

## § 5 Subsidiarität im europäischen Finanzverfassungsrecht

*Henning Tappe*

I.	Einleitung.....	65
II.	Subsidiarität im Europarecht.....	66
	1. Entwicklung des Subsidiaritätsgrundsatzes .....	67
	2. Subsidiarität als Gründungsidee der Union?.....	69
	a. Die Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips.....	70
	b. Bedeutung für die Europäische Einigung.....	70
	c. Ambivalenz der Subsidiarität.....	72
	3. Subsidiarität für und im Primärrecht .....	72
III.	Subsidiarität (in) der Finanzverfassung.....	74
	1. Subsidiarität als Sparsamkeit.....	74
	2. Subsidiarität als Hilfestellung.....	75
IV.	Subsidiarität im europäischen Finanz(verfassungs)recht .....	76
	1. Finanzvorschriften für die EU (Art. 310 ff. AEUV).....	76
	2. Harmonisierung im Bereich des Steuerrechts .....	77
	3. Verzahnung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung .....	80

### I. Einleitung

Befasst man sich mit der „Subsidiarität in der Finanzverfassung“, wie es sich das heutige Symposium<sup>1</sup> zur Aufgabe gemacht hat, ist die Behandlung des Themas „Subsidiarität im Europäischen Finanzverfassungsrecht“ eine

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung des am 9. Oktober 2014 im Rahmen des Heidelberger Symposiums „Subsidiarität in der Finanzverfassung“ gehaltenen Vortrags. Ich danke den Organisatoren *Hanno Kube* und *Ekkehart Reimer* für die Einladung und die Aufnahme in die „Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht“.

vergleichsweise angenehme Aufgabe. Denn rechtlich ist die Subsidiarität eine europäische Erfindung: das Unionsrecht enthält die „Subsidiarität“ nicht nur als Rechtsgedanken, sondern als Rechtsbegriff.

Ich bin damit in der komfortablen Situation, das Prinzip der Subsidiarität nicht hineinlesen zu müssen in Formulierungen wie „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ in Art. 72 Abs. 2 GG (für die Steuergesetzgebung i.V.m. Art. 105 Abs. 2 GG) oder „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln“ in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Ob diese Bestimmungen des Grundgesetzes Fälle der Subsidiarität regeln, kann letztlich dahinstehen. Die Regelungen sind nämlich auch ohne den Rückgriff auf das Konzept der Subsidiarität durchaus subsumierbar – auch wenn die Idee der Subsidiarität diesen Normen möglicherweise Pate gestanden haben mag.

Im Europarecht hingegen braucht man die Subsidiarität, denn hier bestimmt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV ausdrücklich: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Und für die Mitwirkung Deutschlands an der Europäischen Union fordert Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, dass diese [sc. die EU] dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Was mir allerdings gewisse Sorgen bereitet, ist der zweite Aspekt meines Themas, denn: Gibt es überhaupt ein europäisches Finanzverfassungsrecht?

## II. Subsidiarität im Europarecht

Subsidiarität ist ein primärrechtlicher Begriff. In Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV heißt es: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“

## 1. Entwicklung des Subsidiaritätsgrundsatzes

Diese Regelung ist noch nicht so alt, wie man vielleicht annehmen könnte. Sie wurde als Art. 3b EGV durch den Vertrag von Maastricht 1993 eingeführt<sup>2</sup>. In den Gründungsverträgen<sup>3</sup> findet sich noch kein Hinweis auf einen Grundsatz der Subsidiarität.

Gleichwohl ist versucht worden, das Konzept der Subsidiarität schon in bestimmte Artikel des früheren EWG-Vertrags hineinzulesen (gewissermaßen als Gründungsmythos<sup>4</sup> der EU). So z.B. in Art. 100 EWGV<sup>5</sup>: „Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken“. Aber wo steckt hier die Subsidiarität? In der Forderung nur diejenigen Vorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen, „die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken“? Oder in der Aussage, dass die Rechtsetzung bei schon vorhandenem Recht der Mitgliedsstaaten ansetzen muss?

Näher liegt der Gedanke, das Konzept der Subsidiarität am Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung festzumachen, jetzt geregelt in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV. Denn die höhere, die europäische Ebene wird nur tätig, wenn Aufgaben zu ihr „hochdelegiert“ werden. Die EU hat keine Kompetenz-Kompetenz. Alles, was nicht bewusst auf die europäische Ebene verlagert wird, bleibt – wegen der begrenzten Einzelermächtigung – auf der Ebene darunter, bei den Nationalstaaten.

Indes: Ist das Subsidiarität? – Nein, insoweit als es bei dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung primär um Kompetenzbegründung (nicht um -verteilung) geht, um ein Konstrukt zur Herleitung der Befugnisse –

---

<sup>2</sup> Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992, ABl. EG v. 29.7.1992, Nr. C 191/01.

<sup>3</sup> Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951), Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) und Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (1957).

<sup>4</sup> „Architekturprinzip“, Entschließung der Konferenz „Europa der Regionen“ v. 19.10.1989, vgl. R. Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, Art. 5 EUV Rn. 6.

