

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Kay Hailbronner

Ausländerrecht: Europäische Entwicklung
und deutsches Recht

Thomas M. Dietz

Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und
ihre Auswirkungen auf die
regionale Wirtschaftsförderung

Wolfram Hilz

Bedeutung und Instrumentalisierung des
Subsidiaritätsprinzips für den europäischen
Integrationsprozeß

B 21–22/99

21. Mai 1999

Kay Hailbronner, Dr. jur. utr., LL.M., geb. 1943; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Heidelberg und Montreal; Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Konstanz; Mitglied des Wissenschaftsrats.

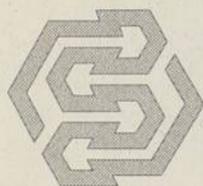
Zahlreiche Veröffentlichungen zu staats-, völker- und europarechtlichen Fragen.

Thomas Dietz, Dr. rer. pol., geb. 1965; Fachreferent für Wirtschafts- und Europapolitik im Bayerischen Landtag.

Veröffentlichungen u. a.: Die grenzüberschreitende Interaktion grüner Parteien in Europa, Opladen 1997; Die politische Instrumentalisierung der Wirtschafts- und Währungsunion und ihre übersehenen Chancen, in: Regina Stötzel (Hrsg.), Ungleichheit als Projekt. Globalisierung – Standort – Neoliberalismus, Marburg 1998; (zus. mit Thomas Sauer) Der „Club“ der Internationalen – Die Grünen ante portas, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1999) 2.

Wolfram Hilz, Dr. phil., geb. 1966; Studium der Politischen Wissenschaft, der Geschichte und des Öffentlichen Rechts in München; wissenschaftlicher Assistent für internationale Politik an der TU Chemnitz.

Veröffentlichungen u. a.: Subsidiaritätsprinzip und EU-Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses, Opladen 1998; Sicherheitspolitische Kooperation zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik, in: Beate Neuss/Peter Jurczek/Wolfram Hilz (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa, Tübingen 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist faktisch zum Einwanderungsland geworden; dies wird heute von niemandem mehr bestritten. Deutschland weist heute mit ca. 7,3 Millionen Ausländern und einem Bevölkerungsanteil von 8,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung mit den höchsten ausländischen Bevölkerungsanteil aller großen europäischen Staaten auf¹. Insgesamt liegt zwar die Bundesrepublik Deutschland mit diesem Bevölkerungsanteil auf Platz vier in Europa, dabei ist aber zu beachten, daß die europäischen Staaten mit größerem Ausländeranteil, d.h. insbesondere Luxemburg und die Schweiz, insoweit nur schwer mit Deutschland vergleichbar sind. Gegenüber 1986 bedeutet das einen Anstieg von 4,5 Millionen auf heute 7,3 Millionen Ausländer. Jeder 11. Einwohner der Bundesrepublik Deutschland ist also nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Das scheint nicht allzuviel, ist aber doch beträchtlich, wenn man den kurzen Zeitraum bedenkt, in dem sich diese Entwicklung vollzogen hat und zugleich die Relation zu den großen EU-Nachbarstaaten Frankreich, Großbritannien und Italien einbezieht. Insgesamt läßt sich sagen, daß Deutschland das mit Abstand bedeutendste europäische Einwanderungsland geworden ist. Europäische Ausländer- und Asylpolitik ist daher von elementarer Bedeutung für Deutschland.

Die wichtigste Gruppe der in Deutschland lebenden Ausländer sind die türkischen Staatsangehörigen, die mit 2,08 Millionen weit vor allen anderen Personengruppen liegen und auch die EG-Freizü-

gigkeitsberechtigten aus allen EU-Staaten zahlenmäßig erheblich übertreffen. Ein großer Teil der heute im Bundesgebiet lebenden Ausländer ist in den sechziger Jahren aufgrund der Anwerbevereinbarungen Deutschlands mit der Türkei, Jugoslawien, Italien und anderen Ländern nach Deutschland gekommen. Viele sind als Angehörige der Anwerbe-generation im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland eingereist oder bereits in Deutschland geboren. Die Statistik zeigt, daß von den 2,1 Millionen türkischer Staatsangehöriger die weitaus größte Zahl sich schon sehr lange im Bundesgebiet aufhält. Fast zwei Drittel aller türkischen Staatsangehörigen leben schon zehn Jahre und länger in der Bundesrepublik².

Insgesamt sind 21,7 Prozent aller Ausländer bereits in Deutschland geboren; von der Altersgruppe der bis unter Achtzehnjährigen sind es 1,11 Millionen oder 65,4 Prozent, bei den unter Sechsjährigen gar 87,5 Prozent. Knapp zwei Drittel aller Migrantenkinder unter 18 Jahren sind bereits hier geboren und besuchen die Schule.

Der langen Aufenthaltsdauer entspricht, daß die meisten türkischen Staatsangehörigen mittlerweile einen gesicherten Aufenthaltsstatus erworben haben, nämlich Ende 1996 insgesamt über eine Million eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung und ca. 271 000 eine befristete Aufenthaltsberechtigung³. Ähnliches gilt für die Ausländer aus anderen Anwerbestaaten.

Die Probleme, die sich aus der allzu raschen und im wesentlichen unkontrollierten Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zum Einwanderungsland ergeben haben, sind bekannt und Gegenstand zahlreicher Studien und Aufsätze⁴. Als Stichworte

1 Für die statistischen Daten vgl. Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), *Ausländer in Deutschland. Zahlen, Statistiken, Fakten*, Bonn, Dezember 1997; Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.), *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, März 1998; Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.), *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch*, Bonn, November 1997; Steffen Angenendt (Hrsg.), *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 342, Bonn 1997; Rainer Münz/Ralf Ulrich, *Das zukünftige Wachstum der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Demographische Prognosen bis 2030*, Demographie aktuell, Berlin, November 1997.

2 Vgl. Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, *Daten und Fakten zur Ausländersituation*, März 1998, Tabelle 9, S. 27.

3 Im Bericht der Ausländerbeauftragten, *Daten und Fakten zur Ausländersituation*, ebd., S. 10, wird allerdings beklagt, daß der Aufenthaltsstatus – gemessen an den langen Aufenthaltszeiten – immer noch zu wünschen übriglasse.

4 Vgl. dazu den instruktiven Bericht von Harald W. Lederer, *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch*, hrsg. im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bonn, November 1997; vgl. ferner Axel Schulte, *Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften in Westeuropa: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken*, Bonn, April 1998; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Entstehung von Fremdenfeindlichkeit*, Gesprächskreis Arbeit und

seien lediglich erwähnt: der hohe Anteil der Ausländer an der Arbeitslosigkeit mit 18,9 Prozent im Jahre 1998, die weit überproportionale Abhängigkeit von Ausländern mit 22,9 Prozent als Empfänger von der Sozialhilfe⁵, der deutlich geringere Anteil ausländischer Jugendlicher an qualifizierender schulischer und beruflicher Bildung⁶ und schließlich die vielfach zum Gegenstand politischer Patentrezepte gewordene hohe Beteiligung bestimmter Gruppen von Ausländern und insbesondere jugendlicher Ausländer an Drogen- und Gewaltdelikten sowie schwerer Kriminalität⁷. Überzeugende Konzepte zur Lösung der hieraus entstandenen Probleme sind bislang nicht ersichtlich.

Weder das Ausländerrecht noch die Ausländerpolitik haben mit dieser Entwicklung Schritt gehalten. Nicht etwa, daß nicht zahlreiche differenzierte Regelwerke geschaffen worden wären, die die Rechtsstellung der verschiedenen Ausländerkategorien der Asylbewerber (AsylVfG), der Kontingentflüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) und der EG-Freizügigkeitsberechtigten (EWG-Aufenthaltsgesetz) geregelt hätten. Das Ausländergesetz von 1990 weist gegenüber dem Ausländergesetz von 1965 zahlreiche differenzierte Regelungen für Familienangehörige, jugendliche Ausländer, humanitäre Flüchtlinge usw. auf. Das Ausländergesetz von 1965 hatte sich demgegenüber noch im wesentlichen mit einer Generalklausel zur Regelung des Aufenthaltsrechts aller Ausländer unter Hinweis auf den Begriff der „Belange der Bundesrepublik Deutschland“ begnügt.

II. Zentrale Punkte der ausländerpolitischen Reformdiskussion

1. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Eines der emotionalsten rechtspolitischen Themen des deutschen Ausländer- und Staatsangehö-

Soziales, Nr. 21, Bonn 1993; Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Zusammenleben in einem multikulturellen Staat, Gütersloh 1993.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt, Mitteilung 254/98 vom 19. 8. 1998.

6 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung (Anm. 1), S. 29 ff.

7 Vgl. Wolfgang Heinz, Straffällige Ausländer in der Statistik, Vortrag auf dem 3. Migrationspolitischen Forum des Konstanzer Forschungszentrums für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht in Bonn, 11. Mai 1998; vgl. ferner Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1997, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 37 vom 29. 5. 1998, S. 435; Ernst-Heinrich Ahlf, Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland nach Öffnung der Grenzen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, (1993), S. 132.

rigkeitsrechts betrifft den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, das auf dem – mittlerweile vielfach geänderten – Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 basiert, knüpft im Grundsatz an das Abstammungsprinzip an. Deutscher Staatsangehöriger wird, wer entweder von der Mutter oder dem Vater die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt. Dabei kommt es schon jetzt häufig zu doppelten Staatsangehörigkeiten – dann nämlich, wenn Vater und Mutter unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sind, was in der Bundesrepublik Deutschland bei über 50 000 gemischtnationalen Eheschließungen pro Jahr immer häufiger der Fall ist. Daneben kann ein Ausländer eingebürger werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, wie z. B. eine bestimmte Aufenthaltsdauer, die Fähigkeit, den Lebensunterhalt zu sichern und die strafrechtliche Unbescholtenheit. Mit dem Ausländergesetz von 1990 und einer nachfolgenden Änderung von 1993 sind Einbürgerungsansprüche ins Gesetz aufgenommen worden. Einen Anspruch haben insbesondere junge Ausländer, die nach Vollendung des 16. und vor Vollendung des 23. Lebensjahrs die Einbürgerung beantragen, wenn sie seit acht Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, sechs Jahre im Bundesgebiet eine Schule besucht haben und nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sind. Entsprechendes gilt für Ausländer, die seit 15 Jahren rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben. In beiden Fällen ist grundsätzlich Voraussetzung, daß die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben wird. Von diesem Grundsatz werden allerdings eine ganze Reihe von Ausnahmen gemacht, so insbesondere, wenn ein Heimatstaat die Entlassung verweigert, nicht in angemessener Zeit über den Entlassungsantrag entscheidet oder – was insbesondere für jugendliche Ausländer wichtig ist – wenn der Heimatstaat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit von der Leistung des Wehrdienstes abhängig macht und wenn der Ausländer den überwiegenden Teil seiner Schulausbildung in deutschen Schulen erhalten hat und im Bundesgebiet in deutsche Lebensverhältnisse und in das wehrpflichtige Alter hineingewachsen ist⁸.

Nun wird seit langem argumentiert, daß diese Regelungen unzureichend seien. Sie führten nämlich dazu, daß einer großen Zahl von Ausländern, und insbesondere der in der Bundesrepublik aufgewachsenen Ausländergeneration, eine volle Integration in das politische Leben vorenthalten bleibe, sofern sie nicht bereit seien, sich von ihrer

8 Vgl. § 87 Abs. 2 AuslG; dazu Kay Hailbronner/Günter Renner, Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, München 1998², Rn. 5 ff.

bisherigen Staatsangehörigkeit zu lösen, oder aus anderen Gründen die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Einbürgerungsgesetzgebung in anderen europäischen Staaten, in der – im einzelnen unterschiedlich – den Nachfahren der im „ursprünglichen Gaststaat“ geborenen Einwanderer ein gesetzliches Aufenthaltsrecht kraft des „ius soli“ gegeben und auf diese Weise das Abstammungsprinzip mit den einwanderungspolitischen Realitäten in Einklang gebracht würde. In der Tat ist es richtig, daß nicht nur in den angelsächsischen Ländern, sondern auch in Frankreich, den Niederlanden und anderen EU-Staaten ein erheblich größerer Prozentsatz von Personen die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates entweder durch gesetzliche Staatsangehörigkeitsverleihung kraft *ius soli* oder Einbürgerung erlangt, als dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist.

Ein Kernpunkt der deutschen Diskussion ist häufig die Frage der Mehrstaatigkeit gewesen, während in anderen westeuropäischen Staaten sehr viel intensiver die Voraussetzungen für die Integration diskutiert worden sind; die Frage der Aufgabe oder Beibehaltung der alten Staatsangehörigkeit ist eher als nebensächlich angesehen worden oder wird jedenfalls nicht als zentrales Problem der Staatsangehörigkeitsreform angesehen. Gegen eine Zulassung der Doppelstaatigkeit, wie dies zum Teil in anderen europäischen Ländern der Fall ist, wird vor allem die Gefahr gewisser Loyalitätskonflikte, der Rechtsunsicherheit im internationalen Schutz und bei der Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und einer Unvereinbarkeit mit dem Integrationskonzept geltend gemacht. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit solle – so im wesentlichen die Argumentation der Gegner einer doppelten Staatsangehörigkeit – im Anschluß an eine vollzogene Integration stattfinden. Davon könne man nicht sprechen, wenn ein Ausländer nicht bereit sei, sich aus den Bindungen seines bisherigen Heimatstaates zu lösen⁹.

In der Praxis haben sich freilich aus der doppelten Staatsangehörigkeit keine unlösbaren Probleme ergeben. Wenn sich in vielen westeuropäischen Immigrationsländern der Grundsatz einer verstärkten Mehrstaatigkeit für die eingewanderten Wanderarbeitnehmer und ihre Kinder durchgesetzt hat, so beruht dies auf einer veränderten Einschätzung der Funktion der Staatsangehörigkeit

als Abgrenzungs- und Zuordnungskriterium in den internationalen Beziehungen. Die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die internationale Kommunikation und eine wachsende Transnationalisierung aller Lebensbereiche lassen auch das Staatsangehörigkeitsverständnis nicht unbeeinflusst. Die Abgrenzungsfunktion tritt zugunsten der Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen in den Hintergrund.

Das erleichtert es, die Frage von Loyalität und nationaler Identifikation differenzierter zu beantworten, als dies mit der Formel von der ungeteilten Loyalität, die nur einem Staat gegenüber geschuldet werden kann, der Fall ist. Loyalität als Ausdruck der Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk ist in der sozialen und politischen Realität insbesondere der eingewanderten Ausländer und ihrer Abkömmlinge ein komplexes Phänomen. Die doppelte Staatsangehörigkeit spiegelt diese Komplexität genauer wider als ein eindimensionales Loyalitätsverständnis. Gleichzeitig macht sie es möglich, sich auch mit dem Staat, in dem man dauerhaft lebt, voll zu identifizieren und die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten zu übernehmen, ohne die überkommenen Bindungen aufzugeben.

Die beschriebenen Veränderungen bedeuten nicht, daß die Staatsangehörigkeit ihre Funktion als zentrales Zuordnungskriterium in den internationalen Beziehungen im „postnationalen“ Zeitalter verliert. Wenn emphatische Befürworter doppelter Staatsangehörigkeit davon schwärmen, sie könnten sich vorstellen, überall in der Welt zu leben, und jeder sollte möglichst drei, vier oder mehr Staatsangehörigkeiten besitzen, so verkennt dies ebenso die Realitäten wie das eindimensionale Loyalitätsverständnis. Der Nationalstaat ist nach wie vor trotz aller Globalisierung und Internationalisierung der zentrale Anknüpfungspunkt für die Zugehörigkeit eines Menschen zu einer Gemeinschaft, für die Frage der Verantwortlichkeit und Solidarität und für die internationale Schutzausübung. Selbst im europäischen Rahmen ist die Unionsbürgerschaft bislang nicht viel mehr als ein Konglomerat verschiedener Rechte, das die Staatsangehörigkeit nicht ersetzen kann. Staatsangehörigkeit bleibt daher der völkerrechtliche und staatsrechtliche Ausdruck für ein umfassendes Rechtsverhältnis zwischen Bürger und staatlicher Gemeinschaft mit gegenseitigen Rechten und Pflichten.

Dies setzt dem Konzept der doppelten Staatsangehörigkeit immanente Grenzen. Nur soweit sie in der Realität eine Zugehörigkeit zu mehreren politischen Gemeinschaften reflektiert, ist ihre Aner-

⁹ Vgl. Burkhard Ziemske, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, Berlin 1995; Wolfgang Löwer, Abstammungsprinzip und Mehrstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, (1993), S. 156; ders., Doppelte Staatsbürgerschaft als Gefahr für die Rechtssicherheit, in: Verwaltungsrundschau, (1990), S. 221.

kennung legitim. Doppelte Staatsangehörigkeit ist daher nicht konzipiert, um Steuer- und Unterhaltungspflichten oder strafrechtlicher Verfolgung zu entgehen. Sie ist auch kein Vehikel zur Einführung des multikulturellen Weltbürgers. Ihre Rechtfertigung erhält sie nur aus der Notwendigkeit, eingewanderten Ausländern und ihren Kindern Gleichbehandlung bei politischen Rechten einzuräumen und gleichzeitig ihrer besonderen Befindlichkeit Rechnung zu tragen.

Doppelte Staatsangehörigkeit birgt daher Risiken, aber sie bringt auch Vorteile mit sich. Insbesondere ermöglicht sie es, die auch im deutschen Interesse liegende Zugehörigkeit der eingewanderten Ausländer zu Deutschland und zu seinem politischen System in politische Mitwirkungsrechte umzuwandeln und damit die Voraussetzungen für eine aktive und verantwortungsvolle Teilnahme am politischen Prozeß zu schaffen. Risiken liegen insbesondere darin, daß unter Umständen politische Mitwirkungsrechte kumuliert ausgeübt werden können, ohne daß Doppelstaater in gleicher Weise die daraus folgenden Konsequenzen zu tragen haben. Eher vernachlässigen können wird man dagegen die Probleme, die sich im Hinblick auf die Wehrpflicht und den diplomatischen Schutz ergeben. In der Praxis ergeben sich hieraus jedenfalls keine nennenswerten Konflikte. Das schließt nicht aus, daß in Krisenzeiten auch Konfliktsituationen entstehen können, die Doppelstaater vor gewisse Loyalitätskonflikte stellen. Letztlich handelt es sich aber hier um kein spezifisches Problem der doppelten Staatsangehörigkeit, sondern um eine Konsequenz der seit mehreren Jahrzehnten anhaltenden starken Immigration in alle westeuropäischen Staaten. Im übrigen kann von einer ungerechtfertigten Privilegierung schon deshalb keine Rede sein, weil deutsche Mehrstaater alle mit der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten in gleicher Weise wie jeder andere Deutsche besitzen.

Der am 21. März 1999 in die erste Lesung verabschiedete Entwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sieht – basierend auf dem „Optionsmodell“ der F.D.P. – eine Einführung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland vor. Danach erwirbt ein Kind ausländischer Eltern durch die Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil *erstens* seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und *zweitens* eine Aufenthaltserlaubnis oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Ein *Deutscher*, der danach die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat und zugleich eine aus-

ländische Staatsangehörigkeit besitzt, hat jedoch mit Erreichen der Volljährigkeit zu erklären, ob er die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will. Erklärt er, daß er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, oder gibt er keine Erklärung bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres ab, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Erklärt er, daß er die deutsche Staatsangehörigkeit behalten will, so ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nachzuweisen. Gelingt dieser Nachweis bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nicht, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, sofern keine Beibehaltungsgenehmigung erteilt worden ist. Es ist davon auszugehen, daß zukünftig in einer großen Zahl von Fällen eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt werden wird, da hierauf ein Rechtsanspruch bereits dann besteht, wenn die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder im Falle einer Einbürgerung nach Maßgabe von § 87 des Ausländergesetzes Mehrstaatigkeit hinzunehmen wäre oder hingenommen werden könnte.

Die große politische Attraktivität des „Optionsmodells“ liegt darin, daß dem zentralen Einwand der Gegner der Mehrstaatigkeit, die Reform führe dauerhaft zu einem „Zweiklassenvolk“, bestehend aus den privilegierten Doppelstaatern mit doppelten politischen Rechten und zweifelhafter Loyalität und den „Nurdeutschen“, die allein auf Deutschland angewiesen seien, die Spitze genommen wird. Durch die zeitlich bis zur Erreichung des Volljährigkeitsalters hinausgeschobene Erklärungspflicht wird einerseits von Anfang an eine völlige rechtliche Gleichstellung der im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, erreicht. Andererseits wird ihnen, wie auch anderen Ausländern, die eingebürgert werden wollen, eine Entscheidung für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit abverlangt, wenn sie das Alter erreicht haben, in dem sie eigenverantwortlich über ihre dauernde Zugehörigkeit zum deutschen Staatsvolk entscheiden können.

Der kritische Punkt des Optionsmodells liegt weniger in verfassungsrechtlichen Hürden als in administrativen Problemen, die sich freilich erst dann ergeben, wenn die Option ausgeübt werden muß und mangels des Verlusts der anderen Staatsangehörigkeit die Frage auftaucht, ob und unter welchen Voraussetzungen ein deutscher Doppelstaater seine deutsche Staatsangehörigkeit verloren hat oder ob der Verlust nicht deshalb ausscheidet, weil ihm die Aufgabe der anderen Staatsangehörigkeit nicht zumutbar war. Probleme könnten sich auch hinsichtlich der Systemgerech-

tigkeit der Regelung ergeben. Die mit der Geburt erworbene Doppelstaatigkeit begründet den vollen Status als Deutscher. Also erwerben auch die Kinder der zeitlich befristeten „Optionsdeutschen“ die volle deutsche Staatsangehörigkeit und die Staatsangehörigkeit der Eltern, während die Eltern sie mit dem Eintritt der Optionspflicht möglicherweise verlieren. Auch könnte man die Frage aufwerfen, ob den in Deutschland geborenen Kindern eine Integrationsentscheidung durch Option abverlangt werden darf, während bei anderen Doppelstaatern, die die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Abstammung von einem deutschen Elternteil erlangen, dauerhaft die Mehrstaatigkeit akzeptiert wird. Freilich dürfte hier ein sachlicher Unterscheidungsgrund darin liegen, daß im einen Fall an die Abstammung von einem deutschen Elternteil angeknüpft wird und dabei idealtypisch von einem höheren Integrationsgrad ausgegangen werden kann, während bei der Geburt im Inland es zumindest nicht von vornherein als sachwidrig angesehen werden kann, hier eine besondere Entscheidung mit Erreichen der Volljährigkeit zu verlangen. Verfassungsrechtlich liegen die zentralen Fragen bei Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz, der kategorisch die Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit verbietet.

Historisch hat das Grundgesetz damit auf die nationalsozialistische Ausbürgerungsgesetzgebung reagiert. Bewußt ist der Staatsangehörigkeitsstatus als unentziehbar ausgestaltet worden. Hier wie in einer Reihe anderer Punkte ist das Grundgesetz deutlich über die Garantie vergleichbarer anderer Verfassungen hinausgegangen. Zugelassen ist freilich ein Verlust aufgrund eines Gesetzes auch gegen den Willen des Betroffenen, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Also muß die Frage beantwortet werden, ob der im Entwurf vorgesehene Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für den Doppelstaater, der entweder gar nichts oder nur Unzureichendes unternimmt, um seine bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, verfassungsrechtlich eine „Entziehung“ oder einen Verlust darstellt.

Einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgend, definiert man Entziehung zumeist als einen Verlust, den der Betroffene nicht beeinflussen oder vermeiden kann. Mit dieser Begründung hat das Bundesverfassungsgericht den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn ein Deutscher auf Antrag eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt, für verfassungsmäßig erklärt.

Daß die Sachlage beim Optionsmodell wesentlich komplizierter ist, liegt auf der Hand. Unter welchen Voraussetzungen kann ein in Deutschland aufgewachsener Doppelstaater den Verlust ver-

meiden, ist also die Nichtaufgabe seiner anderen Staatsangehörigkeit ein Ausdruck seiner freien Willensentscheidung?

Der Entwurf versucht, dieses Problem dadurch zu lösen, daß der Eintritt des Verlusts von einer behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer Beibehaltungsgenehmigung abhängig gemacht wird. Sie beruht auf einer Prüfung, ob in Anlehnung an das geltende Einbürgerungsrecht Ausnahmesituationen vorliegen, in denen die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht verlangt werden kann. So zum Beispiel, wenn die Forderung nach Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit eine „unzumutbare Härte“ bedeuten würde oder wenn der Heimatstaat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit willkürlich versagt oder über den vollständigen und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat.

Ein grundsätzliches Problem bei der Übertragung dieser Zumutbarkeitstatbestände liegt darin, daß sie stark von Wertungen und Interpretationsspielräumen abhängen. Bei der Frage, ob jemand eingebürgert werden kann, ist das unproblematisch. Nun wird aber der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit vom Vorliegen dieser Tatbestände abhängig gemacht und damit im Einzelfall die deutsche Staatsangehörigkeit nicht selten Gegenstand einer von unbestimmten Rechtsbegriffen und Wertungen abhängigen Prüfung. Unter Rechtssicherheitsgesichtspunkten ist es nicht unproblematisch, die Staatsangehörigkeit von unterschiedlich auslegbaren Zumutbarkeitskriterien abhängig zu machen. Ist es z. B. einer deutsch-iranischen Doppelstaaterin zumutbar, ein Paßbild mit Kopftuch als Bestandteil eines formgerechten Entlassungsantrags vorzulegen? Oder kann sich ein Doppelstaater weigern, eine Entlassungsgebühr zu entrichten? Freilich gibt es auch sonst im Staatsangehörigkeitsrecht unbestimmte Rechtsbegriffe, von deren Auslegung der Erwerb oder der Fortbestand der Staatsangehörigkeit abhängig ist. Eine Verfassungswidrigkeit wird sich daher nicht aus der Notwendigkeit richterlicher Konkretisierung ableiten lassen.

Verfassungsrechtlich liegt aber gerade der Unterschied zwischen unzulässiger Entziehung und zulässigem Verlust darin begründet, ob es der Doppelstaater selbst in der Hand hat, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit abzuwenden. Dies wird man bejahen können, da der Entwurf durch eine Reihe von Ausnahmeregelungen sicherstellt, daß ein Verlust tatsächlich nur dann eintreten kann, wenn eine freie Willensentscheidung für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit möglich ist.

2. Die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz

In den letzten Jahren ist verstärkt von mehreren im Bundestag vertretenen Parteien, u. a. der SPD, der F.D.P. und den Grünen, ein Einwanderungsgesetz gefordert worden. Grundgedanke dieser Forderungen ist, daß an die Stelle der bisherigen Leitlinie: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ eine zielgerichtete Steuerung der Einwanderung anhand von Quoten für bestimmte Kategorien von Einwanderern treten soll, ggf. gekoppelt mit einer Gesamtbegrenzung der Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet. Ein weiteres Ziel der Entwürfe ist die Integration der im Bundesgebiet lebenden Ausländer. Mit der Schaffung eines Zu- oder Einwandererstatus sollen die Rechte und Pflichten der Zuwanderer geregelt werden. Ihnen soll damit Sicherheit über das sie erwartende Integrationsprogramm und die damit verknüpften Integrationserwartungen bis zur Einbürgerung gegeben werden. Zu diesem Zweck erhalten sie Ansprüche auf Integrationshilfen, gesicherte Aufenthaltsrechte und Einbürgerungsansprüche.

Ein Einwanderungsgesetz ist jedenfalls insoweit, als damit eine Zuwanderung ins Bundesgebiet über Quoten geregelt werden soll, illusionär. Im besten Fall wird es sich um Regelungen handeln, die außer einer großen Bürokratie keine praktische Bedeutung haben werden. Im schlimmsten Fall wird durch die Schaffung eines Einwandererstatus der falsche Eindruck erweckt, Deutschland öffne sich für Einwanderer jeder Art und ermögliche damit – ähnlich wie die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien im letzten Jahrhundert – eine Einwanderung. Tatsächlich wird, ob mit oder ohne Einwanderungsgesetz, über Familiennachzug, Aufnahme von Flüchtlingen und EG-Freizügigkeit insbesondere aus den neu in die Europäische Union eintretenden Staaten eine beträchtliche Zuwanderung zum Zweck wirtschaftlicher Tätigkeit nach Deutschland stattfinden, ohne daß dies gesetzlich geregelt oder gar verhindert werden könnte. Ein Bedarf für eine Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit ist auf absehbare Zeit angesichts der hohen Arbeitslosenquote in Deutschland wie in den anderen westeuropäischen Nachbarstaaten nicht zu erkennen.

Fraglich ist auch, ob sich das Ziel einer besseren Steuerung der Zuwanderung mit den vorgeschlagenen Instrumenten der Quotenfestsetzung und der Schaffung eines Einwanderungsstatus erreichen läßt. Der Hauptgrund hierfür ist, daß die rechtlichen und politischen Spielräume nicht zuletzt aufgrund der EG-rechtlichen Vorgaben in Wahrheit erheblich geringer sind, als es für eine substantielle Steuerung und Begrenzung weiterer

Zuwanderung erforderlich wäre. Deutschland ist heute nicht mehr in der gleichen Situation wie vor 40 Jahren, als für eine rasch expandierende Volkswirtschaft ständig neue Arbeitskräfte gebraucht wurden. Eine stärker an wirtschaftlichen Vorgaben orientierte Auswahl von Zuwanderern müßte entweder in die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen eingreifen und z.B. den Familiennachzug, die humanitäre Aufnahme von De-facto-Flüchtlingen oder das vorläufige Anwesenheitsrecht von Asylbewerbern einschränken. Hierzu sind aber auch die Befürworter einer Einwanderungsgesetzgebung nicht bereit. Ein substantieller Handlungsbedarf zur gezielten Begrenzung und Steuerung der derzeit stattfindenden Nettozuwanderung von Ausländern in der Größenordnung von jährlich ca. 450 000 Personen ist daher momentan nicht sichtbar. Wollte man tatsächlich eine bessere Steuerung der Zuwanderung erreichen, so müßte man präzise bezeichnen, wo ggf. Einschnitte vorgenommen werden sollen, um dem besser ausgewählten „Einwanderer“ Platz zu machen. Anderenfalls bliebe eine Einwanderungsgesetzgebung eine „Mogelpackung“, die wegen permanenter Quotenausschöpfung nicht zur Anwendung käme. Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen ist daher mit Recht von der bisher vertretenen Linie, eine Einwanderung durch Quoten zu steuern, abgerückt.

Es bleibt das legitime Interesse, den Zuwanderern eine Perspektive zu geben, die ihre volle Einbeziehung in das politische und gesellschaftliche System Deutschlands vorsieht. Insoweit ist es in der Tat sinnvoll, klare integrationspolitische Vorgaben zu liefern und den im Bundesgebiet lebenden Ausländern klar und eindeutig zu sagen, daß sie in Deutschland nicht nur willkommen sind, sondern daß ihnen auch die Möglichkeit gegeben wird, als gleichberechtigte Mitglieder der inländischen Bevölkerung alle Rechte wahrzunehmen. Der Weg hierzu führt über die erleichterte Einbürgerung ebenso wie über erheblich verstärkte Möglichkeiten, schulische und berufliche Ausbildungen zu absolvieren und damit die sozialen Gräben, insbesondere für Jugendliche, zu überwinden.

3. Die Verschärfung des Rechts der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen für straffällige Ausländer

Im Verlaufe der Bundestagswahl haben beide im Bundestag vertretenen großen Parteien angekündigt, das Ausländergesetz dahingehend reformieren zu wollen, daß straffällige Ausländer in Zukunft schneller ausgewiesen werden könnten. Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen enthält hierzu keine Konkretisierungen. Zwar wird als Leitlinie die Bekämpfung der Kri-

minalität in den Vordergrund gestellt. Folgerungen für das Ausländerrecht werden daraus aber nicht gezogen. Tatsächlich läßt das Ausländergesetz grundsätzlich eine Ausweisung aufgrund von strafgerichtlichen Verurteilungen bereits jetzt zu. Bei Ausländern, die ein gesichertes Aufenthaltsrecht besitzen, weil sie schon lange Zeit im Bundesgebiet wohnhaft sind, schränkt es die Ausweisung allerdings erheblich ein. Im allgemeinen kann hier nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden, was in der Regel nur dann vorliegt, wenn gravierende Straftaten begangen worden sind und deshalb ein Ausländer rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist. Einen besonderen Schutz genießen schließlich Jugendliche und Minderjährige. Ein minderjähriger Ausländer, dessen Eltern sich im Bundesgebiet aufhalten, kann im allgemeinen überhaupt nicht ausgewiesen werden, es sei denn, er ist wegen serienmäßiger Begehung vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig verurteilt.

In Deutschland hat der Fall des mittlerweile 14 Jahre alten und damit strafmündig gewordenen Mehmet, der schon vor Erreichung seines 14. Lebensjahrs einen beachtlichen Rekord von über 40 gravierenden Straftaten, wie z. B. schwerer Einbruch und Raubüberfall, aufgestellt hatte, erhebliche Diskussionen ausgelöst. Daß Mehmet allein aufgrund seiner Minderjährigkeit nicht in die Türkei ausgewiesen und abgeschoben werden kann, steht im Hinblick auf den Familienschutz außer Frage. Aus diesem Grunde haben die bayrischen Behörden eine Ausweisungsverfügung auch gegenüber den seit langer Zeit beanstandungsfrei in Deutschland lebenden Eltern von Mehmet erlassen, gestützt auf das Argument, sie hätten ihre Aufsichts- und Sorgfaltspflicht gegenüber ihrem Sohn jahrelang in grober Weise vernachlässigt. Bayern hat eine Gesetzesinitiative im Bundesrat eingebracht, wonach in Zukunft ein gesonderter Ausweisungstatbestand der schwerwiegenden Verletzung der elterlichen Sorgfaltspflicht als Ausweisungstatbestand in das Gesetz eingeführt werden soll¹⁰.

Im Grundsatz kann kein Zweifel daran bestehen, daß ein legitimes Interesse besteht, schwer straffällige Ausländer auszuweisen und ggf. auch abzuschieben. Die bestehenden Ausweisungstatbestände sind an sich ausreichend, um bei Straffälligkeit aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu treffen. Erschwerend wirkt sich allerdings dabei aus, daß regelmäßig eine rechtskräftige Verurteilung verlangt wird. Ausweisungsentscheidungen haben aber nicht selten nur dann eine ausreichende Wirkung, wenn sie rasch vollzogen werden können.

Daher sollte in verstärktem Maße die Möglichkeit geschaffen werden, in besonderen Fällen auch ohne rechtskräftige Verurteilung Ausländer im Anschluß an die Begehung einer Straftat abzuschieben, insbesondere, wenn Vereinbarungen über die Verbüßung der Strafe im Ausland bestehen.

Neuerdings wird in verstärktem Maße gefordert, daß in Deutschland geborene und/oder aufgewachsene Ausländer überhaupt nicht mehr ausgewiesen werden dürfen, da sie in Deutschland ihre „Sozialisation“ erfahren hätten und daher auch die deutsche Gesellschaft für das Fehlschlagen der Integration „verantwortlich“ sei. In diese Richtung bewegen sich auch Vorschläge des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission bei der Neuregelung der EG-Freizügigkeit. Darüber hinaus ist zu beachten, daß nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gestützt auf Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auch schwer straffällige Ausländer nicht mehr ausgewiesen und abgeschoben werden können, wenn sie keinerlei Bindungen mehr zu ihrem Heimatstaat haben und die Ausweisung bzw. Abschiebung die im Aufenthaltsstaat bestehenden Bindungen stören würde.

Im übrigen darf die höhere Kriminalitätsrate bestimmter Kategorien von Ausländern nicht falsch interpretiert werden. Es ist richtig, daß bei bestimmten Arten von Straftaten, wie insbesondere Gewaltdelikten oder Drogenkriminalität, Ausländer in erheblich stärkerem Maße straffällig werden als Personen mit deutschem Paß. Dies gilt insbesondere auch für ausländische Jugendliche, bei denen der relative Anteil an bestimmten Formen der Gewaltkriminalität besorgniserregend angestiegen ist. Bei dieser Statistik darf aber selbstverständlich nicht außer Betracht bleiben, daß sehr sorgfältig zwischen verschiedenen Gruppen und Kategorien von Ausländern unterschieden werden muß. Es liegt auf der Hand, daß Berufsaussichten und soziale Schichtung für Kriminalitätsanfälligkeit eine erhebliche Rolle spielen. Hinzu kommt die starke Kriminalitätsbelastung als Folge illegaler Einwanderung, ausgelöst durch Kriegs- und Bürgerkriegssituationen, wie wir sie derzeit in Jugoslawien erleben.

4. Asylrecht

Neuerdings ist das Asylrecht wieder in die rechtspolitische Diskussion geraten. Beklagt wird die mit der Asylrechtsreform eingetretene Härte, die zu unmenschlichen Abschiebungen und einer Vorenthaltung des Schutzes für Schutzbedürftige führe. In diesem Zusammenhang wird auch die Rückgängigmachung der Asylrechtsreform von 1993 verlangt. In den Chor der Kritiker mischen sich auch Stim-

¹⁰ Vgl. Bundesrats-Drucksache 620/98 vom 25. 6. 1998.

men, die darauf hinweisen, daß wesentliche Teile der Asylrechtsreform, insbesondere die „Drittstaatenregelung“, in Wahrheit nicht angewandt würden, weil in zahlreichen Fällen Asylbewerber, die aus „sicheren Drittstaaten“ eingereist seien, nicht in die Drittstaaten zurückgeschickt werden könnten, weil ein Nachweis ihrer Einreise aus diesen Staaten nicht geführt werden könne.

Die Erfahrungen der Jahre 1992 und 1993 mit einer dramatisch ansteigenden Ausländerfeindlichkeit, einer Asylbewerberzahl von jährlich über 400 000 und einem drohenden Kollaps kommunaler Versorgungssysteme lassen eine Warnung vor einer Reform der Reform dringend angezeigt erscheinen. Eine Rückgängigmachung der mit der Grundgesetzänderung von Art. 16a verbundenen Beschränkungen hätte möglicherweise eine fatale Signalwirkung im Hinblick auf eine erhebliche Verstärkung der illegalen Einwanderung. Dies gilt auch und gerade für die „sichere Drittstaatenregelung“. Richtig ist zwar, daß Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz mangels einer hinreichenden Kenntnis über Reisewege und Identität von Asylbewerbern häufig nicht zur Anwendung kommt. Zu berücksichtigen ist aber, daß im Rahmen der europäischen Regelung des Asylrechts intensiv an einem System gearbeitet wird, das eine Registrierung und Identifizierung von Asylbewerbern und illegal Einreisenden ermöglicht, um auf diese Weise eine illegale Weiterwanderung zu verhindern. Nur mittels eines derartigen Systems wird es letztendlich gelingen, die illegale Zuwanderung mittels Schleuserorganisationen zu stoppen. Das bedeutet zugleich, daß endlich ein System einer europäischen Erfassung und Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge geschaffen werden muß. Eine deutsche Regelung im Alleingang, die sich grundlegend von den auf der europäischen Ebene geschaffenen Prinzipien unterscheiden würde, würde die europäische Zusammenarbeit erheblich erschweren.

III. Europäische Rechtsentwicklungen

1. Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Regelung des Ausländer- und Asylrechts nach dem Amsterdamer Vertrag

Was kann in diesem konfliktgeladenen Feld von Europa erwartet werden? Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags wird die Europäische Gemeinschaft zahlreiche neue Regelungskompetenzen im Bereich „freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“ erhalten. Damit ist ein enormer Kompetenzzuwachs für die Europäische

Gemeinschaft und auf der anderen Seite ein Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten in dem sensiblen Bereich des Einwanderungs- und Asylrechts verbunden. In Zukunft wird die Gemeinschaft die zur Vollendung des Binnenmarkts erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zur Kontrolle der Außengrenzen und in der Asyl- und Einwanderungspolitik in Form von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen erlassen können. Anders als die Rechtsakte, die bisher im Rahmen des „dritten Pfeilers“ des Vertrags von Maastricht erlassen wurden, ist dieses supranationale Sekundärrecht verbindlich, justitiabel, gilt unmittelbar und geht innerstaatlichem Recht vor¹¹.

Glaubt man manchem Politiker, so ist von dieser neuen Kompetenznorm der EG nahezu alles zu erwarten. Die einen, die schon immer das Heil in einem Einwanderungsgesetz gesehen haben, sehen ein europäisches Ausländerrecht voraus, in dem endlich die als überholt angesehene Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern verschwindet. In einem für die Einwanderung im Rahmen großzügiger Quoten offenen Europa, das gleichzeitig Kriegs-, Bürgerkriegs- und Armutsflüchtlinge aller Art aufzunehmen hat, sollen künftig Drittstaatsangehörige nach wenigen Jahren alle Rechte von Unionsbürgern erhalten. Das Ausländerrecht würde sich damit quasi von selbst erledigen und zum „Einwanderungsrecht“ werden.

Andere setzen ihre Hoffnung auf eine europäische Einwanderungs- und Asylpolitik, mit der mittels einer durch die EU-Kommission festgesetzten Quotenregelung die Konzeption einer am ökonomischen Nutzen orientierten und begrenzten Zuwanderung realisiert wird. Der in die EU auf diese Weise einwandernde Drittstaatsangehörige würde ein EU-Aufenthaltsrecht in der gesamten Union erhalten und schrittweise in seiner Rechtsstellung dem Unionsbürger angeglichen. Es versteht sich von selbst, daß damit auch eine Vereinheitlichung des Staatsangehörigkeitsrechts einhergehen würde, obwohl sie eigentlich in der längerfristigen Perspektive nahezu bedeutungslos wird, weil von der Staatsangehörigkeit ohnedies nicht mehr viel abhängen wird.

Ob es sich bei diesen Vorstellungen um realistische Konzepte handelt und ob sie im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze des Unionsvertrags notwendig und sinnvoll sind, sei hier dahingestellt. Notwendig ist eine nüchterne Analyse darüber, inwieweit die Rechtsstellung des Ausländers in Zukunft europarechtlich zu determinieren ist, d. h. mit anderen Worten, inwieweit wir eine einheit-

¹¹ Vgl. dazu Kay Hailbronner/Claus Thiery, *Europarecht*, Baden-Baden 1998, S. 583 ff.

liche europäische Einwanderungs-, Asyl- und Integrationspolitik brauchen, inwieweit eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften durch Rahmenregelungen ausreicht und inwieweit eine bloße Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten genügt. Eine gewisse Skepsis ist schon deshalb angebracht, weil die Ausländer- und insbesondere die Integrationspolitik untrennbar mit den in den Mitgliedstaaten durchaus nicht einheitlichen Vorstellungen von Staat und Nation verknüpft sind. Eine EU-Initiative, die auf die Vereinheitlichung des Staatsangehörigkeitsrechts ausgerichtet wäre, greift daher bereits im Ansatz in das Identitätsverständnis der Mitgliedstaaten ein und ist daher vom Vertrag nicht gedeckt.

Dies schließt aber nicht aus, daß für die europäische Harmonisierung des nationalen Ausländerrechts ein dringender Bedarf besteht und daß aus diesem Grunde auch die Rechtsstellung des Ausländers in Zukunft sehr viel stärker gemeinschaftsrechtlich determiniert sein wird, als dies gegenwärtig noch der Fall ist. Dies ergibt sich aus der schlichten Tatsache, daß mit der Schaffung eines Binnenraums, in dem die internen Grenzkontrollen abgeschafft sind, die Steuerung und Kontrolle der Einreise an die Außengrenzen der Gemeinschaft verlagert wird. Der Maastrichter Vertrag hat daraus die Konsequenz gezogen und der Gemeinschaft eine Regelungskompetenz im Visumsrecht übertragen.

Die Harmonisierungsnotwendigkeit geht aber heute sehr viel weiter dadurch, daß in einem Europa ohne interne Grenzen faktisch der jederzeitige Wechsel des Aufenthaltslandes ermöglicht wird und auf diese Weise der Geltungsbereich des jeweiligen nationalen Ausländerrechts verlassen werden kann. Ausländer können sich daher in Zukunft nahezu ohne Probleme aufenthaltsbeendenden Maßnahmen durch Überwechseln in das Territorium eines anderen EU-Staates entziehen, in dem die einmal erlassene Ausweisungs- oder Abschiebungsverfügung nicht gilt und daher erneut ein ausländerbehördliches Verfahren mit anschließendem gerichtlichen Rechtsschutz in Gang gesetzt werden muß.

Zulassung von Drittstaatsangehörigen

Umgekehrt ist es mit der Idee des europäischen Binnenmarktes nur schwer in Einklang zu bringen, daß Drittstaatsangehörige ihre Arbeitsleistung nur in einem Mitgliedstaat der Union anbieten dürfen, ihr Aufenthaltsrecht prinzipiell also national beschränkt ist. Das Schengener Durchführungsabkommen hat zumindest für den kurzfristigen Aufenthalt daraus die richtige Konsequenz gezogen, ein grenzüberschreitend für das gesamte Schen-

gengebiet gültiges Schengenvisum einzuführen, das es künftig Ausländern erspart, für eine Reise durch die Europäische Union für jeden einzelnen Mitgliedstaat ein Visum einholen zu müssen. Das Schengener Abkommen hat darüber hinaus ein bis zu drei Monaten befristetes Einreise- und Aufenthaltsrecht für das gesamte Schengengebiet für diejenigen Drittstaatsangehörigen eingeführt, die im Besitz eines regulären Aufenthaltsrechts in einem der Mitgliedstaaten sind. Damit erschöpft sich die Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung nicht. Insbesondere im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik gibt es einen dringenden Regelungsbedarf.

Auch die Stellung sogenannter „Drittstaatsangehöriger“ wird nunmehr in Zukunft Gegenstand einer gemeinschaftlichen Regelungspolitik sein. Auch wenn es richtig ist, daß zunächst noch innerhalb eines Fünfjahreszeitraums jeder Mitgliedstaat praktisch noch ein Vetorecht hat, steht doch fest, daß sich in Zukunft einer mit großer Mehrheit beschlossenen einwanderungspolitischen Norm auch die Bundesrepublik Deutschland nicht wird entziehen können.

