

Starbatty, Joachim

Working Paper

## Was und wie bestimmt "Brüssel" tatsächlich? Wege gegen bürokratische Ausuferung

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 27

**Provided in Cooperation with:**

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

*Suggested Citation:* Starbatty, Joachim (1993) : Was und wie bestimmt "Brüssel" tatsächlich? Wege gegen bürokratische Ausuferung, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 27, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/104959>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Was und wie bestimmt "Brüssel" tatsächlich?  
Wege gegen bürokratische Ausuferung**

Joachim Starbatty



**Tübinger Diskussionsbeiträge**

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Was und wie bestimmt "Brüssel" tatsächlich?  
Wege gegen bürokratische Ausuferung**

**Joachim Starbatty**

**Diskussionsbeitrag Nr. 27  
Juni 1993**

**Wirtschaftswissenschaftliches Seminar  
Mohlstraße 36, D-7400 Tübingen**

**Was und wie bestimmt "Brüssel" tatsächlich? Wege gegen bürokratische Ausuferung\***

Joachim Starbatty, Tübingen

Die Themenstellung fordert zweierlei: Darstellung des Sachverhalts und Diskussion der Abhilfe. Der Schwerpunkt wird auf der Diskussion der Abhilfe liegen. Entsprechend ist der Vortrag in fünf Thesen gegliedert:

1. Der Sachverhalt der vermuteten bürokratischen Ausuferung,
2. Erklärung für diesen Sachverhalt, also Diagnose,
3. Diskussion des Kriteriums Subsidiarität als Sperrriegel gegen Zentralisierung, Überregulierung und bürokratische Ausuferung, also Abklärung einer möglichen Therapie,
4. Diskussion einiger typischer Fälle, die die Wirksamkeit der Therapie beleuchten,
5. ein Resümee, gleichzeitig so etwas wie eine Prognose zukünftiger Entwicklung.

---

\*Schriftliche und mit Anmerkungen versehene Fassung eines auf dem IV. Kongreß "Junge Juristen und Wirtschaft" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung am 3.6.1993 in Essen gehaltenen Vortrags.

## ERSTE THESE: ZENTRALISIERUNG, HARMONISIERUNG UND BÜROKRATISCHE AUSUFERUNG GEHÖREN ZUSAMMEN

Ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments bemerkte während einer Podiumsdiskussion, die Feststellung des Kommissionspräsidenten, Jacques Delors, auf einem britischen Gewerkschaftskongreß, mittlerweile würden 70% der Entscheidungen in Brüssel getroffen, sei zwar an einem falschen Ort gefallen, gleichwohl aber richtig. Daraufhin flüsterte mir ein Büchsenspanner aus der Kommission zu: "Falsch, es sind 75%".

Wie auch immer, die Bürger haben das Gefühl, die Kommission ziehe immer mehr Kompetenzen an sich und nutze diese im Sinne der "Harmonisierung" oder "Gleichmacherei". Die Bundesregierung hat in einer Aufklärungsbroschüre "Europa 2000" der Kommission den Übereifer, alles zu 'harmonisieren' und gleichzumachen, vorgeworfen. Seit der Rat sich nach dem Cassis-de-Dijon-Urteil dazu durchringen konnte, jeder EG-Staat erkenne die Vorschriften der anderen EG-Staaten einfach an, sei auch die "Harmonisierungswut" der Kommission merklich geschwunden.<sup>1)</sup> Ob man das als mehr oder weniger merklich empfindet, ist eine Frage der Wertung; Tatsache ist, daß die Politik der Harmonisierung nach wie vor vorherrschend ist und daß sie von den Bürgern als ärgerlich und manchmal als lächerlich empfunden wird.

Jürgen Rüttgers, CDU-Bundestagsabgeordneter, hat eine Harmonisierungsblüte aufgespießt: Im Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie des Rates "Zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen auf Rädern" - insgesamt 461 Seiten - fand er folgende Definition für "Sitzfläche": "Sitzfläche ist die nahezu horizontale Fläche des Sitzes, die die sitzende Haltung des Führers ermöglicht". Dies ließ ihn ausrufen: "Wir wollen ein Europa der Bürger und nicht der DIN-Normen".<sup>2)</sup>

- 
- 1) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Europa 2000. Schritte zur Europäischen Union, Bonn 1993, S.92.
  - 2) Fundstelle: FAZ-Magazin, Rubrik "Über Leute", 20. September 1992, S.6.

