubringen. Es mangelt nicht an Diskussionen und Bekenntnissen unter den politischen Akteuren, doch zu einer landläufigen Akzeptanz hat es das Prinzip nicht geschafft. Die Enttäuschung über die Wirkung der Subsidiaritätskontrolle führte in diesem Kontext recht bald zu den Topoi

⁹ Bis dato: 439 Rügen; davon 14 vom Bundesrat und 11 durch vom Deutschen Bundestag.

¹⁰ Bzgl. der Vorhaben „Monti II“ COM(2013)130, „Europäische Staatsanwaltschaft“ COM (2013)534 und „Entsende-richtlinie“ COM(206)128.

¹¹ Der Bundesrat wendet für die Prüfung eine Handreichung (vom 21.1.2013) an, die aber auch Spielraum für unterschiedlich weite Auslegungen vorsieht. Nach Ansicht der Mehrheit der Länder (vornehmlich B-Länder) ist eine tragfähige Kompetenzgrundlage als notwendige Vorfrage Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung; einige A-Länder wollen das Fehlen jeglicher Kompetenz im Rahmen des politischen Dialogs und damit außerhalb des Frühwarnsystems verorten.

¹² Z.B. zur Begründungspflicht in den Urteilen vom 12. November 1996 (Rs. C-84/94, Slg. I-5755) und 13. Mai 1997 (Rs. C-233/94, Slg. I-2405)

„stumpfes Schwert“ und „zahnloser Tiger“. Kurzum: Die erhoffte Steuerungswirkung ist ausgeblieben; die Erwartung, die sich mit der Einführung des Prinzips in den Europäischen Verträgen verband, ist nicht eingetreten.

Solange Zweifel an der Einhaltung der rechtlichen Subsidiaritätsgrundsätze immer zu einer politisch zu klärenden Angelegenheit werden, steht keine Änderung in Aussicht. Weitere Task Force-Arbeiten werden womöglich – wie durch das Bohren dünner Bretter – die Sensibilitäten erhöhen, der „Dauerzankapfel“ dürfte aber bleiben. Solange die Diskussion um den „europäischen Mehrwert“ rankt, wird ein für ein bestimmtes Portfolio zuständiger Kommissar mit seinem Mitarbeiterstab sehr häufig einen anderen Blickwinkel einnehmen als eine Region oder Kommune mit ihrer Erfahrung von Regelung von Ort. Anders gewendet: Es bedarf einer intensiven Klärung des Subsidiaritätsprinzips in den Mitgliedsstaaten der Union, um eine konsistente und spezifizierte Regelung für die EU zu erarbeiten. Dabei können jene Mitglieder mit dezidiert föderaler Tradition aufgrund der besonderen Erfahrungen mit Kompetenzabgrenzungen zwischen Gebietskörperschaften eine besondere Funktion erfüllen.

2. Die ökonomische Perspektive auf das Subsidiaritätsprinzip

In der ökonomischen Debatte hat das Subsidiaritätsprinzip eher eine randständige Bedeutung. Das hängt zum einen damit zusammen, dass es aus der katholischen Soziallehre kommend nur eine sehr allgemeine Orientierung für die Ausgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Instrumente und Systeme liefert (Lampert, 1981, 60-67). Zum anderen ist der regionalökonomische Diskurs, der die unterschiedliche Verantwortung von Gebietskörperschaften über das Subsidiaritätsprinzip adressiert, weniger auf die vertikale Perspektive gerichtet. Als Gestaltungsprinzip hat der Subsidiaritätsgedanke deshalb kaum praktische Kraft erlangen können und in Detailfragen der Anwendung viel an zusätzlicher Einordnung sowie Erörterung verlangt. So war im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) bereits 1982 die Rede vom „häufig überinterpretierte[n], in seiner Leistungsfähigkeit für die Entwicklung politischer Konzeptionen überschätzte[n] Subsidiaritätsprinzip“ (S. 73).

Grundsätzlicher hat das Subsidiaritätsprinzip in der allgemeinen Wirtschaftspolitik einen Niederschlag gefunden (Blum, 1982), sofern es um die Gestaltung der Wirtschaftsordnung geht. Infolge des Subsidiaritätsgedankens erlangt die Ordnungspolitik Priorität gegenüber anderen Politikansätzen. „Auf jeden Fall ist die Wettbewerbsordnung die einzige Ordnung, in der das Subsidiaritätsprinzip voll zur Geltung kommen kann“, so Walter Eucken in einem Kapitel über die Kirchen als „ordnende Potenzen“ zur Verwirklichung der Wettbewerbsordnung (Eucken, 2004). Eucken weist darauf hin, dass nur der faire, geordnete Wettbewerb so weit führt, dass jene autonomen Kräfte, die dezentral in der Volkswirtschaft wirken, in ihren Möglichkeiten und Grenzen angemessen justiert sowie berücksichtigt sind und sich dementsprechend entfalten können. Anders gewendet: Effektiver Wettbewerb durch funktionierenden Preismechanismus führe dazu, dass dem Subsidiaritätsprinzip insoweit Rechnung getragen werde, als alle Einheiten auf ihre Kompetenz und Handlungsräume angemessen reduziert und bezogen würden. Man kann das Subsidiaritätsprinzip dann als Koordinierung durch Wettbewerb deuten, denn es definiert über den Zuschnitt der einzelnen Einheiten zugleich deren Miteinander, in welchem Verantwortungsbereiche eindeutig zugewiesen werden.

In diesem allgemeinen Sinne findet sich der Subsidiaritätsgedanke bei der Frage, in welchen Rollen sich unterschiedlich entwickelte Volkswirtschaften zueinander befinden, wenn es um den Ausgleich divergierender Entwicklungsniveaus geht. Auch hier wird aus einer ordnungspolitischen Perspektive geraten, gemäß dem Prinzip der Subsidiarität in der Entwicklungspolitik den Zustrom von Direktinvestitionen in die schwächeren Länder zu fördern und die Märkte in den entwickelten Ländern offen zu halten; jedenfalls bedürfe es dem Prinzip gemäß keines Transfers von Standards und Regeln aus den entwickelten in die zu entwickelnden Staaten („es empfiehlt sich, die Probleme vor Ort zu lösen“) (Giersch, 2006). Auch in dieser Sichtweise wird der Wettbewerb als Instrument angemessen subsidiär verorteter Potentialentwicklung und -verteilung gesehen. Dies steht grundsätzlich im Widerspruch zu der Idee eines Integrationsraumes, solange die beteiligten Gesellschaften jedenfalls sehr unterschiedliche Entwicklungsniveaus (Pro-Kopf-Einkommen) aufweisen. Ist dies, wie bis zur Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaften weitgehend der Fall, gegeben, dann reduziert sich der integrationspolitische Auftrag auf die Definition von Mindeststandards, die einen fairen Wettbewerb sichern sollen.

Diese Überlegungen sind allerdings weit entfernt von der Idee, über das Subsidiaritätsprinzip eine Kompetenzordnung zwischen Gebietskörperschaften innerhalb einer – historisch gegebenen oder theoretisch zu definierenden – föderalen Struktur mit mehreren Ebenen konkret zu gestalten. Zu allgemein bleibt dafür das Verständnis der Subsidiarität: „Danach soll die jeweils niedrigste Ebene alle Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen wahrnehmen, solange sie dazu organisatorisch materiell in der Lage ist und solange ihre Entscheidungen nicht die Kompetenzen anderer gleichrangiger Hierarchieebenen tangieren, sodass ein Interessenausgleich auf einer höheren Ebene gefunden werden muss“ (Klump, 2006). Diese Definition lässt folgende Aspekte herausfiltern, die ergänzend weitere Gestaltungsorientierungen eröffnen und funktionale Zusammenhänge zwischen diesen deutlich machen:

- Die Blickrichtung der Subsidiarität ist *bottom-up*. Die Staatstätigkeit beginnt demnach unten, in den kommunalen Bedingungen für das alltägliche Leben. Von dort lässt sich ableiten, was nicht mehr in der Kommune zu leisten sowie bereitzustellen ist und deshalb auf der nächst-höheren Ebene zu verantworten oder zu koordinieren ist.

Die *bottom-up*-Sichtweise der Subsidiarität kann nur funktionieren, wenn im Sinne der *Konsistenz im Staatsaufbau* auf der jeweiligen Ebene alle relevanten Kompetenzen (Aufgaben- und Ausgabenzuordnung, Einnahmenverteilung) gebündelt sind (Blankart, 2001). Das umfasst die *institutionelle Kongruenz*, d.h. die widerspruchsfreie Ordnung der Kompetenzen und damit zugleich die Identität der Entscheidungsträger, der Nutznießer und der Finanzierer (Steuerzahler). Dazu gehört aber auch die *fiskalische Äquivalenz*, d.h. die angemessene Finanzierungsbeteiligung von Gebietskörperschaften für die eigene Jurisdiktion bei grenzüberschreitenden Wirkungen eigener oder von anderen veranlasster öffentlicher Leistungen (Spill-Over-Effekte). Das funktioniert nur, wenn die Gebietskörperschaften eine adäquate *Steuerautonomie* besitzen.

- Diese normative Setzung kann durch die *realen Bedingungen* überrollt werden, vor allem, wenn das Konsistenzkriterium verletzt wird. Das droht schon deshalb systematisch,

weil das Subsidiaritätsprinzip nur für die Aufgaben- und Ausgabenzuordnung trägt. Föderale Staaten erleben deshalb häufig eine Spannung zwischen der Logik der Aufgabenverteilung und der durch Finanzausgleichssysteme überformten Einnahmenseite. Die Handlungsspielräume der unteren Gebietskörperschaften in einem Bundesstaat sind zumeist auf der Ausgabenseite umfassender als auf der Einnahmenseite. Für die EU gilt, dass im Rahmen der mehrjährigen Budgetvereinbarungen die Einnahmenseite aufgrund der instrumentellen Beschränkungen (keine originäre Steuerhoheit, keine Verschuldungskompetenz) den Rahmen für die Aufgabenwahrnehmung steuert.

Damit wird grundsätzlich in Zweifel gezogen, dass die Einnahmenseite der staatlichen Ebenen eine vollständig abgeleitete Qualität hat und nicht selbst für Steuerungszwecke genutzt wird. *Steuerautonomie* (Blankart, 2001) ist allerdings eine wichtige Bedingung der *institutionellen Kongruenz*. Sie wird in der Realität nur selten realisiert. In Deutschland wurde das im Grundgesetz 1949 angelegte Trennsystem der Steuerzuordnung auf Bund und Länder bereits nach wenigen Jahren aufgegeben, weil der Zusammenhang der Gebietskörperschaften intensiver und vernetzter war als erwartet. Gemeinsame Verantwortung ist im Bundesstaat nach Maßgabe des unspezifischen „bündischen Prinzips“ (BVerfGE 72, 330, 384, 386 f.) als Grundlage und Begrenzung der Hilfeleistungspflicht der Glieder des Bundesstaates wahrzunehmen und zu organisieren.

- *Transaktionskosten* (Richter/Furobotn, 2010, 55)¹³ spielen im föderalen System eine wichtige Rolle, wenn man darunter die Funktionskosten der (föderalen) Kompetenzordnung versteht. Transaktionskosten sind zunächst horizontal zu minimieren und verursachen dadurch vertikal Transaktionskosten im Mehrebenensystem für Steuerung und Kontrolle.

Die ordnungspolitische Logik weist darauf hin, dass die horizontalen Transaktionskosten durch eine *effektive Wettbewerbsordnung* minimiert werden könnten. Das freilich setzt voraus, dass der Grundsatz der Konsistenz aller Kompetenzen (institutionelle Kongruenz) gegeben ist, wie im Fall der Unternehmen im Markt. Grundsätzlich gilt auch hier, dass es sowohl Kosten des Wettbewerbs als auch Kosten der hierarchischen Steuerung gibt.