Die Kommission hat am 30. Juli 1997 einen Entwurf für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung eines Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorgelegt¹². Der Kommissionsvorschlag enthält im wesentlichen Regelungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, der Aufnahme eines Studiums und der beruflichen Bildung, zu sonstigen Zwecken sowie zur Zulassung zwecks Familienzusammenführung. Schließlich sieht der Entwurf vor, daß die auf Dauer in einem Mitgliedstaat sich aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in einer Reihe von Bereichen wie Unionsbürger behandelt werden sollen. Kritische Punkte sind insbesondere die Mindestaufenthaltsdauer für die Gewährung eines unionsweiten Aufenthaltsrechts für Ausländer, was nach dem Kommissionsvorschlag bereits nach fünf Jahren gewöhnlichen und rechtmäßigen Aufenthalts der Fall wäre.

Problematisch sind aber auch die Familienzusammenführungsregeln und insbesondere der in dem Entwurf vorgesehene Anspruch auf Familienzusammenführung nach bereits einem Jahr rechtmäßigen Aufenthalts. Nachzugsberechtigt sollen ferner nicht nur der Ehegatte und die minderjährigen Kinder, sondern auch alle sonstigen unterhaltsbe-

¹² Vgl. Europäische Kommission (KOM) (97387 endg. vom 30. 7. 1997).

rechtigten Verwandten in aufsteigender Linie und alle sonstigen Verwandten in absteigender Linie sein, soweit Lebensunterhalt und Wohnraum gesichert sind. Der Bundesrat schätzt, daß sich auf der Grundlage des Vorschlags der Familiennachzug künftig verdoppeln würde¹³. Auch die Regeln über die Zulassung zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit erscheinen aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts teilweise als zu weitgehend, während die Regeln über die Einreise und den Aufenthalt zum Zweck von Studium und Berufsausbildung eher zu restriktiv gehalten sind. Unabhängig davon ist jedoch schon jetzt klar, daß in absehbarer Zeit Drittstaatsangehörige unter der Voraussetzung, daß sie in einem Mitgliedstaat ein qualifiziertes Aufenthaltsrecht erhalten, ein Freizügigkeitsrecht für die gesamte Union beanspruchen können.

Darüber hinaus sind die mit der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme eingeführten Regeln für Unionsbürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, auch auf Drittstaatsangehörige zu übertragen. Es ist unabdingbar, auch die steigende Zahl von Drittstaatsangehörigen, die sich innerhalb der Europäischen Union wirtschaftlich betätigen, im Hinblick auf soziale Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit den EG-Angehörigen gleichzustellen¹⁴. So ist z. B. nicht einsichtig, warum ein algerischer Staatsangehöriger, der in Frankreich arbeitet und während seines Urlaubs in Deutschland einen Unfall erleidet, den französischen, italienischen oder spanischen Staatsangehörigen bezüglich des Krankenversicherungsschutzes nicht gleichgestellt ist. Auch hierzu hat die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, der auf die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in den Anwendungsbereich der Verordnung 1408/71 abzielt¹⁵.

Asylrecht und Aufnahme humanitärer Flüchtlinge

Im Bereich der humanitären Flüchtlinge und Asylbewerber hat der Vertrag von Amsterdam eine grundlegende Weichenstellung vollzogen. Der Rat ist nunmehr ermächtigt, asylpolitische Maßnahmen im Bereich einer europäischen Zuständigkeitsregelung zur Durchführung von Asylverfahren zu erlassen, das heißt, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge sowie Mindestnormen für die Verfahren in den

Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft zu treffen. Außerdem enthält der Vertrag ausdrücklich eine Kompetenz in bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen in folgenden Bereichen: erstens Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen; zweitens Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. Dementsprechend betont die Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik, deren Ziel eine ausgewogene Verantwortungs- und Lastenverteilung sein müsse. Die konkreten Vorschläge in dieser Richtung sind freilich bescheiden.

Überblickt man die vorhandenen Vorschläge und Rechtsakte, so ist augenfällig, daß im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik deutlich weniger erreicht worden ist als im Bereich der Einwanderungs- und Ausländerpolitik. Der Grund dafür ist offenkundig. Einmal sind die Gewichte völlig ungleichmäßig verteilt, da die Mitgliedstaaten insbesondere in bezug auf die Aufnahme von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen eine grundsätzlich unterschiedliche Politik betrieben haben. Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht nur zeitweilig über drei Viertel aller in die Union einreisenden Asylbewerber aufgenommen, sondern mit ca. 360 000 Bürgerkriegsflüchtlingen auch den weitaus größten Teil der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien in der Europäischen Union aufgenommen.

Es ist zwar verständlich, daß sich angesichts der Forderung nach „burden sharing“ die Staaten, die eine erheblich restriktivere Aufnahmepolitik betrieben haben und die Schwierigkeiten einer Rückkehr als Folge einer vorübergehenden Schutzgewährung realistischer eingeschätzt haben als die Bundesrepublik, nun dagegen wehren, für eine ihrer Auffassung nach unverantwortliche Flüchtlingspolitik zur Kasse gebeten zu werden. Daß dies aber nicht der gemeinschaftsrechtlich zulässige Standpunkt sein kann, ergibt sich spätestens dann, wenn man die im Unionsvertrag niedergelegten Zielsetzungen europäischer Solidarität ernst nimmt. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes kann auch nicht mehr ignoriert werden, daß die Massenflucht nach Europa kein spezifisches Problem einzelner EU-Staaten darstellt, sondern die ganze Gemeinschaft angeht. Dies erfordert zunächst eine Angleichung der ein-

13 Vgl. Beschluß vom 19. 12. 1997 auf der 720. Sitzung.

14 Vgl. dazu die Beispielfälle im Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (Anm. 6), S. 113 ff.

15 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 6 vom 10. 1. 1998.

zelstaatlichen Politiken und Maßnahmen in bezug auf den rechtlichen Status und die (sozialen und sonstigen) Rechte der aufgenommenen Personen¹⁶. Es ist offensichtlich, daß die unterschiedlichen Regelungen über die Rechtsstellung, insbesondere was die sozialen Rechte betrifft, die unkontrollierte Zuwanderung erheblich begünstigen. Nicht unproblematisch ist deshalb auch die von der Kommission vorgeschlagene weitgehende Angleichung der Rechtsstellung vorübergehend aufgenommener Flüchtlinge an diejenige der anerkannten Asylberechtigten¹⁷.

Kaum wesentlich weitergekommen sind die Verhandlungen über das „burden sharing“. Die Resolution über „burden sharing“, die vom Rat am 25. September 1995 angenommen worden ist¹⁸, erbringt wenig mehr als eine vage Aufzählung verschiedener Kriterien, die für ein derartiges „burden sharing“ zugrunde gelegt werden könnten. Ob es realistisch oder auch nur sinnvoll wäre, eine europäische Zuständigkeit für die Festlegung von Quoten, die auf die einzelnen Länder verteilt werden, festzulegen, ist fraglich. Wie sollte auch sichergestellt werden können, daß Flüchtlinge in einem europäischen Binnenmarkt an dem ihnen zugewiesenen Ort verbleiben? Eine akzeptable Lösung könnte aber möglicherweise darin bestehen, eine besondere Kategorie von humanitären Flüchtlingen zu schaffen, deren Rechtsstatus europarechtlich definiert wird und für die, ungeachtet des Aufenthaltsort, die Europäische Gemeinschaft die Kosten trägt.

Relativ große Fortschritte sind auf rechtlichem Gebiet bei der Rechtsstellung der Asylbewerber jedenfalls in bezug auf Verfahrensregeln und Zuständigkeitsgrundsätze gemacht worden. Das Dubliner Übereinkommen, das Anfang September 1998 in Kraft getreten ist, postuliert den Grundsatz, daß nur ein einziger EU-Staat für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig ist, und zwar entweder derjenige Staat, der ein Aufenthaltsrecht erteilt hat, oder derjenige Staat, über dessen Außengrenzen ein Asylsuchender illegal ins Gemeinschaftsgebiet eingereist ist. Wenn das Dubliner Übereinkommen sich bislang als für die Bundesrepublik Deutschland relativ nachteilig

herausgestellt hat, so liegt dies nicht in den Grundstrukturen des europäischen Zuständigkeitssystems, sondern an den Schwierigkeiten, den erforderlichen Nachweis für die Zuständigkeit eines anderen Staates zu finden. Dies ist der entscheidende Grund dafür, daß bislang weder die deutsche „Drittstaatenregelung“ noch das Dubliner Übereinkommen in der Praxis funktioniert. Dies könnte sich aber dann ändern, wenn europaweit ein System zur Identifizierung und Registrierung von Asylsuchenden und illegal einreisenden Ausländern etabliert würde, das es ermöglicht, festzustellen, wer wann zu welchem Zweck in das Gemeinschaftsgebiet eingereist ist. Der Entwurf einer Konvention (EURODAC) über die Registrierung von Asylsuchenden muß schon im Hinblick auf die italienischen Erfahrungen auf illegal Einreisende ausgeweitet werden. Die Verhandlungen hierüber sind im vollen Gange.

Die Integration von Ausländern und Antirassismusprogramme

Auch im Bereich der Ausländerintegration hat die Kommission nunmehr gewisse Kompetenzen, wenn auch nicht unbeschränkt, erhalten. Art. 113 EGV weist dem Rat nunmehr die Kompetenz zu, einstimmig geeignete Vorkehrungen zu treffen, „um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Die Kommission leitet hieraus und aus den weiteren Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik eine umfassende Kompetenz zur Verabschiedung gemeinschaftsweiter Integrationsprogramme ab. Eine gewisse Vorliebe ist insbesondere für „affirmative action“-Programme erkennbar¹⁹. Dabei wird unter anderem vorgeschlagen, Quoten bei Arbeitsplätzen für diskriminierte ethnische Minderheiten vorzusehen. Unternehmen müßten die ethnische Zusammensetzung ihrer Betriebe offenlegen und für den Fall unfairer Verteilung rechtfertigen. Öffentliche Aufträge sollen nur bei einem entsprechenden Nachweis einer gleichmäßigen Berücksichtigung ethnischer Minderheiten vergeben werden können.

Nun wird niemand etwas gegen eine Konkretisierung der bereits in der Verfassung vorgesehenen Diskriminierungsverbote einwenden. Problematisch erscheint freilich, inwieweit in Zukunft Doppelstaater, gestützt auf ihre deutsche Staatsange-

16 Vgl. auch den Vorschlag des Rates für eine gemeinsame Maßnahme auf der Grundlage von Art. K3 Abs. 2 Buchstabe b betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene vom 5. 3. 1997, Europäische Kommission (KOM) (97), 93 endg.

17 Vgl. bezüglich der Familienzusammenführung Art. 7, bezügl. der Beschäftigung und sozialen Sicherheit Art. 8.

18 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1995 C 262, S. 1; vgl. dazu Karoline Kerber, Temporary Protection: An Assessment of the Harmonisation Policies of European Union Member States, in: International Journal of Refugee Law, 9 (1997), S. 453 ff.

19 Vgl. EU-Kommission, Ein Aktionsplan gegen Rassismus HOM 1998, 183 endg. S. 7; vgl. Isabelle Chopin/Jan Niessen, Proposals for Legislative Measures to combat Racism and promote equal rights in the European Union, London 1998.

hörigkeit und nichtdeutsche Herkunft, einen besonderen Minderheitenschutz und faktische Gleichberechtigung erlangen können. Die Koalitionsvereinbarung sagt nichts darüber aus, wer als Minderheit in diesem Sinne anzusehen ist und wie die faktische Durchsetzung gesellschaftlicher Teilhabe erreicht werden soll. Sollte die doppelte Staatsangehörigkeit zusätzlich zu einem privilegierten Zugang zu sozialen Leistungen aufgrund einer Minderheitenschutzgesetzgebung führen, so wäre ein gefährliches Maß an Mehrfachprivilegierung erreicht. Es ist freilich nicht ausgeschlossen, daß Ansprüche in dieser Richtung erhoben werden. Die auch von Deutschland ratifizierte Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten. Es handelt sich dabei um den ersten rechtsverbindlichen Vertrag zum Schutze von nationalen Minderheiten. Bislang stand dabei außer Frage, daß eingewanderte Ausländer sich nicht auf die Vorschriften der Konvention berufen können, da die Konvention ausdrücklich nur von nationalen Minderheiten spricht. Im Hinblick auf die angekündigten Änderungen der Staatsangehörigkeitgesetzgebung wird sich freilich zukünftig in erheblich größerem Maße die Frage stellen, ob und unter welchen Voraussetzungen eingewanderte Minderheiten die Privilegien der Konvention unter anderem im schulischen und kulturellen Bereich beanspruchen können. Deutschland hat bei der Ratifikation der Konvention eine Erklärung abgegeben, wonach nur bestimmte herkömmlich in Deutschland lebende Minderheiten, wie z. B. die Friesen und Sorben, in den Anwendungsbereich der Konvention fallen. Auch Österreich und Slowenien haben vor kurzem anlässlich der Ratifikation erklärt, daß sie nur solche Minderheiten als von der Konvention geschützt ansehen, die herkömmlich in dem betreffenden Gebiet leben und ihre angestammte Kultur bewahrt haben. Damit scheint eine Berufung auf Minderheitenschutz für türkische Staatsangehörige, die als Einwanderer nach dem Zweiten Weltkrieg in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind, ausgeschlossen. Ob sich diese Auslegung der Konvention, die selbst keine Definition von Minderheiten enthält, durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Ich teile die im Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen dazu geäußerte Skepsis²⁰. Durch die Anknüpfung sozialer, gesellschaftlicher und politischer Rechte und Pflichten an die kulturelle oder ethnische Zugehörigkeit wird die Abgrenzung zwischen Minderheiten und

20 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (Anm. 1), S. 156.

Mehrheiten gefördert und der Integration ein Bärendienst erwiesen. Richtig und wichtig sind daher Förderungsmaßnahmen, nicht aber diskriminierende Regelungswerke. Es geht darum, daß gewisse Grundsätze, wie z. B. gewaltfreie Austragung politischer Konflikte, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheitsgrundsatz, unabhängig von kulturellen, ethnischen oder religiösen Orientierungen gelten.

2. Privilegierte Drittstaatsangehörige – die türkischen Staatsangehörigen unter dem Assoziationsabkommen der EG mit der Türkei

Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für die Regelung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen nach geltendem Gemeinschaftsrecht bei den Mitgliedstaaten. Das schließt aber nicht aus, daß die Gemeinschaft, wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) unter anderem im Fall „Demirel“²¹ entschieden hat, die Rechtsstellung der Staatsangehörigen eines Staates, der mit der Gemeinschaft durch ein Assoziationsabkommen verbunden ist, regeln kann. Von praktischer Bedeutung ist dies insbesondere für die türkischen Staatsangehörigen, die in der Bundesrepublik Deutschland leben. Das Assoziationsabkommen von 1963 und ein Zusatzprotokoll von 1970²² sehen vor, daß die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger schrittweise bis zu einem bestimmten, längst abgelaufenen Zeitpunkt hergestellt werden sollte, wobei man vereinbart hatte, sich von den Freizügigkeitsbestimmungen des EWG-Vertrags „leiten zu lassen“. Aus bekannten Gründen hat sich der Assoziationsrat auf konkrete Schritte zur Herstellung der Personenfreizügigkeit nicht einigen können. Beschlossen wurden im Assoziationsratsbeschluß Nr. 1/80²³ lediglich einige, in ihrer Dimension eher bescheidene beschäftigungsrechtliche Vergünstigungen. Türkische Arbeitnehmer, die dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehören, sollten ein Recht auf Fortsetzung ihrer Beschäftigung bei dem gleichen Arbeitgeber nach einem Jahr ordnungsgemäßer ununterbrochener Beschäftigung haben. Nach drei Jahren sollte ihnen ein Recht auf einen Wechsel des Arbeitgebers im gleichen Beruf zustehen, nach fünf Jahren ununterbrochener Beschäftigung sollten sie in der Wahl ihrer Beschäftigung frei sein. Beabsichtigt war damit eine rein arbeitsrechtliche Privilegierung; türkische Staatsangehörige sollten nicht mehr vom arbeitsrechtlich grundsätzlich vorgesehenen Vor-

21 Vgl. Europäischer Gerichtshof vom 30. 9. 1987, Rs. 12/86, Sammlung 1987, 3719.

22 Vgl. Bundesgesetzblatt 1964 II, S. 509; BGBl. 1972 II, S. 385; abgedruckt in: Kay Hailbronner, Ausländerrecht. Kommentar, Heidelberg, D 5/5.1, Stand: 18. Lieferung, Oktober 1998.

23 Vgl. K. Hailbronner, ebd., D 5.2.

rang inländischer und ihnen gleichgestellter EG-Arbeitnehmer abhängig sein. Der EuGH hat diese Vorschrift jedoch in einer ganzen Serie von Entscheidungen im Sinne eines „impliziten Aufenthaltsrechts“ interpretiert. Argumentiert wurde im wesentlichen damit, daß ein Recht auf Zugang zu Beschäftigung wirkungslos bliebe, wenn es die Mitgliedstaaten in der Hand hätten, einem türkischen Arbeitnehmer die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu verweigern.

Dies mag bis zu einem gewissen Grad plausibel erscheinen, jedenfalls insoweit, als es um eine rein arbeitsmarktpolitisch motivierte vorenthaltene Verlängerung des Aufenthaltsrechts geht. Hierauf hat sich der EuGH jedoch nicht beschränkt, sondern entgegen der Absicht der Vertragsparteien und dem Wortlaut des Assoziationsrechts ein assoziationsrechtliches Ausländerrecht kreiert, das faktisch ein Einwanderungsrecht für denjenigen türkischen Staatsangehörigen beinhaltet, der die beschäftigungsrechtlichen Voraussetzungen des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 erfüllt.

Nun läßt sich natürlich darüber streiten, ob diese Rechtsprechung des EuGH nicht rechtspolitisch sinnvoll ist. In jedem Fall wäre es aber Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers und der Mitgliedstaaten gewesen, die entsprechenden Regeln zu erlassen. Der EuGH hat die Grenzen der Rechtsfortbildung m. E. überschritten, und dies noch dazu in einem Bereich, wo besondere Sensibilität angebracht gewesen wäre, weil seine Rechtsprechung *einen* Mitgliedstaat in deutlich intensiverer Weise betrifft als alle anderen Mitgliedstaaten.

3. Die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention für Einreise und Aufenthalt von Ausländern

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß neuerdings nicht nur für das deutsche Ausländerrecht, sondern für das europäische Ausländerrecht in immer stärkerer Weise Vorgaben aus Art. 3 und Art. 8 EMRK abgeleitet werden. Obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention als solche keine direkten Regelungen über Einreise und Aufenthalt von Ausländern enthält, haben Kommission und Gerichtshof in jüngster Zeit eine Reihe von Ableitungen, insbesondere gestützt auf Art. 3 und Art. 8 EMRK (Familienschutz), vorgenommen. Insbesondere Art. 3 EMRK spielt im Rahmen eines Schutzes vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen wie Abschiebung oder auch Zurückweisung eine zunehmend wichtige Rolle. Während ursprünglich Kommission und Gerichtshof nur eine Art Schutzpflicht angenommen haben, wenn ein Ausländer in einen Staat abgeschoben würde,

in dem ihm Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen würden, ist nunmehr der Anwendungsbereich des Art. 3 EMRK in mehrfacher Hinsicht substantiell erweitert worden²⁴. Zum einen hat der Gerichtshof entschieden, daß der Schutz vor Verbringung in einen Heimatstaat, in dem eine Person unmenschlicher Behandlung ausgesetzt wäre, auch dann greift, wenn diese Behandlung nicht durch den Heimatstaat und dessen Behörden zu verantworten ist, sondern von privater Seite ausgeht²⁵. Gestützt darauf hat der Gerichtshof im Grundsatz die Anwendbarkeit des Art. 3 EMRK auch dann bejaht, wenn ein kolumbianischer Drogenhändler nach seiner Abschiebung befürchten müßte, in seinem Heimatstaat Opfer privater Racheaktionen durch die kolumbianische Drogenmafia zu werden, auch wenn im Einzelfall entgegen der Auffassung der Kommission die konkrete Gefahr verneint wurde²⁶. Der Gerichtshof hat darüber hinaus auch neuerdings den Begriff der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung erheblich ausgeweitet. Als unmenschliche Behandlung ist auch die Fallgestaltung angesehen worden, daß ein Ausländer in seinem Heimatstaat, wenn er an einer lebensbedrohenden Krankheit leidet, nicht diejenige medizinische Behandlung erhält, die erforderlich ist, um einem drohenden Fortschreiten einer derartigen Krankheit Einhalt zu gebieten²⁷. Daraus ergeben sich schwierige Abgrenzungsprobleme. Die Grenze zu dem Fall, in dem eine Person geltend macht, in ihrem Heimatstaat keine ausreichenden Lebensbedingungen mehr vorzufinden, ist jedenfalls nicht leicht zu ziehen.

Problematisch erscheint mir auch noch eine andere Entwicklung. Nach Auffassung des EuGH für Menschenrechte gilt Art. 3 absolut. Im Fall *Chahal* hat der Gerichtshof ausdrücklich entschieden, daß auch eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit keine Einschränkung erlaubt²⁸. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß im Falle eines Terroristen, der bekundet, bei jeder sich bietenden Gelegenheit

24 Vgl. Hans-Gunther Maaßen, Abschiebungsschutz aus Art. 3 EMRK auch bei nicht vom Staat ausgehenden Menschenrechtsverletzungen und allgemein dem Ausländer im Herkunftsstaat drohenden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, (1998), S. 107; Anja Zimmer, Abschiebungsschutz durch Art. 3 EMRK im Fall nichtstaatlicher Verfolgung, in: ebd., S. 115.

25 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 17. 12. 1996, *Ahmed gegen Österreich*, Reports 1996-IV, S. 2195.

26 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 29. 4. 1997, *H.L.R. gegen Frankreich*, Reports 1997-III.

27 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 2. 5. 1997, *D. gegen Vereinigtes Königreich*, Entscheidungssammlung zum Ausländerrecht 933, Nr. 7.

28 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 15. 11. 1996, *Chahal gegen Vereinigtes Königreich*, Entscheidungssammlung zum Ausländerrecht 933, Nr. 4.

in Deutschland türkische Einrichtungen mit Bomben in die Luft zu sprengen zu wollen, Abschiebungsschutz gewährt werden muß, ohne Rücksicht darauf, daß er eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit Deutschlands darstellt. Ich halte diese Rechtsprechung für verfehlt und mit den völkerrechtlichen Grundlagen der Gewährleistung des Schutzes vor politischer Verfolgung nicht vereinbar. Aus guten Gründen hat die Genfer Konvention in Art. 33 GK eine Klausel aufgenommen, wonach sich auf den Schutz der Genfer Konvention nicht berufen kann, wer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder wer eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde. Ähnliche Einschränkungen enthalten auch die einschlägigen Resolutionen, die im Rahmen der Vereinten Nationen über das territoriale Asyl verabschiedet worden sind. Es ist meines Erachtens problematisch, wenn auf dem Umweg über Art. 3 EMRK und die Ausdehnung des Begriffs der unmenschlichen Behandlung eine Absolutheit dieses Schutzes durchgesetzt wird, die von der Staatengemeinschaft nie in dieser Form gewollt worden ist. Sie beruht auch auf einer unrichtigen Prämisse. Ungeachtet der grundlegenden Pflicht, jeden Menschen vor Folter und unmenschlicher Behandlung zu schützen, kann es einem Staat nicht zugemutet werden, konkrete Gefährdungen für gewichtige Rechtsgüter – wie insbesondere die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung – in Kauf zu nehmen, um einem Verfolgten Zuflucht zu ermöglichen.