<sup>5</sup> In diesem Sinne etwa S. Pieper, Subsidiarität, 1994, S. 200 ff., vgl. die weiteren Nachweise bei C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 35.

eben durch konkrete Ermächtigung von Seiten der souveränen Nationalstaaten. Ja, insoweit als das Verfahren und das Ergebnis ungefähr dem entspricht, was man sich unter Subsidiarität vorstellt: Die untere Ebene, die Nationalstaaten bleiben zuständig, wenn, soweit und solange es nicht erforderlich ist, eine höhere – hier: die supranationale – Ebene zu bemühen. Aber die Parallele zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung<sup>6</sup> passt auch nicht recht. Denn das Subsidiaritätsprinzip dient strenggenommen als Algorithmus zur bestmöglichen Aufgabenteilung in einem föderalen (oder sonstigen Mehrebenen-)System<sup>7</sup>. Entsprechend dem Dezentralisierungstheorem in der Ökonomie ist zunächst die kleinste, unterste Ebene zuständig, soweit nicht Skalenerträge bzw. Bündelungsvorteile eine Übertragung an die höhere Ebene rechtfertigen, die dafür dann auch die Beweislast trägt<sup>8</sup>. Wie heißt es auf der Rückseite der Einladung zu dieser Tagung: „Der Subsidiaritätsgrundsatz gebietet, Aufgaben der kleinsten Einheit zuzuweisen, die zur Aufgabenerfüllung in der Lage ist. Hierdurch sollen Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden“. Aber geht es bei der EU um Selbstbestimmung?

Es dürfte deutlich werden: Die bewusste Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Ebene, die Gründung einer Gemeinschaft, die Schaffung von europäischem Primärrecht hat mit der Subsidiarität im Sinne des Primärrechts (Art. 5 EUV) nicht viel zu tun<sup>9</sup>. Das Subsidiaritätsprinzip *im* Primärrecht ist eine Regel zur Aufteilung der Kompetenzen – in einem Spannungsfeld, weswegen Art. 5 Abs. 3 EUV das Prinzip auch nur für den Fall präzisiert, dass die EU keine ausschließliche Zuständigkeit hat (s. Art. 3 AEUV). Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV gilt also ausdrücklich nur für die geteilte Zuständigkeit und hat damit eine gewisse

---

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG, Urteil v. 12.10.1993, 2 BvR 2134/2159/92, BVerfGE 89, 155 (210) – Maastricht: „Die Handhabung dieses Prinzips der beschränkten Einzelermächtigung wird sodann durch das Subsidiaritätsprinzip verdeutlicht und weiter begrenzt.“

<sup>7</sup> C. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8. Aufl. 2011, S. 625.

<sup>8</sup> Vgl. C. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*<sup>8</sup>, S. 624 f.

<sup>9</sup> S. BVerfG, Urteil v. 12.10.1993, 2 BvR 2134/2159/92, BVerfGE 89, 155 (210 f.) – Maastricht: „Das Subsidiaritätsprinzip begründet mithin keine Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft, sondern begrenzt die Ausübung bereits anderweitig eingeräumter Befugnisse“, ähnlich bereits S. 192: „Kompetenzausübungsschranken“.

Ähnlichkeit zu Art. 72 Abs. 2 GG, der auch (nur) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung relevant ist – nicht in den Fällen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen.

Insofern ist, schaut man sich die Gründungsverträge an, das Instrument der Lückenschließung, in der Urfassung Art. 235 EWGV (bzw. Art. 308 EG, jetzt Art. 352 AEUV), noch am dichtesten an der Subsidiarität i.S.d. Art. 5 Abs. 3 EUV: „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften.“

Eine Subsidiarität also im Sinne von *Montesquieu*: Wenn es nicht notwendig ist, ein europäisches Gesetz zu machen, ist es notwendig, kein europäisches Gesetz zu machen<sup>10</sup>. Und so formuliert es eben auch Art. 5 Abs. 3 EUV: Die Union wird „nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.

## 2. Subsidiarität als Gründungsidee der Union?

Aber vielleicht ist das alles viel zu rechtsdogmatisch gedacht, möglicherweise steckt das Subsidiaritätsprinzip – als „rechtliches und politisches

---

<sup>10</sup> Abgewandelte Fassung des Zitats von *Montesquieu*: „Quand il n'est pas nécessaire de faire une loi, il est nécessaire de ne pas en faire“. Nachgewiesen ist der Satz: „Comme les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation“, *Montesquieu Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu*, *De l'esprit des lois, Œuvres complètes de Montesquieu*, Paris 1838, Buch XXIX, Kap. XVI, S. 477.

Ordnungsprinzip<sup>11</sup> – ja doch schon in der Gründungsidee der Europäischen Gemeinschaften<sup>12</sup>, bevor es dann im Vertrag von Maastricht 1992/93 in Art. 5 (ex Art. 3b) EGV ausdrücklich verankert<sup>13</sup> wurde? Die „Gründungsgeschichte“, die Idee der europäischen Einigung spricht aus meiner Sicht allerdings nicht unbedingt dafür.

### *a. Die Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips*

Das Subsidiaritätsprinzip hat zwar seine Ursprünge bis in die vorchristliche Zeit<sup>14</sup>, seine besondere Ausprägung hat es aber in der Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. erfahren<sup>15</sup>. Es richtet sich, mit dem Grundgedanken des Aufbaus der Gesellschaft von unten nach oben, vor allem gegen staatlichen Kollektivismus und Totalitarismus – allerdings auch gegen libertäre Vorstellungen vom Nachtwächterstaat<sup>16</sup>.

