

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 183

## **Subsidiarität im künftigen Europa**

von Helmut Lecheler

J.P. Bachem Verlag

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
4050 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Die europäische Einigung ist Chance und Notwendigkeit zugleich für alle Europäer. Chance ist sie, weil sie den Völkern Europas die Möglichkeit bietet, nicht wieder in das Zeitalter der Nationalstaaten zurückzufallen, vielmehr die gewaltsamen Veränderungen der beiden Weltkriege in eine neue Identität aufzulösen; diese Zukunftsperspektive findet ihren sinnfälligen Ausdruck in dem Bild vom „gemeinsamen europäischen Haus“.

Zugleich Notwendigkeit ist die europäische Einigung, wenn Europa, die Europäer in der bereits voll im Gange befindlichen Diskussion um die Weltordnung für das dritte Jahrtausend mit Gewicht mitsprechen wollen.

## **Einheit in Vielfalt**

Das alles ist unstrittig.

Weniger bewußt aber ist, daß die Worte „europäische Einigung“ zunächst nichts anderes kennzeichnen als den Prozeß eines Zusammenwachsens, vergleichbar dem Entstehen eines neuen Staates (um das es sich ja auch handelt), sie sind aber zunächst genauso inhaltsleer: So wie es totalitäre und freiheitliche Staaten, Einheitsstaaten und Bundesstaaten oder Staatenverbände mit einer sehr unterschiedlichen Stellung ihrer Mitgliedstaaten gibt, in genauso unterschiedlichen Richtungen kann auch der europäische Einigungsprozeß ablaufen. Dabei ist es nicht so sehr die Freiheitlichkeit, die im Prozeß der Einigung jedenfalls der westeuropäischen Länder gefährdet erscheint (wie starke Wurzeln der Freiheitsdrang auch in den östlichen Ländern Europas hat, das erleben wir gerade in diesen Tagen in atemberaubender Weise) – es ist vielmehr die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der europäischen Staats- und Lebensordnungen, die von einem bürokratisch-zentralistischen Einheitsstaat Europa, von einer unterschiedslos geltenden europäischen Gemeinschaftsrechtsordnung gefährdet werden können. Mit der zunehmenden Verflechtung der Mitgliedstaaten wachsen daher die Sorgen darum, welche und vor allem wie nationale Besonderheiten in einem künftigen Europa erhalten werden können. Diese Sorgen können nicht von einer pauschalen „Europafreundlichkeit“ entkräftet werden – denn natürlich wollen wir alle ein geeintes Europa; die Frage ist nur, *wie* es im einzelnen in seiner Struktur und in der Machtverteilung zwischen der Zentrale in Brüssel und den Mitgliedstaaten aussehen soll. Diese Frage ist bei den wachsenden Befugnissen der europäischen Organe nicht weniger wichtig wie innerhalb der Mitgliedstaaten, wo über diese Fragen ja auch und zu Recht immer wieder diskutiert wird. Die Sorgen um die Erhaltung einer europäischen Vielfalt auch in einer Europäischen Union verlangen also eine breite Diskussion der Grundsätze, nach denen dieses Europa gestaltet sein soll.

Am 11. Juli 1990 hat das Europäische Parlament die Ausarbeitung des Entwurfs einer Verfassung der Europäischen Union beschlossen und zugleich in einer Entschließung Leitlinien für die wesentlichen Elemente dieses Vertragsentwurfs vorgegeben.<sup>1)</sup> Welcher Stellenwert kommt dem Grundsatz der Subsidiarität beim Aufbau der Europäischen Union zu?

### **Verbale Anerkennung der Subsidiarität**

Anlässlich seines Treffens mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer hat der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, am 19. Mai 1988 in Bonn erklärt, er sei „ein Verfechter des Subsidiaritätsprinzips, vielleicht nicht in dem präzisen Sinn, den das deutsche Verfassungsrecht diesem Begriff beigelegt hat, aber doch in dem Sinne, daß auch auf europäischem Niveau nur das geregelt werden soll, was besser und sinnvoller auf diesem Niveau geregelt werden kann“.

Darin hat man eine „philosophische Tendenzwende der Kommission“ gesehen.<sup>2)</sup> Dem lassen sich eine ganze Reihe ähnlicher Zitate von Delors, aber auch von anderen Gemeinschaftsorganen an die Seite stellen. Vor allem das Europäische Parlament hat in einer eingehenden Entschließung vom 12. 7. 1990<sup>3)</sup> zum Subsidiaritätsprinzip (im Titel der Entschließung!) und zu seiner Bedeutung für den Ausbau der Gemeinschaft Stellung genommen (vgl. näher dazu unten).

Rechtsvergleichend sind vielfältige Aktivitäten zur Klärung des Begriffs und des Inhalts der Subsidiarität und seiner Abgrenzung zu verwandten Prinzipien im Gange. Als Beispiel sei der internationale Verfassungskongreß im September 1989 in Bonn genannt.<sup>4)</sup>

Die Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer vom 7. 6. 1990 hat auf die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips beim Ausbau der Gemeinschaft durch die bevorstehenden EG-Vertragsänderungen hingewiesen.<sup>5)</sup> Schon auf einer Konferenz der Regierungschefs der Länder der Bundesrepublik Deutschland am 27. 10. 1987 in München ist – in Konkretisierung einer feierlichen Deklaration der Staats- und Regierungschefs der EG vom 19. 6. 1983 in Stuttgart zur Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Richtung auf eine Europäische Union – ein Zehn-Punkte-Programm zum Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft beschlossen worden, in dessen Mittelpunkt die Forderung nach einer Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips in allen Bereichen der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas stand.