Von ständig wachsender Bedeutung ist schließlich auch Art. 8 EMRK, aus dem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGMR) einen Schutz vor Abschiebung und Ausweisung abgeleitet hat. Er greift insbesondere dann ein, wenn ein Ausländer keine wesentlichen Bindungen mehr zu seinem Heimatstaat aufweist und durch eine Ausweisung oder Abschiebung aus seinen familiären Beziehungen im Aufenthaltsstaat herausgerissen würde. Anders als bei Art. 3 EMRK verlangt der Gerichtshof aber insofern eine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen an einer Aufenthaltsbeendigung und den privaten Interessen an der Erhaltung einer familiären Beziehung. Nach der Rechtsprechung des EuGMR führt diese Abwägung allerdings dazu, daß trotz schwerster Straftaten dann keine Ausweisung oder Abschiebung mehr zulässig ist, wenn ein Ausländer praktisch überhaupt keine Bindungen mehr zu seinem Heimatstaat hat, z. B. weil er im Aufenthaltsstaat geboren oder aufgewachsen ist, im Heimatstaat keine Familienangehörigen mehr hat und dessen Sprache und Kultur nicht versteht. Einige Mitglieder des Gerichtshofs wollen darüber hinausgehen und jedem im Aufenthaltsstaat aufgewachsenen Ausländer ein unentziehbares Aufenthaltsrecht bei Bestehen familiärer Beziehungen gewährleisten. Eine derartige Auslegung ist durch Art. 8 EMRK nicht gedeckt. Es ist nach wie vor ein souveränes Recht jedes Staates, ggf. aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber Ausländern zu treffen, die in schwerwiegender Weise gegen Strafgesetze verstoßen haben.

Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung

Die Reformen der Agenda 2000 in der europäischen Finanz-, Agrar- und Strukturpolitik haben in der Öffentlichkeit in den letzten Monaten heftige Kontroversen ausgelöst. Im Gegensatz dazu hat ein weiteres wichtiges Reformvorhaben der EU, die Neustrukturierung der staatlichen Beihilfenkontrolle, bislang praktisch überhaupt kein Medienecho gefunden. Zu Unrecht, wie die Bayerische Staatsregierung meint, die schon seit geraumer Zeit darauf hinweist, daß geplante Reformen bei der Beihilfenkontrolle zu einer Einschränkung nicht nur der nationalen, sondern auch der EU-Strukturförderung in Bayern führen werden. Aber ist dies tatsächlich der Fall?

Der Beitrag zielt darauf ab, durch eine Darstellung der wichtigsten Reformen im Bereich der Beihilfenkontrolle sowie durch eine Übersicht über den Zusammenhang zwischen Beihilfenkontrolle und EU-Strukturförderung diese komplexe Materie transparenter zu machen. Als Beispiel für die Auswirkungen der neuen Bestimmungen wird die Regionalpolitik im EU-Mitgliedstaat Deutschland, genauer im Bundesland Bayern herangezogen. Das Beispiel Bayern ist dabei nicht willkürlich gewählt. Es zeigt in anschaulicher Weise, wie es im europäischen Mehrebenensystem¹ durch die Instrumentalisierung komplizierter und intransparenter Verfahrensregelungen zur Verschiebung von Verantwortlichkeiten von der nationalen bzw. regionalen auf die europäische Ebene kommen kann.

I. Die Beihilfenkontrolle der EU

Subventionen sind politisch heftig umstritten. Fast immer als Übergangsregelungen für notwendige Marktanpassungen gedacht, geraten sie nicht selten zu Daueralimentierungen. Um Verfälschungen des innergemeinschaftlichen Handels und einen

¹ Zu den vielfältigen theoretischen und praktischen Aspekten des europäischen Mehrebenensystems vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996.

Subventionswettlauf unter den Mitgliedstaaten zu verhindern, ist in der EU im Rahmen der Wettbewerbspolitik bereits seit 1957 die Europäische Kommission für die Kontrolle nationaler staatlicher Beihilfen zuständig.

Die Kommission muß nach den Artikeln 92 und 93 des Maastrichter Vertrags grundsätzlich alle Beihilfen untersagen, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Beihilfen dürfen deshalb vor einem positiven Bescheid der Kommission nicht gewährt werden. Dieser Genehmigung geht eine vorherige Anmeldung der Beihilfen durch die jeweiligen Mitgliedstaaten voraus (die sogenannte Notifizierung), welche zwar in der Regel, jedoch nicht immer positiv beschieden wird. Beihilfen, die eine bestimmte Höhe innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nicht überschreiten (momentan 100 000 ECU innerhalb von drei Jahren) und damit grundsätzlich nicht geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu verfälschen, dürfen allerdings auch ohne Notifizierung und Genehmigung der EU gewährt werden.

Werden Beihilfen ohne vorherige Genehmigung der Kommission gewährt, kann die Kommission die gezahlte Subvention unter bestimmten Umständen wieder zurückfordern. Gegen eine solche Entscheidung ziehen die Mitgliedstaaten dann nicht selten vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In der Bundesrepublik haben solche Fälle teilweise ein breites Medienecho gefunden, man denke etwa an die Beihilfen für die Volkswagen AG in Sachsen, an die Schiffswerft Bremer Vulkan oder zuletzt an die Neue Maxhütte in Bayern.

Welche finanzielle Bedeutung staatliche Beihilfen in der EU haben, wird aus Tabelle 1 ersichtlich. Sie zeigt darüber hinaus einen interessanten Trend. Entgegen der landläufigen Meinung sind Subventionszahlungen in der EU seit Anfang der neunziger Jahre nicht etwa gestiegen, sondern leicht rückläufig. Betrugen die Beihilfen in der EU im Zeitraum 1988–1990 noch über 100 Milliarden ECU, so fiel dieser Betrag für den Zeitraum 1994–

Tabelle 1: Gesamtvolumen der staatlichen Beihilfen in den Mitgliedstaaten der EU

	In Prozent des BIP				In ECU pro Beschäftigtem				In Prozent der öffentl. Ausgaben			
	88-90	90-92	92-94	94-96	88-90	90-92	92-94	94-96	88-90	90-92	92-94	94-96
B	2,8	2,3	1,5	1,3	1 107	966	829	735	5,4	4,5	2,8	2,4
DK	1,1	1,0	0,9	0,9	414	399	467	481	1,9	1,7	1,5	1,4
D	2,5	2,4	2,3	1,9	1 031	1 090	1 132	978	5,0	4,8	4,5	3,7
GR	3,1	2,2	1,3	1,1	551	335	260	253	6,2	4,2	2,4	2,4
E	1,8	1,3	1,1	1,2	544	420	362	392	4,3	2,9	2,4	2,5
F	2,1	1,8	1,2	1,1	870	801	641	574	4,1	3,6	2,3	1,9
IR	1,9	1,5	1,0	0,8	593	502	335	312	4,4	3,6	2,3	2,1
I	2,8	2,8	2,2	2,0	1 177	1 165	781	754	5,5	5,1	4,0	3,8
L	3,9	3,9	2,1	1,0	1 456	1 513	1 269	623	7,7	7,8	4,6	2,2
NL	1,1	0,9	0,6	0,7	391	338	343	379	2,0	1,7	1,1	1,2
P	2,0	1,4	0,8	0,9	255	178	150	162	4,5	3,0	2,0	2,1
UK	1,2	0,6	0,3	0,5	398	189	121	170	3,2	1,5	0,8	1,1
A				0,6				325				1,1
S				0,7				346				1,1
SF				0,4				214				0,7
EU	2,1	1,9	1	1,4	777	704	631	573	4,4	3,8	2,9	2,6

Quelle: Europäische Kommission (Anm. 2), S. 44; Europäische Kommission, Fünfter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel 1995 (KOM [95] 365), S. 41.

1996 auf etwa 85 Milliarden ECU (allerdings für diesen Zeitraum ohne die nationalen Subventionen für die Landwirtschaft)².

1. Regionalbeihilfen in der EU

Beihilfen mit regionalen Zweckbestimmungen (Regionalbeihilfen) unterscheiden sich von sektoralen oder horizontalen Beihilfen dadurch, daß sie bestimmten Gebieten vorbehalten sind und gezielt zur Entwicklung dieser Gebiete beitragen sollen.

2 Die Kommission erfaßt in ihren Beihilfeberichten staatliche Beihilfen im verarbeitenden Gewerbe und in den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr (Schienen- und Luftverkehr), Finanzdienstleistungen und Energie (Kohlenbergbau). Da einige Mitgliedstaaten nicht für alle Sektoren vollständige Angaben vorlegen, sind die Gesamtbeträge mit Vorsicht zu betrachten. Da insbesondere bei der Landwirtschaft in den meisten Fällen entsprechende Angaben fehlen, ist die Kommission mittlerweile dazu übergegangen, diese Beihilfen nicht mehr zu schätzen, sondern sie ganz aus dem Beihilfebericht zu streichen. Folglich sind die Beihilfe-gesamtniveaus des sechsten Berichtes zu niedrig angesetzt und die in diesem Bericht enthaltenen Zahlen nur unter Vorbehalt mit den Vorgängerberichten zu vergleichen. Vgl. Europäische Kommission, Sechster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel 1998 (KOM [98] 417), S. 44.

In der Bundesrepublik machen Regionalbeihilfen drei Viertel aller gezahlten Beihilfen aus.

Absolut gesehen werden fast drei Viertel aller, also auch über das verarbeitende Gewerbe hinausgehenden, Regionalbeihilfen in nur zwei Mitgliedstaaten, Deutschland (mit knapp der Hälfte der Beihilfen) und Italien (knapp ein Viertel), vergeben, hauptsächlich aufgrund der Tatsache, daß sie die größten Problemgebiete aufweisen (Ostdeutschland und Mezzogiorno) und über die nötigen nationalen Mittel für die Ausgaben verfügen³.

Regionalpolitisch bedeutsam ist im Maastrichter Vertrag vor allem der Absatz 3 des Artikels 92, wonach Beihilfen zulässig sind

- „zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen der Lebensstandard außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“. Diesen Tatbestand erfüllen in der EU momentan die Länder Irland, Portugal und Griechenland als Ganzes, die fünf neuen Bundesländer, Nordirland, die französischen Überseedeparte-

3 Vgl. Europäische Kommission, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg, 1996, S. 69.

ments sowie einzelne Regionen in Spanien, Italien und Österreich (Gebiete nach Art. 92 Abs. 3, Buchstabe a).

- „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Gebiete nach Art. 92, Abs. 3, Buchstabe c).

In Ergänzung zu diesen Bestimmungen des Primärrechts hat die EU einige zusätzliche Rechtsakte erlassen, darunter Koordinierungsgrundsätze für Regionalbeihilfen, Koordinierungsgrundsätze für die Beihilfenprogramme sowie die Festlegung von Kriterien zur Auswahl der förderfähigen Programme und Gebiete⁴.

2. Reformen der Beihilfenkontrolle

Die Kommission unternimmt seit etwa drei Jahren erhebliche Anstrengungen, die bisherige Handhabung der Beihilfenkontrolle zu reformieren, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens war das bisherige System durch eine erhebliche Intransparenz gekennzeichnet. Die regionalbeihilferechtlichen Regelungen waren in der Vergangenheit eine Mixtur aus einer Vielzahl von Einzeldokumenten, der Rechtsprechung des EuGH und ständigen, nie kodifizierten Praktiken der Kommission, deren Gesamtkennntnis de facto auf eine sehr kleine Anzahl von Insidern in Kommission, EuGH und Beihilfeabteilungen der Mitgliedstaaten beschränkt war. Mit zunehmender Bedeutung des Binnenmarktes und der Währungsunion wird die Beihilfenkontrolle aber immer wichtiger und erfordert eine dieser Bedeutung angemessene Transparenz. Die Kommission hat diesbezüglich schon ab 1996 verschiedene Initiativen gestartet.

Der „Vorschlag einer Verordnung des Rates über Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags“⁵ ist eine dieser Initiativen. Diese mittlerweile vom Rat verabschiedete Verordnung faßt die bisherigen Verfahrensvorschriften in einem kohärenten Text zusammen, präzisiert bestimmte Regelungen und führt neue Kontrollmöglichkeiten ein. Dabei bleiben die Notifizierungspflicht und das Durchführungsverbot des Art. 93, Abs. 3 als Grundpfeiler erhalten. Neu ist

jedoch vor allem die Regelung, daß EU-Beamte jetzt persönlich Nachprüfungen am Standort der begünstigten Unternehmen vornehmen dürfen, und zwar nicht nur im Schiffbau- oder KfZ-Bereich, wo diese Kontrollen schon immer möglich waren, sondern in allen Bereichen. Allerdings ist dies nur zulässig, wenn bestimmte (strenge) Kriterien für die Inspektion erfüllt sind.

Ebenfalls zur Erhöhung von Transparenz und Rechtssicherheit hat der Rat auf Initiative der Kommission im Mai 1998 eine Verordnung erlassen, mit deren Hilfe u. a. bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (KMU, Forschung und Entwicklung, Umwelt, Beschäftigung und Ausbildung) von der Anmeldepflicht für Beihilfen freigestellt werden können⁶. Schließlich sind am 1. September 1998 für einen Versuchszeitraum von drei Jahren neue Vorschriften für Regionalbeihilfen zugunsten großer Investitionsvorhaben in Kraft getreten⁷. Diesen neuen, sektorübergreifenden Beihilferahmen hatte die Kommission erlassen, um die übermäßig hohen Subventionen der Mitgliedstaaten für Großprojekte und den dadurch teilweise ausgelösten Subventionswettbewerb einiger Mitgliedstaaten untereinander einzuschränken. Bisher hatte die Kommission bei solchen Großprojekten nur in einigen wenigen Sektoren, wie z. B. Stahl oder Kraftfahrzeuge, Kompetenzen, für die zudem jeweils spezifische Regeln galten.

Zweites Motiv für die Reformbemühungen der Kommission war der Wunsch, die Effizienz des Einsatzes nationaler Beihilfen zu erhöhen. Die osteuropäischen Beitrittskandidaten erfüllen alleamt das 92,3a-Kriterium. Ohne eine Konzentration der Mittel auf weniger Fördergebiete würden nach einer Osterweiterung über 50 Prozent der Unionsbevölkerung in beihilferechtlich anerkannten Regionalfördergebieten leben. Mit einer solchen Ausweitung der Fördergebiete muß die Effizienz der Regionalförderung zwangsläufig abnehmen. Hinzu kommen Unterschiede in der Wahrnehmung der angebotenen Regionalbeihilfen in den Mitgliedstaaten. Die in den einzelnen Regionalfördergebieten genehmigten Förderhöchstsätze (maximal zulässige Beihilfe im Verhältnis zu den Investitionskosten) variieren von Region zu Region erheblich, z. B. bei Großunternehmen zwischen 75 Prozent (in 92,3a-Gebieten) und 30 Prozent (in 92,3c-Gebieten). In den ärm-

4 Vgl. Mitteilungen der Kommission über regionale Beihilferegungen, Abl. C 31 vom 3. 2. 1979, S. 9–15; Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a) und c) auf Regionalbeihilfen, Abl. C 212 vom 12. 8. 1988, S. 2–5 sowie deren Änderung, Amtsblatt C 364 vom 20. 12. 1994, S. 8–10.

5 KOM (98) 73 endg.

6 Vgl. Verordnung Nr. 994/98 des Rates vom 7. 5. 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, Amtsblatt Nr. L 142 vom 14. 5. 1998, S. 1–4.

7 Vgl. Mitteilung der Kommission – Multisektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben, Amtsblatt Nr. C 107 vom 7. 4. 1998, S. 7–12.

sten Regionen der EU liegen die bewilligten Höchstgrenzen für Investitionsförderungen aber über den in den nationalen Haushalten verfügbaren Mitteln oder werden nur für einzelne Prestigevorhaben voll ausgeschöpft. Reichere Regionen haben zwar niedrigere Sätze, dafür werden die erlaubten Beihilfen in größerem Ausmaß genutzt, weil die Budgetmittel vorhanden sind⁸. Die mit der Differenzierungsbreite beabsichtigte Verringerung ökonomischer Abstände zwischen den Regionen war daher nur bedingt erfolgreich. Zudem begünstigte diese ein Subventionsshopping der Unternehmen.

All dies machte eine bessere Modulierung und Feinabstimmung, inklusive einer Absenkung einzelner Förder(höchst)sätze, notwendig. Im Dezember 1997 hat die Kommission daher beschlossen, den Umfang der Regionalfördergebiete für den Zeitraum 2000 bis 2006 von derzeit 46,7 auf zunächst 42,7 Prozent der Gemeinschaftsbevölkerung (EU-15) zu senken und die Verteilung des 92,3a-Förderstatus auf der Grundlage von Daten von Ende 1998 neu vorzunehmen. Auf diese für die regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland bedeutsamste Neuerung wird später noch zurückzukommen sein. Darüber hinaus werden die Regionalförderhöchstsätze von bisher 75 Prozent in den 92,3a-Gebieten auf Sätze zwischen 40 und 65 Prozent gesenkt (je nach BIP pro Einwohner) und die Höchstsätze von 30 Prozent in 92,3c-Gebieten auf zehn bis 30 Prozent, je nach geographischer Lage, BIP pro Einwohner und Arbeitslosenquote⁹.

Ein dritter Grund für die vorgenommenen Änderungen war der Wunsch nach einer Stärkung der Subsidiarität in der Wettbewerbskontrolle. Die bisherige Kommissionsmethode zur Bestimmung der 92,3c-Gebiete hatte einige Schwächen. Sie erforderte u. a. Detailbewertungen der regionalen Situation und institutionalisierte damit insbesondere in Staaten mit föderalistischer Struktur einen ständigen Konflikt im Spannungsfeld von Subsidiarität, föderalem Gleichgewicht und Gleichbehandlung. Sie führte schließlich dazu, daß zunehmend versucht wurde, die Kommission im innerstaatlichen Verteilungsstreit um Regionalfördergebiete zu instrumentalisieren. In ihren im Dezember 1997 verabschiedeten und im März 1998 in Kraft getretenen „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ hat die Kommission eine Reform dieses Verfahrens festgelegt, welche gleichzeitig mehr Transparenz und mehr Flexibili-

tät für die Mitgliedstaaten verspricht. Danach teilt die Kommission dem Mitgliedstaat mit, welchen Bevölkerungspfad sie für diesen Staat für mit dem gemeinsamen Markt vereinbar hält. Gleichzeitig legt der Mitgliedstaat (und nicht mehr die Kommission) die Methode und die quantitativen Indikatoren fest, mit deren Hilfe er seine 92,3c-Fördergebiete auswählen möchte, und meldet die dadurch ermittelten Regionen nach Brüssel. Die Kommission beschränkt sich nur noch darauf, zu prüfen, ob die Methode zur Gebietsauswahl geeignet ist und ob das Gebietsverzeichnis tatsächlich auf ihrer Grundlage zustande gekommen ist. Eine Einzelprüfung der einzelnen Regionen durch die Kommission entfällt¹⁰. Da die Kommission aus Praktikabilitätsgründen bereits seit Mitte der neunziger Jahre auf die Anwendung ihres eigenen Verfahrens aus dem Jahre 1988 verzichtet hatte und sich statt dessen auf das jetzt festgeschriebene Verfahren verlegt hat, handelt es sich bei diesen Leitlinien allerdings teilweise nur um eine Kodifizierung bereits praktizierter Vorgehensweisen.

3. Regionalbeihilfen in der Bundesrepublik

Träger der regionalen Wirtschaftspolitik sind in der Bundesrepublik gemäß Artikel 30 bzw. Artikel 28 Grundgesetz primär die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften. Neben den Kommunen, die über verschiedene Anreize Regionalpolitik vor Ort betreiben können, und eigenen Landesprogrammen gibt es aber auch reine Bundesprogramme (z. B. ehemalige Zonenrandförderungs- oder ERP-Programme), die ergänzt werden durch ein gemeinschaftliches Förderinstrument von Bund und Ländern. Diese „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist in den Mittelpunkt des wettbewerbspolitischen Interesses der Kommission gerückt.

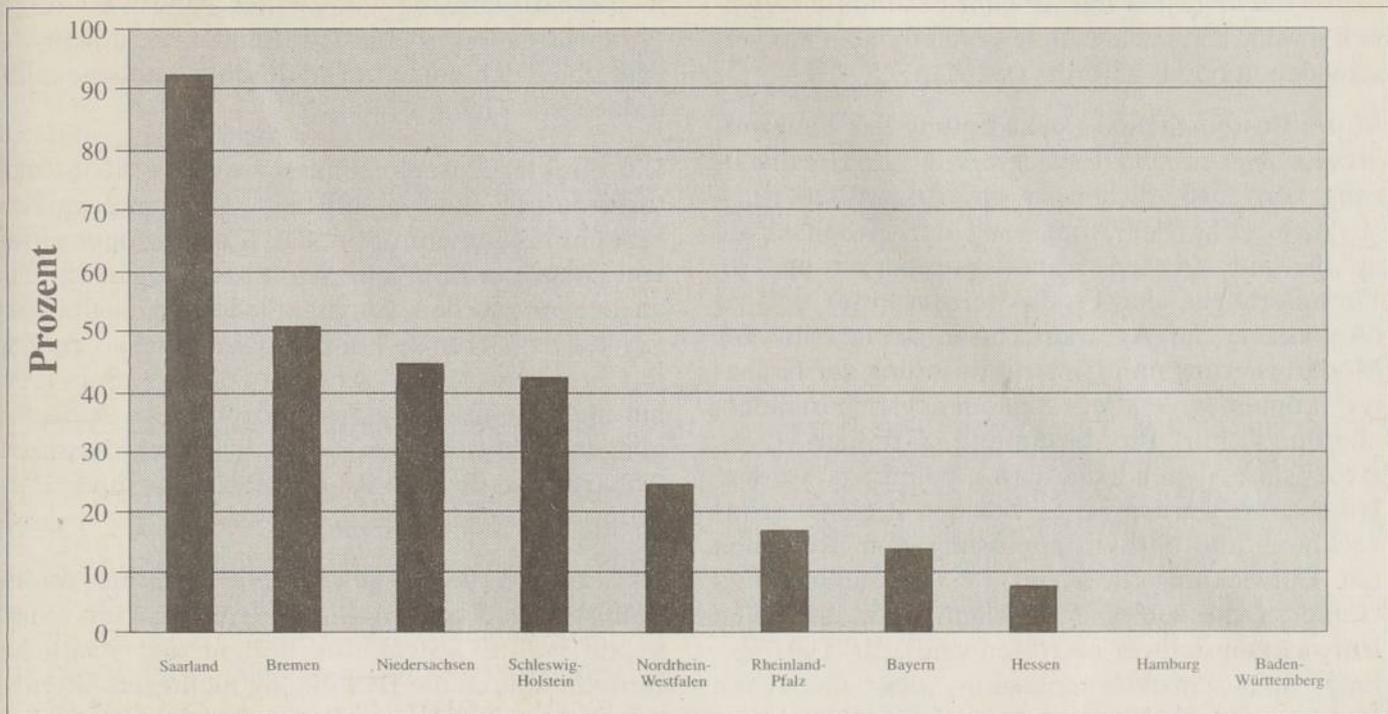
Die GRW wurde zusammen mit zwei anderen Gemeinschaftsaufgaben (GA) im Zuge der Finanzverfassungsreform von 1969 in das Grundgesetz aufgenommen (Artikel 91a) und löste damit die bis dahin bilateral organisierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der regionalen Wirtschaftsförderung ab. In der GRW setzt eine multilaterale Planungsorganisation – der sogenannte Planungsausschuß, in dem weder der Bund noch die Ländermehrheit überstimmt werden kann – in jährlichen Rahmenplänen die Förderregeln, die Fördersätze und die Förderkulisse fest. Eine Förderung erfolgt entweder durch Investitionsbeihilfen für die gewerbliche Wirtschaft oder über Beihilfen für Infrastrukturprojekte der Gemeinden. Die Beihilfen werden dabei je zur

8 Vgl. Europäische Kommission (Anm. 3), S. 127.

9 Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, Amtsblatt C 74 vom 10. 3. 1998, S. 10 f.