Weniger spaßig sind oft die Konsequenzen bürokratischer Regelungsmanie. Die 21 Kühe eines mittelfränkischen Bauern dürfen gemäß EG-Verordnung pro Jahr 105.000 Liter Milch geben. Da die Kühe durch Übererfüllung gegen diese EG-Norm regelmäßig verstoßen, verschenkte der Bauer die Überschußmenge. Diese Großzügigkeit muß er EG-gemäß mit DM 1.622,34 Strafgebühr büßen.<sup>3)</sup> Die EG zwingt den Bauern stattdessen, die Milch wegzuschütten. Dies können wir mit unseren angeborenen Instinkten nur schlecht vereinbaren, es liegt aber in der Logik der Europäischen Agrarmarktordnung: Verschenkte Milch bedeutet Nachfrageausfall und läßt den Pegel der Milchseen ansteigen; daher ist Wegschütten der Milch EG-konform, nicht aber Verschenken.

Hinzu kommt, daß der Willensbildungsprozeß bei einzelnen Tätigkeitsfeldern undurchsichtig geworden ist, teils weil die Mitzeichnung einer Fülle von Entscheidungsträgern den Entscheidungsprozeß zwangsläufig komplexer werden läßt, teils weil einzelne Träger diesen Prozeß bewußt "einnebeln", um Kontrollmöglichkeiten auszuschalten. Es ist daher nicht übertrieben, von einer "Balkanisierung" des Entscheidungsprozesses zu sprechen.<sup>4)</sup> Erwin Wickert - als früherer Botschafter u.a. in der Volksrepublik China mit bürokratischen Apparaten vertraut - schreibt: "Die Kommission wurde jedoch, auch als der europäische Gedanke längst populär geworden war, immer weiter zu einer gigantischen Bürokratie ausgebaut. Vollendet haben sie Delors und Parkinson, bekannt durch das Parkinsonsche Gesetz: eine Riesenkonstruktion, wie eine Maschine von Jean Tinguely. Sie soll die Mitgliedstaaten zusammenführen, koordinieren und notfalls zusammenzwingen."<sup>5)</sup>

- 
- 3) Fundstelle: FAZ-Magazin, Rubrik "Über Leute", 23. Dezember 1992, S.6.
- 4) Vgl. hierzu: J. Starbatty und U. Vetterlein, Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B10-11/92, 28. Februar 1992, S.18-20.
- 5) E. Wickert, Was wird aus Europa? Bis die Maschine im Luftreich der Bürokraten leerläuft, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Oktober 1992, S.36.

ZWEITE THESE: DIE BÜROKRATISCHE AUSUFERUNG IST DIE KONSEQUENZ DER VORHERRSCHENDEN GEMEINSCHAFTSPHILOSOPHIE - INTEGRATION NICHT ÜBER DEN WETTBEWERB, SONDERN ÜBER POLITIK

Die Europäischen Agrarmarktordnungen sind das klassische Beispiel. Dieser Ansatz kostet inzwischen so viel, daß er unbezahlbar geworden ist. Dabei kommt immer weniger bei den eigentlich Begünstigten, den Landwirten, an; das meiste verschlingen die bürokratischen Apparaturen; die Europäische Gemeinschaft wird gezwungen, die Bürokratie auszudehnen, um den Überschuß zu verwalten. Sodann zwingt sie ihrerseits die Bauern zu Produktionskürzungen - ganz wie aus der Kartellpraxis geläufig. Dabei macht sie sich zusehends bei ihrer eigenen Klientel unbeliebt. Motto: "Ist es auch Tollheit, so hat es doch Methode."

