

„Subsidiarität“

Die Begriffe der Bürger_innennähe und der Subsidiarität im öffentlichen europapolitischen Diskurs. Bedeutung für die Zukunft Europas

Wissenschaftliche Studie über das 22. Europa-Forum Wachau (EFW) 2017

Ulrike Guérot

Auf einen Blick

- Diese kurze Studie ist eine wissenschaftliche Betrachtung über das Europa-Forum Wachau (EFW) 2017, die im Auftrag der Landesregierung Niederösterreich im Nachgang zu der Konferenz angefertigt wurde.
- Das EFW stand 2017 unter dem Motto „Bürgernähe in Europa“. Zentrales Anliegen der Redebeiträge war es aufzuzeigen, wie vor dem Hintergrund von zunehmendem Nationalismus und Populismus ein bürger_innennahes Europa gestaltet werden kann und welche Rolle insbesondere die Regionen dabei spielen.
- Zu diesem Zweck wurden die vierzehn auf dem Forum gehaltenen Hauptreden des EFW inhaltsanalytisch ausgewertet. Quantitativ und qualitativ untersucht wurden der Begriff ‚Bürger_innennähe‘ und der Begriff der ‚Subsidiarität‘, der von den meisten Redner_innen als Instrument ins Feld geführt wurde, um die erstrebte Bürger_innennähe von Europa zu sichern.
- Eine Differenzanalyse zwischen dem Gebrauch des Wortes ‚Subsidiarität‘ im europapolitischen Diskurs und seiner Funktionszuweisung im akademischen

Bereich lässt hingegen vermuten, dass der Begriff der ‚Subsidiarität‘ wenig geeignet scheint, dem Begehren eines bürger_innennahen Europas zu entsprechen oder dienlich zu sein.

- Sollten die europäischen Regionen ihre Gestaltungsmacht im europapolitischen Politikfeld erhöhen wollen, so wäre schlussfolgernd anzuraten, sich um die Schaffung eines einheitlichen ‚europäischen Rechtsraumes‘ – in Abgrenzung zu einer EU-Rechtsgemeinschaft – zu bemühen, durch den in letzter Konsequenz durch die bürgerliche Gleichstellung in rechtlicher Hinsicht auch die sozio-ökonomischen Ungleichgewichte zwischen strukturschwachen und wachstumsstarken Regionen europaweit abgemildert und die regionale Teilhabe im politischen System der EU perspektivisch durch eine neu gedachte Parlamentarisierung des Systems erhöht werden könnte.
- Dies würde indes einen Paradigmenwechsel bei der europapolitischen Gestaltung für die Regionen bedeuten.

Inhaltsverzeichnis

I.	Abstract / Abstrait	1
II.	Das Europa-Forum Wachau: <i>Zur Geschichte und Tradition</i>	1
	Infobox	2
III.	Zur Fragestellung & Methodik der Studie	3
IV.	Die Begriffe der Bürger_innennähe und der Subsidiarität auf dem EWF 2017	4
V.	Die Bedeutung der Begriffe im Kontext der 5 Szenarien für die Zukunft Europas	7
VI.	Zum Subsidiaritätsbegriff: Stand der wissenschaftlichen Forschung	7
	i. Ein Rückblick in die Geschichte: Von Maastricht bis Lissabon	8
	ii. Von Subsidium bis Subsidiarität	8
	iii. Von Praxis bis Praktisch	9
	iv. Stand der jüngeren Forschung	10
VII.	Von der EU als hybrider Rechtsgemeinschaft zum europäischen Rechtsraum?	11
VIII.	Schlussfolgerungen für den regionalen Europadiskurs	13
IX.	Anlagen:	14
	i. Programm des EFW 2017	15
	ii. Quantitative Auswertung der Reden auf dem EFW 2017 mit Blick auf die Begriffe: Subsidiarität, Bürger, Bürger_innennähe & Sicherheit	16
	iii. Neue wissenschaftliche Literatur zum Thema Subsidiarität	16
	iv. 22 Jahre EFW: Überblick Themen & Hauptredner 1995-2017	17
	v. Göttweiger Erklärung 2017 – zur Zukunft Europas	19
	vi. Kurzfassung der LR-NÖ der 5 Szenarien zur Zukunft Europas	20

I. Abstract / Abstrait

This short study takes a scientific look at the Europa Forum Wachau (EFW) 2017. It has been commissioned ex-post by the regional government of lower Austria. The EFW 2017 had the thematic focus on “A Europe close to citizen”. The central focus of the interventions was to show how, against the backdrop of raising nationalism and populism in Europe, a ‘*Europe close to the citizens*’ could be designed and which role the European regions – understand: the meso-level or sub-national level - play to do so. The methodical approach of this study was to analyze the fourteen speeches. For that, the notions of ‘Bürgernähe’ (‘*close to citizens*’) and ‘Subsidiarität’ (‘Subsidiarity’), which came up most often in the speeches as appropriate tools to generate the desired closeness of Europe to its citizens, were both counted (quantitative research) and hermeneutically contextualized (qualitative research).

A difference analysis between the political use of the notion of ‘subsidiarity’ in a European environment and its normative meaning in the academic field, however, tends to put into question the functionality of the notion of ‘subsidiarity’ with respect to the desired result, which closeness of Europe to its citizens. As a result of this, it might be indicated to rather strive for a single ‘European legal space’ – in difference to a ‘European law community’ - if the European regions want to increase their ownership in European policy making. A single European legal space for all European citizens would ultimately lower socio-economic discrepancies between structurally weaker and stronger regions in Europe, and, in tendency, increase over time the regional ownership in European policy making though a redesigned parliamentary system in Europe. This would, however, mean a paradigm change for the European policy making of Regions.

Cette petite étude jette un regard scientifique sur l’Europa Forum Wachau (EFW) 2017. L’étude fut commissionnée ex-post par le gouvernement régional du Bas Autriche. L’EFW 2017 avait comme thème la proximité des citoyens de l’Europe. Le but des interventions fut de démontrer comment une Europe proche des citoyens pourrait-être organisé dans des temps des nationalismes et des populismes aggravant, et quel rôle les régions européens y pouvait jouer. Pour cela, les quatorze discours de l’EFW furent linguistiquement étudiés. Les notions de ‘Bürgernähe’ (‘*une Europe proche des citoyens*’) et ‘Subsidiarität’ (‘*subsidiarité*’) furent analysés quantitativement et qualitativement, parce que pour la plupart des orateurs servait d’instrument pour la proximité des citoyens recherché par l’Europe.

Or, une analyse de différence entre l’usage du mot ‘subsidiarité’ dans l’espace de la politique européenne et son contenu normative dans la sphère académique suggère que la notion de la subsidiarité ne semble guère capable de promouvoir la proximité de l’Europe recherchée. En conclusion, il pourrait être indiqué pour les régions de plutôt poursuivre la création d’un ‘espace légal unique’ – en différence d’une communauté de droit – dans lequel, en dernier essor, les différences socio-économiques entre les régions structurellement faibles et ceux qui sont fortes en croissance, pourrait diminuer à terme, à travers de l’application d’un ‘espace légal unique’ à tous les citoyens. Outre, cette approche pourrait, en perspective, augmenter la participation des régions dans le processus décisionnel de l’Europe par une parlementarisation redessiné du système. Ceci, par contre, voudrait dire un changement de paradigme par rapport à un rôle accru des régions dans l’Europe et comment y parvenir.

II. Das Europa-Forum Wachau: *Zur Geschichte und Tradition*

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995, wurde die Idee für das Europa Forum Wachau (EFW) geboren, das seither jährlich auf dem Benediktinerstift Göttweig in Niederösterreich durchgeführt wird. Gegründet von den österreichischen Politikern Alois Mock und Erwin Pröll, dient das Forum seither als Ideenplattform für ein bürger_innennahes¹ und vereintes Europa. Die bürger_innennahe Kommunikation über Europa war eines der wichtigsten Motive für das EFW. Über den Berichtszeitraum der letzten 22 Jahre konnte das Europaforum Wachau zunehmend prominente Gäste aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Kultur und Wirtschaft aus allen Teilen Europas gewinnen, so etwa, um nur einige wenige Namen zu nennen, Václav Klaus, Frans Timmermans, Aleksandar Vučić oder Daniel Mitow uvam. Immer mehr entwickelte sich das EFW über die Jahre damit zu einem zentralen Ort der Diskussion europapolitischer Themen; ein Diskurs, der insbesondere in den Donau-Raum und den südeuropäischen Raum hineinwirkte und der vor allem für regionale Akteure der europäischen Politik interessant wurde.

¹ Der Begriff der ‚Bürgernähe‘ (Bürger_innennahe), sowie der ‚Bürger‘ wird im folgenden Text geschlechtsneutral formuliert, es sei denn die Textstelle verweist auf Zitate aus Reden oder ähnlichem.

Als regionales europäisches Netzwerk sucht das Konferenzformat des EFW seinesgleichen. Das Konferenzformat generiert sein Alleinstellungsmerkmal durch eine einzigartige Mischung regionaler Akteur_innen mit europäischer Prominenz und konnte über den Berichtszeitraum eine in der regionalen wie nationalen Presse in Österreich stets vielbeachtete Vermittlungsrolle für europäische Themen einnehmen. Zunehmend wurden Jugendliche und Intellektuelle als „Querdenker“ in die Konferenz eingebunden. Insbesondere die Jugendlichen konnten dadurch Europa lebendig erleben.

Das Europaforum Wachau 2017 stand unter dem Motto „Bürgernähe in Europa“. Das Begehren der diesjährigen Veranstaltung war es, die Gründe für die mangelnde Bürger_innennähe der EU zu eruieren und Antworten drauf zu finden, wie ein partizipatives und bürger_innennahes Europa idealerweise ausgestaltet werden müsste. Wie immer stand dabei auch die Verbesserung der regionalen Förderung der EU im Vordergrund. In vier Arbeitskreisen wurden folgende Themen behandelt:

- **Sicherheit:** „Die EU Globalstrategie: wie kann sie der EU helfen, für ihre Sicherheit zu sorgen?“
- **Regional:** „Europa der Vielfalt und Subsidiarität: Entscheidungsfindungen effizient und bürgernah!“
- **Wirtschaft:** „Zwischen Asien und USA: wie kann Europa wettbewerbsfähig bleiben?“
- **Kultur:** „Alles Kultur? Migration, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Spannungsverhältnis“

In verschiedener Hinsicht zeigte sich das EFW 2017 auch methodisch innovativ. Um das Forum einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wurden dieses Jahr verschiedene Initiativen ergriffen. Bereits im Verlauf des 2016 hatten Studierende der FH St. Pölten Marketing-Konzepte für das EFW entwickelt, die seit 2016 zur Anwendung kamen, um das Forum auf diese Art zu modernisieren. Dazu zählten u.a. ein neuer Fokus auf soziale Netzwerke und visuelle Gestaltungselemente. Ferner wurden durch eine Kooperation mit der Universität Wien und Wikimedia Österreich die Inhalte und Diskussionen des Forums erstmals in eine Lehrveranstaltung an der Uni Wien inkorporiert.² Einzelne Arbeitskreise und die Beiträge der Teilnehmer_innen werden nunmehr mit Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung im Nachgang wissenschaftlich ausgewertet. Schließlich wurden junge Leute aus niederösterreichischen Schulen ausgewählt, die in einem durch *FAS.Research*³ speziell moderierten Arbeitskreis in einem hierarchiefrei strukturierten Umfeld ihre Ideen und Wünsche für Europa in das EFW einbringen sollten. Damit hat das EFW im Jahr 2017 einen dynamischen Schub erhalten und wurde wissenschaftlich aufgewertet. Die vorliegende Studie ist ein weiteres Element für die wissenschaftliche Aufarbeitung des EFW.

