

Das Subsidiaritätsprinzip

- Zünglein an der Waage nationaler und supranationaler Gesetzgebungskompetenzen -

Übersicht

1. *Einführung*
2. *Das Strukturprinzip der Subsidiarität*
 - *Begriffsbestimmung*
 - *Historie*
 - *Ziele*
3. *Reichweite und Kontrollmöglichkeiten*
 - *Präventive Kontrolle*
 - *Repressive Kontrolle*
4. *Bewertung und Ausblick*
5. *Quellen und weiterführende Literatur*

1. Einführung

Unter den Bürgern der europäischen Mitgliedstaaten kommt es in zunehmendem Maße zu einer Spaltung der Gemüter, wenn es um die europäische Idee als solche geht. Die einen sind glühende Verfechter eines europäischen Einheitsgedankens, die anderen vehemente Verfechter der Idee des unabhängigen Nationalstaates. Letztere Gruppe scheint in der gefühlten Rechtswirklichkeit unter anderem deswegen immer mehr Zuspruch und auch Zulauf in allen europäischen Mitgliedsstaaten zu finden, weil die positiven Errungenschaften der EU in den Köpfen der Menschen immer mehr ins Hintertreffen zu geraten scheinen, die vermeintlichen negativen Folgen einer einheitlichen Gemeinschaft – wie in prominentester Weise die Flüchtlingskrise – dafür umso mehr in den Vordergrund rücken. Einer der Gründe für ein solches schwelendes Unbehagen ist auch das Gefühl, wonach der einzelne Mitgliedsstaat immer öfter gegen die EU kämpft. Dieses gefühlte Rechtsempfinden spiegelt

in vielen Bereichen auch die tatsächliche Rechtswirklichkeit wieder: Immer öfter prallen die Interessen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegen die Interessen der EU – und damit in aller Regel gegen die der Europäischen Kommission. Es gibt ihn also immer öfters, den Konflikt Nationalstaat vs. supranationale Einheit, der auf juristischer Ebene in einem scheinbar unübersichtlichen Kompetenzverteilungskampf zu münden scheint. Dieser Beitrag möchte in diesen vermeintlichen Kompetenzverteilungskampf Licht ins Dunkle bringen und dabei gleichsam eine der positiven Errungenschaften in der europäischen Rechtsdogmatik – den Grundsatz der Subsidiarität – näher beleuchten, der oftmals den entscheidenden Ausschlag in der Austarierung nationaler und supranationaler Gesetzeskompetenzen gibt.

2. Das Strukturprinzip der Subsidiarität

- Begriffsbestimmung

Bei dem Subsidiaritätsprinzip handelt es sich in seiner grundsätzlichen Ausprägung um ein staatsorganisationsrechtliches Strukturprinzip, welches verschiedene Kompetenzbereiche ordnet bzw. strukturiert. Es geht um die Aufteilung von Zuständigkeiten innerhalb verschiedener Machtebenen. Es bildet damit einen elementaren Grundpfeiler für Staaten oder staatsähnliche Gebilde, die eine föderale Struktur aufweisen. Das Subsidiaritätsprinzip bestimmt vor diesem Hintergrund, dass eine untergeordnete Einheit vorrangig vor einer übergeordneten Einheit zuständig ist. Auf nationaler Ebene in Deutschland ist das Subsidiaritätsprinzip verfassungsrechtlich in Art. 23 GG verankert. Auf europäischer Ebene findet es seine Wurzel in Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und im Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Im europäischen Regelungskontext bedeutet das Subsidiaritätsprinzip im Grundsatz, dass im Bereich der nicht ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz eine Angelegenheit vorrangig auf nationaler bzw. regionaler und lokaler Ebene zu regeln ist. Von diesem Grundsatz wird nur unter den folgenden drei Voraussetzungen eine Ausnahme gemacht: Erstens darf es sich nicht um einen Bereich handeln, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Zweitens dürfen die jeweiligen Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend durch die Mitgliedstaaten verwirklicht werden können. Drittens müssen die

Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser durch ein Tätigwerden seitens der Union verwirklicht werden können.

- Historie

Bei dem Subsidiaritätsprinzip als solches handelte es sich für lange Zeit in der (europäischen) Rechtsgeschichte um einen ungeschriebenen Rechtsgrundsatz, der zwar im Bereich des europäischen Umweltrechtes als Subsidiaritätsregel durch die Einheitliche Europäische Akte (1987) Eingang gefunden hat, aber schließlich erstmals durch den Vertrag von Maastricht offiziell im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) fest verankert wurde. Im weiteren Verlauf wurde das Subsidiaritätsprinzip durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ durch den Vertrag von Amsterdam weiter verfestigt.