Der nächste große Ausgabenblock sind die Maßnahmen zur Schaffung von Kohäsion. Die Gemeinschaft ist der Auffassung, daß die Integration über den Wettbewerb die sogenannten Peripheriestaaten benachteilige und daß diese daraus ein Recht auf Ausgleichszahlungen begründen könnten, die von der Gemeinschaft insgesamt aufzubringen seien. Die Konsequenz davon ist nicht so sehr, daß sich einige Nettozahler dagegen wehren, sondern daß sie nach Möglichkeiten trachten, ebenfalls EG-Finanzquellen anzapfen zu können. Für diese Haltung gibt es inzwischen ein geflügeltes Wort: "I want my money back."

So werden diese Quellen von den einzelnen begünstigten Regierungen und auch Unternehmen geradezu schamlos in Anspruch genommen. Dabei ist offensichtlich, daß nicht die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft solche Zahlungen begründen kann. Die postkommunistischen Reformstaaten erwarten vor allem vom freien Warenaustausch mit der EG die entscheidenden Wohlfahrtsgewinne. Niemand in diesen Ländern und auch in der Kommission käme auf die absurde Idee, daß aus der Schaffung des Freiverkehrs bei Waren und Dienstleistungen für die postkommunistischen "Peripheriestaaten" Integrationskosten erwachsen, die finanziell kompensiert werden müßten. Womöglich sind die Gründe für solche Ausgleichszahlungen innerhalb der Gemeinschaft ir-

gendwo anders zu suchen; Tatsache bleibt aber, daß neue finanzwirksame Regelungstatbestände geschaffen werden, die von zusätzlichen Bürokratien zu bearbeiten sind. Dieser Sachverhalt wird nicht bestritten - auch der der Verschwendung, mangelnder Kontrollen und lohnender Betrugsmöglichkeiten nicht.<sup>6)</sup>

Als Erklärung wird oft angeführt, daß "Brüssel" sich nach diesen Regelungsmöglichkeiten nicht gedrängt habe; vielmehr zwingt der Ministerrat die Kommission oft dazu, wie etwa in der Agrarpolitik; oft ließen einzelne Mitgliederregierungen von der Kommission auch erledigen, wozu sie sich selbst nicht trauten; auch würden Verbände bei der Kommission vorstellig. Hinterher würden sie dann alle über die Kommission herfallen.

Entscheidend ist aber nicht die moralische Schuldfrage, sondern der Tatbestand, daß die Integrationsphilosophie es überhaupt zuläßt, lästige Aufgaben nach Brüssel zu verlagern und dort dann zu übernehmen. Wenn so etwas möglich ist, dann sind nicht die Politiker daran schuld, die aus eigenem Überlebensinteresse gewöhnt sind, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, sondern das institutionelle Arrangement, das einen solchen Handel zuläßt. Interessant ist, daß der "Spiegel" die bürokratische Aufblähung, den administrativen Leerlauf, die Vergeudung und die Betrugsmöglichkeit penibel dokumentiert, die Ursachen hierfür aber nicht in der Integrationsphilosophie, sondern in einem gefährlichen Machtvakuum sieht.<sup>7)</sup> Daher wird vorgeschlagen, jeden Kommissar durch einen abwählbaren Politiker zu ersetzen.

Nun - wer sich mit der durch periodische Wahltermine ausgelösten Ausgabendynamik auskennt, würde bei einer ähnlichen Diagnose wie der hier vorgetragenen den Grund dafür im Wahlmechanismus sehen, der die Politiker zwingt - wegen der Faszination des Unmittelbaren - Erfolge, sprich ausgabenwirksame Programme

---

6) Vgl. zu Problematik, Ablauf und Leerlauf der Europäischen Kohäsionspolitik M. Schäfers, Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Integrationspolitische Einordnung, Darstellung und Erfolgskontrolle, Baden-Baden 1988.

7) Chaos im Schattenreich, "Der Spiegel", Nr. 42 vom 12. Oktober 1992 (46. Jg.).



für die eigene Klientel, vorzuweisen. Hier würde man wohl, wenn man diesem Vorschlag folgte, den Bock zum Gärtner machen.

