

SUBSIDIARITÄT IN SOZIALVERANTWORTUNG

■ HERBERT SCHAMBECK

Das Leben der Menschen verlangt nach Ordnung im privaten Leben des Einzelnen durch sein Bemühen um Persönlichkeitsentfaltung und im öffentlichen Leben die Abgestimmtheit der Bereiche des Einzelnen, der Gesellschaft und des Staates. Zu dieser erforderlichen Ordnung vermag das Prinzip der Subsidiarität einen wegweisenden Beitrag zu leisten.

I.

Das Subsidiaritätsprinzip¹ findet die Wurzel seiner Erklärung in dem seinen Wortstamm bildenden lateinischen Begriff „subsidium“, das Beistand und Hilfe bedeutet. Das Wort subsidiär drückt daher auch eine helfende und beistehende Leistung aus und ist insofern sozialorientiert, als sich diese Leistung nur in einer Gemeinschaft verwirklichen lässt. Diesem Grundsatz eignet in gleicher Weise ein positiver und negativer Aspekt. Positiv verlangt das Subsidiaritätsprinzip die Hilfe der größeren Gemeinschaft gegenüber der kleineren Gemeinschaft in jenen Angelegenheiten, welche diese nicht selbst besorgen kann, verbietet aber in negativer Sicht ein Eingreifen in die Besorgung jener Dinge, die sie selbst zu erledigen vermag. Das Subsidiaritätsprinzip hat damit zwei Anwendungsmöglichkeiten: als positive Subsidiarität bedeutet sie Verpflichtung zur Hilfeleistung, als negative Subsidiarität stellt sie eine Aktionssperre dar; sie ist daher ein personalistisches Regulativ zwischen Selbst- und Fremdhilfe.

Bei dem Grundsatz der Subsidiarität handelt es sich also um *ein Prinzip der Ordnungskompetenz*. Seine *besondere gesellschaftspolitische Prägung* hat das Subsidiaritätsprinzip *durch die Soziallehre der katholischen Kirche* und seine geradezu klassisch gewordene Formulierung 1931 durch PIUS XI. in der Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ Nr. 672 f. erfahren:

Es ist wahr, „und die Geschichte beweist es ja zur Genüge, dass heute infolge der veränderten Verhältnisse vieles nur von großen Verbänden geleistet werden kann, was in früheren Zeiten auch von Kleineren bewältigt wurde.

¹ Siehe u.a. Arthur Fridolin Utz, *Das Subsidiaritätsprinzip*, Heidelberg 1953; *derselbe*, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips*, Heidelberg 1956 sowie *Subsidiaritätsprinzip, Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von Wolfgang J. Mückl, Paderborn, München, Wien, Zürich 1996.

Trotzdem ist an jenem hoch bedeutsamen Grundsatz der Sozialphilosophie nicht zu rütteln, der keine Verschiebung und keine Abänderung duldet: Was von den einzelnen Menschen mit eigener Kraft und durch eigene Tätigkeit geleistet werden kann, darf ihnen nicht entrissen und der Gemeinschaft übertragen werden ...

Je vollkommener gemäß diesem ‚subsidiären‘ Amtsprinzip die hierarchische Ordnung unter den verschiedenen Gesellschaften herrscht, umso besser wird es um die soziale Autorität und Wirklichkeit bestellt und um so glücklicher und blühender wird der Zustand des Staates sein“.

Durch diese von der katholischen Soziallehre geprägte Form hat das Subsidiaritätsprinzip eine allgemeine Anerkennung erfahren. So wie diese Lehre auf natürlichen, allen zugänglichen Überlegungen beruht und sich daher auch nicht nur an Gläubige wendet, ist auch *das Subsidiaritätsprinzip ein auf allgemeiner Anerkennung beruhendes offenes Prinzip, das sich auf das Ausmaß der Staats- und Gesellschaftstätigkeit bezieht* und eine der Personnähe der einzelnen Gemeinschaften angepasste Rangordnung des sozialen Geschehens im Auge hat. In diesem Sinne besteht *ein enger, wesenhafter Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der Subsidiarität und dem der Personalität*, da es beiden um die Wahrung der Eigenständigkeit des Einzelnen und der kleinen Gemeinschaft in der Gesamtgesellschaft und im Staat geht.