Hinzu kommt, dass Transaktionskosten auch daraus resultieren, dass bei zu geringer Dezentralisierung Minderheiten übergangen werden, Steuerungskosten der Komplexität entstehen und Kompensationen erforderlich sein können (auch „Kosten der Willkür“ (Blankart, 2001) bei zu großer Heterogenität der Bürgerpräferenzen).

Eine solche Wettbewerbsordnung für Gebietskörperschaften stößt allerdings schnell an ihre Grenzen. Denn deren Wettbewerb setzt voraus, dass die Steuerbürger hinreichend mobil und wanderungsbereit sind. Durch die dann eindeutiger bzw. konsistentere Präferenzordnung werden Anpassungsleistungen in den Gebietskörperschaften sinnvoll und auch erbracht, um damit eine höhere Kohärenz – und damit Homogenität – zwischen der konkreten Staatstätigkeit einerseits und den Präferenzen der Wahlbürger andererseits zu erreichen. Die Gebietskörperschaften

¹³ Gemäß Williamson (1981) sind Transaktionskosten darin begründet, dass der Übergang einer Leistung oder eines Produkts über eine technisch oder juristisch definierte Schnittstelle nicht friktionsfrei zu haben ist (Identifikations-, Kontroll-, Steuerungs- und Zuordnungskosten)

ten werden im Vergleich miteinander dadurch allerdings zugleich unterschiedlicher. Das wiederum kann aus bundesstaatlicher Sicht ein Ausmaß erreichen, das die gemeinsamen Aktivitäten stark einschränkt und im Grenzfall sogar das bündische Prinzip gemeinsamer Verantwortung in Frage stellen kann (Spannungsfeld aus interner Homogenität und externer Heterogenität).

Geht man von dem Bild des wanderungsfähigen und wanderungsbereiten Bürgers ab, dann stellt sich die Frage, ob und in welchem Maß das Spannungsfeld durch Regionalpolitik eine höhere Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse bewirkt werden kann und soll. Regionalpolitik ist die Antwort auf Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene hinsichtlich zentraler ökonomischer Indikatoren. Das Ziel besteht dann in der stärkeren Konvergenz. Eine solche Politik stellt allerdings die Grundsätze *institutionelle Kongruenz* und *fiskalische Äquivalenz* in Frage, das Subsidiaritätsprinzip wird dabei jedenfalls stark eingeschränkt. Dies gilt ganz besonders bei zweckgebundenen Zuweisungen und spezifischen Ausgabenprogrammen mit Eigenanteil, die von der Zentralebene ausgelobt werden.

Aus Sicht des Subsidiaritätsprinzips ist demnach eine Politik, die dem Ziel regionaler Konvergenz dient, kritisch zu betrachten. Wer die Unabhängigkeit der staatlichen Ebenen für die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung und Ausgabengestaltung beansprucht oder gar prioritär setzt, der müsste auf Konvergenzpolitik verzichten und stattdessen alles für die interregionale Mobilität der Einwohner zu tun. Das freilich stößt an seine Grenzen, einerseits durch die Entleerung sowie De-Kultivierung von Regionen in ökonomischen Abwärtsspiralen und andererseits durch die Tatsache, dass sich die grenzüberschreitende Mobilität der Bürger in der Europäischen Union beispielsweise in den letzten Jahrzehnten, jedenfalls unabhängig von schweren ökonomischen Krisen, kaum geändert hat (Europäischer Rechnungshof, 2018)¹⁴. Wenn das aber so ist, dann stellt sich indes die gegensätzliche Frage, ob und wie die Subsidiarität durch eine Konvergenzstrategie gestärkt werden kann. Eine Politik, die regionale Unterschiede adressiert und dabei im Sinne des Ausgleichs oder der Angleichung agiert, hat sich bereits in der Montanunion aufgedrängt. Dafür lassen sich folgende Argumente formulieren (Hüther, 2019):

- Moderne Staatlichkeit beruht auf der *Souveränität über das Hoheitsgebiet* (Grundsatz der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, Grundsatz der Gleichheit der Staaten im internationalen Recht unabhängig von Größe und innerer Verfasstheit), sie beansprucht infolge technischen Fortschritts (Netzinfrastrukturen) sowie der Globalisierung der Wertschöpfungsketten zunehmende Verantwortungsbereiche und kann ökonomische Unterschiede im Inneren des Staatsgebietes im Laufe der Modernisierung immer weniger hinnehmen. Zugleich verlangen gesellschaftliche Differenzierungsprozesse genau das.
- Die später aufkommende staatliche Verantwortung für die *Daseinsvorsorge* (Forsthoff, 1938/1958) und die Entwicklung des *Gewährleistungsstaates* (Schuppert, 2010) tragen in sich die Zusage, diese im Staatsgebiet einheitlich bereit zu stellen. Ungleichheit bei der Grundausstattung mit Infrastruktur ist nur unter der Berücksichtigung von Mindestausstattungen hinnehmbar. Das gilt umso mehr, je stärker öffentliche Infrastrukturen mit

¹⁴ Die Europäische Union unternimmt vielgestaltige Anstrengungen, die Arbeitskräftemobilität zu erhöhen, um den vier Grundfreiheiten Rechnung zu tragen.

Netzwerkcharakter an Bedeutung gewinnen. Diese Leistungen werden mit zunehmender Integration auf eine höhere Ebene übertragen.

- Durch *Netzwerkeffekte* öffentlicher Leistungen entsteht zumindest der Bedarf, gemeinsame Standards zu definieren, um die Anschlussfähigkeit der Systeme zu sichern. Damit tritt neben das Argument *zunehmender Skalenerträge* ein weiteres Argument, das für eine – ggfs. räumlich begrenzte oder gutsspezifische – Zentralisierung der Leistungsbereitstellung und dann auch der Finanzierung spricht. Dazu kommt das Problem, dass sich kleine Gebietskörperschaften als nicht durchsetzungsfähig bei der Gestaltung von Leistungsverträgen erweisen können („Problem des Kontrahierens“) (Blankart, 2001, 552)

Wenden wir diese Überlegungen auf die europäische Integration an, dann bestätigt sich, was in der juristischen Betrachtung deutlich wurde. Der Grundsatz der Subsidiarität und die daraus abzuleitenden Orientierungen haben keine Bedeutung bei dem Beginn des Integrationsprozesses im Jahr 1951 gehabt, erst mit der *Einheitlichen Europäischen Akte 1987* wurde das Prinzip europarechtlich verankert. Wesentlich bedeutsamer war von Anbeginn der Gedanke, damit die ab Mitte des 20. Jahrhunderts gebotene Zentralisierung von bestimmten öffentlichen Leistungen sowie die Integration der nationalen Märkte zu erreichen. Dabei war das Versprechen auf höhere Prosperität für alle prägend. Die ökonomische Würdigung dieses Ziels war eindeutig: „the material benefits that would spring from the creation of so large an economic area can hardly be overestimated“ (von Hayek, 1939, 131). Allerdings wurde damit die klare Einschätzung verbunden: „Once frontiers cease to be closed and free movement is secured, all these national organizations, whether trade-unions, cartels, or professional associations, will lose their monopolistic position and thus, qua national organizations, their power to control the supply of their services or products“ (von Hayek, 1939, 137). Damit werden – wie zuvor abgeleitet – die Bedingungen genannt, die den notwendigen Interessenausgleich zwischen den Bürgern der beteiligten Nationalstaaten sicherstellen: offene Grenzen und hohe Mobilität der Bürger. So verbindet sich das Subsidiaritätsprinzip mit dem Wettbewerb regionaler Lösungen und Experimente. Allerdings ist zu bedenken, dass offene Grenzen auch dazu führen können, dass die Kontrolle über die Migrationsströme verloren geht und damit die Staatlichkeit in ihrem elementaren Kern der Daseinsvorsorge und des Gewährleistungsstaates untergraben wird. Insofern kann ein Widerspruch zwischen Wettbewerbsordnung und Subsidiaritätsprinzip entstehen, wenn es keine effektive transnationale Struktur zur Sicherung der Außengrenzen gibt und – wie angeführt – die Entwicklungsniveaus der beteiligten Volkswirtschaften zu stark divergieren.

Tatsächlich aber hat die Orientierung an diesem Set von Prinzipien schon deshalb in der Europäischen Union eine nur begrenzte Wirkung, weil allein das Subsidiaritätsprinzip jenseits normativer Setzung und politischer Deklamation wirkungslos ist. Deshalb muss auch nicht verwundern, wenn die tatsächliche Politik in der EU eher durch überlagernde Komplexitäten geprägt ist. Die Herausforderung ergibt sich nun daraus, dass sich eine mehrstufige Gliederung der nationalen und transnationalen Staatlichkeit für eine effektive und effiziente öffentliche Leistungsbereitstellung immer mehr aufdrängt, wenn man einerseits die Individualisierung und Differenzierung der Bürgerpräferenzen betrachtet und andererseits die steigende strukturelle Komplexität staatlicher Leistungserstellung und der Qualität öffentlicher Güter.

3 Mangelnde Orientierung im Mehrebenensystem

Im Mehrebenensystem der EU ist es Aufgabe aller Ebenen, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten. Die Feststellung, dass der Blick auf Subsidiarität sowohl in der juristischen als auch in der ökonomischen Perspektive aber unterschiedlich ausfällt, legt nahe, einen vertieften Blick auf das europäische Mehrebenensystem zu richten, und zwar insbesondere auf die föderativen Elemente der Europäischen Union.

Das politische Gebilde der EU ist ein Paradebeispiel für ein komplexes Beziehungsgefüge sich überlagernder horizontaler und vertikaler politischer Entscheidungsstrukturen. In diesem Mehrebenensystem ist die stark ausgeprägte Politikverflechtung ein Resultat unterschiedlicher Traditionen und Politikansätze, das auf klare Kompetenzabgrenzungen und eine hierarchische Strukturierung des Ganzen verzichtet. Aufgrund der dynamischen Entwicklung der europäischen Integration ist so ein vielschichtiges Beziehungsgeflecht unterschiedlicher sowie divers mit Kompetenzen ausgestatteter politischer Ebenen mit einer komplizierten historisch gewachsenen und auf zahlreichen Vertragswerken basierenden Organisationsstruktur entstanden. Europäische Entscheidungen werden entweder im supranationalen Institutionengefüge der EU, auf nationaler Ebene oder aber subnational (regional und kommunal) getroffen bzw. administrativ umgesetzt. Zudem gibt es die sogenannten transnationalen Akteure. Dabei herrscht eine wechselseitige Einflussnahme der verschiedenen Ebenen vor: sowohl top-down als auch bottom-up. Einerseits haben regionale und nationale Ebenen die Möglichkeit, bei europäischen Entscheidungen mitzuwirken, andererseits gibt es die Rückwirkung der europäischen Entscheidungen auf die nationale und die regionale Ebene.

Die verschiedenen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem sind sehr unterschiedlich und heterogen strukturiert. Darin spiegeln sich die unterschiedlichen nationalen Pfade der Zentralisierung und des *Föderalismus*. Prinzipiell geht es beim Föderalismus um ein historisch legitimes politisches Gestaltungsprinzip, bei dem die einzelnen Glieder über eine begrenzte Eigenständigkeit und Staatlichkeit verfügen, aber zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschnitten sind. Es ist staatsorganisationsrechtlich das Gegenkonzept zum Unitarismus. Dass es hierzu jeweils auch verschiedene Graduierungen und Konzepte gibt, davon zeugt die Heterogenität verschiedener Föderationen mit ganz unterschiedlichem Antlitz. So finden sich in der Europäischen Union Staaten mit jahrhundertelanger föderaler Tradition, wie die Bundesrepublik Deutschland, und zugleich Staaten, die erst nach einer politischen Neuordnung die Staatlichkeit auf der Ebene der Länder ausgeprägt haben wie in Spanien. Daraus ergeben sich meist wegen ungeklärter verfassungsrechtlicher Fragen häufig anhaltende Konflikte. Daneben gibt es Länder mit zentralistischer Tradition, wie Frankreich, die in den letzten Jahren eine stärkere Dezentralisierung betrieben haben. Insgesamt zeigen sich die Mitgliedsstaaten der EU mit sehr unterschiedlichen Strukturen in der Mehrebenen-Betrachtung, die zugleich unterschiedliche Größenordnungen haben und auf Kompetenzmuster rekurren (Tabelle 1).