Könnte man nicht dem Europäischen Parlament das ausdrückliche Budgetbewilligungsrecht einräumen und jeden einzelnen Etatposten vorbereiten und entscheiden lassen? Aus dem Selbstverständnis der Europaparlamentarier heraus würde dadurch die Zentralisierung von Kompetenzen in Brüssel eher noch begünstigt, da so auch der Einfluß des Europaparlaments wachsen würde. Man kann für die Stärkung des Budgetrechts plädieren, weil die Ausgabengebarung der Gemeinschaft der parlamentarischen Legitimation bedürfe, nicht aber, weil man eine Beschneidung bürokratischer Wucherung wünscht; denn - so der Kommissar Peter Schmidhuber - "die Bürokraten können nicht durch 'Laienspieler', wenn Sie die Politiker als solche bezeichnen wollen - da ich selber lange Zeit Abgeordneter war, kann ich es mir leisten, so etwas zu sagen -, kontrolliert werden".<sup>8)</sup>

Freilich die von Schmidhuber selbst angeführten Kontrollen<sup>9)</sup> gegen bürokratische Wucherung sind noch nicht einmal ein Palliativmittel. Die derzeit wirksamste Kontrollinstanz ist in meinen Augen der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften. Die Lektüre seiner Berichte und Sonderberichte ist geradezu spannend.<sup>10)</sup>

Meine Diagnose lautet: Solange die derzeitig vorherrschende Integrationsphilosophie dominiert, wird die Zentralisierungstendenz anhalten und damit auch die bürokratische Ausuferung.

---

8) P. Schmidhuber, Diskussionsbeitrag, in: Dynamik des Weltmarktes - Schlankeitskurs für den Staat? Hrsg. von G. Prosi und Ch. Watrin, VI. Internationaler Kongreß: Junge Wissenschaft und Wirtschaft, 10.-12. Juni 1992 in Innsbruck (Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 37), Köln 1993, S. 67.

9) P. Schmidhuber, Wieviel Administration braucht Europa? in: Dynamik des Weltmarktes, a.a.O., S. 39-42.

10) Vgl. beispielsweise zur Kontrolle Brüsseler Finanzströme in der Kohäsionspolitik die Auswertung der Gutachten des Europäischen Rechnungshofes bei M. Schäfers, a.a.O. S. 128-143.

**DRITTE THESE: SUBSIDIARITÄT - NOCH NICHT EINMAL EIN SCHWACHER SPERRIEGEL GEGEN ZENTRALISIERUNG UND BÜROKRATISCHE AUSUFERUNG!**

Daß auch einzelne nationale Regierungen ebenfalls die Diagnose der Zentralisierung - vielleicht nicht in dieser Schärfe - stellen würden, kann man daraus erkennen, daß sie in die Präambel des Maastricht-Vertrags den Passus - die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah zu treffen - aufgenommen und hierauf besonderes Gewicht gelegt haben, offensichtlich besonders die deutsche Bundesregierung.

In einer Anzeigenserie, in der die Bundesregierung die Öffentlichkeit über den Maastricht-Vertrag aufklären wollte, heißt es unter der Überschrift "Jeder nach seiner Fassung": "Die Gemeinschaft ist nur dann zuständig, wenn die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend - so der Vertragstext von Maastricht - erreicht werden können."<sup>11)</sup> In der bereits erwähnten Broschüre des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung heißt es dagegen (S. 27): "Die Europäische Union (muß) das 'Subsidiaritätsprinzip' strikt beachten ... Die künftige Verfassung kann also einem allzu großen Machtzuwachs des 'Zentralen Europa' einen wirksamen Riegel vorschieben". Hier ist die Bundesregierung bereits vorsichtiger geworden. Sie konzidiert, daß dem "Zentralen Europa", also "Brüssel", weitere Macht wächst, doch glaubt sie, daß dieser Machtzuwachs nicht allzu groß sei. Auf jeden Fall hält sie das Subsidiaritätsprinzip für einen wirksamen Sperrriegel.

Genau das hat Rupert Scholz in seinem Eingangsstatement für den Kongreß "Junge Juristen und Wirtschaft" problematisiert; er hat die zentrale Frage gestellt: Wer entscheidet darüber, ob die jeweils kleinere Einheit selbst zur Regelung fähig und willens ist? Also die Frage nach der Kompetenz-Kompetenz.<sup>12)</sup>

---

11) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Tatsachen über Europa (20), abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 294 vom 18. Dezember 1992.