10 Vgl. ebd., S. 5 f.

Schaubild 1: Geförderte Bevölkerung pro Bundesland 1997



Quelle: Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, Brüssel 1998 (KOM [98] 673 endg.), S. 5.

Hälfte vom Bund und vom betroffenen Bundesland finanziert.

Die Fördergebiete werden nach einem speziellen Abgrenzungsmodell berechnet. Dieses enthielt bislang für die alten Bundesländer fünf, für die neuen Bundesländer drei unterschiedlich gewichtete Regionalindikatoren, darunter die durchschnittliche Arbeitslosenquote (40 Prozent Gewichtung) und das Pro-Kopf-Einkommen der jeweiligen Region (ebenfalls 40 Prozent Gewichtung). Ab der nächsten Programmperiode (2000–2003) fließen für alle Bundesländer jeweils vier Regionalindikatoren in die Berechnung ein. Das erwähnte Abgrenzungsmodell bringt die west- und ostdeutschen Arbeitsmarktregionen zunächst in eine eindeutige Reihenfolge. Die strukturschwächsten Regionen werden dann nacheinander in das GRW-Fördergebiet aufgenommen, bis der von der EU-Kommission festgelegte Bevölkerungsplafond erreicht ist. Dieser beträgt momentan in Westdeutschland noch 20,8 Prozent, in Ostdeutschland 100 Prozent, wobei sich der westdeutsche Plafond sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bundesländer verteilt.

Insgesamt gesehen ist der Fördergebietsplafond für die GRW zwischen 1978 und 1999 in Westdeutschland fast kontinuierlich von 36 auf 20,8 Prozent zurückgegangen. Einen Überblick über die Aufteilung dieses Plafonds auf die einzelnen Bundesländer im Jahr 1997 gibt Schaubild 1. In

den neuen Bundesländern beträgt der Bevölkerungsplafonds jeweils 100 Prozent.

I. Kohärenz zwischen Beihilfenkontrolle und EU-Strukturförderung

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ihrer Mitgliedstaaten (auch Kohäsion genannt) über die Gewährung von Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt zu stärken. Dabei handelt es sich nicht um ein einfaches Finanzausgleichssystem (etwa nach deutschem Muster), da die Zahlungen aus dem EU-Haushalt an ganz bestimmte inhaltliche Bedingungen, sprich die Erfüllung bestimmter Förderrichtlinien, gebunden sind. Die wesentlichen Instrumente zur Verringerung der sozialen und ökonomischen Unterschiede zwischen den EU-Staaten sind laut Artikel 130a EG-Vertrag die Strukturfonds, der Kohäsionsfonds und die Europäische Investitionsbank.

Die Förderung aus den Strukturfonds erfolgt bislang anhand bestimmter vorrangiger Ziele (Ziele 1 bis 6), von denen einige gruppenspezifischen, andere regionalspezifischen Charakter haben. Mittel für die Ziele 3, 4 und 5a können von allen Regionen gleichermaßen, allerdings nur für bestimmte Gruppen beantragt werden. Umgekehrt

werden Mittel aus den Zielen 1, 2, 5b und 6 gruppenunabhängig, aber nur für ganz bestimmte Regionen gewährt. Einzelne Ziele können dabei aus verschiedenen Fonds gefördert werden.

Mittel für die Ziele 3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben), 4 (Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme) und 5a (Anpassung der Agrarstrukturen sowie Hilfe zur Modernisierung und Umstrukturierung der Fischerei) können von allen Regionen gleichermaßen, allerdings nur für bestimmte Gruppen (z. B. Arbeitslose, Jugendliche usw.), beantragt werden. Umgekehrt werden Mittel aus den Zielen 1 (Entwicklung und Strukturanpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand), 2 (Umstellung von Gebieten, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind), 5b (Entwicklung und Strukturanpassung des ländlichen Raums) und 6 (Förderung der Entwicklung von extrem dünnbesiedelten Regionen) gruppenunabhängig, aber nur für ganz bestimmte Regionen gewährt.

Im Rahmen der Agenda 2000 sind hier verschiedene Reformen verabschiedet worden, unter anderem eine Reduzierung der Förderziele von bisher sieben auf künftig drei. Das neue Ziel 1 faßt dabei die bisherigen Ziele 1 und 6 unter einem Dach zusammen, das neue Ziel 2 die bisherigen Ziele 2 und 5b. Innerhalb des neuen Ziels 2 können künftig nur noch 18 Prozent der EU-Bevölkerung gefördert werden (davon zehn Prozent in industriellen Problemgebieten, fünf Prozent in ländlichen Regionen, zwei Prozent in städtischen Problemzonen und ein Prozent in Fischereiregionen). Da nach den Berechnungen der EU-Kommission in Zukunft im Rahmen von Ziel 1 (neu) nur noch 23,5 Prozent der EU-Bevölkerung in den Genuß von Fördermitteln kommen werden, wurde die EU-weit unter regionalspezifischen Zielen maximal förderfähige Bevölkerung damit von bislang 51,6 auf künftig 41,5 Prozent reduziert. Neben der EU-weiten Bevölkerungshöchstgrenze wird beim neuen Ziel 2 auch für jeden Mitgliedstaat eine Bevölkerungsförderhöchstgrenze eingeführt. Diese wird anhand der Arbeitslosigkeit insgesamt und der Langzeitarbeitslosigkeit außerhalb der unter Ziel 1 fallenden Regionen ermittelt. Wie bisher stellt die Kommission dann im Rahmen dieser Höchstgrenzen zusammen mit den Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der unter Ziel 2 fallenden Gebiete auf. Dabei müssen grundsätzlich mindestens 50 Prozent der in einem Mitgliedstaat unter Ziel 2 fallenden Bevölkerung nach sogenannten „harten Kriterien“ ausgewählt werden. Diese harten

Kriterien stellen überwiegend auf eine im Gemeinschaftsvergleich überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in den betreffenden Regionen ab, egal ob es sich dabei um städtische, ländliche oder industrielle Gebiete handelt¹¹.

Ein direkter Zusammenhang zwischen EU-Strukturförderung und staatlichen Regionalbeihilfen bestand bislang nur darin, daß Strukturfondsmittel von einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen herangezogen wurden, um staatliche Regionalbeihilfen kofinanzieren zu können. Dies geschah zudem nur in einem relativ geringen Ausmaß. Seit 1996 hat die Kommission jedoch verschiedene Anstrengungen unternommen, um zu einer besseren Kohärenz zwischen Regionalbeihilfe- und EU-Strukturfondsgebieten zu kommen.

Hintergrund für die gewünschte Kohärenz waren politische und wirtschaftliche Gründe. Zum einen ließen sich EU-Strukturförderung und staatliche Beihilfen durch die Beteiligung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Befugnissen, Zielen und Zeitplänen nur schwer koordinieren. Dies war von regionalen und lokalen Behörden sowie vom Europäischen Parlament beanstandet worden. Zum anderen sah die Kommission ein Problem darin, daß die Strukturfonds in Nichtbeihilfegebieten keine Investitionen von Großunternehmen anziehen konnten. Diese könnten jedoch, so zumindest die Vermutung, einigen Großunternehmen den Zugang zum Weltmarkt und damit eine bessere Regionalentwicklung eröffnen¹².

Die Fördergebiete der regionalen Beihilfen und die Fördergebiete der EU-Strukturförderung divergieren in der EU, insgesamt gesehen, auf den ersten Blick bereits jetzt nicht sonderlich (Tabelle 2). Über die Hälfte der EU-Bevölkerung (50,6 Prozent) lebt in Regionen, die im Rahmen der regionalen Ziele der Strukturfonds förderberechtigt sind, und 46,7 Prozent der Bevölkerung sind durch nationale Regionalbeihilfen abgedeckt.

In Westdeutschland umfaßte das EU-Fördergebiet 1997 etwa 25 Millionen Einwohner, was einem

11 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Brüssel 1998, KOM (98) 131, S. 15 f.; Europäischer Rat, Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Berlin, 24. und 25. März (SN 100/99), S. 12 f. Diese Vorschläge bedürfen bis zu ihrem Inkrafttreten zwar noch einer durch den Rat verabschiedeten Verordnung, der auch das Europäische Parlament noch zustimmen muß, es ist jedoch damit zu rechnen, daß diese Bestimmungen bis Ende Mai in genau dieser Form umgesetzt werden.

12 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, Brüssel 1998, (KOM [98] 673 endg.), S. 3.

Tabelle 2: Kohärenz zwischen Gebieten nationaler Beihilfen und EU-Fördergebieten (Prozentsatz der Gemeinschaftsbevölkerung)

	Förderung durch Struktur-fonds	Keine Förderung durch Struktur-fonds	Insgesamt
Förderung durch nationale Beihilfen	44,0	2,7	46,7
Keine Förderung durch nationale Beihilfen	6,6	46,7	53,3
Insgesamt	50,6	49,4	100

Quelle: Vgl. Schaubild 1.

Anteil der förderfähigen Bevölkerung von 39,3 Prozent entspricht. Im GRW-Gebiet lebten zum Vergleich nur gut 13 Millionen Einwohner (20,8 Prozent). In Ostdeutschland entsprechen beide Größen hundert Prozent. In Bayern sind alle GA-Gebiete gleichzeitig auch EU-Regionalfördergebiete, während nur 50 Prozent der EU-Regionalfördergebiete auch GA-Fördergebiete sind.

In ihrer Mitteilung über die Regional- und die Wettbewerbspolitik hatte die Kommission eine Kohärenz zwischen den neuen Ziel-2- und den Artikel-92,3c-Gebieten angestrebt, d. h. die Aufnahme nur solcher Regionen, für die sich der Mitgliedstaat verpflichtet hat, sie auch in die Liste der Fördergebiete einzubeziehen, die er im Rahmen von Art. 92, 3c der Kommission notifiziert. In gut begründeten Ausnahmefällen sollten auch andere Regionen im neuen Ziel 2 aufgenommen werden können, allerdings wären Ausnahmen auf maximal zwei Prozent der Bevölkerung (außerhalb von Ziel-1-Gebieten) begrenzt gewesen. Für die gesamte Bundesrepublik wären dies etwa 1,3 Millionen Menschen gewesen. Die Kommission hätte diese Regelung auch gerne in der neuen Struktur-fondsverordnung verankert gesehen, um ihr damit Rechtswirksamkeit zuteil werden zu lassen. Dies ist ihr jedoch nicht gelungen. Stattdessen ist jetzt nur noch ganz allgemein von einer wünschenswerten größeren Kohärenz die Rede.

Abseits vom konkreten Tagesgeschehen stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine stärkere Kohärenz dieser Fördergebiete wünschenswert wäre. Auf den ersten Blick tragen regionalpolitisch motivierte Beihilfen grundsätzlich wettbewerbsverfälschenden Charakter. Regionale Strukturpolitik – egal, ob von der EU oder von nationaler Seite – kann die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs jedoch auch verbessern. Für Unternehmen, die z. B. in aufgrund natürlicher Bedingungen benachteiligten Gebieten angesiedelt sind, können die Startchancen im Wettbewerb dadurch so verbessert werden, daß sie günstiger angesiedelten

Unternehmen wirkungsvoll Konkurrenz machen können. Unter dem Aspekt eines effizienten Mitteleinsatzes werden für die EU nationale Beihilfen aber dann problematisch, wenn die gemeinschaftsweite Strukturpolitik Gefahr läuft, durch diese Beihilfen unterlaufen oder gar neutralisiert zu werden¹³.

Die EU hat deshalb folgerichtig die Förderhöchst-sätze für nationale Beihilfen gesenkt. Ein Ausgleich wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Regionen eines reichen Mitgliedstaates mit dessen eigenen Mitteln kann unter dem Gemeinschafts-aspekt ebenfalls als Verschärfung der Unterschiede in der Gemeinschaft und damit als Konterkarierung der EU-Förderpolitik gesehen werden. Es ist also zunächst grundsätzlich verständlich, daß die Kommission mit der angestrebten größeren Kohärenz zwischen Regional- und EU-Struktur-beihilfen versucht hat, die Beihilfenkontrollpolitik stärker in den Dienst ihrer gemeinschaftsweiten Kohäsionspolitik zu stellen. Ein solches Vorhaben ist jedoch nicht unproblematisch, und zwar aus zwei Gründen. Erstens ist zu befürchten, daß eine Einschränkung des Abbaus regionaler Unterschiede innerhalb einzelner Mitgliedstaaten durch eigene Mittel langfristig zu einer Nivellierung der wirtschaftlichen Leistungskraft aller Gemeinschaftsregionen mit einer Senkung des Gesamtdurchschnitts nach unten führt (was nicht im Sinne des Erfinders sein kann)¹⁴. Zweitens darf der Subsidiaritätsaspekt nicht vergessen werden. Eine Konterkarierung von Fördermaßnahmen findet nicht nur durch eine nationale Förderung außerhalb von EU-Förderregionen statt, sondern natürlich auch umgekehrt. Die strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips würde deshalb eigentlich nur eine stärkere Anpassung der EU-Förderge-

13 Vgl. Günter Püttner, Zum Verhältnis von Wettbewerbs- und Regionalpolitik in der EG, in: Winfried von Urff/Heino von Meyer (Hrsg.), Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum, Baden-Baden 1987, S. 341–352, hier S. 348.

14 Vgl. Günter Püttner / Willy Spannowsky, Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, Bonn 1986, S. 140f.

bierte an die nationalen Gebiete erlauben, aber nicht umgekehrt.

Einige Kritiker sind deshalb der Ansicht, daß die Kommission mit einer stärkeren Kohärenz nur den innerstaatlichen Ausgleich behindert, ohne dem suprastaatlichen Ausgleich näher zu kommen, und daß sie aus den wettbewerbsspolitischen Kontrollen zunehmend ein regionalpolitisches Koordinierungsinstrument macht, das als selbständiges Feinsteuerungsinstrument nurmehr geringen Bezug zum Wettbewerbsrecht hat. In der Tat erscheint die Festsetzung einer Abweichungsmarge zwischen nationalen und EU-Fördergebieten von zwei Prozent als erstens willkürlich gewählt und zweitens als die nationalen Förderspielräume übermäßig einengend.

III. Die Auswirkungen der Reformen am Beispiel Bayerns

Das Bundesland Bayern befindet sich förderpolitisch aus seiner Sicht in einer doppelt schweren Situation. Die Regierungsbezirke Ober- und Unterfranken grenzen an die neuen Bundesländer, die sowohl GRW- als auch Strukturfonds-Höchstfördergebiet sind; die Bezirke Oberpfalz und Niederbayern grenzen an Tschechien, das nach einem EU-Beitritt ebenfalls sowohl nationale als auch EU-Höchstfördersätze aufweisen wird. Hinzu kommen schon jetzt die niedrigen Lohnkosten Tschechiens. Erste Erfahrungen zeigen, daß diese Situation durchaus nicht logisch zwingend dazu führt, daß (in der Nettobetrachtung) Billigarbeitskräfte importiert oder Betriebsstätten exportiert werden und dadurch die Arbeitslosigkeit in den bayerischen Grenzregionen steigt. Unabhängig davon ist die Bayerische Staatsregierung von den Negativauswirkungen dieses Fördergefälles fest überzeugt. In ihren Augen wird Bayern auch einer der Hauptverlierer der Reform der Strukturfonds und der Beihilfenkontrolle sein. Einzelne Vertreter der Bayerischen Staatsregierung haben in diesem Zusammenhang sogar behauptet, Bayern würde durch die Reformen fast alle seine Förderregionen, inklusive der bayerischen Grenzregionen, verlieren, weil

- bei den Auswahlbedingungen für die nationalen Fördergebiete und für die EU-Fördergebiete die EU-Kommission allein auf die Arbeitslosigkeit abstelle¹⁵,

15 Vgl. Bericht von Staatsminister Otto Wiesheu über den Verhandlungsstand zur Neuabgrenzung der GA-Gebiete und der Ziel-2-Gebiete vor dem Wirtschaftsausschuß des Bayeri-

- zuerst das EU-Fördergebiet festgelegt und dann aufgrund eines „Kongruenzgebots“ das GA-Fördergebiet den EU-Zielgebieten angepaßt würde und nicht umgekehrt¹⁶.

Im ungünstigsten Fall könnte in Bayern nur noch Schweinfurt mit EU-Mitteln gefördert werden und die Schuld dafür, so zumindest der Grundtenor, liege bei der Kommission. In der Folge haben einige Bayerische Bezirks- und Kreistage Resolutionen verabschiedet, in denen sie die Kommission für ihre Reformvorhaben scharf verurteilten und die Staatsregierung dazu aufforderten, entsprechend bei der Kommission zu intervenieren. Dreizehn Regionen, die an die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer angrenzen, haben sich in einem „Hofer 20-Punkte-Katalog zur EU-Erweiterung“ im Juli 1998 ähnlich geäußert¹⁷.

Die Behauptungen der Staatsregierung über eingeschränkte Fördermöglichkeiten treffen in dieser Form aber nur eingeschränkt zu. Darüber hinaus sind diese auch nur zu einem geringen Teil von der Kommission zu verantworten.

Durch die Senkung des EU-weiten Bevölkerungspfadonds für Regionalbeihilfen von 46,7 auf 42,7 Prozent werden künftig zwangsläufig einige Regionen aus der Förderung herausfallen. Um dabei übermäßige Härten für die Mitgliedstaaten zu vermeiden, hat die Kommission in ihren Leitlinien für Regionalbeihilfen Übergangsbestimmungen und „Sicherheitsnetze“ vorgesehen. „Danach wird u. a. für Gebiete, die vom Status eines 92,3a-Gebiets in den Status eines 92,3c-Gebietes wechseln, eine Übergangsregelung gewährt (schrittweise statt sofortige Absenkung der Förderhöchstsätze) und die Gesamthöchstgrenze der förderfähigen Bevölkerung um nicht mehr als 25 Prozent der vorhergehenden Gesamthöchstgrenze gesenkt.“¹⁸

Für die Bundesrepublik als Ganzes bedeutet dies also, daß sie, wie jedes andere EU-Land auch, mindestens drei Viertel der bisherigen Förderbevölkerung auch künftig fördern kann.

Nach einer Mitteilung der Kommission¹⁹ wird die GRW-Förderbevölkerung Gesamtdeutschlands jedoch nur von bislang 38,1 auf künftig 34,9 Prozent verkleinert, also weit weniger als ein Viertel. Da Ostdeutschland (mit Ausnahme von Gesamt-

schen Landtags, 8. WI, 25. 2. 1999, S. 28; Bulletin der Bayerischen Staatsregierung, 5/99, S. 16.

16 Vgl. Regierungserklärung des Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten, Reinhard Bocklet, in der Plenardebatte des Bayerischen Landtags am 10. 3. 1999 (Plenarprotokoll 14/12 vom 10. 3. 1999), S. 572.

17 Vgl. Bayerische Staatskanzlei, Europa aktuell, (1998) 154, S. 9.

18 Europäische Kommission (Anm. 9), S. 32.

19 Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 16. 12. 1998.

Berlin) hiervon nicht berührt ist, fällt diese Kürzung vollständig zu Lasten des westdeutschen Fördergebiets, wo die förderfähige Bevölkerung von 20,8 auf 17,6 Prozent (inklusive Gesamt-Berlin) gekürzt wird.

Ursprünglich hätte Westdeutschland nach den Kommissionskriterien zur Berechnung des Bevölkerungsplafond sogar Anspruch auf einen Plafond von 23,4 Prozent gehabt. Um bestimmten Ländern nicht mehr als 25 Prozent der förderfähigen Bevölkerung kürzen zu müssen, wurde von der Kommission aber ein Korrekturverfahren angewandt, nach dem Westdeutschland nur noch auf die besagten 17,6 Prozent gekommen ist. Die Bundesregierung und der Planungsausschuß sehen diese Korrektur in Einzelfällen als ungerechtfertigt an und fordern deshalb wieder die (vorübergehende) Erhöhung des Bevölkerungsplafonds für die gesamte EU. Vorsorglich hat der Planungsausschuß Ende März beschlossen, bei der Kommission die ursprünglich errechnete Gebietskulisse von 23,4 Prozent einzureichen²⁰. Streitigkeiten (bis hin zu einem formellen Vertragsverletzungsverfahren) sind damit vorprogrammiert, Erhöhungen des westdeutschen Bevölkerungsplafonds über 17,6 Prozent hinaus aber auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Selbst wenn die 23,4 Prozent Bevölkerungshöchstgrenze von der Kommission akzeptiert würde, hätte Bayern nach dem Gebietsauswahlverfahren der GRW allerdings einen Verlust von knapp einem Drittel seiner Förderbevölkerung zu beklagen, vor allem in der Oberpfalz. Daß es trotz einer Ausweitung der förderfähigen Bevölkerung auf 23,4 Prozent dazu gekommen ist, hängt daran, daß diese Arbeitsmarktregionen in den letzten Jahren im Vergleich zum Rest der Bundesrepublik wirtschaftlich erheblich aufgeholt haben. Diese Gebiete wären also vollkommen unabhängig von einer Reform der EU-Beihilfenkontrolle aus der nationalen Förderung herausgefallen. Würde die Kommission den Bevölkerungsplafond von 17,6 Prozent durchsetzen, würden in Bayern noch einmal etwa 250 000 Menschen aus der GRW-Förderung herausfallen, so daß von der förderfähigen Bevölkerung der letzten Planungsperiode (1,6 Millionen) nur noch die Hälfte übrigbleiben würde.

An dieser Stelle ist es wichtig zu betonen, daß daran nicht die Kommission schuld wäre. Denn die Kriterien für die Auswahl der Fördergebiete sind – ganz im Sinne der Subsidiarität – vom Pla-

nungsausschuß, also einem innterdeutschen Bundesländer-Gremium, festgelegt worden und nicht von der Kommission. Diese hat lediglich Bestimmungen erlassen, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten, und somit nicht einseitig in das Subsidiaritätsprinzip eingegriffen.

Ähnlich stellt sich die Situation bei der EU-Förderung dar. Um die Härte des Übergangs bei den künftig aus der EU-Förderung herausfallenden Gebieten zu mindern, sieht die neue Strukturfondsverordnung ebenfalls Übergangsbestimmungen und „Sicherheitsnetze“ vor. Danach

- werden Ziel-1-Gebiete, die künftig nicht mehr als solche behandelt werden, bis Ende 2005 eine Übergangsunterstützung erhalten. Das gleiche gilt für ehemalige Ziel-2- oder Ziel-5b-Gebiete (sogenanntes „phasing-out“).
- können auch mehr als 50 Prozent der in einem Mitgliedstaat unter Ziel 2 fallenden Bevölkerung nach „weichen“ Kriterien, also Kriterien, bei denen die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit nicht das vorrangige Abgrenzungskriterium darstellt, gefördert werden, wenn diese „Ausnahmen durch objektive Umstände begründet sind“.
- soll die höchstmögliche Verringerung der vom neuen Ziel 2 betroffenen Bevölkerung in einem Mitgliedstaat nicht mehr als ein Drittel der von den alten Zielen 2 und 5b im Jahre 1999 betroffenen Bevölkerung betragen (sogenanntes „safety net“)²¹.