Infobox

Das Europa-Forum Wachau fand zwischen 10. und 11. Juni 2017 im Benediktinerstift Göttweig statt. Die vorliegende wissenschaftliche Ausarbeitung wurde im Auftrag der Landesregierung Niederösterreich im Nachgang zu der Konferenz angefertigt. Das EFW stand 2017 unter dem Motto „Bürgernähe in Europa“, um aufzuzeigen, wie vor dem Hintergrund von zunehmendem Nationalismus und Populismus ein bürger_innennahes Europa gestaltet werden kann und welche Rolle insbesondere die Regionen dabei spielen können. Daher wurden die 14 auf dem Forum gehaltenen Hauptreden des EFW inhaltsanalytisch ausgewertet. Dabei kamen quantitative und qualitative Analyseverfahren zum Einsatz, um die Begriffe der ‚Bürgernähe‘ und der ‚Subsidiarität‘ – letzterer wurde von den meisten Redner_innen als Instrument ins Feld geführt, um die erstrebte Bürger_innennähe von Europa zu sichern –, zu untersuchen (siehe Abbildung 1). Da die Forschung erst ex-post in Auftrag gegeben wurde, konnte für den methodischen Teil nicht auf eine Befragung der Konferenzteilnehmer_innen zurückgegriffen werden. Die inhaltsanalytische Auswertung beinhaltet demnach die Reden am EFW, wie darüber hinaus eine diskursanalytische Kontextualisierung derselben im euroapolitischen Diskurs des Jahres 2017, um schließlich den regionaltypischen Aspekten bzw. den typologisierungsfähigen Begriffen einen besonderen Stellenwert in der Analyse einzuräumen. Zwei Analyseebenen wurden hierbei vorgenommen: eine quantitative Analyse (Häufigkeitsauszählung von Begriffen) und eine qualitative, interpretative Analyse. Ergänzt werden diese Auswertungsschritte durch eine Blitzlichtbefragung von zehn Schüler_innen und jungen Menschen zum Subsidiaritätsbegriff, die ebenfalls am Europaforum 2017 teilgenommen haben.

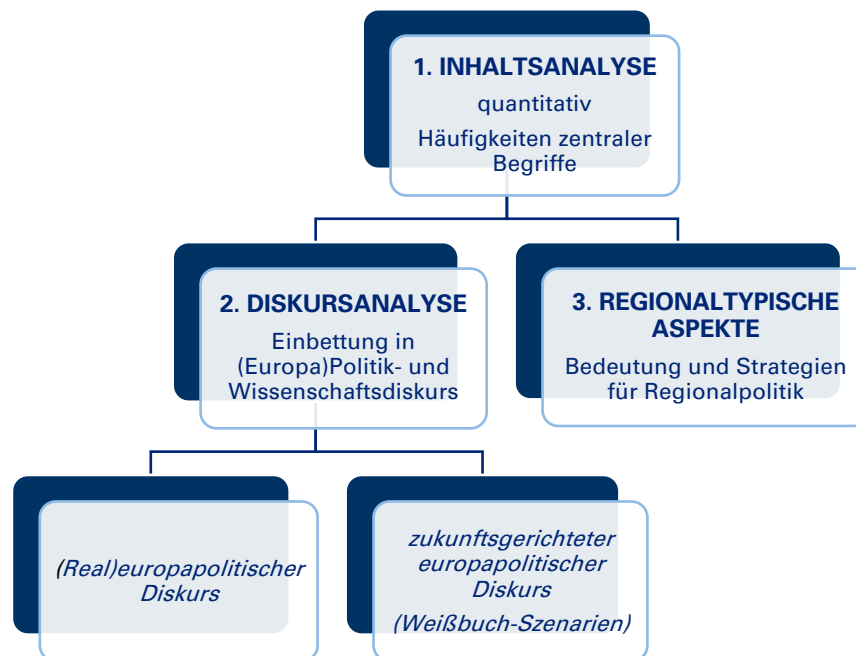
² Verantwortlich hierfür Dr. Friedrich Schipper, Universität Wien

³ <http://www.fas-research.com/>

III. Zur Fragestellung & Methodik der Studie

Diese Studie wurde ex-post in Auftrag gegeben.⁴ Sie beruht daher methodisch nicht auf einer Befragung der Konferenzteilnehmer_innen, sondern **1.)** auf einer **inhaltsanalytischen Auswertung** der auf dem EFW 2017 gehaltenen Reden,⁵ um sich einen Überblick über zentrale Themen bzw. deren Verbindungen zu schaffen **2.)** der **diskursanalytischen Kontextualisierung** derselben im europapolitischen Diskurs des Jahres 2017, der wiederum einerseits stark von einer Krisendiagnose (z.B. Brexit, Terror, Flüchtlinge) geprägt ist, andererseits aber einzuordnen ist in die von der EU-Kommission angestrebte Deliberation über die „Zukunft Europas 2025“ im Rahmen des von ihr im März 2017 vorgelegten Weißbuches;⁶ und schließlich **3.)** in einer Untersuchung der **regionaltypischen Aspekte** bzw. typologisierbaren Begriffe der Redebeiträge (Abbildung 1). Der zugrundeliegende Materialkorpus umfasst dabei die verschriftlichten Reden von 14 Politiker_innen im Rahmen von Plenarsitzungen der Veranstaltung, sowie Redebeiträge der Rapporteur_innen aus den Arbeitskreisen, die die Ergebnisse der Arbeitskreise im Plenum vorstellten. Die Inhaltsanalyse fokussiert dabei auf zwei Analyseebenen: eine quantitative Analyse (Häufigkeitsauszählung von Begriffen) und eine qualitative, interpretative Analyse. Ergänzt werden diese Auswertungsschritte durch eine Blitzlichtbefragung von zehn Schüler_innen und jungen Menschen zum Subsidiaritätsbegriff, die ebenfalls am Europaforum 2017 teilgenommen haben.

Abbildung 1: Methodische Vorgehensweise der Studie



Die Reden wurden zum einen dahingehend untersucht, wie sich die zumeist regionalen Politiker_innen zu den ‚großen‘ europäischen Krisenphänomenen, aber auch ‚großen‘ Zielsetzungen der EU (z.B. im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik) positionieren. Zum anderen dahingehend, welche Spezifika sie selbst für eine gelungene Europapolitik auf der regionalen Mesoebene der Politikgestaltung zwischen nationalen und europäischen Institutionen geltend machen. Die **Fragestellung dieser Studie** gilt mithin **a.)** den Antwortangeboten, die die meist regionalen Politiker_innen (oder für Regionalpolitik zuständigen EU-Politiker_innen) des EFW geben, um einem bürger_innennahen Europa gerecht zu werden und **b.)** der Analyse der politischen Instrumente und ihrer Wirksamkeit (vor allem der ‚Subsidiarität‘), die sie dafür reklamieren. Dazu wird der Begriff der ‚Subsidiarität‘ in der zweiten Hälfte dieser Studie in den aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand zu diesem Begriff eingeordnet. Danach wird ausgewertet, ob die in den Reden des EFW vorgenommene Begriffsverwendung von ‚Subsidiarität‘ der akademischen Begriffszuschreibung entspricht.

⁴ Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner hat diese Idee spontan in ihrem Schlusswort auf dem EFW 2017 vorgetragen.

⁵ Vgl. Anlage i. Die Reden sind auf der Webseite des EFW www.efw.eu abrufbar.

⁶ Vgl. zum Volltext: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf.

Abbildung 2: Fokus der Analyse und Fragestellungen



Als Arbeitshypothese wird zugrunde gelegt, dass eine Diskrepanz zwischen der Verwendung des Begriffes ‚Subsidiarität‘ im politischen Raum und seiner funktionalen Zuweisung im wissenschaftlichen Gebrauch darauf hinweisen könnte, dass der Begriff der Subsidiarität im europapolitischen Sprachgebrauch überdehnt ist und Politikakteur_innen mit seiner Verwendung nicht den Nutzen für regionale Politiksteuerung im Bereich der Europapolitik, vor allem mit Blick auf ein bürger_innennahes Europa, erzielen können, den sie eigentlich anstreben.

An dieser Stelle sei der Vorgriff erlaubt, dass die meisten Redner_innen des EFW, eingedenk der Tatsache, dass sie für die ‚großen‘ Fragen der EU-Politik nicht ‚zuständig‘ sind, sich weitestgehend auf regionale Belange konzentriert haben. Allgemein zu beobachten war eine Art „Sandwich-Position“ der regionalen Vertreter_innen, die die mangelnde *output*-Produktion Europas in den ‚großen‘ Politikfeldern (z.B. Sicherheit, Terrorbekämpfung, Handhabung der Flüchtlingskrise) zwar beklagten und hier mehr europäische Einheit einmahnen, den fehlenden eigenen Zugriff auf die Politikgestaltung in diesen Politikfeldern indes eingestehen mussten. Das Dilemma der Regionalpolitiker_innen mit Blick auf die mangelnde Bürger_innennähe Europas scheint also darin begründet zu liegen, dass die ‚großen‘ europäischen Themen zwar der maßgebliche Grund für die Unzufriedenheit der Bürger_innen mit der EU sind, auf diese indes kein politischer Einfluss besteht; weswegen wiederum auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen wird, um den ‚Bürger_innenunmut‘ über die EU zu beheben – was indes nur unzureichend gelingt - wie im weiteren näher ausgeführt werden wird. Subsidiarität bezieht sich laut Ansicht der Redner_innen dabei auf die konkreten Handlungsebenen im regionalen Raum, mit der den Menschen ein sichtbarer Zugang zu Europa verschafft werden soll. Interregionale Zusammenarbeit und vor allem finanzielle Förderung der Regionen spielten dabei in den Reden eine wichtige Rolle. Indes kann angezweifelt werden, ob die unzureichende Lösung ‚großer‘ europäischer Problemlagen durch das regionale Politikangebot der Subsidiarität substituiert werden kann. **Ferner kann hinterfragt werden, ob das Politikinstrument der Subsidiarität dem entspricht, was sich die Bürger_innen unter ‚Bürger_innennähe‘ und partizipativen Demokratieelementen in Europa vorstellen.** Letzteres wird in *Teil VII* der vorliegenden Kurzstudie diskutiert.

IV. Die Begriffe der Bürger_innennähe und der Subsidiarität auf dem EFW 2017

Inmitten einer andauernden und vielschichtigen europäischen Krise, die sich in einem messbaren Vertrauensverlust der EU in der Bevölkerung niederschlägt,⁷ widmete sich das EFW 2017 bewusst den Begriffen der Bürger_innennähe, um diesem Trend entgegen zu wirken. Die „Göttweiger Erklärung“ des EFW 2017⁸ erwähnt in Göttweiger Erklärung 2017 – zur Zukunft Europas ausdrücklich als Krisenaspekte Terror, kriegerische Auseinandersetzungen auf europäischem Boden, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, den Brexit und zunehmenden Nationalismus als zentrale Krisenphänomene. Das EFW wollte diskutieren, wie in diesem Krisenumfeld ...

- dem Begriff der Sicherheit durch europäisches Handeln besser Rechnung getragen werden kann;
- in welchem Spannungsverhältnis Einheit und Vielfalt vor allem bei den „großen“ europäischen Themen stehen (z.B. europäische Sicherheitspolitik);
- wie die EU ihre Stellung als weltweit führende Wirtschaftsmacht erhalten kann;
- und schließlich, wie die zunehmende Migration nach Europa politisch bewältigt werden kann.⁹

Im Mittelpunkt standen dabei die Fragen, wie sich diese politisch eher abstrakten Themen auf regionaler Ebene bürger_innennah vermitteln lassen; wie sich vor allem in ländlichen Regionen der Zuspruch für Europa wieder

⁷ Zwar nehmen die Umfragewerte nach dem Brexit-Votum in der europäischen Bevölkerung insgesamt seit 2017 wieder geringfügig zu; dennoch bleiben die Zustimmungswerte zur EU und dem Projekt der europäischen Integration in der Langzeitanalyse bedenklich niedrig, vgl. jenseits der Euro-Barometer-Daten vor allem die Daten des Pew Centre 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>.