12) Einführungsrede IV. Kongreß "Junge Juristen und Wirtschaft" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung am 3. Juni 1993 in Essen, Manuskript, S. 8.

Halten wir zunächst einmal die Fakten fest. Der Maastricht-Vertrag verschafft der Brüsseler Zentrale zusätzliche und ganz entscheidende Kompetenzen. Oft wird behauptet, der Maastricht-Vertrag führe nur fort, was im EWG-Vertrag bereits angelegt sei. Mit Scholz ist dagegen festzuhalten, daß wir es mit einem grundlegenden Qualitätssprung in der Europäischen Integrationsentwicklung zu tun haben.<sup>13)</sup> Das aber heißt: Die Gemeinschaftsphilosophie - Integration über Politik - bekommt eine zusätzliche Dynamik; die Tendenz zur Zentralisierung wird verstärkt und damit auch die bürokratische Ausuferung - unsere erste These. Der Machtzuwachs der Zentrale wird im Artikel 3 des Maastricht-Vertrags dokumentiert, der in wenigen Worten die Kompetenz der Gemeinschaft in zentralen Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik festschreibt.

Das Subsidiaritätsprinzip gilt also nicht mehr generell, sondern nur noch dort, wo die Gemeinschaft keine Kompetenzen hat. Im Artikel 3b heißt es: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." Weiter ist die im Vertrag gewählte Formulierung "weich", da sie für politisches Ermessen offen ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist von meinen juristischen Kollegen überwiegend - soweit ich das übersehe - für "juristisch wertlos" oder bloß für ein Wort gehalten worden, das alles und nichts besage und in den Händen der europäischen Richter nach aller Erfahrung eurozentrisch ausgelegt werde.<sup>14)</sup>

---

13) Scholz, a.a.O., S.1: "Wir alle wissen, daß mit dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union ... ein ziemlich grundlegender Qualitätssprung in der europäischen Integrationsentwicklung gemacht worden ist". - G. Vollmer diagnostiziert in seiner Analyse der Abschnitte des Maastricht-Vertrages zur Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik einen "ordnungspolitischen Systemwechsel" (Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", in: DER BETRIEB, Wochenschrift für Betriebswirtschaft, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, H. 1, 1993 vom 8. Januar 1993, S. 28ff.).

14) Es seien lediglich die Fundstellen angegeben: D. Grimm, Subsidiarität ist nur ein Wort, in: Frankfurter Allgemeine

Aus ökonomischer Sicht lautet das Urteil für die Praxis der Europäischen Gemeinschaft nicht viel anders. Wenn man das Kriterium "Subsidiarität" streng definiert - die jeweils nächsthöhere Instanz wird mit der Regelung eines Sachverhalts erst dann betraut, wenn die kleinere Ebene nachweislich überfordert ist - und in einem relativ homogenen Umfeld anwendet, dann kann man zu klaren Urteilen über Arbeitsteilung und Kompetenzzuweisung kommen. Dies gilt aber nicht für die Europäische Gemeinschaft. In aller Kürze:

- Zur Regelungskapazität ökonomisch oder politisch handelnder Einheiten - was kann der Markt, was kann der Staat - gibt es in Europa unterschiedliche Denkschulen;
- die politische Problemlösungsfähigkeit - z.B. in der Technologiepolitik - ist national höchst unterschiedlich;
- die kleineren Länder favorisieren die Zentralisierung, weil sie so hoffen, die Entwicklung der Gemeinschaft politisch über supranationale Gremien eher in ihrem Sinne steuern zu können;
- die nationalen Finanzminister verweisen auf Brüssel, wenn dort etwas zu holen ist, und streichen die eigenen Budgetansätze zusammen.<sup>15)</sup>

