

# Das Subsidiaritätsprinzip nochmals durchdacht

von

Universitätsprofessor Dr. Gerhard Merk, Siegen

Entwurf für einen Beitrag in die Gedenkschrift Schmölz, 2014

## Das Subsidiaritätsprinzip nochmals durchdacht

Bis etwa 1980 stand das Subsidiaritätsprinzip als "höchst wichtiger Grundsatz"<sup>1</sup> im Mittelpunkt der Katholischen Soziallehre. Auch bei unserem Freund *Franz-Martin Schmölz* bezogen sich nahezu alle ethischen und sozialphilosophischen Überlegungen auf diesen Richtsatz<sup>2</sup>. Ab etwa 1980 verschwand das Subsidiaritätsprinzip nach und nach aus der ersten Reihe. Grob kann man dafür wohl zwei Gründe erkennen.

Einmal erweckt das Subsidiaritätsprinzip bei manchen Gutmeinenden Misstrauen. Sie wähnen, der Richtsatz sei "gegen die Kirche" gerichtet; zumal nationalkirchlich ausgerichtete Gruppen sich immer wieder ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip berufen. Zum anderen fehlt es erkennbar bei Anderen an genauerem Wissen darüber, wie sich dieser Richtsatz begründet und wie er - daraus folgend - anwendbar ist.

Angesichts dessen scheint es geboten, das Subsidiaritätsprinzip noch einmal tiefschürfender herzuleiten und genauer vorzustellen, zumal es ja inzwischen zum leitenden Richtsatz der Europäischen Union wurde.<sup>3</sup>

### Ausgangstatsachen

Jeder Mensch ist von Natur aus ein Einzelwesen; er besitzt *Individualität*: so etwa im Fingerabdruck, in der Struktur der Zunge, in der Stimme, im Träger der genetischen Information (DNS, **D**esoxyribonukleinsäure). – Andererseits ist aber auch jeder auf die Gesellschaft bezogen; ihm eignet *Sozialität*: er bedarf des Beistands schon bei seiner Entbindung; er benötigt Hilfe bei der Bemühung zur Überlebenssicherung; er hätte ohne Gesellschaft keine Sprache. – Unverkennbar haften Individualität und Sozialität jedem Menschen *gleichursprünglich* an.

Das Ziel eines jeden Menschen liegt darin, sein *Wohl* (Glück, griechisch εὐδαιμονία [eudämonia] lateinisch: BEATITUDO, englisch: bliss) zu erreichen, nämlich sich selbst zu verwirklichen, sich als Person zu vervollkommen. Das Wohl (neben Glück auch Glückseligkeit, Seligkeit, Wohlfahrt, Vervollkommnung [lateinisch: PERFECTIO], Selbstverwirklichung und Seinsvollendung geheißen) meint einen Zustand, bei dem man von jedem Übel frei ist und alle Bedürfnisse dauernd, fortwährend befriedigt findet.<sup>4</sup>

Bedürfnisse sind aber fast immer *Wiederholungsbedürfnisse* (Schlafen, Trinken, Essen). Daher vermag Glück „auf immer“ im Erdenleben nicht erreicht

zu werden. Der Drang nach Glückseligkeit weist somit auf das letzte, dauerhafte (End)Ziel des Menschen hin, nämlich seine Vereinigung mit Gott (fachsprachlich: BEATITUDO SUPERNATURALIS).

Das Streben nach Glück ist eine in *jeden Menschen* eingepflanzte Neigung (APPETITUS INNATUS). Ausnahmen sind undenkbar; die Aussage ist somit nicht falsifizierbar.

Die Gesellschaft (allgemein definiert als Mehrheit von Personen, die durch gemeinsame Bedürfnisse, Ziele und Aufgaben verbunden sind; eingeteilt oft nach dem Zweck, etwa: Arbeitsgruppe, Schulklasse und dann auch „Sozialgebilde“ genannt) erweist sich als *notwendig* für die Glückserreichung des Einzelnen. – Andererseits jedoch liegt in der Selbstverwirklichung des Einzelnen das letzte Ziel der Gesellschaft.

### **Bezugsrahmen**

Das Subsidiaritätsprinzip (auch Grundsatz der Zuständigkeit und Kompetenzprinzip geheissen; die heute international übliche Bezeichnung [nicht jedoch auch der Inhalt!] stammt wohl aus dem päpstlichen Lehrschreiben QUADRAGESIMO ANNO aus dem Jahre 1931) stellt fest, *wie* (auf welchem Weg) der Einzelne sein *Glück* am besten erreichen kann. Es trifft über die Lebensgestaltung des Individuums und damit aber auch über das *Wohl der Gesellschaft* eine Aussage.