⁸ Vgl. Anlage v.

⁹ Vgl. Anlage v, Punkte 1-4.

verbessern lässt; welche Rolle der Kernbegriff ‚Subsidiarität‘ für die Bürger_innennähe Europas spielt; aber auch welche Bedeutung finanzielle Maßnahmen z.B. im Bereich der Regionalförderung für europäische Bürger_innennähe haben.

Legt man die Reden insgesamt als Literaturkorpus zugrunde, so werden die Begriffe ‚Subsidiarität‘, ‚Bürger‘, ‚Bürgernähe‘ und ‚Sicherheit‘ auffällig häufig verwendet. Die quantitative Auswertung¹⁰ zeigt zunächst, dass der Begriff ‚Bürger‘ als einziger in immerhin vier Reden in zweistelliger Zahl vorkam, die Redner_innen ihm damit also höchste Aufmerksamkeit zukommen ließen. Mit insgesamt 93 Nennungen waren die Redner_innen bemüht, den ‚Bürger‘ in den Mittelpunkt ihrer europapolitischen Ausführungen zu stellen. Die Begriffe ‚Sicherheit‘ (33 Nennungen), ‚Bürger_innennähe‘ (27 Nennungen) und ‚Subsidiarität‘ (10 Nennungen) fielen dahinter deutlich zurück und selbst unter Einbeziehung der Auswertung der Arbeitskreise ändert sich diese Priorisierung nicht. Eine eindeutige Korrelation des Begriffes ‚Subsidiarität‘ mit ‚Bürger‘ ist damit aber nicht gegeben; anders formuliert kann die ‚Subsidiarität‘ nicht als einziger oder wichtigster Begriff herangezogen werden, wenn es darum geht, der Entfremdung vieler Bürger_innen mit europäischer Politik entgegenzuwirken. Vielfach ging es in den Redebeiträgen auch um die Erfahrbarkeit europäischer Demokratie durch partizipative Einbindung oder darum, europäische Problemlösungskapazität mit Blick auf die ‚großen‘ tagespolitischen Themen (Flüchtlinge, Sicherheit und Terrorbekämpfung wurden hier immer wieder von fast allen Redner_innen genannt) sichtbar zu erleben.

In fast allen Reden¹¹ kommen die Themen Frieden und Sicherheit vor, in den die EU ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen muss. Das *„humanistische Europa (ist) hier in einer tiefen Multikrise und muss seine Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen“*.¹² Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner insistierte, wie viele andere, *„dass Europa ein Friedensprojekt bleiben muss“*,¹³ Außenminister Sebastian Kurz sprach von einem *„Fokus der EU auf Friede, Freiheit und Wohlstand“*,¹⁴ und allgemein zeigen alle Reden eine eindeutige Orientierung an dem Wertekanon der EU: *„Die EU muss eine Wertegemeinschaft sein“*.¹⁵ Angesichts der internationalen Herausforderungen müsse die EU mehr liefern, vor allem bei Sicherheit, Terror und Migration. Das Dilemma vieler Reden bestand indes oft darin, den Bogen von diesen Meta-Themen zur regionalen Handlungsfähigkeit zu spannen, wobei fast durchgehend auf das Subsidiaritätsprinzip rekurriert wurde, um ‚im kleinen‘ die Perzeption der Europapolitik bei den Bürger_innen zu verbessern: *„Subsidiarität muss gelebt und nicht nur diskutiert werden“*¹⁶ und immer wieder wird angemahnt, dass *„Bürgernähe heißt, mit den Bürgern zu reden“*.¹⁷ Die mangelnde Verknüpfung der europäischen Meta-Themen mit dem Begehren der Bürger_innennähe lässt wiederholt den Eindruck entstehen, als fehle eine Art *Interface* zwischen der europäischen und der regionalen Ebene, für die das Subsidiaritätsprinzip gleichsam als ‚Kitt‘ angeboten wurde.

Jenseits der rein quantitativen Auswertung ist darum vor allem interessant, mit welchen qualitativen Aussagen sich die einzelnen Redner_innen dem Begriff der ‚Subsidiarität‘ zuwandten, und zwar immer in dem Bemühen, dadurch Bürger_innennähe zu generieren. Diese begriffliche Verwendung ist durchaus typologisiert bzw. vergleichbar. Folgende, selektive Redeausschnitte sind z.B. für einen Vergleich aufschlussreich:

- *„Wenn wir uns die Frage stellen, wie kann das gelingen, dann glaube ich, liegt die Antwort in einem Wort, nämlich **Subsidiarität**. Das Motto der Europäischen Union ist „In Vielfalt geeint“, und „In Vielfalt geeint“ bedeutet für mich durchaus auch den Mut zu haben, Vielfalt zuzulassen. „In Vielfalt geeint“ heißt für mich weniger Regeln, stärker zu werden in den großen Fragen und gleichzeitig die Finger wegzulassen von den kleinen Fragen, wo Nationalstaaten oder Regionen besser entscheiden können.“¹⁸*
- *„**Subsidiarität** heißt bekanntlich, dass jene Ebene die Entscheidungen treffen soll, die die Entscheidungen treffen muss, die sie auch letztlich umsetzen kann, und da ist übrigens sehr sehr viel Raum für die Regionen.“¹⁹*
- *Die Benediktiner, hochwürdigster Herr Abt, in Bayern, in Österreich und weltweit, die leben uns dieses **Subsidiaritätsprinzip** seit vielen Jahrhunderten vor. Große Aufgaben wie die wissenschaftliche Ausbildung*

¹⁰ Vgl. Anlage ii.

¹¹ Vgl. insbesondere die Redebeiträge von Johanna Mikl-Leitner, Sebastian Kurz, Pawlo Klimkin, Beate Merk, Ekaterina Zaharieva und Wolfgang Brandstetter, die alle die Bedeutung der EU als Friedensunion erwähnen.

¹² Vgl. die Rede von Karl-Heinz Lambertz.

¹³ Vgl. den Redebeitrag von Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner.

¹⁴ Vgl. den Redebeitrag von Außenminister Sebastian Kurz.

¹⁵ Vgl. den Redebeitrag von Karl-Heinz Lambertz.

¹⁶ Vgl. den Redebeitrag von Landeshauptfrau Mikl-Leitner.

¹⁷ Vgl. Redebeitrag von EU-Kommissar Johannes Hahn.

¹⁸ Vgl. Redebeitrag von Außenminister Sebastian Kurz auf dem EFW 2017, abrufbar auf www.efw.eu.

¹⁹ Vgl. Redebeitrag von EU-Kommissar Johannes Hahn, abrufbar: [ibid.](#)

schultern sie gemeinsam mit ihrer Hochschule auf dem Aventin, aber über die konkreten Aufgaben, die Schwerpunkte, die vor Ort sind, da entscheidet nicht Rom, sondern da entscheiden die Klöster in Göttweig, in Andechs oder in St. Ottilien.“²⁰

- *„Wir alle waren uns vor allem einig darüber, dass es für ein besseres, starkes und gemeinsames Europa wichtig ist, das Prinzip der **Subsidiarität** zu leben, dieses Thema **Subsidiarität** nicht immer nur zu diskutieren, sondern es tatsächlich zu leben.“²¹*
- *“The issue of **subsidiarity** has been a recurring theme of this conference. In Scotland, we have had devolved powers for the last 18 years over a range of areas from justice, agriculture, fisheries, energy, culture and health. And we have shown in these areas that we are capable of delivering for our people.”²²*

Allen Äußerungen gemein ist zum einen der Rekurs auf ‚Subsidiarität‘ als Ausdruck von **Vielfalt** (vs. europäischer Einheit), die hier regional verankert wird; zum anderen die Verwendung des Begriffes der ‚Subsidiarität‘ zur Ausweitung der Entscheidungsfreiräume regionaler Politikakteure in Europa. ‚Subsidiarität‘ wird quasi als Synonym für etwas verwandt, von dem die höhere (europäische) Politikebene gleichsam „die Finger weglass“²³ soll, so wie es in der Rede von Sebastian Kurz ausdrücklich heißt. Eine gewisse Vergleichbarkeit ist bei der politischen Verwendung des Begriffes also gegeben.

Diese unter politischen Akteur_innen durchgängig recht einmütige Begriffsverwendung kontrastiert hingegen recht auffällig mit dem, was ‚Bürger‘ unter dem Begriff der ‚Subsidiarität‘ verstehen – bzw. nicht verstehen. Eine Befragung²⁴ unter jugendlichen Teilnehmer_innen des EFW ergab folgenden Befund, der durchaus für die jüngere Generation typologisierbar erscheint:

- *„Den Begriff habe ich schon mal in den Nachrichten gehört aber kann jetzt nicht sagen was er genau bedeutet.“*
- *„Ich habe diesen Begriff noch nie richtig verstanden.“*
- *„Ja ich kenne die Definition, aber würde es nicht als eines der Leitprinzipien der EU auffassen“*

Die zentrale Funktion des Begriffes ‚Subsidiarität‘, wie von politischen Redner_innen verwandt, nämlich mit dem Zweck, Bürger_innennähe zu generieren, wird hier offensichtlich nicht erfüllt. **Im Gegenteil scheint es ein Generationengefälle zu geben, wie europäische Teilhabe von den politischen Akteur_innen angeboten wird (durch ‚subsidiäre‘ Entscheidungen) und den Erwartungshaltungen vor allem von jugendlichen Bürger_innen mit Blick auf ihre Teilhabe an europäischen Entscheidungen.** So äußerte eine der Teilnehmer_innen: *„Unser größtes Anliegen ist es, gehört zu werden. Es ist schließlich auch unsere Zukunft, über die entschieden wird. Diejenigen, die die Konsequenzen dessen, was heute beschlossen wird, am meisten spüren werden, wollen aktiv miteinbezogen werden. Die Begeisterung der Jugend für den europäischen Gedanken ist vorhanden – wir können uns ein Leben ohne die Union gar nicht vorstellen. Es gilt, uns zu erreichen und miteinzubeziehen.“* Der letzte Satz verweist recht eindeutig darauf, dass die nachwachsende Generation stärkere partizipative Demokratieformen mit Blick auf Europa zu wünschen scheint, die nicht mehr unbedingt unter den Begriff der ‚Subsidiarität‘ subsumiert werden können. Eine weitere Aussage war: *„Als Teil einer Gruppe von Schülern durfte ich beim Europa Forum Wachau mitwirken. Eine tolle Initiative, um Politik für uns Jugendliche spürbar zu machen. Schade ist nur, dass der Großteil der Jugend solche Chancen nicht erhält und deshalb nicht viel mit Politik und Europa anfangen kann. Nur wenn sie der breiten Masse das Gefühl gibt, involviert und einbezogen zu sein, wird die Europäische Union als wirklich bürgernah gelten.“* Beide Aussagen beziehen sich nicht auf den Begriff der ‚Subsidiarität‘, sondern fordern explizit eine aktive politische Teilhabe an Europa, was indes weit über die Forderung hinausgeht, die Entscheidungsfreiheit für die ‚untere‘ Ebene, also die Regionen, innerhalb Europas auszudehnen. Anders formuliert: gilt die ‚Subsidiarität‘ Politikern offensichtlich als Instrument für Bürger_innennähe, so ist dies bei den Bürger_innen, vor allem jüngeren, nicht der Fall, die eindeutig weitergehende Erwartungen an die politische Partizipation im politischen System Europas hegen. Dies ließe als Zwischenbilanz darauf schließen, dass der Begriff der Subsidiarität im öffentlichen, politischen Sprachgebrauch fehlalloziert wird.