---

Zeitung, Nr. 217 vom 17. September 1992, S. 38. - W. Möschel, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: Juristen-Zeitung (JZ), 47. Jg., H. 18 vom 18. September 1992, S. 882. - E.J. Mestmäcker, "Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich". Wettbewerbsregeln oder Industriepolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 236 vom 10. Oktober 1992, S. 15. - H. H. Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Nr. 1 vom 6. Januar 1993 (46.Jg.), S. 40. - Nach Rupp ist gemäß der Formulierung des Art. 3b des Maastricht-Vertrages sogar zu erwarten, daß das Subsidiaritätsprinzip einen ganz anderen, nämlich zusätzliche Euro-Kompetenzen auf Kosten der Mitgliedstaaten begründenden Sinn besitzt (Maastricht - eine neue Verfassung? in: Zeitschrift für Rechtspolitik, H. 6, 26. Jg. (1993), S. 212). - Zu einer umfassenden Würdigung des Subsidiaritätsprinzips im Maastricht-Vertrag vgl. L. Müller, Subsidiarität und Föderalismus: Gedanken zum verfassungsrechtlichen Weg Europas, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 31 vom 28. April 1993, S. 3-6.

- 15) Vgl. zur Subsidiarität in wirtschafts- und staatsordnendem Sinne: J. Starbatty, M. Schäfers und U. Vetterlein, Europäische Technologiepolitik: Entwicklungslinien und Einwirkungsmöglichkeiten aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirt-

Mein Fazit: Das Subsidiaritätsprinzip ist kein wirksamer Sperriegel gegen Zentralisierung als Ursache für weitere bürokratische Ausuferung.

#### VIERTE THESE: DIE ZENTRALISIERUNG WIRD ANHALTEN

Ich erwähne drei Politikfelder und zwei Fälle: In der Währungspolitik wird der Wettbewerb um die Ankerposition im Europäischen Währungssystem durch eine politische Kartelllösung ersetzt, also wieder: Integration durch Politik und nicht durch Wettbewerb.

Für Industriepolitik gilt: Die Denkschule, politische Verantwortung für Innovation, Investition und Beschäftigung zumindest teilweise in den politischen Bereich zu verlagern, hat sich durchgesetzt. Was die von der Bundesregierung in den Vertragstext untergebrachten Kautelen - Einstimmigkeit und Nichtdiskriminierungsgebot - wert sind, ist - gelinde gesagt - zweifelhaft.<sup>16)</sup> Wenn man der Aufnahme der Industriepolitik als Gemeinschaftsaufgabe in den Vertragstext zugestimmt hat, wird man sich in der politischen Praxis nicht ständig verweigern können. Erfahrene Verhandler wissen das.

Für die Sozialpolitik hat Roland Vaubel festgestellt, daß es hier ebenfalls einen qualitativen Sprung gegeben hat: Sie ist jetzt eine Gemeinschaftsaufgabe.<sup>17)</sup> Auch hier wieder die Integration über Politik - Schaffung einer einheitlichen Sozialgesetzgebung und Arbeitsmarktverfassung - und nicht über den dem Subsidiaritätsprinzip gemäßen Wettbewerb nationaler Sozialpoli-

---

schaft und Gesellschaft, Bd. 41 (1990), S. 133-137. - Vgl. zu diesem Problemkreis generell B. Pflugmann-Hohlstein, Das Subsidiaritätsprinzip in der EG, in: A. Wagner (Hrsg.), Dezentrale Entscheidungsfindung bei externen Effekten. Innovation, Integration und internationaler Handel, Tübingen 1993, S. 159-186.

16) Vgl. hierzu auch Monopolkommission, Hauptgutachten 1990/1991: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, S. 17.

17) R. Vaubel, Das sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, Manuskript für die Walter Eucken-Tagung vom 23./24. April 1992, S. 1.

tiken. Nebenbei: Schon bei den Rom-Verhandlungen bestanden die Franzosen auf einer sozialpolitischen Harmonisierung, um ihre Wettbewerbsposition nicht zu gefährden; damals hat Müller-Armack sein Gegenüber davon überzeugen können, daß über Wettbewerb und Produktivitätssteigerung soziale Unterschiede abgebaut würden.<sup>18)</sup> Wie es auch tatsächlich geschehen ist.