Dadurch steht zunächst einmal nur fest, daß die Bundesrepublik als Ganzes nicht mehr als ein Drittel seiner förderfähigen Bevölkerung verlieren wird. Da die ostdeutschen Bundesländer ihren Ziel-1-Status (mit Ausnahme Ostberlins) auch künftig behalten, werden von der Kürzung in Deutschland Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete in Westdeutschland betroffen sein. Die Kommission hat in einer ersten bilateralen Mitteilung den Bevölkerungsplafond für das neue Ziel 2 in Westdeutschland (inklusive Gesamtberlin) auf 10,2 Millionen Einwohner festgelegt. Bislang waren dies im Rahmen von Ziel 2 und Ziel 5b 14 Millionen gewesen²². Welche Auswirkungen genau diese Konzentration der Fördermittel auf Bayern als Ganzes und auf seine Regionen im einzelnen haben wird, ist zunächst noch nicht abzusehen.

20 Beschluß des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am 25. März 1999 zur Neuabgrenzung der GA-Fördergebiete und zur Ausgestaltung der GA-Förderung für die Jahre 2000–2003, S. 1.

22 Vgl. den Bericht von Minister Wiesheu vom 25. 2. 1999 (Anm. 15), S. 29.

Die Entscheidung darüber fällt, wie bei den GRW-Gebieten auch, nicht bei der Kommission, sondern – wiederum nach dem Subsidiaritätsprinzip – in Verhandlungen der Länder untereinander, und zwar voraussichtlich Ende Mai im Rahmen der Wirtschaftsministerkonferenz. Von einer proportionalen Kürzung ausgehend, würde Bayern auf keinen Fall mehr als ein Drittel der Förderbevölkerung verlieren. Die proportionale Kürzung müßte von Bayern in der Wirtschaftsministerkonferenz allerdings erst noch durchgesetzt werden. Sie hätte hierzu weit mehr Verhandlungsspielraum als bei den GRW-Gebieten.

Die Staatsregierung hat allerdings der Tatsache, daß es im wesentlichen in ihrem Verhandlungsgeschick liegt, welche Region weiter gefördert wird und welche nicht, in den letzten Monaten stets mit dem Hinweis auf eine von der Kommission angestrebte Kongruenz, also eine vollkommene Übereinstimmung, zwischen den Gebieten, die mit EU-Mitteln, und den Gebieten, die aus GRW-Mitteln gefördert werden, widersprochen. Dies ginge auch deshalb besonders auf Kosten von Bayern, weil die Gebietsförderung der EU sich künftig nur noch an der Arbeitslosenquote orientieren würde. Dem ist jedoch nicht so. Die Arbeitslosigkeit ist nicht das einzige Kriterium für die Auswahl der deutschen (und damit auch der bayerischen) Fördergebiete durch die EU, und durch das bereits erwähnte Sicherheitsnetz kann Bayern grundsätzlich weit mehr als 50 Prozent seiner geförderten Bevölkerung nach „weichen“ Kriterien fördern, bei denen die Arbeitslosigkeit keine oder nur noch eine untergeordnete Rolle spielt.

Schließlich werden gemäß den Kommissionsvorschlägen zuerst die nationalen Fördergebiete von den Mitgliedstaaten festgelegt und erst danach wird, wenn überhaupt, von der Wirtschaftsministerkonferenz die Kohärenz mit den EU-Fördergebieten hergestellt, nicht umgekehrt. Genau danach sieht es im Moment auch aus. Um dem Wunsch aller Länder nach einer größeren Kohärenz zwischen nationalen und EU-Fördergebieten (um die Konterkarierung der nationalen Förderung zu verhindern) nachzukommen, werden die EU-Fördergebiete nach Angaben aus dem Bundeswirtschaftsministerium voraussichtlich nach einem abgestuften Verfahren ausgesucht. Zunächst sollen diejenigen Gebiete in die Anmeldung einbezogen werden, die auch GRW-Gebiete sind, dann diejenigen Gebiete, die zwar keine GRW-Gebiete sind, aber die sogenannten „harten“ Kriterien der EU erfüllen (in Bayern wäre das Schweinfurt), und dann erst diejenigen Gebiete, die weder GRW-Gebiete sind noch den harten Kriterien entsprechen.

Ohne Zweifel kommt der Bayerischen Staatsregierung das Verdienst zu, auf einen nicht unbedeutenden Zusammenhang zwischen den Reformen bei der EU-Strukturförderung und der nationalen Regionalförderung hingewiesen zu haben. Die Darstellung dieses Zusammenhangs sowie der negativen Folgen der Reformen in der Struktur- und Beihilfenpolitik erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als nicht haltbar, besonders was die Zuweisung von Verantwortlichkeiten betrifft. Es stellt sich die Frage, wie die Bayerische Staatsregierung – in Europafragen in der Regel hervorragend informiert – zu den oben angeführten Aussagen kommen konnte. Die Erklärung hierfür findet sich in politökonomischen Gründen und in der Komplexität der Materie. Das Themengebiet Regionalförderung bot (und bietet) sich für die Staatsregierung als gute Möglichkeit an, für vermeintlich negative Auswirkungen der Agenda 2000 und der Beihilfenkontrolle ausschließlich „Brüssel“ (bzw. mittlerweile auch die rot-grüne Bundesregierung) verantwortlich zu machen und sich als Fürsprecher der in Bayern traditionell starken regionalen Eigenständigkeit zu profilieren. EU-Beihilfenkontrolle und EU-Strukturförderung sind damit ein sehr gutes Beispiel dafür, wie es im europäischen Mehrebenensystem durch komplizierte und intransparente Verfahrensregelungen aus politökonomischen Gründen zur Verschiebung von Verantwortlichkeiten von der nationalen bzw. regionalen auf die europäische Ebene kommen kann.

IV. Schlußbemerkung

Zu einschneidenden Veränderungen bei der EU-Strukturförderung, die Ende März auf dem EU-Gipfel in Köln beschlossen wurden, sind im letzten Jahr mindestens ebenso bedeutende Veränderungen im Bereich der staatlichen Beihilfenkontrolle getreten. Die Reformen in diesen beiden Bereichen werden die Möglichkeiten regionaler Wirtschaftsförderung in Westdeutschland zum Teil erheblich einschränken, u. a. in Bayern. Bestrebungen der Kommission, eine größere Kohärenz zwischen beiden Politikfeldern herzustellen, waren nicht von großem Erfolg gekrönt. Dies ist – aus grundsätzlichen Erwägungen heraus – nicht unbedingt von Nachteil. Problematisch ist jedoch die durch die Komplexität beider Materien verursachte Intransparenz von Verfahren und Verantwortlichkeiten im europäischen Mehrebenensystem. Diese erlaubt es einzelnen Akteuren, politisch unliebsame Entscheidungen und Maßnahmen, die eigentlich in den eigenen Verantwortungsbereich fallen, auf die europäische Ebene

abzuschieben und diese als „Sündenbock“ zu mißbrauchen. Eine Lösung dieser (Transparenz-) Problematik erscheint nur schwer möglich. Sie ginge entweder zu Lasten des Subsidiaritätsgedankens (im Extremfall verteilt nur noch die europäische Ebene Regionalbeihilfen) oder zu Lasten eines effizienten Einsatzes knapper Ressourcen (nur

noch die nationale bzw. regionale Ebene wäre für Regionalbeihilfen und Wettbewerbskontrolle zuständig). Beides erscheint nicht sehr attraktiv, so daß regionale Beihilfen auch künftig in einem Spannungsfeld zwischen Intransparenz, (In-) Effizienz und Subsidiaritätsgedanken angesiedelt sein werden.

Bedeutung und Instrumentalisierung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß

Die europäische Gemeinschaft hat seit der Initiierung des Binnenmarktprojektes Mitte der achtziger Jahre eine unglaubliche ökonomische und politische Dynamik entfaltet, in deren Sog immer weitere nationale Kompetenzen auf „Brüssel“ übergangen. Das hat zwangsläufig zu Spannungen mit den EU-Mitgliedstaaten geführt, die die Kompetenzverlagerungen zwar beschlossen haben, den fortschreitenden Verlust an nationaler Souveränität und Eigenständigkeit jedoch nur schwer ertragen können. Hinzu kommt, daß sich seit den achtziger Jahren in vielen EG-Staaten eine intensive Dezentralisierungsdiskussion entwickelt hat, durch die der Druck auf die nationalen Akteure zusätzlich gewachsen ist. Die Bestrebungen zur Föderalisierung oder Regionalisierung in den meisten Mitgliedstaaten korrespondierten dabei mit der gemeinschaftsweiten Unsicherheit über Inhalt und Ziel des Integrationsprozesses. Kann in dieser Situation ein Grundsatz aus der katholischen Soziallehre, der für die meisten Europäer immer noch unbekannt ist, für die mächtigste Wirtschaftsgemeinschaft der Welt, die sich anschickt nach der Einführung einer einheitlichen europäischen Währung die „Herkules-Aufgabe“ der Osterweiterung der EU anzugehen, überhaupt von Bedeutung sein?

Die „Konjunktur“, die das Subsidiaritätsprinzip im letzten Jahrzehnt auf europäischer Bühne erlebt hat, als es manchen sogar als „magische Formel“, „Rettungsanker“ oder gar „Zauberformel“ für die EU galt, spricht dafür. Es gibt heute fast keine offizielle Verlautbarung zu Europa mehr, in der das Wort Subsidiarität fehlt. Welche unterschiedlichen und konträren Interpretationen des Grundsatzes dabei möglich sind, soll ein Blick auf die Auseinandersetzung um die Verankerung und Auslegung eines Subsidiaritätsartikels im EU-Rahmen zeigen. Welche Bedeutung das Subsidiaritätsprinzip, ausgehend von dessen Kerngehalt, für das Kompetenzgefüge, die Handlungsfähigkeit und die legitimatorische Ordnung der EU hat, kann schließlich Hinweise geben, inwiefern dieser Grundsatz für den europäischen Integrationsprozeß am Ende des 20. Jahrhunderts relevant ist.

I. Kerngehalt des Subsidiaritätsprinzips und europäische Integration

Obgleich als Bezugspunkt für den Inhalt des Subsidiaritätsprinzips meistens die Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. aus dem Jahr 1931 genannt wird¹, liegen die Ursprünge des Grundsatzes sehr viel weiter in der Ideengeschichte zurück. So wie manche europapolitische Akteure versuchen, den Subsidiaritätsgedanken und die ihm innewohnenden Elemente im ausgehenden 20. Jahrhundert für die supranationale Kooperationsform der EU nutzbar zu machen, haben seit der Antike Philosophen und Theoretiker Überlegungen angestellt, wie eine „gute“ staatliche Ordnung aussehen sollte². Dabei steht die größtmögliche Entfaltung des Individuums und die Bewahrung der Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten im Mittelpunkt. Bei der Daseinsgestaltung sollen übergeordnete gesellschaftliche oder staatliche Ebenen zur Erfüllung von Aufgaben zunächst nur subsidiär, d. h. unterstützend, eingreifen³. Erst wenn kleinere Einheiten mit der Aufgabenerfüllung trotz Unterstützung überfordert sind, soll diese auf übergeordneten (staatlichen) Ebenen erledigt werden.

Für Gesellschafts- oder Staatsordnungen – egal ob national oder supranational – ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip eine kompetenzverteilende Wirkung, die kleineren Einheiten einen Vorrang bei der Aufgabenerfüllung einräumt, solange sie dazu in der Lage sind. Dadurch wird innerhalb einer föderativen Ordnung ihre Eigenständigkeit geschützt und eine möglichst bürgernahe Entscheidung sichergestellt. Kompetenzübertragungen auf

1 Vgl. Quadragesimo anno (1931), in: Texte zur katholischen Soziallehre, Kevelaer 1977⁴, S. 120 f.

2 Vgl. hierzu Wolfram Hilz, Subsidiaritätsprinzip und EU-Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses, Opladen 1998, S. 27 ff.

3 Das Wort Subsidiarität kommt vom lateinischen Wort „subsidium“, das als „unterstützende Hilfe“ oder als „hilfreicher Beistand“ bezeichnet wird. Vgl. Oswald von Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, durchges. Neuausgabe, Freiburg u. a. 1990, S. 11.

übergeordnete Ebenen sind demnach nur zulässig, wenn dies von der Sache her notwendig und begründbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn die untergeordnete Einheit eine Aufgabe trotz Unterstützung nicht erledigen kann. Die am „Erforderlichkeitskriterium“ orientierte Handlungsprerogative für die „bürgernäheren“ staatlichen Ebenen, die eine „Schutzschildfunktion“ für diese hat, gilt auch, wenn daraus Effektivitätsverluste und höhere Kosten resultieren. Angesichts der Herausforderungen an den modernen Staat ist dies jedoch schwer zu rechtfertigen⁴.

Die Frage nach der „richtigen“ Kompetenzallokation wird noch komplizierter, wenn nachgeordnete Ebenen am Entscheidungsprozeß der nächsthöheren Ebene mitwirken können. Durch diese „Politikverflechtung“ wird die dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegende Annahme, daß immer nur eine Ebene für eine bestimmte Aufgabe entscheidungsbefugt und verantwortlich ist, aufgehoben. Es wird eine weitere Option, die der Kodezision, eingeführt, wie sie etwa in der föderativen Ordnung der Bundesrepublik existiert⁵. Neben der Kompetenzverteilung kann das Subsidiaritätsprinzip auch die Kompetenzausübung beeinflussen. Die übergeordneten Ebenen sollen ihre Kompetenzen nur dann tatsächlich wahrnehmen, wenn dies von der Sache her gerechtfertigt ist und eine Aufgabe nicht auch durch eine nachrangige Ebene erfüllt werden kann. Das Problem der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nach diesen Kriterien im staatlichen und damit im Rechtsbereich besteht darin, daß die Kompetenzen einzelner staatlicher Ebenen in der Regel festgeschrieben sind. Kompe-

4 Dem „Erforderlichkeits-“ wird deshalb das „Effektivitätskriterium“ gegenübergestellt. Dabei wird ein Handlungsvorrang der höheren Ebene bereits dann angenommen, wenn eine Aufgabe – unabhängig von der Leistungsfähigkeit untergeordneter Einheiten – auf der übergeordneten Ebene besser erfüllt werden kann. Mit dem Subsidiaritätsgrundsatz, wie er in der katholischen Soziallehre propagiert wird, hat eine derartige Interpretation allerdings kaum mehr etwas gemein. Vgl. hierzu auch Vlad Constantinesco, Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: Integration, 13 (1991) 4, S. 165 ff.; Matthias Jestaedt, Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips, in: Rupert Scholz (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus – wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 114 f.; Clemens Stewing, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln 1992, S. 15 ff.

5 Zur Problematik der „Politikverflechtung“ vgl. Peter Bohley, Chancen und Gefährdungen des Föderalismus, in: Kurt Bohr (Hrsg.), Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 31 ff.; Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985) 4, S. 323 ff.; Rainer-Olaf Schultze, Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4 (1993) 2, S. 247 f.

tenzverteilende Wirkung kann der Grundsatz folglich nur im vorkonstitutionellen Raum und bei Grundsatzrevisionen entfalten. Innerhalb existierender Rechtsordnungen kann er demnach nur die Kompetenzausübung beeinflussen.

Die funktionalen Triebkräfte der europäischen Integration, die vielfach nur den kleinsten gemeinsamen Nenner fortschreiben, laufen zur Rationalitätsorientierung des Subsidiaritätsgrundsatzes völlig konträr. Beispielsweise ist die unter Subsidiaritätserwägungen sinnvolle Vergemeinschaftung zentraler Bereiche wie der Außen- und Sicherheitspolitik bis heute politisch nicht konsensfähig. Dagegen wäre die funktional erreichte Vergemeinschaftung beispielsweise der Agrarpolitik aus der Perspektive des Subsidiaritätsgedankens auf europäischer Ebene nicht zu rechtfertigen. Kurzum, in der politischen Praxis Europas herrschen andere Gesetze als in der Welt der Sozialphilosophie. Ist folglich die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß ungeeignet? Nicht generell. Es kommt jedoch entscheidend darauf an, wofür und wie der Grundsatz herangezogen wird.

II. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Vertrag

1. Divergierende Zielsetzungen und Instrumentalisierungsversuche

Die Bestrebungen zur Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Gemeinschaftsverträge gingen im wesentlichen von den nationalen Regierungen Großbritanniens, Deutschlands, den deutschen Ländern sowie der EG-Kommission und dem Europäischen Parlament aus. Die Chance zur Durchsetzung ihrer mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen, divergierenden Vorstellungen bot sich diesen europapolitischen Akteuren im Vorfeld und während der im Dezember 1990 einberufenen Regierungskonferenz zur Politischen Union.

Die Bundesregierung wollte, angetrieben durch die Länderforderungen nach Erhaltung ihrer Restkompetenzen und größerer europapolitischer Mitbestimmung, das Subsidiaritätsprinzip als Element einer föderativen europäischen Grundordnung festschreiben. Die britische Regierung lehnte jegliche föderative Ordnung für die Gemeinschaft ab und sah im Subsidiaritätsprinzip ein wirksames Mittel, den nach ihrer Ansicht exzessiven Vergemeinschaftungsdrang der Kommission zu stoppen und sogar Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückzuverlagern. Während der Regierungskonferenz 1990/91 waren beide Regierungen trotz

unterschiedlicher Zielsetzungen die treibende Kraft zur Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel in den EG-Vertrag⁶. Beim deutsch-britischen Bündnis zur Verankerung des Subsidiaritätsprinzips handelt es sich um eine der seltsamsten Sachkoalitionen in der europäischen Integrationsgeschichte. Die beiden in Subsidiaritätsfragen am engagiertesten auftretenden Regierungen verfolgten dabei ganz unterschiedliche Ziele.

Die übrigen Regierungen standen den Forderungen nach einem Subsidiaritätsartikel größtenteils indifferent oder skeptisch gegenüber, da sie keine klaren Vorstellungen vom Sinn des Prinzips hatten. Während von französischer Seite die Nennung in der Präambel als völlig ausreichend betrachtet wurde, warnte eine Gruppe von „Netto-Empfängerländern“, bestehend aus Spanien, Irland, Griechenland und Portugal, vor einer Instrumentalisierung einer Subsidiaritätsregelung zur Behinderung weiterer Integration im Sinne Großbritanniens. Statt dessen forderten diese EG-Mitglieder als Konsequenz der Subsidiarität eine Ausweitung der Hilfsleistungen der Gemeinschaft für größere wirtschaftliche und soziale Kohäsion⁷.

Die dritte treibende Kraft war die Kommission, die sich unter Jacques Delors ebenfalls für die Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel in die Gemeinschaftsverträge stark machte – allerdings aus nochmals anderen Beweggründen. Die Gemeinschaft sollte – gemäß dem Effizienzgrundsatz – all diejenigen Aufgaben erledigen, die sie besser als die Mitgliedstaaten erfüllen konnte. Kommissionspräsident Delors sah im Subsidiaritätsprinzip ein Mittel, um weitere Kompetenzen für die Gemeinschaft zu gewinnen und die Position der EU-Institutionen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu stärken. Denen warf er sogar vor, „daß das Subsidiaritätsprinzip nur als Feigenblatt für den fehlenden Willen dient, bereits eingegangene Verpflichtungen in die Tat umzusetzen“⁸.

Für das Europäische Parlament bzw. die Europaparlamentarier stand zunächst auch die Hoffnung im Vordergrund, durch eine effizienzorientierte Subsidiaritätsklausel und die Ausweitung der

Gemeinschaftstätigkeit eigene Mitwirkungsrechte im Rechtsetzungsprozeß dazuzugewinnen⁹.

Hinzu kamen als vierte Kraft die Regionen. Sie verfolgten in verschiedenen Gruppierungen und Initiativen¹⁰ mit der Forderung nach einer am Erforderlichkeitskriterium orientierten europäischen Subsidiaritätsregelung, in Kombination mit einer eigenen Repräsentation auf EG-Ebene sowie dem Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), ihre Aufwertung innerhalb des europäischen Integrationsprozesses. Die Regionen brachten ihre Forderungen unter Führung der deutschen Länder durch mehrere Konferenzen unter dem Motto „Europa der Regionen“¹¹ zum Ausdruck. Paradox an der Argumentation der deutschen Länder ist die Tatsache, daß sie eine subsidiäre europäische Kompetenzordnung nach dem Vorbild des deutschen Föderalismus forderten, dessen „Unitarisierung“ sie innenpolitisch kritisierten¹². Es drängt sich der Eindruck auf, daß die Länder die europäische Subsidiaritätsdiskussion über eine sinnvolle und notwendige Zuständigkeitsverteilung vordringlich dazu nutzen wollten, um innenpolitisch Entscheidungskompetenzen zurückzugewinnen¹³. Diese unvereinbaren

9 Vgl. W. Hiltz (Anm. 2), S. 89 ff.; Pierre Pescatore, Europa-taugliches Subsidiaritätsprinzip? Ein Irrweg der Unionspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. 10. 1991.

10 Zu Motiven und vielfältigen Formen interregionaler Zusammenarbeit in Europa vgl. Rudolf Hrbek/Sabine Weyand, Betrifft: Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven, München 1994, S. 43 ff.

11 Die Konferenz, an der Vertreter von 36 Ländern, Regionen und autonomen Gemeinschaften aus 9 Ländern teilnahmen, tagte erstmals am 18./19. 10. 1989 in München. Auf vier weiteren Treffen in den Jahren 1990 bis 1992 demonstrierten die Teilnehmer die Ernsthaftigkeit ihrer Forderungen. Die bereits seit 1985 existierende „Vereinigung der Regionen Europas“ (VRE) schloß sich der Position der Konferenz „Europa der Regionen“ an. Vgl. Entschließung der Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“ am 19. 10. 1989 in München, in: Franz H. U. Borkenhagen/Christian Bruns-Klöss/Gerhard Memminger/Otti Stein (Hrsg.), Die deutschen Länder in Europa. Politische Union und Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1992, S. 251; Joan Vallvé i Ribera, „Europa der Regionen“: Zur Bedeutung der Zusammenarbeit von Bundesländern und Regionen im europäischen Integrationsprozeß, in: Bernhard Vogel/Gunther H. Oettinger (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährung. Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration, Köln 1992, S. 127 f.

12 Zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in der Kompetenzordnung der Bundesrepublik und zum deutschen Föderalismus siehe u. a. Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, S. 653; Ursula Münch, Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/99, S. 3–11; Stefan Ulrich Pieper, Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, Köln u. a. 1994, S. 78 ff.

13 Im Hinblick auf die Zustimmungserfordernis der Länder im bevorstehenden Ratifizierungsverfahren war die Bundes-

6 Vgl. W. Hiltz (Anm. 2), S. 103 ff.

7 Vgl. Alberto Gil Ibañez, Spain and European Political Union, in: Finn Laursen/Sophie Vanhoonacker (Hrsg.), The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community, Maastricht 1992, S. 108 ff.; Christa van Wijnbergen, Ireland and European Political Union, in: ebd., S. 133.

