

Neue Bahnen für ein
70-jähriges Prinzip

Es fehlt uns an Subsidiarität

Manfred Glombik

Noch nie wurde so viel über Subsidiarität gesprochen und geschrieben wie heute. Seit nunmehr siebzig Jahren beschreibt der Begriff die Wurzeln der christlichen Soziallehre und des innerstaatlichen und europäischen Rechtes; neuerdings insbesondere bei der Frage, ob die Eigenvorsorge als Alterssicherung neben der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen Altersvorsorge ihren Platz haben muss. Mit dem (noch nicht veröffentlichten) Altersvermögensgesetz wird das Subsidiaritätsprinzip in neue Bahnen gelenkt.

Ursprung in der Soziallehre

Subsidiarität kommt vom lateinischen Begriff *subsidiū*, der Hilfestellung und Unterstützung meint. Ursprünglich im militärischen Sprachgebrauch verwendet, waren damit Reserveeinheiten gemeint, die nur dann zum Einsatz kommen sollten, wenn sie wirklich notwendig gebraucht wurden. *Subsidiarität* kann daher als „hilfreicher Beistand“ bezeichnet werden.

Das sozialethische Rundschreiben *Quadragesimo anno* vom 15. Mai 1931 formulierte das Subsidiaritätsprinzip als ein Grundelement der christlichen Soziallehre aus. Angewandt wird es heute vor allem im Blick auf das Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und einer supranationalen, europäischen Ordnung. Die kirchliche Sozialverkündung Papst Pius XI. sah sich Anfang der dreißiger Jahre genötigt, mithilfe des Subsidiaritätsprinzips das Verhältnis zwischen der

übergeordneten sozialen Institution und dem Individuum beziehungsweise den kleineren Gruppen zu bestimmen. Dabei ging es vor allem um die Bewahrung von privaten Freiräumen und Individualrechten. Besorgt um die Unabhängigkeit katholischer Berufsverbände und anderer gesellschaftlicher Gruppen, wandte sich die Kirche gegen ein Übermaß an staatlichem Einfluss. In Angelegenheiten, die kleinere Gemeinschaften eigenständig regeln können, solle der Staat sich nicht einmischen. Das sei „überaus nachteilig“ und verwirre die ganze Gesellschaftsordnung. Aufgabe des Staates sei es lediglich, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Ein Rechtsbegriff

Durch die Verankerung der Subsidiarität in den europäischen Verträgen ist der Begriff zu einem Rechtsbegriff geworden (Artikel 2 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union sowie in Artikel 5 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Danach haben die Europäischen Gemeinschaften nur Kompetenzen, soweit sie ihnen im Einzelnen zugewiesen sind, was jeweils nachgeprüft werden muss. Zum einen müssen die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend erreicht werden können; zum anderen müssen sie „daher wegen ihres Umfanges oder wegen ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Das bedeutet, dass die Gemeinschaft

nicht zur Kompetenzausübung befugt ist, solange die Ziele von den Mitgliedstaaten zwar schlechter als auf Brüsseler Ebene, aber immer ausreichend zu erreichen sind. Nur wenn die Mitgliedstaaten die Vertragsziele nicht ausreichend, das heißt nur ungenügend oder unzulänglich realisieren können, darf eine Kompetenz von der Europäischen Union beansprucht werden, aber auch nur, wenn die Vertragsziele tatsächlich besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Subsidiaritätsklausel ist somit in erster Linie eine Kompetenzausübungs-schranke. Die Gemeinschaft darf Kompe-tenzen, die ihr an sich zustehen, nicht aus-üben, wenn die Mitgliedstaaten die Ziele erreichen können.

Unterschiedliche Schutzrichtungen

Überprüft man das Subsidiaritätsprinzip des europäischen Gemeinschaftsrechtes mit der Enzyklika *Quadragesimo anno*, so ergibt sich keine völlige Übereinstim-mung. Insbesondere ist die Schutzrich-tung völlig unterschiedlich. Ausgangs-punkt der Enzyklika ist der Schutz des Individuums, weshalb „dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesell-schaftstätigkeit zugewiesen werden darf“.

Im Unterschied hierzu bezieht sich das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip nicht auf das Verhältnis Individuum/Staat oder Individuum/Gemeinschaft, sondern allein auf das Verhältnis der nationalen Mitgliedstaaten zu der Europä-ischen Union. In *Quadragesimo anno* heißt es, was die kleineren und untergeordne-ten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, sollen die überge-ordneten Gemeinschaften nicht in An-spruch nehmen. Dasselbe sagt das euro-parechtliche Subsidiaritätsprinzip: Was die Mitgliedstaaten in ausreichender Weise erfüllen können, soll der Europä-ischen Union nicht zustehen.

Im Vertrag von Amsterdam ist das Subsidiaritätsprinzip durch ein umfang-reiches Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ergänzt worden.