Jetzt aber werden divergierende Sozialniveaus über Politik eingegeben. Hier kommt wieder der Denkfehler des politischen Integrationsansatzes zum Vorschein: Gleiche Preise, Qualitätsstandards, Löhne oder soziale Bedingungen als Voraussetzungen für Wettbewerb und nicht als Folge von Wettbewerb. Daher kommt Vaubel zu dem Schluß, daß das sozialpolitische Abkommen im Maastricht-Vertrag dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht; es hätte - so Vaubel - nicht zusammen mit dem Vertrag zur Ratifizierung vorgelegt werden dürfen.<sup>19)</sup>

Zwei Passagen aus dem sozialpolitischen Abkommen darf ich Ihnen nicht vorenthalten. In Art. 2, Satz 2 heißt es: "Zu diesem Zweck führen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehung, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung tragen." In Art. 2, Satz 2 heißt es: "Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen." Daß es die Hohen Vertragsparteien für wert, vor allem aber für notwendig hielten, in das Abkommen die Selbstverständlichkeit aufzunehmen, der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Rechnung zu tragen und keine Maßnahmen zu ergreifen, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen, ist schon bemerkenswert.

---

18) Zur Auseinandersetzung in den Fragen der sozialen Harmonisierung im Zuge der Rom-Verhandlungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vgl. A. Müller-Armack, Auf dem Wege nach Europa, Tübingen und Stuttgart 1971, S. 72-74, 115-117.

19) R. Vaubel, a.a.O., S. 5.

Zu diesen drei Politikfeldern ließe sich sagen, daß der Maast-richt-Vertrag diese Kompetenzen der Gemeinschaft bereits zuge- wiesen habe und insofern das Subsidiaritätsprinzip obsolet ge- worden sei. Es seien daher zwei Fälle präsentiert, die die Frage von Scholz nach der Kompetenz-Kompetenz beantworten hel- fen. Es handelt sich um die Behandlung der beiden Grundnahrungsmittel "Kartoffeln" und "Bananen".

Ich zitiere zum "Kartoffelfall" aus der Zeitung "Das Parlament" (7. Mai 1993): "Für Konfliktstoff sorgte im Europäischen Parla- ment die von einigen Mitgliedstaaten gewünschte und von der Brüsseler Kommission vorgelegte Einführung einer Marktordnung für das letzte frei käufliche Grundnahrungsmittel. Nun soll auch die Kartoffel der Brüsseler Fürsorge unterstellt werden, obwohl der freie Verkauf am Markt bisher niemals Probleme brachte. Aber es waren die nationalen Märkte, und mit dem Bin- nenmarkt, so die Auffassung der Kommission, müsse auch für die Kartoffel das Europa ohne Grenzen beginnen."

Es würde dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen, es den Pro- duzenten und den Konsumenten auf den regionalen Märkten zu überlassen, sich neue Absatzgebiete in der Gemeinschaft zu er- schließen bzw. die Qualität von Kartoffeln zu beurteilen. Zudem kann man sich leicht vorstellen, daß über den Wettbewerbsprozeß von den Konsumenten und den Produzenten selbst die Qua- litätsnorm entdeckt wird, die den Interessen aller am besten entspricht. Die Kommission kann sich aber Wettbewerb offen- sichtlich nur unter ihrer marktordnenden Aufsicht vorstellen. Es ist hier auch unerheblich, ob sich vielleicht ein Mitglied- staat oder ein Verband hinter der Kommission versteckt; ent- scheidend ist der Fortgang der Zentralisierung und Harmonisie- rung auf Gebieten, auf denen der Wettbewerb gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zufriedenstellend gewirkt hat.

Nun zum "Bananenfall". Ich will Ihnen einen Bericht des ganzen Vorgangs ersparen. Nur soviel sei gesagt, daß die Kommission in einer Grundsatzposition ("Position de Principe") zunächst die Notwendigkeit betont hat, die Interessen der Produzenten aus den DOM und den AKP-Staaten, der Verbraucher und der Produzen-

ten aus Drittstaaten (Lateinamerika), in Übereinstimmung zu bringen.<sup>20)</sup> Wer die verklausulierte Sprache der Kommissionsdokumente zu lesen verstand, wußte, daß die endgültige Lösung bloß die Interessen der Produzenten aus den DOM und den AKP-Staaten berücksichtigen würde. Dies ist inzwischen mittels der Vorbereitung der Bananenmarktordnung durch die Kommission und deren Verabschiedung durch den Ministerrat geschehen. Ich zitiere dazu aus dem Rechtsgutachten von Joseph Kaiser: "Das Elaborat der Kommission (gemeint ist die von der Kommission vorgeschlagene und inzwischen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete Marktordnung für Bananen) ist genau das, was die Völker Europas nicht wollen. Es fehlt ihm die sachliche Notwendigkeit und inzwischen vor allem auch die Legitimation. Es steht in eklatantem Widerspruch zu den vollmundig von den EG-Organen und vor allem von sämtlichen EG-Regierungschefs erklärten Prinzipien: Transparenz, Bürgernähe, Subsidiarität und zu allem anderen, womit für Maastricht geworben wird".<sup>21)</sup>