Aus staatsrechtlicher Sicht populär geworden ist der Gedanke der Subsidiarität nach dem Zweiten Weltkrieg aber in seiner Abgrenzung zu den „zentralistischen Auswüchsen des totalitären Staates“<sup>17</sup>; deswegen hat es eine hohe moralische Kraft, auch deswegen ist es als föderales Grundprinzip im Grundgesetz verankert worden<sup>18</sup>.

### *b. Bedeutung für die Europäische Einigung*

Was bedeutet das für die Europäische Einigung? Zwar ist das Heben der Kompetenzen auf eine höhere Ebene, die europäische Vergemeinschaftung von Kohle und Stahl (EGKS), die europäische Vergemeinschaftung

---

<sup>11</sup> Formulierung nach P. Blickle/T. Hüglin/D. Wyduckel (Hrsg): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft (= Rechtstheorie, Beiheft 20), Berlin 2002.

<sup>12</sup> In diesem Sinne S. Pieper, Subsidiarität, 1994, S. 175 m. Hinw. auf Entschließung des EurParl v. 12.7.1990.

<sup>13</sup> S. dazu H. Lübke, Subsidiarität. Zur europarechtlichen Positivierung eines Begriffs, ZfP 2005, S. 157 ff.

<sup>14</sup> A. Kaufmann, Tendenzen im Rechtsdenken der Gegenwart, 1976, S. 33; zur Geschichte auch O. v. Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft, 1990, S. 87–89.

<sup>15</sup> Vgl. A. Kaufmann, Tendenzen im Rechtsdenken der Gegenwart, 1976, S. 33; vgl. dazu auch M. Droege, § 2 Subsidiarität als Strukturprinzip (in diesem Band), S. 7 (9 ff.).

<sup>16</sup> Vgl. A. Kaufmann, Tendenzen im Rechtsdenken der Gegenwart, 1976, S. 33.

<sup>17</sup> C. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie<sup>8</sup>, S. 625.

<sup>18</sup> C. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie<sup>8</sup>, S. 625.

der Kernenergie (EAG, EURATOM) und die Einbindung v.a. der deutschen Wirtschaft in die Europäischen Gemeinschaften 1957 (EWG) in der Tendenz durchaus „kontrasubidiär“. Man hat eben *noch* eine höhere Ebene geschaffen und dieser bestimmte Kompetenzen übertragen.

Dies diente aber nicht zentralistischen oder totalitären Bestrebungen, nicht einer Stärkung des Staates gegenüber dem Einzelnen, sondern war – vor dem Hintergrund und Eindruck zweier Weltkriege – gerade ein Akt der Friedenssicherung, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der Hebung des Wohlstands durch einen gemeinsamen Wirtschaftsraum<sup>19</sup>.

Anders formuliert: Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften, die jetzige Europäische Union als solche, ist gerade ein Produkt des Subsidiaritätsgedankens auch wenn sie diesem scheinbar entgegensteht: Wie heute Klimapolitik nur auf globaler Ebene betrieben werden kann, mussten Friedenssicherungs- und Wirtschaftspolitik damals (wie auch heute?) zumindest auf europäischer Ebene betrieben werden: „Denn dem Zusammenschluss der Mitgliedsstaaten lag die Einsicht zugrunde [...], dass [diese Ziele] nur durch einen Zusammenschluss der Volkswirtschaften erreicht werden konnte“. – Die „hierfür nötigen Kompetenzen“ mussten „auf die Gemeinschaft verlagert werden [...], um durch Schaffung einer höheren Ebene mit unabhängigen Befugnissen gegenüber den Mitgliedsstaaten nationalen Widerständen zu begegnen“<sup>20</sup>. Und auch die Europäische Währungsunion, der Euro, war – vor allem aus französischer Sicht – friedenssichernd, als Bedingung (Mitterands) für die deutsche Wiedervereinigung<sup>21</sup>.

Ist das „darüber“ der EU also ein echtes „darüber“ (im Sinne des Subsidiaritätsprinzips) oder nicht vielmehr ein schlichtes „Miteinander“<sup>22</sup>? Kein „höher“, sondern ein „gemeinsam“?

---

<sup>19</sup> Vgl. S. Pieper, Subsidiarität, 1994, S. 181 (Fn. 33) m.w.N.

<sup>20</sup> S. Pieper, Subsidiarität, 1994, S. 181.

<sup>21</sup> Der Spiegel, Nr. 39 v. 27.9.2010 („Der Preis der Einheit“), S. 34 ff.

<sup>22</sup> Vgl. F. Schorkopf, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Art. 23 Rn. 61: „Haben sich die Mitgliedstaaten in einer Sachfrage auf ein europäisches Vorgehen geeinigt und trägt die Kommission diesen Gestaltungswillen mit, dann ist jedes weitere Beharren auf mitgliedstaatlichem Handeln nicht nur provinziell-partikulär, sondern widerspricht dem europäischen politischen Konsens“.

### c. *Ambivalenz der Subsidiarität*

Die Subsidiarität scheint mir im europäischen Kontext eine eigentümliche Ambivalenz aufzuweisen: Einerseits, so sagt es Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV (so sagt es aber auch schon der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Satz 1), soll die „Macht“ im Zweifel auf der unteren Ebene, auf Ebene der Mitgliedstaaten verbleiben. Andererseits stärkt genau dieser Mechanismus die „alten“ nationalen Zentralstaaten, mit denen man in Europa historisch nicht immer die besten Erfahrungen gemacht hat. – Und diese Erfahrungen sind wiederum ursächlich für die europäische Einigung als solche.

