

**Soziale Orientierung**

---

**Band 8**

**Das Subsidiaritätsprinzip**  
**Strukturprinzip einer europäischen Union**

**Von**

**Helmut Lecheler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HELMUT LECHER**

**Das Subsidiaritätsprinzip**

# **Soziale Orientierung**

**Veröffentlichungen der Wissenschaftlichen Kommission  
bei der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle  
Mönchengladbach**

**In Verbindung mit**

**Karl Forster · Hans Maier · Rudolf Morsey**

**herausgegeben von**

**Anton Rauscher**

**Band 8**

# **Das Subsidiaritätsprinzip**

**Strukturprinzip einer europäischen Union**

**Von**

**Helmut Lecheler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Redaktion: Günter Baadte

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Lecheler, Helmut:**

Das Subsidiaritätsprinzip : Strukturprinzip einer Europäischen Union /  
von Helmut Lecheler. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Soziale Orientierung ; Bd. 8)

ISBN 3-428-07805-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten  
© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-6917  
ISBN 3-428-07805-5

## Vorwort

Zu den großen Überraschungen, welche die europäische Einigung immer wieder bereit hält, gehört die unerwartete Konjunktur, die der Begriff der Subsidiarität bekommen hat. Zwar verbinden sich mit diesem Begriff unterschiedliche Vorstellungen in den Mitgliedstaaten. Der Ruf nach einem subsidiär organisierten Europa ist aber dennoch im Kern eine einheitliche Antwort auf die Kabinettpolitik der Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten, welche die europäischen Völker nicht mehr uneingeschränkt hinnehmen. So könnte das Vertragswerk von Maastricht tatsächlich einen Wendepunkt markieren, der die Vielfalt Europas im Einigungsprozeß stärker zu Wort kommen läßt gegenüber Harmonisierungsbestrebungen der Regierungen der Mitgliedstaaten. Der deutsche Beitrag dazu sollte nicht nur in der Formulierung der Skepsis bestehen, ob der Begriff Subsidiarität der Justiziabilität zugänglich ist; er sollte auch nicht, jedenfalls nicht primär, in der Weiterführung des weitgehend fruchtlosen Streits um den Rechtscharakter des Subsidiaritätsprinzips bestehen; er sollte vielmehr darauf abzielen, deutlich zu machen, welche vielfältigen Gestaltungskräfte aus diesem Begriff und den hinter ihm stehenden geistigen Strömungen mobilisiert werden können.

Die Niederschrift meiner Überlegungen hatte unter den zwangsläufigen Unbildden meines Wechsels von Erlangen nach Berlin zu leiden, so daß ich diesmal in besonderem Maße auf Hilfe angewiesen war. Ohne die ganz außergewöhnliche Hilfestellung meines früheren Erlanger Mitarbeiters Dr. Hans-Peter *Krauß*er hätte ich dieses Buch nicht vollenden können. Der DFG danke ich dafür, daß sie hier finanziell geholfen hat. Nach dem Auslaufen seines Vertrages hat er seinen Dienstantritt beim Bayerischen Wirtschaftsministerium aufgeschoben, um — ohne jedes Salär — das Vorhaben vollenden zu helfen.

Ungewöhnlich schwierig war auch der Prozeß der technischen Fertigstellung. Meiner langjährigen Sekretärin in Erlangen, Frau Barbara Gerstner, und meiner neuen Sekretärin in Berlin, Frau Bozena Sikora, habe ich es zu danken, daß auch der Übergang in der Fertigstellung eines laufenden Manuskripts reibungslos gelang.

Widmen möchte ich dieses Buch Frau Dr. Caroline Chotard, Paris, die mir in langer Freundschaft die Augen dafür geöffnet hat, was Deutsche und Franzosen verbindet — und trennt.