Tabelle 1: NUTS-Systematik für die Regionen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

NUTS-Ebene Staat	NUTS-1 3 Mio. – 7 Mio. Bürger		NUTS-2 800.000 – 3 Mio. Bürger		NUTS-3 150.000 – 800.000 Bürger	
		Anz.		Anz.		Anz.
Belgien	Régions	3	Provinces	11	Arrondissements	44
Deutschland	Länder	16	Regierungsbezirke	38	Kreise	401
Frankreich	Z.E.A.T + DOM	14	Régions + DOM	27	Départements + DOM	101
Italien	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Province	110
Niederlande	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40
Österreich	Gruppen von Ländern	3	Bundesländer	9	Gruppe Gemeinden	35
Spanien	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades y ciudades autónomas	19	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59
Ungarn	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési-statisztikai régiók	8	Megyék + Budapest	20

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat (2016).

Föderalismus und Subsidiaritätsgrundsatz hängen zusammen: Während das Subsidiaritätsprinzip „gruppenbezogen“ ist, d.h. eine als „Ebene“ verstandene Gruppe im Blick hat und diese in Relation zu einer anderen Ebene setzt, weist der Föderalismus territoriale Bezüge auf. In einem subsidiären Verständnis von Föderalismus wird Partizipation auf mehreren Ebenen in demselben Territorium ermöglicht. Verbunden mit dem Prinzip der Subsidiarität bedeutet Föderalismus: Aufbau des Staats- und Gesellschaftsgefüges von unten nach oben mit der grundsätzlichen Priorität der „unteren“ vor der „höheren“ Ebene bei der Aufgabenerfüllung im Rahmen institutioneller Konvergenz. Angesichts des erreichten Maßes der rechtlichen Harmonisierung und der politischen Integration in der EU ist es geboten, das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 abs. 3 EUV als föderales Prinzip zu verstehen – auch wenn die EU kein Bundesstaat ist (Bickenbach, 2013, 546).

Aber was hat die Europäische Union mit Föderalismus zu tun? Auch wenn das für die Konstruktion der EU gewählte Mehrebenensystem weder einen föderalen Bundesstaat darstellt noch dem unitarischen Einheitsstaat gleicht, so folgt der Aufbau der EU doch eher föderalen Mustern. Selbst wenn die Europäische Union kein Bundesstaat bzw. keine sich aus 27 Mitgliedstaaten konstituierende Föderation ist, sondern ein supranationaler Staatenverbund sui generis (BVerfGE 89, 155, 213 (1994)), so ist sie doch in ihren wesentlichen Grundzügen nach dem Vorbild des deutschen Föderalismus gestaltet und birgt zumindest teilföderative Elemente in sich. Die Gründungsväter des europäischen Projekts, Robert Schuman und Altiero Spinelli beispielsweise, hatten ganz konkrete Föderalismusvorstellungen. Dahinter stand die Einschätzung, dass der souveräne Gestaltungsanspruch der Nationalstaaten eine wesentliche Ursache der Weltkriege gewesen sei und dem durch einen europäischen Bundesstaat zur Einhegung nationaler Egoismen Rechnung zu tragen sei (Manifest von Ventotene 1941, Movimento Federalista Europeo 1943, Hertensteiner (Schweiz) Programm 1946). Abstrakt betrachtet wurde die vorhandene Erfahrung

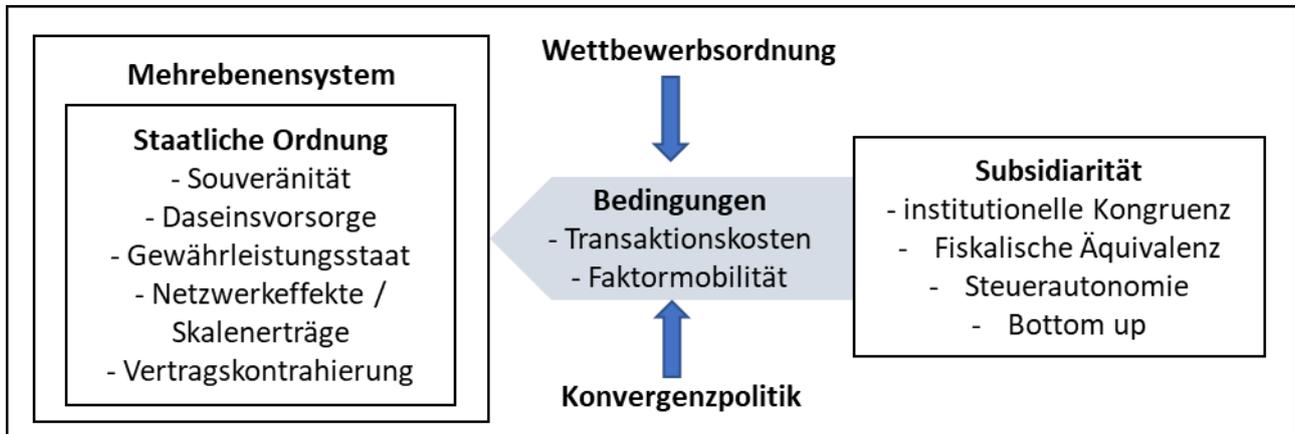
föderaler staatlicher Ordnungen damit um die Perspektive der europäischen Integration ergänzt und zum Mehrebenensystem entwickelt.

Wenn man sich indes fragt, was an der Europäischen Union heute konkret föderalistisch ist, dann ist es vor allem die Privilegierung eines Zentrums gegenüber seinen Teilen; die Territorialisierung fällt auf der europäischen Ebene weniger ins Gewicht. Das EU-Organ, das territoriale Gesichtspunkte am stärksten reflektiert, nämlich der Ausschuss der Regionen, hat als sogenanntes Hilfsorgan im legislativen Handeln allein beratende Funktion und allenfalls politische Bedeutung. Die Blickrichtung der europäischen Deutung der Subsidiarität ist demnach top-down orientiert, während das Prinzip systematisch bottom-up gedacht ist.

Wie angedeutet sind einige der 27 Mitgliedstaaten echte Föderationen bzw. Bundesstaaten, andere ganz klassische unitarisch konzipierte Zentralstaaten, während wiederum in anderen unterschiedlich starke Graduierungen von territorial definierten politischen Mitwirkungsebenen bestehen. Auch die Praxis des Föderalismus ist mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip sehr unterschiedlich, da nicht nur die nationalen Staatsordnungen stark voneinander variieren, sondern ebenso die Deutung der Subsidiarität sowie die Bereitschaft, dafür im nationalen Rahmen konfliktbereit zu kämpfen. Insofern darf zweierlei nicht übersehen werden: Die Würdigung der Subsidiarität ist deutlich Wandlungen durch die Dynamik des innerstaatlichen politischen Lebens unterworfen und die aus dem Prinzip an die Gestaltung des EU-Mehrebenensystem abgeleitete Forderung muss nicht mit der nationalen Realität konsistent sein.

Wie dem auch sei: Die Europäische Union ist zunächst und grundsätzlich blind für den innerstaatlichen Aufbau und damit für die Differenzierungen zwischen den Mitgliedsstaaten. Gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV achtet sie *„die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“*. Damit aber stellt sich die Frage, wie die nationalen Unterschiede im Sinne des Subsidiaritätsprinzips angemessen gewürdigt werden können, wie die regulatorische Lücke der europäischen Verträge systematisch gefüllt werden kann. Denn nur dann ergeben sich realistische Perspektiven, hierfür angemessene Handlungsräume zu öffnen.

Die zuvor erörterten ökonomischen Perspektiven der Subsidiarität haben zwar keine spezifische Gestaltungslösung erkennen lassen, wohl aber einige systematische Aspekte (Abbildung 1). Daran wird auch deutlich, dass für sich genommen das Prinzip der Subsidiarität bereits eine voraussetzungsstarke und damit komplexe Struktur besitzt, damit aber auch erst inhaltlich wirklich bedeutsam wird. Diese Struktur trifft als Referenz auf die politische und juristische Realität in der Europäischen Union. Aus der Zusammenschau sollte es dennoch gelingen, einen Handlungsbedarf dafür abzuleiten. Allerdings muss es dafür neben der angemessenen Formulierung von Gestaltungsprinzipien darum gehen, die unvermeidbaren Konflikte zwischen den Ebenen aufzulösen und verhandelbar zu machen. Denn das Subsidiaritätsprinzip greift zwar gruppenbezogen, doch der föderale Rahmen begründet den territorialen Bezug. Damit treten die verschiedenen Ebenen in eine Handlungskonkurrenz, die mit der Theorie der Allmende theoretisch erfasst werden kann.

Abbildung 1: Subsidiarität im Mehrebenensystem


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Theorie der Allmende (Hardin, 1968, 1243-1248) bezieht sich auf ein Gut, bei dem Rivalität im Konsum herrscht, aber ein Ausschluss von Nichtzahlern nicht möglich ist und es deshalb zu einer Übernutzung kommt (Ausbeutung freier Ressourcen). Der Staat ist deshalb gefordert, Nutzungsordnungen zu erlassen und umzusetzen. Öffentlicher Raum, Öffentlichkeit und Sozialkapital können solchermaßen als Allmendegut gedeutet werden, indem man die Bewirtschaftung durch mehrere staatliche Ebenen als Konkurrenz um die Wählerpräferenzen deutet, der es infolge der Komplexität an Transparenz mangelt. Das führt zu einem Koordinierungsversagen und dazu, dass die Wahlbürger – quasi die Ressourcen der Allmende „öffentlicher Raum“ – zunehmend indifferent werden; sie werden „übernutzt“, und das Vertrauen in die staatlichen Institutionen droht zu schwinden. Dieser Vorgang entspricht der Erosion von Allmende-Gütern. Dagegen sind folgende Orientierungen (Designprinzipien) bedeutsam (Ostrom, 1990/1999):

- In Analogie zum traditionellen Allmende-Problem geht es auch bei der Gestaltung eines Mehrebenensystems um ein Regelwerk für die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
- Ein konsistentes Regelwerk beruht auf der bottom-up-Perspektive, sichert institutionelle Kongruenz sowie fiskalische Äquivalenz.
- Dazu gehören auch die Klärung gemeinschaftlicher Aufgaben, das Monitoring der realen Politik im Hinblick auf die definierte Ordnung, die Definition automatischer Sanktionen bei institutionellem Fehlverhalten (Subsidiaritätsverstoß) sowie die Festlegung von Konfliktmechanismen.
- Es müssen Anpassungsverfahren bei sich verändernden politischen, sozialen und technischen Bedingungen des Mehrebenensystems etabliert werden, um der Dynamik des Umfeldes Rechnung tragen zu können.

4 Suche nach Orientierung für eine bessere Balance von Verantwortlichkeiten

Der Blick in die juristische und die ökonomische Debatte zum Subsidiaritätsprinzip bleibt einigermaßen unbefriedigend, und auch der dilatorische Blick auf die föderalen Elemente der EU hilft zunächst nicht weiter. Orientierung ist da nicht leicht zu finden, dafür ist es geboten, die leitende Idee im Miteinander des Mehrebenensystems der Union zu bestimmen. In diesem *Mehrebenensystem kollidieren historisch divergierende, systematisch inkonsistente und qualitativ unterschiedliche Bedürfnisse, die in einen Ausgleich zu bringen sind.*

Für die Europäische Union besteht die Herausforderung, ein differenziertes und gleichzeitig demokratisches Mehrebenensystem zu gestalten und zu leben. Während die Erwartungen an die völkerrechtliche Funktion des Subsidiaritätsprinzips mit präventivem Schutz der unteren Ebenen nicht erfüllt werden konnten (Hatje/Schwarze, 2019, 185) und die juristische Orientierung zwischen Verfassungsrecht sowie Völkerrecht zu leichtfertig einen Transfer mit Effektivitätshoffnung nahegelegt hat, verläuft der ökonomische Diskurs weit von praktikablen Lösungen für ein Mehrebenensystem entfernt.