### 3. Subsidiarität für und im Primärrecht

Jedenfalls ist die Subsidiarität *für* das Primärrecht eine andere Subsidiarität als die *im* Primärrecht, in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und in Art. 5 Abs. 3 EUV. Ausdrücklich eingefügt wurde das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag von Maastricht 1993<sup>23</sup>. Im damaligen Art. 3b EGV hieß es: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Der jetzige Art. 5 Abs. 3 EUV<sup>24</sup> ist mit dieser Fassung praktisch identisch; der Satzbau ist umgestellt, die „Gemeinschaft“ ist durch die „Union“ ersetzt.

Damit besagt Subsidiarität *im* Primärrecht ungefähr das Gleiche wie Art. 72 Abs. 2 GG im deutschen Verfassungsrecht. Es dient als Algorithmus<sup>25</sup> für die Entscheidung, auf welcher der – grundsätzlich konkurrierend

---

<sup>23</sup> Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992, ABl. EG v. 29.7.1992, Nr. C 191/01.

<sup>24</sup> Im heutigen Art. 5 Abs. 3 EUV heißt es: „*Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.*“

<sup>25</sup> S.o. Fn. 7.



zuständigen – Ebenen eine Regelung erforderlich ist. Für die ausschließlichen Kompetenzen (Art. 3 AEUV) stellt das Primärrecht hingegen die unwiderlegliche Vermutung auf, dass eine Regelung eben auf der europäischen Ebene getroffen werden muss (dass sie also notwendig ist). Und für das Primärrecht selbst wiederum gilt der europäische Subsidiaritätsgrundsatz gar nicht. Er findet sich ja auch auf der gleichen Ebene.

Lassen sich aber vielleicht aus der Homogenitätsklausel<sup>26</sup> in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG Vorgaben für eine Subsidiarität des Primärrechts ableiten? Den Satz 1 des Art. 23 GG könnte man durchaus als eine solche Begrenzung (vielleicht sogar als Drohung) lesen: Darf die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas nur bei der Entwicklung einer solchen Europäischen Union mitwirken, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“? Muss der deutsche Gesetzgeber demnach auch bzw. schon bei der Übertragung von Hoheitsrechten prüfen, ob die EU die in Betracht gezogenen Maßnahmen besser verwirklichen kann? Ist die Subsidiarität über die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 GG eine Grenze der Übertragung von Hoheitsrechten?

Die Antwort lautet: nein. Die Subsidiarität im EUV bezieht sich auf die Verteilung von Zuständigkeiten, nicht auf die Begründung von Zuständigkeiten. Man muss sich gar nicht mit der „Krücke“ behelfen, dass die Mitgliedsstaaten jedenfalls einen gewissen Einschätzungsspielraum haben. Art. 23 Abs. 1 GG nimmt den Grundsatz der Subsidiarität aus dem Unionsrecht auf, er begründet aber keinen eigenen, neuen Subsidiaritätsgrundsatz. Subsidiarität ist kein originär deutscher Verfassungsbegriff, sondern ein unionsrechtlicher Begriff<sup>27</sup>. Art. 23 GG nimmt – nicht nur

---

<sup>26</sup> F. Schorkopf, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Art. 23 Rn. 36: „Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG formuliert bestimmte Anforderung an die Rechtsordnung und die Strukturen der EU“ (Struktursicherungsklausel).

<sup>27</sup> Vgl. einerseits BVerfG, Urteil v. 12.10.1993, 2 BvR 2134/2159/92, BVerfGE 89, 155 (179, 183) – Maastricht, aber andererseits auch BVerfG, a.a.O., S. 211 f.: „Hier hat die Bundesregierung ihren Einfluss zugunsten einer strikten Handhabung des Art. 3 b Abs. 2 EGV geltend zu machen und damit die ihr durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG auferlegte Verfassungspflicht zu erfüllen. Der Bundestag hat seinerseits die Möglichkeit, über sein in Art. 23 Abs. 3 GG begründetes Mitwirkungsrecht an der internen deutschen Willensbildung auf die Ratspraxis einzuwirken und sie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu beeinflussen. Auch der Bundestag erfüllt damit eine ihm nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG obliegende

sprachlich – Bezug auf Art. 5 EUV und kann damit in seinem Regelungsgehalt nicht weitergehen als Art. 5 EUV<sup>28</sup>.

Kurz: Subsidiarität ist keine Grenze des Primärrechts, sondern ist eine Auslegungsregel für das Primärrecht, eine Algorithmus für die Aufgabenteilung „im Zweifel“.

Damit ist die praktische Bedeutung der Subsidiarität als Bremse für die europäische Einigung begrenzt. Sie verhindert nur Kompetenanzmaßung (immerhin!), nicht aber Kompetenzübertragung. Subsidiarität war und ist vor allem auch eine Art Beruhigungsspiel für die Euroskeptiker, denen auf dem Beschleunigungstreifen von Maastricht sonst möglicherweise schlecht geworden wäre.