II.

Der Staat ist nämlich der dem Einzelnen und der Gesellschaft übergeordnete Herrschaftsverband, der Höchsfunktion erfüllt. Diese Erklärung des Staates *lässt drei Bereiche erkennen*, nämlich den individuellen Bereich des Einzelmenschen geschützt von seinen Grundrechten, den sozialen Bereich der Gesellschaft, der organisiert vor allem in Parteien und Interessenvertretungen unterschiedlich verfassungsrechtlich geregelt ist, sowie der imperiale Bereich des Staates, der sich in der Ausübung der Staatsgewalt in den drei Staatsfunktionen der Gesetzgebung, der Gerichtsbarkeit und der Verwaltung zeigt und die Gewaltenteilung sowie damit auch eine Kompetenzverteilung verlangt.

Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in den genannten Bereichen *ermöglicht mit den demokratischen Verfassungsstaat*², setzt aber die Aufeinanderbezogenheit dieser drei Bereiche voraus. Dieses Für- und Miteinander ist aber

² Beachte Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, 1. Aufl., Berlin 1968, 2. Aufl. mit Nachtrag: Die Zeitperspektive 2001 Subsidiarität – das Prinzip und seine Prämissen, Berlin 2001.

gefährdet, wenn der Staat vergesellschaftet zum Clearinghaus der Gruppeninteressen auf Kosten des Gemeinwohls wird oder wenn die Gesellschaft dadurch verstaatlicht wird, dass die Verbände nicht die Interessen ihrer Mitglieder sondern jener vertreten, die an den Schalthebeln der Macht im Staat sitzen.

In Österreich hat sich nach dem 2. Weltkrieg ausgehend von der Wirtschafts- und Sozialpolitik im vorparlamentarischen Raum ein beratendes Für- und Miteinander von Seiten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergeben, das zu einer *Sozialpartnerschaft*³ führte, die in der Innenpolitik zum Sozialfrieden beitragen konnte.

In dieser Sicht ist *das Subsidiaritätsprinzip ein Lebens-, Gesellschafts- und Staatsprinzip*, Letztgenanntes im Bundesstaat⁴ mit seiner Zuständigkeitsverteilung, der Ländervertretung im Parlament und dem Finanzausgleich. Diese öffentliche Ordnung verlangt die Stellungnahme der Parteien, Interessenverbände und im Bundesstaat auch der Länder in der Vorbereitung der Gesetzgebung sowie deren Berücksichtigung in der Vollziehung.

In den letzten Jahrzehnten sind zu diesen Elementen noch ein weiteres Bestimmungsmoment des Lebens im Staat getreten, nämlich *das der Massenmedien*. Diese werden von manchen *geradezu als vierte Gewalt* angesehen und gewertet. Mit den Zeitungen, dem Rundfunk und Fernsehen können sie fast ständig zur Meinungs-, Willens- und Urteilsfindung des Einzelnen im Staat beitragen. Dazu sei aber bei aller Aktualität nicht übersehen, dass eine solche Meinungsbildung aus der Öffentlichkeit *keine solche der allgemeinen Öffentlichkeit* ist und das Subsidiaritätsprinzip daher eine allgemeine verfassungsrechtliche Staatswillensbildung verlangt, die wegweisend für Government im öffentlichen Leben im Allgemeinen sowie im Staat ist und in der neuen Ordnung des integrierten Europa im Besonderen geworden ist.

III.

Der *Governmentbegriff* bezieht sich im *rechtsnormativen Sinn* auf die drei *Staatsfunktionen*, im *politikwissenschaftlichen Blick* aber auch auf die *Wirklichkeiten des öffentlichen Lebens*, damit auch auf die Massenmedien. Dies verlangt die verfassungsmäßige Beachtung deren Möglichkeiten und Grenzen, damit *keine falsche Demokratisierung* zu einer *Jakobinisierung des Staates* führt.