Der Begriff der „Subsidiarität“ gehört also längst zum Wortschatz, den jeder EG-Beamter beherrschen muß. Doch damit ist nicht gesagt, daß sich dieser Grundsatz im europäischen Recht auch wirklich in konkret faßbarer Weise

durchgesetzt habe. In dem Begriff der Subsidiarität lassen sich nämlich durchaus unterschiedliche Vorstellungen zusammenfassen, und seine Abgrenzung zu benachbarten Prinzipien, vor allem denjenigen des Föderalismus und des Regionalismus, ist alles andere als klar.

Daß ein Bekenntnis zur Subsidiarität heute auch europäischen Funktionären so leicht über die Lippen kommt, bedeutet also nicht zwangsläufig, daß ihre Beachtung gesichert wäre. Manches spricht vielmehr dafür, daß mit dem Wort „Subsidiarität“ ganz unterschiedliche Ziele verfolgt werden, daß dieser Begriff also auch zur Verunklarung, zur Erhaltung politischer Handlungsspielräume einer europäisch-zentralistischen Bürokratie verwendet werden kann und nicht nur im Interesse einer Festlegung auf klare und auch gerichtlich nachprüfbare Grundsätze.

### **Mehrdeutigkeit des Subsidiaritätsbegriffs**

Üblicherweise wird das Subsidiaritätsprinzip verstanden als ein Ordnungsgrundsatz für das Verhältnis von Individuum und Staat, Gesellschaft und Staat sowie für den inneren Aufbau von Staat und Gesellschaft.<sup>6)</sup> Nach diesem Ordnungsgrundsatz soll die höhere organisatorische Einheit Aufgaben nur dann und nur insoweit an sich ziehen, wie sie die nachgeordnete Einheit nicht besser oder wenigstens ebensogut erledigen kann. Es handelt sich dabei um ein Aufbauprinzip von Gesellschaft und Staat, ein integratives Element einer ideal gedachten Staats- oder Gesellschaftsverfassung. Probleme treten immer wieder, weniger allerdings im Zusammenhang mit der hier betrachteten Europäischen Union, bei der Antwort auf die Frage auf, welches die miteinander zu vergleichenden Einheiten sind.

Eine zwar präzisere, aber doch andere Bedeutung hat der Begriff der Subsidiarität im Rechtsleben: Danach dient er zur Bestimmung des Verhältnisses von verschiedenen Rechtsvorschriften zueinander. Unterfällt ein Lebenssachverhalt zugleich mehreren Rechtsvorschriften, so sollen diejenigen zurücktreten (also nicht angewendet werden), die nur hilfsweise gelten. Bei ihnen spricht man von einer „nur“ subsidiären Geltung. In diesem Sinne wird, soweit ersichtlich, Subsidiarität auch im französischen Sprachgebrauch verwendet. Das Wort „Subsidiarität“ ist dort keineswegs geläufig; das verbreitete Wörterbuch „Petit Robert“ enthält dieses Wort nicht, sondern lediglich das Adjektiv „subsidaire“ bzw. das entsprechende Adverb, beide allein im Sinn eines hilfsweisen Eingreifens. In diesem Verständnis würde die Errichtung der Europäischen Union unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes bedeuten, daß eines der beiden Glieder – europäischer Bund oder ein Mitgliedstaat – lediglich hilfsweise Zuständigkeiten hätte, wenn der Träger der „Hauptzuständigkeit“ ausfallen würde. Es ist selbstverständlich, daß in die-

sem Sinne niemand sinnvollerweise eine Europäische Union errichten könnte.

Man wird sich noch darauf verständigen können, daß Subsidiarität im Sinne des positiven Aufbauprinzips einer staatlichen Gemeinschaft zu verstehen ist. Dann aber gerät dieses Prinzip in Konkurrenz mit zwei anderen Grundsätzen, mit denen es immer wieder auch verwechselt wird – mit dem Grundsatz des Föderalismus sowie mit dem Prinzip des Regionalismus.