### III. Subsidiarität (in) der Finanzverfassung

#### 1. Subsidiarität als Sparsamkeit

In der Finanzverfassung hat die Subsidiarität seit jeher eine besondere Bedeutung und zwar vor allem in ihrer ganz profanen Ausprägung als Sparsamkeit. Geht es um die „hilfsweise Inanspruchnahme finanzieller Mittel“ formuliert z.B. das Haushaltsgrundsatzgesetz in § 5 schlicht: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes oder des Landes notwendig sind.“ Zudem sind „[b]ei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans [...] die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“, § 6 Abs. 1 HGrG.

---

*Verfassungspflicht. Im übrigen ist zu erwarten, dass sich auch der Bundesrat des Subsidiaritätsprinzips besonders annehmen wird (vgl. Goppel, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips, EuZW 1993, S. 367)“.*

<sup>28</sup> Ebenso C. Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 13. Auflage, Art. 23 GG Rn. 21; a.A. I. Pernice, in: Dreier, Art. 23 GG Rn. 70; R. Uerpmann-Wittzack, in: von Münch/Kunig, Band 1, 6. Auflage, Art. 23 Rn. 24; C. Classen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Band 2, 6. Auflage, Art. 23 GG Rn. 40.

Und auch die staatliche Kreditaufnahme war bis zum Jahr 1969 „subsidiär“ und zwar in dem Sinne, dass „[i]m Wege des Kredites [...] Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken [...] beschafft werden“ durften (Art. 115 GG a.F.). Über die Subsidiarität der Kreditaufnahme für die Zeit danach kann man streiten; immer jedenfalls sollten Einnahmen aus Krediten nur einen „Finanzierungssaldo“ (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 HGrG) decken, also die Differenz von (notwendigen) Ausgaben und regulären (Steuer-)Einnahmen ausgleichen<sup>29</sup>.

## 2. Subsidiarität als Hilfestellung

Vor allem aber in der Zweitbedeutung des „subsidium“, die eigentlich die Erstbedeutung ist, nur nicht im juristischen Sprachgebrauch, in der Bedeutung „Hilfe“ oder „Unterstützung“, ist die Finanzverfassung subsidiär. Sie leistet Beistand bei der Erfüllung von Aufgaben. Denn Staatsfinanzierung ist nicht Selbstzweck, sondern muss den Staat in die Lage versetzen, die von ihm wahrzunehmenden Aufgaben angemessen zu erfüllen. Aufgaben verursachen Ausgaben, Ausgaben müssen durch Einnahmen gedeckt werden<sup>30</sup>.

Das wiederum bedeutet aber, dass es jedenfalls auf der Ausgabenseite (mit Ausnahme des zitierten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der auch für die Europäische Union gilt und sich in Art. 310 AEUV findet) keine Subsidiarität der Finanzverfassung im Rechtssinne geben kann: Es geht immer um die staatlichen oder europäischen *Aufgaben*, die ggf. subsidiär wahrgenommen werden können oder müssen. Es gilt: *Wenn* eine Aufgabe wahrgenommen werden muss, dann müssen auch die entsprechenden Mittel bereit stehen. Der Fall, dass eine Aufgabenwahrnehmung nicht subsidiär, die entsprechenden (notwendigen) finanziellen Mittel aber doch subsidiär sein sollen, ist – unterstellt man wirtschaftliches Handeln – nicht denkbar.

---

<sup>29</sup> H. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 358.

<sup>30</sup> H. Tappe, DVBl. 2013, 1079 (1080).

## IV. Subsidiarität im europäischen Finanz(verfassungs)recht

Damit lassen sich für die Frage nach der Subsidiarität im europäischen Finanz(verfassungs-)recht schon erste Bereiche wieder aus der Betrachtung aussondern:

### 1. Finanzvorschriften für die EU (Art. 310 ff. AEUV)

Auch im europäischen Haushaltsrecht gibt es den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Art. 310 Abs. 4 AEUV verpflichtet die EU auf Haushaltsdisziplin. Art. 310 Abs. 5 Satz 1 AEUV fordert: „Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt“. Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts gibt es also für die Subsidiarität wenig zu tun. Die Finanzierung folgt den Aufgaben der EU. In den meisten Fällen werden es zudem die Mitgliedstaaten selbst sein, die das EU-Recht ausführen und damit dann auch für die Finanzierung verantwortlich sind.

Wie ist es auf der Einnahmenseite? Über Kredite finanzieren darf sich die EU eigentlich – und jedenfalls zur Zeit – nicht<sup>31</sup>, so dass auch hier die Subsidiarität keine besondere Rolle spielt. Denn Einnahmen aus Krediten als „neue“ Form der Eigenmittel (Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV) sind nur bei Einstimmigkeit (Satz 3) denkbar und daher bis auf Weiteres unwahrscheinlich. (Die „Gemeinschaftsanleihen“ zur Vergabe von Krediten an Mitglied- und Drittstaaten lasse ich einmal beiseite<sup>32</sup>.) Die übrigen Eigenmittel, die den Haushalt (Art. 311 Abs. 2 AEUV) vollständig finanzieren sollen, bestehen zu drei Vierteln aus den so genannten BNE-Eigenmitteln<sup>33</sup>, bei denen die Mitgliedstaaten Zahlungen an die EU leisten (ähnlich den früheren Matrikularbeiträgen der Länder an das deutsche Reich<sup>34</sup>:

---

<sup>31</sup> Vgl. aber *U. Häde*, Neue Entwicklungen bei den Finanzierungsformen der Europäischen Union, in: *JöFin* 2011, S. 293 ff.

