



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 1

26.04.2004

Christian Calliess:

**Globalisierung der Wirtschaft und Internationalisierung des Staates
– Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als Strukturprinzipien der
Kompetenzverflechtung zwischen Staaten und Internationalen Organisationen –**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist unter dem Titel „Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip als rechtliches Regulativ der Globalisierung von Staat und Gesellschaft – Dargestellt am Beispiel von EU und WTO“ in überarbeiteter Fassung erschienen in: Rechtsheorie 2002, Beiheft 20, S. 371 ff.

Globalisierung der Wirtschaft und Internationalisierung des Staates **- Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als Strukturprinzipien der Kompetenzverflechtung** **zwischen Staaten und Internationalen Organisationen -**

I. Der untrennbare Zusammenhang zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip

Die Aussage des Begriffs der "Subsidiarität" läßt sich dahingehend definieren, daß der kleineren Einheit der Vorrang im Handeln ("Zuständigkeitsprärogative") gegenüber der größeren Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zukommt.¹ Hierin liegt - trotz großer Abstraktionshöhe - der materielle Gehalt des (allgemeinen) Subsidiaritätsprinzips.² Der Subsidiaritätsgedanke wirkt dabei – zumindest potentiell – in mehrere Richtungen: Zum einen passiv, als Abwehrrecht, das die kleinere Einheit, gegen unangemessene Eingriffe der größeren Einheit schützt. So werden die größeren Einheiten von sachlich nicht notwendigen Eingriffen in die Bereiche der kleineren zurückgehalten. Diese begrenzende Funktion des Subsidiaritätsgedankens läßt sich als *Riegelprinzip* bezeichnen. Zum anderen läßt sich Subsidiarität aktiv, als Recht auf Beistand interpretieren. So gesehen ist die größere Einheit verpflichtet, den kleineren Einheiten durch Maßnahmen und Einrichtungen die Lebensmöglichkeiten zu schaffen, die Eigenverantwortlichkeit ermöglichen. Hier ließe sich von einem *Prinzip der Hilfeleistungspflicht* sprechen.³ Der jeweilige Gestaltungseffekt wie auch der konkrete Inhalt des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips hängen daher davon ab, in welchem Kontext und im Hinblick auf welches Ziel es verwendet wird. Die ihm innewohnende Offenheit und Flexibilität machen das Subsidiaritätsprinzip zu einem "Relationsbegriff".⁴ Sein relativer Charakter macht es anpassungsfähig und ermöglicht eine gleitende konkurrierende Kompetenzordnung, die von den jeweiligen konkreten Erfordernissen abhängt.⁵ Das Subsidiaritätsprinzip benötigt mithin keine theoretische Grundlegung und enthält auch keine bestimmte Ideologie. Es läßt sich letztlich in den verschiedensten Lebensverhältnissen anwenden, solange nur die formalen Voraussetzungen eines mehrstufig strukturierten Systems und einer elastischen Kompetenzregelung gegeben

¹Vgl. *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, 1968, S. 71.

²Vgl. *Isensee*, Fn. 1, S. 73.

³Ebenso *Pernice*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 71.

⁴*Jestaedt*, Arbeitgeber 1993, S. 725.

⁵Vgl. *Isensee*, Fn. 1, S.72, der hier von elastischer Subsidiarität in Abgrenzung zu starrer Subsidiarität spricht.

sind, und eine gemeinsame Zielbezogenheit des Ganzen besteht.⁶ Konkret bestimmen damit verschiedene formale Kategorien den potentiellen Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips⁷, die gleichzeitig als Voraussetzungen für seine Anwendung fungieren:

- Verschiedene Einheiten müssen in einem gestuften und hierarchischen Über- /Unterordnungsverhältnis zueinander stehen,
- sie müssen einen gemeinsamen Aufgabenkreis (konkurrierende Kompetenzen) haben
- und sie müssen auf ein *gemeinsames Ziel* - das Gemeinwohl - bezogen sein. Aus jener gemeinsamen Aufgaben- und Zielbezogenheit ergibt sich die *Solidarität* der kleineren Einheiten im Hinblick auf das Ganze, die das Subsidiaritätsprinzip voraussetzt. Das Gemeinwohl entfaltet sich auf diese Weise im Solidaritätsprinzip einerseits und im Subsidiaritätsprinzip andererseits. Hierdurch entsteht ein Spannungsverhältnis, das dem Subsidiaritätsprinzip immanent ist und bei seiner Auslegung zu berücksichtigen ist. Beide Prinzipien werden in diesem Spannungsverhältnis einander zum gegenseitigen Korrektiv.

Deutlich wird damit, daß zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Solidaritätsprinzip ein enger Zusammenhang besteht. Dieser Zusammenhang wird auch in der das Subsidiaritätsprinzip aufgreifenden und konkretisierenden katholischen Soziallehre⁸ erkannt. Beide Prinzipien finden danach ihre Entfaltung im Zentralbegriff des "bonum commune". Das so bezeichnete Gemeinwohl wird dabei als Ziel, auf dessen Verwirklichung die Gemeinschaft angelegt ist, und dem die Glieder der Gemeinschaft verpflichtet sind, definiert. Diese Verpflichtung entspringt dem Solidaritätsprinzip. In einem System solidarisch bedingter, jedoch konkurrierender Zuständigkeiten schützt das Subsidiaritätsprinzip die jeweils untere Einheit in der Verwirklichung des Gemeinwohls.⁹ Der Gedanke des Gemeinwohls realisiert sich aber gleichzeitig im Solidaritätsprinzip. Hieraus wird deutlich, daß die katholische Soziallehre, wie schon beim Subsidiaritätsprinzip, Grundsätze der Staatslehre mit der "Lehre vom Gemeinwohl"¹⁰ übernommen hat. Letzterer zufolge ist es primär der Staat, der - auf Grundlage der Vorgaben und Ziele der Verfassung - dem Gemeinwohl gegen die Individual- und Gruppeninteressen Geltung verschafft. Er ist immer dann gefordert, wenn die Einzelnen und ihre Verbände die sozialen Probleme nicht oder nicht mehr zur überwiegenden Zufriedenheit bewältigen können. Vor allem hat er die Aufgabe, über den Ausgleich gegenwärtig artikulierter Interessen hinaus für die Zukunft vorzusorgen.¹¹ Der Aspekt der Solidarität stellt daher nicht von ungefähr auch eines der Strukturprinzipien dar, die den

⁶Isensee, Fn. 1, S. 71; Pernice, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 71.

⁷In Anlehnung an Isensee, Fn. 1, S. 71.

⁸Vgl. ausführlich v. Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft, Solidarität und Subsidiarität, 1990, S. 44 ff. Insofern ist von Bedeutung, daß die Vorarbeiten zu beiden Prinzipien als Teil der päpstlichen Sozialzyklen von demselben Personenkreis geprägt wurden; Millgramm, DVBl 1990, S. 740 (744).

⁹Millgramm, DVBl 1990, S. 744.

¹⁰Hierzu ausführlich Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 1988, § 57, Rn. 1 ff.; ferner Bull, NVwZ 1989, S. 801 (805); Ress, VVDStRL 48 (1990), S. 7 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 75 ff.; vgl. auch Pieper, Subsidiarität, 1994, S. 94 ff.; Merten, DÖV 1993, S. 368 ff.

¹¹Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. III, § 57, Rn. 129; Bull, NVwZ 1989, S. 801 (805); ähnlich Ress, VVDStRL 48 (1990), S. 7 ff.

Föderalismus kennzeichnen¹²: Neben der Subsidiarität wird demgemäß auch die Kooperation zur Lösung gemeinsamer Probleme genannt.¹³ Aufgrund dieser skizzenartigen Hinweise kann zunächst folgendes festgehalten werden: Das Solidaritätsprinzip gründet sich auf die gemeinsame Aufgaben- und Zielbezogenheit (Gemeinwohl) der verschiedenen Handlungsebenen und wird auf diese Weise zur Voraussetzung und zum Gegengewicht des Subsidiaritätsprinzips. Hieraus wird deutlich, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht dazu verleiten darf, rein partikularistischen Einzelinteressen ohne Rücksicht auf das Ganze Vorschub zu leisten. Vielmehr bestimmen sich die konkreten Folgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip nach den Anforderungen des Gemeinwohls. Das Solidaritätsprinzip als Konkretisierung des Gemeinwohls wird insofern zum Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips, indem es den Vorrang des integrierten Ganzen vor dem separierten Teil betont. Auf der anderen Seite ist das Subsidiaritätsprinzip jedoch wiederum Korrektiv des Gemeinwohls, indem es dieses begrenzt und so dem Glied das Eigendasein im Ganzen sichert.¹⁴

II. Globalisierung und Überforderung des (National-) Staates

Im Jahre 1995 warf ein amerikanisches Nachrichtenmagazin anlässlich des G7-Gipfels im kanadischen Halifax die Frage "Does Government Matter?" auf. Hintergrund war die These, daß sich die Wirtschaft - verstanden als ein "largely stateless web of cross-border corporate alliances" – aufgrund der sog. Globalisierung den nationalstaatlichen Regulierungsbemühungen im globalen Standortwettbewerb vergleichsweise problemlos entziehen könne.¹⁵

Freilich ist der damit thematisierte, jedoch diffus bleibende Begriff der Globalisierung, insbesondere die Frage, ob es sich hierbei überhaupt um ein neues Phänomen handelt, je nach Standpunkt heftig umstritten.¹⁶ Zumindest in der politisch-ökonomischen Debatte besteht inzwischen jedoch weitgehend Einigkeit darüber, daß es fünf - nicht trennscharf unterscheidbare - Begründungszusammenhänge gibt, die den besonderen Charakter des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses prägen.¹⁷

- Die dynamische Entwicklung des Welthandels: Auch wenn sich der Welthandel historisch immer schon in Zyklen entwickelte, so kann eine neue Qualität nicht nur in der mit dem schnellen Wachstum einhergehenden Dynamik und Vertiefung der Handelsbeziehungen, sondern vor allem in der Verschiebung vom intersektoralen (komplementären Handel

¹²*Schneider*, in: Evers, Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, 1994, S. 79 (82 f.), der hierin ein Abgrenzungsmerkmal zum Regionalismus sieht; *Pernice*, The Columbia Journal of European Law, Vol. 2 (1996), S. 403 (407).

¹³Vgl. *Levi*, The Federalist N°2 1987, S. 97 (111).

¹⁴Vgl. zum Ganzen ausführlicher *Isensee*, Fn. 1, S. 30 ff.; *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Auflage 1999, S. 185 ff.; *Pernice*, The Columbia Journal of European Law, Vol. 2 (1996), S. 403 (407 f.).

¹⁵Vgl. Newsweek vom 26.6.1995, S. 34 ff. (36). Dazu der Beitrag von *Wolf*, in: Frech/Hesse/Schinkel (Hrsg.), Internationale Beziehungen in der politischen Bildung, 2000, S. 118.

¹⁶Dazu die Beiträge in *Beck* (Hrsg.), Politik der Globalisierung, 1998.

zwischen den Branchen) zum intrasektoralen Handel mit substitutivem Charakter (z.B. in den Bereichen PKW, TV, HiFi, Computer etc.) festgestellt werden. Daraus resultiert eine verstärkte Konkurrenz in den Weltmarktbranchen, die durch die wachsende Vernetzung der Produktionsstandorte und die den sukzessiven Abbau von nationalen handelspolitischen Schranken und Steuerungsoptionen (Zölle, nichttarifäre Handelsmaßnahmen) im Rahmen des GATT und der WTO noch weiter verschärft wird.