Berlin, im Juni 1993

*Helmut Lecheler*



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	11
A. Das Subsidiaritätsprinzip — Herkunft und Bedeutung .....	12
I. Art. 3 b des EG-Vertrages als Zwischenergebnis der europäischen Rechtsentwicklung .....	12
1. Der Vertragstext des Art. 3 b EG-V .....	14
2. Die Entstehungsgeschichte des Art. 3 b EG-V .....	17
3. Vorläuferversuche bei der rechtlichen Verankerung des Subsidiari- tätsprinzips .....	21
4. Die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Subsidiaritäts- prinzip .....	24
5. Vom Schlagwort zum Konkretisierungswirrwarr? .....	26
6. Zusammenfassung .....	28
II. Die geschichtlichen Wurzeln der Subsidiarität .....	29
1. Die Verankerung in der katholischen Soziallehre .....	29
2. Die Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips in der liberalen Staatslehre und seine Realisierung im föderalistischen Gedankengut .....	33
3. Zusammenfassung .....	42
III. Die Definition und die Rechtsgeltung des Subsidiaritätsprinzips .....	43
1. Das Problem der Definition und Rechtsgeltung des Subsidiaritäts- prinzips .....	43
2. Definition und Geltung des Subsidiaritätsprinzips im deutschen Recht	46
3. Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips im Recht anderer Mitglied- staaten .....	55
4. Folgerungen für den Begriff und die Rechtsgeltung des Subsidiaritäts- prinzips im Gemeinschaftsrecht .....	59
5. Zusammenfassung .....	63
IV. Die Funktionen des Subsidiaritätsprinzips .....	64
1. Der Schutz der Landeskompetenzen .....	64
2. Die Verstärkung von Selbstverwaltungsgarantien .....	64
3. Unterstützungspflicht, nicht Eingriffsrecht .....	65



4. Die Förderung der Konkurrenz .....	66
5. Die Begrenzungsfunktion des Subsidiaritätsprinzips .....	66
6. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel .....	67
7. Die Integrationsfunktion .....	68
8. Zusammenfassung .....	69
<b>B. Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips .....</b>	<b>70</b>
<b>I. Subsidiarität — Ersatz für die große Leitidee eines europäischen Zusammenschlusses .....</b>	<b>70</b>
1. Renaissance Europas aus seiner europäischen Tradition? .....	70
2. Der Europäische Raum .....	71
3. Das Fehlen einer „europäischen Öffentlichkeit“ .....	72
4. Neugeburt Europas in einem Bundesstaat? .....	75
5. Europa als Rechtsgemeinschaft? .....	79
6. Die Leerformel von der politischen Union .....	80
7. Zusammenfassung .....	84
<b>II. Subsidiarität als Leitlinie für die Regionalisierung .....</b>	<b>85</b>
1. Subsidiarität als Rückweg zur Bürgernähe .....	85
2. „Europa der Regionen“ — nur in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip ein Weg in die richtige Richtung .....	87
3. Zusammenfassung .....	95
<b>III. Subsidiarität als Leitlinie für die Kompetenzverteilung .....</b>	<b>96</b>
1. Die verfassungsgebende Gewalt der Mitgliedstaaten .....	96
2. Das Problem der Verteilung der Rechtsetzungskompetenz .....	98
3. Die Aufnahme des Begriffs der „konkurrierenden Rechtsetzungsbefugnis“ in das Gemeinschaftsrecht .....	100
4. Das Problem der Ermittlung konkreter konkurrierender Rechtsetzungsbefugnisse .....	100
5. Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Kompetenzabgrenzung — Leitlinien der Subsidiarität .....	102
6. Zusammenfassung .....	106
<b>IV. Subsidiarität als Organisationsprinzip .....</b>	<b>106</b>
1. Die Aufwertung des europäischen Parlaments und die Beteiligung einer zweiten Kammer .....	106
2. Subsidiarität und Kommission .....	108
3. Neuorientierung des EuGH .....	110
4. Regionalkammer und Europäischer Rat .....	111
5. Zusammenfassung .....	112

V. Subsidiarität und Wirtschafts- und Währungsunion .....	113
1. Die wesentlichen Elemente einer Wirtschafts- und Währungsunion .....	113
2. Die Entscheidung für eine Wirtschafts- und Währungsunion in Europa .....	114
3. Wirtschafts- und Währungsunion unter Beachtung des Subsidiaritäts- prinzips? .....	116
4. Zusammenfassung .....	120
VI. Subsidiaritätsprinzip — Regulativ bei der Kompetenzausübung .....	121
1. Der Stand bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Kompetenzausübung .....	121
2. Die Bedeutung der Subsidiarität für Rechtsetzung und Rechts- angleichung .....	122
3. Zusammenfassung .....	125
VII. Stärkung der Selbstverwaltung — eine Forderung der Subsidiarität .....	125
1. Die Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden .....	126
2. Regionalisierung von unten nach oben .....	129
a) auf europäischer Ebene .....	131
b) auf der Ebene der Bundesrepublik Deutschland .....	133
3. Die Sicherung der gesellschaftlichen Autonomien von Kirchen und Sozialverbänden .....	135
4. Die Eigenverantwortlichkeit freier Träger .....	138
VIII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	139
Literaturverzeichnis .....	148
Sachregister .....	158



## Einleitung

Im neuen „Europa-Artikel“ 23 des Grundgesetzes<sup>1</sup> heißt es programmatisch und doch zugleich auf juristische Verbindlichkeit abzielend:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist . . .“