<sup>32</sup> Dazu *U. Häde*, *JöFin* 2011, 293 (298 ff.)

<sup>33</sup> EU-Kommission (Hrsg.), *Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014*, S. 24; vgl. auch den *Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften* (2007/436/EG, Euratom), ABl. EU vom 23.6.2007 Nr. L 163/07.

<sup>34</sup> Art. 70 RV (Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches v. 6.4.1871, Bundesgesetzblatt für den Deutschen Bund 1871, Nr. 16, S. 63).

auch die EU ist also gewissermaßen ein „lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten“<sup>35</sup>).

Auf der Einnahmenseite ergibt sich also über die asymmetrische Einstimmigkeit<sup>36</sup> eine Subsidiarität praktisch von selbst: Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 AEUV), bei denen die Mitgliedstaaten über den Europäischen Rat einen maßgeblichen Einfluss haben, sorgen dafür, dass die EU nur die notwendigen Mittel erhält. Weil die Mitgliedstaaten ein ganz erhebliches Interesse daran haben, nicht zu viel abzugeben, kann man vergleichsweise sicher sein, dass sich die EU keine Einnahmen anmaßt, die besser bei den Mitgliedstaaten verblieben wären. Die „Anziehungskraft des zentralen Etats“<sup>37</sup> wird durch die Mitgliedstaaten einnahmeseitig wirksam abgeschirmt.

Die klassischen Bereiche des Finanzverfassungsrechts (Einnahmen und Ausgaben, der Haushalt) sind daher im europäischen Kontext mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip unergiebig. Was bleibt also? Im Kern sind es zwei Bereiche des europäischen Finanzverfassungsrechts (im weiteren Sinne) – die sich im Übrigen auch schon wieder Sachregelungen annähern, weil sie vielfältige Bezüge zur allgemeinen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik haben. Zum einen die Harmonisierung im Bereich des (nationalen) Steuerrechts und zum anderen die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion, also die Regeln zur Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 126 AEUV) und der Euro (Art. 127 ff. AEUV).

## 2. Harmonisierung im Bereich des Steuerrechts

Im Regelfall, d.h. nicht im europäischen Kontext, sondern im „normalen“ Föderalismus, ist die Verteilung der Einnahmenkompetenzen ein zentraler Punkt. Dies unter dem Aspekt der sog. „institutionellen Kongruenz“ bzw.

---

<sup>35</sup> O. v. Bismarck, Rede v. 2.5.1879 vor dem Reichstag, 36. Sitzung, Sten. Ber., 4. Leg.-Per., II. Sess. 1897, Bd. 2, S. 927 ([http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt3\\_k4\\_bsb00018400\\_00105.html](http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt3_k4_bsb00018400_00105.html)); vgl. auch Koriath, Finanzausgleich, S. 316; Stern, Staatsrecht V, S. 389.

<sup>36</sup> Vgl. aktuell „Drohendes Notbudget: Keine Einigung im Streit über EU-Haushalt“, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-haushalt-budget-verhandlungen-vertagt-notbudget-tag-a-1003498.html>.

<sup>37</sup> Vgl. J. Popitz, Der Finanzausgleich, in: Gerloff/Meisel, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 1. Aufl. 1927, 338 (348).

„fiskalischen Äquivalenz“<sup>38</sup>. Nach diesem ökonomischen Ansatz ist es vorteilhaft, wenn jede Bürgerschaft bezahlt, was sie selbst beschließt<sup>39</sup>. Entscheidungsträger, Nutznießer einer Entscheidung und (Steuer-)Zahler, also die durch eine Entscheidung finanziell Belasteten, sind vorzugsweise dieselben Personen. Schon im Grundgesetz finden wir diesen Gedanken aber kaum wieder. Die Steuergesetzgebungskompetenzen sind im Wesentlichen beim Bund konzentriert (Art. 105 GG). Und weil für die Aufgabewahrnehmung der Konnexitätsgrundsatz gilt (Art. 104a GG), bedarf es eines aufwendigen Finanzausgleichs (Art. 106, 107 GG). Dafür gibt es aber gute Gründe. Und diese Gründe wiederum haben Ähnlichkeiten mit dem Gedanken der Harmonisierung, wie sie das Unionsrecht im Bereich der nationalen Steuern befördert. Denn die Besteuerung (die Staatsfinanzierung insgesamt<sup>40</sup>) orientiert sich nicht am Gedanken der Äquivalenz<sup>41</sup>, sondern am Gedanken der gerechten Lastenverteilung<sup>42</sup>. Und diese wiederum orientiert sich daran, was jemand *hat*, nicht daran, was jemand braucht oder wovon jemand profitiert. Die höhere Ebene ist vor diesem Hintergrund also nicht per se die falsche Ebene.

Erst recht verfolgt man diesen (Äquivalenz-)Ansatz nicht auf europäischer Ebene. Denn einerseits bemessen sich auch die Einnahmen der EU ganz wesentlich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Andererseits ist im Bereich der Harmonisierung, der europarechtlichen Angleichung von Steuerrecht, der Kausalzusammenhang von Entscheidungsgewalt und Ertrags-, d.h. Nutznießungskompetenz ohnehin bereits durchbrochen – schon auf der nationalen Ebene.