In der Tat bestehen vielfältige Zusammenhänge zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Föderalismus. Im 19. Jahrhundert ist in der deutschen Staatsrechtslehre auf diese Verbindung vor allem von Konstantin Frantz hingewiesen worden. Dieser führende Theoretiker des Bundesstaats im 19. Jahrhundert machte auf die fundamentale Gemeinsamkeit der beiden Prinzipien aufmerksam, die darin begründet liegt, daß beide die Synthese aus den zwei Grundtatsachen der menschlichen Kultur – Eigenart und Einheit, Selbständigkeit und Gemeinschaft – herzustellen versuchen. Trotz dieser Gemeinsamkeit sind beide aber nicht identisch. Sie versuchen diese Synthese auf jeweils verschiedenen Wegen zu erreichen. Das eigentliche Ziel des Subsidiaritätsprinzips liegt in der Abgrenzung der verschiedenen Einheiten in Staat und Gesellschaft und der sachgerechten Zumessung von Aufgaben an diese. Die Verbindung dieser Lebensbereiche miteinander gewährleistet dann der Grundsatz des Föderalismus. Natürlich läßt sich das in der Praxis nicht so schematisch trennen, wie das hier angedeutet worden ist. In der Verwirklichung *beider* Prinzipien sah Frantz den Ausdruck des Willens, die vorhandene Vielgestaltigkeit nicht einzuebnen, sondern zu bewahren und für das Leben in der Gemeinschaft fruchtbar zu machen.

Die Befürwortung der Subsidiarität für die Verfassung der Europäischen Union bedeutet also nicht eine Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaften auf den deutschen Föderalismus. Das ist wichtig festzustellen, weil die Bundesrepublik Deutschland zunächst das einzige wirklich bundesstaatlich gegliederte Mitglied der Gemeinschaft darstellt, dessen staatliche Organisation mit derjenigen anderer Mitgliedstaaten und Regionalordnungen wie Italien und Spanien und mit gewissen Einschränkungen künftig Belgien nicht verglichen werden kann.

Theoretisch und praktisch wichtiger noch ist die Abgrenzung der Subsidiarität vom Prinzip des Regionalismus. Regionen sind im Recht der Europäischen Gemeinschaften Planungseinheiten, die eher nach den umgekehrten Prinzipien gebildet werden als subsidiäre Entscheidungsträger. Die Ziele der Regionalpolitik sind in Art. 10 der Einheitlichen Europäischen Akte vom 1.7.1987<sup>7)</sup> näher genannt: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand; Umstrukturierung von Räumen, die durch den Niedergang der bestimmenden Industriesektoren belastet sind (etwa Montanindustrie); Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

keit; Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Arbeitsleben; Reform der Agrarpolitik.

Mittel der Regionalpolitik ist vor allem die finanzielle Förderung, die 1992 auf ca. 14 Mrd. ECU (ungefähr gleich DM 30 Mrd.) aufgestockt werden soll. In Deutschland gerät die Regionalpolitik der EG in eine direkte Konfrontation mit dem Grundsatz des Föderalismus, weil die Regionalpolitik im innerdeutschen Recht eine Länderaufgabe und nicht Aufgabe des Bundes ist. Hier zeigt sich mehr und mehr eine „Europäisierung“ von Länderkompetenzen, eine deutsche Bundesstaats-Problematik, die hier nicht weiter verfolgt werden soll.

Festzuhalten ist lediglich, daß Regionalismus mit Subsidiarität schon im Ansatz, aber auch in den Zielen und in den Mitteln ihrer Verfolgung überhaupt nichts zu tun hat. Daher ist das von den Bundesländern verfolgte, zwischen Bund und Ländern aber strittige Ziel, mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzip die Regionen als „dritte Ebene“ in die EG-Verträge einzuführen, gefährlich. Das Ziel mag vernünftig sein – es verlangt freilich eine ganz wesentliche Veränderung der derzeitigen Struktur der Regionen –; auf das Subsidiaritätsprinzip sollten derartige Verfassungsreform-Überlegungen aber nicht gestützt werden, weil sie sonst leicht zu einer Abschwächung und sogar Aushöhlung der Subsidiarität umgekehrt werden können.

Der bloße Gebrauch des Wortes Subsidiarität garantiert also keineswegs, daß zwei Gesprächspartner wirklich die gleiche Vorstellung davon haben. Vielmehr muß ganz konkret dargelegt werden, was unter Subsidiarität zu verstehen ist, denn auch eine Betrachtung der historischen Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips kann die erwünschte Eindeutigkeit nicht liefern.

## **Geistesgeschichtliche Grundlagen der Subsidiarität**

Das Subsidiaritätsprinzip hat ganz verschiedene geistesgeschichtliche Grundlagen in der katholischen Soziallehre, in der organisch-föderalistischen Gesellschaftslehre sowie in der liberalistischen Staatstheorie.<sup>8)</sup> Es ist eng verknüpft mit deutschrechtlichen Traditionen des 19. Jahrhunderts, vor allem in den Entwürfen einer organischen Gesellschafts- und Staatstheorie.

Im allgemeinen Bewußtsein ist das Subsidiaritätsprinzip allerdings stärker geprägt von der katholischen Soziallehre, zu deren ganz wesentlichem Inhalt dieses Prinzip zählt. Es ist in der Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ 1931 kirchenamtlich formuliert worden. Die wesentliche Passage dieser Enzyklika lautet<sup>9)</sup>: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und

zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“ (Nr. 79). Seither ist dieses Prinzip in den päpstlichen Sozialzyklen immer wieder bekräftigt worden.

