

Transnationalisierung und nationale Verfassungsordnung

GERTRUDE LÜBBE WOLFF
PROFESSOR AND SENIOR JUDGE OF THE FEDERAL
CONSTITUTIONAL COURT OF GERMANY

ABSTRACT

The Author analyses the topic of the influence of transnationalization of law on democracy, the latter considered as a form of political self-determination founded on equality of rights. It is argued which are the consequences on the form, the dimensions and the measure of self-determination when binding decisions are devolved to large political communities and adopted by agreement of many of their leaders. In such cases, it is interesting considering the advantages or disadvantages for democracy or, simply, for self-determination. It is a matter of special interest optimizing the cost-benefit ratio of self-determination of transnationalization of law.

KEYWORDS

TRANSNATIONALIZATION OF LAW. – DEMOCRACY. – POLITICAL SELF-DETERMINATION. – EQUALITY OF RIGHTS. – POLITICAL COMMUNITIES.

Demokratie bedeutet politische Selbstbestimmung auf der Grundlage der Gleichberechtigung - Selbstbestimmung (auch) im Bereich dessen, was nicht individuell von jedem für sich, sondern kollektiv zu entscheiden ist. Wenn die Zuständigkeit für allgemeinverbindliche Entscheidungen, insbesondere die Zuständigkeit für die Rechtsetzung, von der Ebene kleinerer Kollektive auf die Ebene größerer politischer Kollektive verlagert wird - also etwa von der kommunalen oder regionalen auf die staatliche Ebene oder von der staatlichen Ebene auf die der Europäischen Union, und wenn die Rechtsetzung faktisch zunehmend durch Vereinbarungen *zwischen* Vertretern *vieler* politischer Kollektive determiniert wird, dann hat das Folgen für die Formen, die Dimensionen und das Maß an möglicher Selbstbestimmung. Man kann von Demokratienutzen und Demokratiekosten solcher Entwicklungen sprechen, oder einfach von Selbstbestimmungsnutzen und Selbstbestimmungskosten. Diese beiden Seiten der Sache muss man sehen. Es stellt sich dann die Frage, wie sich das Verhältnis von Selbstbestimmungskosten und Selbstbestimmungsnutzen der Transnationalisierung des Rechts optimieren lässt.

Der Prozess der Transnationalisierung des Rechts - der Verlagerung von Rechtsetzungszuständigkeiten auf die supranationale Ebene der Europäischen Union und der Prägung des Rechts durch internationale Verträge - ist weit vorangeschritten. Die Schätzungen des Anteils, zu dem das nationale Recht durch Unionsrecht determiniert ist, reichen bis zu 80%¹. Hinzu kommt eine immer weiter wachsende Anzahl internationaler Verträge, die das Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union prägen, sei es unmittelbar oder (auch) mittelbar dadurch, dass das Unionsrecht seinerseits wiederum zu einem erheblichen Teil durch internationale Verträge determiniert ist.

Es ist absehbar, dass dieser Prozess der Transnationalisierung des Rechts weiter voranschreiten wird. Recht ist einerseits schon Voraussetzung, andererseits aber auch Folge der Herausbildung von Märkten. Der Herausbildung grenzüberschreitender und globaler Märkte folgt daher unweigerlich die Transnationalisierung des Rechts. Der Bedarf an europäischer und interantionaler Regulierung, den die Finanzmärkte immer deutlicher hervorbringen, ist dafür das aktuellste Beispiel.

Nichts illustriert den Zusammenhang zwischen Markt und Rechtsbedarf so nachdrücklich wie die Geschichte der Europäischen Union. Sie verdankt ihre Existenz als politische Union diesem Zusammenhang. Am Anfang dieser Geschichte standen in den fünfziger Jahren Pläne zur Gründung einer europäischen politischen Union. Nachdem diese Pläne auch in ihrer Schwundstufe, als Pläne zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, gescheitert waren,

¹ S. z.B. Hoppe, EuZW 2009, 168 ff. Dass die Schätzungen unterschiedlich ausfallen, liegt nicht nur daran, dass die Größe der zu vergleichenden Rechtsmassen sie dem Überblick entzieht, sondern auch daran, dass „Prozent des Rechts“ keine wohlbestimmte Größe ist; man müsste sich zunächst einmal darüber verständigen, in was für Einheiten die zu vergleichenden Rechtsquantitäten zu messen sind.

verlegte man sich darauf, den Anfang mit der wirtschaftlichen Integration zu machen. Damit verband sich die Erwartung, dass dies die politische Integration über kurz oder lang unweigerlich nach sich ziehen würde².

Dieses Kalkül hat sich als richtig erwiesen. Heute haben wir eine europäische politische Union, die den größten Teil unseres nationalen Rechts bestimmt oder zumindest wesentlich mitbestimmt. Ein Teil der Mitgliedstaaten dieser Union hat selbst die Währung vergemeinschaftet. Die Diskussion darüber, ob und gegebenenfalls welche weiteren politischen Zentralisierungsschritte das zur notwendigen Folge hat, ist noch nicht abgeschlossen.

Die Vereinheitlichung des Rechts auf Unionsebene betrifft natürlich auch die nationalen Verfassungsordnungen. Es betrifft sie zunächst ganz direkt, weil das Unionsrecht jeder Rangstufe Anwendungsvorrang vor dem mitgliedstaatlichen Recht jeder Rangstufe beansprucht, so dass auf nationaler Ebene Verfassungsänderungen in Anpassung an Vorgaben des europäischen Rechts erforderlich werden können und erforderlich geworden sind (in Deutschland z.B. die Öffnung des Wehrdienstes an der Waffe für Frauen³ und die Öffnung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger⁴, aber auch Änderungen in den verfassungsrechtlichen Vorgaben für wichtige Einrichtungen des Bundes wie die Post⁵). Die wichtigsten Änderungen der nationalen Verfassung im Zusammenhang mit der Entwicklung der Union liegen natürlich nicht in solchen punktuellen inhaltlichen Veränderungen, sondern in den Vorschriften, die den Transfer von Hoheitsrechten auf die Union ermöglicht und damit die Bedingungen kollektiver Selbstbestimmung, deren Ordnung die wesentliche Aufgabe der Verfassung ist, fundamental verändert haben.