---

<sup>38</sup> Vgl. C. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*<sup>8</sup>, 27 f., 627 f.

<sup>39</sup> Der Begriff der „fiskalischen Äquivalenz“ geht zurück auf *Mancur Olson* (*The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, *American Economic Review*, Vol. 59, S. 479–487); siehe hierzu auch S. Koriath, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, S. 232 f.

<sup>40</sup> Grundlegend zum Steuerstaatsprinzip: J. Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: FS Ipsen, 1977, S. 409 ff.; nachfolgend BVerfG, Beschluss v. 8.6.1988, 2 BvL 9/85, u.a., BVerfGE 78, 249 (266 f.).

<sup>41</sup> Siehe hierzu A. Schmehl, *Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung*, S. 61 ff., 96 f.

<sup>42</sup> D. Birk/M. Desens/H. Tappe, *Steuerrecht*, 17. Aufl. 2014, Rn. 5.

Die Harmonisierung der Steuern verfolgt im Übrigen auch ein völlig anderes Ziel. Ihr geht es nicht darum, das *Popitz'sche* Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats<sup>43</sup> zu beweisen, sondern sie verfolgt Ziele im Bereich der Wirtschaftspolitik: Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen, Erleichterung der Freizügigkeit und allgemein wirtschaftliche Vernetzung im Binnenmarkt<sup>44</sup>. Diese wiederum, die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit, soll zu politischer Zusammenarbeit auch auf anderen Gebieten führen. Schon im Schumanplan<sup>45</sup> war dieser „spill-over“-Gedanke als grundlegendes Entwicklungsprinzip der Gemeinschaft angelegt (die „*méthode Jean Monnet*“)<sup>46</sup>.

Damit ist auch die Steuerharmonisierung eine bewusste Kontrasubsidiarität, aber natürlich auch kein echter Widerspruch zum Subsidiaritätsgedanken: Vergegenwärtigt man sich, dass die Harmonisierung bei den Steuern – das auf Teilbereiche bezogene, aber letztlich doch kollateral wirkende, „Hochzonen“ des Steuerrechts – nicht der Einnahmeerzielung, d.h. nicht fiskalischen Zwecken dient, sondern vielmehr der Wirtschaftspolitik, so wird deutlich, dass es mit Blick auf verschiedene Steuern (z.B. Umweltsteuern) jeweils (auch) um verschiedene Sachaufgaben geht. Die Wahrnehmung dieser Sachaufgaben im Wege (auch) der Steuerharmonisierung ist dann über das in Art. 5 EUV normierte Subsidiaritätsprinzip zu kontrollieren und ggf. einzuschränken. Allerdings verbietet sich hier – wie es so schön heißt – jede schematische Lösung<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> S.o. Fn. 37.

<sup>44</sup> Vgl. C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 113 AEUV, Rn. 1 ff.; R. Voß, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Abschnitt J., Rn. 4; G. Laule, IStR 2001, 297 (297 f.).

<sup>45</sup> Vgl. die Schuman-Erklärung vom 9. 5. 1950: „*Durch die Zusammenlegung der Grundindustrien und die Errichtung einer neuen Hohen Behörde, deren Entscheidungen für Frankreich, Deutschland und die anderen teilnehmenden Länder bindend sein werden, wird dieser Vorschlag den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden, die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist.*“ (Text der Schuman-Erklärung in deutscher Übersetzung ist abrufbar unter: [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_de.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm))

<sup>46</sup> Vgl. R. Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV-Präambel, Rn. 4.

<sup>47</sup> Vgl. E. v. Caemmerer, JZ 1962, 385 (386), aufgegriffen in BGH, Urteil v. 30.5.1968, VII ZR 2/66, BGHZ 50, 227 (228 f.) und BGH, Urteil v. 18.10.1973, VII ZR 8/73, BGHZ 61, 289 (291).

Für die echten EU-Steuern, die Zölle, gilt das eben Gesagte allerdings nur eingeschränkt. Einerseits hat die EU hier eine Ertragskompetenz, andererseits aber ergibt sich die Notwendigkeit einer EU-einheitlichen Regelung des Zollrechts aus dem gemeinsamen Binnenmarkt praktisch von selbst. Art. 3 AEUV löst die Frage nach der Subsidiarität denn auch schlicht durch eine „ausschließliche Zuständigkeit“ im Bereich der Zollunion.

### 3. Verzahnung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung

Der spannendste Bereich scheint mir die Wirtschafts- und Währungsunion zu sein, denn diese führt praktisch – über den Hebel der gemeinsamen Währung – zu einer ganz erheblichen Ausweitung der EU-Zuständigkeiten. Es geht um die Verzahnung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung<sup>48</sup>.

Die Einführung des Euro selbst ist wohl nicht zwingend notwendig für den gemeinsamen Markt, er ist keine logische Weiterentwicklung – aber er war eine bewusste politische Entscheidung. Das bedeutet, dass der Subsidiaritätstest für den Euro durchaus schwierig durchzuführen wäre: Tendenziell gehört die Währung auf die oberste Ebene, das ist in allen föderalen Staaten – so scheint es – Konsens. Die Größe eines gemeinsamen Währungsraums ist tendenziell vorteilhaft<sup>49</sup>.