Mit der Enzyklika „Pacem in terris“ aus dem Jahre 1963<sup>10)</sup> wurde das Subsidiaritätsprinzip in seinem Geltungsbereich ausdrücklich auch auf das Verhältnis staatlicher zu überstaatlichen Instanzen ausgedehnt. Danach kommt es der universalen Autorität „als besondere Aufgabe zu, jene Fragen zu behandeln und zu entscheiden, die sich bezüglich des universalen Gemeinwohls stellen, und zwar in wirtschaftlicher, sozialer und politischer wie auch in kultureller Hinsicht: Fragen, die wegen ihres Gewichtes, wegen ihres weitverflochtenen Zusammenhanges und wegen ihrer Dringlichkeit als zu schwierig angesehen werden müssen, als daß sie von den Lenkern der Einzelstaaten glücklich gelöst werden könnten“ (Nr. 140).

Damit hat sich im Bereich der katholischen Soziallehre ein auf die Freiheit und Würde des einzelnen gestütztes Politikmodell entwickelt, das unabhängig von offenen Einzelproblemen und Meinungsverschiedenheiten im einzelnen eine beachtliche sozialgestaltende Kraft besitzt und das auch mit Gewinn in die Diskussion um die Gestaltung der Verfassung einer Europäischen Union eingebracht werden kann. Allerdings liegt auf der Hand, daß das Subsidiaritätsprinzip in dieser Allgemeinheit nur politische Leitlinie sein kann. Zum verbindlichen Rechtsgrundsatz des Verfassungs- oder einfachen Gesetzesrechts kann es erst durch die Inkorporation in die entsprechende Rechtsordnung werden. Als gesellschafts- oder staatspolitisches Prinzip entfaltet das Subsidiaritätsprinzip seine Wirkungen sowohl innerhalb der Staaten wie auch in Europa; welche Rechtswirkungen auf der Ebene des Verfassungs- oder einfachen Gesetzesrechts damit verbunden sind, das läßt sich nur im Blick auf die jeweilige Rechtsordnung beantworten. Das soll im folgenden zunächst kurz anhand der deutschen, vor allem aber anhand der europäischen Rechtslage verdeutlicht werden, wobei die Probleme sich hier im nationalen und supranationalen Raum ähneln.

### **Subsidiarität im deutschen Recht**

Unstreitig reichen die Wirkungen des Subsidiaritätsprinzips über den bloßen gesellschaftspolitischen Bereich hinaus in die Rechtsordnung hinein. Fraglich ist allein, auf welchem Wege das geschieht und wo die Grenzen dieser Wirkungen liegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom



25. 2. 1966 (in einem Rechtsstreit um das Gesetz über die Errichtung einer Arbeitskammer für das Saarland; BVerwGE 23, 304/306) zum wiederholten Mal den „aus der katholischen Soziallehre stammenden Grundsatz der Subsidiarität“ . . . „für bestimmte einzelne Rechtsgebiete als Rechtsgrundsatz anerkannt, beispielsweise für das Fürsorgerecht“. Genauer ausgedrückt war es allerdings der Bundesgesetzgeber, der das Prinzip der Subsidiarität für das gesamte Sozialhilferecht normiert hatte. Daß der Gesetzgeber dazu im Grundsatz befugt ist, war unstrittig. Zur Frage, ob das Grundgesetz eine dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechende Gestaltung *verlange*, brauchte sich das Bundesverwaltungsgericht damals nicht zu äußern. Das Bundesverwaltungsgericht machte es sich hier etwas einfach, wenn es lapidar feststellt, ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz, daß der kleineren sozialen Einheit der Vorrang gebührt, könne aus einzelnen in Betracht kommenden Vorschriften des Grundgesetzes nicht abgeleitet werden (a.a.O., S. 306).

Ob das Subsidiaritätsprinzip als verbindlicher Rechtssatz Eingang in das geltende deutsche Verfassungsrecht gefunden hat, diese Frage wird innerhalb der Staatsrechtslehre nicht einheitlich beurteilt. Zwar wird einerseits zugestanden, daß das Grundgesetz mit der Betonung des Wertes der Einzelperson (Art. 1 GG), mit der Betonung der Freiheitsrechte, mit der Hervorhebung der Familie in Art. 6 Abs. 1 GG, mit der Einräumung von Autonomien für die Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 GG) und die Kirchen (Art. 140 GG) die für das Subsidiaritätsprinzip wesentlichen Stufen gleichsam als Gerüst in die Verfassungsregelung aufgenommen hat. Soweit also das Subsidiaritätsprinzip als Teil der grundgesetzlichen Rechtsordnung angesehen wird, wird das vor allem aus einer mehr oder weniger umfassenden Gesamtschau dieser verschiedenen Verfassungsbestimmungen gefolgert.

Der Einwand des Bundesverwaltungsgerichts bleibt allerdings beachtenswert, daß diese Vorschriften lediglich Entscheidungen für die dort getroffenen Einzelfälle beinhalten würden, die nicht ohne weiteres auf einen Nenner gebracht werden könnten. Im übrigen wird in der Literatur auch darauf verwiesen, daß das Grundgesetz auch andere, der Subsidiarität widersprechende Bestimmungen kenne – so sei die Verteilung der Kompetenzen keineswegs in voller Übereinstimmung mit den Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgenommen worden; die Möglichkeit der Sozialisierung widerspreche ihm sogar.