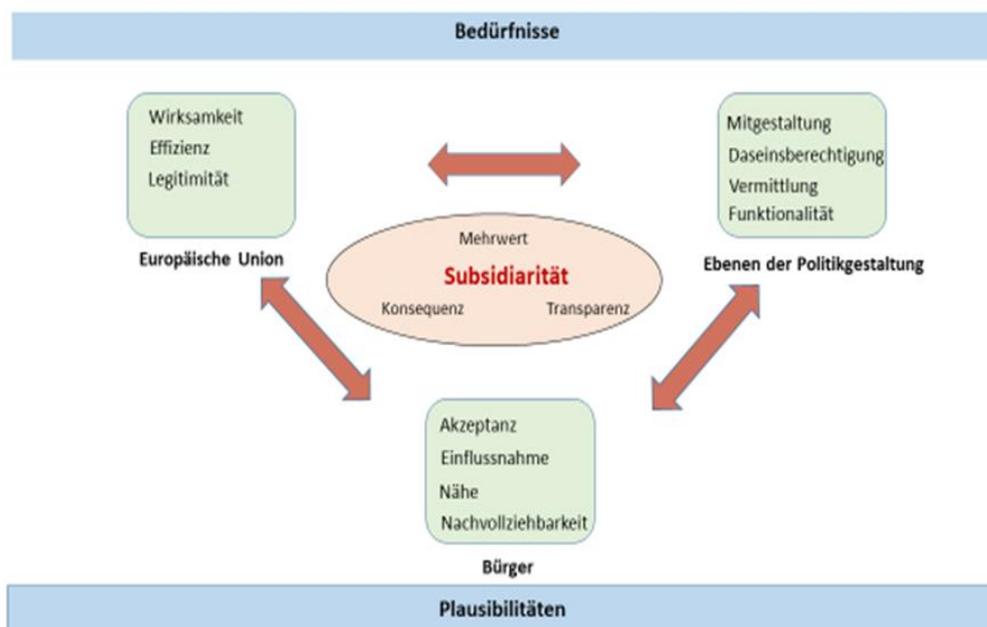
Die Herangehensweisen sind zudem einerseits sehr heterogen, andererseits aber von der Überzeugung getragen, dass ein konsistenter Entwurf grundsätzlich möglich sei. Tatsächlich aber reflektiert die Union nicht nur selbst einen historischen Pfad, der durch unterschiedliche Ziele, Ansprüche und Möglichkeiten geprägt war, sondern ist unter den heutigen Bedingungen vielfältigen Flexibilitätsbedarfen ausgesetzt. Die notwendige Dynamik des Systems darf nicht übersehen werden. Insofern richtet sich die Orientierungssuche nicht auf einmalige quasi definitive Systemlösungen, sondern auf *Gestaltungsprinzipien, die den Ausgleich der verschiedenen historischen Pfade und systematischen Perspektiven unter sich wandelnden Bedingungen möglich machen.* Die Ableitungen aus dem Analogieschluss zum Allmende-Problem erweisen sich dafür als passend: (1) Regelwerk für die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten; (2) bottom-up-Perspektive; (3) Klärung gemeinschaftlicher Aufgaben, Monitoring realer Politik, Verfahrensklärung für den Fall eines Subsidiaritätsverstoßes; (4) Anpassungsverfahren bei sich verändernden politischen, sozialen und technischen Bedingungen.

Wir wissen möglicherweise gar nicht objektiv, wo die angemessene Aufgabenzuordnung in diesem gewachsenen Mehrebenensystem liegt. Die Unübersichtlichkeit im europäischen Mehrebenensystem macht es nicht nur Außenstehenden schwer, die Beiträge der jeweiligen Ebene zur Formulierung einer konkreten Politik überhaupt zu identifizieren. Tatsächlich sind bereits Misch- und Verbundlösungen – und zwar bereits in den Mitgliedsstaaten – realisiert, die Komplexitäten begründen, schwerfällig sind, Transparenz erschweren und Plausibilitäten überdecken. Die Folge sind Akzeptanzprobleme, die gerade das sind, was eine Europäische Union der Zukunft am wenigsten gebrauchen kann.

Zentral für die Frage, welche konkreten Gestaltungsprinzipien am besten den erhofften Ausgleich plausibel zu bringen imstande sind, ist der Blick auf die *Bedürfnisse* (Abbildung 2), und zwar

- die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in ihren jeweiligen Lebenskontexten und Sachbezügen (Akzeptanz durch Mehrwert);
- die Bedürfnisse der verschiedenen einzelnen Gestaltungs- und Entscheidungsebenen (Daseinsberechtigung durch Funktionalität);
- die Bedürfnisse der Europäischen Union (Wirksamkeit und Effizienz).

Abbildung 2: Subsidiarität zwischen Bedürfnissen und Plausibilitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

Um hier zu besseren Einordnungen zu gelangen, lohnt es sich, genauer auf die *Heterogenität in Europa* zu schauen, vor allem in Bezug auf den Umgang mit den angesprochenen Konzepten. Was in einem Mitgliedstaat als Belastung, Problem oder Hürde in der Politikgestaltung angesehen wird, mag in einem anderen Staat keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Feststellung von Heterogenität und Disparitäten legt ebenfalls nahe, dass es nicht die eine (einzig denkbare) systematische Lösung geben wird.

- (1) Subsidiarität in historischen und habituellen Differenzierungen: Wenn das Subsidiaritätsprinzip auf EU-Ebene zu berücksichtigen ist, dann erfolgt dies – trotz klarer Normierung in den Verträgen – nie ohne den kulturellen Hintergrund des Betrachters. Besonders deutlich wird dies, wenn es dann um die Frage geht, ob primär die Legitimation zentraler Kompetenzen verfolgt wird oder es vordergründig darum geht, zentrale Kompetenzen einzuhegen oder abzuwehren. Die kulturell-habituelle Verankerung des Subsidiaritätsgedankens ist auf dem Gebiet der Europäischen Union infolge sehr heterogener historischer Verläufe von Staatenbildung und Gesellschaftsmodellen höchst unterschiedlich ausgeprägt und daher fällt auch der Blick auf das Subsidiaritätsprinzip verschieden aus. So lässt sich beobachten, dass bei der Frage des Ob (und vielleicht auch des Urhebers) einer legislativen Maßnahme

bei der Verengung auf die Frage des „europäischen Mehrwerts“ die Antwort von utilitaristischen Erwägungen abhängt. Beispielsweise befürwortet man unter Umständen in Litauen eine EU-weite Bodenschutzrichtlinie, die eine Anhebung des Bodenschutzniveaus (und ggf. einen im Geleitzug damit einzurichtenden Unterstützungsfonds) in Aussicht stellt, während man in den deutschen Ländern aufgrund bereits vorhandener Regelungen, eigener Kompetenzen sowie Erfahrungen mit Subsidiarität diesen europäischen Mehrwert nicht sehen kann. Es besteht dann aber die Gefahr, dass die EU-Kommission einen europäischen Mehrwert und somit einen Regelungsbedarf konstruiert, um dann gesetzgeberisch tätig zu werden, statt die entsprechende Regelung anderen Ebenen zu überlassen.

Ein immer wieder kehrendes Problem in der Praxis ist, dass es im Laufe der politischen Debatte um Subsidiarität häufig nur darum geht, ob eine Maßnahme auf EU-Ebene erlassen wird oder gar keine Maßnahme. Dabei sollte es darum gehen zu klären, wer – welcher Akteur auf welcher Ebene – die Maßnahme erlässt.

- (2) Heterogene Mehrebenen-Strukturen: In den Mitgliedstaaten herrschen große Unterschiede im staatsorganisationsrechtlichen Aufbau, insbesondere differiert sehr stark, wie viele Ebenen am staatlichen Geschehen mitwirken, welche Ebenen das sind und wo deren Zuständigkeiten liegen.

Aus bundesdeutscher Sicht geht es im Europa-Kontext um drei Zuständigkeitsebenen – Land, Bund und Union – und darum, ob diese Dreiteilung nicht vielleicht zu kompliziert ist. In anderen Mitgliedstaaten sind es weniger oder mehr Ebenen; die Verflechtungen sind ganz andere¹⁵. Dann unterscheidet sich sehr stark, wie einzelne Ebenen an der Europapolitik beteiligt sind – bloße Umsetzung oder Mitwirkung als Region mit Gesetzgebungskompetenz? – und nicht zuletzt auch, welche Rolle dieser Ebene in der landläufigen Wahrnehmung in Bezug auf die Europapolitik zugemessen wird. Spiegelbildlich zu diesen Einschätzungen variieren auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die jeweils bekannte Ebene.

- (3) Staatsaufbau und Staatsverständnis: Erfahrungen mit föderalen Strukturen. Wie schon der Umgang mit Subsidiaritätsaspekten ist auch der jeweilige Staatsaufbau im Wesentlichen ein Ergebnis historischer Entwicklungen mit Bedeutung für die kulturelle, rechtliche und gesellschaftliche Identität. Es gibt nicht nur die klassischen Föderalstaaten und die klassischen Einheitsstaaten als jeweilige Extreme, sondern auch Zwischentypen wie die Staaten, in denen der Regionalismus als Gestaltungsprinzip (in Italien eher schwach, in Spanien eher stark) gewählt wurde. Zudem unterscheiden sich unter den Einheitsstaaten auch die sog. zentralistischen Einheitsstaaten (Bsp. Finnland) von den sog. dezentralen Einheitsstaaten wie bspw. Frankreich, Dänemark oder Niederlande (Sebaldt, 2009). Und nicht zuletzt gibt es selbst in diesen sog. Einheitsstaaten mitunter autonome Regionen, für die wiederum Abweichungen vom Grundprinzip gelten¹⁶. Innerhalb der EU waren 73 Regionen aus acht Mit-

¹⁵ Eine Tabelle (Anhang) schlüsselt die Ebenen im Mehrebenensystem in den 27 Mitgliedstaaten auf.

¹⁶ Åland-Inseln, Azoren und Madeira.

gliedstaaten im Netzwerk REGLEG (Konferenz der Regionen Europas mit Gesetzgebungsbezugnis) aktiv¹⁷; weiterhin engagieren sich Regionalparlamente aus neun Mitgliedstaaten in der CALRE (Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente).

In allen 28 Mitgliedstaaten gibt es ganz zwangsläufig unterschiedliche Erfahrungen mit der Kompetenzverteilung und der Souveränitätszuordnung. Kann es daher ein Modell oder mehrere Modelle geben, die für alle einsichtiger, akzeptabler und praktikabler sind? Der Föderalismus gilt als bürgernah und flexibel, hat aber auch immer etwas mit limitierter Souveränität zu tun. Mit überschaubaren Lebens- und Funktionsbereichen schafft der föderale Staat eine größere Nähe zum Bürger und kann dazu beitragen, politische und administrative Entscheidungen auf ein menschliches Maß zurückzuführen. In föderalen Strukturen werden öffentliche Leistungen nach dem lokalen und regionalen Bedarf gewährt – ohne das Risiko zentralstaatlicher Fehleinschätzungen. Es gibt verschiedene Ebenen der Zuständigkeit, die sich einander ergänzen. Aber Föderalismus ist auch kein Selbstläufer: Er muss für die Bürgerinnen und Bürger in ihrem täglichen Leben einen erkennbaren Mehrwert bringen, und er setzt vor Ort die Bereitschaft zur erweiterten Verantwortungsübernahme voraus.