²⁰ Vgl. Redebeitrag der bayerischen EU-Beauftragten Beate Merks, abrufbar: *ibid.*

²¹ Vgl. Redebeitrag der Landeshauptfrau von Niederösterreich Johanna Mikl-Leitner, abrufbar: *ibid.*

²² Vgl. Redebeitrag der schottischen Eurobeauftragten, Fiona Hyslop, abrufbar: *ibid.*

²³ Vgl. Redebeitrag von Außenminister Sebastian Kurz, *ibid.*

²⁴ Befragt wurden 10 Jugendliche unter 25 Jahren, die aus niederösterreichischen Schulen speziell zum EFW geladen waren und die hier anonym bleiben. Dass dies keinem statistisch relevanten Sample entspricht, mit diesen Aussagen im Rahmen dieser Studie also nur ein gewisser ‚Eindruck‘ abgebildet und erfasst werden kann, versteht sich von selbst.

V. Die Bedeutung der Begriffe im Kontext der 5 Szenarien für die Zukunft Europas

Schaut man auf die Verwendung des Begriffs der ‚Subsidiarität‘ im aktuellen politischen Prozess der Diskussion der Fünf Szenarien zur Zukunft Europas, die Anfang März von der EU-Kommission vorgelegt wurden, so ergibt sich ebenfalls ein heterogenes Bild.²⁵

Im gesamten Papier werden die europäischen Bürger_innen lediglich dreimal,²⁶ der Begriff der ‚Subsidiarität‘ (und auch der der ‚Region‘) hingegen kein einziges Mal erwähnt. Das erscheint in doppelter Hinsicht bedeutsam und zugleich problematisch für die Regionen als politische Akteur_innen in der EU: aus den im vorherigen Kapitel ausgeführten Gründen können sie sich aufgrund der Fehlallokation des Begriffs der ‚Subsidiarität‘ mit Blick auf Bürger_innennähe nicht als *Relais*, als Bindeglied zwischen der EU und den Bürger_innen verstehen – obgleich sie sich genau darum durch die Verwendung des Begriffs ‚Subsidiarität‘ bemühen; zugleich konzidiert ihnen die offizielle europäische Politik – sofern man argumentieren darf, dass diese in ihrem Wesensgehalt im Weißbuch der EU-Kommission abgebildet wird – keinerlei ausgewiesene Kompetenzen bei der zukünftigen Politikgestaltung in Europa. Auch Regionalförderung kommt im Weißbuch der Kommission als Begriff nicht ein einziges Mal vor. Letzteres wiederum ist umso merkwürdiger, als dass die Bundesländer bzw. die regionalen Einheiten in allen europäischen Mitgliedsstaaten offiziell in den Deliberationsprozess über das Weißbuch und die Fünf Szenarien zur Zukunft der EU eingebunden sind.²⁷

Kurz gesagt scheinen, nimmt man das Weißbuch zum Referenzdokument,²⁸ die Zielsetzungen und Begriffe der Regionen im Bereich der Europapolitik nicht mit der Politikkonzeption und den Schwerpunkten der EU-Kommission zu korrelieren, was bedenklich stimmen könnte. Nichts von dem, was am häufigsten in den Reden des EFW 2017 von diversen Vertreter_innen auf regionaler und nationaler Ebene, aber auch von Wissenschaft und Kultur zum Ausdruck gebracht wurde, findet sich im Weißbuch wieder. Fast scheint es, als redeten EU-Kommission und Redner_innen über zwei verschiedene Dinge, wenn sie über Europa, Krisenlösungen, Zukunftsthemen und Bürger_innennähe reden.

Die Regionen befinden sich damit mit Blick auf die Begriffe Subsidiarität und Bürger_innennähe in einer Zwitterstellung: sie können einerseits dem eigentlichen Begehren vieler, vor allem junger Bürger_innen nach demokratischer Teilhabe in den Strukturen der EU nicht richtig gerecht werden; und werden andererseits von EU-Seite nicht als entscheidende Akteur_innen bei der Zukunftsgestaltung Europas wahrgenommen. Diese für die regionale Politik eher problematische Beobachtung bzw. Feststellung lädt dazu ein, sich kurz der wissenschaftlichen Betrachtung des Subsidiaritätsbegriffes zuzuwenden, um hieraus ggf. Rückschlüsse für das tagesaktuelle politische Geschehen ziehen und um gegebenenfalls eine neue Positionsbeziehung der Regionen zu diesem Begriff in Erwägung ziehen zu können.

VI. Zum Subsidiaritätsbegriff: Stand der wissenschaftlichen Forschung

Der Begriff der Subsidiarität stammt aus der katholischen Soziallehre²⁹ und hat eine etwa 150-jährige Begriffsgeschichte. Im europapolitischen Diskurs erhielt er langsam Einzug in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts, erstmalig in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, dann im Maastrichter Vertrag von 1992, und zwar maßgeblich auf Betreiben der deutschen Bundesländer. Sowohl zu Beginn der 80er, wie auch der 90er Jahre hatte es jeweils verstärkt regionalpolitische Bestrebungen mit Blick auf Europa gegeben.³⁰ Schließlich bekam der Begriff einen vehementen politischen Akzent durch einen gemeinsamen Brief von Jacques Chirac und Helmut Kohl, die anlässlich des EU-Gipfels von Cannes 1996 die Notwendigkeit der Beachtung der Subsidiarität in der Europapolitik betonten. Über die letzten zwanzig Jahre „sickerte“ der Begriff dann zunehmend in das institutionelle Schriftwerk der europäischen Institutionen ein und fand im Sprachgebrauch der europäischen Behörden immer mehr offizielle Verwendung. Die Europawissenschaft hat dem Begriff ‚Subsidiarität‘ indes zu Beginn sehr wenig Beachtung geschenkt. In der sogenannten „*Multi-level-Governance*“-Forschung wurde er lange Jahre zunächst nur stiefmütterlich behandelt.

²⁵ Vgl. zum Volltext: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

²⁶ *Ibid.*, S. 22, 24 & 25

²⁷ Vgl. Länderstellungnahme zur Zukunft der Europäischen Union. Amt der Vorarlberger Landesregierung. Nicht-öffentlicher Entwurf.

²⁸ Dies ist natürlich eine im Grunde unzulässige Verkürzung, da es unzählige andere EU-Dokumente gibt, in denen der Begriff der Subsidiarität vorkommt und in denen die Interessen der Regionen speziell behandelt werden. Wenn das Weißbuch indes als Inbegriff dessen stehen soll, was der EU für ihre Zukunft wichtig ist, so kann man zumindest sagen, das ‚Bürgernähe‘, ‚Subsidiarität‘ oder auch ‚Regionalförderung‘ in diesem Zukunftspapier nicht vorkommt, also nicht priorisiert werden. Ungeklärt ist, ob das z.B. der Ausschuss der Regionen (AdR) bereits in offizieller Form angemahnt hat bzw. anmahnen wird.

²⁹ Umfassend beschrieben wurde der Begriff z.B. von dem Jesuiten und Theologen Oswald von Nell-Breuning in seinen vielfältigen Schriften.

³⁰ Vgl. dazu z.B. die Konferenzdokumente im Landtag Nordrhein-Westfalen, Bibliothek, Archiv-Nr. M 28168, „Düsseldorfer Erklärung“, die von 176 europäischen Regionen gezeichnet wurde.

Erst im Zuge des verstärkten politischen Geltungsgesuches einzelner Regionen in Europa (insbesondere durch Katalonien oder Schottland, die sich teils sogar um Unabhängigkeit bemühen), sowie durch die akute, generalisierte, mehrjährige und vielschichtige Europakrise hat der Begriff der ‚Subsidiarität‘ einen großen Bedeutungsschub erfahren, weswegen sich die jüngere Politik- und Europawissenschaft dem Begriff und seiner Bedeutung in den letzten Jahren verstärkt zugewandt hat. Die umfangreiche Forschung zum Thema kann in dieser Kurzstudie natürlich nicht umfassend abgebildet werden. Noch kann im Übrigen die fast inflationäre Nutzung des Begriffes in offiziellen Papieren der EU-Institutionen hier quantitativ oder qualitativ erfasst werden. Die folgenden Anmerkungen müssen daher wie ein „Scheinwerferlicht“ auf einige aktuelle Trends in der Subsidiaritätsforschung verstanden werden, die sich auf aktuelle europapolitische Prozesse beziehen. Dennoch kommt der neuere akademische Befund zu keinem positiven Bild mit Blick auf den Begriff der ‚Subsidiarität‘.

i. Ein Rückblick in die Geschichte: Von Maastricht bis Lissabon

Prinzipiell unterscheidet das europäische Recht zwischen dem Bestehen von Zuständigkeiten und Kompetenzen der Union und deren Anwendung³¹. Der Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union (AEUV) hält in Artikel 2 fest, dass die Union in manchen Bereichen ausschließliche Zuständigkeit genießt und in anderen Bereichen die Zuständigkeit mit den Mitgliedsstaaten teilt. Die ausschließlichen Zuständigkeiten sind in Art. 3 AEUV aufgeführt und geteilte Kompetenzen in Art. 4 AEUV. Die zentrale Frage liegt also darin, ob die Union in einem bestimmten Fall von geteilter Zuständigkeit handeln soll. Gemäß Art. 5(1) EUV wird dies anhand der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entschieden.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union) als Rechtsgrundsatz verankert.³² Obwohl das Prinzip durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 damals bereits Anwendung im Umweltbereich fand, entschied das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften am 21. Februar 1995, dass der Subsidiaritätsgrundsatz erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (EUV) einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstelle: „Außerdem stellte der Subsidiaritätsgrundsatz im Gegensatz zu der Ansicht der Klägerinnen vor dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar, anhand dessen die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen zu prüfen war“³³. Durch die Änderungen des Vertrages über die Europäische Union durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon, wurde auch der Subsidiaritätsgrundsatz umformuliert. Nach Art. 5(3) EUV gilt „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, 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.“ Durch die Abänderung des Protokolls No 2 im Zuge des Vertrags von Lissabon wurden die nationalen Parlamente als Kontrollinstanzen des Subsidiaritätsgrundsatzes aufgewertet.

Im ewigen Zwiespalt der europäischen Integration zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus ist das Subsidiaritätsprinzip als Sieg des letzteren zu verstehen, da es die nationalen Bestrebungen der Mitgliedsstaaten bestärkt: Die Gesetzgebungsbefugnis ist prinzipiell den Mitgliedsstaaten vorbehalten.³⁴ In diesem Sinne soll Subsidiarität sicherstellen, dass die Union nur dann handelt, wenn das angestrebte Ziel durch die Ausführung auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann.³⁵ Ex aequo soll ein Handeln der Union verhindert werden, wenn ein Problem wirksam auf regionaler, lokaler oder nationaler Ebene gelöst werden kann. Schlussendlich dient also der Subsidiaritätsgrundsatz zur Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Machtebenen: zwischen übergeordneten europäischen und untergeordneten nationalen, regionalen und lokalen Behörden.³⁶

ii. Von Subsidiarität bis Subsidiarität

Den Subsidiaritätsgrundsatz auf das Gegenspiel zwischen höheren und niedrigeren Gesetzgebungs- und Entscheidungsebenen zu subsumieren, leugnet seine theoretische Bedeutung jenseits der juristischen Sphäre. Welche philosophische, historische oder auch politische Bedeutung soll diesem zentralen Begriff des Europarechts beigemessen werden?

