



Strasbourg, 29. Juni 2010

CDL-UD(2010)043

nur deutsch

**EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT**  
**(VENEDIG-KOMMISSION)**

in Kooperation mit  
dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten  
und  
dem Executive Campus HSG der Universität St. Gallen

im Rahmen des Vorsitzes der Schweiz  
im Ministerkomitee des Europarates

**KONFERENZ**

über « Demokratie und Dezentralisierung  
Stärkung der demokratischen Institutionen, durch Beteiligung »

St. Gallen, Schweiz, 3.-4. Mai 2010

**SUBSIDIARITÄT: RECHTSPRINZIP ODER POLITISCHER SLOGAN?  
GENERALBERICHT WORKSHOP N° 1**

von Herrn Christoph GRABENWARTER  
Verfassungsrichter, Wien (Österreich)  
Mitglied der Venedig-Kommission

## I. Allgemeines: Subsidiarität im historischen und politischen Kontext

Subsidiarität muss im modernen Diskurs in ihrem historischen und politischen Kontext gesehen werden (*Andreas Gross*). So können historisch eine Betrachtung der Verteilung **von oben nach unten** und eine Betrachtung der Verteilung **von unten nach oben** unterschieden werden. Subsidiarität ist mit der Staatsform der Demokratie ebenso untrennbar verbunden wie mit dem Föderalismus, wobei der Begriff des Föderalismus (*federalism*) historisch vor allem in englischsprachigen Raum eine stärker zentralistische Tendenz zu haben scheint, im Gegensatz zu einem dezentralen Verständnis in der Schweiz. Auch in der Geschichte des Europarates hatte die Subsidiarität von den Anfängen an größte Bedeutung.

## II. Vertikale und Horizontale Subsidiarität

Die Auseinandersetzung mit der Subsidiarität als verfassungs- und europarechtlichem Rechtsprinzip bedarf der begrifflichen Klärung. Zu diesem Zweck wurde in den Diskussionen im Workshop 1 eine Unterscheidung in horizontale und vertikale Subsidiarität eingezogen (*Francesco Merloni*).

### 1. Horizontale Subsidiarität

Die horizontale Subsidiarität ist auf das Staat-Bürger-Verhältnis, auf das Verhältnis der Bürgergesellschaft zum Staat zu bezogen. Das, was die Bürger in Eigeninitiative besorgen können, darf nicht als öffentliche Aufgabe (*service public*) wahrgenommen werden. Eine Bestätigung und Ausprägung erfährt dieses Prinzip in der grundrechtlichen Freiheit wirtschaftlicher Initiative und Betätigung.

Im Verfassungsstaat europäischer Prägung ist hier für von einem **Leitbild** auszugehen, in dem der Bürger von seinen Rechten im Rahmen des *status activus* Gebrauch macht. In diesem Zusammenhang wurde – gerade mit Blick auf so genannte „junge Demokratien“ – mit Recht auf eine dialektische Beziehung hingewiesen: Bedarf es für ein Subsidiaritätsdenken einer Zivilgesellschaft, die reif ist für Subsidiarität oder ist nicht umgekehrt modernes Subsidiaritätsdenken die Voraussetzung für die Entwicklung der Zivilgesellschaft?

### 2. Vertikale Subsidiarität

Für das Konzept vertikaler Subsidiarität bedarf es verschiedener Ebenen hoheitlicher bzw. staatlicher Zuständigkeit, um in deren Beziehung insbesondere die Verteilung von Kompetenzen zu regulieren. Subsidiarität kann als Prinzip entfaltet werden im Verhältnis zwischen **lokaler und nationaler Ebene**, insbesondere in Bundesstaaten auch im Verhältnis zwischen **regionaler Ebene und nationaler Ebene**, ferner im Verhältnis zwischen **nationaler und europäischer Ebene** und im **Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Ebene** (zB internationaler Menschenrechtsschutz).

Dabei bedarf es stets des Hinweises auf und der Erinnerung an unterschiedliche Wirkungsbedingungen, unter denen sich das Subsidiaritätsprinzip in den genannten Kontexten entfalten kann; andernfalls besteht die Gefahr der Erosion des Begriffs, wenn und insoweit die diese Unterschiede vernachlässigt werden und eine Verallgemeinerung stattfindet.

## III. Beispiele und Anwendungsfelder für das Prinzip der Subsidiarität

1. Ein eindrückliches Beispiel für den Einsatz des Subsidiaritätsprinzip im Rahmen des Europarates wurde in Gestalt der Europäischen **Charta der kommunalen Selbstverwaltung** vom 15. 9. 1985 gebracht (*Jean-Claude van Cauwenberghe*). Sie nimmt in ihrer Präambel explizit Bezug auf die kommunale Autonomie, die Partizipation der Bürger und die Gewaltenteilung (*decentralisation of power*). Bemerkenswert ist, dass die Charta mittlerweile in

rund der Hälfte der Mitgliedstaaten des Europarates self-executing ist und ebenso vielen Staaten in die interne Rechtsordnung transformiert wurde und zwar zum Teil sogar im Verfassungsrang. Auf der Ebene der Regionen mündete der Versuch einer vergleichbaren Charta vorderhand in einen Konsens über eine (nicht verbindliche) „Rahmenordnung“.

2. Ein weiteres Beispiel für ein rechtliches Gebot der Subsidiarität bildet das **Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Lissabon der Europäischen Union**, das *Andrea Biondi* analysierte. Es verwies hinsichtlich des Inhalts des Subsidiaritätsprinzips auf das hergebrachte unionsrechtliche Prinzip, das sich in der Vergangenheit als nicht besonders wirkmächtig erwiesen hat. Bedeutender aber sind die verfahrensrechtliche Garantien, die das Protokoll enthält: Die zeitnahe Übermittlung von Gesetzgebungsentwürfen (Art. 4), die Begründungspflicht mit Blick auf die Subsidiarität (Art. 5), das Stellungnahmerecht der nationalen Parlamente (Art. 6), die differenziert ausgestaltete Berücksichtigungspflicht (Art. 7) und schließlich das Recht der Mitgliedstaaten (und mittelbar der Parlamente) auf Klage beim EuGH (Art. 8) sollten eine verstärkte und effektivere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zur Folge haben. Der EuGH, frei von politischem Druck, sei das angemessenste Forum für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten; auch andere Rechtsgrundsätze von vergleichbarer Allgemeinheit hätten sich als justiziabel erwiesen. Auf diese Weise könnte gerichtliche Kontrolle dazu beitragen, dass die Subsidiarität zu einem operationalen Regierungsprinzip („operational principle of governance“) der Europäischen Union werde.

3. Auf der Ebene **nationaler Verfassungen** sind vor allem Bundesstaaten in den Blick zu nehmen. Ein bedeutendes Instrument zur Wahrung der Subsidiarität bilden hierbei Kompetenzkataloge. Die Schweizerische Bundesverfassung enthält in ihrem Art. 5a überdies ein - die Kompetenzordnung umfassendes - ausdrückliches Gebot der Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Ausgaben. Auch andere Staaten kennen mittlerweile eine explizites verfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip (Italien: Art. 118 der Verfassung; Spanien: Art. 84-3 der Verfassung Katalaniens) Ein Beispiel für nicht geglückte Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung würde die Bedürfnisklauseln im deutschen Grundgesetz vor der Föderalismusreform und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genannt. Spezifische Fragen stellen sich im Zusammenhang mit der Finanzverfassung, der sozialen Solidarität und der Einheit eines nach Gebietskörperschaften gegliederten Staates (*Rainer Schweizer*).