Idealer gibt es entsprechend dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus einen Wettstreit um den attraktivsten Standort und zugleich gegenseitige Impulsgebung und Zugkraft. Das Konzept zielt nicht auf Gleichmacherei, sondern lässt regionale Unterschiede zu. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich über die Jahrzehnte ein kooperativer Föderalismus entwickelt, der den Wettbewerbsgedanken weit in den Hintergrund schiebt.

Trotz der tradierten föderalen Struktur hat der Föderalismus in Deutschland nach 70 Jahren Grundgesetz ein Akzeptanzproblem (Huber, 2019, 665). Er steht im Ruf, kompliziert zu sein und langwierige, unüberblickbare politische Entscheidungsfindungen nach sich zu ziehen (Nachteile: Dauerwahlkampf, Bürokratie, vermeintliche Kompetenzüberschneidungen). Das ist nicht immer leicht zu verstehen und schreckt ab. Dadurch schwindet das Bewusstsein für die Bedeutung verteilter Zuständigkeiten und Verantwortungen im Bundesstaat (Kube, 2019). Die Debatte verläuft nahezu paradox, weil zugleich ein Ruf nach Föderalismus zu Tage tritt und andernorts – eben in Einheitsstaaten – ein Mehr an dezentraler Mitbestimmung eingefordert wird. Ganz unbestritten greifen deutscher Föderalismus und europäische Integration Tag für Tag ineinander. In der Europapolitik sind die deutschen Länder mit von der Partie, wenn es um Koordinations- und Verhandlungsprozesse geht, etwa durch die Teilnahme des Länderbeobachters an den nicht öffentlichen Ratssitzungen. Der Vertrag von Lissabon sowie die Rechtsprechung aus Karlsruhe geben Spielraum für die Beteiligung der föderalen Gliedstaaten. Nicht nur zahlreiche Landesverfassungen, sondern auch Art. 23 GG verpflichten die deutschen Länder zur Mitwirkung an der europäischen Integration. Analog zum Grundsatz der „Bundestreue“ kann man auch einen Grundsatz der „Europatreue“ der deutschen Länder herleiten.

¹⁷ neben 16 deutschen Ländern, 9 österreichischen Bundesländern, 5 belgischen Regionen und Gemeinschaften auch die 17 spanischen Comunidades Autónomas, die 20 italienischen Regionen, die countries Nordirland, Schottland und Wales des Vereinigten Königreichs sowie die autonomen Regionen Åland (Finnland) sowie Azoren und Madeira (Portugal):

- (4) Regionale Differenzierungsbedarfe. Nicht aus dem Blick geraten sollten regionale Differenzierungsbedarfe, die vor allem in Mitgliedstaaten ohne oder mit nur schwach ausgeprägten Föderalstrukturen zutage treten. Zu nennen sind hier Autonomiebewegungen und Regionalkonflikte, die es zuhauf in der EU gibt und die teilweise – im Falle von Katalonien und Schottland – zu Sezessionsbewegungen avanciert sind. Dabei handelt es sich aus Sicht der EU zwar um interstaatliche Angelegenheiten, für die die Europäische Union nicht zuständig ist. Interessant ist aber, dass aus den Lagern der Unabhängigkeitsbefürworter stets das Bekenntnis zur EU-Freundlichkeit hochgehalten und der Ruf nach einer „europäischen Lösung“ laut wird. Kann und sollte die EU den Ruf nach ihr dauerhaft und langfristig ignorieren? Wie wirkt sich eine Nichteinmischung auf die Akzeptanz der EU durch die Bevölkerung aus?

Jedenfalls regt sich – unabhängig von Autonomie- und Sezessionsbewegungen – z.B. in Frankreich, wo im Jahr 2016 eine umstrittene Territorialreform „von oben“ verordnet wurde, weiterhin Widerstand. So fordern die in der Region Grand-Est aufgegangenen Elsass-Departements weitgehende Korrekturen bis hin zur Übertragung weitreichender Kompetenzen (F.A.Z., 27.06.2019)– und zwar sind dies Entitäten, die außerordentlich aktiv in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Euregios) sind und deren Bevölkerungen mit hohen Zustimmungsraten für das europäische Projekt aufwarten.

- (5) Territoriale Bezüge. Blicken wir auf das Territorium in der EU, so können wir auch hier Abhängigkeiten beobachten. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht begann ein Wandel der territorialen Dimension im europäischen Mehrebenensystem. Aufgrund gradueller Auflösungen von Staatsgrenzen erhalten räumliche Maßstabebenen eine zunehmend höhere Relevanz (Löcse, 2019, 308). Durch eine fortschreitende europäische Integration verliert der Nationalstaat in einigen Bereichen für die Bürger an Bedeutung.

Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind transnationale Räume gewachsen, in denen Regelungsbedarfe nicht an der Grenze haltmachen, sondern darüber hinauswirken. Dort entstanden Europaregionen (Euregios), vornehmlich als überstaatliche Kommunalverbände organisiert. Häufig grenzt eine wirtschaftlich schwache Randregion an ein Wirtschaftszentrum jenseits der Staatsgrenze. Die Bedarfe der in solchen Regionen lebenden Menschen definieren sich vor Ort und damit einhergehend der Wunsch nach Überwindung administrativer und bürokratischer Hürden. In regulatorischer Hinsicht zieht dies den Ruf nach „Grenzlandchecks“ nach sich.

Auch für die Bereiche unionaler Politikgestaltung und Gesetzgebung sind territoriale Divergenzen möglich, bzw. mitunter gar vorgesehen: Das Konzept der verstärkten Zusammenarbeit, Art. 20 EUV, das eine abgestufte Integration ermöglicht, führt in seiner Anwendung immer auch zu Unterschieden in territorialer Hinsicht. D.h. die EU-Maßnahme kommt in der EU nur auf dem Gebiet zur Geltung, das zu dem Mitgliedstaat gehört, der an der verstärkten Zusammenarbeit teilnimmt.

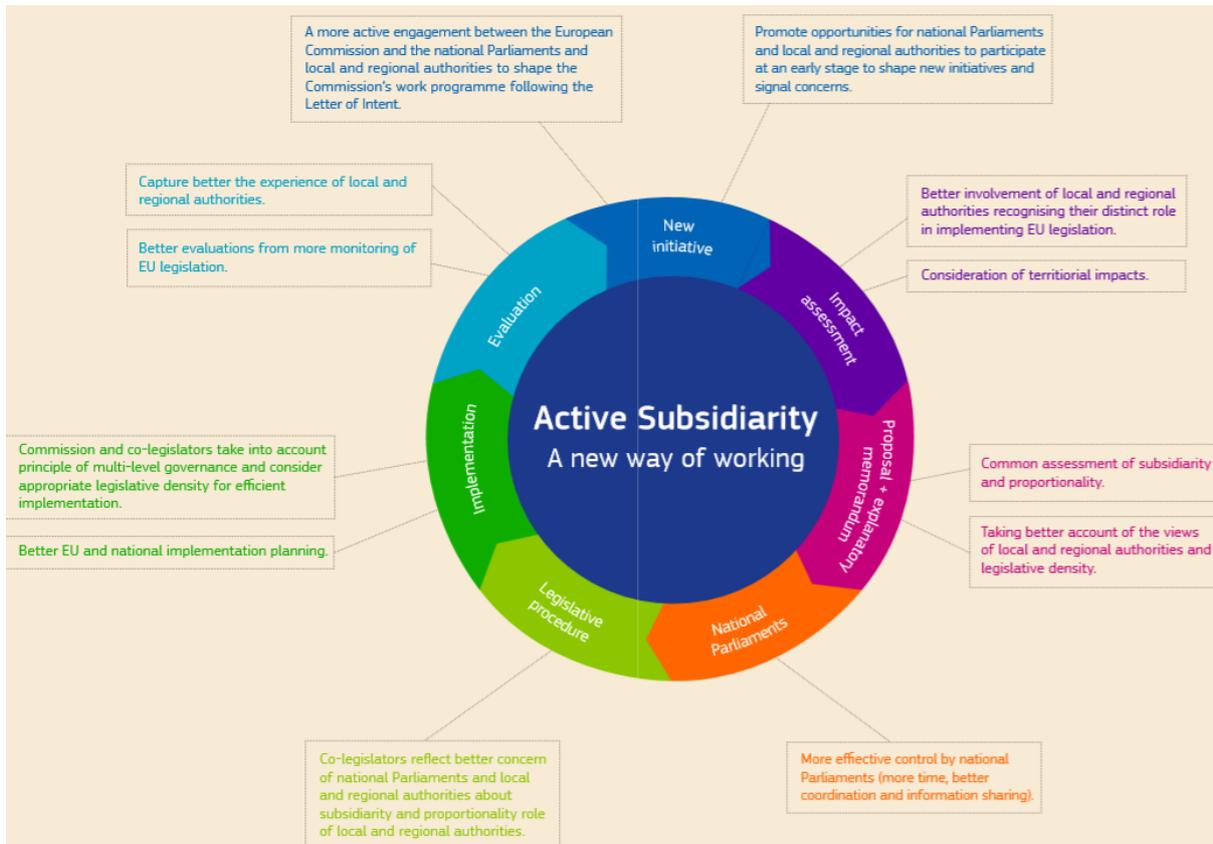
Dieser Ausflug in die Heterogenität im Mehrebenensystem der Europäischen Union bestätigt die These der vielgründigen Differenzierung. Wenn deshalb die Chance gering ist, weder ein

einheitliches Verständnis der Subsidiarität noch eine systematisch gestaltete Ordnung der Subsidiarität für Europa zu finden, dann bleibt für die Gestaltung zunächst nur die Möglichkeit der Perspektivenverankerung, nämlich bottom-up. Ein europäisches Mehrebenensystem sollte grundsätzlich von unten nach oben gedacht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Zuständigkeit zwischen den Ebenen kann dann stärker den nationalen Traditionen folgen. Dazu erscheint der Vorschlag der Task Force vom 10. Juli 2018 passend, der das *Konzept der aktiven Subsidiarität* in den Mittelpunkt rückt (Europäische Kommission, 2018). Damit lassen sich die o.g. Gestaltungsprinzipien und der Gesichtspunkt der Dynamik verbinden.

Um das Koordinierungsversagen in der Allmende der europäischen Wahlbürger durch Übernutzung zu vermeiden, werden die institutionellen Ebenen der Staatlichkeit einem Koordinierungssystem unterworfen, das auf dem Gedanken beruht, dass Subsidiarität nicht nur gewährt wird, sondern permanent verlangt und praktiziert werden muss, quasi als *Subsidiaritätsroutine*. Das setzt einerseits voraus, dass die Aufgaben der Europäischen Union klar bestimmt sind, um den subsidiaritätsfreien Bereich eindeutig zu definieren. Andererseits ist das verwaltungsmäßige Ineinandergreifen der Ebenen in jenen Bereichen, die einen europäischen Mehrwert vermuten lassen, gemäß der Subsidiaritätsroutine zu gestalten, zu monitoren und gegebenenfalls zu überprüfen und anzupassen.

Aktive Subsidiarität und Subsidiaritätsroutine führen dazu, dass das Miteinander im Mehrebenensystem in einen dynamischen Prozess eingebettet wird. Zugleich eröffnet diese Routine alle Differenzierungsmöglichkeiten, wie sie in Ansätzen vorhanden sind und kurz skizziert wurden: Umgang mit heterogenen Mehrebenensystemen, mit differenzierten nationalen staatlichen Ordnungen oder der Eröffnung unterschiedlicher territorialer Bezüge. Die Routine folgt den Schritten (Abbildung 3): (1) Neue Handlungsoptionen, (2) umfassende Wirkungsanalyse, (3) Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung, (4) Einbindung nationaler Parlamente, (5) koordinierter legislativer Prozess, (6) Umsetzung, (7) Evaluation.

Abbildung 3: Aktive Subsidiarität und Subsidiaritätsroutine



Quelle: Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”, 10. Juli 2018.