Soweit in der Literatur das Subsidiaritätsprinzip als ein verfassungsrechtlicher Grundsatz anerkannt wird, wird zugleich seine rechtliche Bedeutung meist durch den Zusatz eingeschränkt, daß es sich dabei nicht um ein „absolutes“ verfassungsrechtliches Gebot, sondern um eine „flexible Handlungsmaxime“, daß es sich nicht um einen *Rechtssatz*, sondern um ein *Rechtsprinzip* handle, das sachlich gerechtfertigte Abweichungen zulasse.

## Subsidiarität im geschriebenen Europarecht

Eingang gefunden ins geschriebene „primäre“ Gemeinschaftsrecht (also Vertragsrecht) hat das Subsidiaritätsprinzip mit dem durch die „Einheitliche Europäische Akte“ (in Art. 25) neu in den EWG-Vertrag aufgenommenen Artikel 130 r, dessen Abs. 4 Satz 1 bestimmt: „Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Abs. 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.“ Abs. 1 dieser Vorschrift legt folgende Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft fest: die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern; zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen; eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.

Schon bei der Interpretation dieses Art. 130 r Abs. 4 EWGV ist allerdings umstritten, ob diese Bestimmung unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit besitzt oder ob sie nicht lediglich einen politischen Leitfaden für die Gemeinschaftsorgane darstelle. Sowohl die Formulierung dieser Vorschrift wie die erklärte Absicht der vertragsändernden Parteien, das Instrumentarium des Umweltschutzes zu verbessern, sprechen aber dafür, daß es sich jedenfalls bei Art. 130 r Abs. 4 EWGV um eine rechtsverbindliche Vorschrift handelt. Schwieriger ist die Antwort auf die noch weit umstrittenere Frage, ob über die Umweltpolitik der Gemeinschaften hinaus ein *allgemeiner* Rechtsgrundsatz der Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht anerkannt werden kann bzw. werden muß. Der EWG-Vertrag selbst enthält neben Art. 130 Abs. 4 Satz 1 eine Reihe von Bestimmungen, die als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes der Subsidiarität aufgefaßt werden können:

- Die Rechtsangleichung innerstaatlicher Vorschriften erfolgt nur, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderlich ist (Art. 3 h);
- die anzugleichenden Vorschriften müssen sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken (Art. 100).
- Art. 235, eine Notkompetenz für im Vertrag nicht vorgesehene Befugnisse, auf die in der Praxis zunehmend großzügig zurückgegriffen wurde, setzt voraus, daß ein Tätigwerden der Gemeinschaft als erforderlich erscheint, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen.
- Die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes sind nach Art. 8 a allgemein an das Erforderlichkeitskriterium gebunden.
- Auch diejenigen Bestimmungen des EWGV, die es den Mitgliedstaaten erlauben, über gemeinschaftliche Rechtsangleichungsmaßnahmen hinaus strengere nationale Standards vorzusehen, können durchaus im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip gesehen werden (etwa Art. 118 a Abs. 3, 130 t oder 100 a Abs. 4).

- Schließlich stellt jedenfalls unter gesetzestechnischen Gesichtspunkten die Rechtsquelle der EG-„Richtlinie“ (vgl. Art. 189 Abs. 3, eine im deutschen Recht in dieser Form nicht bekannte Rechtsquelle), die nur das zu erreichende Ziel rechtsverbindlich festgelegt, die Wahl der Art und Weise der Erfüllung dieses Zieles aber der freien Gestaltung der nationalen Organe überläßt, eine gemeinschaftsrechtliche Regelung unter weitgehender Schonung mitgliedstaatlicher Rechtsetzungsbefugnisse dar.

Mit guten Gründen läßt sich also vertreten, daß über den Bereich der Umweltpolitik der Gemeinschaft hinaus ein speziell gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgrundsatz<sup>11)</sup> der Subsidiarität gilt und der in diesen Bestimmungen lediglich seinen Niederschlag gefunden hat.

### **Subsidiarität im Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union<sup>12)</sup>**

Eine Art „amtliche“ Definition hat der Grundsatz der Subsidiarität im Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union gefunden. An mehreren Stellen wird dabei auf den Grundsatz der Subsidiarität Bezug genommen und erläutert, was darunter zu verstehen ist.

In der Präambel wird die Absicht bekundet, „gemeinsamen Institutionen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nur die Zuständigkeiten zu übertragen, die sie benötigen, um die Aufgaben zu bewältigen, die sie wirkungsvoller wahrnehmen können als jeder einzelne Mitgliedstaat für sich“.

Art. 12 regelt dementsprechend die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem künftigen Europäischen Bundesstaat und den Mitgliedstaaten.

Abs. 1 sieht - nach Art einer bundesstaatlichen Verfassung - vor, daß im Falle einer ausschließlichen Zuständigkeitszuweisung an die Union allein deren Institutionen handlungsbefugt sind; die Behörden der Mitgliedstaaten können nur insoweit eingreifen, als ein Gesetz der Union das zuläßt.