Für den Regulierungsbedarf der *globalen* Märkte behilft man sich einstweilen weitgehend mit Koordination über völkerrechtliche Verträge (wobei die Grenzen zwischen „supranationalen“, eine verselbständigte Hoheitsgewalt auf übernationaler Ebene etablierenden und rein vertraglichen Arrangements fließend sind). Aber auch das verändert den Modus der Selbstbestimmung.

Diese Transnationalisierung des Rechts und der Rechtserzeugungsprozesse hat offensichtliche Nutzen, die man durchaus auch als Selbstbestimmungsnutzen verstehen kann: Sie ermöglicht Entscheidungen, die auf nationaler Ebene, von jedem Staat für sich allein, entweder überhaupt nicht oder jedenfalls nicht mit irgendeiner Aussicht auf Erfolg getroffen werden könnten. Wenn wir zum Beispiel einen wirksamen Klimaschutz wollen oder einen wirksamen Schutz von Arbeitnehmern gegen einen wirtschaftlichen Wettbewerb, der auf dem Ge-

2 Vgl. die Darstellung in BVerfGE 123, 267 <272-274>, m.w.N.

3 Ersetzung des früheren Art. 12a IV 2 GG, wonach Frauen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten dürfen, durch die Bestimmung, dass sie hierzu auf keinen Fall *verpflichtet werden* dürfen.

4 Art. 28 I 3 GG.

5 Art. 87 f. GG.

biet der Ausbeutung von Arbeitskräften ausgetragen wird, dann geht das nur mit Hilfe transnationalen Rechts.

Den Selbstbestimmungsnutzen stehen aber auch Selbstbestimmungskosten oder, anders ausgedrückt, Demokratiekosten gegenüber. Ich will an dieser Stelle nicht im Detail analysieren, worin diese Kosten liegen und wie sie zustandekommen. Wenn man das genau machen wollte, müsste man zwischen den ganz unterschiedlichen Prozeduren der völkervertraglichen und der supranationalen Rechtsetzung sorgfältig unterscheiden.

Für beide Fälle gilt jedenfalls, dass wir es mit einer zwangsläufig höheren Exekutivlastigkeit der Entscheidungsprozesse zu tun haben, also mit einer Stärkung der Machtposition der Exekutive im Verhältnis zu den Parlamenten. Die wesentlich erhöhte Komplexität der Entscheidungsprozesse, die mit der Transnationalisierung dieser Prozesse verbunden ist, erschwert außerdem ganz erheblich die für repräsentativdemokratische Zusammenhänge essentielle Zuschreibung von Verantwortlichkeiten.

Hinzu kommt schließlich noch ein Faktor, der in der Demokratietheorie nach meiner Kenntnis heute keine große Rolle mehr spielt (bei Platon war er präsent), nämlich die schlichte Größe der Kollektive, die unter den Hut eines gemeinsamen Rechts gebracht werden sollen. Natürlich ist es einerseits richtig, die Bundesrepublik Deutschland nicht deshalb für weniger demokratisch zu halten als Malta, weil sie ungefähr 200 mal so viele Einwohner hat. Andererseits wäre es falsch, die Bedeutung der Kollektivgrößen für das Maß an erfahrbarer Selbstbestimmung im Kollektiv einfach zu negieren. Die Aussichten für jeden einzelnen, sich und seine Interessen in den Entscheidungen des Kollektivs zur Geltung zu bringen, sinken mit zunehmender Größe des Kollektivs. Das fängt schon bei der Chance, einem Belang überhaupt politisches Gehör zu verschaffen, an. Gregor Gysi, ein prominenter linker Politiker in Deutschland, mit großem Talent, wichtige Zusammenhänge verständlich auf den Punkt zu bringen, hat das Problem einmal in einer Fernsehtalkshow an einem Beispiel illustriert, ungefähr so: *Beim Stadtbezirksvorsteher kriegst Du noch vergleichsweise leicht einen Termin. Damit Du einen beim Oberbürgermeister kriegst, wirst Du schon gute Gründe anführen und länger warten müssen. Dass der Ministerpräsident Deines Bundeslandes dich empfängt, ist wenig wahrscheinlich, eine Audienz bei Frau Merkel absolut unwahrscheinlich, und den Plan, Dein Anliegen Herrn Barroso vorzutragen, kannst Du gleich vergessen.* In der Wirtschaftswissenschaft spricht man von positiven Skaleneffekten oder größenbedingten Einsparungen (*economies of scale*), um die mit der Steigerung von Produktionsmengen - der Größe der Produktion - üblicherweise eintretende Effizienzsteigerung (sinkende Grenzkosten) zu bezeichnen. In der Demokratietheorie sollte man vielleicht von einem oberhalb gewisser Größenordnungen einsetzenden umgekehrten Skaleneffekt sprechen.