- Die starke Steigerung der Auslandsdirektinvestitionen: Im Zuge der gewachsenen Mobilität des Kapitals kommt es unter Umständen zum - in der Standortdebatte der Bundesrepublik vielbeschwoerenen- sog. Export von Arbeitsplätzen in Niedriglohnländer.

- Die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte: Die politisch gewollte Deregulierung der Geldmärkte führte zu hohen Zinselastizitäten, hohen Geldschöpfungsmultiplikatoren und zur Entwicklung privat betriebener Zahlungsverkehrssysteme mit gegenüber dem Produktionsprozeß relativ autonomen, hohen, aber auch risikobelasteten Renditen (Aktienmärkte, Derivatehandel etc.). In der Folge haben sich enorme, frei flottierende Finanz- und Spekulationsmassen gebildet, die zu exorbitant hohen Finanzumsätzen geführt haben. Parallel dazu haben sich die Möglichkeiten der Anleger erhöht, ganz plötzlich aus dem produktiven Bereich der Kapitalanlagen herauszugehen ("Das Kapital ist scheu wie ein Reh"), worin wiederum eine wachsende Instabilität der weltweiten Geld- und Gütermärkte begründet liegt (Asienkrise).

- Die Möglichkeit globaler Produktion (sog. Global Sourcing): Die rapide gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten haben in Verbindung mit den neuen Kommunikationsinstrumente (insbesondere Internet) neuartige Möglichkeiten für eine weltweit vernetzte Produktion eröffnet, von denen zunehmend nicht nur die transnationalen Konzerne, sondern auch bislang national orientierte Unternehmen Gebrauch machen (als Beispiel mag der inzwischen berühmt gewordene indische Ingenieur dienen, der via Internet in seinem Heimatland für Unternehmen in Europa Software entwickelt oder Blaupausenarbeiten ausführt). Unternehmen werden dadurch zwar nicht heimatlos, können sich auf diese Weise aber sektoral den nationalen Arbeitsmärkten und Sozialsystemen entziehen.

- Die Staaten im Standortwettbewerb: Mit der Internationalisierung der Finanzmärkte und den internationalen Anlagestrategien der sog. Global Players werden die Staaten immer mehr zu Wettbewerbern um dieses Kapital. Im Hinblick auf die weltwirtschaftliche Globalisierung mit immer mobileren Investoren konkurrieren die Regierungen der Staaten untereinander um investitionsfreundliche Standortbedingungen. Sie entwickeln eine angebotsorientierte Politik, die - unabhängig von vielfältigen positiven Impulsen - der latenten Gefahr ausgesetzt ist, sich dem Konkurrenzdruck auf Kosten von Gemeinwohlbelangen (Stichwort: Sozial- und Umweltdumping, Race to the Bottom) zu beugen. Die klassische Steuerung des freien Marktes durch Regulierung, seine im Allgemeininteresse liegende Flankierung durch

¹⁷ Instrukтив der Überblick bei *Hoffmann*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/29, S. 3 ff.

gesetzliche Rahmenbedingungen gerät verstärkt unter den Druck, die Standort- sprich: Kostenfaktoren durch Deregulierung zu verbessern. Paradoxe Weise hat die im Interesse wirtschaftlichen Wachstums gewollte Deregulierungspolitik der Staaten seit Mitte der siebziger Jahre (GATT, WTO, EU) die entscheidende Voraussetzung für den mit der Globalisierung verbundenen Souveränitätsverlust der Staaten geschaffen.

Als Schlußfolgerung kann festgehalten werden, daß der Territorialstaat in die Defensive geraten ist. Im Zuge des grenzüberschreitenden Austausches von Waren, Dienstleistungen, Informationen usw. haben sich Handlungszusammenhänge zwischen nichtstaatlichen Akteuren herausgebildet, von denen viele - etwa im Bereich der grenzüberschreitenden Finanzgeschäfte oder Datentransfers - der staatlichen Kontrolle in großem Umfange entglitten sind. Hinzu kommt, daß die nationalstaatliche Regelungskompetenz angesichts der grenzüberschreitenden Dimension vieler Regelungsprobleme - gerade im Bereich der staatlichen Uraufgabe der Gewährleistung von physischer Sicherheit (z.B. im Umweltbereich) - auch rein tatsächlich und im wahrsten Sinne des Wortes an ihre Grenzen stößt. Letztendlich muß die überkommene hierarchische Steuerung des Territorialstaates in einem Umfeld nicht-hierarchischer grenzüberschreitender Verflechtungen versagen.¹⁸ Damit stellt sich die Frage, ob und wie sich der Staat in Reaktion auf die Herausforderungen der Globalisierung internationalisieren kann.

III. Die Internationalisierung des Staates durch Internationale Organisationen

1. Einführung

Im Zuge der Globalisierung wandelt sich das Völkerrecht vom Koordinations- zum Kooperationsvölkerrecht.¹⁹ Die zunehmende wirtschaftliche und politische Verflechtung spiegelt sich in der Grundpflicht der Staaten zur internationalen Zusammenarbeit, die in Art. 56 i.V.m. Art. 55 SVN, ergänzt um die *Friendly-Relations-Declaration*, eine partielle völkervertragsrechtliche Positivierung erfahren hat.²⁰ Dem korrespondierend werden dem Völkerrecht in Gestalt der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben neue, weitere Regelungsbereiche erschlossen²¹. Unter Gemeinschaftsaufgaben werden solche Aufgaben verstanden, deren Erfüllung nicht nur im partikulären Interesse der einzelnen Völkerrechtssubjekte liegt, sondern deren Erledigung durch die Völkerrechtsgemeinschaft

¹⁸ Vgl. *Scharpf*, Politische Vierteljahresschrift 1991, S. 621 ff., 630; ferner *Wolf*, Fn. 15, S. 122 ff.

¹⁹ *Friedmann*, The Changing Structure of International Law, 1964, S. 45 ff.; 61 f. S. auch *Khan/Paulus*, Gemeinsame Werte in der Völkerrechtsgemeinschaft?, in: Erberich/Hörster/Hoffmann/Kingreen/Pünder/Störmer (Hrsg.), Frieden und Recht, Stuttgart 1998, S. 217 (231).

²⁰ GA Res. 2625 (XXV), 24.10.1970; viertes Prinzip; zu dieser Pflicht: *Neuhold*, in: FS-Verdross, 1980, S. 575 (mit Hinweisen zur Entstehungsgeschichte der Pflicht in der *Declaration*); *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 505; *Wolfrum*, International Law of Cooperation, EPIL II (1986), S. 1242 (1243 ff.; unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten).

²¹ *Graf Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Quellen des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 1997,

insgesamt anzustreben ist²². Zu ihnen zählen die internationale Friedenssicherung, die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Wohlfahrt (insbesondere Entwicklung), die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Umweltschutz. Diese Gemeinschaftsaufgaben verlangen eine staatenübergreifende Solidarität.

2. Gemeinschaftsaufgaben und Solidaritätsprinzip

Unter Solidarität versteht man ganz grundsätzlich die Bereitschaft, die Angelegenheit anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen. Zumeist, aber nicht notwendigerweise, ist damit die freiwillige Hinnahme von Nachteilen - oder den Verzicht auf Vorteile - zugunsten Dritter verbunden. Dies geschieht in der Annahme, daß die Begünstigten sich in ähnlicher Weise verhalten werden. Mithin entfaltet sich Solidarität in der Regel in einem "Solidaritätsrahmen", in dem ein Geflecht sich überkreuzender aktueller oder potentieller Solidarität besteht. Konkret manifestiert sich Solidarität in den verschiedensten Formen. Finanzielle Umverteilung bildet nur eine Form der Solidarität, nicht aber ihren Inhalt.²³

Welche Rolle spielt nun aber der Staat für die Entstehung, die Fortentwicklung und die Erhaltung von Solidarität? Auf den ersten Blick scheint es, als wüchse die Solidarität mit der Nähe von Geber und Empfänger, aufgrund gemeinsamer Erfahrungen und Werte. Daher könnte man meinen, Solidarität setze einen von großer - im wesentlichen kultureller - Homogenität geprägten überschaubaren Raum voraus.²⁴ Jedoch beruht Solidarität in weitem Umfang auch auf Wissen und daher Information sowie Kommunikation. Die Möglichkeit dazu bietet innerstaatlich organisierte Kommunikation noch immer in besonderem Maße, doch verliert der Staat im Bereich der Kommunikation zunehmend seine Eignung als Referenz- und Verstärkungssystem.²⁵

Zwar kommt dem Staat im Rahmen der Konkretisierung von Solidarität noch immer eine bedeutende Rolle zu: "Das erprobte Gefäß einer Solidarität, die Opfer für einander erbringt, ist der Nationalstaat; auch dort aber ist Solidarität keine Selbstverständlichkeit, sondern bedarf stets der Erneuerung und Bewährung. Nur eine Gruppe, die sich als soziale Einheit empfindet, wird auf Dauer zur gegenseitigen Lastentragung bereit sein."²⁶ Jedoch sollte die Bedeutung des Staates als Solidaritätsrahmen nicht überschätzt werden. Denn seine Leistung für die Erhaltung von Solidarität liegt in Zeiten der Internationalisierung nicht in seinen Merkmalen, die sich zumindest traditionell aus Kategorien der Abgrenzung definieren.²⁷

1. Abschn., Rn. 20.

²²Vgl. *Delbrück*, *Wirksameres Völkerrecht oder neues Weltinnenrecht?* in: *Dicke/Hobe/Meyn/Riedel/Schütz* (Hrsg.), *Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung*, 1996, S. 318 (344, 348); *Simma*, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, RdC 250 (1994-VI), S. 217 (235 ff.).

²³Vgl. zum Thema auch die Beiträge in *Isensee* (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit*, 1996, S. 7 ff.

²⁴In diesem Sinne etwa *Deppenheuer*, in: *Isensee*, Fn. 23, S. 41 ff.

²⁵*Bieber*, *Solidarität und Loyalität durch Recht*, 1997, S. 15 f.

²⁶So *Tomuschat*, in: *FS Pescatore*, 1987, S. 729 ff.