Vorrang des Privaten

Seit den Bismarckschen Sozialgesetzen sehen wir die soziale Verantwortung nicht als alleinige Bürgerverantwortung an, „der Staat hat es zu regeln“. Unser Staat ist jedoch seit einiger Zeit im Sozia- len vollständig überfordert. Seine erste Maßnahme war nun, Anfang 2001 mit dem Altersvermögensgesetz die soziale Antwort „subsidiär“ zum Teil an die Ge-sellschaft zurückzugeben. Die neue Form der sozialen Kooperation mit dem Staat durch die Privatvorsorge mit staatlicher Hilfe entlastet den Staat. Er beendet seine Praxis und Ideologie der überall vorkom-menden Sozialleistung. Es gibt keine Zah-lungen mehr aufgrund abstrakter An-spruchsgrundlagen.

Das grundlegend Neue an der Reform der Alterssicherung ist der Aufbau einer zusätzlichen privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge. Im Sinne der christlichen Soziallehre soll der Einzelne mit seinen eigenen Kräften dasjenige leisten, was der Gesellschaft nicht mehr ohne weiteres zu-gewiesen werden kann.

Weiterhin ist man sich darüber einig, dass Familie, Nachbarschaft und Selbst-hilfegruppen eine vorrangige Zuständig-keit zukommt, doch problematisch ist häufig die Zuständigkeitsverteilung un-ter den übrigen privaten und öffentlichen Leistungsträgern. Hier führt vor allem das Kriterium der größeren oder klei-neren Gemeinschaft meist nicht weiter (wie das Beispiel des Paragrafen 2 Bundesso-zialhilfegesetz zeigt). Als Faustregel gilt, dass für den Einzelnen jeweils die näher stehende Gemeinschaft zunächst zur ergänzenden Hilfestellung aufgerufen ist. Mit Artikel 23 Absatz 1 Grundgesetz ist das Subsidiaritätsprinzip verfassungs-

rechtlich verankert. Dort wird im Verhältnis zum Staat stets dem Individuum der Vorrang eingeräumt. Die aufgezeigten Beispiele lassen sich in das Verfassungsprinzip ohne Einschränkung einordnen.

Ausblick

In ihren Sozialenzykliken vermitteln die Päpste bis Johannes Paul II. ein Menschenbild, das den Einzelnen in einem Spannungsfeld zwischen Eigenverantwortung und Solidarität zeigt. Für die spezifischen Probleme der neuen Informationsgesellschaft bieten die klassischen Modelle sozialer Gerechtigkeit keine Lösungen mehr, aber der Solidaritätsbedarf ist heute größer denn je. Prinzipien wie Personalität, Solidarität und Subsidiarität sind auf Grund der Zeichen unserer Zeit neu zu formulieren.

Dazu zählt man neben der gemeinwohlverpflichteten freien Wirtschaft auch die selbstverantwortliche Bürgerge-

sellschaft und die wertgebundene Demokratie. Die erwähnten Prinzipien dürfen sich nicht länger nur an den nationalen Volkswirtschaften orientieren, sondern müssen sich zum Beispiel mit der ethischen Beurteilung internationaler Finanzmärkte befassen. Nicht mehr der ausbeutete Arbeiter, sondern der vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzte muss durch die Solidarität der anderen getragen werden.

Das Subsidiaritätsprinzip muss dagegen zum Fundament einer erneuerten Bürgergesellschaft werden. Neben den Familien sind heute Bürgerinitiativen, Umweltverbände und kirchliche Gruppen die schützenswerten Zwischeninstanzen, die zur gesellschaftlichen Orientierung beitragen können.

Erst am Beginn steht die Diskussion einer so genannten neuen Subsidiarität. Dies zu ermöglichen stellt in Zeiten der Globalisierung, Informationsflut und Risikovielzahl eine Herausforderung an Staat und Bürgergesellschaft dar.

Penetrant und selbstgerecht

„Die eigene penetrant selbstgerechte, in letzter Konsequenz terroristische, Robespierresche Tugendhaftigkeit machte dem Geist von '68 den Garaus. Einmal, weil Rousseau, Idol Robespierres und der RAF, Unrecht hat: Der Mensch ist nicht von Natur aus gut, der Wilde nicht besser als der Zivilisierte, der Businessanzug nicht Zeichen des Bösen, der Turnschuh nicht Garant der Prinzipienfestigkeit. Dann auch, weil die Gewalt unweigerlich korrumpt, ob einer Bomben legt, als Sponti-Ausputzer Polizisten verdrischt, in einer Kaderorganisation arbeitet oder als verbeamter Akademiker Subversion predigt und sich über Mordanschläge klammheimlich freut. Vor allem scheiterten die Achtundsechziger deshalb, weil der Individualismus und der Wille zum Spaß über das moralinsaure Gutmenschenntum siegten. Die Pille tat mehr für die ‚freie‘ Liebe als alle Sexpol-AGs zusammengenommen [...] 1968 hat sich erledigt, nicht aber die Sehnsucht gerade der Jugend nach einer Moral. Noch äußert sie sich rein negativ, als Tristesse Royale der Generation Golf. Doch wer diese Sehnsucht glaubhaft verkörpern könnte, dem gehörte die Zukunft.“

(Alan Posener am 8. Januar 2001 in *Die Welt*)