Weist der Vertrag der Union dagegen nur eine *konkurrierende* Zuständigkeit zu, so können die Mitgliedstaaten handeln, soweit die Union *nicht* tätig geworden ist (ganz wie im innerstaatlichen Recht). Die Union selbst wird nur diejenigen Aufgaben verwirklichen, „die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein, insbesondere Aufgaben, deren Bewältigung ein Handeln der Union erfordert, weil ihre Ausmaße oder Auswirkungen über die regionalen Grenzen hinausreichen“. Nicht die ganze Zuständigkeitsverteilung also wird nach dem Vertragsentwurf vom Grundsatz der Subsidiarität beherrscht, sondern lediglich die Ausübung der Befugnisse im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen.

Eine Sonderregelung haben - mit der ganz in der föderalistischen Tradition - die internationalen Beziehungen der Union gefunden (Art. 64-66).

Der Grundsatz der Subsidiarität ist also nach dem Entwurf des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union ein das Bundesstaatsprinzip ergänzender Kompetenzverteilungsgrundsatz. Das ist insoweit unbestritten. Umstritten ist allerdings, welche rechtlichen Wirkungen dieser Entwurf heute schon entfaltet.

### **Die Subsidiaritäts-EntschlieÙung des Europäischen Parlaments**

Das Europäische Parlament hat sich in seiner oben (Fn. 3) zitierten EntschlieÙung ganz wesentlich zur Inhaltsbestimmung des Subsidiaritätsprinzips im Gemeinschaftsrecht geäuÙert. Es hat seiner EntschlieÙung nach Art internationaler Verträge oder Verlautbarungen Erwägungen und Hinweise vorangestellt (die in etwa Präambeln nationaler Verfassungen entsprechen), in denen die Besonderheit des gemeinschaftlichen Aufbauwerkes einer Europäischen Union im Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem einzelstaatlichen Recht einerseits, in der Achtung der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten andererseits gesehen wird. Schon in der ersten Ziffer der EntschlieÙung wird festgestellt, „daÙ der Grundsatz der Subsidiarität bereits implizit in den Verträgen enthalten war, daÙ er seit der einheitlichen europäischen Akte *ausdrücklich* dort erwähnt wird und daÙ das Europäische Parlament diesem Grundsatz in seinem Entwurf eines Vertrages zur Gründung der europäischen Union eine herausragende und unanfechtbare politische Bestätigung geben wollte“. In Ziffer 6 des Beschlusses hat das Parlament die Ansicht geäuÙert, „daÙ die von den Regierungen angekündigten Änderungen der Verträge im Rahmen der Regierungskonferenz die ausdrückliche Bestätigung des Subsidiaritätsprinzips vorsehen müÙten, um die dynamische Entwicklung der europäischen Integration und eine größtmögliche Transparenz bei der Verteilung der Zuständigkeit zwischen EG und den Mitgliedstaaten zu gewährleisten“. In Ziffer 7 weist das Europäische Parlament darauf hin, daÙ es nur sehr wenige Bereiche gibt, in denen die Gemeinschaft über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt (z. B. bei den Zolltarifen) und daÙ die meisten Bereiche der Gemeinschaftskompetenz solche sind, in denen die Mitgliedstaaten ebenfalls handeln können, also Bereiche der konkurrierenden Zuständigkeit. Hier sollte das Subsidiaritätsprinzip eine „politische Orientierungshilfe“ für den Handlungsspielraum der Gemeinschaft sein. Demnach würden „weitreichende Zuständigkeiten in den Bereichen Wirtschaft, Steuern, Bildung, Kultur, soziale Sicherheit, Gesundheit, Familienpolitik, Organisation der Kommunalverwaltung, öffentlicher Verkehr, Infrastruktur, Polizei, Strafrecht, Privatrecht, Religion und viele andere Bereiche bei den Mitgliedstaaten verbleiben“.

Diese klar und mitgliedstaatsfreundlich erscheinende Äußerung wird freilich relativiert in der Ziffer 11, wo das Parlament die Ansicht äußert, zu den wesentlichen Eigenschaften einer Europäischen Union mit föderativem Charakter sollten sowohl die *bereits* der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten (über die im einzelnen durchaus Meinungsverschiedenheiten bestehen!) *sowie* diejenigen Zuständigkeiten gehören, „die vor allem für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Errichtung des Europas der Bürger unerlässlich sind“. In Anbetracht des Umfangs und auch der teilweisen Unbestimmtheit der hier genannten Bereiche verdunkelt sich das vorher in Ziffer 7 für die Mitgliedstaaten sehr optimistisch gefärbte Bild. Ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird aber auch das grundlegende Prinzip der „begrenzten Kompetenz“ genannt<sup>13</sup>), wonach ein Organ der Europäischen Gemeinschaft „ausschließlich auf Grund der in den Verträgen festgelegten Bestimmungen handeln kann“. Eine Erweiterung der Gemeinschaftsbefugnisse könne nicht einfach aus einer extensiven Auslegung der Gemeinschaftsziele gewonnen werden; sie setze vielmehr eine Änderung der Verträge voraus, welche die einstimmige Zustimmung aller Regierungen der Mitgliedstaaten und die Ratifizierung durch alle Parlamente der Mitgliedstaaten erfordert.