²⁷Grundlegend dazu *Hobe*, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 38

Denn Abgrenzung und Solidarität schließen sich gegenseitig aus. Solidarität impliziert vielmehr auch die Überwindung von Schranken: Sie impliziert die Bereitschaft, die Sache des anderen zur eigenen Angelegenheit zu machen und die dem anderen wesentlichen Werte als respektwürdig und schutzbedürftig zu akzeptieren. Dies deshalb, weil Wechselbeziehungen mit der Umwelt heute zu den Existenzbedingungen stabiler sozialer Systeme gehören. Für Staaten gilt diese Tatsache um so mehr, als sie in einer interdependenten Welt immer offensichtlicher die Fähigkeit verlieren, autonom die Lebensgrundlagen ihrer Bürger zu sichern.²⁸ Dem Staat kommt im Rahmen der europäischen Integration allerdings eine zweifache neuartige Verantwortung bei der Gewinnung und Gestaltung von Solidarität zu: So sind die Pflichten des EGV (vgl. insbesondere Art. 10 EGV) zu solidarischem Verhalten in erster Linie von den Staaten selbst zu erfüllen. Sie richten sich an alle Hoheitsträger. Letztere müssen an der Findung und am Schutz des gemeinsamen Interesses mitwirken. Dies erfordert eine prinzipiell andere Haltung als nur die Wahrnehmung der eigenen Interessen. Denn Solidarität ist nicht einfach ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Sie beruht auf der Anerkennung von Gemeinsamkeit.²⁹ Vor diesem Hintergrund kommt im "europäischen Verfassungsverbund"³⁰ dem Recht eine bedeutsame Rolle bei der Konsolidierung von Solidarität zu. Das Recht wird zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einem auf Solidarität gegründeten Zusammenleben der Staaten und zur Legitimation eines europäischen Gemeinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten. Diese grundlegende Bedeutung des Rechts für den Prozeß der europäischen Einigung hatte bereits Walter Hallstein mit der bekannten Begriffstrias: "Rechtsschöpfung, Rechtsquelle, Rechtsordnung" erkannt³¹. Dementsprechend wird immer wieder auf die Bedeutung des Rechts für den "Zusammenhalt" der EU hingewiesen, die daher auch zutreffend als "Rechtsgemeinschaft" (vgl. auch Art. 6 I EUV) bezeichnet wird.³² Mag die Entwicklung der Gemeinschaft zunächst immer auch auf politischen Entscheidungen basieren, so wurden diese jedoch in Rechtsformen gegossen und in rechtsförmigen Verfahren beschlossen. Zumeist wird dieser Umstand als Mangel gedeutet und daher mit dem Zusatz "nur" versehen. Damit soll die Abwesenheit eines außerrechtlichen Substrats umschrieben werden: "Ohne Verträge keine Gemeinschaft, doch ohne Verfassung sehr wohl ein französischer - und erst recht ein britischer - Staat".³³ Mit Blick auf die besonderen Ziele der Gemeinschaft ist deren Begründung im Recht jedoch durchaus als eine Stärke anzusehen. Dementsprechend liegt die besondere Leistung der Integration in der rechtlichen Verankerung der Verpflichtung auf gemeinsame Werte: Solidarität als Rechtsbegriff wirkt ganz anders als entsprechende ethische oder politische Forderungen. Das gilt vor allem dann, wenn, wie im System der Gemeinschaft, Institutionen geschaffen wurden,

ff.

²⁸ *Bieber*, Fn. 25, S. 17; ausführlich *Hobe*, Fn. 27, S. 93 ff. und anhand von Beispielen S. 183 ff.

²⁹ *Bieber*, Fn. 25, S. 17.

³⁰ *Pernice* in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 20 ff.

³¹ *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

³² *Zuleeg*, ZEuP 1993, S. 475 (486 f., 495); *ders.*, NJW 1994, S. 545 ff.; *Pernice* in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 59 ff.

³³ *Bieber*, Fn. 25, S. 19.

denen die auf das Solidaritätsprinzip gestützte Verwirklichung der Vertragsziele und des in ihnen verkörperten europäischen Gemeinwohls aufgegeben ist.³⁴

Ganz in diesem Sinne schafft die aus Art. 10 EGV fließende rechtliche Verpflichtung auf ein gemeinsames Interesse und auf wechselseitige Loyalität Maßstäbe für das Handeln staatlicher und gemeinschaftlicher Organe. Auch die Erreichung der Vertragsziele, die Annäherung an die in den Verträgen bezeichneten Werte, erfolgt mit Hilfe des Rechts. Mit Blick auf das das Gemeinwohl konkretisierende Solidaritätsprinzip erfüllt das Recht eine bedeutsame wertgestaltende und wertsichernde Funktion. Denn bei der europäischen Rechtssetzung geht es letztlich um die Konkretisierung und Feinsteuerung der gemeinschaftlichen Solidarität.

3. EU-Binnenmarkt, wirtschaftlichen Globalisierung und Solidaritätsprinzip

Am Beispiel des EU-Binnenmarktes läßt sich die skizzierte Entwicklung samt ihrer positiven wie negativen Folgen trefflich beschreiben.

Wenn manchmal einseitig der Binnenmarkt als das wesentliche, bereits hinreichende Ziel der Gemeinschaft angesehen wird, so wird verkannt, daß die Freiheit des Marktes stets unter dem Vorbehalt flankierender Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Werte - oder jedenfalls gemeinsam anerkannter staatlicher Werte³⁵ stand. Diese ursprünglich rein staatlichen, im "europäischen Verfassungsverbund"³⁶ aus gutem Grunde aber nunmehr europäisierten Gemeinwohlbelange reichen vom Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Umwelt bis hin zu sozialen Mindeststandards. Diese bedeutsame Entwicklung, die die derzeitige Entwicklung auf dem Weltmarkt im Zeichen der WTO zumindest in gewissem Umfang antizipiert, soll im folgenden etwas ausführlicher beleuchtet werden.

Im Kontext der auf freiem Wettbewerb basierenden Industriegesellschaft entwickelte sich der moderne Staat mit seiner Fähigkeit, den im Markt konkurrierenden Unternehmen im Interesse des Gemeinwohls Mindestbedingungen der sozial- und umweltverträglichen Produktion vorzuschreiben. Jene historische Symbiose von marktwirtschaftlichem Wettbewerb und staatlicher Regulierung war im Nationalstaat trotz aller Konflikte und Defizite grundsätzlich funktionsfähig, solange es gelang, die den Unternehmen auferlegten Anforderungen in gleicher Weise gegenüber allen Konkurrenten durchzusetzen und damit den Wettbewerb zu flankieren. Jedoch wurde und wird die Möglichkeit nationaler flankierender Maßnahmen zur Lösung von Konflikten und Defiziten der Marktwirtschaft in dem Maße eingeschränkt, wie die ökonomischen Zusammenhänge sich internationalisieren und miteinander verflechten. Dies gilt insbesondere für den Binnenmarkt, der durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital (vgl. Art. 14 EGV) definiert ist. Dessen Dynamik erhält durch die von den Einzelnen einklagbaren und vom EuGH weitgehend als Beschränkungsverbote interpretierten Grundfreiheiten zusätzlichen Antrieb. Denn in der

³⁴ Vgl. auch *Bieber*, Fn. 25, S. 19 f.

³⁵ Dazu *Everling*, EuR 1987, S. 214 ff.

³⁶ *Pernice* in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 20 ff.

Folge wird jede nationale, die Wirtschaft flankierende und damit beschränkende Regelung einem europäischen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Das ursprüngliche Diskriminierungsverbot und der von ihm intendierte Grundsatz der Inländergleichbehandlung verwandelt sich als Beschränkungsverbot in einen Grundsatz der Freiheit von staatlichen Beschränkungen für EU-Ausländer.³⁷ Dort aber wo die nationalen Unternehmen auf Konkurrenten treffen, die nicht den gleichen Anforderungen unterworfen sind, können ansonsten verkräftbare Belastungen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Flankierung zum existenzbedrohenden Nachteil werden.³⁸ Können die Nationalstaaten mit der Vollendung des Binnenmarktes aber nicht mehr die nationalen Produzenten vor dem Wettbewerb ausländischer Anbieter schützen, so wird neben dem wirtschaftlichen Wettbewerb ein Wettbewerb der Ordnungssysteme in Gang gesetzt; ein Zustand, den „...man je nach Standpunkt entweder als neoliberalen Wunschtraum oder als ordnungspolitischen Alptraum charakterisieren könnte: Die ungehinderte Konkurrenz zwischen den Unternehmen zieht dann einen Wettbewerb der Standortbedingungen der Produktion und somit auch zwischen den dort jeweils geltenden Ordnungssystemen nach sich, bei dem am Ende der Markt und nicht mehr die Politik darüber entscheidet, welche Regelungen durchgesetzt bzw. weiter durchgehalten werden können.“³⁹ Der Wettbewerb der Normen mag noch im Bereich der technischen Standards und Verfahren bei entsprechender Verbraucherinformation einen sinnvollen Deregulierungsschub darstellen, wird aber schon im Bereich der produktbezogenen Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutznormen fragwürdig und muß gegenüber den Schutzzwecken von Umwelt- oder Arbeitssicherheitsnormen vollkommen versagen. Denn der Markt ist zumindest im Hinblick auf letztere völlig unsensibel, da sie sich nicht auf das Produkt selbst, sondern ausschließlich auf das Produktionsverfahren beziehen. Daher kann hier ein Wettbewerb der Systeme zur Verdrängung der teureren durch die kostengünstigere Norm führen. Folglich erlaubt die unterschiedliche „Sensibilität des Marktes“⁴⁰ nur teilweise einen Wettbewerb der Normen. Dieser Einsicht hat nicht zufällig auch der EuGH in seiner zu den Grundfreiheiten entwickelten „Cassis-Rechtsprechung“ – ebenso wie auch die EU-Kommission in ihrem sog. „Neuen Ansatz“ – Rechnung getragen, indem das „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ keine Anwendung im Bereich von Gemeinwohlgütern, wie Gesundheitsschutz, Arbeitssicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz etc. findet.⁴¹

Deutlich wird hieran, daß die wirtschaftliche Integration zum Binnenmarkt ein zentrales Regelungs- und Harmonisierungsbedürfnis in den flankierenden Politikbereichen nach sich zieht und im Interesse des so verstandenen Gemeinwohls nach sich ziehen muß.⁴² Aus dem

³⁷ Dazu ausführlich *Kingreen*, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999.

³⁸ In Anlehnung an die dezidierte Analyse von *Scharpf*, Regionalisierung des europäischen Raumes, 1989, S. 13 ff. m.w.N.

³⁹ Vgl. *Scharpf*, Fn. 38, S. 16 m.w.N.

⁴⁰ *Scharpf*, Fn. 38, S. 16 f.

⁴¹ Dazu *Epiney*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EUV und EGV 1999, Art. 28, Rn. 13 ff.

⁴² So auch *Joerges* in *Wildenmann*, Staatswerdung Europas?, 1991, S. 225 (228, 251 ff.); *Scharpf*, Fn. 38, S. 16 f.

Solidaritätsprinzip folgt vor dem so skizzierten Hintergrund, daß bestimmte Aufgaben zur Sicherung des Gemeinwohls durch die EG geregelt werden müssen und dieser daher eine entsprechende Kompetenz zustehen muß. Insofern verlangt das Solidaritätsprinzip eine gemeinsame Aufgabenregelung auf der zentralen europäischen Ebene. Diesem Aspekt haben die Praxis der EG und die neueren Vertragsänderungen jeweils Rechnung getragen. Den Gemeinschaftsverträgen liegt das Solidaritätsprinzip als Leitprinzip in einer Vielzahl von Regeln und Mechanismen zugrunde.⁴³ So wurde etwa durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986⁴⁴ die Umweltpolitik ausdrücklich im EWGV verankert, die Sozialpolitik ausgebaut, sowie durch den EUV⁴⁵ der Verbraucherschutz, die Gesundheitspolitik und die Sozialpolitik⁴⁶ eingeführt bzw. verstärkt.