Akademiker_innen, Jurist_innen und Expert_innen sind sich in dieser Frage uneins. So argumentieren die einen, Subsidiarität sei ein Mittel gegen die Zentralisierungsbestrebungen aus Brüssel und stärke somit die Mitgliedsstaaten,

³¹ Craig & De Burca, 2008, S. 94-95.

³² Europäisches Parlament, 2017, S. 2.

³³ T-29/92, 1995, §331.

³⁴ Barton, 2014, S. 83.

³⁵ Europäisches Parlament, 2017, S. 2

³⁶ Ibid.

während die anderen Subsidiarität als ein Instrument zur demokratischen Ausgestaltung betrachten.³⁷ Es stellt sich die Frage, ob Subsidiarität in seiner Begrifflichkeit mit Demokratie und Bürger_innennähe oder mit nationalstaatlicher Souveränität zu verknüpfen ist.³⁸ In der Präambel des EUV findet sich folgender Satz: „Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen.“ Hieraus kann jedoch kein eindeutiges theoretisches Substrat abgeleitet werden, und so scheint der Subsidiaritätsbegriff im luftleeren Raum zu schweben. Etymologisch ist der Begriff Subsidiarität auf das lateinische Wort *subsidium* zurückzuführen. Militärisch verstand man unter *subsidium* eine Reservetruppe, welche erst dann zum Einsatz kam, wenn die Kräfte der vordersten Truppen nicht mehr ausreichten.³⁹ Auch wenn oft argumentiert wird, dass eine sprachliche Reduzierung nicht relevant und ein rein „naiver Begriffsrealismus“⁴⁰ sei, stoßen wir bei der Betrachtung von Subsidiarität im Sinne von *subsidium* auf eine wichtige Erkenntnis: Sind es nicht die Reservetruppen, die den Frontsoldaten *subsidium* bieten? Es handelt sich also um die Zusammenwirkung von verschiedenen sozialen Gruppen/Einheiten. Die etymologische Analyse stellt somit die Begriffsdeutung als übergeordnete gegen untergeordnete Machtebenen in Frage.⁴¹ Auch bei Aristoteles finden wir den sozial-ontologischen Ansatz von Einheiten innerhalb der Gesellschaft, welche gewisse Aufgaben an andere Einheiten übertragen.⁴² In seiner politischen Theorie stellt er fest, dass sich die *polis* als Einheit aus zwei anderen Einheiten zusammensetzt, der *oikia* (Haushalt) und der *kome* (Dorf).⁴³ Die *polis* dient *oikia* und *kome* als *subsidium*.

iii. Von Praxis bis Praktisch

Das fehlende Verständnis für den Begriff der Subsidiarität hat naturgemäß Auswirkungen in der praktischen Anwendung. Das, im Zuge des Lissabonner Vertrags abgeänderte Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, hat nicht nur die nationalen Parlamente in ihrer Rolle als Kontrollinstanz bestärkt, sondern auch subnationale Einheiten offiziell in den Subsidiaritätsgrundsatz eingebunden.⁴⁴ Art. 2 hält fest „Die Kommission führt umfangreiche Anhörungen durch, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen.“ Problematisch ist, dass regionale und lokale Behörden hiermit nur als passive und nicht als aktive Akteur_innen im Gesetzgebungsakt wahrgenommen werden.⁴⁵ Dies widerspricht der oben angeführten Interpretation der Subsidiarität im Sinne von *subsidium* und wird von vielen Seiten kritisiert.

Der Kontrollmechanismus durch die nationalen Parlamente stellt einen weiteren Kritikpunkt dar. Die nationalen Parlamente verfügen über einen direkten (gelbe Karte) und einen indirekten (orange Karte) Kontrollmechanismus. Direkt können die nationalen Parlamente innerhalb von acht Wochen nach Übermittlung eines Gesetzestextes durch schriftliche Begründungen Einspruch erheben, das jeweilige Organ (Kommission, Rat oder Parlament) kann aber ohne weiteres an seinem Gesetzesentwurf festhalten.⁴⁶ Indirekt können die nationalen Parlamente mit einer einfachen Mehrheit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einen Gesetzesentwurf der Kommission als subsidiaritätswidrig erachten. Denn Selbst bei einer 55%igen Mehrheit der nationalen Parlamente, müssen entweder der europäische Rat oder das europäische Parlament in einer Abstimmung sich mehrheitlich der Meinung der nationalen Parlamente anschließen. Beschließt die Kommission dann an ihrem Entwurf festzuhalten, müssen auch der Rat und das Europäische Parlament befragt werden.⁴⁷ Diese können durch eine einfache Mehrheit (Rat) oder eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Parlament) den Kommissionsvorschlag blockieren. Trotz des in der Praxis also geringen Einflusses der nationalen Parlamente, hält die Kommission in ihrem Report 2017 zur Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes fest, dass die Rolle regionaler Parlamente im EU-Entscheidungsprozess gestärkt wird.⁴⁸ 2016 wurden 700% Prozeduren mehr als im Vorjahr eingeleitet⁴⁹ und damit so viele wie noch nie.

Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) stieß angesichts der fehlenden theoretischen Begriffsklärung auf Schwierigkeiten.⁵⁰ Der EuGH empfindet den Subsidiaritätsgrundsatz als politisches Prinzip und hat sich in seiner Rechtsprechung geweigert, das Prinzip substantiell zu bewerten und eine verfahrensrechtliche Analyse bevorzugt. Der

³⁷ Cahill, 2017, S. 203.

³⁸ Portuese, 2011, 232.

³⁹ Böttcher & Krawczynski, 2002, S. 7.

⁴⁰ Böttcher & Krawczynski, 2002, S. 8.

⁴¹ Cahill, 2017, S. 210-213.

⁴² Cahill, 2017, S. 209.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Finck, 2015, S. 12.

⁴⁵ Finck, 2015, S. 12-13.

⁴⁶ Europäisches Parlament, 2017, S. 4.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Europäische Kommission, 2017, S. 12.

⁴⁹ Insgesamt sind das in absoluten Zahlen ausgedrückt: 131.

⁵⁰ Barton, 2014, S. 87.

Gerichtshof hat somit in den meisten Fällen die korrekte Ausführung von Art. 5 EUV und Protokoll Nr. 2 überprüft, nicht aber, ob eine Maßnahme besser auf nationaler oder auf europäischer Ebene zu treffen sei.⁵¹

iv. Stand der jüngeren Forschung

Möchte man den neueren, wissenschaftlichen Forschungsstand⁵² zum Begriff der ‚Subsidiarität‘ in einem Satz zusammenfassen, so muss man (sic: leider!) feststellen, dass dieser in der Wissenschaft inzwischen als überaus unklar, nicht eindeutig und für den politischen Diskurs in Europa mithin als ungeeignet bezeichnet wird: „*Many scholars of subsidiarity in the European context accept that the notion is, a cloudy and ambiguous concept, which is vulnerable to instrumental use, and even go so far as to suggest that it was chosen to be a ‚weasel word.‘ There is no consensus, even, on the type of thing that it is.*“⁵³ In anderen Worten: der Begriff der Subsidiarität habe keine originäre „ontologische Substanz“, werde für alles und nichts parallel verwendet. Er diene nicht dazu, das zunehmende demokratische, partizipative Begehren der europäischen Bürger_innen zu bedienen, und könne zudem argumentativ sowohl für eine Zentralisierung wie auch eine Dezentralisierung der europäischen Entscheidungsstrukturen verwendet werden: „*The principle of subsidiarity is double-edged; it can be used to justify both increased centralization and increased decentralization.*“⁵⁴ Im Gegenteil muss festgestellt werden, dass die normative Kraft des Subsidiaritätsprinzips eher schwach ausgeprägt ist: „*Indeed, the efficiency gains and losses attached to both centralization and decentralization render the normative power of the efficiency of the subsidiarity principle rather delicate.*“ **Allein diese Feststellungen verweisen auf einen auffälligen Kontrast zwischen der Verwendung des Begriffes im politischen Sprachgebrauch und der wissenschaftlichen Einschätzung ob der Tragweite und Eignung des Begriffes.**

Unklar bleibt vor allem, ob sich der Subsidiaritätsbegriff nur auf die nationale oder auch auf die regionale Ebene als Normsetzungsinstanz bezieht, auch wenn der Subsidiaritätsbegriff in der Genese des Maastrichter Vertrags stark von den deutschen Bundesländern propagiert wurde: „*The analysis will then focus on subsidiarity as the posterchild of a multi-level EU and illustrate that Article 5(3) TEU was specifically designed to recognise the subnational dimension of contemporary governance patterns. Just as the European Treaties more generally, subsidiarity recognises **only** the Member States and the EU, **not** local and regional authorities, as autonomous regulators.*“⁵⁵ Offiziell findet der Begriff erst sehr spät, nämlich 1986 im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte, Einzug in europäische Gesetzestexte und dies, wie die neuere Forschung belegt, weil das ‚S-Wort‘ der ‚Subsidiarität‘ letztlich ein Substitut für das ‚F-Wort‘ (‚Föderalismus‘) war, das man aus politischen Gründen im europäischen Sprachgebrauch meiden wollte.⁵⁶ So sehr die Existenz regionaler Ebenen in Europa anerkannt wird, so liegt es doch laut Maastrichter Vertrag letztlich eindeutig in der Entscheidung der EU-Mitgliedsstaaten, ob sie eine regionale Ebene mit der normativen Politiksetzung betrauen wollen – oder nicht: „*Subsidiarity reflects the bi-centricity inherent to the Treaties rather than the EU’s polycentric reality. This is so because Article 5(3) TEU establishes a two-part, not a three-part test. It enquires whether the goals of the proposed action can be achieved by the Member States (either at central, regional or local level). If this is not found to be the case, it is for the EU to regulate. The provision does not ask whether (i) the objectives can be best achieved at subnational level, (ii) if not, at national level, and that if that is not so, then (iii) the case for supranational legislation is made. Local and regional authorities are recognised to exist, but only in an indirect capacity as it is for the Member States to decide whether they should be classified as potential regulators - by the Member States, and not the EU.*“

Die Wissenschaft ist sich heute fast nahezu einig, dass der Begriff im europapolitischen Sprachgebrauch de facto entfremdet wurde und dort letztlich nichts zu suchen hat. Immer wieder wird darauf verwiesen, dass der Begriff der ‚Subsidiarität‘ nicht einem politischen Kontext, sondern der katholischen Soziallehre entspringt⁵⁷ und darum auch nicht geeignet ist, ein *multi-level-Governance-System* wie Europa zu beschreiben oder plausibel normative Zuständigkeitsbereiche voneinander abzugrenzen. Die Umdeutung des Begriffes der ‚Subsidiarität‘ von einer kirchlichen Grenzziehung zwischen den Verantwortlichkeiten von Individuum und Staat hin zu der Abgrenzung einer ‚oberen‘ (oder ‚größeren‘) und einer ‚unteren‘ (oder ‚kleineren‘) politischen Ebene der Normsetzung, z.B. den Regionen innerhalb Europa, muss gleichsam als ‚politischer Betriebsunfall‘ bewertet werden. Die Forschung ist recht einmütig

⁵¹ Ibid.

⁵² Die meisten Forschungsarbeiten sind auf Englisch verfasst, vgl. Anlage iii, LitV. Im Folgenden wird aus dem Originaltexten auf Englisch zitiert.