5 Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung von Subsidiarität in der Zukunftsgestaltung der EU

In der aktuell auf verschiedenen Ebenen geführten Debatte um die Zukunft der Europäischen Union standen die hier behandelten Fragestellungen um Subsidiarität sowie Strukturen und Verantwortlichkeiten im europäischen Mehrebenensystem bisher nicht im Fokus, sondern es ging entweder um die Auswahl von politischen Schwerpunkten anhand von „europäischen Zukunftsthemen“ oder um Ideen für einen Umbau mit entsprechender Neuausrichtung inklusive neuer Philosophien. Dabei wurde das Thema „Vertragsänderungen“ nicht selten regelrecht „umschifft“, weiß doch jeder um die hohen Hürden und langwierigen Prozesse, die Änderungen des Primärrechts nach sich ziehen.

So rekurren weder die Vorschläge aus dem Europäischen Parlament noch die prominenten Reformideen aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs auf das Subsidiaritätsprinzip oder auf die Verantwortlichkeiten im Mehrebenensystem. Die Kommission hatte bei Ihrem Versuch, den Reflexionsprozess über die Zukunft der EU anzustoßen, zunächst kein Augenmerk auf das Thema Subsidiarität als ein mögliches Tool, hier zu mehr Bürgernähe und höherer Akzeptanz zu gelangen, gerichtet. Offen zutage trat z.B. im Weißbuch der EU-Kommission zur Zukunft Europas lediglich die Frage der Kompetenzverteilung, wobei offengelassen wurde, ob tatsächlich ein

Rückbau von Kompetenzen (sog. Kompetenzrückübertragung) oder aber einfach eine Zurückhaltung in der Ausübung der Kompetenzen vorgeschlagen wird. Erst später – aber ohne direkte Bezugnahme auf den Weißbuchprozess – hatte die Kommission mit der Einberufung der Task Force mit Überlegungen zur Subsidiarität – je nach Deutung als Corrigendum oder Addendum zum Weißbuch – nachgelegt. Dass der Begriff Föderalismus in den Erwägungen (fünf Szenarien) des Weißbuches keine Rolle spielt, lässt sich dadurch erklären, dass es von der Stoßrichtung eher darum ging, einen Blick auf den gewünschten Aktivitätsradius der Kommission zu richten, weniger darum, mögliche Verfasstheiten für die EU der Zukunft zu skizzieren. So ging es eher um die Frage der Kompetenzen denn um die Frage der Beschränkung bei deren Ausübung durch Subsidiaritätsgesichtspunkte oder mögliche Verlagerungen im europäischen Mehrebenensystem.

Unter den fünf von der Kommission aufgeworfenen Szenarien (Schorkopf, 2018, 9-17), die ihrerseits teilweise antinomisch jeweilige Extreme zeichnen, lohnt sich bei der hier aufgeworfenen Frage vor allen ein Blick auf das 4. Szenario „Weniger aber effizienter“, denn darin verkörpert sich die zunehmend erhobene Forderung, auf EU-Ebene nur die „wichtigen“ gemeinsamen Herausforderungen anzupacken, alles andere den Mitgliedstaaten (oder anderen zu überlassen) (Barroso, 2013; Juncker 2017)¹⁸. Zwar mag hier der Gedanke des „europäischen Mehrwerts“ mitschwingen, aber ein Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip ist nicht enthalten, möglicherweise noch nicht einmal impliziert. Dabei darf nicht vergessen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip als im EUV verankertes Rechtsprinzip keineswegs disponibel ist. Es muss die Maßschnur für das „Ob“ des europäischen Handelns im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten bleiben. Freilich kann sich die Kommission in Zurückhaltung üben und kann – je nach politischem Belieben – in Bereichen, in denen sie die Notwendigkeit einer europäischen Maßnahme sieht, dennoch von einem Tätigwerden absehen.

Aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie lassen sich grundlegende Zweifel ableiten, ob die EU-Kommission überhaupt die geeignete Instanz ist, über die Subsidiarität einer Maßnahme zu befinden. „Bürokraten wird – wie in der ökonomischen Theorie der Politik üblich – Maximierung ihres Eigennutzens unterstellt; an der Erreichung der offiziellen Ziele der Organisation sind sie nicht direkt interessiert“ (Frey, 1980, 658-667). Bürokraten orientieren sich demzufolge an Zielen wie „Macht, Prestige, Sicherheit und Einkommen“. Nach Niskanen (1975) wollen Bürokraten ihr Budget maximieren; Williamson zufolge nutzen Bürokratien einen diskretionären Spielraum aus, da sie nur unvollständig von Regierung und Wählern kontrolliert werden können (Frey, 1980, 664). Demzufolge dürfte die Kommission eher an „mehr“ als an „weniger Integration“ interessiert sein und insofern auch dem Subsidiaritätsprinzip weniger Bedeutung zuzusprechen geneigt sein als der Europäische Rat und natürlich der Ausschuss der Regionen.

Die Debatten um Europas Zukunft werden nach der endgültigen Aufnahme der Arbeiten im neuen institutionellen Zyklus fortgesetzt werden. Eine Orientierung – zumindest für kurzfristige Maßnahmen – geben die im Juni 2019 verabschiedete Strategische Agenda des Rates sowie die bisherigen inhaltlichen Ankündigungen der Kommissionspräsidentin. Inwiefern Überlegungen zu Aufgabenverortungen im Mehrebenensystem dann zutage treten werden, bleibt ungewiss.

¹⁸ Entsprechend dem Slogan „big on big things and smaller on smaller things“.

Kurzum: Jetzt besteht die Chance, auch die hier angestellten Überlegungen in die Debatten mit einfließen zu lassen, insbesondere in die von der Kommission avisierte Konferenz zur Zukunft Europas, die die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger im Fokus hat und absehbar bevorsteht.

Nachdem erste Ideen der Kommission zur Zukunftskonferenz auf dem Tische liegen – die Mitteilung wurde am 22. Januar 2020 veröffentlicht (Europäische Kommission, 2020), Federführung hat Kommissarin Šuica – und eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2020 (Europäisches Parlament, 2020) vorliegt, so ist noch offen, inwieweit das Thema Subsidiarität eine Rolle spielen wird. Im Rat hatte die Debatte zwar begonnen, es gab aber noch keine interinstitutionelle Einigung über das weitere Vorgehen. Ob der auf zwei Jahre angelegte Prozess noch unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft starten wird, ist noch ungewiss.

Unter den europapolitischen Akteuren im Mehrebenensystem fordern viele jetzt konkret eine Einbeziehung neben Kommission, Rat und Parlament: der Ausschuss der Regionen, einige nationale Parlamente (z.B. das dänische Folketing und der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestags gemeinsam mit seinem Pendant aus der französischen Assemblée Nationale) und nicht zuletzt die deutschen Länder über die Europaministerkonferenz der Länder. Wenn man es ernst meint mit der Beteiligung der Bürger, dann müssen vor dem Hintergrund ihrer Integrationsverantwortung auch die Regionen mit Gesetzgebungskompetenz sowie die nationalen Parlamente sowohl an der Organisation der Konferenz als auch an der Festlegung ihrer Ziele beteiligt werden und ähnlich wie bei der Einbeziehung in Arbeiten des Europäischen Konvents in den entsprechenden Planungsgremien repräsentiert sein. Nur wenn föderale Strukturen und der Subsidiaritätsgrundsatz auch bei den Planungen zur Zukunft der Europäischen Union berücksichtigt werden, kann die gewünschte Bürgernähe plausibel und das europäische Projekt bei den Menschen als positiv erfahrbar gemacht werden.

Am Ende ist es sinnvoll, wenn es einen Ausgleich gibt zwischen den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger – Akzeptanz –, der EU-Institutionen – Effizienz – sowie der verschiedenen Entscheidungs- und Gestaltungsebenen – Daseinsberechtigung. Diese ergibt sich aus dem für jeden erkennbaren Befund, dass der öffentliche Raum, die Öffentlichkeit und das Sozialkapital (gedeutet als Allmendegut) nicht übernutzt wird und es zu einem Koordinationsversagen aus sich überlagernden Zuständigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und handlungsbezogenen Widersprüchen kommt. Das erfordert – wie abgeleitet – ein konsistentes Regelwerk aus einer bottom-up-Perspektive, das sowohl für einen einschätzbaren Zeitraum angemessen als auch für absehbare Anpassungsbedarfe hinreichend dynamisch ist.

Es liegt nahe, die Verantwortungsverteilung auf verschiedenen Ebenen beizubehalten sowie die bei den weiteren Arbeiten an einer zukunftsfähigen Union stärker zu berücksichtigen, d.h. zu integralen Bestandteilen der Zukunftskonzepte zu machen. Denn die Vergrößerung von Gestaltungsräumen und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit auf den unteren Ebenen sind der beste Beitrag dafür, dass die EU von der Bevölkerung nicht als Fremdbestimmung empfunden wird. Schließlich gilt: Die Entscheidungsfindung auf verschiedenen Ebenen vermag die jeweilige Legitimität besser zu wahren und erhöht die Chance, dass Plausibilitäten sichtbar werden bzw.

bleiben. Auch geben sie Raum für regionale Spezifitäten und bergen ein großes Potenzial, Regionalkonflikte einzudämmen und kleinzuhalten.

Subsidiaritätsaspekte, Erfahrungen aus dem Föderalismus sowie Territorialität und regionale Differenzierungsbedarfe sollten unbedingt mit im Zentrum der Zukunftsdebatten stehen. Denn die Frage der Verortung von Verantwortlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern muss sich für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar als vorteilhaft darstellen, d.h. plausibel sein. Andernfalls droht ein Akzeptanzverlust. Wer die Bürgerinnen und Bürger für die europäische Union gewinnen will, muss vor allem, das Subsidiaritätsprinzip ernstnehmen (Limbach, 2012). Dies hat eine bedeutsame Voraussetzung in den Mitgliedstaaten: Es darf dort nicht zu einer internen Schwächung oder gar Aushöhlung der Subsidiarität kommen.

In vielen Politikbereichen war dies in der Bundesrepublik trotz der Föderalismusreform 2006 und des dabei gestärkten Trennungsprinzips der Zuständigkeiten im Bildungsbereich in den letzten Jahren der Fall. Politikfelder, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fallen – wie Bildung, Wissenschaft, Kommunalfinanzen, Entschuldung von Kommunen – werden zunehmend durch den Bund (mit-)gesteuert und in hohem Maße finanziell ausgestattet (Hochschulpakt Bildung, Digitalpakt, Exzellenzinitiative u.a.). Eigentlich würde eine strukturelle Veränderung der Aufgaben sowie der damit verbundenen Ausgaben eine Neuverteilung der Umsatzsteueranteile auf Bund und Länder begründen. Dann wäre jede Ebene wieder auf dieser Basis handlungsfähig. Der eingeschlagene Weg einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit verändert nicht nur systematisch das Miteinander von Bund und Ländern, sondern ebenso das der Länder untereinander. Der Raum für Wettbewerb der Lösungen geht verloren.

Wird so die Subsidiarität im nationalen Rahmen geschwächt, dann erschwert das natürlich die Forderung an die europäische Ebene. Eine „aktive Subsidiarität“ der Europäischen Union verlangt eine besonders aktive und „relevante Subsidiarität“ in den Mitgliedsstaaten. Anders gewendet: Wer sich – wie die deutschen Länder – auf Mitwirkungsrechte beruft, der muss die ihm national zur Verfügung stehenden Rechte ausüben oder auf deren Stärkung hinwirken. Das schließt kritische Fragen, wie die nach der angemessenen Mindestgröße einer Gebietskörperschaft mit ein. Wenn aktive Subsidiarität ein größeres Verantwortungsbewusstsein und ein besseres Verständnis für die Politikgestaltung schaffen soll, dann muss damit die frühzeitige Beteiligung der unteren Ebenen an Folgeneinschätzung und ggf. Gesetzgebungsverfahren einhergehen; deren Erfahrungen sind unbedingt einzubeziehen und auch dort konsequent Subsidiaritätsprüfungen vorzunehmen. Subsidiarität hat dann das Potenzial, als Garant für ein „besseres Europa“ betrachtet zu werden und nicht als die Bremse für „weniger Europa“.