Spätestens mit dem Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 ist das Solidaritätsprinzip daher konsequenterweise zu einem - neben dem Subsidiaritätsprinzip - weiteren Schlüsselbegriff der europäischen Integration geworden.⁴⁷ Deutlich wird diese Entwicklung an der Änderung des Art. 2 EGV, der die Aufgaben der Gemeinschaft benennt. Bis zum Jahre 1992 wurde hier von der Förderung der "engeren Beziehungen zwischen den Staaten" gesprochen. Der Vertrag von Maastricht verstärkte diese Passage, indem die Gemeinschaft nunmehr "die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ... fördern" soll. Dementsprechend formuliert der Unionsvertrag in Art. 1 III S. 2 EUV "Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten". Desweiteren betont der Unionsvertrag auch in seiner Präambel das Solidaritätsprinzip, bezieht es dort aber ausschließlich auf das Verhältnis zwischen den Völkern: "In dem Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition zu stärken". Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß der Begriff der "Solidarität" auch noch in Art. 11 II EUV im Zusammenhang mit der Gestaltung der gemeinsamen Außenpolitik erwähnt wird - dort allerdings nur im Bezug auf das Verhältnis zwischen Staaten und Union: "Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln".

Eine spezielle Ausprägung des Solidaritätsprinzips hat die EEA mit den Art. 130a-e EWGV (jetzt Art. 158 bis 162 EGV) über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die sog. "Kohäsion", in den EWGV eingefügt.⁴⁸ Diese Vorschriften wurden mit dem Vertrag von Maastricht nochmals konkretisiert, ausgebaut und verstärkt.⁴⁹ Unterstrichen wird die Bedeutung des Solidaritätsprinzips dann nochmals in Art. 2 I 1. Spiegelstrich EUV, wonach

⁴³Tomuschat, in: FS *Pescatore*, 1987, S. 733 ff.

⁴⁴Bulletin der EG 2/86, Beilage, dazu *Hrbek/Läufer*, EA 1986, S. 173 ff.; *Glaesner*, EuR 1986, S. 119 ff.

⁴⁵Dazu *Bleckmann*, DVBl 1992, S. 335.

⁴⁶Tomuschat, in: FS *Pescatore*, 1987, S. 736.

⁴⁷ So - allein für das Solidaritätsprinzip - auch *Bieber*, Fn. 25, S. 7.

⁴⁸So auch *Tomuschat*, in: FS *Pescatore*, 1987, S. 741 ff.

⁴⁹Dazu ausführlich auch *Marias*, Legal Issues of European Integration N° 2 1994, S. 85 (103 ff.).

zu den Zielen der Union auch die "Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" zählt. Wesentliches Mittel zur Verwirklichung des Solidaritätsprinzips sind schließlich die Strukturfonds sowie der Kohäsionsfonds gem. Art. 161 II EGV. Insofern besteht auf europäischer Ebene eine Art Finanzausgleich, mit dem sich "die ärmeren Länder einen deutlichen Beitrag für ihre Integrationsbereitschaft" erkaufen.⁵⁰

Eine besondere Ausprägung des Solidaritätsprinzips stellt Art. 10 (ex-Art. 5) EGV dar.⁵¹ Aus dem in Art. 10 (ex-Art. 5) EGV enthaltenen Solidaritätsprinzip resultieren verschiedene konkrete Pflichten, denen hier nicht weiter nachgegangen werden kann.⁵² Erwähnt sei nur, daß die Mitgliedstaaten nach der Rspr. des EuGH die Pflicht trifft, "keine Maßnahmen zu ergreifen oder aufrechtzuerhalten, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrags beeinträchtigen könnten"⁵³. Eine Pflicht, die dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts korrespondiert.⁵⁴ Den Pflichten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane zur "Solidarität"⁵⁵ und gegenseitigen "loyalen Zusammenarbeit"⁵⁶ - in der Literatur häufig als Grundsatz der Gemeinschaftstreue bezeichnet⁵⁷ - liegt ebenfalls Art. 10 (ex-Art. 5) EGV zugrunde. Der hieraus folgende Grundsatz der Zusammenarbeit verbietet es etwa einem Mitgliedstaat, ein Verhalten an den Tag zu legen, das keinerlei Rücksicht auf die Interessen seiner Partner nimmt.⁵⁸ Der hier zum Ausdruck kommende Aspekt des Solidaritätsprinzips knüpft speziell an das Verhalten der Mitgliedstaaten als Glieder der Union, die das gemeinsame Ganze verkörpert, an. Im Interesse des Ganzen, das sich freilich aus den Gliedern insgesamt zusammensetzt, wird dem einzelnen Mitgliedstaat auferlegt, seine eigenen Interessen nicht ohne Rücksicht auf die gemeinsamen Interessen durchzusetzen. Mithin wird hier eine Pflicht zu solidarischem *Verhalten*, mithin eine Art "prozedurale Solidarität" formuliert.

In der auf die Kompetenznormen gegründeten gemeinschaftlichen Rechtserzeugung manifestiert sich das Solidaritätsprinzip als "Werte-Alltag", als mühsame Abwägung der Interessen und als Versuch, eine zu einem bestimmten Zeitpunkt allgemein anerkannte oder auch nur für alle akzeptable Wertvorstellung zu bestimmen. Denn für ein neues Rechtssystem, das sich nicht wie staatliche Rechtsordnungen auf ein die Werte ausdifferenzierendes Normensystem stützen kann, sondern erst jeden Wert neu auf europäischer Ebene konkretisieren muß, rührt jede Normsetzung in doppelter Weise an dem Grundkonsens über die Schaffung von Solidarität. Deswegen verlangt europäische Normsetzung - wie die oftmals

⁵⁰Hierzu *Tomuschat*, in: *FS Pescatore*, 1987, S. 741 ff.; grundlegend *Häde*, *Finanzausgleich*, 1996, S. 481 ff.

⁵¹Ebenso *Marias*, *Legal Issues of European Integration* N° 2 1994, S. 85 (94 ff.); sowie schon *Lasok*, N.L.J. 1992, S. 1228 (1229): "principle of solidarity".

⁵²Insofern kann auf die ausführliche Darstellung anhand der Rechtsprechung des EuGH von *Marias*, *Legal Issues of European Integration* N° 2 1994, S. 85 (94 ff.) verwiesen werden. Grundlegend zu Art. 5: *Temple Lang*, *CML Rev.* 1990, S. 645.

⁵³EuGH Slg. 1969, S. 1 (14).

⁵⁴EuGH Slg. 1964, S. 1251 (1269 f.).

⁵⁵EuGH Slg. 1973, S. 101 (115).

⁵⁶EuGH Slg. 1983, S. 255 (287).

⁵⁷Dazu der Überblick bei *Kahl*, *Calliess/Ruffert*, *Kommentar zu EUV/EGV*, 1999, Art. 10, Rn. 1 ff.

⁵⁸EuGH Slg. 1982, S. 1449 (1463).

langwierigen Verhandlungen insbesondere im EG-Ministerrat samt ihrer “package deals” immer wieder deutlich werden lassen - ein wesentliche höheres Maß an Konsens unter den beteiligten Akteuren als innerstaatliche Gesetzgebung. Darüber hinaus wirkt die europäische Normsetzung ordnend und konfliktentschärfend. Auf diese Weise trägt sie auch zum Anwachsen des Bewußtseins gemeinsamer Werte, zur Konsensverstärkung und damit zur Solidarität bei.⁵⁹ Schließlich entfaltet sich die wertstärkende Funktion des Rechts auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts als Rechtsordnung. Konstituierend für diese Eigenschaft ist die Art des Zusammenwirkens mit dem Recht der Mitgliedstaaten. Nach Art. 220 EGV sind Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Rechtsschutz auf das gemeinsame Interesse in Form der Wahrung “des Rechts” verpflichtet und in ausdifferenzierter Weise zwischen den Organen der Mitgliedstaaten und jenen der Union aufgeteilt.⁶⁰ Insbesondere die Gewährleistung des Rechtsschutzes für Staaten wie für einzelne durch die europäische Gerichtsbarkeit enthält ein erhebliches Potential für die Entfaltung gemeinsamer Werte. Beispielhaft kann hier die Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz und zum Rechtsstaatsprinzip genannt werden.⁶¹ Auf diese Weise konstituiert und gestaltet Recht gemeinsame Werte. Mindestens eine Voraussetzung muß allerdings hinzutreten, wenn sich die beschriebene Wirkung entfalten soll: Recht muß als solches anerkannt und befolgt bzw. durchgesetzt werden. Wird das Gemeinschaftsrecht nicht befolgt, dann wanken schnell die Fundamente der Gemeinschaft. Angesichts begrenzter Sanktionsmöglichkeiten steht und fällt das Gemeinschaftsrecht mit seiner Beachtung durch die Mitgliedstaaten. Das betrifft nicht nur Staaten, vertreten durch die jeweiligen Regierungen, sondern auch Gerichte, bis hin zum Verfassungsgericht, Behörden, hinab bis zur Gemeindeverwaltung, wie auch die staatlichen Parlamente.⁶²

Ganz in diesem Sinne hat auch der EuGH in seinem “Schlachtprämien-Urteil” aus dem Jahre 1973⁶³ eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Solidarität mit folgenden Worten umschrieben: *“Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage...Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.”*

Demnach verletzen Rechtsverstöße durch einzelne Staaten in einer Gemeinschaft, die nicht über das Instrument des “Bundeszwangs” (Art. 37 GG) verfügt, die Solidarität. Denn die Bereitschaft, gemeinsames Recht auch dann anzuwenden, wenn es von der Mehrheit in einem

⁵⁹ Vgl. *Bieber*, Fn. 25, S. 21.

⁶⁰ Dazu der Überblick bei *Pernice* in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23, Rn. 59 ff. m.w.N.

⁶¹ Dazu *Hofmann*, in: ders./Marko/Merli/Wiederin, Rechtsstaatlichkeit in Europa, 1996, S. 321 ff.

⁶² *Bieber*, Fn. 25, S. 21 f.

Staat als nachteilig empfunden wird, ist eine der Erscheinungsformen zwischenstaatlicher Solidarität. Sie fällt weniger auf als finanzielle Transfers, ist aber ungleich bedeutsamer für den Zusammenhalt der Gemeinschaft.⁶⁴

Vor diesem Hintergrund können drei Ebenen eines europäischen Wertesystems, in dessen Rahmen eine Wechselwirkung zwischen Recht und Solidarität stattfindet, unterschieden werden.

Zuvorderst umfaßt - wie ausführlich dargelegt wurde - die normative Ausgestaltung der das europäische Gemeinwohl verkörpernden Ziele von EG und Union sowie ihre Umsetzung durch Rechtsakte im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren konkrete Ausprägungen des Solidaritätsprinzips.⁶⁵

Desweiteren bildet das Solidaritätsprinzip im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten die Voraussetzung für die Existenz des so entstandenen Gemeinschaftsrechts. Nur wenn ein Mitgliedstaat bereit ist, eine in der Gemeinschaft gesetzte Norm anzuerkennen und zu befolgen, kann man überhaupt von Recht sprechen. Den Testfall der Anerkennung bildet nicht jene Norm, die auf ausdrücklichen Wunsch des Staates erlassen wurde, sondern jene, gegen die seine Vertreter im Rat gestimmt haben und die möglicherweise die Hinnahme von Nachteilen impliziert. In derartigen Situationen finden sich die Mitgliedstaaten häufig. Sie werden zumeist mit sog. "package deals" entschärft, die die potentielle Solidaritätsbereitschaft mit Hilfe aktueller Kompensation zu entlasten suchen. Nur insoweit, als ein Staat bereit ist, fortlaufend die zur Befolgung einer Gemeinschaftsnorm nötige Grundsolidarität aufzubringen, befindet man sich überhaupt in einem gemeinsamen Rechtsraum.