³ Näher Alfred Klose, Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, das österreichische Modell, Wien 1970 und Herbert Schambeck, Interessenvertretung und Sozialpartnerschaft, Wirtschaftspolitische Blätter, 17. Jg., Nr. 1-2/1970, S. 25 ff., Neudruck in: *derselbe*, Politik in Theorie und Praxis, hrsg. von Helmut Widder, Wien, Graz 2004, S. 345 ff.

⁴ Dazu Herbert Schambeck, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: Festschrift für Ernst Kolb, hrsg. von Herma von Bonin, Innsbruck 1971, S. 309 ff.

In der neuen Ordnung des sich integrierenden Europa hat *das Subsidiaritätsprinzip auch Bedeutung in der Europäischen Union*⁵ und einen Stellenwert erlangt, der über das Staatsrecht hinausgeht.

So wird im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 in seiner durch den in *Maastricht* 1992 abgeschlossene *Vertrag über die politische Union* geänderten Fassung unter den Grundsätzen im Art. 5 die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips festgehalten:

„(1) Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnissen und gesetzten Ziele tätig.

(2) 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.

(3) Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus“.

Diese Beachtung des Subsidiaritätsprinzips setzt sich auch 2007 im *Vertrag von Lissabon*⁶ über die EU (EUV) fort, der im Art. 5 Abs. 1 und 3 sowie im Art. 12 b das Subsidiaritätsprinzip erwähnt, und im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) der Achtung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit den Art. 69 widmet.

„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“. Es besteht nach dem Lissabonvertrag *verstärkte Informationspflichten der EU-Organe an die nationalen Parlamente*. Die Europäischen Organe leiten – nach dem Vertrag von Lissabon

⁵ Siehe Herbert Schambeck, Subsidiarität und europäische Integration, eine Betrachtung aus österreichischer Sicht, in: Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, hrsg. von Otto Depenheuer, Markus Heintzen, Matthias Jestaedt, Peter Ater, Heidelberg 2007, S. 707 ff.

⁶ ABl. Nr. C 290/1 v. 30.11.2009. Beachte Herbert Schambeck, Die Verfassung der Staaten und die neue Ordnung des sich integrierenden Europa, Disputationes Societatis Scientiarum Bohemiae 1, Praha 2011 und *derselbe*, Der Einbau des EU-Rechtes in das staatliche Recht – eine Betrachtung nach der Beschlussfassung der Lissaboner Begleitverfassungsnovelle aus der Sicht der österreichischen Gesetzgebung, The Lawyer Quarterly, Vol. I, Nr. 2, Praha 2011, S. 57 ff.

– ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten zu. Die nationalen Parlamente können dann innerhalb von 8 Wochen nach Übermittlung des Entwurfes eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der Union darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist.

Nach dem Vertrag von Lissabon obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. In einem föderalistischen Staat ist die Länderkammer auf Bundesebene für eine solche Aufgabe geradezu prädestiniert; in Österreich ist dies der Bundesrat.

Wegen des Verstoßes eines europäischen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip kann nach dem Vertrag von Lissabon von jedem Mitgliedstaat eine Subsidiaritätsklage beim Gerichtshof der Europäischen Union eingebracht werden.

IV.

Bedenkt man *das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf Government*, so vermag es in der *Verbundenheit von Subsidiarität und Konstitutionalität* dem Staat und der Politik *zusätzlich Humanität zu geben. Government kann dann auch als Rechts- und Wertegemeinschaft erfahren sowie erlebt werden.*

Das Recht als bestimmende Ordnung, welche erfahren und erlebt wird, verlangt für ihre dauerhafte *Geltung* die *Wirksamkeit*⁷ und diese dazu das *Normieren* in Verbundenheit mit dem *Motivieren*.⁸ Beides bezieht sich auf den Einzelnen als Normaladressaten, der im Rechtsleben im Dialog mit der normativen Ordnung steht, welche mit ihrer Geltung den Einzelnen anspricht und das auf allen Ebenen des privaten sowie öffentlichen Lebens.