Soll es der Gesellschaft (allgemein oder in Teilen, etwa einer Familie oder einer Arbeitsgruppe) wohl ergehen, dann müssen alle ihre Glieder in erspriesslichem Zustand sein. Soll es den Einzelnen wohl ergehen, dann muss die Gesellschaft in gutem Befund sein. – Einzelwohl und Gemeinwohl sind also *wechselseitig aufeinander angewiesen*. Sie sind unlöslich miteinander verstrickt (durchgefallener Student belastet ganze Familie; Dauerstreit der Eltern beeinträchtigt den Schulerfolg).

(3) Das Gemeinwohl ist dann am meisten erfolgversprechend eingerichtet, wenn die Glieder in grösstmöglicher Freiheit und *selbsttätiger Mitverantwortung* an den Sozialgebilden (an der Gesellschaft gesamthaft bzw. an Teilgruppen wie Familie, Betrieb, Sportclub, Musikverein, Kirche usw.) beteiligt sind. – Denn die *Eigenbereitschaft*, die Selbstinitiative, der aus freiem Antrieb geleistete Einsatz entfaltet die Persönlichkeit des Einzelnen und verschafft ihm Glück: OMNE AGENS AGENDO PERFICITUR, d. h., der Mensch kann zu seiner Selbstverwirklichung nur durch möglichst weitgehende Aktivierung der *ihm eigenen Anlagen* (= alles bei der Geburt in die Welt Mitgebrachte) und Fähigkeiten (= die

Gesamtheit der zur Ausführung einer bestimmten Leistung notwendigen Bedingungen) kommen (**personaler Aspekt**).

Aus diesem Grund ist das im Rahmen gegebener Fähigkeiten getätigte *eigenständige Handeln*, die Weckung und Inangangsetzung der in jedem Einzelnen steckenden schöpferischen Kräfte im Ergebnis auch in aller Regel am wirkungsvollsten (**ökonomischer Aspekt**).

## Formulierung

(1) Was Einzelne und kleinere Sozialgebilde aus eigener Inangriffnahme und Kraft vollbringen können, das darf ihnen *nicht entzogen* und umfassenderen, übergeordneten Stellen zugewiesen werden (**negativ allgemein** ausgedrückt: es wird dadurch die umfassend gültige Gliederungsrichtlinie vorgegeben).

Sämtliche Aufgaben müssen *dort erledigt* werden, *wo sie anfallen*. Dabei auftretende Schwierigkeiten gilt es zunächst auf jener Ebene aus dem Weg zu räumen, in der sie auftauchen. Erst wenn dies nicht zu bewältigen ist, darf durch Hilfe „von oben“ eingegriffen werden (**positiv allgemein** ausgedrückt: es wird damit der selbstverantwortliche Wirkungskreis des Einzelnen und der kleinen Sozialgebilde vor Bevormundung geschützt).

Sozialgebilde aller Art dürfen *nicht bürokratisch*, nämlich von oben nach unten bevormundend und befehlighend, verwaltet werden (**negativ organisatorisch** ausgedrückt: es wird so dem Hang zur Verselbständigung der Bürokratie [= eine Zuordnung von Personen und Positionen in einem hierarchischen System der Über- und Unterordnung in Verwaltungen, Behörden, Organisationen und Unternehmen] und ihrer Herrschaftsausübung begegnet).

Einzelne und kleinere Sozialgebilde dürfen anstehende Aufgaben, die sie aufgrund eigenen Wirkungsvermögens selbst ordentlich lösen können, *nicht nach oben abschieben* (**negativ missbräuchlich** in Bezug auf die unteren Ebenen ausgedrückt: es wird damit dem Wagnerschen Gesetz [Gesetz der wachsenden Staatsausgaben: Individualbedürfnisse werden zunehmend in Kollektivbedürfnisse umgewandelt: sie werden der Gesellschaft aufgebürdet]) entgegengetreten).

Der beste Beistand der Gesellschaft für ihre Glieder ist *Hilfe zur Selbsthilfe*. Denn zur Selbstverwirklichung kommt dem Einzelnen nichts vorteilhafter zu-statten als eigenes, selbstbestimmtes Handeln und Selbstbewährung. Fremdhilfe birgt aber immer die Gefahr der Bevormundung (**positiv individuell** aus-

gedrückt: es wird ein Schutz zugunsten des hilfsbedürftigen Einzelnen festgelegt).