Das Gewand des Subsidiaritätsprinzips wandelte sich zuletzt durch den Vertrag von Lissabon wonach das Subsidiaritätsprinzip dort unter Beibehaltung des Wortlauts in Art. 5 Abs. 3 EUV platziert wurde. Einzige Änderung war eine Präzisierung durch den neu eingefügten expliziten Verweis auf die regionale und lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips. Der Vertrag von Lissabon ersetzte gleichsam auch das Protokoll von 1997 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch ein neues Protokoll gleichen Titels (Protokoll Nr. 2), dessen wichtigste Änderung die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips darstellt.

- Ziele

Eines der wesentlichen Ziele des Subsidiaritätsprinzips ist es eine klare Zuständigkeitsregel für die verschiedenen Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der europäischen Union zu schaffen und ist gerade deswegen für die Arbeitsweise der Europäischen Union und vor allem für die europäische Entscheidungsfindung von elementarer Bedeutung.

Daneben besteht eine maßgebliche Intention darin durch den Grundsatz der mitgliedstaatlichen (Primär-) Zuständigkeit die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu schützen, um schließlich auch weiterhin die Ausgestaltung der Europäischen Union so bürgernah wie möglich zu gestalten, sodass politische Maßnahmen nach Möglichkeit auf lokaler Ebene getroffen werden sollen, damit gerade nicht das Gefühl aufkommt, dass alle Entscheidungen nur in „Brüssel“ getroffen werden.

3. Reichweite und Kontrollmöglichkeiten

Wie bereits oben erwähnt gilt das Subsidiaritätsprinzip für die Bereiche, die nicht in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten bzw. der europäischen Union fallen. Durch den Vertrag von Lissabon sind die auf die Union übertragenen Zuständigkeiten nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung genauer festgelegt und abgegrenzt. So untergliedert Teil 1 Titel I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Zuständigkeiten der Union in drei Bereiche: die ausschließliche Zuständigkeiten, die geteilten Zuständigkeiten und Maßnahmen zur Unterstützung. Das Subsidiaritätsprinzip hat für alle Organe der Europäischen Union Bedeutung und diese müssen sich an ihm orientieren; seinen praktischen Hauptanwendungsbereich findet das Subsidiaritätsprinzip jedoch im Bereich des legislativen Verfahrens. Gerade in diesem Bereich hat der Vertrag von Lissabon die jeweilige Rolle der nationalen Parlamente und des Gerichtshofs bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt. So hat der Vertrag von Lissabon nicht nur auf die subnationale Dimension des Subsidiaritätsprinzips verwiesen, sondern auch die Rolle des Ausschusses der Regionen erheblich gestärkt und den nationalen Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt, regionale Parlamente mit Legislativbefugnissen an einem Kontrollsystem zu beteiligen.

Dieses Kontrollsystem des Subsidiaritätsprinzips ist zweistufig ausgestaltet und sieht sowohl eine präventive als auch eine nachträgliche gerichtliche repressive Kontrollmöglichkeit der Einhaltung vor.

- Präventive Kontrolle

Nach den Bestimmungen in Art. 5 Abs. 3 Unterabsatz 2 sowie Art. 12 Buchstabe b EUV haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, dass das Subsidiaritätsprinzip gemäß dem im Protokoll Nr. 2 vorgesehenen Verfahren eingehalten wird (sog. Subsidiaritätsrüge). Im Zuge einer solchen präventiven Kontrolle können die nationalen Parlamente binnen acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Sofern die Anzahl der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente die Schwelle von mindestens ein Drittel erreicht – im Falle bei

Zweikammerparlamenten jeweils eine Stimme pro Kammer und im Falle von Einkammerparlamenten zwei Stimmen – führt dies dazu, dass ein Entwurf überprüft werden muss. Sofern dasjenige Organ, welches den Entwurf des Gesetzgebungsaktes verfasst hat, an dem Entwurf auch bei etwaigen Änderungen festzuhalten möchte, muss es ein solches Vorgehen beschließen und einen solchen Beschluss auch näher begründen.