Andererseits haben die Erfahrungen in den letzten Jahren gezeigt, dass eine gemeinsame Währung in ganz erheblichem Maße das erfordert, was die europäischen Verträge seit Maastricht als wirtschaftliche „Konvergenz“ (Art. 126, 140 AEUV) bezeichnen, ein weiteres wirtschaftliches und politisches „Annähern“. Die Einführung des Euro, die Wirtschafts- und Währungsunion selbst, führt daher zu einer ganz erheblichen Verschiebung des Referenzrahmens, der Maßstäbe für die Subsidiarität. War es früher vielleicht nicht nötig, ein europäisches Gesetz zu machen, so macht der Euro,

---

<sup>48</sup> W. Schäuble, Zukunft Europa in: Der Tagesspiegel v. 30.12.2010, zit. nach C. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie<sup>8</sup>, S. 615.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu (sog. Theorie des optimalen Währungsraums) G. Mankiw/M. Taylor, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 5. Auflage 2012, S. 928 ff.; U. Vollmer, Geld- und Währungspolitik, 2005, S. 191 f.; H. Gischer/B. Herz/L. Menkhoff, Geld, Kredit und Banken, 3. Auflage 2012, S. 395 ff.



präziser: die Rettung des Euro, es nötig, eine ganze Reihe europäischer Gesetze zu machen, die man sich in ihrer Reichweite früher kaum hätte vorstellen können:

Die im Rahmen von Fiskalpakt<sup>50</sup>, Europäischem Semester<sup>51</sup>, Sixpack<sup>52</sup> und Two-pack<sup>53</sup> ermöglichten Einflussnahmen auf die nationalen Haushalte, einst das wichtigste Vorbehaltsgut der (nationalen) Parlamente, sind an – ich variere bewusst den Begriff – „Anti-Subsidiarität“, so scheint es, nicht zu überbieten. Durchaus bemerkenswert ist es in diesem Zusammenhang, dass das Subsidiaritätsprinzip vor allem auf Betreiben Deutschlands europarechtlich verankert wurde, und zwar im Vertrag von Maastricht, der die Wirtschafts- und Währungsunion, also schließlich den Euro, überhaupt erst entwickelt hat<sup>54</sup>.

Und dennoch: Die Einführung des Euro war – ich hatte es schon gesagt – eine bewusste Entscheidung, die sich als Primärrecht nicht am Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV messen lassen muss. Die Entscheidungen der EZB, etwa den Ankauf von Staatsanleihen oder von asset backed securities kann man für falsch halten, ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip liegt darin aber nicht. Und auch der Fiskalvertrag ist – unabhängig davon ob man ihn als Primärrecht oder als eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag auffasst – mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht zu bändigen. Zwar gibt es durchaus Stimmen, die die „verbindliche Einführung einer nationalen Schuldenbremse durch den Fiskalvertrag [...] im Hinblick auf das Subsidiaritätsgebot (Art. 5 III EUV) [für] problematisch“ halten: Als Völkerrecht dürfe es nicht durch Unionsorgane durchgesetzt werden, als Primärrecht dürfe es zwar „Vorgaben für Schuldengrenzen der Mitgliedstaaten

---

<sup>50</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 1006.

<sup>51</sup> Teil des „Six Pack“, Art. 2-a VO (EG) 1466/97 eingef. m.W.v. 13.12.2011 durch VO (EU) 1175/2011 v. 16.11.2011, ABl. Nr. L 306/12.

<sup>52</sup> VO (EU) 1173/2011 v. 16.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/1; VO (EU) 1174/2011 v. 16.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/8; VO (EU) 1175/2011 v. 16.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/12; VO (EU) 1176/2011 v. 16.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/25; VO (EU) 1177/2011 v. 8.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/33 und RL 2011/85/EU v. 8.11.2011, ABl. EU v. 23.11.2011, Nr. L 306/41.

<sup>53</sup> VO (EU) 472/2013 v. 21.5.2013, ABl. EU v. 27.5.2013, Nr. L 140/1 [im ABl. als „VO (EG)“ bezeichnet] und VO (EU) 473/13 v. 21.5.2013, ABl. EU v. 27.5.2013, Nr. L 140/11.

<sup>54</sup> Vgl. P. Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Auflage 2002, § 16, Rn. 23.

beinhalten, jedoch keine entsprechende verfassungsrechtliche Umsetzungspflicht statuieren“. Ein solcher direkter Durchgriff auf die „untere Ebene“ der Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten könne „aus Sicht des Subsidiaritätsgebots kaum als erforderlich betrachtet werden und wäre nicht widerspruchsfrei ins Primärrecht integrierbar.“<sup>55</sup>

Dies ist aber nach meiner Auffassung weniger eine Frage der Subsidiarität, die das Ziel betrachtet (Muss Haushaltsdisziplin auf europäischer Ebene verordnet werden?), sondern eine Frage der Verhältnismäßigkeit, die das Mittel in den Blick nimmt: muss die Haushaltsdisziplin, die – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – auf europäischer Ebene eingefordert werden *kann*, auch durch eine Verfassungsänderung auf nationaler Ebene abgesichert werden? Reichen insoweit nicht Anwendungsvorrang und Sanktionsregeln aus? Und beides bemisst sich jedenfalls nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV, der nur die Aufgabenverteilung, nicht aber die Aufgabenübertragung erfasst.

---

<sup>55</sup> A. Fischer-Lescano/L. Oberndorfer, NJW 2013, 9 (13).