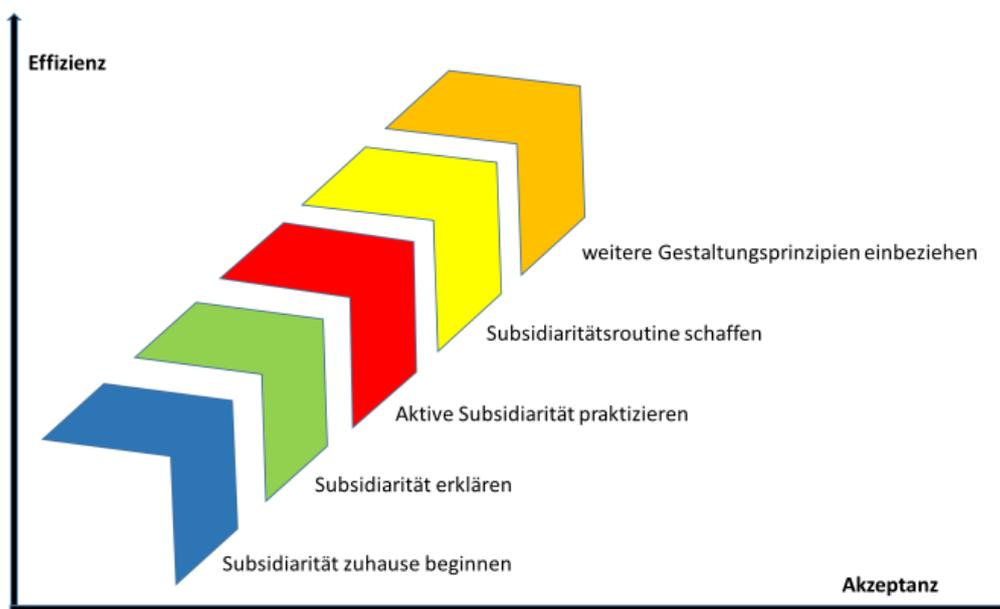
Als nächste Schritte im Spannungsfeld von Effizienz und Akzeptanz sind somit zu gehen (Abbildung 4):

- *Subsidiarität neu erklären und einfordern.* Das in den Verträgen enthaltene Subsidiaritätsprinzip sollte – trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten – künftig in einer Form gefasst sein, die dessen Justiziabilität als Kontrollmaßstab tatsächlich gewährleistet (Hatje/Schwarze, 2019) und die Rückbindung an die nationalen Bedingungen herstellt, um eine Aushöhlung von unten zu verhindern. Die Rückwirkungen auf die nationalen

Ordnungen sind dabei systematisch zu berücksichtigen. Wichtig ist dabei die oft vernachlässigte Einsicht, dass die Subsidiarität in der EU nur aktiv gelebt und gestaltet werden kann, wenn sie zuhause, im nationalen Kontext, mutig und selbstbewusst entwickelt wird.

- *Ideen aus den Erfahrungen mit dem Föderalismus ableiten* (Welche Potenziale stecken in föderalen Strukturen? Welche Nachteile entstehen, wenn diese negiert werden? Die Potenziale, die für die EU in föderalen Strukturen stecken, sollten diskutiert werden, vor allem darf sich der Blick nicht verschließen auf die Nachteile, die entstehen, wenn föderale Bedürfnisse übersehen oder gar negiert werden. Ebenfalls muss laut gefragt werden (können), ob (und ggf. welche) Anpassungen der europäische Integrationsprozess mit Blick auf bestehende Mehrebenen-Strukturen erfordert.
- *Über weitere konkrete Gestaltungsräume, Prinzipien und Prozeduren nachdenken*. Das kann sich auf neue Perspektiven für Euregios oder die stärker thematisch orientierte Kooperation von Spiegel-Regionen beziehen, nämlich solchen, die sich strukturell mit Blick auf relevante Faktoren (gesellschaftlich, kulturell, ökonomisch) ähneln. Das könnte auch eine Stärkung dieser Ebenen in den Nationalstaaten bewirken. Die Frage wäre zu klären, ob im europäischen Mehrebenensystem die Subsidiarität vor allem vertikal unter Berücksichtigung der bestehenden Verfassungsordnungen bedeutsam sein kann oder nicht auch stärker horizontal unter Berücksichtigung vergleichbarer Interessenlagen in einzelnen Mitgliedsstaaten. Jedenfalls bedarf es einer Subsidiaritätsroutine, um dieses Grundprinzip dauerhaft aktiv zu halten.

Abbildung 4: Subsidiaritätsstärkung zwischen Effizienz und Akzeptanz



Quelle: Eigene Darstellung.

Die EU-Institutionen sind gefragt, hier tragfähige potenzielle Lösungen zu diskutieren, und zwar zentral vor allem auch im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas. Zudem sollte die Task Force Subsidiarität an ihre Vorschläge anknüpfen und ihre Arbeiten weiterführen. Wenn die EU-

Institutionen diesen Weg nicht gehen, dann sollten zumindest entsprechende Impulse aus Politik und Wissenschaft formuliert werden, um Eingang in die Debatte zu finden. Die Bundesregierung hat die Chance, Erfahrungen mit Subsidiarität und Föderalismus in ihre Planungen der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 mit einzubringen. Die Zukunft der föderalen Ordnung in Deutschland ist insbesondere im Lichte der Diskussion zum Kooperationsverbot im Grundgesetz sehr grundsätzlich aufzunehmen. *Nur relevante Subsidiarität in den Mitgliedsstaaten begründet eine „aktive Subsidiarität“ in der EU.*

Literatur

Abschlussklärung Bregenz, 2018, Das Subsidiaritätsprinzip als Bauprinzip der Europäischen Union: Erklärung des Vorsitzenden, vom 16. November 2018.

Barroso, José Manuel Duaro, 2013, Rede zur Lage der Union, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_13_684.

Bickenbach, C., 2013, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, in: EuR 2013, S. 523 ff.

Blankart, Ch. B., 2001, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München: Vahlen.

Blum, R. 1982, Wirtschaftsordnungspolitik, in: HdWW Bd. P, S.149-155.

Brüsseler Erklärung, 2017, Brüsseler Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens vom 27. November 2017, http://www.pdg.be/PortalData/34/Resources/dokumente/diverses/Bruesseler_Erklaerung.pdf.

Eucken, Walter, 2004, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen: Moh Siebeck.

Eurobarometer Nr. 90, 2019a, Knapp 100 Tage vor der Europawahl: Eurobarometer und erste Umfragen zur Sitzverteilung vorgestellt, https://ec.europa.eu/germany/news/20190219-europawahl-eurobarometer_de [12.02.2020].

Eurobarometer Nr. 91.1, 2019, Eurobarometer-Umfrage: Höchste Zustimmungswerte zur EU seit fünf Jahren, https://ec.europa.eu/germany/news/eurobarometer20190805_de [12.02.2020].

Europäischer Ausschuss der Regionen, Netzwerk regionaler Hubs, <https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>. [12.10.2019].

Europäischer Ausschuss der Regionen, Subsidiarity monitoring at the CoR, <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/Subsidiarity-monitoring-at-the-CoR.aspx> [15.10.2019]

Europäische Kommission, Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“, https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de, [15.10.2019](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de).

Europäische Kommission, 2015, Der Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vom 22. Juni 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf.

Europäische Kommission, 2017, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf [15.10.2019].

Europäische Kommission, 2017a, Die Lage der Union 2017, https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_de [15.10.2019].

Europäische Kommission, 2018, Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_4393, vom 10. Juli 2018.

Europäische Kommission, 2018a, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU“, 23. Oktober 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-703-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

Europäische Kommission, 2020, Shaping the Conference on the Future of Europe, vom 22.1.2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf.

Europäisches Parlament, 2020, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_DE.html.

Europäischer Rat, 2019, Eine neue Strategische Agenda 2019-2024, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>, vom 17.11.2019

Europäischer Rechnungshof, 2018, Sonderbericht: Freizügigkeit der Arbeitnehmer - die Grundfreiheit ist gewährleistet, eine bessere Zielausrichtung der EU-Mittel würde jedoch die Mobilität von Arbeitnehmern fördern, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_06/SR_Labour_Mobility_DE.pdf.

Europäische Union, 2012, Vertrag über die Europäische Union, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF.

F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.06.2019, Alemannisch für Franzosen, Nr. 146 S. 4.

Forsthoff, E., 1938, Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart: Kohlhammer.

Forsthoff, E., 1958, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Vortrag, Sigillum Verlag: Köln-Marienburg.

Frey, B. S., 1980, Ökonomische Theorie der Politik, in: HdWW Bd. 5, S. 658-667.

Giersch, H., 2006, Freier Handel und Mindeststandards als ordnungspolitische Herausforderungen, in: ders., Die offene Gesellschaft und ihre Wirtschaft. Aufsätze und Kommentare aus fünf Jahrzehnten, Hamburg: Murmann, S. 320.

Hardin, Garrett, 1968, The Tragedy of the Commons. In: Science, New Series 162, S. 1243-1248.

Hatje, Armin/Schwarze, Jürgen, 2019, Der Zusammenhalt der Union, in: EuR, S. 153 ff.

Huber, P., 2019, Der ungeliebte Bundesstaat, NVwZ 2019, S. 665 ff.

Hüther, Michael, 2019, Das Europa der Regionen: Wie weit trägt das Versprechen auf Konvergenz?, List-Forum Bd. 45, S. 1-31, <https://doi.org/10.1007/s41025-019-00178-9>, [12.02.2020]

Institut für Weltwirtschaft, 2019, Neues EU-Parlament ist leicht protektionistischer als das alte, aber kaum ökologischer, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2019/neues-eu-parlament-ist-leicht-protektionistischer-als-das-alte-aber-kaum-oekologischer/>, 29.05.2019.

IPEX- The platform for EU Interparliamentary Exchange. www.ipex.eu

Juncker, Jean-Claude, 2017, Die Lage der Union 2017, https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_de.

Klump, R., 2006, Wirtschaftspolitik. Instrumente, Ziele und Institutionen, München: Pearson Studium, S. 312.

Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente, <https://www.calrenet.eu/>.

Kube, H., 2019, Stärken des Föderalismus neu entdecken, FAZ vom 28.6.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-der-foederalismus-wichtig-fuer-deutschland-ist-16257402.html?premium>.

Lambertz, Karl-Heinz, 2019, AdR und KGRE feiern 25-jähriges Bestehen, vom 27.06.2019 <https://cor.europa.eu/de/news/Pages/cor-and-clra-celebrate-their-25th-anniversary.aspx>, [12.02.2020].

Lampert, Heinz, 1981, Art. Sozialpolitik, HdWW Bd. 7.

- Limbach, J., 2012, Es gibt keine europäische Identität, FAZ vom 27.8.2012, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/jutta-limbach-ueber-europas-zukunft-es-gibt-keine-europaeische-identitaet-11868798.html>.
- Lissabon Vertrag, 2009, Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit die hohen Vertragsparteien, <http://www.flegel-g.de/lissabon/prot2-lissabon.html>.
- Löcse, N., 2019, Territorium und Mitgliedschaftsraum der EU, ZfP 2019, S. 308.
- Merten, D., 2000, Subsidiarität als verfassungsrechtliche Perspektive für Europa, in: Kirche und Gesellschaft.
- Niskanen, W.A., Bureaucrats and Politicians, In: The Journal of Law & Economics, Bd. 18, S. 617-643.
- Ostrom, Elinor, 1990, Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: University Press.
- Ostrom, Elinor, 1999, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Richter, R./Furubotn, E.G., Neue Institutionenökonomik, 4. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schill, S./ Krenn, C., 2019, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der der Europäischen Union, Art. 4, Rn. 14 ff.
- Schorkopf, F. 2018, Europas neue Ordnung: eine plurale Union, NVwZ 2018, S. 9-17.
- Schuppert, G.F., 2010, Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Sebaldt, M., 2009, Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt, Springer Verlag.
- Von Hayek, F.A., 1939, The Economic Conditions of Interstate Federalism. New Commonwealth Quarterly Vol. V/2, S. 131.
- Williamson, O.E., 1981, The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. In: American Journal for Sociology, Bd. 87, S. 548-577.