Die Selbstbestimmungskosten der Transnationalisierung des Rechts und der umgekehrte Skaleneffekt, der dabei eine Rolle spielt, lassen sich auf einfache Weise verdeutlichen. Man muss sich nur fragen, ob die langfristigen politischen

Konsequenzen der Globalisierung der Märkte, wie sie im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vorangetrieben wird, den politischen Konsequenzen gleichen werden, die die Gründungsväter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ganz richtig als Folge der Europäisierung des Marktes vorhergesehen haben. Ich kenne niemanden, der auf diese Frage mit Begeisterung antwortet: „Ja, und das wäre doch auch wunderbar - ich kann mir nichts Besseres vorstellen!“. In diesem Schauer steckt das Wissen von den Selbstbestimmungskosten der Transnationalisierung politischer Entscheidungsprozesse und Entscheidungskompetenzen, der man mit dieser Frage ins Auge sieht. Es ist wohl derselbe Schauer, der schon Kant veranlasst hat, den *ewigen Frieden* nicht in der Idee eines Weltstaates zu suchen.⁶

In dem Maße, in dem die Rechtsproduktion selbst oder die ihr zugrundeliegenden entscheidenden politischen Aushandlungsprozesse sich auf transnationale Ebenen verlagern, wächst naturgemäß die Wertschätzung der Möglichkeit, Normierungsentscheidungen noch „bei sich zuhause“ treffen zu können. Überhaupt nimmt nach dem allgemeinen Gesetz, dass Knappheit wertsteigernd wirkt, im Zuge der Globalisierung die Wertschätzung des verbliebenen spezifisch Nationalen, Regionalen und Lokalen zu.

Die Vermutung liegt nicht fern, dass die Regionalisierungstendenz und die Tendenz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die in Europa, gegenläufig zur Europäisierung und Globalisierung, seit einigen Jahrzehnten zu beobachten ist, unter anderem ein Ausdruck dieser Präferenzverschiebung sind.

Jedenfalls gehört zu den Erscheinungsformen dieses Wertewandels eine zunehmende Skepsis gegenüber weiteren Delegationen „nach oben“, und eine wachsende Empfindlichkeit gegen Kompetenzzanmaßungen seitens internationaler und supranationaler Organe, einschließlich einer Verschiebung der Maßstäbe für das, was überhaupt als Kompetenzzanmaßung begriffen wird. Diese Empfindlichkeit wird sicher in unterschiedlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlich ausgeprägt sein. Aber unabhängig vom Grad ihrer Ausprägung würde ich vermuten, dass die Tendenz überall in dieselbe Richtung geht.

Besonders stark ausgeprägt ist diese zunehmende Tendenz in einigen der östlicheren EU-Mitgliedstaaten. Es ist vermutlich kein Zufall, dass ein dortiges Gericht, das Verfassungsgericht der tschechischen Republik, das erste ist, das es gewagt hat, eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für

6 „Die Idee des Völkerrechts setzt die Absonderung vieler voneinander unabhängiger benachbarter Staaten voraus, und, obgleich ein solcher Zustand an sich schon ein Zustand des Krieges ist (wenn nicht eine föderative Vereinigung derselben dem Ausbruch der Feindseligkeiten vorbeugt): so ist doch selbst dieser, nach der Vernunftsidee, besser als die Zusammenschmelzung derselben, durch eine die andere überwachsende, und in eine universale Monarchie übergehende Macht; weil die Gesetze mit dem vergrößten Umfange der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck einbüßen, und ein seelenloser Despotismus, nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt.“ (Kant, *Zum ewigen Frieden*, Bd. XI der von W. Weischedel hrsg. Werkausgabe, Frankfurt 1968, S. 193 (225)).

kompetenzüberschreitend („*ultra vires*“) zu erklären und ihm deshalb den Gehorsam zu verweigern.⁷

In Deutschland hat es eine solche Entscheidung bislang nicht gegeben. Aber die tendenziell zunehmende Sensibilität in Kompetenzfragen ist durchaus auch bei uns spürbar. Eine kritische Diskussion über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat sich in den zurückliegenden Jahren in Deutschland besonders an der Entscheidung des EuGH im Fall *Mangold* festgemacht. In einer großen deutschen Zeitung erschien z.B. ein Artikel des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog und eines Mitautors, der sich wohl vor allem an das Bundesverfassungsgericht richtete und den Titel trug: „Stoppt den Europäischen Gerichtshof“⁸ in dem es hieß, der EuGH entziehe mit immer erstaunlicheren Begründungen den Mitgliedstaaten ureigene Kompetenzen. Dieser Artikel setzte beim *Mangold*-Urteil an.

Ob der EuGH hier das Gemeinschaftsrecht richtig ausgelegt hat, darüber kann man sicher streiten. Sicher ist aber auch, dass es sich um Auslegungen handelt, über die 15 Jahre früher nicht ansatzweise dieselbe Aufregung entstanden sein würde.

Der EuGH hat mit dem *Mangold*-Urteil im Jahr 2005 eine gesetzliche Bestimmung des deutschen Rechts für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt, die es – mit dem Ziel einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der betreffenden Gruppe – erlaubte, Menschen über 52 befristet einzustellen. Diese Regelung, so der EuGH, sei unvereinbar mit einer EG-Richtlinie (RL 78/2000/EG), die u.a. Diskriminierungen aufgrund des Alters verbietet, und mit einem solche Diskriminierungen ebenfalls verbietenden allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts. Im fraglichen Zeitpunkt war allerdings die Umsetzungsfrist für die fragliche Richtlinie noch nicht abgelaufen und die Grundrechte-Charta, die ein ausdrückliches Verbot der Altersdiskriminierung enthält (Art. 21 Abs. 1 GrCh), war noch nicht in Kraft. Der EuGH soll deshalb, so die zahlreichen Kritiker dieser Entscheidung, den mit der Umsetzungsfrist eingeräumten Spielraum der Mitgliedstaaten missachtet und ein zum relevanten Zeitpunkt noch nicht existierendes Grundrecht erfunden haben. Außerdem wird ihm vorgeworfen, er habe – während Grundrechte an sich das Verhältnis zwischen Individuum und öffentlicher Gewalt betreffen – eine unmittelbare Wirkung des angenommenen Grundrechts zwischen Privaten (sogenannte horizontale Wirkung) konstruiert.

Das klingt erschreckend. Bei näherer Betrachtung nimmt sich die Sache aber, jedenfalls gemessen an tradierten Beurteilungsstandards, nicht ganz so furchtbar aus⁹.

7 Pl. Us 5/12 vom 31. Januar 2012 (Auf den Internetseiten des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik verfügbar).