Sofern mindestens die einfache Mehrheit der Stimmen aller nationalen Parlamente die Übereinstimmung eines Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip bestreitet und die Kommission dennoch beschließt, an ihrem Vorschlag festzuhalten, führt dies dazu, dass der Gesetzgebungsvorschlag dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt wird, der dazu in erster Lesung Stellung nehmen muss. Ist er der Ansicht, dass der Legislativvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang zu bringen ist, kann er ihn mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament ablehnen.

- Repressive Kontrolle

Sofern ein präventives Einschreiten nicht zu dem gewünschten Ergebnis im Sinne des Subsidiaritätsprinzips führt oder erst im Nachgang eines Gesetzgebungsverfahrens eine Kontrolle möglich ist, ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auch im Rahmen einer repressiven Kontrolle durch Klageerhebung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union überprüfbar (sog. Subsidiaritätsklage). Diesbezüglich ist es jedem Mitgliedstaat, gegebenenfalls – gemäß seiner Rechtsordnung – auch im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments, möglich eine Klage einzureichen oder eine solche zu übermitteln. Ebenfalls kann das Rechtsmittel auch der Ausschuss der Regionen gegen Rechtsakte einlegen, für deren Annahme der AEUV seine Anhörung vorsieht. Bei der Anwendung dieses Prinzips verfügen die Organe der Union jedoch über einen weiten Ermessensspielraum. In seinen Urteilen in den Rechtssachen C-84/94 und C-233/94 wies der Europäische Gerichtshof ausdrücklich darauf hin, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu den Umständen zählt, die es gemäß Art. 296 AEUV zu begründen gilt. Der Begründungspflicht kommt man jedoch bereits dann nach, wenn sich die Einhaltung des Prinzips aus den Erwägungen insgesamt ergibt.

4. Bewertung und Ausblick

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein typisches Beispiel dafür, dass in der europäischen Rechtshistorie ein Instrument in das EU Recht platziert wurde, welches ein harmonisches Gleichgewicht zwischen den nationalen mitgliedschaftlichen Interessen einerseits und den Interessen der supranationalen Organisation der EU andererseits schaffen sollte und dies in der Vergangenheit auch getan hat. Dieses Instrument bzw. seine damit verbundenen Möglichkeiten sind bisweilen jedoch in Vergessenheit geraten, so wie viele andere positiven Entwicklungen der EU ganz allgemein nicht mehr sichtbar sind. Gerade vor dem Hintergrund einer stärker aufkommenden EU-Verdrossenheit in Teilen der Gesellschaft ist eine stärkere Besinnung auf elementare positive Elemente des EU-Rechts von entscheidender Bedeutung.

Das Subsidiaritätsprinzip weist zwar eine gewisse Janusköpfigkeit auf, weil es nicht in allen Fällen eine absolut trennscharfe Abgrenzung bei der Aufteilung der Kompetenzen zu schaffen vermag und wird dahingehend auch zu Recht kritisiert, da man sich bisweilen trefflich darüber streiten kann, ob ein Politikbereich besser auf nationaler Ebene oder auf supranationaler Ebene geregelt werden sollte. Dennoch ist das Prinzip als solches vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Wertung, dass politische Angelegenheiten vorrangig so bürgernah wie möglich geregelt werden sollen, im Sinne eines florierenden Gemeinschaftslebens von immenser Bedeutung. Es wäre daher wünschenswert, wenn man bereits bewährte Instrumentarien wie die des Subsidiaritätsprinzips wieder stärker in Stellung bringt und dieses durch eine stärkere inhaltliche Aufladung in seiner Anwendung einfacher und handhabbarer gestaltet. Damit würden sich zukünftig viele (Zuständigkeits-) Probleme in der EU sowohl rechtlich als auch politisch als scheinbar entpuppen.

5. Quellen und weiterführende Literatur

- Georg Lienbacher, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, *EU-Kommentar* (4. Aufl. 2019), Art. 5
- Streinz, in: Streinz, *EUV/AEUV* (3. Aufl. 2018) Art. 5
- Callies, in: Callies/Ruffert, *EUV/AEUV* (5. Aufl. 2016), *EU-Vertrag (Lissabon)* Art. 5
- Thomas Bruha: *Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der europäischen Gemeinschaft* in: Batliner/Riklin (Hrsg.), *Subsidiarität*, 1994, S. 373 ff.
- *Der Grundsatz der Subsidiarität*
 - o www.eur-lex.europa.eu/legal-content
 - o <http://www.europarl.europa.eu/factsheets>