Der Einzelne selbst ist privat von seiner *Persönlichkeitsentfaltung* und politisch von seinem *Rechtsverständnis* bestimmt; beides ist Ausdruck der Subsidiarität, deren Anspruch vom Einzelnen ausgeht und letztlich auch auf ihn gerichtet ist. Dies zeigt sich deutlich in dem Anspruch der Humanität auf die Konstitutionalität und Legalität auf allen Ebenen; letztlich auch auf der der neuen Ordnung des integrierten Europa. In dieser Sicht erweist sich eine *Ordnung als Rechts- und Wertegemeinschaft*, die im Letzten in der

⁷ Beachte Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., Wien 1967, S. 10 f.; siehe auch S. 215 ff. und *derselbe*, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien 1979, S. 112 f.

⁸ Näher Herbert Schambeck, *Ethik und Staat*, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 500, Berlin 1986, S. 86 ff.

Freiheit und Würde des Einzelmenschen sowie nach der Lehre des Christentums in der Gottesebenbildlichkeit des Menschen⁹ begründet ist.

Das Subsidiaritätsprinzip weist auf den *Wert des Einzelmenschen* hin; verlangt in *Grundrechten*¹⁰ seinen *Schutz*. Die katholische Kirche hat zu diesem Schutz auch in ihrer Soziallehre Wegweisung gegeben¹¹ und damit auf das Erfordernis der Anerkennung des Menschen als Person hingewiesen.

Dieses Wort *Person*¹² geht auf das lateinische Wort *personare* zurück, das *Hindurchtönen* bedeutet. Die Person „ist“, wie es Heinrich Schneider schon ausgedrückt hat, „jene Stelle der Welt, durch die hindurch ein höherer Anspruch in die Wirklichkeit kommt“.¹³

Mit der Person des Menschen ist das übrige private sowie auch das öffentliche Leben konfrontiert; das Subsidiaritätsprinzip vermag dazu in Gesellschaft, Staat und Völkergemeinschaft ein *Ordnungsmaßstab* sein, durch den *Persönlichkeit und Gemeinschaftlichkeit* aufeinander abgestimmt ordnungsbegründend wirken können.

Diese mehr allgemeine Feststellung für das soziale Leben, das mit dem Begriff „*Government*“ umschrieben wird, gilt im besonderen *auch für die neue Ordnung des integrierten Europa*, die *nicht nur* zu einer *Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft*, *sondern auch als Rechtsgemeinschaft* zu einer *Werte-gemeinschaft*¹⁴ führen soll. *Dies verlangt daher* nach Papst Johannes Paul II. das

⁹ Dazu Gen. 1,26 f,5,3 und 9,6 sowie Johannes Messner, Die Idee der Menschenwürde im Rechtsstaat der pluralistischen Gesellschaft, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, hrsg. von Gerhard Leibholz, Hans Joachim Faller, Paul Mikat, Hans Reis, Tübingen 1974, S. 221 ff.

¹⁰ Siehe Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, hrsg. von Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier, Band I, Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 2004 sowie Johannes Hengstschläger, David Leeb, Grundrechte, 2. Aufl., Wien 2013.

¹¹ Näher Herbert Schambeck, Grundrechte in der Lehre der katholischen Kirche, in: Handbuch der Grundrechte, S. 349 ff.

¹² Zum Personbegriff beachte Hans Rheinfelder, Das Wort „Persona“, Geschichte seiner Bedeutungen mit besonderer Berücksichtigung des französischen und italienischen Mittelalters, Beihefte der Zeitschrift für romanische Philologie, Heft 77, Halle 1928 und Herbert Schambeck, Die Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Ordnung im sozialen Wandel, Festschrift für Johannes Messner zum 85. Geburtstag, hrsg. von Alfred Klose, Herbert Schambeck, Rudolf Weiler, Valentin Zsifkovits, Berlin 1976, S. 458 ff.

¹³ Heinrich Schneider, Politische Bildung als Wissensbildung, ein Versuch, Beiträge zur politischen Bildung, Nr. 3, Würzburg 1961, S. 9.