8 FAZ vom 8.9.2008.

9 Es ist ständige Rechtsprechung des EuGH, dass Richtlinien es auch schon vor Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist den Mitgliedstaaten verbieten, Regelungen zu treffen, die die künftige Wirksamkeit der Richtlinie behindern würden. Obwohl das nirgends explizit im Europäischen

Es geht mir hier nicht um die Rechtfertigung der konkreten Entscheidung, die nicht sehr sorgfältig begründet ist und die sachliche Rechtfertigung der fraglichen deutschen Regelung in einer äußerst kleinteiligen, typisierungsaversen Weise überprüft hat. Erst recht geht es mir nicht darum, die Rechtsprechung des EuGH im Allgemeinen vor Kritik in Schutz zu nehmen. Die Rechtsprechung des EuGH gerade in Kompetenz- und Kompetenzausübungsfragen kritisch zu begleiten, ist unbedingt notwendig.

Was die Mangold-Rechtsprechung des EuGH angeht, ist aber nicht, wie man angesichts der Heftigkeit vieler Reaktionen vermuten könnte, eine sensationelle Anmaßung das eigentlich Bemerkenswerte, sondern die veränderte Empfindlichkeit gegen Einschränkungen des nationalen Handlungsspielraums, die sich in den Reaktionen auf Mangold zeigt. Diese erhöhte Empfindlichkeit ist rational, ganz unabhängig von der Frage, ob Mangold dafür das geeignetste Objekt war.

Mit dem zunehmenden Sinn für die Selbstbestimmungskosten, und damit für wünschenswerte Grenzen der Transnationalisierung des Rechts wächst der Sinn dafür, dass wir uns in einem Dilemma - einem Demokratiedilemma - befinden. Denn einerseits bedauern wir die Selbstbestimmungskosten der Trans-

Primärrecht steht, hat diese seit langem akzeptierte Rechtsprechung nie einen Kritik Sturm entfesselt, der auch nur entfernt mit dem durch die Mangold-Entscheidung ausgelösten zu vergleichen wäre. Man kann darüber diskutieren, ob in „Mangold“ der Sache nach überhaupt eine Fortentwicklung dieser Rechtsprechung zu sehen ist. Wenn ja, dann wäre sie jedenfalls naheliegend, denn der Sinn von Umsetzungsfristen ist es, den Mitgliedstaaten Zeit für das Sich-Hinbewegen auf den geforderten Rechtszustand einzuräumen, nicht dagegen Spielraum für Rechtsänderungen in die gegenteilige Richtung. Was die angebliche Erfindung eines Grundrechts angeht, entspricht es der ständigen und gerade von deutscher Seite mit viel Beifall aufgenommenen Rechtsprechung des EuGH, die in der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten verankerten Grundrechte auch als gemeinschaftsrechtliche anzuerkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat 1986 (in seiner Solange-II-Entscheidung) diese Rechtsprechung des EuGH durch Zurücknahme seiner eigenen grundrechtsbezogenen Kontrollkompetenzen im Bereich des gemeinschaftsrechtlich determinierten Rechts honoriert. Soweit die Kritiker monieren, dass hinsichtlich der Altersdiskriminierung von einer gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten keine Rede sein könne, weil nur zwei der zum Zeitpunkt der Mangold-Entscheidung geltenden mitgliedstaatlichen Verfassungen ein ausdrückliches derartiges Verbot enthielten, vernachlässigen sie, dass schon der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz unzweifelhaft zur gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten gehört. Schon dieser allgemeine Grundsatz verbietet ganz unstreitig sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen auch insoweit, als sie an das Alter anknüpfen. Mehr als ein solches Verbot hat der EuGH nicht postuliert. Von einem Diskriminierungsschutz der verschärften, die Sachlichkeit von Differenzierungen weitestgehend ausschließenden Art, wie er in Deutschland in den speziellen Diskriminierungsverboten der Art. 3 Abs. 2 und 3 GG gesehen wird, kann keine Rede sein; die Möglichkeit sachlicher Gründe für eine altersspezifische Befristungsregeln hat der EuGH ausdrücklich konzediert und nur die vorhandene Regelung als insoweit zu pauschal und über das Regelungsziel hinausschießend angesehen. Und was schließlich die angebliche unmittelbare Drittwirkung angeht, ist daran zu erinnern, dass der EuGH nicht unmittelbar das Verhalten Privater, sondern eine Rechtsnorm und damit einen Akt öffentlicher Gewalt beurteilt hat. Dabei ist er zwar nicht seiner bisherigen Rechtsprechung zur Horizontalwirkung von Richtlinien gefolgt, aber dass allein die Linie der bisherigen Rechtsprechung sich im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung des Primärrechts hielte, wird man nicht sagen können.

nationalisierung des Rechts. Zugleich ist es aber offensichtlich, dass gerade auch im Interesse wirksamer demokratischer Selbstbestimmung der Prozess der Transnationalisierung weitergehen muss und wird, dass wir in vielen Bereichen weitere Harmonisierung und Koordination benötigen. Der Regulierungsbedarf bei den Finanzmärkten ist dafür nur das offensichtlichste Beispiel.

Das Prinzip, das zwar keinen *Ausweg aus* diesem Dilemma bietet, aber doch auf *Optimierung in* diesem Dilemma zielt, ist schon erfunden und auf europäischer Ebene sogar zum Rechtsprinzip erhoben: das Subsidiaritätsprinzip. Es ist das Prinzip, das einzige, unter dem die Transnationalisierung des Rechts sich ohne Schaden für die Demokratie und die Substanz der nationalen Verfassungsordnungen in der notwendigen Weise intensivieren kann. Jeder Freund der Europäischen Integration müsste es auf seine Fahnen schreiben, weil es eine Bedingung für die Akzeptabilität und für die faktische Akzeptanz weiterer Einigungsschritte in Europa ist.