Im Blick auf die bisherige Praxis der Gemeinschaftsorgane ist das eine ganz wesentliche Feststellung, die es diesen künftig erschwert, allzu leicht aus einer mehr oder weniger umfassenden Interpretation der Ziele der Gemeinschaften konkrete Handlungskompetenzen abzuleiten oder mit allzu rascher Begründung auf Ausnahmekompetenzen wie Art. 235 EWGV zurückzugreifen.

### **Die Bedeutung der Subsidiarität für die Europäische Union - Resümee**

Aus den bisherigen Dokumenten der Europäischen Gemeinschaften läßt sich vorsichtig der Schluß ableiten, daß die Subsidiarität nicht der maßgebliche Gesichtspunkt sein wird bei der *Verteilung* der Kompetenz zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten. Die Subsidiarität scheint ihren Einflußbereich auf diejenigen Kompetenzen zu beschränken, die den Gemeinschaftsorganen nicht zur ausschließlichen Wahrnehmung zugewiesen worden sind, sondern in denen Maßnahmen der Mitgliedstaaten möglich bleiben, solange bzw. soweit nicht die Gemeinschaftsorgane ihrerseits tätig geworden sind (konkurrierende Kompetenzen). Hier soll das Subsidiaritätsprinzip gewährleisten, daß die Gemeinschaft nur dann und insoweit eingreift, wie die Mitgliedstaaten nicht selbst die zu regelnde Aufgabe wirksam erfüllen können. Die Parallele zu Art. 72 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes

liegt auf der Hand, wonach der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nur tätig werden darf, soweit aus den dort genannten Gründen ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung“ besteht. Diese Subsidiaritätsbremse hat sich in der Bundesrepublik bekanntlich als unwirksam erwiesen. In einem kommenden Europa muß das nicht unbedingt so sein, wenngleich die Gefahr nicht von der Hand zu weisen ist. In Deutschland wird das Leerlaufen dieser Kompetenzeinschränkung für den Bund vor allem durch den dritten Grund ausgelöst, der ein Bedürfnis zu bundesgesetzlicher Regelung begründen soll – wenn nämlich „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ein Tätigwerden des Gesetzgebers über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert. Diese Klausel hat sich geradezu als ein Motor für das Tätigwerden des Bundesgesetzgebers erwiesen. Diese Gefahr sollte für Europa ganz klar gesehen werden.

Umstritten ist, ob es sinnvoll ist, den Grundsatz der Subsidiarität *ausdrücklich* in eine künftige Verfassung der Europäischen Union aufzunehmen. Der Vorteil einer solchen ausdrücklichen Normierung liegt in einer notwendigen Rationalisierung der Diskussion und in dem Zwang zur Einigung auf eine bestimmte Formulierung. Der Charakter des Subsidiaritätsprinzips als *Rechtsgrundsatz* verlangt die ausdrückliche Aufnahme in die künftige Verfassung nicht; sie gewährleistet diesen Rechtscharakter für sich allein auch keineswegs. Immerhin würde der Streit über die Justitiabilität der Elemente des Subsidiaritätsgrundsatzes faßbarer, rationaler. Der Nachteil einer solchen ausdrücklichen Definition des Subsidiaritätsprinzips wird in der Gefahr gesehen, die Festlegung werde zu einer Kompetenzausweitung und nicht -verringering der Gemeinschaftsorgane führen. Diese Gefahr aber besteht nur dann, wenn die Kompetenzverteilung selbst nach dem Maßstab der Subsidiarität erfolgen soll, was nach dem Stand der amtlichen Dokumente bisher eher unwahrscheinlich ist.

Umstritten ist überall dort, wo eine Vorschrift in Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip gebracht wird, ob es sich hier um eine politische Leitlinie oder um einen Rechtsgrundsatz handelt. Diese Frage ist nicht einfach zu entscheiden; vor allem muß sie nicht durchgängig gleich entschieden werden. Es ist durchaus denkbar, eine ausdrückliche Normierung der Subsidiarität (etwa Art. 130 r für das Umweltrecht) als verbindlichen Rechtssatz, das dahinterstehende allgemeine Prinzip aber lediglich als politischen Grundsatz zu interpretieren. Entscheidend ist stets, wie konkret, also für Einzelfälle anwendbar, der Grundsatz formuliert ist. Denn nur soweit ein Grundsatz auch gerichtlicher Anwendung zugänglich (justitiabel) ist, nur insoweit kann es sich um einen Rechtsstaatsgrundsatz handeln. Die Analyse der amtlichen Dokumente spricht bisher eher dafür, daß es sich bei dem Grundsatz der Subsidiarität im Rahmen einer Europäischen Union um eine politische Leitlinie handelt.