Die Kommission hat noch nicht einmal geprüft, ob der Vorschlag über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen mit dem Subsidiaritätsprinzip konform geht. Dann hätte sich herausgestellt, daß es eine solche Lösung gegeben hätte, die zugleich dem Schutzbedürfnis der Pflanzler aus den DOM und den AKP-Staaten entsprochen hätte. Man könnte statt dessen den Eindruck gewinnen, daß es letztlich gar nicht um die Interessen der Pflanzler, sondern um die Aufteilung des Absatzmarktes für Bananen über die Verteilung von Lizenzen ging.<sup>22)</sup>

Ich bleibe daher bei meiner These: Das im Maastricht-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip ist kein Sperrriegel gegen weitere Zentralisierung und damit verbundene bürokratische Ausuführung.

---

20) Information à la Presse, Bruxelles, le 8 avril 1992: Marché intérieur de la banane - IP(92) 281-.

21) J. H. Kaiser, Das Recht des Deutschen Bananenmarktes in der EG, Rechtsgutachten erstattet der ATLANTA A.G. Bremen, Freiburg/Br. 1992 (Manuskript), S. 2f.

22) Vgl. zu den weltwirtschaftlichen und internen Auswirkungen der Bananen-Marktordnung: B. Borrell and M.-C. Yang, EC Bananarama 1992, Policy Research Working Papers, International Trade, The World Bank, August 1992, passim.



FÜNFTE THESE: ES GIBT KEINE AUSWEGE AUS DIESER ENTWICKLUNG, SO-LANGE DIE VORHERRSCHENDE INTEGRATIONSPHILOSOPHIE UNGEBROCHEN IST

Diese Integrationsphilosophie erzwingt die Zentralisierung und damit auch den bürokratischen Apparat zur Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle gemeinschaftlicher Politik. Die Aufwertung des Europäischen Parlamentes brächte nicht weniger Bürokratie, sondern legitimierte Bürokratie. Sperrung finanzieller Mittel - etwa durch Plafondierung von Beamtenstellen - führte bei der herausgearbeiteten immanenten Dynamik nicht zu weniger Bürokratie, sondern zu qualitativ schlechterer Vorbereitung und zur Verlagerung von Bürokratie in Sonder- und Schattenhaushalte, die aus einzelnen sachbezogenen Ausgabenposten finanziert würden, wie es jetzt schon zu beobachten ist.<sup>23)</sup> Damit würde die "Balkanisierung" des Entscheidungsprozesses weiter fortschreiten. Auch eine restriktive Auslegung des Subsidiaritätsprinzips könnte an dieser Entwicklung grundsätzlich nichts ändern. Noch einmal: Die vorherrschende Integrationsmethode und das Subsidiaritätsprinzip sind eine Koppelung zweier konträrer Philosophien.

Daraus resultiert folgende Prognose: Die Zentralisierungstendenz geht weiter - womöglich mit verminderter Geschwindigkeit, das ist nicht auszuschließen. Das heißt aber bloß, daß der Endzustand finanzieller Überforderung und politischer Manövrierunfähigkeit zu einem späteren Zeitpunkt erreicht wird. Es steht zu fürchten, daß sich die vorherrschende Integrationsphilosophie steuerungsmäßig und finanziell selbst ad absurdum führt. Es wäre zu hoffen, daß die Politik vorher das Ruder in eine andere Richtung stellt. Das ist nicht ausgeschlossen, doch, wie die politischen Dinge nun einmal liegen, nicht sehr wahrscheinlich.

---

23) Der Spiegel, 42/1992, S. 226.