Und schließlich trägt das Recht aufgrund seiner Eigenschaft als gemeinsame Rechtsordnung zur Entwicklung von Solidarität bei. Dies zum einen dadurch, daß man sich in einem rechtlich und nach gemeinsamen Regeln geordneten Raum befindet. Indem man sich darauf verlassen kann, daß auch die anderen Akteure sich den Regeln gemäß verhalten werden, wirkt dies vertrauensbildend. Desweiteren gebietet die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Rechtsordnung eine fortwährende Verständigung über die als Werte formulierten Ziele und Grundlagen des Verbandes. Dies erfordert die Bereitschaft, überkommene Wertvorstellungen des eigenen Rechtssystems im gemeinsamen Interesse in Frage zu stellen. Auch darin steckt eine solidarische Leistung.

Setzt man das solchermaßen konkretisierte, notwendig zentralisierend wirkende Solidaritätsprinzip zum Subsidiaritätsprinzip in Bezug, so entsteht ein Spannungsverhältnis von erheblicher Tragweite.⁶⁶ In ihm verwirklicht sich im Ergebnis das gemeinsame, europäische und nationale Gemeinwohl, wie es sich in den Zielen der Verträge bzw. in den

⁶³ EuGH Slg. 1973, S. 101.

⁶⁴ *Bieber*, Fn. 25, S. 24.

⁶⁵ *Bieber*, Fn. 25, S. 24 f.

⁶⁶ Dies meint wohl - mit Blick auf Art. 5 EGV (ohne vom Solidaritätsprinzip zu sprechen) - auch *Pescatore*, FS Everling Bd. II, 1995, S. 1071 (1087 f.). Unzutreffend ist aber - wie später noch zu zeigen sein wird - seine Schlußfolgerung, daß im Kollisionsfalle "Art. 3b unweigerlich am Grundsatz des Art. 5 zerschellen" müsse.

Zielen der jeweils in Frage stehenden Gemeinschaftspolitik konkretisiert. Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip werden einander in diesem Spannungsverhältnis zum gegenseitigen Korrektiv. Das so skizzierte Spannungsverhältnis zwischen beiden Prinzipien ist bei Anwendung und Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zu berücksichtigen.⁶⁷

4. WTO, wirtschaftliche Globalisierung und Solidaritätsprinzip

Ähnliche, wenngleich zur Zeit (noch) weniger weit reichende Entwicklungen sind derzeit auf der globalen Ebene zu beobachten. Im Rahmen der Weltwirtschaftsordnung⁶⁸ kommt der WTO als institutionelle, verfahrensmäßige und materielle Grundlage eines liberalen Ordnungskonzepts entscheidende Bedeutung zu. Seit dem erfolgreichen Abschluß der "Uruguay"-Runde im Jahre 1993, der Unterzeichnung des Übereinkommens zur Errichtung der WTO 1994⁶⁹, sowie der nachfolgenden Gründung der WTO als organisatorischem Dach der Säulen GATT 1994 (Freier Warenverkehr), GATS (Freier Dienstleistungsverkehr) und TRIPS (Schutz des geistigen Eigentums) im Jahre 1995, lassen sich zumindest "makroökonomische" Aspekte einer auf der internationalen Ebene gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit feststellen. Betrachtet man Organisationsstruktur und Entscheidungsprozeß der WTO sowie die Mechanismen zur Durchsetzung der Ziele des WTO-Übereinkommens⁷⁰, dann wird die Tendenz deutlich, die Rechte und Pflichten der WTO-Mitglieder als im vollen Sinne rechtliche Vorgaben zu verstehen. Vor diesem Hintergrund wird mit Blick auf das Grundübereinkommen über die WTO einschließlich der multilateralen Handelsübereinkommen von einer ansatzweisen "Welthandelsverfassung" gesprochen⁷¹. In der Folge werden den grundlegenden Prinzipien der WTO, etwa der Nichtdiskriminierung, der Reziprozität und einigen anderen, dem Handelswettbewerb verpflichteten Grundsätzen⁷² verfassungsähnliche Funktionen zugesprochen. Anders als den Grundfreiheiten im Gemeinschaftsrecht entspricht diesen jedoch keine einklagbare subjektive Berechtigung des Einzelnen, da sie nach allgemeiner Meinung - zumindest bislang⁷³ - nicht unmittelbar anwendbar sind.⁷⁴ Dennoch sind die rechtlichen Grundlagen für einen freien

⁶⁷Hierauf weist auch *Lasok*, N.L.J. 1992, S. 1228 (1229) hin, wenn er schreibt: "If subsidiarity joins solidarity..., the Community legislator will have to measure his power against it and the Court of Justice will acquire another ground for the control of legality in the Community."

⁶⁸Dazu der Überblick von *Wolfrum*, in: R. Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil Bd. 2, 1996, S. 546 ff.; ferner *Hobe*, Fn. 27, S. 248 ff.

⁶⁹Ausführlich dazu *Stoll*, *ZaöRV* 1994, S. 241 (245 ff.).

⁷⁰*Stoll*, *ZaöRV* 1994, S. 241 (257 ff.).

⁷¹So *Oppermann*, *RIW* 1995, S. 919 (925); *Langer*, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, S. 17 ff. und S. 85 ff.

⁷²*Langer*, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, S. 84 ff.; *Petersmann*, Constitutional Functions, S. 210 ff.

⁷³Zu ersten Tendenzen im WTO-Streitbeilegungsverfahren *Ohlhoff*, *EuZW* 1999, S. 139 ff.

⁷⁴Dazu *Reinisch*, *EuZW* 2000, S. 42 (43 f.); *Cottier*, *CMLRev.* 1998, S. 325 (341 ff., 367); *T. Stein*, *EuZW* 1998, S. 261 (263 f.); *Wolfrum*, in: R. Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil Bd. 2, S. 560 f.; ferner *Hahn*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EUV/EGV, 1999, Art. 133, Rn. 55 f. und - mit Blick auf das Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht - Rn. 69 ff.; ausführlich *Mavroidis*, *Journal of International Economic Law* 1998, S. 1 ff.

globalen Markt gelegt worden. Denn die Staaten verlieren die Möglichkeit, unilateral Maßnahmen mit handelsbeschränkender Wirkung zur Durchsetzung national definierter Gemeinwohlbelange zu ergreifen. Auch wenn z.B. unilaterale Umweltschutzmaßnahmen - wie im Streitschlichtungsverfahren der WTO der Appellate Body entgegen dem erstinstanzlichen Panel mit Blick auf Art. XX GATT im "Shrimps- and Turtle-Fall" entschied - in der WTO/GATT-Rechtsordnung nicht per se verboten sind, so sind sie doch im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der völkerrechtlichen Kooperationspflicht rechtfertigungspflichtig.⁷⁵

Dem Solidaritätsprinzip korrespondierende Tendenzen zu einer Staatenkooperation mit dem Ziel, internationale Gemeinwohlbelange zu sichern, sind - wenngleich auch noch zaghaft - auf globaler Ebene zu beobachten. Dort wo die WTO ihren wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Zielen entsprechend (Stichwort: liberale Welthandelsverfassung) tarifäre und nichttarifäre Handelsbeschränkungen abbaut und in der Folge Handel und Dienstleistungen liberalisiert und dereguliert, entstehen - wie vorstehend skizziert wurde - Lücken, die die Staaten nicht ohne Verstoß gegen WTO-Recht schließen können. Es bedarf in diesen Fällen, ebenso wie im EU-Recht, einer hochgezonten Re-Regulierung der flankierenden Politiken auf der internationalen Ebene. Mangels einer entsprechenden Kompetenz der WTO (bzw. mangels einer Art Weltregierung) kann diese Kompetenz nur durch andere existierende bzw. neu zu gründende Internationale Organisationen erfolgen. Erste Ansätze zu dahingehenden Entwicklungen lassen sich im gegenwärtigen Völkerrecht bereits feststellen. Ein prominentes und aktuelles Beispiel hierfür ist die notwendige Flankierung des Welthandelsrecht der WTO durch das Umweltvölkerrecht.⁷⁶ Freilich fehlt es hier an mit der EU vergleichbaren, tiefen organisatorischen Strukturen und Kompetenzen zur wirksamen Flankierung des globalisierten Marktes⁷⁷

5. Schlußfolgerungen

⁷⁵ Vgl. hier nur *Tietje*, EuR 2000, S. 285 ff. m.w.N.

⁷⁶ *S. von Bogdandy*, Internationaler Handel und nationaler Umweltschutz: Eine Abgrenzung im Lichte des GATT, EuZW 1992, S. 243; *Charnovitz*, The World Trade Organization and the Environment, YIEL 8 (1997), S. 98; *Diem*, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, 1996; *Esty*, Greening the GATT: Trade, Environment and the Future, 1994, *Gramlich*, GATT und Umweltschutz – Konflikt oder Dialog? Ein Thema für die neunziger Jahre, AVR 33 (1995), S. 131; *Jackson*, World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?, Washington and Lee L. Rev. 49 (1992), S. 1227; *Orrego Vicuña*, Trade and Environment: New Issues Under International Law, in: Liber Amicorum Günther Jaenicke, 1998, S. 701; *Petersmann*, International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round, 1995; *Schoenbaum*, International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Conciliation, AJIL 91 (1997), S. 268; *Streinz*, Die Verwaltung 31 (1998), S. 449 (476 ff.); *Weiher*, Nationaler Umweltschutz und Internationaler Warenverkehr, 1997, S. 116 ff.; *Wolfrum*, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, 1996, § 15, S. 535, Ziff.133 ff. sowie insbesondere zur organisationsrechtlichen Seite *Schmidt/ Kahl*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II, 1998, § 90, Rn. 157 ff.

⁷⁷ *Palmer*, New Ways to Make International Environmental Law, AJIL 86 (1992), S. 259 (260: "The Institutional Gap").

Festzuhalten bleibt vor diesem Hintergrund, daß der Staat den skizzierten, mit der Globalisierung verbundenen Autonomie- und Souveränitätsverlust nur durch ein grenzüberschreitendes Regieren (International Governance), das sich auf funktional oder territorial bestimmte Räume jenseits der einzelstaatlichen Zuständigkeiten richtet, kompensieren kann. Mit der Kooperation in Internationalen Organisationen sowie der damit verbundenen gegenseitigen Einschränkung staatlicher Autonomie und Souveränität werden gemeinsam Handlungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz wiederhergestellt. Mit anderen Worten, gewinnt der Staat durch die Kompetenzverlagerung auf Internationale Organisationen im Zuge der Globalisierung verlorene Autonomie gegenüber den sich ihm entziehenden gesellschaftlichen Akteuren zurück. Der Globalisierung der Gesellschaft folgt also die Globalisierung des Staates. Auch wenn es zwar an einer globalen Internationalen Organisation, die den Weltmarkt nicht nur dereguliert, sondern auch global re-reguliert fehlt, so gibt es doch ein von den Staaten geschaffenes Netzwerk von vielfältigen Spezialorganisationen, die die Aufgabe der Flankierung des von der WTO garantierten Weltmarktes übernehmen könnten.