Das Europäische Parlament hat es aber in Ziffer 12 des zitierten Beschlusses ausdrücklich für notwendig erklärt, „sowohl politische als auch gerichtliche Garantien für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips zu geben“. Auch wenn das auf in der Natur der Sache liegende Schwierigkeiten stoßen wird, kann trotzdem der Rechtscharakter der Subsidiarität im Europäischen Recht nicht ohne weiteres verneint werden. Das Europäische Recht weist nämlich Eigenesetzlichkeiten auf, die es vom nationalen Recht grundlegend unterscheiden: Das gilt vor allem für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und in der europarechtlichen Literatur hat sich inzwischen die Auffassung durchgesetzt, das Gemeinschaftsrecht müsse „dynamisch“ interpretiert werden, das heißt auf ein Funktionieren des Gemeinsamen Marktes hin! Was dies im einzelnen bedeutet, entzieht sich den traditionellen Methoden rechtlicher Dogmatik. Wenn und soweit also eine solche „dynamische Interpretation“ des Gemeinschaftsrechts im Interesse der Integration geboten ist, dann muß zugleich nach Garantien gesucht werden, welche die Mitgliedstaaten davor bewahren, ihre eigenen Konturen in dieser Dynamik zu verlieren. Als ein solches Gegengewicht kommt vor allen anderen Gesichtspunkten der Grundsatz der Subsidiarität in Frage.<sup>14)</sup> „Dynamik der Gemeinschaftsrechtsordnung“ ist kein Rechtsgrundsatz, sie bezeichnet ein Auslegungselement. Das gleiche kann und muß für die Subsidiarität gelten. Insoweit kommt ihr eine ganz wesentliche Aufgabe beim Aufbau der künftigen Gemeinschaftsordnung zu.

Bei der Konkretisierung des Inhaltes der Subsidiarität – das hat sich oben ergeben – kann die katholische Soziallehre wesentliche Beiträge liefern.

Subsidiarität hat im künftigen Europa aber nicht nur einen juristischen Stellenwert, sie hat auch eine ökonomische und kulturelle Konsequenz<sup>15)</sup>: Eine Europäische Union, die unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität gebaut wird, fördert die Vielfalt in und damit die leistungssteigernde Rolle des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten. Die Achtung nationaler Eigenarten, sei es im gesellschaftlich-wirtschaftlichen Leben oder in der Rechtsordnung, ermöglicht eine Konkurrenz, die für die Bürger Europas fruchtbarer ist als eine nivellierende Rechtsangleichung. Rechtsangleichung bleibt in gewissem Umfang nötig – als Voraussetzung zur Wahrnehmung der Grundfreiheiten eines freien Verkehrs der Arbeitnehmer, der Unternehmen, der Dienstleistungen und des Kapitals. Rechtsangleichung darf aber nicht selbst das Ziel sein, das gleichbedeutend wäre mit einer Uniformierung des Gemeinschaftsrechts.

Das Ziel muß vielmehr bleiben: so viel Vielfalt und Unterschiedlichkeit wie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und künftig auch politischen freien Zusammenarbeit möglich; in anderen Worten: Subsidiarität der Europäischen Bundesgewalt.

## Anmerkungen

- 1) Amtsblatt Nr. C 231/91 (93 ff.).
- 2) Vgl. H. J. Blanke, Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts?, Zeitschrift für Gesetzgebung, 1991, S. 133/137 m. Nachw.; Europa-Archiv 1988, S. D 340 ff.
- 3) ABl. Nr. C 231/163–165.
- 4) Bericht in den „Bayerischen Verwaltungsblättern“ 1990, S. 489 f.
- 5) Bundesratsdrucksache 198/90; so auch der Bundesrat – Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften in seinem Beschluß vom 13. 6. 1990 (BRDs. 220/90) zur Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft und zur Wirtschafts- und Währungsunion.
- 6) Vgl. etwa A. Rauscher/A. Hollerbach, Subsidiarität, Staatslexikon, 7. Aufl., 5. Bd., Freiburg u. a. 1989, Sp. 386 f.; O. von Nell-Breuning, Subsidiarität, Staatslexikon, 6. Aufl., 1962, Sp. 826 ff.; R. Herzog, Subsidiaritätsprinzip, Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., 1987, Bd. II, Sp. 3564 ff.
- 7) BGBl. 1986, II, S. 1104 = ABl. EG L 169/1 (1987).
- 8) Dazu ausführlich J. Isensee, Subsidiarität und Verfassungsrecht, Berlin 1968, S. 18 ff., 35 ff., 44 ff.
- 9) H. P. Krauß, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, Berlin 1991, Fn 184: AAS XXIII (1931), S. 177 ff., n. 79. Die deutsche Übersetzung wurde den „Texten zur katholischen Soziallehre“, Kevelaer 1975, entnommen.
- 10) Wie bei H. P. Krauß, a. a. O., Fn. 185.: AAS LX (1963), S. 257 ff., n. 140/141, sowie Fn. 9.
- 11) Vgl. dazu H. Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971, S. 145 ff.
- 12) Vom 14. 2. 1984, ABl. C 77 = Bulletin der EG-Kommission 1984 (17. Jg.) Nr. 2, S. 7 ff.
- 13) Vgl. dazu grundsätzlich H. P. Krauß, a. a. O.
- 14) Dies erkannt und auch vortrefflich dargestellt zu haben, ist das Verdienst der Arbeit von H. P. Krauß, a. a. O.
- 15) Das betont v. a. R. Jochimsen, Subsidiarität im Felde der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank Nr. 40 v. 31. 5. 1991, S. 4 ff.

## Zur Person des Verfassers

Dr. jur. Helmut Lecheler, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg, mitgeschäftsführender Direktor des Instituts für Europäisches Wirtschaftsrecht.