Das dem hilfsbedürftigen Glied jeweils *am nächsten stehende* Sozialgebilde ist zum Beistand verpflichtet. Denn seine Unterstützung hat im Regelfall am wenigsten den Charakter der Fremdhilfe (**positiv anweisend** ausgedrückt: es werden Hilfskompetenzen genau verteilt).

Hilfe zur Selbsthilfe kann *am meisten sachkundig* – daher auch ohne Umwege zielleitend und somit sparsamst – geleistet werden. Denn jeder kennt die Gegebenheiten seines unmittelbaren Aufgabenkreises am besten (**positiv ökonomisch** ausgedrückt: die knappe Ressourcen schonendste Art und Weise der Hilfe wird festgelegt).

Das Subsidiaritätsprinzip darf indessen *nicht* zum *Selbstzweck* missbraucht werden (Sinnverkehrung, ABUSUS PER EXCESSUM: nicht mehr die Erreichung des Einzelwohls aller ist das Ziel). Wo sachkundige Einzelne (etwa: Kanzler, Rektor, Justitiar) oder Gruppen (etwa: Rechenzentrum, Bibliothekare) tadellose Problemlösungen für das Wohl eines Sozialgebildes (hier: Universität) erbringen, darf die zielleitende Gestaltung der Abläufe nicht (wie dies in deutschen Landes-Hochschulgesetzen geschah) einem geschwätzigem Selbstverwaltungskörper parteisüchtiger Stümper übertragen werden (**negativ organisatorisch** ausgedrückt: Schutz vor gemeinwohlschädigender Prinzipienreiterei).

## Begründung

*Wertneutral* herleiten lässt sich das Subsidiaritätsprinzip nur aus (a) den zuvor genannten Ausgangstatsachen sowie (b) aus dem dargelegten Bezugsrahmen.

*Nicht* schlüssig ist es, die Maximierung der Produktivität (= erbrachte Leistung zu Faktoreinsatz) als Begründung heranzuziehen! Denn ein gegebenes Ziel, etwa der Bau einer Autobahn, kann durch Einrichtung von *Zwangsarbeit*, die selbst den Tod der Gefangenen in Kauf nimmt, und bei der Totgearbeitete durch neue Zwangsrekrutierte ersetzt werden (wie dies ja im Nationalsozialismus und Sowjet-Kommunismus geschah) unter Umständen wirksamer erreicht werden. Auch *begeisterte* (= von einer Idee gemeinsam durchdrungene) *Massen* vermögen unter Umständen - gar unter Anleitung eines „genialen Führers“ - zumindest auf kurze Frist mehr zu vollbringen als eine nach dem Subsidiaritätsprinzip gegliedertes Sozialgebilde.

## Staatsrechtliche Seite

In einem Staat (= oberste Regelungs-, Leitungs-, Führungs- und Abstimmungs-Anstalt einer Gesellschaft unter den Einrichtungen, welche das politische Gemeinwesen zustande bringen, wirksam machen und erhalten) sollen *von unten nach oben* Ebenen mit selbstverantwortlicher Entscheidungsbefugnis (Gemeinde, Kreis, Regierungsbezirk, Provinz, Land, Bund, europäische Institutionen) eingerichtet sein (**Grundsatz stufenweiser [föderativer] Gliederung**; für die Europäische Union verbindlich festgelegt in Artikel 5 EGV),

Im Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander müssen die öffentlichen *Aufgaben* (verfassungsmässig) in Bezug auf die jeweilige sachliche und räumliche Reichweite eindeutig *abgegrenzt* werden (**Grundsatz der Verteilung staatlicher Kompetenzen**).

Obliegenheiten, die in unteren Stufen sachgemäss zu verrichten sind, dürfen von oberen Ebenen *nicht an sich gezogen* und dort erfüllt werden (**Entzugsverbot**).

Obere Stufen müssen im Falle vorübergehender Schwierigkeiten den nachgeordneten Einheiten bei ihrer Aufgabenerfüllung im Sinne der *Hilfe zur Selbsthilfe beistehen* (**Hilfsgebot**).

Angelegenheiten, die aus Gründen des Gesamtinteresses von einer oberen Ebene grundsätzlich geregelt werden müssen (etwa: Pass- und Meldewesen), sind zur *Durchführung im einzelnen* den unteren Stufen zuzuweisen (**Rückverlagerungsgebot**).