Thomas von Danwitz, der derzeitige deutsche Richter am EuGH, hat die Idee der Subsidiarität einmal als einen Grundsatz „jeder wohlgestalteten Kompetenzordnung“ bezeichnet¹⁰. Dem kann man nur zustimmen. Es geht hier nicht bloß um die inhaltliche Angemessenheit staatlicher Regulierung, die beeinträchtigt sein kann, wenn Regelungen in unnötig großer Distanz von lokalen, regionalen oder nationalen Besonderheiten getroffen werden, sondern vor allem um Schonung des demokratischen Selbstbestimmungsrechts der kleineren politischen Einheit.

Man kann den Subsidiaritätsgrundsatz als rechtspolitisches Prinzip betrachten, dem man bei der Allokation von Kompetenzen in einer föderalen Verfassung oder einem supranationalen Mehrebenensystem entsprechen sollte. Etwas anderes ist der Subsidiaritätsgrundsatz als Rechtsprinzip. Es fungiert in einer bestehenden Ordnung mit bereits allozierten Kompetenzen als Maßgabe für die Befugnis ihrer Inanspruchnahme.

In dieser Bedeutung ist das Subsidiaritätsprinzip umso unentbehrlicher, je weiter die Transnationalisierung fortgeschritten ist. Der EU lassen sich immer weniger Sachbereiche *in toto* kompetenziell vorenthalten. Umso wichtiger wird die feinjustierte Schonung mitgliedstaatlicher Selbstbestimmung durch das Subsidiaritätsprinzip.

Leider ist nichts schwieriger als die praktische Effektivierung dieses Prinzips.

Eine erste Problemursache liegt schon darin, dass der selbstbestimmungsorientierte Sinn des Subsidiaritätsgrundsatzes, wie überhaupt die eigenständige Bedeutung und Selbstbestimmungsrelevanz der Frage, auf welcher Ebene eines politischen Mehrebenensystems Kompetenzen anzusiedeln sind und wie weit die Befugnis zu ihrer Ausübung reicht, häufig gar nicht verstanden wird.

In Deutschland lässt sich das in jeder Diskussion über Fragen der innerdeutschen föderalen Kompetenzordnung sehr schön beobachten. Der verbreitetste Zugriff auf die Frage, welche Kompetenzen vernünftigerweise auf welche Ebene

10 v. Danwitz, Subsidiaritätskontrolle in der Europäischen Union, in: FS Sellner, 2010, S. 27 ff. (27).

gehören, wie die bestehende Kompetenzordnung auszulegen ist und ob eine gegebene Kompetenz auch ausgeübt werden sollte, ist immer der *opportunistische*: Man wünscht sich die Kompetenz dorthin, wo man am ehesten erwartet, dass die Kompetenzausübung gemäß den eigenen inhaltlichen Präferenzen ausfällt. So wünschten sich zum Beispiel die Kriminologen und auch die meisten Journalisten, von denen Beiträge zu diesem Thema in den Zeitungen erschienen, dass die Kompetenz für den Strafvollzug beim Bund verbleibt, denn es gab da Länder wie das finstere Bayern, denen man nicht die liberale Strafvollzugspolitik zutraute, die man selbst für richtig hielt.

Verbreitet trifft man auch auf den *unitaristischen* Standpunkt: Hier legt man Wert darauf, dass jedenfalls eine einheitliche Regelung getroffen wird. Man möchte zum Beispiel in der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen in Gaststätten geraucht werden darf, keinen „Flickenteppich“, so heißt es dann, und der kann natürlich nur durch eine Regelung auf der zentraleren Ebene vermieden werden.

Der unitaristische Standpunkt ist von dem opportunistischen nicht leicht zu unterscheiden, denn oft ist er selbst von Opportunismus getragen.

Die vernünftige Organisation eines Mehrebenensystems lässt sich auf keinen dieser Standpunkte gründen. Der Unitarist hat für dezentrale Regelungskompetenzen ohnehin nichts übrig, und der Opportunist wird mit der Kompetenzallokation, die er gerade präferiert, nur so lange zufrieden sein, wie die tagespolitischen Verhältnisse sich nicht ändern. Sobald einer von diesen finsternen Bayern Bundeskanzler wird, muss er sich freuen, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug zu den Ländern gewandert und der Bayer somit gehindert ist, mit seinen Bundestagskumpanen die finstere bayerische Strafvollzugspolitik auch auf Nordrhein-Westfalen zu übertragen.

In Kompetenzangelegenheiten, und so auch bei der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes, muss die Frage, auf welcher Ebene vernünftigerweise die Regelungsbefugnis liegt, von der Frage, welche Regelungsinhalte man selbst oder die legiferierenden Akteure gern hätten, strikt unterschieden werden. Diese Unterscheidung ist *in concreto* schon intellektuell eine nicht immer ganz leichte Übung. Jedenfalls begegnet man immer wieder dem Kurzschluss von der Annahme, eine bestimmte Regelung sei richtig auf die Annahme, es könne nicht falsch sein, sie auf möglichst hoher Ebene zu treffen. Leider ist zudem auch noch die Formulierung, in die man auf europäischer Ebene den Subsidiaritätsgrundsatz gegossen hat, dabei nicht besonders hilfreich.

Der EU-Vertrag statuiert den Subsidiaritätsgrundsatz als eine *Kompetenzausübungsregel*, nach der die Union nur tätig werden darf, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 2 EUV).

Die Befugnis zur Ausübung einer Unionskompetenz hat danach zwei Voraussetzungen.