Abstract

At the beginning of the year 2020 the European Union stands just ahead the new institutional cycle. The results of the elections to the European Parliament have not fulfilled the fears about Euroscepticism characterizing the following period. However, the growing differentiation of European policy perspectives in the member states suggests that a simple „keep it up“ will not be the solution such as that the next steps of integration have deliver concrete responses on the citizens' needs. A new debate on the future of the European Union has started, yet: an interinstitutional conference on the future of the EU was foreseen to be inaugurated on Europe Day on 9th May 2020, but due to the Covid 19 pandemic the conference is postponed. In the public and political debate in Germany, the principle of subsidiarity (art. 5(3) TEU) plays a major role for the presumption of competences in the European multilevel system.

The view on the juridical as well as on the economical debate on the principle of subsidiarity as a regulative for the competence order and the allocation efficiency remains somewhat unsatisfactory and the dilatory view on the federal elements of the EU does not help at first, too. In these multilevel systems, there collide historically diverging, systematically inconsistent as well as qualitatively different needs having to be brought in a balance. This results in the promotion for an „active subsidiarity“ as well as a „subsidiarity routine“ in order to shape that together dynamically in the heterogeneous EU multilevel system – with its differentiated national state regulations as well as the different references in territorial terms. So it can succeed to find balance between the needs of the citizens (acceptancy), the EU institutions (efficiency) as well as of those of the different levels of decision making and acting (reason for being). Above all, however, subsidiarity has to start at home, i.e. it can just be strengthened in the EU as long as it does not erode in the member states. There is a challenge often that has often been neglected so far.

Anhang

Tabelle 2: Die Mehrebenen-EU-Politik aus Bürgerperspektive der Menschen in den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Staatsorganisation	Ebenen der Politikgestaltung	Mitwirkung der Ebenen an der EU-Politik (innerstaatlich)	Nationale Parlamente	AdR-Vertretung
Königreich Belgien	Bundesstaat	Föderale Ebene Gemeinschaftliche Ebene <i>3 Gemeinschaften mit eigenen Regierungen und Parlamenten</i> Regionale Ebene <i>3 Regionen mit Regierungen und Parlamenten</i> Kommunale Ebene <i>10 Provinzen</i> <i>43 Bezirke</i> <i>581 Gemeinden</i>	Föderalregierung Gemeinschaften Regionen	Abgeordneten-kammer Senat	12 Vertreter <i>Region Flandern 5-6</i> <i>Region Wallonien 4-3,</i> <i>Region Brüssel Hauptstadt 2</i> <i>Deutschsprachige Gemeinschaft 1</i>
Republik Bulgarien	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>28 Oblaste (Verwaltungsbezirke)</i> <i>264 Obstina (Gemeinden)</i>	Zentralregierung	Volksversammlung	12 Vertreter <i>Gemeinden 12</i>
Königreich Dänemark	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>5 Regionen (Amter)</i> <i>98 Kommunen (Kommunen)</i>	Zentralregierung	Parlament (Folketing)	9 Vertreter <i>Regionen (Amter) 3</i> <i>Kommunen (Kommunen) 6</i>
Bundesrepublik Deutschland	Bundesstaat	Bundesebene Landesebene <i>16 Länder mit Regierungen und Parlamenten</i> <i>19 Regierungsbezirke (in vier Ländern)</i> Kommunale Ebene <i>294 Landkreise</i> <i>107 kreisfreie Städte</i> <i>11.009 Gemeinden</i>	Bundesregierung 16 Landesregierungen	Deutscher Bundestag Bundesrat (Landesregierungen)	24 Vertreter <i>Länder 21</i> <i>kommunale Spitzenverbände 3</i>
Estland	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>15 Landkreise</i> <i>15 Stadtgemeinden, 64 Landgemeinden</i>	Zentralregierung	Parlament (Riigikogu)	7 Vertreter <i>Stadtgemeinden 4</i> <i>Landgemeinden 3</i>

Republik Finnland	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>6 staatliche Regionalverwaltungen (autonome Region Aaland)</i> <i>19 Landschaften</i> <i>70 Verwaltungsgemeinschaften</i> <i>310 Gemeinden</i>	Zentralregierung	Parlament (Eduskunta/Riksdagen)	9 Vertreter <i>Aaland 1</i> <i>Regionsräte 4</i> <i>Gemeinden 4</i>
(Französische) Republik Frankreich	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>18 Regionen (13 in Europa)</i> <i>101 Départements (96 in Europa)</i> <i>36.800 Gemeinden</i>	Zentralregierung	Nationalversammlung und Senat	24 Vertreter <i>Regionen 12</i> <i>Départements 6</i> <i>Gemeinden 6</i>
(Hellenische) Republik Griechenland	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>13 Regionen</i> <i>332 Gemeinden</i>	Zentralregierung	Parlament	12 Vertreter <i>Präfekturen 5</i> <i>Gemeinden 7</i>
Irland (Republik)	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>29 county councils</i> <i>5 town councils</i>	Zentralregierung	Repräsentantenhaus/Unterhaus Senat/Oberhaus	9 Vertreter <i>local and regional authorities</i>
(Italienische) Republik Italien	dezentralisierter Einheitsstaat	Nationale Ebene Regionale Ebene <i>20 Regionen (5 mit Sonderstatus) mit Regierung und Parlament</i> Kommunale Ebene <i>14 Metropolitanstädte</i> <i>93 Provinzen (2 mit Autonomie)</i> <i>7.904 Gemeinden</i>	Zentralregierung	Abgeordnetenhaus (Camera dei Deputati) Senat (Senato)	24 Vertreter <i>Regionen 14</i> <i>Provinzen 3</i> <i>Kommunen 7</i>
Republik Kroatien	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>20 Gespanschaften und Zagreb</i> <i>546 Städte und Gemeinden</i>	Zentralregierung	Parlament (Sabor)	9 Vertreter <i>Gespanschaften 4</i> <i>Städte und Gemeinden 5</i>
Republik Lettland	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>9 Republik-Städte</i> <i>110 Bezirke (novadi)</i>	Zentralregierung	Parlament (Saeima)	7 Vertreter <i>Rayon 1</i> <i>ländliche Kommunen 1</i> <i>neue Gemeinden 1</i> <i>Städte 1</i> <i>Hauptstadt 1</i> <i>Vereinigung der kommunalen und regionalen Regierungen 1</i>
Republik Litauen	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>10 Verwaltungsbezirke</i> <i>60 Selbstverwaltungen</i>	Zentralregierung	Parlament (Seimas)	9 Vertreter <i>Selbstverwaltungen 9</i>

Großherzogtum Luxemburg	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>12 Kantone 102 Gemeinden</i>	Zentralregie- rung	Abgeordnetenkam- mer	6 Vertreter <i>Gemeinden 6</i>
Republik Malta	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>68 Gemeinden</i>	Zentralregie- rung	Repräsentantenhaus	5 Vertreter <i>Gemeinden 5</i>
(Königreich der) Niederlande	dezentralisierter Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebene <i>12 Provinzen 355 Gemeinden</i>	Zentralregie- rung	Erste Kammer Zweite Kammer	12 Vertreter <i>Provinzen 6 Gemeinden 6</i>
Republik Österreich	Bundesstaat	Bundesebene Landesebene <i>9 Bundesländer mit ei- genen Regierungen und Landtagen</i> Kommunale Ebene <i>79 Bezirke 2.098 Gemeinden</i>	Bunderegierung 9 Landesregie- rungen	Nationalrat Bundesrat (Landtage)	12 Vertreter <i>Länder 9 Städte und Gemeinden 3</i>
Republik Polen	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>16 Wojwodschaften 380 Landkreise und kreisfreie Städte (po- wiat) 2.478 Gemeinden (gmina)</i>	Zentralregie- rung	Unterhaus (Sejm) Senat	21 Vertreter <i>Wojwodschaften 10 Städte und Gemeinden 11</i>
(Portugiesische) Republik Portugal	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>Festlandportugal und 2 Autonome Regionen 18 Distrikte (distritos) 308 Kreise (municipios) 3.091 Gemeinden (fre- guesias)</i>	Zentralregie- rung	Versammlung der Re- publik	12 Vertreter <i>Städte und Gemeinden 10 Autonome Regionen Madeira und Azores 2</i>
(Republik) Rumänien	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>41 Landkreise (judet) und Hauptstadt Munizipien/Städte mit Sonderstatus</i>	Zentralregie- rung	Abgeordnetenhaus Senat	15 Vertreter <i>Vereinigung Landkreise 6 Vereinigung municipii 3 Vereinigung Städte (orares) 3 Vereinigung Gemeinden (communes) 3</i>
Königreich Schweden	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen <i>20 Provinzen (län) 20 Provinziallandtage (landsting) 290 Gemeinden (kom- mun)</i>	Zentralregie- rung	Reichstag (Riksdag)	12 Vertreter <i>Landkreise (landsting) 4 Städte und Gemeinden (kom- muner) 8</i>

(Slowakische) Republik Slowakei	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen 8 Landesbezirke (<i>kraj</i>) 79 Landkreise (<i>okres</i>) 138 Städte (<i>mesto</i>) 2.883 Gemeinden (<i>obec</i>)	Zentralregierung	Nationalrat	9 Vertreter <i>Landesbezirke 5</i> <i>Städte und Gemeinden 4</i>
Slowenien	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen 212 Gemeinden (<i>obcine</i>)	Zentralregierung	Staatsversammlung Staatsrat	7 Vertreter <i>Gemeinden 7</i>
Spanien	Dezentralisierter Einheitsstaat	Nationale Ebene Regionale Ebene 17 autonome Gemeinschaften mit Parlament und Regierung Subnationale Ebenen 50 Provinzen 8.000 Gemeinden	Zentralregierung	Abgeordnetenhaus Senat	21 Vertreter <i>Comunidades Autónomas 17</i> <i>Municipios 4</i>
Tschechische Republik	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen 14 Regionen (<i>kraj</i>) 6.249 Gemeinden (<i>obec</i>)	Zentralregierung	Abgeordnetenhaus Senat	12 Vertreter <i>Vereinigung der Regionen 7</i> <i>Vereinigung der Städte und Gemeinden 5</i>
Republik Ungarn	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen 7 Regionen 19 Komitate 175 Kreise (<i>jaras</i>) 3.154 Gemeinden (<i>köszeg</i>) und Städte (<i>varos</i>)	Zentralregierung	Parlament	12 Vertreter <i>Regionale Entwicklungsräte 6</i> <i>Vereinigung Städte und Gemeinden 6</i>
Republik Zypern	Einheitsstaat	Nationale Ebene Subnationale Ebenen 6 Bezirke Städte (<i>dimoi</i>) und Landgemeinden (<i>kinotites</i>)	Zentralregierung	Repräsentantenhaus	6 Vertreter <i>Städte dimoi 4</i> <i>Landgemeinden kinotites 2</i>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: NUTS-Systematik für die Regionen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten	18
Tabelle 2: Die Mehrebenen-EU-Politik aus Bürgerperspektive der Menschen in den Mitgliedsstaaten	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Subsidiarität im Mehrebenensystem	20
Abbildung 2: Subsidiarität zwischen Bedürfnissen und Plausibilitäten	22
Abbildung 3: Aktive Subsidiarität und Subsidiaritätsroutine	27
Abbildung 4: Subsidiaritätsstärkung zwischen Effizienz und Akzeptanz.....	31