## Ökonomische Seite

(1) Die Bereitstellung (= Produktion und Distribution) der Güter ist *Sache der Bürger*. Der Staat schafft dazu die Rahmenbedingungen durch eine Markt- und Wettbewerbsordnung und garantiert deren Funktionieren (**Grundsatz der Privatinitiative**).

(2) Staatliche Aktivitäten in der Wirtschaft sind unter gewissen Bedingungen dort zulässig, wo *öffentliche Güter* (etwa: Deichbau, äussere Sicherheit) bereitgestellt werden *müssen*. – Die Bedingungen sind (a) Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips (= der Einzelne bleibt von der Verwendung [= Gebrauch oder Verbrauch] eines Gutes ausgeschlossen, wenn er den vom Anbieter geforderten Preis nicht zahlt), (b) positive Skalenerträge (= Niveaugrenzprodukte: Verhältnis zur Änderung des Outputs zur Änderung des Faktoreinsatzes), (c) positive externe Effekte (= spill-overs: Einflüsse, die durch das Handeln des Staates auf Haushalte und Unternehmen ausgeübt werden) (**Grundsatz der Beschränkung auf wohlstandsmehrende öffentliche Güter**).

Eine staatliche Massnahme (= Einsatz eines wirtschaftspolitischen Mittels) muss *marktkonform* (= der Preis-Mengen-Mechanismus ist zu erhalten oder gar zu stärken) sein und darf nicht zur Destabilisierung privater Erwartungen (= gegenwärtige Vorstellungen über ökonomische Verhältnisse der Zukunft) führen (**Grundsatz der Marktkonformität**).

Ökonomische, die *Verantwortlichkeit der Wirtschaftssubjekte* belassende Massnahmen (etwa Umwelt-Zertifikate: jeder Einzelne entscheidet) sind zwangsrechtlichen Massnahmen (etwa Verbote: keine Freiheitsgrade, jeder muss folgen) vorzuziehen (**Grundsatz des Vorrangs entscheidungsfreier ökonomischer Lösungen**).

Staatliche Unterstützungsmassnahmen sollten ausschliesslich auf die *Erhaltung* der Fähigkeit zur *Selbsthilfe* ausgerichtet sein. Sie dürfen Wirtschaftseinheiten grundsätzlich nicht auf Dauer (deshalb: zeitliche Befristung; sinkende Folge bei Finanzhilfen) gewährt werden (**Grundsatz des Selbsthilfe-Charakters staatlicher Zahlungen**).

### **Politische Seite**

Je verschiedenartiger die Präferenzen der Bürger sind, desto eher führt die *Dezentralisierung politischer Aufgaben* zu einer angemessenen Befriedigung der Wünsche (= allgemeines Verlangen) und Bedürfnisse (= Verlangen nach Gütern im ökonomischen Sinne) der Bevölkerung. Der Forderung nach fiskalischer Äquivalenz (= die Steuerzahlung soll den Vorteilen entsprechen, welche der Bürger aus den in Anspruch genommenen Staatsleistungen empfängt) ist so am ehesten nachzukommen, weil auf diese Weise die Einzelnen mit den anstehenden Aufgaben und Lösungen befasst werden.

Der *Wettbewerb* innert dezentraler Einheiten fördert die staatliche Innovationsbereitschaft und damit auch die Qualität öffentlicher Leistungen.

Je höher die Informations- und Kontrollkosten bei einer öffentlichen Aufgabenerfüllung ausfallen, um so eher sollte diese Obliegenheit nach unten verlagert werden. Denn geringere Distanz zum Bürger bedingt *bessere Durchsicht*, und die Verwaltung vermag auf Vorschläge und Wünsche rascher zu reagieren.

Je höher die *politischen Integrationskosten* (= Summe aus Konsensfindungskosten, Durchsetzungskosten und Frustrationskosten, etwa: mehre Parteien sollen auf ein Ziel zusammenfinden, einige sind aber trotz langer Verhandlungen konsensunwillig) ausfallen, um so eher sollte eine Aufgabe dezentralisiert werden.

Eine *Zentralisierung von Aufgaben* bleibt dort sinnvoll, wo bei Einsparung administrativer Fixkosten konstante oder gar steigende Skalenerträge (sie messen die Änderung des Outputs bei Änderung des Einsatzes von Produktionsfaktoren) erreichbar sind sowie räumliche externe Effekte (nämlich Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf unbeteiligte Marktteilnehmer) internalisiert werden können (wie etwa bei der Atommüllbeseitigung).

### **Verwaltungstechnische Seite**

Die staatliche Verwaltung sollte nur dort Aufgaben regeln, wo die Bürger (Privathaushalte, Unternehmen) diese Angelegenheiten (Schulwesen, Exportförderung) *nicht selbst* besorgen können.