III. Die Föderalisierung der Staatenwelt durch Internationale Organisationen

Mit der vorstehend beschriebenen, im Zuge der Globalisierung zur Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit notwendigen Übertragung von staatlichen Kompetenzen auf Internationale Organisationen ist eine Entwicklung verbunden, die mit Blick auf das Referenzgebiet der EU als "Integrationsprozeß" beschrieben wird.⁷⁸

Auf Grundlage der klassisch-staatswissenschaftlichen Sicht bedeutet Integration Vergemeinschaftung der politischen Entscheidungsfindung und deren Institutionalisierung. In das Zentrum der Betrachtung rücken dabei zum einen die Anzahl und die Wichtigkeit der in die gemeinsame Entscheidungsfindung einbezogenen Politikbereiche und der dabei jeweils angewandte Entscheidungsmodus.⁷⁹ Besonders weit fortgeschritten ist der Integrationsprozeß danach, wenn verbindliche Entscheidungen mit Mehrheit getroffen werden können. Des weiteren läßt sich Integration als gemeinsames Bewußtsein, mithin aus einer empirisch zu ermittelnden sozialpsychologischen Perspektive, die stark auf Meinungsumfragen rekurriert, verstehen.⁸⁰ Schließlich kann man den Begriff der Integration über den Grad der gesellschaftlichen Verflechtung, mithin am Kontakt zwischen den in diesen Prozeß einbezogenen Menschen, anknüpfend an grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen, Personenbewegungen und Informationsströme, definieren: Je größer der Umfang solcher

⁷⁸ *Frei*, Integrationsprozesse, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, 1985, S. 113 (114).

⁷⁹ *Lindberg/Scheingold*, Europe's Would-Be Polity, Englewood Cliffs 1970, S. 69 ff.; *Haas*, The study of regional integration, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.), Regional Integration: Theory and Research, Cambridge 1971, S. 3 (29 ff.).

⁸⁰ Dazu *Frei*, Fn. 78, S. 116 f.

Transaktionen ist, desto weiter ist die Integration – im Sinne von Verflechtung und Interdependenz – fortgeschritten.⁸¹

Diese reinen Beschreibungen von Integration werden in der Sozialwissenschaft durch Integrationstheorien ergänzt, die über fördernde und hemmende Einflußgrößen im Integrationsprozeß Auskunft geben sollen. Nach der föderalistischen Theorie schreitet die Integration in dem Maß voran, in dem einzelne Staaten bestimmte Aufgaben nicht mehr allein bewältigen können und sie daher auf die nächsthöhere Gemeinschaft übertragen. Im Zentrum steht hier die institutionelle Dimension der Integration: Bestehenden oder zu schaffenden supranationalen Institutionen werden – entsprechend dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips – Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen.⁸² Die Theorie des klassischen Funktionalismus basiert auf der Hypothese des »Spillover-Effekts«: Jener »Überlauf-Effekt« bezeichnet einen Prozeß, im Zuge dessen die Mitglieder eines Integrationsvorhabens einsehen, daß die Zusammenarbeit auf einem speziellen Sachgebiet zwangsläufig nach der Zusammenarbeit auf anderen Gebieten ruft.⁸³ Fallen die Zollschränken, entsteht ein Binnenmarkt, dann müssen die Herstellungs- und Qualitätsnormen sowie die wettbewerbsverzerrenden flankierenden Politiken harmonisiert werden. Die neofunktionalistische Theorie entwickelt diesen Ansatz weiter, indem sie über die funktionale Zusammenarbeit hinaus weitere Einflußgrößen einbezieht. Die Wichtigsten sind insofern die nationalen Interessengruppen, die sich zur Förderung ihrer auf den gemeinsamen Markt bezogenen Interessen zu europäischen Interessenverbänden zusammenschließen und auf nationaler wie europäischer Ebene Druck in Richtung auf mehr Integration ausüben.⁸⁴ Das soziokausale Integrationsmodell schließlich setzt die beschriebenen Integrationsdimensionen in eine Beziehung zueinander: Das Netz immer dichter werdender Transaktionen mit seinen Vorteilen löse in den nationalen Gesellschaften einen sozialpsychologischen Lernprozeß hin zu einem europäischen Bewußtsein aus, in dessen Folge ein Bedürfnis nach Institutionalisierung der Gemeinschaft entsteht.⁸⁵

Die skizzierten Theorien vermögen den Prozeß der Integration von Staaten in Internationale Organisationen und die damit verbundene Dynamik zu beschreiben und zu konkretisieren. Sie erklären, insbesondere mit dem Gedanken der "Spillovers", eine Entwicklung, die getragen von einem konsensfähigen Kern, der inneren Dynamik der Sachlogik folgend, zunehmend staatliche Kompetenzen auf eine Internationale Organisation überträgt.⁸⁶

⁸¹ *Deutsch*, Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, 1972, S. 133 ff.; *Puchala*, International transactions and regional integration, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.), Regional Integration: Theory and Research, Cambridge 1971, S. 128 ff.

⁸² *Levi*, Recent Developments in Federalist Theory, *The Federalist* 1987, S. 97; *Pinder*, European Community and nation-state: a case for a neo-federalism, *International Affairs* 1986, S. 41 ff.

⁸³ *Mitrany*, A Working Peace System, London 1966, S. 62 ff.; *ders.*, *The Functional Theory of Politics*, 1975.

⁸⁴ *Haas* (Fn. 79), S. 3 ff.

⁸⁵ *K.W. Deutsch*, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs 1968, S. 194; *ders./S.A. Burrell*, *Political Community and the North Atlantic area*, New York 1957.

⁸⁶ Siehe dazu auch *Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969, S. 19 f.; grundlegend *S. Hobe*, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 132 ff., 330 ff. und 380 ff.

Die Folge der Integration ist zunächst eine Föderalisierung der Staatenwelt dergestalt, daß sich über der staatlichen Ebene ein immer dichter werdendes Netz Internationaler Organisationen etabliert. Im Zuge dessen werden vormals staatliche Kompetenzen im Sinne des Solidaritätsprinzips gemeinsam und damit zentralisiert in der Internationalen Organisation ausgeübt. Die Kompetenzen der Internationalen Organisation werden auf diese Weise mit denen ihrer Mitgliedstaaten auf vielfältige Weise verflochten. Als berühmtes Beispiel mag hier wiederum die EU dienen. Zu Recht wird mit Blick auf diese, freilich mit vergleichsweise weitreichenden Kompetenzen sowie einer hohen Integrationsdichte ausgestattete supranationale Organisation von einem “supranationalem Föderalismus” gesprochen.⁸⁷ Mit diesem Begriff wird die klassische Verbindung zwischen nationalstaatlichem Territorium und politischer Herrschaft überwunden und dem Charakter der EU als einem einheitlichen Gemeinwesen mit Territorium und Bürgerschaft Rechnung getragen, ohne dabei die von Polyzentrismus, Fragmentiertheit und Interdependenz geprägte Struktur des bestehenden Mehrebenensystems zwischen EU und Mitgliedstaaten zu vernachlässigen, welches im Begriff des Verfassungsverbunds⁸⁸ zum Ausdruck kommt. Diesen Verfassungsverbund bilden die sechzehn vom Geltungsgrund her unabhängigen Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten. Aber erst die Summe der Kompetenzen und Kompetenzausübungsregeln der erfaßten Verfassungsordnungen, die mit der sie überspannenden Verfassungsordnung der EU verflochten sind, ergeben die normativen Grundlagen der Hoheitsgewalt auf dem erfaßten Territorium.⁸⁹

IV. Kompetenzverflechtung und Solidaritätsprinzip versus Kompetenzbegrenzung und Subsidiaritätsprinzip

1. Globalisierung und Kompetenzverflechtung

Im Zuge dieser Entwicklung zum Mehrebenensystem zwischen Staaten und Internationalen Organisationen stellen sich bei weiter zunehmender Integrationsdichte verstärkt Kompetenzfragen. Die wenigsten Staaten können im Rahmen der erforderlichen zwischenstaatlichen Abstimmungsprozesse in den entsprechenden Organen der Internationalen Organisationen noch autonom agieren. Auch vermeintlich “starke” Staaten sind mit Blick auf die im Zuge der Globalisierung wachsende Anzahl nur noch kooperativ zu bewältigender Verflechtungsprobleme auf die Mitwirkung anderer Staaten angewiesen.⁹⁰ In gewissem Sinne handelt es sich hierbei um ein paradoxes Ergebnis: Um im Kontext der Globalisierung die staatliche Handlungsfähigkeit mittels kollektiv bzw. kooperativ

⁸⁷ Ausführlich dazu v.*Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 10, 61 ff.

⁸⁸ Hierzu *Pernice*, Fn. 30.

⁸⁹ Vgl. dazu v.*Bogdandy*, Fn. 87, S. 11 ff.

verbesserter Handlungskapazitäten in Internationalen Organisationen wiederherzustellen, müssen die Staaten ein Stück ihrer Souveränität und damit einen Teil ihrer unilateralen Handlungsautonomie aufgeben. In der Konsequenz liegt es, daß die Handlungsspielräume der Staaten durch Internationale Organisationen im Umfang der jeweils übertragenen Kompetenzen eingeschränkt sind. Dies gilt um so mehr als sich die Kompetenzen Internationaler Organisationen im Rahmen der erwähnten Integrationsprozesse und der ihnen korrespondierender dynamischen Auslegung von deren Vertragsrecht (erinnert sei an den völkerrechtlichen Auslegungsgrundsatz des Effet Utile und an die Lehre von den Implied Powers⁹¹) fortentwickeln und ausweiten können. Jedoch stellt sich die Problematik der Kompetenzverflechtung und -begrenzung nicht nur in vertikaler Richtung zwischen Internationalen Organisationen und ihren Mitgliedstaaten. Vielmehr resultiert aus dem entstehenden Netzwerk Internationaler Organisationen auch die Problematik horizontaler Kompetenzverflechtungen zwischen mit ähnlichen Aufgaben betrauten Internationalen Organisationen.⁹² Auch hier ist eine Kompetenzbegrenzung bzw. genauer: eine Kompetenzabgrenzung erforderlich. Im folgenden soll jedoch nur die vertikale Kompetenzverflechtung untersucht werden, da nur in dieser Konstellation das Subsidiaritätsprinzip – entsprechend seiner eingangs dargestellten Anwendungsvoraussetzungen - eine Rolle bei der Kompetenzbegrenzung spielen kann.

1. Kompetenzbegrenzung und Subsidiaritätsprinzip – Das Beispiel der EU

Das Subsidiaritätsprinzip wird im Hinblick auf die EU ganz überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung gemeinschaftlicher Kompetenzen diskutiert.⁹³ Dabei geht es nicht um die Kompetenzverteilung, bei der das Subsidiaritätsprinzip nur eine politische Leitlinie⁹⁴ sein kann, sondern um die Frage der Kompetenzausübung im Hinblick auf durch die Gemeinschaftsverträge bereits verteilte und damit vorgegebene Kompetenzen.