⁵³ Als beste Übersichtsanalyse jüngerer Datums hierzu den ausführlichen Artikel von Maria Cahill, Theorizing subsidiarity: Towards an ontology-sensitive approach, in: *International Journal of Constitutional Law* 15(1), 2017

⁵⁴ Aurelian Portuese, The Principle of Subsidiarity as a Principle of Economic Efficiency, in: *Columbia Journal of European Law* 17, 2011.

⁵⁵ Michèle Finck, Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law, in: *European Journal of Legal Studies* 8(5), 2015.

⁵⁶ Federico Fabbrini, The Principle of Subsidiarity, iCourts Working Paper Series 66 (forthcoming in *Oxford Principles of EU Law*), 2016.

⁵⁷ Erste Erwähnung erfährt der Begriff 1891 im Rahmen der päpstlichen Enzyklika *Rerum Novarum* von Papst Leo XIII und dann 1931 in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* von Papst Pius XI, wobei der Begriff in der päpstlichen Setzung eine Grenzziehung zwischen dem Individuum und der Staat bedeutet, nicht aber zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten in einem föderalen System. Der Staat solle Eingriffe in die individuellen oder familiären Sphären meiden, ist der Kerngehalt des Begriffes.

der Auffassung, dass der Begriff der ‚Subsidiarität‘ im europapolitischen Sprachgebrauch missverständlich ist und de facto vielfach politischen Schaden anrichtet. Anders formuliert: er entbehrt im Rahmen der EU und der Europapolitik einer theoretischen Unterfütterung:⁵⁸ *“Without a theory, however, we have no reason to accept that there should be a presumption in favor of lower levels in the first place.”* Eher kommt ‚Subsidiarität‘ im politischen Diskurs innerhalb Europas wahlweise wie ein dogmatisches Mantra oder eine inhaltslose Sprechblase daher, der schon zu eher wirren politischen Forderungen wie z.B. der Einführungen eines „Subsidiaritätsgerichtshofes“⁵⁹ geführt hat: *„All this is to say that if subsidiarity has no deeper theoretical commitments and no philosophical underpinnings, if it is simply a dogma or a mantra, then it is unintelligible.”*⁶⁰

Die politische Inflation des Begriffs führt indes dazu, dass sich auch die EU in offiziellen Prozeduren, z.B. beim ‚Better-Regulation‘-Prozess, zunehmend dazu verpflichtet, Leitlinien einzuführen und eine ‚toolbox‘ einzurichten, mit der eine prozedurale Subsidiaritätskontrolle im Gesetzgebungsprozess gewährleistet werden kann, was in akademischer Sichtweise jedoch lediglich zu einem *overload* an Bürokratie führt, zumal die Zahl der beantragten Subsidiaritätskontrollen im letzten Jahr rasant nach oben geschneilt ist⁶¹- und genau die Bürokratisierung der EU dann wieder lauthals als ‚nicht bürger_innennah‘ beklagt wird. 2016 wurde zudem das REGPEX aufgewertet, ein ‚Subsidiaritäts-Monitoring-Netzwerk‘, das Regionalparlamenten mit legislativer Macht offen steht. In der EU sind das nach heutigem Stand insgesamt 76, davon 47 Regionalversammlungen und 29 regionale Parlamente. Ein weiteres Beispiel für die Aufwertung ist die *Conference on Subsidiarity, Better Regulation and Political Dialogue*, die am 19. Februar 2016 von den Regionalparlamenten Italiens, dem italienischen Senat und dem Ausschuss der Regionen organisiert wurde. Dies ist Ausdruck für eine im Prinzip begrüßenswerte regionale Dynamik innerhalb der EU, ändert aber nichts an dem Zweifel, den man mit Blick auf den problematischen Begriff der ‚Subsidiarität‘ und vor allem seine politische Wirkungsmächtigkeit im Institutionengefüge der EU hegen kann.

Denn für demokratietheoretische Überlegungen, z.B. wie die Bürger_innennähe innerhalb der EU durch partizipative Formen gestärkt werden könnte – und dies war die zentrale Fragestellung des EFW 2017 - erweist sich der Begriff der ‚Subsidiarität‘ in letzter Konsequenz mithin als unzulänglich, zumal er in keinerlei theoretischem Bezug zum viel wichtigeren Begriff der Souveränität steht, der wiederum der Inbegriff für bürgerliche Teilhabe an einem politischen System ist – und mit dem mithin wirkliche Bürger_innennähe vielleicht besser generiert werden könnte.

VII. Von der EU als hybrider Rechtsgemeinschaft zum europäischen Rechtsraum?

Damit stellt sich die Frage, welcher Begriff als Substitut für den Begriff der ‚Subsidiarität‘ ggf. geeignet sein könnte bzw. wie das Begehren der europäischen Regionen, Teilhabe an der Mitgestaltung der Europapolitik zu haben und dabei ‚bürger_innennah‘ zu sein, mittel- und langfristig anders gestaltet werden könnte. Welcher Paradigmenwechsel könnte dazu führen, dass die Regionen sich als unmittelbare Akteur_innen der Politikgestaltung in Europa verstehen, und zwar so, dass ihre Interessen geachtet werden, sie weitgehend autonom sind und dennoch ein europäischer Rahmen in der Politikgestaltung klar erkennbar wird?

Das Subsidiaritätsprinzip, so ist es auch aus den zahlreichen Reden auf dem EFW 2017 herauszulesen, wird oft als ein Prinzip betrachtet, das die eigene regionale Politikgestaltung von europäischer Politik abschirmen soll.⁶² Damit wird ‚Subsidiarität‘ de facto zu einem defensiven und nicht zu einem offensiven Instrumentarium europäischer Politikgestaltung. Die Frage ist, ob damit das erklärte Ziel, nämlich durch Subsidiarität ‚Bürger_innennähe in Europa herzustellen‘, bestmöglich erreicht werden kann. Mit Blick auf die jüngere Europaforschung könnte man dies indes in Frage stellen.

So kommt der Rechtswissenschaftler und Direktor des Max-Planck Instituts für Europawissenschaft, Armin von Bogdandy, in einer Studie von 2017 zu der Auffassung, dass die ‚technokratische EU-Rechtsgemeinschaft‘ zu einem politisierten europäischen Rechtsraum weiterentwickelt werden müsste.⁶³ In dieser jüngeren rechtswissenschaftlichen Arbeit kommt das Subsidiaritätsprinzip als strukturierendes Element des europäischen Rechtsraums de facto nicht mehr vor, weswegen sich auch hier ein Paradigmenwechsel anzudeuten scheint. Mit dem Begriff des Rechtsraums

⁵⁸ Vgl. Maria Cahill, op. Cit.

⁵⁹ Steven Blockmans, Judith Hovenaars, Adriaan Schout & Jan Marinus Wiersma, From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU, CEPS Essay, 2014

⁶⁰ Maria Cahill, op. cit.

⁶¹ Vgl. Annual Report 2016 on Proportionality and Subsidiarity. European Commission, 2017. In 2016, the Commission received 65 reasoned opinions from national Parliaments on the principle of subsidiarity. This was 713% (sic!) more than the eight reasoned opinions received in 2015.

⁶² Dazu die Rede von mir auf dem EFW 2017, abgedruckt in Europa-Magazin: „Es geht auch um mehr als den vielbemühten Begriff der Subsidiarität, der in europäischen Diskussionen immer so daherkommt, als gälte es, ein kleines Fleckchen Erde vor dem Zugriff der EU zu schützen und abzuschirmen.“

⁶³ Vgl., Armin von Bogdandy, Von der technokratischen Rechtsgemeinschaft zum politisierten Rechtsraum. Probleme und Entwicklungslinien in der

Grundbegrifflichkeit des Europarechts, Max-Planck-Institute for Contemporary Public Law and International Law, MPIL Research Papers Series, No. 2017-12

entwickelt von Bogdandy ein Konzept, durch das die EU-Rechtsgemeinschaft, die derzeit wie ein Schirm über die Territorien der Mitgliedsstaaten aufgespannt ist, buchstäblich vom einem „hybriden europäischen Oben“ auf den regionalen Boden „nach unten“ käme. Das würde nicht nur konkrete Bürger_innennähe bedeuten; die Bürger_innen würden die gleichgestellten Rechtssubjekte der europäischen *polity*, also der Souverän der europäischen Entscheidungen. Über die Aufwertung der Regionen im politischen System der EU durch die sukzessive Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums, der auch *territorial* definiert ist, könnte der europäische Mitwirkungs- und Gestaltungsspielraum der europäischen Regionen mittelfristig durch direkten Zugriff auf die Gesetzgebung und nicht durch Abgrenzung durch Subsidiarität erreicht werden: *„Der Verzicht auf die Rechtsgemeinschaft als Grundbegriff impliziert daher keinen Abgesang auf das Werk der letzten 60 Jahre. Aber es betont, dass es heute um noch mehr geht und man weiter gehen sollte. Rechtsstaatlichkeit als Wert verlangt als verinnerlichte Praxis aller Institutionen im europäischen Rechtsraum. (...) Der Begriff europäischer Rechtsraum vermittelt ein Verständnis der historischen Errungenschaften wie fortdauernden Herausforderungen, mittels eng verbundener Ordnung kooperativ zu konzipieren.“*⁶⁴

Während der Gebrauch des Begriffes Subsidiarität immer insinuiert, dass es einen vor dem Zugriff der EU zu schützenden regionalen Rechtsraum geben müsste, stellt das Papier auf die Summe der mitgliedstaatlichen Territorien ab, für den das organisierende Unionsrecht Gültigkeit haben müsste (Art. 52 EUV, Art. 355 AEUV).⁶⁵ Der europäische Rechtsraum müsse eher in ein Abgrenzungsverhältnis „innen (EU)/ außen (nicht-EU)“ überführt werden, als in eine Abgrenzung „oben (Europa)/ unten“ (Regionen); *„Hinter dieser (Außen-)Grenze liegt ein einziger (Rechts-)Raum.“* (Art. 29 AEUV, Art. XXIV GATT). Diesem gemeinsamen Rechtsraum kann die EU indes strukturell nicht gerecht werden, wenn stets auf das Subsidiaritätsprinzip rekurriert wird. Hingegen gehe es im Zeitalter der Globalisierung *„um die Ausbildung von sektoralen Mehrebenen-Systemen, die an ihrer ‚lokalen‘ Basis in territorialen Einheiten organisiert sind, an ihrer ‚globalen‘ Spitze dagegen funktional.“*⁶⁶ In so einem politischen Aufbau Europas könnten die Regionen zu den eigentlichen konstitutionellen Trägern einer europäischen *polity* werden. Wenn es um die Organisation demokratischer Teilhabe geht, wäre es aus regionaler Sicht naheliegend, den Begriff der Souveränität in den politischen Sprachgebrauch zu bringen, um damit die aktive Teilhabe an europäischen Prozessen zu erhöhen.