8 Jacques Delors, Das Subsidiaritätsprinzip (Beitrag zum Kolloquium des Europäischen Instituts für öffentliche Verwaltung in Maastricht am 21. 3. 1991), in: ders., Das neue Europa, München 1993, S. 164.

Instrumentalisierungsversuche fanden auch in der Form und Verständlichkeit der gemeinschaftlichen Subsidiaritätsregelung ihren Niederschlag.

2. Unklarheiten der Maastrichter Subsidiaritätsregelung

Als allgemeinverbindlicher Grundsatz wurde die Subsidiarität in die Präambel des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 aufgenommen. In ihr nahmen sich die Mitglieder vor, „den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“¹⁴. Diese Formulierung enthält die Andeutungen, daß durch das Subsidiaritätsprinzip zum einen größere Bürgernähe erreicht werde und zum anderen Entscheidungen möglichst auf der nationalen oder sogar subnationalen Ebene getroffen werden sollen. Dabei entsteht der Eindruck, die Regionen würden als Entscheidungsebene in den Integrationsprozeß einbezogen¹⁵. Dies ist jedoch nicht der Fall. Auch indirekt trifft diese Vermutung nicht zu, da die Gemeinschaft keinen Einfluß auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung nimmt.

Die zentrale Norm des revidierten EG-Vertrages zur Subsidiarität ist der neu aufgenommene Art. 3 b. Die Einfügung im Abschnitt „Grundsätze“, am Anfang des Vertrages, unterstreicht die Bedeutung der für den gesamten Vertrag verbindlichen Regelung, die wie folgt lautet:

„(1) Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

(2) In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern

regierung trotzdem gezwungen, die Länderpositionen in die Regierungskonferenz miteinzubringen. Vgl. Helmut Döcker, Die innerstaatliche Ratifikation. Mitwirkungsmöglichkeiten der dritten Ebene, in: F. H. U. Borkenhagen/Chr. Bruns-Klöss/G. Memminger/O. Stein (Anm. 11), S. 161 ff. Zur Ausweitung der Mitentscheidungsrechte der Länder durch den neuen Art. 23 GG vgl. u. a. Peter Badura, Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration. Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes am 29. 6. 1993, Saarbrücken 1993, S. 6 ff.

14 Diese Formulierung wird fast identisch noch einmal in Art. A Abs. 2 EUV wiederholt. Art. B EUV besagt, daß die „Ziele der Union ... unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Artikel 3 b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist“, zu verwirklichen sind.

15 Vgl. hierzu Christian Calliess, Das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 b EGV) als „Grundsatz der größtmöglichen Berücksichtigung der Regionen“, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 12 (1996) 4, S. 132.

und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

(3) Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

Der erste Absatz betont nochmals explizit den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der bereits in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWG-Vertrag enthalten war¹⁶. Das Subsidiaritätsprinzip kann somit die der Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen nicht in Frage stellen und entfaltet somit auch keine kompetenzverteilende Wirkung. Der Kerngedanke des Prinzips, der sich auf die vernünftige Verteilung von Kompetenzen, je nach den Fähigkeiten der einzelnen Ebenen, bezieht, wurde damit ausgeblendet! Von den Funktionen des Subsidiaritätsprinzips wurde lediglich die der Kompetenzausübungsregel verwirklicht.

Der zweite Absatz enthält das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne und ist anzuwenden, wenn keine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz vorliegt. Die Formulierung des Art. 3 b ist insofern problematisch, als hierdurch die Unterscheidung zwischen ausschließlichen und nicht-ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft eingeführt wird, die es sonst nirgends im EG-Vertrag gibt. Dieser Kompetenzbegriff läuft insofern ins Leere, als kein System enumerativer Kompetenzverteilung in Form eines (positiven oder negativen) Kompetenzkatalogs für die EG existiert¹⁷. Zwar gibt es einen Kernbestand an EG-Zuständigkeiten, der sowohl durch die politische Praxis als auch aufgrund von EuGH-Entscheidungen weitgehend unbestritten ist. Es sind die gemeinsame Handelspolitik, die Festlegung des Zolltarifs und des materiellen Zollrechts, die Erhaltung der Fischereiresourcen und neuerdings die Währungspolitik¹⁸. Darüber hinaus reklamiert die Kommis-

16 Vgl. Hans-Peter Krauß, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, Berlin 1991, S. 20 ff.; Helmut Lecheler, Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, Berlin 1993, S. 99.

17 Anders als in Art. 70 ff. GG der Bundesrepublik wird im EG-Vertrag nicht weiter erläutert, um welche Politikbereiche es sich dabei handelt. Vgl. Hermann-Josef Blanke, Normativer Gehalt und Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3 b EGV, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union. Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, S. 100 f.; Jörn Pipkorn, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3 (1992) 22, S. 699.

18 Vgl. Günter Hirsch, Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnis der Euro-

sion die ausschließliche Gemeinschaftskompetenz u. a. für die Vollendung des Binnenmarktes, die allgemeinen Wettbewerbsregeln sowie einen Großteil der Verkehrspolitik, was jedoch höchst umstritten ist¹⁹.

Nachdem kein umfassender Konsens über die Bereiche ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz vorliegt, ist auch die Reichweite des Anwendungsbereichs der Subsidiaritätsklausel umstritten. Weitere Unklarheit besteht über die Abwägung zwischen Effektivitäts- und Erforderlichkeitskriterium, die beide in Abs. 2 aufgenommen wurden. Ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane soll demnach möglich sein, wenn die Mitgliedstaaten eine Aufgabe nicht erfüllen können und die Gemeinschaft gleichzeitig dazu besser in der Lage ist. Wie dies vorab geklärt werden soll, bleibt aber unklar.

Die verwirrende Kompetenzregelung mußte geradezu Konflikte zwischen nationaler und EU-Ebene über den Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklausel des Art. 3 b provozieren. Ein weiterer Grund, warum die Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages Raum für politische Spekulationen und Instrumentalisierungsversuche bot, war ihre unklare rechtliche Kontrolle. Grundsätzlich ist der EuGH für die Überprüfung aller Vertragsinhalte zuständig. Die gerichtliche Überprüfung einer Gemeinschaftsmaßnahme auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 b war dadurch gegeben. Dem EuGH wurden jedoch keine justiziablen Maßstäbe an die Hand gegeben, nach denen er den umstrittenen Artikel zukünftig auslegen sollte. Damit war absehbar, daß bei Streitfällen eine Einzelfallprüfung erfolgen mußte, ob ein Gemeinschaftshandeln gerechtfertigt ist. Die Kritik richtete sich v. a. gegen das Abwälzen der Interpretationslast und damit der Verantwortung für letztlich politische und nicht rechtliche Fragen auf den Gerichtshof²⁰.

päischen Gemeinschaften. Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes am 9. 5. 1995, Saarbrücken 1995, S. 8 f.

19 In der Literatur taucht deshalb auch der aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannte Begriff „konkurrierende“ Kompetenzen auf. Gemeint sind die Politikfelder, in denen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedsländer nicht klar voneinander abgegrenzte Zuständigkeiten besitzen. Vgl. hierzu Reimer von Borries, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, in: *Europarecht*, 29 (1994) 3, S. 273 ff.; Wernhard Möschel, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 46 (1993) 47, S. 3026.

20 Vgl. Lord Mackenzie-Stuart, Subsidiarity – A Busted Flush?, in: Deidre Curtin/David O’Keeffe (Hrsg.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law. Essays for the Hon. Mr. Justice T. F. O’Higgins*, Dublin 1992, S. 21; Thomas Bruha, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: Alois Riklin/Gerard Batliner (Hrsg.), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium*, Vaduz 1994, S. 400.

III. Ringen um die „richtige“ Subsidiaritätsinterpretation und das Subsidiaritätskonzept von Edinburgh

Die aufgezeigten Probleme führten dazu, daß sich eine intensive Diskussion zwischen nationalen Regierungen und Vertretern der EG-Institutionen über die „richtige“ Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf EG-Ebene entwickelte. Während des schwierigen Ratifizierungsprozesses des Maastrichter Vertrages waren es wieder die Regierungen Kohl und Major, die die öffentlichkeitswirksame Diskussion um die „richtige“ Anwendung der Subsidiaritätsregelung des EU-Vertrages entscheidend prägten. Die britische Regierung, die im zweiten Halbjahr 1992 auch die EG-Präsidentschaft innehatte, nutzte die nach dem negativen dänischen Referendum vom 2. Juni 1992 schlagartig um sich greifende integrations-skeptische Stimmung für ihre nationalen Ziele aus. Auf einem eigens dafür einberufenen Sondergipfel des Europäischen Rates am 16. Oktober 1992 in Birmingham wurde das Subsidiaritätsprinzip kurzerhand zum „Grundsatz der Bürgernähe“ umgewidmet und zum Schutzschild gegen Brüsseler Regulierungswut gekürt. Der europapolitisch aufgeschreckten Öffentlichkeit wurde der bis dahin weitgehend unbekanntes Grundsatz als das Allheilmittel gegen bürgerferne europäische Bürokratie und die schleichende Entmachtung der Nationalstaaten „verkauft“. Mit der Stilisierung zum „Rettungsanker“ für den Maastrichter EU-Vertrag setzte sich die britische Regierung und ihr integrationshemmendes Subsidiaritätsverständnis durch, zumal dies von den Regierungen Frankreichs und Deutschlands weitgehend mitgetragen wurde²¹.

Gegen diese einseitige, aber wirkungsvolle Auslegung der EU-Subsidiaritätsklausel konnten sich auch die anderen Akteure kaum wehren, obwohl die Kommission – v. a. unterstützt durch die Regierungen Spaniens, Griechenlands, Irlands und der Benelux-Staaten – eine allzu integrationshemmende Interpretation des umstrittenen Grundsatzes zu verhindern versuchte²². Bei der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1992 in Edinburgh einigten sich die nationalen Regierungen und die Kommission nach monatelangen, kontro-

21 Vgl. Schlußfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 16. Oktober 1992 in Birmingham, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 21, D 611 ff.

22 Vgl. Kommission der E. G., Das Subsidiaritätsprinzip. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, SEK (92) 1990 endg. vom 27. 10. 1992.

versen Diskussionen über die Auslegung des Art. 3 b schließlich auf ein „Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Artikels 3 b...“²³. Hierin stellten sie fest, daß das Prinzip dazu beiträgt, „daß die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben. Es bezweckt, daß Beschlüsse im Rahmen der Europäischen Union so bürgernah wie möglich gefaßt werden“²⁴. Die Teilnehmer betonten auch, daß eine einseitige Auslegung des Grundsatzes nicht angemessen sei: „Die Subsidiarität ist ein dynamischer Grundsatz, der im Licht der Vertragsziele angewandt werden sollte. Sie gestattet eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft, wenn die Umstände es verlangen, und umgekehrt auch deren Beschränkung oder Ausstattung, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist.“²⁵ Neben einem jährlich an das Parlament und den Rat zu übermittelnden „Subsidiaritätsbericht“ muß die Kommission – als zentrale Verpflichtung – jedem neuen Vorschlag eine Subsidiaritätsbewertung beifügen, die Rat und Parlament zu überprüfen und gegebenenfalls zu beanstanden haben²⁶.

Die Regierungen Deutschlands und Großbritanniens setzten mit diesem Konzept ihre Vorstellung von einer Subsidiaritätsinterpretation durch, die es der Kommission erheblich erschwerte, den Vorrang der Gemeinschaftsebene bei der Erfüllung einer Aufgabe zu begründen. Die Kommission bekräftigte ihren Willen, Gemeinschaftsinitiativen auf das Notwendigste zu beschränken, indem sie bereits in Edinburgh eine erste, vorläufige Liste mit geplanten Gemeinschaftsrechtsakten vorlegte, die sie entweder komplett zurückzuziehen oder zumindest in weniger regelungsintensiver Form umzusetzen beabsichtigte, weil sie nicht ausreichend gerechtfertigt schienen. Außerdem kündigte sie an, Vorschläge, die zu viele Detailvorschriften enthielten, zu überarbeiten und Harmonisierungspläne technischer Vorschriften zugunsten einer gegenseitigen Anerkennung zurückzustellen²⁷. Die Kommission

23 Vgl. Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh (Auszug), in: Europa-Archiv, 48 (1993) 1, Anlage 1, D 7 ff.

24 Ebd., Anlage 1, D 7.

25 Ebd., Anlage 1, D 8.

26 Diese Überprüfung der „erfolgreichen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ sollte gemäß einer „Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ erfolgen, die die Organe am 25. 10. 1993 unterzeichneten. Vgl. Europa Dokumente vom 4. 11. 1993 (Nr. 1857), S. 3 f.

27 Vgl. Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates (Anm. 23), Anlage 2, D 12 ff. Das gleiche kündigte die Kommission auch für die Überprüfung des bestehenden Gemeinschaftsrechts an, das sie entschlacken und vereinfachen wollte.

wandte also die Erforderlichkeits- (Art. 3 b Abs. 2) und die Proportionalitätsprüfung (Art. 3 b Abs. 3) auch rückwirkend an. Damit hatte sie gegenüber den Skeptikern demonstriert, daß sie zu einer kritischen Selbstprüfung ihrer Initiativen, unter Anwendung eines als „Übermaßbremse“ funktionierenden Subsidiaritätsprinzips, bereit war.

IV. Weitere Instrumentalisierungsversuche des Subsidiaritätsprinzips vor und nach Amsterdam

Mit der Einigung auf das Subsidiaritätskonzept von Edinburgh existierte eine Kompromißformel, mit der die Verfechter einer integrationsbremsenden Auslegung des Prinzips leben konnten und die Gemeinschaftsinstitutionen leben mußten. Im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz, die auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 abgeschlossen wurde, stand das Subsidiaritätsprinzip noch einmal im europäischen Rampenlicht. Seine Konkretisierung wurde von vielen Regierungen als wichtige Aufgabe der Regierungskonferenz genannt und fand in fast allen Stellungnahmen zur Weiterentwicklung der EU Berücksichtigung²⁸.

Die einzige europapolitische Akteursgruppe, die sich vehement für eine Änderung des Art. 3 b EG-Vertrag und der daran anknüpfenden Praxis aussprach, waren die Länder und Regionen, repräsentiert durch den Ausschuß der Regionen. Die Forderungen bezogen sich in erster Linie auf die Nennung der regionalen und lokalen Ebene im Art. 3 b, die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten durch Kompetenzlisten²⁹ sowie eine weitere Aufwertung des Ausschusses der Regionen³⁰.

Zwar fand das Ansinnen zur noch konsequenteren Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips die grundsätzliche Unterstützung durch die Regierungen

28 Vgl. Martin Große Hüttmann, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU. Eine Dokumentation, mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips, Tübingen 1996.

29 Zu den Überlegungen, die Zuständigkeiten innerhalb des Mehrebenensystems der Europäischen Union durch Kompetenzkataloge abzugrenzen, vgl. Christian Kirchner, Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution, in: Constitutional Political Economy, 8 (1997) 1, S. 71 ff.

30 Vgl. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen über die „Revision des Vertrags über die Europäische Union“ vom 21. 4. 1995 – EntschlieÙung, in: Mathias Jopp/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union: Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S. 138 f.

Deutschlands und Österreichs³¹. Es gab jedoch nicht die von den Regionalvertretern erhoffte „Koalition der Föderalisten“, d. h. derjenigen Mitgliedstaaten, die bereits fortgeschrittene föderative Strukturen entwickelt haben.

Die belgische Regierung, als Vertreter eines föderalisierten Bundesstaates, betonte einerseits die zentrale Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für das Verhältnis zwischen EU, Zentralstaat und Regionen, sie lehnte andererseits aber eine Änderung des Subsidiaritätsartikels in ihrer Stellungnahme zur Regierungskonferenz explizit ab. Auch gegen einen Kompetenzkatalog sprach sie sich aus, da er ihrer Meinung nach dem dynamischen und evolutiven Charakter des Integrationsprozesses zuwiderliefe³².

Die spanische Regierung wurde in ihrer Stellungnahme sogar noch deutlicher, als sie vor der schädlichen Wirkung einer weiteren Instrumentalisierung des Art. 3 b warnte: „Die Subsidiarität darf keinesfalls zu einer Waffe werden, mit der die Befugnisse, die bereits auf die Union übergegangen sind, beschnitten werden.“³³ Die meisten Regierungen sprachen sich gegen weitere Veränderungen des Art. 3 b und damit gegen den Versuch einer klareren Kompetenzabgrenzung im europäischen Mehrebenensystem aus.

Der Kompetenzsog der Kommission war gestoppt, ohne daß die regionale Ebene europaweit davon profitiert hätte. Für eine weitere „Fesselung“ der Kommission, die Schwächung der Gemeinschaftsebene und eine substantielle Aufwertung der Regionen gab es keine Mehrheit. Insofern trafen die geringfügigen Änderungen durch die Aufnahme des Edinburgher Subsidiaritätskonzeptes als „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“³⁴ in den Amsterdamer Vertrag auf allgemeine Zustimmung.

31 Vgl. Regierungserklärung, abgegeben von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 7. 12. 1995: „Aktuelle Fragen der Europapolitik“, in: M. Jopp/O. Schmuck, ebd., S. 148 f.; „Regierungskonferenz 1996 – Österreichische Grundsatzpositionen“, Wien vom 26. 3. 1996, in: ebd., S. 211.

32 Vgl. Christian Franck, *La Belgique*, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven* anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 46.

33 Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten des Königreichs Spanien, „Regierungskonferenz – Diskussionsgrundlagen der spanischen Regierung“; Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Mai 1995, Dok. SN 1709/95, in: M. Jopp/O. Schmuck (Anm. 30), S. 194.

34 Vgl. Vertrag von Amsterdam: Text und Konsolidierte Fassungen des EG- und EU-Vertrags, mit einer Einführung von Angela Bardenhewer, Baden-Baden 1997, S. 133 ff.; Me-

Den vorerst letzten Versuch, das Subsidiaritätsprinzip in einer breiteren europäischen Öffentlichkeit zu diskutieren, stellte der gemeinsame Brief von Helmut Kohl und Jacques Chirac zum EU-Gipfel von Cardiff im Juni 1998 dar. Hierin forderten die beiden Autoren eine noch striktere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb der EU und verwehrten sich explizit gegen „die Zielsetzung europäischer Politik . . . , einen europäischen Zentralstaat, das heißt ein zentralistisch aufgebautes Europa zu begründen“³⁵. Sogar ein EU-Sondergipfel im Oktober 1998 sollte die Thematik erneut behandeln³⁶!

V. Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf den Integrationsprozeß

1. Veränderungen im Verhältnis der EU-Institutionen zu den Mitgliedstaaten?

Da es in der föderativen Ordnung der EU keine klar gezogenen Zuständigkeitsgrenzen gibt, versuchen die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedsländer seit jeher in einer Art kontinuierlichem Machtkampf, das Verhältnis zwischen Eigenständigkeit der Union und Sicherung nationaler (Rest-) Souveränität zu ihren Gunsten zu beeinflussen³⁷. Entsprechend der schwankenden Integrations- bzw. Vergemeinschaftungsbereitschaft sind Veränderungen in der Gemeinschaftsordnung etwas ganz Normales; sie sind notwendiger Ausdruck des Prozeßcharakters der europäischen Integration. Es stellt sich somit die Frage, inwiefern das Subsidiaritätsprinzip sich hierauf ausgewirkt hat.

lanie Piepenschneider, *Der Vertrag von Amsterdam. Analyse und Bewertung*, Sankt Augustin 1997², S. 42 ff.

35 Brief des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten, Helmut Kohl und Jacques Chirac, an den Vorsitzenden des Europäischen Rates, den britischen Premierminister Tony Blair, veröffentlicht am 9. 6. 1998 in Bonn, in: *Internationale Politik*, 53 (1998) 9, S. 90. Siehe auch Erklärung der Bundesregierung zum Europäischen Rat in Cardiff, abgegeben von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 18. 6. 1998, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, Nr. 44 vom 22. 6. 1998, S. 581 f.

36 Nach der Abwahl Helmut Kohls als Bundeskanzler kam es nicht dazu. Der EU-Gipfel am 24./25. 10. 1998 in Pörtschach widmete sich v. a. den Herausforderungen der EU-Osterweiterung. Vgl. *Das Parlament* vom 6./13. 11. 1998.

37 Vgl. Marcell von Donat, *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union* aus der Perspektive der Europäischen Kommission, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union. Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Baden-Baden 1995, S. 9.

Die Gemeinschaftsorgane waren nach Art. 190 EG-Vertrag auch bisher schon verpflichtet, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen mit Gründen zu versehen und die rechtliche Grundlage dafür anzugeben. Mit der Einführung des Art. 3 b und der Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip hat sich der Begründungszwang v. a. für die Kommission und ihre Vorschläge erheblich vergrößert. Neben den Gründen für eine vorgeschlagene Gemeinschaftsmaßnahme sind die nachvollziehbaren Erwägungen für ihre Notwendigkeit nach Art. 3 b Abs. 2 darzulegen. Dies trifft zwar nur auf die Bereiche zu, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Aufgrund der Unsicherheit bei der Abgrenzung der Kompetenzen ist die Subsidiaritätsprüfung aber zur Routine bei fast allen Gemeinschaftsmaßnahmen geworden. Offiziell lautet die Kommissionsformel zur Wirkung des Subsidiaritätsprinzips für die EU „Weniger, aber besser handeln“. Begründungen hinsichtlich der Notwendigkeit und Zulässigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme unter Subsidiaritätsgesichtspunkten sind zur Normalität geworden, da die Dienststellen der Kommission dazu angehalten wurden, alle Entwürfe einem „Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitstest“ zu unterziehen.

Die nationalen Regierungen wachen mit Argusaugen darüber, daß die Entwürfe und beschlossenen EG-Maßnahmen ausreichende Begründungen enthalten und die Kommission keine ungerechtfertigten Initiativen startet³⁸. Kommissionspräsident Santer hat jedoch angesichts der Kohl-Chirac-Initiative vom Juni 1998 deutlich gemacht, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht dazu führen dürfe, daß jegliche Initiativen auf Gemeinschaftsebene unterbleiben³⁹. Eine weitere Konsequenz aus der heftigen europäischen Subsidiaritätsdiskussion ist die „freiwillige Selbstbeschränkung“ der Kommission bei der Wahl der Gemeinschaftsmaßnahmen. Unter Bezugnahme auf den größeren Gestaltungsspielraum für die EU-Mitglieder bei der Ausformung und der besseren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgedanken gilt die Richtlinie, die zwar hinsichtlich ihrer Zielsetzung, nicht aber in bezug auf das zu wählende Mittel verbindlich ist, als die vorzuziehende Maßnahme. Gerade die EU-Kommission versucht angesichts der massiven Vorwürfe der europäischen Überregulierung durch das Abgehen vom Instrument der Verordnung, die unmittelbar

in jedem Mitgliedsland gilt, Vertrauen zurückzugewinnen.

Die bisherige Diskussion um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EU hat unmißverständlich klargemacht, daß die Zeit der dynamischen Integration durch Ausnutzung der Spielräume durch die Kommission beendet ist. Das Ergebnis der Detaildebatten, das im Subsidiaritätskonzept von Edinburgh, dem interinstitutionellen Abkommen zwischen Kommission, Rat und Parlament und schließlich im Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages zum Ausdruck kommt, schreibt faktisch ein Vetorecht jedes Mitgliedstaates gegen eine vertragsimmanente Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft fest. Damit gewinnt das intergouvernementale Prinzip ein klares Übergewicht gegenüber dem supranationalen. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen und die anschließende Diskussion markieren somit den Wendepunkt von der Duldung einer immanenten Evolution der Gemeinschaft zur Dominanz nationaler Entscheidungsvorbehalte⁴⁰.