Auch im Rahmen der zentralstaatlich zu erfüllenden Aufgaben muss die *Durchführungskompetenz* dezentralisiert, nach unten verlagert werden.

Der Regelungsumfang und die Regelungsichte zentralstaatlicher Massnahmen hat sich auf das unbedingt erforderliche Mass zu beschränken. *Rahmenregelungen* und Mindestvorschriften sind stets der Vorzug vor Detailregelungen einzuräumen.

Zentralstaatliche Massnahmen haben immer die finanzielle Eigenverantwortung unterer Ebenen zu berücksichtigen. Die *Einnahmeautonomie* der kleineren Einheiten ist zu erhalten; bei Aufgabenzuwachs sind deren Finanzquellen anzupassen. Blosser Zuweisungen (= Übertragungen einer oberen Ebene an die untere) müssen die Ausnahme sein.

### Anmerkungen

1 *Papst Pius XI.*: Rundschreiben „QUADRAGESIMO ANNO“ 1931 lehrt: „...so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist...“. Im lateinischen Text steht "GRAVISSIMUM ILLUD PRINCIPIUM". Die deutsche Übersetzung verstand dies teils als Superlativ ("das höchste Prinzip überhaupt"), teils als Elativ ("ein höchst bedeutendes Prinzip"). – Siehe hierzu mehr bei *Oswald von Nell-Breuning*: Artikel "Subsidiaritätsprinzip", in: Staatslexikon, 6. Aufl.. Freiburg (Herder) 1967, Bd. 7, Spalte 826 f.

2 Als Beispiel sei hier nur genannt *Franz-Martin Schmölz*: Föderalismus und Subsidiarität, in: *Josef Thesing, Albrecht Beckel (Hrsg.)*: Entwicklung und Subsidiarität. Deutsch-polnisches Gespräch über Wirtschaft und Gesellschaft im Lichte der christlichen Sozialethik. Melle (Knoth) 1986, S. 198 ff.

3 Siehe den Text im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vom 25. März 1957 in der Fassung vom 13. Dezember 2007 und in Kraft getreten am 1. Dezember 2009 (Lissabon-Vertrag), Artikel 5. Der Text ist aus dem Internet downloadbar.

4 Die "klassische" Begriffsbestimmung bei *Marcus T. Cicero* (*Tusculanarum Disputationum*, liber V, cap. X, § 28) lautet: "...NEQUE ULLA ALIA HUIC VERBO, CUM BEATUM DICIMUS, SUBIECTA NOTIO EST NISI SECRETIS MALIS OMNIBUS CUMULATA BONORUM COMPLEXIO."

.....

### **Ausgewählte Literatur zum Subsidiaritätsprinzip**

Utz, Arthur F.: *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips*. Heidelberg (Kerle) 1956.

Rauscher, Anton: *Personalität, Solidarität, Subsidiarität*. Köln (Bachem) 1975.

Schmitt, Theodor A.: *Das Subsidiaritätsprinzip. Ein Beitrag zur Problematik der Begründung und Verwirklichung*. Würzburg (Naumann) 1979.

Schneider, Lothar: *Subsidiäre Gesellschaft - erfolgreiche Gesellschaft*. Paderborn (Schöningh), 3. Aufl. 1990.

Lecheler, Helmut: *Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union*. Berlin (Duncker & Humblot) 1993.

Schoen, Ursula: *Subsidiarität. Bedeutung und Wandel des Begriffs in der katholischen Soziallehre und in der deutschen Sozialpolitik*. Neukirchen-Vluyn (Neukirchener Verlag) 1998.

Moersch, Wolfram: *Leistungsfähigkeit und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Studie*. Berlin (Duncker & Humblot) 2001.

Blickle, Peter (Hrsg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Berlin (Duncker & Humblot) 2002.

Mandel, André: Das Subsidiaritätsprinzip. Vom Beginn der Katholischen Soziallehre über Quadregesimo Anno zu einer modernen Definition. München (Grin Verlag) 2009.

Etzbach, Anna Lena: Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, Von Maastricht bis zur europäischen Verfassungsdebatte. Saarbrücken (VDM Verlag Dr. Müller) 2010.

Im jeweiligen Literaturverzeichnis der genannten Werke gelangt man zu weiteren deutschsprachigen Abhandlungen zum Subsidiaritätsprinzip, deren es zu Jahresbeginn 2014 schätzungsweise 120 gibt.