Dieser erklärte Wille der deutschen verfassungsgebenden Gewalt greift auf und macht zur — rechtlich schwierigen — Voraussetzung für die Europäische Einigung, was bei den europäischen Völkern auf Zustimmung stoßen sollte und was neuerdings auch in den europäischen Institutionen eine Chance der Zustimmung findet — die Beachtung des *Grundsatzes der Subsidiarität!*

Doch während wir auf nationaler Ebene wie auch im Europarecht weitgehend übereinstimmende Vorstellungen davon haben, wie demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze aussehen und verwirklicht werden sollten, kann eine solche Übereinstimmung weder im Grundsatz noch bei den Details für den Grundsatz der Subsidiarität festgestellt werden. Eine ähnliche Unklarheit besteht übrigens auch (wie sich unter A II 2. und unter B II näher zeigen wird) beim Verständnis und der Verwirklichung föderaler Grundsätze.

*Europarechtlich* sind *nationale* Vorstellungen über den Inhalt und den Geltungscharakter des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht verbindlich. Trotzdem sind sie nicht unbeachtlich. Im Idealfall konvergieren nationale und supranationale Vorstellungen in einem Kompromiß, der das Miteinander ermöglicht, ohne die nationalen Eigenarten zu verdrängen.

Ansatz für die Ermittlung des europarechtlichen Gehalts des Subsidiaritätsprinzips muß zunächst das geschriebene Europarecht sein, dessen Interpretation freilich — wie auch bei der Sinnerfüllung anderer allgemeiner Rechtsbegriffe und Grundsätze — vielfach aus nationalen Vorstellungen gespeist wird. Schon daher sind nationale Subsidiaritätsvorstellungen (vgl. unten A III 2 und 3) in die Betrachtung einzubeziehen; in Mitgliedstaaten, in denen subsidiäre Strukturen weniger bewußt sind, mag die europarechtliche Diskussion Anlaß bieten, sich darüber klar zu werden, inwieweit die eigene Rechtsordnung solche Grundsätze durchaus schon kennt.

---

<sup>1</sup> BGBl. 1992, I, S. 2086.

Zur Entstehung vgl. R. Scholz, Grundgesetz und europäische Einigung — Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, NJW 1992, S. 2593 ff.

## A. Das Subsidiaritätsprinzip — Herkunft und Bedeutung

### I. Art. 3 b des EG-Vertrages als Zwischenergebnis der europäischen Rechtsentwicklung

Die Maastrichter Verträge<sup>1</sup> markieren in der Sache einen wichtigen weiteren Schritt in Richtung auf eine „Europäische Union“ — weniger durch deren formale „Gründung“ in Art. A Abs. 1 des „Vertrages über die Europäische Union“<sup>2</sup> als durch eine Reihe von sachlichen Änderungen und Ergänzungen der Europäischen Verträge (EWGV, Euratom-V, Montan-V), von denen hier vor allem die Einführung des Subsidiaritätsgrundsatzes einschließlich ihrer Konsequenzen untersucht wird.

Was die „Europäische Union“ angeht, so haben wir es mit dem Kuriosum zu tun, daß die — weitergeltende! — Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1981<sup>3</sup> nach Art. 1 Abs. 1 das Ziel verfolgt, „zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen“, während die Maastrichter Verträge diese Union bereits gegründet haben wollen.

- 
- <sup>1</sup> Abgeschlossen oder weitgehend erledigt ist das Zustimmungsverfahren in
- |                         |   |
|-------------------------|---|
| Belgien (17.7.):        | Senat, 4. November (146 Ja, 33 Nein, 3 Enthaltungen);   |
| Deutschland:            | nach der Zustimmung des Bundestages; Zustimmung des Bundesrats am 18.12.1992;   |
| Dänemark:               | Trotz Zustimmung des Parlaments am 13.5. (130 Ja, 25 Nein) Ablehnung in der Volksabstimmung am 2.6.92 (15,7 % Nein, 49,3 % Ja); erneutes Referendum im Mai 1993 mit klarer Mehrheit angenommen; |
| Frankreich (20.9.):     | Referendum (51,04 % Ja, 48,95 % Nein);  |
| Griechenland (1.8.):    | Parlament (286 Ja, 8 Nein, 6 Enthaltungen);   |
| Großbritannien (21.5.): | Zweite Lesung im Unterhaus (336 Ja, 92 Nein; abschließende Entscheidung bis nach dem dänischen Referendum vertagt);   |
| Irland, (18.6.):        | Referendum (68,7 % Ja, 31,3 % Nein);  |
| Italien (29.10.):       | Parlament (403 Ja, 46 Nein, 18 Enthaltungen) (Zustimmung des Senats am 17. September);  |
| Luxemburg (2.7.):       | Parlamentarische Zustimmung (51 % Ja, 6 % Nein, 3 Enthaltungen);  |
| Niederlande (12.11.):   | Parlament (137 Ja, 13 Nein) (Zustimmung der Provinzenkammer voraussichtlich im Dezember);   |
| Portugal:               | Abstimmung am 10.12.;   |
| Spanien (29.10.):       | Parlament (314 Ja, 3 Nein, 9 Enthaltungen) (Zustimmung des Senats am 25.11.).   |