Dies legt die Untersuchung von von Bogdandy letztlich nahe – denn ein *territorialer* Ansatz scheint hier insofern gleichwertig mit einem *regionalen* Ansatz, als dass er geltend macht, dass die Bewohner_innen des europäischen Territoriums, das dann in seiner Gänze zu betrachten wäre, als ein einheitlicher Rechtsraum zu betrachten wäre. Das Papier legt dar, dass die EU im Gegensatz dazu in nur hybrider Struktur de facto homogene Rechtsräume für multiple Politikbereiche – aber eben nicht für die europäischen Bürger_innen - geschaffen hat (z.B. Schengen als gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts), oder, weit praktischer, z.B. einen gemeinsamen europäischen Forschungsraum, ein gemeinsames Binnenmarktrecht (mit im Übrigen weitgehenden und tagtäglichen Auswirkungen auf die Unionsbürger), die das Territorium der EU gleichsam überwölben, dass dieser hybriden Struktur der EU als Rechtsgemeinschaft indes kein ‚Raumkonzept‘ zugrunde liegt, das dafür Sorge tragen würde, dass die bürgerlichen Rechte für die Unionsbürger, also der politischen Subjekte der EU, z.B. mit Blick auf Steuern oder soziale Leistungen ebenfalls gleich wären. Der *Raumbegriff* aber sei konstitutionell für Rechtsgleichheit in politischen Gemeinschaften. Der Begriff des ‚Rechtsraumes‘ sei anschlussfähiger als die Rede von Verbund, Netzwerk, Mehrebenensystem, (dem auch der Begriff der Subsidiarität unterzuordnen ist): *„Sich in umschriebenen Räumen zu verorten ist Kernelement politischer Identität.“*⁶⁷

Angesichts dieser Analyse ist die Frage, was die europäischen Regionen mit Blick auf ihre Mitgestaltung in der Europapolitik und vor allem die Realisierung eines bürger_innennahen Europas ggf. zu gewinnen hätten, wenn sie sich auf das Konzept eines ‚einheitlichen europäischen Rechtsraums‘ einlassen würden, freilich zu Lasten ihres Plädoyers für das Subsidiaritätsprinzip?

Von Bogdandy geht es um die Dichte sozialer Interaktionen mit spezifischen Handlungsmöglichkeiten für die europäischen Bürger_innen. Der *„Rechtsraum artikuliert so das Ergebnis eines Prozesses, des Prozesses der Europäisierung des mitgliedstaatlichen Rechts.“*⁶⁸ Wenn aber Bürger_innennähe und politische Identität durch rechtliche Verortung zu erzielen sind, dann könnte die Aufwertung der regionalen Mitwirkung in europapolitischen Entscheidungen durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraumes, der die Bürger_innen direkt betrifft, jener Zugang zur Bürger_innennähe sein, um den die Regionen bemüht sind.

⁶⁴ Vgl. *ibid.*, S. 17 ff.

⁶⁵ *ibid.*, S. 13.

⁶⁶ *ibid.*, S. 17.

⁶⁷ *ibid.*, S. 12.

⁶⁸ S. 15.

VIII. Schlussfolgerungen für den regionalen Europadiskurs

Das EFW ist ein wichtiger Träger für regionale Europadiskurse und bürger_innennahe Kommunikation über Europa. Verstärkt werden dort auch junge Leute eingebunden, was sehr begrüßenswert ist. Zugleich wird die Verwissenschaftlichung des Forums vorangetrieben.

Die wissenschaftliche Analyse des EFW 2017 kommt zu dem Befund, dass sich das europapolitische Engagement der Regionen hingegen einen Paradigmenwechsel in Betracht ziehen sollte, wenn die Regionen ihre Einflussnahme auf den europapolitischen Entscheidungsprozess erhöhen und zugleich Europapolitik vor Ort bürger_innennäher gestalten wollen. Momentan wird stark auf das Subsidiaritätsprinzip rekurriert, wenn es um Bürger_innenbelange in Europa geht.

Der Rückgriff auf das Subsidiaritätsprinzip erscheint indes ungeeignet, um dem Begehren der Bürger_innen nach partizipatorischen Strukturen und demokratischer Teilhabe in Europa ausreichend gerecht zu werden. Die Fokussierung regionaler Politikakteur_innen auf das Subsidiaritätsprinzip erscheint unverhältnismäßig gegenüber dem eigentlichen Bürgeranliegen, nämlich als souveräne Subjekte politischer Strukturen in der europäischen Entscheidungsfindung demokratisch mitzuwirken. Für Bürger_innen wäre dafür ein einheitlicher europäischer Rechtsraum wünschenswert, indem die rechtliche Gleichstellung der Bürger_innen auch im persönlich-normativen Bereich gelänge. Das Subsidiaritätsprinzip hingegen verklausuliert am ehesten das Interesse regionalpolitischer Akteur_innen, den regionalen politischen Raum vor dem rechtlichen Zugriff der EU zu schützen bzw. auszunehmen. Es ist mithin letztlich ein defensives Instrument regionaler Politik, das zudem durch seine inflationäre Aufblähung vor allen in den letzten Jahren eine große bürokratische Blase erzeugt, die wiederum der EU zu Last gelegt wird. Die Forschung ist daher recht einmütig der Auffassung, dass der Begriff der ‚Subsidiarität‘ im europapolitischen Sprachgebrauch missverständlich ist und de facto vielfach politischen Schaden anrichtet.

In der Konsequenz schlägt diese Studie vor, den Begriff der Subsidiarität im Sprachgebrauch regionaler Europapolitik gründlich zu überdenken und stattdessen darauf zu insistieren, dass den Regionen perspektivisch über die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraumes echte politische Teilhabe an europäischen Entscheidungsprozessen gewährt wird. In einem solchen Prozess könnten die Regionen zu den eigentlichen konstitutionellen Träger_innen bzw. Legitimitätsträger_innen europäischer Politik werden. Diese würde sie von einer oft passiven Politikrolle als Empfänger_in von Regionalförderung in eine aktive Rolle der Politikentscheidung setzen, die nicht mehr an ihnen vorbeilaufen würde.

Der von der EU-Kommission eingeleitete Prozess der Deliberation über die Zukunft Europas 2025 auf der Grundlage des Weißbuches der Kommission könnte ein geeigneter Moment sein, sich neu und ernsthaft mit der zukünftigen Rolle der Regionen in Europa auseinanderzusetzen und einen grundlegenden Reformprozess in Gang zu bringen; anstatt durch einen ständigen semantischen Rekurs auf ‚Subsidiarität‘, der normativ und theoretisch nicht unterfüttert ist, de facto zu nicht-eigenständigen Akteur_innen im europäischen Prozess degradiert zu werden und letztlich ohne große eigenen Gestaltungsspielräume von der Strukturfondmittelvergabe abhängig zu sein.

IX. Anlagen:

- i. Programm des EFW 2017
- ii. Quantitative Auswertung der Reden auf dem EFW 2017 mit Blick auf die Begriffe: Subsidiarität, Bürger_innen, Bürger_innennähe & Sicherheit
- iii. Neuere wissenschaftliche Literatur zum Begriff der Subsidiarität
- iv. 22 Jahre EWF: Übersicht Themen & Hauptredner 1995-2017
- v. Göttweiger Erklärung 2017 – zur Zukunft Europas
- vi. Kurzfassung der LR-NÖ der 5 Szenarien zur Zukunft Europas

i. Programm des EFW 2017

Europa-Forum Wachau 2017



Saturday 10 June

10.00 a.m. **Arrival** at the Abbey of Göttweig

10.30 a.m. **PLENARY SESSION**, Altmann Hall

Rt. Rev. Columban Luser

Abbot of Göttweig

Barbara Schwarz

President of the European Forum Wachau, Minister for Education, Social and Family Affairs in the Government of Lower Austria, St. Pölten

Johanna Miki-Leitner

Governor of Lower Austria, St. Pölten

Sebastian Kurz

Federal Minister for Europe, Integration and Foreign Affairs of the Republic of Austria, Vienna

Johannes Hahn

Commissioner for European Neighbourhood Policy & Enlargement Negotiations, Brussels

Pavlo Klimkin

Minister of Foreign Affairs of Ukraine, Kyiv

Karl-Heinz Lambertz

First Vice-President of the Committee of the Regions, Vice-President of the Congress of Local and Regional Authorities, Senator of the German-speaking Community of Belgium, President of the AEBR, Brussels

Beate Merk

State Minister for European Affairs and Regional Relations in the Bavarian State Chancellery, Munich

Ivica Dačić

Acting Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, Belgrade

followed by

Reception given by Federal Minister **Sebastian Kurz**
 Restaurant of the Abbey, Terrace

2.00-4.30 p.m. **WORKING GROUPS**

1. The EU Global Strategy: how can it help the EU ensuring its security?
2. Europe of Diversity and Subsidiarity: efficient, people-oriented Decision making
3. Between Asia and US: how can Europe remain competitive?
4. All culture? Tensions between Migration, Democracy and rule of law

Sunday 11 June

09.00 a.m. **Holy Mass** in honour of Alois Mock, former Vice-Chancellor and Minister of Foreign Affairs of the Republic of Austria at the Abbey of Göttweig

10.30 a.m. **PLENARY SESSION**, Altmann Hall

Presentation of the Reports of the Working Groups with contribution of the students of the high school of Klosterneuburg

Johanna Miki-Leitner

Governor of Lower Austria, St. Pölten

Ulrike Guérot

Head of the Department for European Policy and the Study of Democracy, Danube University Krems, Krems

Fiona Hyslop

Cabinet Secretary for Culture, Tourism and External Affairs, Scottish Government, Edinburgh

Ekaterina Zaharieva

Deputy Prime Minister for Judicial Reform and Foreign Minister of the Republic of Bulgaria, Sofia

Wolfgang Brandstetter

Vice-Chancellor and Federal Minister of Justice of the Republic of Austria, Vienna

followed by

Reception given by Governor **Johanna Miki-Leitner**
 Restaurant of the Abbey, Terrace

ii. Quantitative Auswertung der Reden auf dem EFW 2017 mit Blick auf die Begriffe: Subsidiarität, Bürger, Bürger_innennähe & Sicherheit

	Subsidiarität	Bürger_in	Bürger_innennähe	Sicherheit
Redner_in 1	0	5	0	0
Redner_in 2	0	7	8	9
Redner_in 3	2	0	1	3
Redner_in 4	2	8	4	2
Redner_in 5	0	0	0	3
Redner_in 6	0	0	1	1
Redner_in 7	2	9	1	3
Redner_in 8t	0	1	0	3
Redner_in 9	2	6	2	1
Redner_in 10	0	11	2	0
Redner_in 11	1	16	5	4
Redner_in 12	0	16	2	4
Redner_in 13	1	14	1	0
Gesamt	10	93	27	33
Arbeitskreise	15	3	6	1
Gesamt + Arbeitskreise	25	96	33	34

iii. Neue wissenschaftliche Literatur zum Thema Subsidiarität

BARTON 2014

An Analysis of the Principle of Subsidiarity in European Union Law
 Olivia Barton, North East Law Review, 2014.

BLOCKMANS, HOEVENAARS, SCHOUT & WIERSMA 2014

From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU
 Steven Blockmans, Judith Hoevenaars, Adriaan Schout & Jan Marinus Wiersma, CEPS Essay, 2014.

BÖTTCHER & KRAWCZYNSKI 2002

Subsidiarität für Europa
 Winfried Böttcher & Johanna Krawczynski, LIT Verlag Münster, 2002.

CAHILL 2017

Theorizing subsidiarity: Towards an ontology-sensitive approach
 Maria Cahill, International Journal of Constitutional Law 15(1), 2017.

CRAIG & DE BURCA 2008

EU Law: Text, Cases and Materials
 Paul Craig & Grainne de Burca, Oxford Press, 2008.

EUROPEAN PARLIAMENT 2017
Annual Report 2016 on Proportionality and Subsidiarity
 European Commission, 2017.

FABBRINI 2016
The Principle of Subsidiarity
 Federico Fabbrini, iCourts Working Paper Series 66 (forthcoming in Oxford Principles of EU Law), 2016.

FINCK 2015
Challenging the Subnational Dimension of Subsidiarity in EU Law
 Michele Finck, European Journal of Legal Studies 8(5), 2015.