In Art. 5 hat das Subsidiaritätsprinzip seine für den gesamten Vertrag verbindliche, allgemeine Definition erhalten. Mit dem “Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung” in seinem Abs. 1, dem Subsidiaritätsprinzip i.e.S. in Abs. 2 und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in Abs. 3 enthält Art. 5 eine »europarechtliche Schrankentrias«⁹⁵

⁹⁰ Vgl. *Wolf*, Fn. 15, S. 124, 126 ff. und *Scharpf*, Fn. 18, S. 621 ff.

⁹¹ Dazu *Calliess*, Fn. 14, S. 72 ff.

⁹² Dazu *Ruffert*, AVR 38 (2000), S. 129 ff.

⁹³ Dazu *Pieper*, Subsidiarität, 1994, S. 208 ff.; zweifelnd aber *Oechsler*, Stärkung der zentralen Instanzen durch das Subsidiaritätsprinzip, in: Scholz (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die EU: Wieviel Eurozentrismus - wieviel Subsidiarität?, 1994, S. 150.

⁹⁴ *Constantinesco*, Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die politische Union, integration 1990, S. 165 (173); *Grabitz*, Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht, in: Vogel/Oettinger (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährung, 1992, S. 149; *Wilke/Wallace*, Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community, RIIA Discussion Papers N°27, 1990, S. 5 f.; *Pieper*, Subsidiarität, S. 230 ff.; *Calliess*, Fn. 14, S. 62 ff.

⁹⁵ So die treffende Bezeichnung von *Merten*, in: ders. Die Subsidiarität Europas, 1993, S. 78.

für die Kompetenzausübung der Gemeinschaft. Bevor die Gemeinschaft handeln kann, müssen demnach drei Fragen positiv beantwortet werden können: Nach Abs. 1 die Kann-Frage, nach Abs. 2 die Ob-Frage und nach Abs. 3 die Wie-Frage. Der gesamte Art. 5 verkörpert mithin das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip. Sein Abs. 2 enthält jedoch das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne.

Abs. 2 grenzt die Zuständigkeitsbereiche der EU einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits sowohl positiv als auch negativ ab. Aufgrund des Negativkriteriums ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft nur möglich, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können«. Kumulativ und kausal hierzu - dies folgt aus der Formulierung »und daher« - tritt das in Anlehnung an Art. 130r Abs. 4 EWGV formulierte Positivkriterium, wonach die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen »wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können« müssen. Es ist also - worauf auch Nr. 5 des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrages von Amsterdam explizit hinweist - eine zweistufige Prüfung vorzunehmen.⁹⁶

Nach den Vorgaben unter Nr. 5 des Subsidiaritätsprotokolls, das Art. 5 EGV inhaltlich konkretisiert, ist mit Blick auf das Negativkriterium zu prüfen, ob die angestrebte Maßnahme transnationale Aspekte hat, die durch die Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend geregelt werden können. Es soll darauf ankommen, ob Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein oder das Fehlen gemeinschaftlicher Maßnahmen im Widerspruch zum Vertrag stehen (Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, Vermeidung verschleierter Handelsbeschränkungen, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) oder die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen.⁹⁷

Demgegenüber vertritt der EuGH, der bislang noch kein Urteil auf Art. 5 EGV stützen mußte, tendenziell eine großzügigere Auffassung.⁹⁸ In einem obiter dictum führte er aus: »Sobald der Rat also festgestellt hat, daß...die in diesem Bereich bestehenden Bedingungen...harmonisiert werden müssen, setzt die Erreichung dieses Ziels durch das Setzen von Mindestvorschriften unvermeidlich ein gemeinschaftsweites Vorgehen voraus...«.⁹⁹ Ähnlich lauten auch die Schlußanträge des Generalanwalts Léger¹⁰⁰, der ausführt: »Da ein Ziel der Harmonisierung vorgegeben ist, können die vom Rat ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles schwerlich als eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes kritisiert werden.« Statt auf die inhaltlichen Ziele der konkreten Richtlinie, die Abs. 2 meint, stellt Generalanwalt Léger einfach auf das abstrakte Ziel der Harmonisierung ab und kommt so zu dem Ergebnis, daß

⁹⁶ So auch die h.M.; vgl. nur *Calliess*, Fn. 14, S. 104 ff. m.w.N.

⁹⁷ Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Edinburgh, Teil A Anlage 1, abgedruckt bei *Calliess*, Fn. 14, S. 391 ff.

⁹⁸ EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996, S. I-5755, Rn. 46 ff.; Rs. C-233/94, Slg. 1997, S. I-2405, Rn. 22 ff.

⁹⁹ EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996, S. I-5755, Rn. 46 f.

¹⁰⁰ GA P. Léger, Schlußantr. zu EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996, S. I-5755, Ziff. 129 f.

dieses besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Wie sollten auch die einzelnen Mitgliedstaaten eine gemeinschaftsweite Harmonisierung erreichen können?¹⁰¹ Wenn diese Aussagen so zu verstehen ist, daß sich aus der einfachen Feststellung des Rates die Unvermeidlichkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme ergibt, die offenbar auch nicht mehr ex post durch den Gerichtshof kontrolliert werden kann, so laufen die Prüfkriterien des Abs. 2, dem Subsidiaritätsprinzip im eigentlichen Sinne, entgegen ihrem Zweck leer.

Überzeugend erscheint es demgegenüber, mit dem Negativkriterium die Frage nach einer Überforderung der Mitgliedstaaten zu stellen, wobei dann die aktuelle Sach- und Rechtslage in den Mitgliedstaaten neben einer hypothetischen Abschätzung von deren Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Erlaß künftiger Maßnahmen zu prüfen ist. Da Abs. 2 von den »Mitgliedstaaten« im Plural spricht, muß in zwei oder mehr Mitgliedstaaten das objektive Leistungspotential - nicht der subjektive Leistungswille - mit Blick auf das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme tatsächlich unzureichend sein. Insofern ist dann vergleichend zu untersuchen, ob etwaige transnationale Aspekte zufriedenstellend von den Mitgliedstaaten allein geregelt werden können oder mangels gemeinschaftlicher Regelungen Kernziele des Vertrages oder Interessen anderer Mitgliedstaaten durch »spill overs« erheblich bzw. spürbar beeinträchtigt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die nationalen Maßnahmen keineswegs einheitlich sein müssen, um als ausreichend angesehen werden zu können. Erforderlich ist ebenfalls nicht, daß die Aufgabe tatsächlich schon von den Mitgliedstaaten wahrgenommen wird. Es genügt bereits, daß sie hierzu imstande sind.

Nach Nr. 4 und 5 des Subsidiaritätsprotokolls muß hinsichtlich des Positivkriteriums der Nachweis erbracht werden, daß Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile erbringen würden. Der Begriff »besser« müsse (wie schon der Begriff »nicht ausreichend« des Negativkriteriums) auf qualitativen oder - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen.¹⁰² Die Kommission betrachtet das Positivkriterium als Test des »Mehrerts« eines Handelns der Gemeinschaft gegenüber einem Handeln der Mitgliedstaaten. Dabei soll eine Bewertung der Effektivität des jeweiligen Gemeinschaftshandelns mit Blick auf die Größenordnung und den grenzüberschreitenden Charakter eines Problems sowie die Folgen eines Verzichts auf gemeinschaftliche Maßnahmen erfolgen. Jene Bewertung müsse dann positiv ergeben, daß eine Maßnahme auf EU-Ebene wegen ihrer breiteren allgemeineren Wirkung dem angestrebten Ziel näher komme als ein individuelles Handeln der Mitgliedstaaten.¹⁰³

¹⁰¹ Ausführlich dazu *Calliess*, Urteilsanmerkung zu Rs. C-84/94, EuZW 1996, S. 757.

¹⁰² Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Edinburgh, Teil A Anlage I, abgedruckt bei *Calliess*, Fn. 14, S. 391 ff.

¹⁰³ Kommissionsdokument SEC (92) 1990 final, S. 10.

Aufgrund des Wortlauts »Umfang« ist auf die Art, Größe und Schwere des jeweils zu lösenden Problems abzustellen sowie auf die Frage, ob mehrere oder alle Mitgliedstaaten spürbar von ihm betroffen sind. Insofern enthält der transnationale Aspekt ein quantitatives Element. Auch das Kriterium der »Wirkungen« hat einen transnationalen Bezug. Zu betrachten ist dabei aber die Effizienz der in Betracht gezogenen Maßnahme im Hinblick auf das angestrebte Ziel. Insofern bekommt der transnationale Aspekt ein qualitatives Element. Durch das Wort »besser« wird sodann das Erfordernis eines Vergleichs in das Zentrum der Prüfung gerückt. Insofern ist also ein wertender Vergleich zwischen zusätzlichem Integrationsgewinn und mitgliedstaatlichem Kompetenzverlust vorzunehmen. Danach sind die Gemeinschaftsbefugnisse dort nicht voll auszuüben, wo der zusätzliche Integrationsgewinn minimal, der Eingriff in die verbliebenen Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten jedoch beträchtlich ist.¹⁰⁴ Insofern sind folgende Aspekte zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen: Zunächst sind Kosten und Nutzen der Problemlösung auf den verschiedenen Handlungsebenen sowie die negativen Effekte einer »Nulloption« bei einem Verzicht auf ein Tätigwerden der Gemeinschaft zu prüfen. Des Weiteren ist auch der »europäische Mehrwert« einer gemeinschaftsweiten Regelung in die Abwägung mit einzubeziehen, da das Positivkriterium die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme im Blickfeld hat.

2. Das Solidaritätsprinzip als Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips im Recht der EU

Das, wie gesehen, untrennbar mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden Solidaritätsprinzip steht mit diesem unter zwei Gesichtspunkten in einem Spannungsverhältnis. Zum einen begründet das Subsidiaritätsprinzip allgemein einen Handlungsvorrang der dezentraleren Entscheidungsebene in einem mehrstufigen System. Insofern soll es vom Auslegungsaspekt der "Bürgernähe" und "Gouvernanzoptimierung" her betrachtet differenzierte, der örtlichen Situation möglichst angepasste dezentrale Lösungen für politische Probleme ermöglichen.¹⁰⁵ Demgegenüber spricht das Solidaritätsprinzip für eine Kompetenzausübung durch die EU. Es hat folglich gerade im Hinblick auf das Ziel der Kohäsion eine zentralistische Wirkung. Denn die europäische Lösung wird beim Schutz von Gemeinwohlsgütern zumeist zu einer Harmonisierung durch Gemeinschaftsrecht führen.

Der so gekennzeichnete Konflikt wird durch die Tatsache verstärkt, daß eine zentrale gemeinschaftsrechtliche Maßnahme aufgrund ihres Vorrangs bestehende dezentrale Regelungen verdrängt und in ihrem Anwendungsbereich den Erlass neuer, nachfolgender dezentraler Regelungen sperrt.¹⁰⁶ Vorrang und Sperrwirkung sind einerseits notwendige Konsequenz der europäischen Integration und finden ihre analoge Entsprechung in föderal

¹⁰⁴ *Ress*, Kultur und europäischer Binnenmarkt, 1991, S. 48 f.

¹⁰⁵ *Calliess*, in: in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EUV/EGV, 1999, Art. 1 EUV, Rn. 27 ff.