<sup>2</sup> „Durch diesen Vertrag gründen die Hohen Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union, im folgenden als „Union“ bezeichnet.“

<sup>3</sup> BGBl. 1986 II, S. 1104, in Kraft getreten am 1.7.1987 gem. Bek. v. 31.7.1987, BGBl. II, S. 451.

Zwar haben diese Verträge — auch unabhängig von der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion — durchaus nennenswerte rechtliche Konsequenzen (wie die Unionsbürgerschaft, die Ausweitung der Freizügigkeit auf alle Gemeinschaftsbürger (und nicht mehr nur für die Arbeitnehmer), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und das Petitionsrecht (Art. 8 n. F. ff.)<sup>4</sup>. Ein *Verfassungsakt*<sup>5</sup> für die „Europäische Union“ ist der Vertrag dennoch nicht. Hierfür fehlen nahezu alle wesentlichen Inhalte: Das beginnt mit der sehr unvollkommenen organisatorischen Basis. Einziges neues Unionsorgan ist der „Europäische Rat“ der Regierungschefs bzw. Außenminister; ferner fehlt eine grundsätzliche Kompetenzverteilung und damit eine ganz wesentliche Voraussetzung für die Annahme der eigenen Staatlichkeit der Gemeinschaft. Der Vertrag markiert nur einen<sup>6</sup> und keineswegs schon den letzten Schritt auf dem Weg zu einem einigen Europa. Eine ungewöhnlich intensive Diskussion über die Bedeutung und die Grenzen des Subsidiaritätsprinzips, die weit über die nur wissenschaftliche Diskussion<sup>7</sup> hinausreicht, hat in Art. 3 b EG-V eine Art Zwischenbilanz erfahren.

<sup>4</sup> Vgl. dazu A. Bleckmann, Chancen und Gefahren der europäischen Integration, JZ 1990, S. 301 ff.; ders., Zu den Auslegungsmethoden des EuGH, NJW 1982, S. 1177 ff.; W. v. Simson / J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz — Maastricht und die Folgen für das deutsche Verfassungsrecht, Berlin usw. 1992; H. J. Hahn, Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, Baden-Baden 1992.

<sup>5</sup> Das betonen zutreffend F. L. v. Stauffenberg / C. Langenfeld, Maastricht — ein Fortschritt für Europa? ZRP 1992, S. 252. Der EuGH sieht schon in dem EWG-Vertrag die „grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“, EuGRZ 1992, S. 67 / 74 (in seinem GA zum EWR-Vertrag); das entspricht der Bedeutung des Vertrages für das Gemeinschaftsrecht, nicht aber der Einordnung der Gemeinschaft in die Terminologie der Staats- und Verfassungslehre.

<sup>6</sup> E. Apert-Dupont, Les grands „Petits Pas“ de Maastricht, R. A. E. 1992, S. 68.

<sup>7</sup> Vgl. aus dem inzwischen schon reichen Schrifttum v. a. A. Adonis / S. Jones, Subsidiarity and the European Community's Constitutional Future, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1991, S. 179 ff.; H.-J. Blanke, Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts?, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, S. 133 ff.; V. Constantinesco, „Subsidiarität“: Magisches Wort oder Handlungsprinzip der Europäischen Union?, EuZW 1991, S. 561 ff.; ders., La subsidiarité comme Principe Constitutionnel de l'Intégration Européenne, Außenwirtschaft 46 (1991), S. 439 ff.; M. Heintzen, Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, Juristenzeitung 1991, S. 317 ff.; I. Hochbaum, Kohäsion und Subsidiarität — Maastricht und die Länderkulturhoheit, DV 1992, S. 285 ff.; W. Hummer, Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften?, Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht 1992, S. 81 ff.; M. Jachtenfuchs, Die EG nach Maastricht — Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration, Europaarchiv 1992, S. 279 ff.; P. J. C. Kapteyn, Community Law and the Principle of Subsidiarity, Revue des Affaires européennes 1991, n 2, p. 35 ff.; H. P. Kraußner, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, Berlin 1991; M. Pechstein, Subsidiarität der EG-Medienpolitik?, DV 1991, S. 535 ff.; N. Wimmer / W. Mederer, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft, Österreichische Juristenzeitung 1991, S. 586 ff.