Die Stärkung des intergouvernementalen Prinzips erfolgte – aus der Sicht der meisten Regierungen – aus der Notwendigkeit heraus, den skeptisch gewordenen Bürgern zu demonstrieren, daß die schleichenden Kompetenzverluste an „Brüssel“ der Vergangenheit angehören und nationale Interessen wieder stärker gewichtet werden. Zwar können die Mitgliedstaaten nicht, wie bis zur Lancierung des Binnenmarktprogramms vielfach praktiziert, die existierenden Gemeinschaftspolitiken blockieren. Aber die Berufung auf Art. 3 b mit der Behauptung, daß nationale Zuständigkeiten durch eine Gemeinschaftsmaßnahme erheblich tangiert würden, kann eine dynamische Weiterentwicklung des *acquis communautaire* seit Maastricht behindern⁴¹. Die drängende Frage, wie die in einem Mehrebenensystem⁴² eng miteinander ver-

40 Vgl. Sir Leon Brittan, Subsidiarity in the Constitution of the European Community, in: Europe Documents vom 18. 6. 1992 (No. 1786), S. 3; anders aber Joachim Starbatty, Die Administration: Was und wie bestimmt „Brüssel“ tatsächlich? Wege gegen bürokratische Ausuferung, in: Rupert Scholz (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus – wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 48.

41 In einem eindrucksvollen Bild bringt dies Joseph Weiler (Fin de Siècle Europe, in: Renaud Dehousse [Hrsg.], Europe after Maastricht: an ever closer union?, München 1994, S. 213) zum Ausdruck: „Maastricht has thrown out the supranational water without waiting for the baby to get in the bath.“

42 Vgl. Armin von Bogdandy, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, in: Integration, 16 (1993) 4, S. 216f.; Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996.

38 In der Bundesrepublik geben sowohl Bundesregierung als auch Bundesrat jährlich eine Stellungnahme zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der EU ab, in der sie ihre Kritik und deren Wirkung zusammenfassen. Vgl. Jürgen Kühling, Subsidiaritätsbericht 1997 der Bundesregierung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 13 (1998) 3, S. 271 ff.

39 Vgl. Interview mit EU-Kommissionspräsident Jacques Santer, in: Das Parlament vom 30. 10. 1998.

flochtenen Gesellschaften Westeuropas die komplexen Herausforderungen bewältigen können, blieb beim gemeinschaftlichen Subsidiaritätsstreit unbeantwortet – sie wurde nicht einmal gestellt⁴³.

Die Zahl der neuen Kommissionsvorschläge, die entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vielfach nur noch aus Rahmenvorschriften bestehen, ist von 61 im Jahr 1990 über 48 im Jahr 1993 auf 25 Vorschläge 1995 – u. a. „binnenmarktbedingt“ – stark zurückgegangen. Zugleich setzte die Kommission ihre 1992 in Edinburgh begonnene Politik fort und zog eine Vielzahl an schon existierenden Vorschlägen für Gemeinschaftsmaßnahmen an den Rat zurück. Damit signalisiert die Kommission ihre Bereitschaft, maßzuhalten und ihre Aktivitäten auf das absolut Notwendige zu beschränken. Mit der Arbeit an einem Programm zur Vereinfachung des bestehenden Rechts geht sie sogar über die geforderten Schritte hinaus.

Neben der quantitativen Zurückhaltung der Kommission mit Vorschlägen hat sich aufgrund des Subsidiaritätsgedankens auch die Art der Informationspolitik über geplante Vorhaben geändert. Dabei spielt die vorherige Konsultation eine wichtige Rolle. Noch bevor die Kommission einen Vorschlag an den Rat leitet, erfolgt einerseits eine „offene Konsultation“ über die Veröffentlichung von „Grünbüchern“ und „Weißbüchern“ zu den geplanten Regelungsmaterien, die sich an die interessierte Öffentlichkeit, Parteien und Verbände richtet. Andererseits werden gezielte Konsultationen der Mitgliedstaaten und zuständiger Kreise durchgeführt, um Bedenken noch vor der Übermittlung eines Vorschlages an den Rat ausräumen zu können oder bei erheblichen Widerständen weitere Initiativen zu unterlassen.

Durch Vorabkonsultationen öffnete die Kommission den gemeinschaftsinternen Meinungsbildungsprozeß entsprechend den Forderungen nach mehr Offenheit und Transparenz. Daß die Arbeit der Kommission durch nationale (Subsidiaritäts-) Vorbehalte frühzeitig beeinflusst werden kann, beeinträchtigt ihre Unabhängigkeit, entspricht aber den realen Machtverhältnissen in der EU⁴⁴.

43 Zu den Problemen und Lösungsansätzen vgl. Daniel Bell, *The World in 2013*, in: *Dialogue*, 3 (1988), zit. in: R.-O. Schultze (Anm. 5), S. 226; Centre for European Policy Research (Hrsg.), *Making sense of subsidiarity*, London 1993.

44 Vgl. Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1994, KOM (94) 533 endg. vom 25. 11. 1994; Zwischenbericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, CSE (96) 2 endg. vom 12. 6. 1996.

2. Föderalisierung bzw. Regionalisierung der EU?

Die Europäische Union hat mit ihrer Kompetenzverteilung auf verschiedene Ebenen de facto eine föderative Ordnung⁴⁵. In die klassischen föderalistischen Kategorien des Staatenbundes oder Bundesstaates läßt sich die EU jedoch schlecht einordnen, da es sich um eine völlig eigenständige Integrationsform handelt. Sie ist mehr als ein schlichter Staatenbund, aber auch kein föderativer Staat. Bei der Einordnung in die Skala föderalistischer Spielarten bringt auch die Wortschöpfung des „Staatenverbundes“, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993⁴⁶ vollzogen hat, nichts Neues.

Zwar sind Länder, Regionen und autonome Gemeinschaften heute europaweit als *eine* wichtige Handlungseinheit im Zusammenspiel mit Nationalstaaten und EU unbestritten⁴⁷. Dieser wachsenden Bedeutung subnationaler Einheiten zollten die EU-Mitglieder mit der Institutionalisierung des Konsultativgremiums „Ausschuß der Regionen“ durch Art. 198 a–c EG-Vertrag auch ihren Tribut. Mit der sowohl während der Regierungskonferenz 1990/91 als auch 1996/97 unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip geäußerten Forderung nach einer obligatorischen Beteiligung regionaler Akteure am gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungsprozeß konnten die Regionen sich jedoch nicht durchsetzen⁴⁸.

45 Dies sagt jedoch nichts über die Art des Föderalismus, zentralisiert oder dezentralisiert, aus. Vgl. Ferdinand Graf Kinsky, *Föderalismus: ein gesamteuropäisches Modell*, Bonn 1995; Heinz Laufer/Thomas Fischer, *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*, Gütersloh 1996.

46 Vgl. Urteil über die Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Maastricht, verkündet in Karlsruhe am 12. 10. 1993, 2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92. Siehe hierzu auch Volkmar Götz, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Juristen Zeitung*, 48 (1993) 22, S. 1081 ff.; Klaus Stüwe, *Der Staatenbund als Europäische Option. Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1–2/99, S. 22–31.

47 Vgl. Udo Bullmann (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden 1994; Rudolf Hrbek, *Die Regionen in der Europäischen Union*, in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Föderale Union – Europas Zukunft?*, München 1994, S. 123 ff.; Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), *Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive*, Baden-Baden 1994.

48 Der Ausschuß der Regionen (AdR) hatte als reines Konsultationsorgan nicht die Stellung und Kompetenzen bekommen, die die deutschen Länder und anderen Regionen sich erhofft hatten. Gleichzeitig waren die deutschen Ländervertreter über die praktisch nicht vorhandene „Schlagkraft“ des AdR als europäische Repräsentanz der „dritten Ebene“ ernüchtert, die jedoch angesichts der politischen Ungleichgewichtigkeit der „Regionen“ nicht überraschen konnte. Siehe hierzu auch Kurt Schelker/Joachim Wuermeling, *Europa der Regionen. Eine Idee gewinnt Gestalt*, München 1995, S. 97 ff.

Hierfür gibt es handfeste Gründe: 1. Rechtlich betrachtet, kennt die Gemeinschaft nur die Nationalstaaten als Ansprechpartner; die Staatsstrukturen jedes Mitgliedslandes sind für die Gemeinschaft unerheblich. 2. Die Gemeinschaft besitzt keine Zuständigkeiten für die Beeinflussung des Verhältnisses der Mitgliedstaaten zu ihren nachgeordneten Gebietskörperschaften – weder im Hinblick auf innerstaatliche Belange noch auf die außenpolitischen Kompetenzen. 3. Die Mitgliedstaaten müßten sich zu Recht wehren, würden europäische Regelungen geschaffen, die ihre verfassungsmäßigen Strukturen beeinflussen würden. 4. In den EU-Mitgliedsländern gibt es keine miteinander vergleichbaren, rechtlich gleichberechtigten Regionen⁴⁹. Würde die Gemeinschaft den ungleichen subnationalen Einheiten trotzdem eine europäische Rechtspersönlichkeit zugestehen, müßten sich deutsche, belgische, spanische oder österreichische Regionalrepräsentanten dagegen zur Wehr setzen. Die demokratisch legitimierten, innerstaatlich mit eigenen Rechten ausgestatteten Gebietskörperschaften föderaler Länder würden mit regionalen Verwaltungseinheiten aus zentralisierten Mitgliedstaaten – wie in Großbritannien oder Dänemark – rechtlich gleichgestellt. Letztere sind zur Interessenvertretung „ihrer“ Region aber weder legitimiert noch ermächtigt.

3. Ein Schritt zu mehr Legitimität und Bürger-nähe der EU?

Die Initiativen zur Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Gemeinschaftsverträge und die Konkretisierungsdiskussion seit 1992 wurden u. a. durch die Behauptung gerechtfertigt, dadurch könne die Gemeinschaft den Bedürfnissen nach bürgernahen und demokratisch legitimierten Entscheidungen besser entsprechen. Es stellt sich die Frage, ob die gemeinschaftliche Subsidiaritätsklausel an dem offensichtlichen Demokratie- und Legitimationsdefizit der Gemeinschaftsentscheidungen etwas ändern konnte. Bemängelt wird sowohl die unzureichende demokratische Legitimation der Gemeinschaftsorgane als auch die schwache demokratische Kontrolle des Entscheidungsprozesses. Dieser Mangel an Legitimation ist das Ergebnis der Vergemeinschaftung von Souveränitätsrechten ohne die gleichzeitige demokratische Verantwortlichkeit und Verantwortbarkeit für Entscheidungen⁵⁰. Während der Ministerrat über

die nationalen Parlamente indirekt demokratisch kontrolliert und legitimiert ist und das Europäische Parlament über die Wahlen, scheint die Kommission nur sich selbst verantwortlich zu sein⁵¹.

Auch die generelle Undurchsichtigkeit des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im „institutionellen Bermudadreieck“ Kommission – Parlament – Rat stellt ein demokratisches Manko dar. Desweiteren fehlen diejenigen Elemente, die den Politikbildungsprozeß nach westlichen Demokratievorstellungen darüber hinaus ausmachen: ein dichtes Gefüge organisatorisch verfestigter oder situativ variabler Partizipationsstrukturen, in denen die „Vielfalt der Interessen, der Meinungen, der Werthaltungen einer pluralistischen Gesellschaft“ ausreichend zur Geltung kommen kann.

Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips ändert an dieser mangelhaften demokratischen Ordnung zunächst nichts. Seine breite Beachtung und Umsetzung kann jedoch indirekt demokratisierend und legitimierend wirken, sofern es dabei nicht um die schlichte Umsetzung der Subsidiaritätsregelung des Art. 3 b geht, sondern um die umfassende Beachtung des Subsidiaritätsgedankens. Das Subsidiaritätsprinzip wirkt demokratisierend auf staatliche Ordnungen, da es eine größtmögliche Zuständigkeitsverteilung auf nachrangige Ebenen empfiehlt, die den Entscheidungsbetroffenen möglichst nahe stehen. Die Entscheidungen dieser Ebenen kann der interessierte Bürger eher beeinflussen als diejenigen übergeordneter staatlicher Einheiten. Eine die einzelnen Entscheidungsebenen legitimierende Wirkung entfaltet das Subsidiaritätsprinzip jedoch nicht. Es wirkt nur demokratisierend auf das Gesamtsystem hoheitlicher Entscheidungen⁵².

Eine wirksame, wenn auch nicht unproblematische Maßnahme zum Abbau des Demokratiedefizits wäre der verstärkte Einsatz von Referenden, die nicht nur hinsichtlich der Integrationspolitik vermehrt gefordert werden⁵³. Als ebenfalls geeigne-

sterdam, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1997) 4, S. 425 ff.

51 Daran ändert auch der indirekt durch das Europäische Parlament (EP) erstmals im März 1999 erzwungene Rücktritt der EU-Kommission nichts. Der gescheiterte Mißtrauensantrag des EP vom Januar 1999 hat gezeigt, daß das Instrumentarium zur Kontrolle der Kommission des „alles oder nichts“ schlecht dosiert ist.

52 Vgl. Peter Graf Kielmannsegg, Integration und Demokratie, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Anm. 42), S. 57 ff.

53 Zu Referendumsforderungen sowie generellen Einsatzmöglichkeiten siehe Heidrun Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998) 1, S. 80 ff.; Wolfgang Luthardt, European Integration and Referendums: Analytical Considerations and Empirical Evidence, in: Alan

49 Vgl. Christian Engel, Regionen in der EG: rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder, Bonn 1993.

50 Zu den Defiziten und Gegenmaßnahmen vgl. Edgar Grande, Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan, 24 (1996) 3, S. 339 ff.; Andreas Maurer, Demokratie in der Europäischen Union nach Am-

terer Schritt zur Linderung – keinesfalls jedoch zur Beseitigung – des Demokratiedefizits als das Subsidiaritätsprinzip ist die stärkere Beachtung der wiederholt angesprochenen Grundsätze der Offenheit und Transparenz zu bewerten. Gerade die geheime Entscheidungspraxis und die verwirrenden Beschlußfassungsverfahren innerhalb und zwischen den Gemeinschaftsorganen sowie die Struktur der Union symbolisieren das Demokratiedefizit der Gemeinschaft. Durch die bereits vielbeschworene, aber kaum verbesserte Offenheit und Transparenz könnte viel für ein besseres Verständnis der in „Brüssel“ betriebenen Politik bei den Bürgern getan werden. Dies wäre auch ein Teil der bisher nicht praktizierten „Bürgernähe“! Somit bleibt „Bürgernähe eher bloße Beschwörungsformel“, die in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip „eine salbungsvolle Titulierung erhält“⁵⁴.

Der Prämisse möglichst bürgernaher Entscheidungen, die dem Subsidiaritätsprinzip innewohnt, zu entsprechen, liegt ohnehin eher in der Verantwortung der einzelnen Staaten als der Gemeinschaft. Durch Dezentralisierung ihrer innerstaatlichen Kompetenzordnungen können sie den größten Beitrag zu mehr Bürgernähe leisten. Im EU-Rahmen muß deswegen die sachgemäße Zuordnung von Kompetenzen entscheidend bleiben⁵⁵.

VI. Bewertung und Ausblick

Das Subsidiaritätsprinzip ist kein Allheilmittel für die EU, aber auch keine bloße Worthülse. Für die immer wieder geforderte grundlegende Reform der EU-Kompetenzordnung konnte der Grundsatz

W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (Hrsg.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Col. 1993, S. 65 f.

54 Emanuel Richter, *Superstaat Europa oder Ende der Integration? Die Europäische Union aus der Perspektive der neuen Kleinteiligkeit*, in: Gerhard Lehmbuch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Opladen 1995, S. 171.

55 Vgl. Jürgen Schwarze, *Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht. Zu den Forderungen der deutschen Bundesländer im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 110 (1995) 23, S. 1266.

bisher keine Wirkung entfalten. Dies hängt sowohl mit den vielfachen Instrumentalisierungsversuchen als auch mit der unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Gehalt des Grundsatzes zusammen. Als trennscharfe Regel bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ist der Grundsatz jedenfalls ungeeignet.

In der integrationspolitisch kritischen Phase seit dem Maastrichter Gipfel hat das Subsidiaritätsprinzip dazu beigetragen, das Bewußtsein aller Akteure dafür zu schärfen, daß es weder im allgemeinen Interesse liegen kann, alles Mögliche – im wörtlichen Sinn – gemeinschaftlich zu regeln, noch die Kommission in ihren Aktivitäten generell zu beschneiden sowie eine grundsätzliche Renationalisierung der Zuständigkeiten einzuleiten. Trotzdem wird die EU-Kommission durch die strengen Auflagen des Edinburger Subsidiaritätskonzeptes, das in Amsterdam Vertragsrang erhielt, in ihrer Dynamik stark gebremst. Die deutsche Regierung, als großer Mentor des Integrationsprozesses, spielte zusammen mit der Regierung Major eine „Geburtshelferrolle“ für eine Subsidiaritätsregelung, die die Kommission zwingt, die Notwendigkeit aller Gemeinschaftsmaßnahmen detailliert zu begründen und im Zweifelsfall eher untätig zu bleiben.

Die Instrumentalisierungsversuche haben auch gezeigt, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht leisten kann, was die „Herren der Verträge“ – also die Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Regierungen – nicht durchsetzen wollen. Beispielsweise ist die Aufwertung der regionalen Ebene im europäischen Mehrebenensystem und im EU-Entscheidungsgefüge nur durch eine entsprechende politische Grundsatzentscheidung möglich. Bisher war dies jedoch nicht konsensfähig. Auch das bemängelte Demokratiedefizit der EU kann nur durch klarere Entscheidungsverfahren, größere Transparenz und effektive demokratische Kontrollen abgebaut werden. Eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips kann nur insofern einen Beitrag dazu leisten, als Entscheidungen soweit wie möglich innerhalb der als demokratisch eingestuften Verfahren der Mitgliedstaaten getroffen werden. Die übergeordnete Frage der „guten Ordnung“, zu deren Beantwortung das Subsidiaritätsprinzip einen wichtigen Beitrag leisten kann, wurde bisher noch gar nicht gestellt.

Kay Hailbronner: Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/99, S. 3–16

Der Autor gibt einen Überblick über die zentralen Punkte der ausländerpolitischen Reformdiskussion. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird anhand des soeben vom Bundestag verabschiedeten Optionsmodells dargestellt. Der Autor ist der Auffassung, daß keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Einwände gegen das Optionsmodell bestehen, daß sich aber im administrativen Bereich einige Probleme der Anwendung stellen. Weitere Themen sind die Diskussion um das Einwanderungsgesetz und eine Verschärfung des Rechts der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen für straffällige Ausländer.

Nach einem kurzen Überblick über die Reform des Asylrechts von 1993 aus heutigem Blickwinkel werden die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Ausländerrecht dargestellt. Es wird aufgezeigt, daß in einer ganzen Reihe von Bereichen, wie zum Beispiel der Zulassung von Drittstaatsangehörigen, aber auch im Asylrecht, wesentliche Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft bestehen, die künftig nach dem Amsterdamer Vertrag in weiten Teilen das nationale Ausländer- und Asylrecht ersetzen werden. Bereits nach geltendem Recht bestehen aber nach dem Assoziationsabkommen der EG mit der Türkei weitreichende Rechte türkischer Staatsangehöriger, die das deutsche Ausländerrecht in wesentlichen Punkten modifizieren. Den Abschluß bildet ein Überblick über die in der Öffentlichkeit weithin unbekanntenen Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention für Einreise und Aufenthalt von Ausländern.

Thomas M. Dietz: Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle und ihre Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/99, S. 17–27

Regionale Wirtschaftsförderung ist längst nicht mehr ausschließlich Sache der Nationalstaaten bzw. ihrer Regionen. Einerseits legt die EU im Rahmen der Wettbewerbspolitik über die sogenannte Beihilfenkontrolle der nationalen Wirtschaftsförderung durch regulative Maßnahmen zum Teil erhebliche Beschränkungen auf, andererseits versucht die EU selbst, durch distributive Maßnahmen, sprich die Verteilung eigener Gelder im Rahmen ihrer Strukturförderung, Entwicklungsunterschiede zwischen einzelnen Regionen zu verringern.

Darüber hinaus liegt die Verantwortung dafür, welche Gebiete konkret künftig aus der nationalen und EU-Förderung herausfallen werden, zum überwiegenden Teil nicht bei der Kommission, sondern – ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – bei den Mitgliedstaaten bzw. in der Bundesrepublik bei den Bundesländern. Das Beispiel Beihilfenkontrolle zeigt daher in anschaulicher Weise, wie es im europäischen Mehrebenensystem durch die Instrumentalisierung komplizierter und intransparenter Verfahrensregelungen zu einer ungerechtfertigten Verschiebung von Verantwortlichkeiten von der nationalen bzw. regionalen auf die europäische Ebene kommen kann.

Wolfram Hilz: Bedeutung und Instrumentalisierung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß

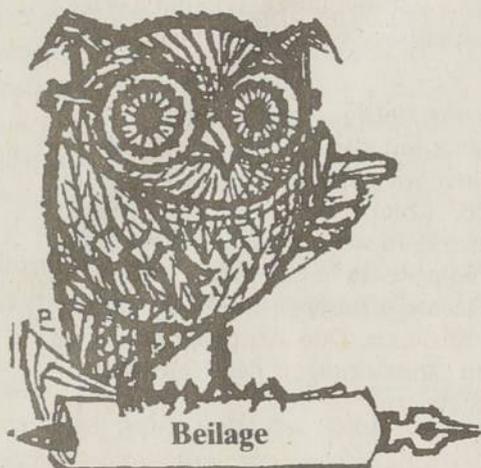
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/99, S. 28–38

Die bewußt und notwendigerweise ergebnisoffene Zielsetzung des Integrationsprozesses zu einem, wie es in der Präambel des EWG-Vertrags heißt, „immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“ beginnt mit den nicht in Frage stehenden Bestandsrechten der die EU konstituierenden Nationalstaaten zu kollidieren. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß resultiert dabei sowohl aus seiner Verankerung in den Gemeinschaftsverträgen und den daran anknüpfenden Auslegungsmöglichkeiten als auch aus der Diskussion um Sinn oder Unsinn der Verankerung dieses Grundsatzes sowie seinen vielgestaltigen Instrumentalisierungsversuchen. Die meisten europapolitischen Akteure haben inzwischen eingesehen, daß nicht alle Ziele mit der „Allzweckwaffe“ Subsidiarität erreicht werden können. Weder eine umfangreiche Renationalisierung von Entscheidungskompetenzen noch die Vergemeinschaftung von Aufgaben unter Berufung auf die größere Effizienz von Gemeinschaftsmaßnahmen lassen sich mit diesem Grundsatz durchsetzen. Auch die stärkere Regionalisierung der EU-Mitgliedsländer kann nicht einfach unter Berufung auf die notwendige Subsidiarität erzwungen werden.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang **1998**

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): Jahrgänge: 1992 - 1997



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,
Fleischstraße 62-65.
Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung
54290 Trier