Erstens: Das ins Auge gefasste Regelungsziel *kann nicht ausreichend* auf niedrigerer Systemebene verwirklicht werden. Das ist das so genannte Negativkriterium oder Nicht-ausreichend-Kriterium. Zweitens muss, kumulativ, das so genannte Positivkriterium oder Besser-Kriterium erfüllt, nämlich das Regelungsziel wegen des Umfangs oder der Wirkungen der Maßnahme *besser* auf Unionsebene realisierbar sein.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass das erste Kriterium im zweiten enthalten ist, so dass ihm keine selbstständige Bedeutung zukommt: Wenn ein Regelungsziel besser auf Unionsebene verwirklicht werden kann, dann scheint das ja auf den ersten Blick zu implizieren, dass es auf mitgliedstaatlicher Ebene eben nicht so gut – und damit, so könnte man meinen, auch nicht ausreichend – verwirklicht werden kann.

Beachtet man deshalb nur noch das Positivkriterium, dann bleibt allerdings von der begrenzenden Funktion des Subsidiaritätsgrundsatzes nichts mehr übrig.

Denn dass die Union Ziele, die sie sich einmal vorgesetzt hat, am besten verwirklichen kann, indem sie die dazu notwendigen Regelungen selbst erlässt, versteht sich einigermaßen von selbst. Wenn sie das nicht tut, macht jeder Mitgliedstaat, was er für richtig hält, und es wird in der Regel nichts dafür sprechen, dass dabei genau das herauskommt, was die Union gerade anstrebt. Wenn z.B. die Union sich die Bekämpfung von Straftaten durch eine mindestens sechsmonatige Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten zum Ziel setzt, dann kann dieses Ziel mit Sicherheit besser auf Unionsebene erreicht werden als dadurch, dass man den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lässt, in dieser Frage je für sich zu entscheiden. Denn wenn man die Sache den Mitgliedstaaten überlässt, wird es mit Sicherheit den einen oder anderen geben, der eine solche Speicherpflicht nicht oder nur für drei Monate vorschreibt, und dann wäre das Ziel ja nicht so gut erreicht wie durch eine Norm auf Unionsebene¹¹. Jedenfalls mit diesem Argument lässt sich hier eine unionsrechtliche Regelung nicht begründen.

Nach diesem Muster ließe sich auch ein unionsrechtliches Verbot des Alkoholkonsums in öffentlichen Parkanlagen vor dem Subsidiaritätsgrundsatz rechtfertigen. Wenn eine so verstandene Zielverwirklichungsüberlegenheit des EU-Rechts das einzige wäre, was der Subsidiaritätsgrundsatz verlangt, wäre er völlig

¹¹ Hinsichtlich der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie der EG (RL 2006/24/EG – Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden) hat der EuGH über die Frage der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht entschieden. Eine von Irland mit Unterstützung der slowakischen Republik angestrebte Nichtigkeitsklage betraf die Frage, ob das Normenwerk rechtmäßigerweise auf die Binnenmarktkompetenz nach Art. 95 EGV gestützt worden war oder ob es wegen primär strafrechtlicher Zwecksetzung nur auf der Grundlage des EU-Vertrages (Art. 31 Abs. 1 Buchst. c und 34 Abs. 2 Buchst. b EUV) hätte erlassen werden dürfen. Nur diese Frage hat der EuGH (durch Urteil vom 10. Februar 2009 in der Rechtssache C.-301/06) beantwortet – dahingehend, dass auch die Binnenmarktkompetenz habe genutzt werden dürfen, um unterschiedliche nationale Regelungen mit – angesichts der hohen Kosten der vorgeschriebenen Speichermaßnahmen – entsprechend unterschiedlichen Belastungen für die betroffenen Unternehmen zu vermeiden.

inhaltsleer und nicht mehr das, was er sein soll. Er soll eine Barriere sein gegen den unitaristischen Fehlschluss, der da lautet: Wenn eine Maßnahme gut, richtig und wichtig ist, dann ist es auch gut, richtig und wichtig, sie möglichst zentral, im größtmöglichen politischen Kollektiv, zu treffen, weil ja nur so verhindert werden kann, dass in irgendeinem der zugehörigen kleineren politischen Kollektive das Gute, Richtige und Wichtige womöglich unterbleibt. Wo dieser Schluss als zulässig gilt, da ist es mit jeder dezentralen demokratischen Selbstbestimmung vorbei.¹²

Tatsächlich ist natürlich Art. 5 III EUV so nicht gemeint; die Ineinssetzung von Positiv- und Negativkriterium ist unrichtig.

Das wichtigste Element des Respekts vor der demokratischen Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten steckt in dem ersten, dem negativen Kriterium, nach dem die Union nur tätig werden darf, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können.

Hier muss das Wort „können“ ernst genommen werden. Danach genügt es eben *nicht*, dass ein Ziel der Union deshalb nicht verwirklicht wird, weil die Mitgliedstaaten, oder einige von ihnen, auf nationaler Ebene nicht die Regelungen treffen *wollen*, die aus der Sicht des Unionsgesetzgebers sinnvoll und notwendig sind, um das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahmen zu erreichen.

Zusätzlich hat man das Subsidiaritätsprinzip, wie bekannt, durch ein sogenanntes „Frühwarnsystem“ und durch ein Klagerecht der mitgliedstaatlichen Parlamente zu stärken versucht. Das Frühwarnsystem besteht darin, dass gegen Entwürfe für Gesetzgebungsakte der Union die Parlamente der Mitgliedstaaten binnen acht Wochen den Einwand der Subsidiaritätswidrigkeit erheben können¹³. Das führt aber nur zu Berücksichtigungs- und Prüfungspflichten der Gesetzgebungsorgane und, wenn der Einwand nichts fruchtet, zu einem Klagerecht der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen, Nichtigkeitsklage vor dem EuGH zu erheben¹⁴.