¹⁴ Näher Herbert Schambeck, Über Grundsätze, Tugenden und Werte für die neue Ordnung Europas, in: Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp in Verbindung mit Ralf Röger, Michael Sachs und Peter J. Tettinger, Heidelberg 2005, S. 377 ff. und Egon Kapellari, Chancen und Herausforderungen für das „Projekt Europa“, in: Die regulierten Kollegien im Europa des Mittelalters und der Renaissance, hrsg. von Andreas Sohn/Jacques Verger, Bochum 2012, S. 205 ff.

„*Wiedererwachen des moralischen Gewissens*“¹⁵ und nicht, um die Warnung von Joseph Kardinal Ratzinger zu zitieren „das zunehmende Absinken der europäischen Idee in eine bloße ökonomische Arithmetik, die zwar Europas wirtschaftliche Macht in der Welt immer weiter steigerte, aber die guten ethischen Ziele immer mehr auf Besitzvermehrung reduzierte und in eine Logik des Marktes einebnete“.¹⁶

Diese *Wertebezogenheit im europäischen Denken und Handeln* verlangt mit der *sozialen Partnerschaft* für den Christen *auch die ökumenische Brüderlichkeit*. So heißt es schon bei Matthäus 18,20: „Wo zwei oder drei versammelt sind in meinem Namen, da bin ich mitten unter ihnen“ und bei Johannes 13,35 lesen wir: „Daran sollen alle erkennen, dass ihr meine Jünger seid, wenn ihr einander liebt“.

Diese Worte der Heiligen Schrift *führen* zu der ersten und letzten Begründung der Subsidiarität hin, nämlich *zur einzelnen Person als Gläubigen*. So betont auch Papst Franziskus in der Enzyklika „Lumen Fidei Nr. 37: „Der Glaube wird sozusagen in der Form des Kontakts von Person zu Person weiter gegeben, wie eine Flamme sich an einer anderen entzündet ... Der Mensch lebt stets in Beziehung. Er kommt von anderen, gehört anderen und sein Leben wird größer durch die Begegnung mit anderen“.

In diesem *Für- und Miteinander* kann eine *humane Ordnung* entstehen, zu welcher das Prinzip der Subsidiarität hinführend sein kann, um dem Gemeinwohl durch „den konkreten Dienst der Gerechtigkeit, des Rechts und des Friedens“¹⁷ zu dienen. Es kann nämlich von der einzelnen Person *aus* in erfahrener *Subsidiarität* eine *Brüderlichkeit* wirksam werden, *die zum Frieden beiträgt*, für den schon Franz von Assisi in dem ihm zugeschriebenen Gebet wegweisend war:

„O Herr, mache aus uns ein Werkzeug Deines Friedens;
 Wo Haß ist, dahin lass' uns die Liebe bringen;
 Wo Beleidigung ist, dahin bringen wir die Vergebung;
 Wo Uneinigkeit ist, mögen wir Einigung bringen;
 Wo Zweifel ist, lass' uns den Glauben tragen;
 Wo Irrtum ist, dahin komme durch uns die Wahrheit;

¹⁵ Papst Johannes Paul II., Europas Muttersprache ist das Christentum, Ansprache zum Abschluss des vorsynodalen Symposions europäischer Wissenschaftler im Vatikan, L'Osservatore Romano, Wochenausgabe in deutscher Sprache vom 15. November 1991, Beilage XLIII Dokumente.

¹⁶ Josef Kardinal Ratzinger, *Wendezeit für Europa? Diagnosen und Prognosen zur Lage von Kirche und Welt*, Freiburg 1991, S. 84.

¹⁷ Papst Franziskus, Enzyklika *Lumen Fidei*, Nr. 51.

Wo Verzweiflung ist, lasse uns die Hoffnung bringen;
Wo Traurigkeit ist, dahin bringen wir die Freude;
Wo Finsternis ist, seien wir Bringer des Lichts;
O mein Meister, gib, dass wir nicht so sehr suchen
Getröstet zu werden, sondern vielmehr zu trösten;
Verstanden zu werden, als zu verstehen;
Geliebt zu werden, als zu lieben;
Denn wer gibt, dem wird wieder gegeben;
Wer vergibt, dem wird wieder vergeben;
Wer stirbt, der wird aufersteh'n zum ewigen Leben“