¹⁰⁶ Hierzu *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EUV/EGV, 1999, Art. 220, Rn. 18 ff. sowie *Furrer*, Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen, 1994.

organisierten Staaten. Diese Konsequenz ist für viele Politikbereiche relativ unproblematisch, für andere aber angesichts der Heterogenität der Ausgangsbedingungen in der EG problematisch, wenn eine zentrale europäische Regelung - unter Mißachtung der verschiedenen Bedürfnisse - Mitgliedstaaten und Regionen ein verbindliches "Korsett" überstülpt. Dieses "Korsett" kann unter Effektivitätsgesichtspunkten für die politische Problemlösungsfähigkeit ein erheblicher Nachteil sein und insofern in Widerspruch zum Aspekt der Bürgernähe und Gouvernanzoptimierung, aber auch zum Vorrang der dezentralen Handlungsebene, mithin zum Subsidiaritätsprinzip treten.

Insoweit mag die Umweltpolitik als Beispielsfall für das Spannungsverhältnis zwischen Solidaritätsprinzip und Subsidiaritätsprinzip dienen: Die Einsicht, daß die Lösung der meisten gravierenden Umweltprobleme unserer Zeit über die Grenzen einer Region oder eines Mitgliedstaates hinausgeht und eine europäische, wenn nicht gar internationale Anstrengung verlangt, ist schon fast zu einem Allgemeinplatz geworden. Überdies kann allein die EG in einem auf internationalen Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftssystem die "politische Bremse" lösen, die nationalen Umweltschutz unter dem Stichwort "Wettbewerbsnachteil" blockiert. Schließlich läßt sich mit der europaweiten Regelung auch eine Art ökologischer Mehrwert erzielen, indem ein Umweltstandard nicht nur für einen Staat, sondern für alle Mitgliedstaaten und damit gewissermaßen für das "Ökosystem EU" verbindlich festgeschrieben wird.

Jedoch befindet sich die zentrale EG-Umweltpolitik, ähnlich wie andere Politiken der EG, in einem Dilemma. Zum einen findet europäischer Umweltschutz häufig mit großer zeitlicher Verzögerung und dann oftmals auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner statt. Überdies sind die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen in bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geografische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewußtsein der Bevölkerung viel zu unterschiedlich, als daß die Umweltprobleme Europas nach einheitlichen Konzepten gelöst werden könnten. Mit jedem Aufsteigen auf eine höhere Regelungsebene werden in der Regel inhomogenere Umwelten gebildet.

Ein Konfliktpotential zwischen dem Bedarf an zentralen Regelungen - hierfür steht das Solidaritätsprinzip - und den Vorteilen dezentraler Regelungen - hierfür steht das Subsidiaritätsprinzip - eröffnet sich damit in den Fällen, in denen die Handlungsspielräume der dezentralen Ebenen durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und seine Sperrwirkung eingeengt werden.

Aus dem so beschriebenen Spannungsverhältnis zwischen Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip geht hervor, daß Art. 5 EGV sich einer einheitlichen, allgemeingültigen und damit starren Interpretation entzieht. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, eine differenzierte Interpretation des Subsidiaritätsprinzips i.e.S. zu entwickeln, mit dem Ziel, das oben beschriebene Spannungsverhältnis zu lösen und so zu einer weiteren

Konkretisierung des Art. 5 II EGV beizutragen. Folglich könnte bei der Auslegung des Art. 5 II EGV zwischen einer "Subsidiarität im konservativen Sinne" und einer "Subsidiarität im progressiven Sinne" unterschieden werden.

"Konservativ" steht vorliegend für eine Subsidiarität, die sich allein durch ihre begrenzende Wirkung definiert. Man könnte insofern auch von einer Subsidiarität im klassischen Sinne sprechen. Das Solidaritätsprinzip erfordert hier für den bestimmten Teil eines Politikbereichs eine zentrale Aufgabenerledigung (Art. 5 II EGV: Ziele...besser). Im übrigen erscheint eine dezentrale Aufgabenerledigung hinreichend oder sogar zwingend (Art. 5 II EGV: Ziele...ausreichend). Das Subsidiaritätsprinzip übernimmt hier eine "Scherenfunktion", indem es im Sinne eines "Entweder-Oder" darüber entscheidet, auf welcher Ebene eine konkurrierende Kompetenz in welchem Umfang ausgeübt werden soll. Zur Beantwortung dieser Frage ist das Prinzip der praktischen Konkordanz anzuwenden. Die Beweislast liegt insofern bei der Gemeinschaft. Die Auslegung des Art. 5 EGV im Sinne der konservativen Subsidiarität stellt damit sicher, daß den Mitgliedstaaten entweder

- durch einen gänzlichen Verzicht auf eine Gemeinschaftsregelung (das "nicht ausreichend"-Kriterium ist bereits nicht erfüllt), oder
- durch eine Begrenzung der Regelungsbreite (praktische Konkordanz im Rahmen des Art. 5 II EGV), oder
- durch eine Begrenzung der Regelungstiefe (Mittelhierarchie im Sinne des Art. 5 III EGV), der größtmögliche Handlungsspielraum verbleibt, indem Vorrang und Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts auf ein möglichstes Minimum beschränkt werden.

Im Unterschied zur konservativen Subsidiarität mit ihrer "Weichenfunktion" ordnet die progressive Subsidiarität die Ausübung einer konkurrierenden Kompetenz gerade nicht abschließend einer Entscheidungsebene zu. Vielmehr handeln alle Entscheidungsebenen, die sich im Hinblick auf ein gemeinsames (Vertrags-) Ziel in ihren Maßnahmen ergänzen und die im Hinblick darauf kooperieren. Die progressive Subsidiarität kommt als Interpretationsansatz nur für bestimmte Politiken in Betracht. Es handelt sich um jene, denen ein dynamisches Element innewohnt, die mithin von ihrem Charakter her eine Differenzierung zwischen Mindeststandards und Optimierung zulassen. Dazu zählen etwa die bereits mehrfach erwähnte Umweltpolitik, aber auch die Sozial- und Arbeitssicherheitspolitik, sowie der Gesundheits- und Verbraucherschutz.

Im Mittelpunkt steht hier somit die effiziente Zielverwirklichung (Art. 5 II EGV: Ziele...besser). Das gemeinwohlorientierte Solidaritätsprinzip wiegt in dem beschriebenen Spannungsverhältnis so schwer, daß das Subsidiaritätsprinzip zunächst zurücktritt, um dann aber auf kompensatorischem Wege seine Wirksamkeit zu entfalten. In diesen Fällen besteht eine - durch die Mitgliedstaaten im Einzelfall - widerlegbare Vermutung (Art. 5 II EGV: Ziele...ausreichend) zugunsten der zentralen Gemeinschaftsebene, eine Maßnahme zur Zielverwirklichung ergreifen zu können. Diese stellt jedoch für die Mitgliedstaaten in Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens nur eine Mindestregelung dar. Daher können sie

diese Mindestregelung zur effizienten Zielverwirklichung "progressiv" durch nationale Regelungen ergänzen und weiterentwickeln (Art. 5 III EGV). Die Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts weicht insoweit zurück und macht - gewissermaßen kompensatorisch - einer mitgliedstaatlichen Optimierungskompetenz Platz: Die auf dem Solidaritätsprinzip basierende Vermutung für eine Kompetenzausübung durch die EG wird im Rahmen der progressiven Subsidiarität also durch ein Recht der Mitgliedstaaten auf Differenzierung kompensiert.

Eine solchermaßen differenzierende Interpretation vermag dem beschriebenen Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip im Recht der EU am ehesten gerecht zu werden.¹⁰⁷

V. Ergebnis

Abschließend kann nunmehr die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip als rechtliches Regulativ der Globalisierung von Staat und Gesellschaft wirken können. Seinen Anwendungsvoraussetzungen entsprechend hat die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips immer im Lichte seines Korrektivs, des auf die zentrale Sicherung von Gemeinwohlsbelangen ausgerichteten Solidaritätsprinzips zu erfolgen. Stark vereinfachend formuliert ist das Solidaritätsprinzip die Antwort der in Internationalen Organisationen föderalisierten Staatenwelt auf die Globalisierung. Nur gemeinsam, im Rahmen einer Internationalen Organisation, läßt sich im Zuge der Globalisierung verlorenes Handlungspotential der Staaten wiedergewinnen. Nur dann kann gesagt werden: "Government does matter!". Das auf Internationale Organisationen gegründete gemeinsame Handeln setzt, insbesondere bei der Verwirklichung von Gemeinschaftsaufgaben bzw. der Wahrung von Gemeinwohlbelangen, Solidarität voraus. Diese Solidarität ist das Fundament des Gründungsvertrages einer Internationalen Organisation und verschafft sich in deren Zielen, Aufgaben und Kompetenzen konkreten Ausdruck. Je mehr sich allerdings die Kompetenzen einer Internationalen Organisation mit denjenigen ihrer Mitgliedstaaten verflechten bzw. sich im Zuge einer Integration auf Kosten der Mitgliedstaaten ausweiten, desto mehr stellt sich die Frage einer Kompetenzbegrenzung der Internationalen Organisation. Geschieht dies nicht, so droht das empfindliche Gleichgewicht zwischen Kooperationsgewinnen (Wiedererlangung von Handlungsfähigkeit durch Internationalisierung staatlichen Handelns) und Kooperationsverlusten (Verlust staatlicher Souveränität durch Kompetenzübertragung auf eine Internationale Organisation) gestört zu werden. Hier kommt das Subsidiaritätsprinzip ins Spiel. Dieses kann nur im Rahmen einer vertikalen Kompetenzverflechtung Anwendung finden. Denn nur hier findet man die Voraussetzung des gestuften und hierarchischen Über- Unterordnungsverhältnisses. Dort wo die Staaten – ganz

¹⁰⁷ Ausführlich zu den vorstehenden Gedanken *Calliess*, Fn. 14, S. 185 ff., insbesondere S. 196 ff. und 207 ff.

im Sinne des Solidaritätsprinzips – einer Internationalen Organisation Kompetenzen übertragen haben, ist im Umfang der jeweiligen (in aller Regel konkurrierenden) Kompetenzübertragung eine solche Stufung (Mehrebenensystem) und Hierarchie feststellbar. Dies gilt - wie das Beispiel des Art. 5 EGV zeigte - in jedem Fall für den Bereich der Rechtsetzungskompetenzen. Bei der Verwirklichung von völkerrechtlichen Gemeinschaftsaufgaben bzw. der kooperativen Wahrung von internationalen Gemeinwohlbelangen können sowohl die Staaten als auch die jeweilige Internationale Organisation tätig werden. Es besteht mithin eine konkurrierende Zuständigkeit mit Blick auf eine gemeinsame Aufgabe (z.B. Gewährleistung bestimmter Umwelt- oder Sozialstandards). Können die einzelnen Staaten jedoch die konkrete Aufgabe hinreichend lösen oder wird die Internationale Organisation aus welchen Gründen auch immer nicht rechtsetzend tätig, dann wird der Handlungsspielraum der Staaten in Form der Möglichkeit unilateraler Rechtsetzung erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip kann insoweit seinem Inhalt entsprechend zugunsten der dezentralen Handlungsebene autonomie- bzw. souveränitätsschonend wirken, indem es die Frage beantwortet, ob die Internationale Organisation oder ob der Staat, die "kleinere" Ebene, handeln soll bzw. darf.