12 Meines Erachtens ist zudem die Analyse von *Takis Tridimas* richtig, dass das Prinzip der Subsidiarität „comes into play at an earlier stage than proportionality“, weil die Subsidiarität die Frage betrifft, ob überhaupt auf Gemeinschaftsebene gehandelt werden muss, während das Verhältnismäßigkeitsprinzip erst ins Spiel kommt, wenn diese Frage positiv beantwortet ist; vgl. *Takis Tridimas, The General Principles of EU Law*, 2nd. ed., 2006, S. 176. Hier zeigt sich, dass, obwohl der Unionsvertrag beide Prinzipien gleichermaßen als Kompetenzausübungsregeln eingeordnet hat, der Subsidiaritätsgrundsatz dem üblichen Verständnis einer Kompetenzregel als einer Regel, die bestimmt, *ob* ein Akteur in einer bestimmten Materie tätig werden darf, näher steht als der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der das *Wie* betrifft (auch wenn zuzugestehen ist, dass diese Unterscheidung Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet, weil von der Definition des Bezugsobjekts abhängt, ob die Frage nach der Zulässigkeit einer Regelung als *Ob-Frage* oder als *Wie-Frage* dasteht). Daraus ergibt sich die Frage, ob es korrekt sein kann, dass der Gerichtshof häufig die Frage, ob eine Maßnahme mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist, erst nach der Klärung und positiven Beantwortung der Verhältnismäßigkeitsfrage prüft - eine Reihenfolge, die zugleich die häufig unzureichende inhaltliche Unterscheidung beider Prinzipien begünstigt.

13 Art. 6 des Protokolls über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

14 Werden die Einwände mit einem Drittel bzw. - in bestimmten für besonders sensibel erachteten Angelegenheiten - einem Viertel der insgesamt den Parlamenten zugeteilten Stimmen erho-

Die Funktion des Frühwarnsystems besteht also primär in der Organisation von Kommunikation über den Subsidiaritätsgrundsatz. Das Klagerecht, das die Einwände mit einem gewissen - angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EuGH allerdings begrenzten - Drohpotential unterfüttert, ist allerdings durch ein hohes Quorum (der Einwand muss in der Regel von einem Drittel der Parlamentsstimmen erhoben sein) begrenzt; die dafür notwendige Koordination wird durch eine Einwendungsfrist von nur acht Wochen sehr erschwert. Was die Wirkkraft des Frühwarnsystems in seiner gegenwärtigen Form angeht, ist daher Skepsis angebracht.¹⁵

Am ehesten sollte man auf den Europäischen Gerichtshof hoffen, zumal hier *de lege lata* auch die naheliegendste Ressource für die Stärkung des Frühwarnsystems liegt. Nur wenn die nationalen Parlamente mit ihren Einwänden im Vorfeld einer wirksamen Gerichtskontrolle agieren, werden sie die Kommission zu wirksamem Nachdenken veranlassen können.

Der Gerichtshof hat zwar im Prinzip anerkannt, dass es sich bei dem Subsidiaritätsgrundsatz um eine justiziable Rechtsnorm handelt. Es sieht aber bislang nicht so aus, als sei das mehr als ein Lippenbekenntnis. Als Hüter des Selbstbestimmungsrechts der Mitgliedstaaten tritt er bislang nicht auf, und es ist bislang auch nicht erkennbar, dass er sich durch das Subsidiaritätsprinzip wirklich in diese Rolle gesetzt sähe.

Der Präsident des EuGH, Wassilios Skouris, hat einmal geschrieben: „Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass staatliche Eingriffe in die Freiheitsphäre des Einzelnen nicht weiter gehen dürfen als dies notwendig ist, um ein legitimes, im Gemeinwohl liegendes Ziel zu erreichen. ... In strukturell ähnlicher Weise schützt das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV die Mitgliedstaaten davor, dass die Gemeinschaft in ihre Kompetenzen eingreift und Aufgaben an sich zieht, die auf mitgliedstaatlicher Ebene in hinreichender Weise oder sogar besser erledigt werden können.“¹⁶ Das trifft das Wesentliche und hilft, den Sub-

ben, dann muss das initiiierende Organ, in aller Regel die Kommission, den Vorschlag überprüfen und einen begründeten Beschluss fassen, der allerdings auch dahin lauten kann, dass an dem beanstandeten Entwurf festgehalten wird. Etwas weiterreichende Verhinderungsmöglichkeiten bestehen in Angelegenheiten, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, für den Fall, dass ein Entwurf mit der Mehrheit der Parlamentsstimmen beanstandet wird. Auch in diesem Fall wird die Weiterverfolgung des Gesetzgebungsprojekts aber nur gestoppt, wenn der Rat mit einer Mehrheit von 55 % seiner Mitglieder oder das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen befinden, dass der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht in Einklang steht. Zum Ganzen s. im Einzelnen Art. 6-8 des Protokolls über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Speziell zum Klagerecht Art. 8 des Protokolls über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit i.V.m. Art. 263 AEUV (ex-Art. 230 EGV).

¹⁵ Vgl. auch Papier, Das Subsidiaritätsprinzip als Bremse des schleichenden Zentralismus in Europa? Vortrag, Tübingen, 28. November 2006 (www), S. 14; ohne große Erwartungen auch Ritzer/Ruttloff, EuR 2006, 116 (131 ff.); etwas optimistischer Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge? Centrum für Europäische Politik, März 2011 (www).

¹⁶ Skouris, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Bedeutung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: FS für Luzius Wildhaber, 2007, S. 1547 ff. (1557 f.).

sidiaritätsgrundsatz als wesentlichen Baustein einer auf Selbstbestimmung zielenden Ordnung zu identifizieren:

So wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als das zentrale materielle Element des Grundrechtsschutzes die individuelle Selbstbestimmung – traditionell Freiheit genannt – dagegen schützt, unnötig beschränkt zu werden durch Regelungen, die eine politische Entität, dem das Individuum angehört, in Ausübung ihres kollektiven Selbstbestimmungsrechts verfügt, so schützt der Grundsatz der Subsidiarität die Selbstbestimmungsansprüche der kleineren politischen Entitäten (hier: der Mitgliedstaaten) gegen unnötige Beschränkungen durch die Ausübung der Selbstbestimmungsrechte der größeren politischen Einheit (hier: der EU), der sie angehören.

Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität haben insofern eine gleichartige Funktion, und die jeweils erforderliche Abwägung sollte gleichen Grundsätzen folgen. Aber sie haben ihre Funktion nicht am selben Ort und dürfen daher auch nicht einfach vermischt werden. Mit der Feststellung, dass ein normatives Rauchverbot in Gaststätten im Hinblick auf die Grundrechte der davon negativ Betroffenen verhältnismäßig ist, ist die Frage, ob über ein solches Verbot in Brüssel, Berlin, München oder Oberammergau entschieden werden sollte, noch nicht beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil deutlich gemacht, dass es sich hinsichtlich der Wahrung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatzes eine Reserve-Kontrollkompetenz vorbehält, als Bestandteil einer sogenannten ultra-vires-Kontrolle: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips... in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten ...“¹⁷

Die ultra-vires-Kontrolle sichert die Grenze der grundgesetzlichen Integrationsermächtigung, die darin liegt, dass die Bundesrepublik Deutschland der Union nach Art. 23 I GG nur einzelne Hoheitsrechte, nicht aber das Recht zur Verfügung über den Bestand an eigenen Hoheitsrechten – und damit die staatliche Souveränität als solche – übertragen darf, und auch dies nur mit der Maßgabe, dass dabei der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wird.

Neben der Absicherung der deutschen Eigenstaatlichkeit liegt darin auch ein verfassungsrechtlicher Flankenschutz für den unionsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz.

Die institutionelle Stärkung, die dieser Grundsatz dadurch erfährt, bleibt aber zwangsläufig schwach. Der EuGH kennt die vorbehaltene Reservekompetenz und das damit verbundene Risiko eines Konflikts mit den Gerichten, in dem seine Autorität in Frage gestellt wird. Er weiß aber natürlich auch, dass und warum das Bundesverfassungsgericht bemüht sein muss, es zu einem solchen

¹⁷ BVerfGE 123, 267 <353 f.> (die Weglassungen betreffen Zitate).

Konflikt nach Möglichkeit nicht kommen zu lassen. Die kürzlich ergangene Honeywell-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat klargestellt, dass das Gericht die vorbehaltene ultra-vires-Kontrolle nicht im Sinne einer allgemeinen Fehlerkontrolle – auch nicht in Kompetenzfragen¹⁸ – ausüben wird¹⁹.

Anders als mit großer Zurückhaltung kann die vorbehaltene Reserve-Kontrollkompetenz in der Tat nicht ohne ruinöse Folgen ausgeübt werden. Damit bleibt aber natürlich auch die präventive Wirksamkeit dieser Reservekompetenz als institutionelle Stütze des unionsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatzes begrenzt.

Institutionelle Arrangements, die für eine bessere Absicherung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf der Ebene der EU sorgen könnten, sind schwer auszudenken. Es ist eine gesonderte, gemischte - aus Vertretern der europäischen und der nationalen Ebene zusammengesetzte - Gerichtsbarkeit für Kompetenzstreitigkeiten vorgeschlagen worden, die mit Hilfe von Vorkehrungen zur Vermeidung einer Fraternalisierung der Richter mit der EU und Stärkung ihrer Loyalität zum Herkunftsstaat einen besseren Subsidiaritätswächter als der EuGH abgeben soll²⁰. Ich fürchte, dass ein solches Konstrukt schon aufgrund von Koordinationsproblemen und internen Frontstellungen, die sich hier zwangsläufig ergeben, nicht gedeihlich funktionieren kann²¹.

Wenn es aus anderen Gründen zu erneuten Vertragsänderungen kommt, sollte man an eine schärfere und klarere Ausformulierung des Subsidiaritätsgrundsatzes und an eine Senkung des Quorums beim Frühwarnsystem denken. In Deutschland hat sich eine Verfassungsänderung, die dem Subsidiaritätsgrundsatz im Verhältnis zwischen Bund und Ländern Nachdruck verleihen sollte, als wirksamer Ansporn zu einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle erwiesen²². Auch die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Möglichkeit von Volksbegehren auf EU-Ebene (Europäische Bürgerinitiative, Art. 11 Abs. 4 EUV) hat das Potential, zu einem Instrument der Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu werden. Diesen Grundsatz ernstzunehmen, entschieden seine Beachtung und seine institutionelle Stärkung einzufordern, und damit auch auf der fortdauernden Bedeutung der nationalen Verfassungsordnung zu bestehen, ist weder ein Ausdruck des Nationalismus noch Ausdruck eines prinzipiellen Euroskeptizismus. Ganz im Gegenteil. Es geht hier um ein zentrales Prinzip der Demokratie in Mehrebenensystemen und um eine wesentliche Bedingung

18 Wie Kompetenzverstöße sich von bloßen Fehlern unterscheiden lassen, ist ohnehin unklar.

19 BVerfGE 126, 286.

20 Broß, VerwArch 2001, 425 (429). S. auch, für Überlegungen zu einem mit nationalen Parlamentsabgeordneten, EP-Abgeordneten und Mitgliedern des Ausschusses der Regionen zusammengesetzten Subsidiaritätsausschuss, der als Schlichtungsorgan im Gesetzgebungsverfahren tätig werden sollte, Calliess, EuGRZ 2003, 181 (195); Koenig, JZ 2003, 167 (169 f.), m.w.N.

21 Kritisch auch Everling, EuZW 2002, 357 ff; Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000.

22 S. dazu - auch mit Blick auf die europäische Ebene - Calliess, EuGRZ 2003, 181 (187 ff.).

dafür, dass die transnationalen Systeme und Ordnungsleistungen, auf die wir dringend angewiesen sind, die Stärke gewinnen und bei den Bürgern die Akzeptanz finden, die notwendig sind, damit wir unsere Lebensbedingungen auch unter den Bedingungen der Globalisierung wirksam politisch gestalten können.