PORTUESE 2011
The Principle of Subsidiarity as a Principle of Economic Efficiency
 Aurelian Portuese, Columbia Journal of European Law 17, 2011.

iv. 22 Jahre EFW: Überblick Themen & Hauptredner 1995-2017

	Motto	Prominente Redner
1995	The European Vision and Reality	- Alois Mock - Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll
1996	The Ensemble and its parts	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Jean Luc Dehaene
1997	The Enlargement of the Union – Fundamental Question for Europe	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Karl Lamers
1998	Challenges for the Austrian Presidency	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll
1999	Europe 2000: a Union for the Citizens; a Union of Global Responsibilities	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Victor Orbán
2000	A Europe of Peace and Security	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Václav Klaus
2001	Mobility and Stability in a Uniting Europe	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Guy Verhofstadt
2002	Regional Co-operation: Building Block of a United Europe	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Paavo Lipponen
2003	The future of the European Union: New chances through internal reform and enlargement	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Vladimír Špidla - Dimitrij Rupel
2004	Europe of the 25 – New Perspectives of Regional Partnerships	- Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Konstantinos Karamanlis - Dimitrij Rupel

2005	Perspectives for the future – Europe one year after Enlargement	<ul style="list-style-type: none"> - Wolfgang Schüssel - Erwin Pröll - Abdulla Gül - Janez Janša
2006	NO FORUM IN 2006	
2007	Citizen Oriented Europe by people for people	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - José Sócrates
2008	New Impetus for Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - Luc van den Brande - Ivo Sanader
2009	Building Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - Luc van den Brande - Karel Schwarzenberg
2010	The Danube Region within a new Europe – Opportunities and Challenges	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - Johannes Hahn
2011	Regional Politics – World Politics: Competitive Regions in a Globalized World	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - Johannes Hahn - Robert Menasse - Mercedes Bresso
2012	Regional Politics – World Politics	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johanna Mikl-Leitner - Johannes Hahn - Keith Whitmore - Miroslav Lajčák
2013	Beyond the Crisis – Outlines of a new Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johannes Hahn - Ivica Dačić
2014	Democracy in Europe – the choice is ours	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johannes Hahn - Sebastian Kurz - Barbara Schwarz - Frans Timmermans
2015	Has Europe reached its limits? Reflections on Europe’s future role on the global stage	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Johannes Hahn - Sebastian Kurz - Barbara Schwarz

2016	Europe, united in sunny times, divided in times of crisis?	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Pröll - Sebastian Kurz - Václav Klaus
2017	A Europe closer to its Citizens	<ul style="list-style-type: none"> - Johanna Mikl- Leitner - Johannes Hahn - Sebastian Kurz - Barbara Schwarz - Karl-Heinz Lambertz

v. Göttweiger Erklärung 2017 – zur Zukunft Europas

Göttweiger Erklärung 2017

Mit den Römischen Verträgen wurde 1957 der Grundstein des europäischen Integrationsprozesses gelegt. Ziel war es, weitere Kriege auf dem europäischen Kontinent zu verhindern und dauerhaften Frieden zu schaffen. Zwölf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte sich die politische Lage bereits geändert. Der Kalte Krieg war zwar nicht gerade plötzlich ausgebrochen, aber doch Realität. Die Einheit Europas entwickelte sich daher nicht zuletzt auch aus Sorge um die Zukunft.

Auch heute, 60 Jahre später, stellt sich wiederum die Frage nach der Zukunft Europas. Terror, kriegerische Auseinandersetzungen auf europäischem Boden, unkontrollierte Migrationsbewegungen, neues Blockdenken, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, gepaart mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU und zunehmendem Nationalismus, haben gefestigt geglaubte Errungenschaften und Paradigmen der Union in Frage gestellt.

Das Europa-Forum Wachau beschäftigt sich seit mehr als zwei Jahrzehnten mit den Herausforderungen, mit denen der europäische Integrationsprozess konfrontiert ist und analysiert in einem (mittel-)europäischen Kontext unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger Europas, wie diesen Herausforderungen auf europäischer Ebene zu begegnen ist.

Folgende Lösungsansätze können identifiziert werden:

1. Die Sicherheit Europas ist durch eine Vielzahl an Bedrohungen, von Terrorismus, hybrider Kriegsführung und Migration bis hin zum Konflikt an der östlichen Peripherie gefährdet. Neben diesen externen Herausforderungen ist die Union mit internen Problemen, wie dem Brexit und der zunehmenden Europaskepsis und einem steigenden Nationalismus konfrontiert. Die neue EU-Globalstrategie trägt dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung und unterstreicht die Notwendigkeit, die komplexen Probleme gemeinsam zu lösen. Es gilt nun aber, die in der EU-Globalstrategie und den Folgedokumenten festgelegten Weiterentwicklungsmaßnahmen entsprechend umzusetzen. Hier sind der Wille und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten entscheidend, ob die EU den Ambitionen der neuen Globalstrategie gerecht wird und letztendlich als Sicherheits- und auch als Verteidigungsgemeinschaft im Interesse Europas für das Wohlergehen ihrer Bürger sorgen kann.

2. „In Vielfalt geeint“ lautet seit dem Jahr 2000 das Motto der Europäischen Union. Neben der Bewahrung der Vielfalt, ist auch die Berücksichtigung und Einhaltung des in den EU-Verträgen verankerten Subsidiaritätsprinzips für die Mitgliedsstaaten und deren Regionen von immenser Bedeutung. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten sich zu Recht Lösungen von der EU in großen Fragen, wie beispielsweise in der Finanz- und Wirtschaftspolitik, der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der Migrationsproblematik. In kleinen Fragen, in denen die Entscheidungen besser vor Ort auf nationaler oder regionaler Ebene getroffen werden können, sollte sich die EU hingegen zurücknehmen. Es ist daher zu überprüfen, wie das Subsidiaritätsprinzip am besten ausgestaltet werden sollte, um eine wirksame Kontrolle und Einhaltung des Prinzips zu gewährleisten und es den handelnden Akteuren zu ermöglichen, effiziente und möglichst bürgernahe Entscheidungen zu treffen.

3. Die Europäische Union ist die führende Wirtschaftsmacht in der Welt. Die Errungenschaften aus 60 Jahren europäischer Integration und des Binnenmarkts haben für die Mitgliedstaaten der EU, für ihre Bürgerinnen und Bürger sowie für ihre Unternehmer erhebliche Vorteile gebracht. Gerade in einer globalisierten Welt bedarf es aber gemeinsamer Anstrengungen, um auch die europäischen Interessen in den Beziehungen zu anderen Ländern und

Regionen zu definieren. Darüber hinaus sind auch die Schattenseiten der Globalisierung nur gemeinsam im europäischen Verbund zu lösen. Für die EU ist es daher essentiell, geeint auf internationaler Ebene dafür zu sorgen, dass europäische Werte, Normen, Standards und Regelwerke zu international gültigen werden. Um internationale wirtschaftliche Chancen zu nutzen, muss die EU paktfähige Handelsverträge abschließen, und dies noch bevor dies andere Akteure ohne Europa tun.

4. Viele Menschen, die nach Europa kommen, haben bisher in ganz anderen Gesellschaften gelebt und bringen eine sehr unterschiedliche kulturelle und religiöse Prägung mit. Dies führt nicht selten zu gesellschaftlichen Konflikten. Kulturelle Vielfalt steht oft in einem Spannungsverhältnis zu rechtsstaatlichen Notwendigkeiten. Es gilt zu analysieren, wie kulturelle Vielfalt mit normativer Einheit in Einklang gebracht werden kann. Daraus könnte sich eine europäische „Kultur der Migration und des Zusammenlebens“ entwickeln, in der kulturelle Unterschiede nicht als Bedrohung, sondern als Bereicherung erfahren werden. Somit würde der Kultur eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Werten und einer besseren Integration zukommen.

vi. Kurzfassung der LR-NÖ der 5 Szenarien zur Zukunft Europas

Fünf Szenarien für Europa im Jahr 2025

Ausgangspunkt für jedes Szenario ist, dass die 27 Mitgliedstaaten gemeinsam als Union voranschreiten.

Szenario 1: Weiter wie bisher

Die EU hält an ihrem bisherigen Kurs fest und konzentriert sich auf die Umsetzung und Aktualisierung ihrer derzeitigen Reformagenda. Die Schwerpunkte werden auf Beschäftigung, Wachstum und Investitionen gelegt. Der Binnenmarkt soll weiterhin gestärkt werden, es soll mehr in die digitale Infrastruktur sowie die Verkehrs- und die Energieinfrastruktur investiert werden.

Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt

Die EU richtet ihr Augenmerk zunehmend auf die Vertiefung bestimmter zentraler Aspekte des Binnenmarkts. In Bereichen wie Migration, Sicherheit oder Verteidigung gibt es keinen gemeinsamen Willen, stärker zusammenzuarbeiten. Der Schwerpunkt liegt in hohem Maße auf dem Abbau von EU-Regulierung, in Bereichen wie Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie Steuern und Verwendung öffentlicher Subventionen bleiben Differenzen bestehen.

Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr

Die EU macht grundsätzlich weiter wie bisher, es formieren sich aber in bestimmten Bereichen Koalitionen von Mitgliedstaaten, welche mehr erreichen wollen. Dies kann Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales betreffen. Aufbauend auf dem bestehenden Rechtsrahmen setzt dies eine Präzisierung der Rechte und Pflichten voraus. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt.

Szenario 4: Weniger, aber effizienter

Die Aufmerksamkeit und die begrenzten Ressourcen werden auf eine reduzierte Zahl von Bereichen konzentriert. Für diese Bereiche werden wirksamere Instrumente generiert, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen. Die EU intensiviert ihre Tätigkeit auf Gebieten wie Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung. Bereiche wie die Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind, könnten wegfallen.

Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln

Die Mitgliedstaaten beschließen, in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen. Innerhalb der EU wird stark und ehrgeizig darauf hingearbeitet, den Binnenmarkt in den Bereichen Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen zu vollenden. Vollständig integrierte Kapitalmärkte tragen zur Mobilisierung von Finanzierungsquellen für KMU und wichtige Infrastrukturprojekte in der gesamten EU bei. Auf der internationalen Ebene spricht Europa in Handelsfragen mit einer Stimme und ist in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten.

Die Autorin

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr. Ulrike Guérot
ulrike.guerot@donau-uni.ac.at

Editoriale Assistenz und Produktion

Alexander Stäudelmayr / Fabian Elbaky / Gloria Bozyigit

Discussion Paper Series

Die Discussion Paper Series des Departments für Europapolitik und Demokratieforschung (DED) versucht aktuelle Forschungsergebnisse für eine breitere Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die darin enthaltenen Ergebnisse liefern somit einen Überblick der Forschungstätigkeit.

Zitationsvorschlag

Guérot, Ulrike (2018): „Subsidiarität“. Die Begriffe der Bürger_innennähe und der Subsidiarität im öffentlichen europapolitischen Diskurs. Bedeutung für die Zukunft Europas, DED Discussion Paper Series, Nr. 3, November 2018, Krems: Donau-Universität Krems.

„Mission Statement“

Das Department für Europapolitik und Demokratieforschung (DED) arbeitet zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragestellungen im Bereich Europa und Demokratie.

Im Fokus unserer Forschung liegt die Auseinandersetzung mit Begriffen, Prozessen und Theorien um aktuelle Phänomene und Entwicklungen in Europa zu analysieren und zu erklären. Dabei erarbeiten wir neue Perspektiven und denken über Utopien nach.

Neben dem akademischen Austausch sehen wir den Dialog mit der Öffentlichkeit als eine wichtige Aufgabe des Departments. Unsere Forschungsergebnisse werden daher durch mediale Arbeit und künstlerische Interventionen begleitet.

Weitere Informationen unter:

<https://www.donau-uni.ac.at/ded>

Impressum

Department für Europapolitik und Demokratieforschung
<https://www.donau-uni.ac.at/ded>

Donau-Universität Krems
Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30
3500 Krems