

Thomas Döring
Subsidiarität

S. 2623 bis 2628

URN: urn:nbn:de: 0156-55992484



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Thomas Döring

Subsidiarität

Gliederung

- 1 Begriffsverständnis
- 2 Gestaltungsdimensionen und Verhaltensregeln
- 3 Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips
- 4 Anwendungsfelder des Subsidiaritätsgrundsatzes

Literatur

Als gesellschaftliches Struktur- und Handlungsprinzip betont der Grundsatz der Subsidiarität den Vorrang von individueller Selbstbestimmung und sozialer Selbstverantwortung. Lediglich dort, wo der Einzelne oder kleinere Gemeinschaften überfordert sind, sollen größere Gemeinschaften oder staatliche Institutionen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe eingreifen.

1 Begriffsverständnis

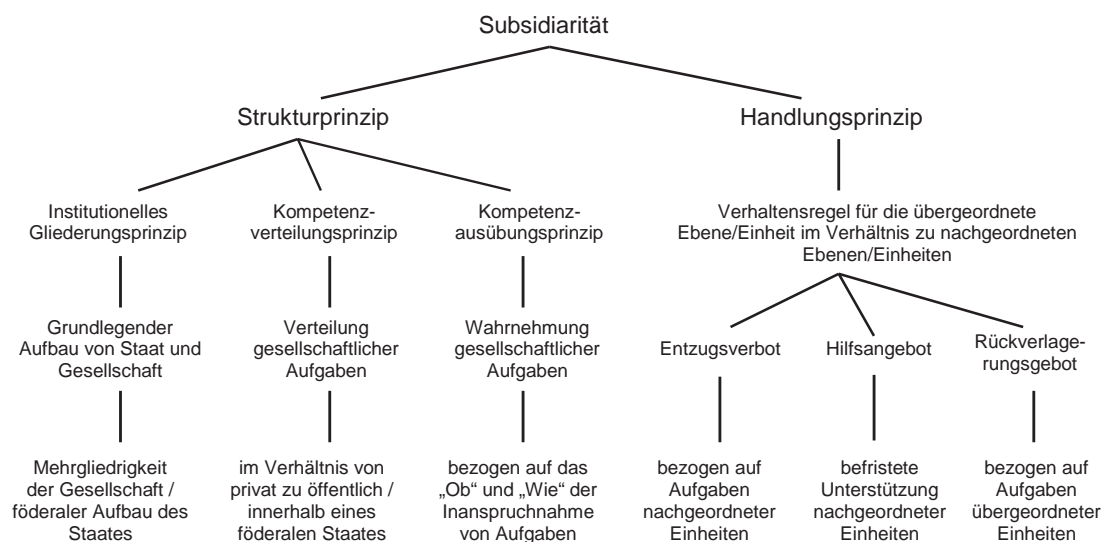
Sucht man nach der mutmaßlich ersten Bedeutung des Begriffs *Subsidiarität*, führt bereits die Übersetzung des lateinischen Wortes *subsidium*, von dem die Begriffe *subsidiär* und *Subsidiarität* abgeleitet sind, zu zwei unterschiedlichen Interpretationen: Lässt es sich einerseits im Sinne von Hilfe, Hilfestellung, Hilfeleistung verwenden, erfährt es andererseits eine abweichende Akzentuierung, wenn es mit hilfsweise, aushilfsweise behelfsweise, ersatzweise übersetzt wird (vgl. Wegner 1989). Beide Verständnisvarianten finden sich auch in den neuzeitlichen Interpretationen von Subsidiarität als einem grundlegenden Gestaltungsprinzip moderner Gesellschaftsordnungen, wie diese sich in der katholischen Soziallehre sowie der liberalen Staatsrechtslehre darstellen. Danach sollte gesellschaftliches Handeln seiner Art nach möglichst subsidiär, d. h. unterstützend und lediglich ersatzweise eintretend organisiert sein (vgl. von Nell-Breuning 1990; Isensee 2001).

Es drückt sich darin die Überzeugung aus, dass gesellschaftliche Aufgaben, die vom Einzelnen oder der jeweils untergeordneten, kleineren Einheit – so etwa der Familie, der Nachbarschaft, der Gemeinde – gelöst werden können, diesen überlassen bleiben und nicht an anonyme gesellschaftliche Institutionen (vor allem den Staat) delegiert werden sollen. Der Grundsatz der Subsidiarität enthält dabei sowohl eine positive als auch eine negative Handlungsmaxime (vgl. Döring 1994): Auf der einen Seite richtet er sich in seiner negativen Auffassung gegen einen zentralistischen (totalitären) Staat, der sich an die Stelle der einzelnen Menschen und kleineren, überschaubaren Lebenskreise menschlicher Gemeinschaften sowie der lokalen und regionalen Ebenen des Staates setzt. Auf der anderen Seite wendet sich der Subsidiaritätsgrundsatz in seiner positiven Auslegung in Form der staatlichen Unterstützung des Einzelnen sowie des solidarischen Beistands der gesellschaftlichen Einheiten untereinander gegen einen überzogenen Individualismus und die unzureichende Wahrnehmung sozialer Pflichten innerhalb der Gesellschaft.

2 Gestaltungsdimensionen und Verhaltensregeln

Als gesellschaftliches und politisches Organisations- und Gestaltungsprinzip fungiert der Subsidiaritätsgedanke als Strukturprinzip in drei unterschiedlichen Dimensionen: (1) als institutioneller Gliederungsgrundsatz mit der Aufforderung zur Einrichtung eines mehrgliedrigen Staats- und Gesellschaftsaufbaus, soweit dieser bislang noch nicht realisiert ist (z. B. in Form der Gewährung von Tarifautonomie oder einer Föderalisierung des Staates), (2) als Kompetenzverteilungsgrundsatz zur Regelung des Verhältnisses von privaten gegenüber öffentlichen Aufgaben sowie zwischen den Ebenen eines mehrgliedrigen Staates, wobei sowohl der Vorrang der privaten vor der staatlichen Aufgabenerfüllung als auch eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der jeweils untergeordneten staatlichen Einheit gelten, (3) als Kompetenzausübungsgrundsatz zur Regelung der Art und Weise der Erfüllung zugeteilter gesellschaftlicher Aufgaben durch einzelne Entscheidungseinheiten (vgl. Pieper 1993; s. Abb. 1).

Abbildung 1: Systematik des Subsidiaritätsgrundsatzes



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Döring 1997: 34

In seiner Funktion als Handlungsprinzip beinhaltet der Grundsatz wiederum Regeln für ein subsidiaritätsgerechtes Verhalten der jeweiligen Entscheidungsträger (vgl. Schneider 1990). Das Entzugsverbot legt dabei fest, dass der Staat bzw. die übergeordnete Gemeinschaft so lange nicht tätig werden soll, solange die zu lösende Aufgabe die Kräfte des Einzelnen oder der unteren Gemeinschaft nicht übersteigt. Daneben steht ein Hilfsangebot, demzufolge die übergeordnete Gemeinschaft ihren Mitgliedern dergestalt Hilfe und Beistand leisten soll, dass diese imstande sind, ihre originären Aufgaben überhaupt erst erfüllen zu können. Staatliche Eingriffe haben diesbezüglich dem Postulat der Hilfe zur Selbsthilfe zu folgen. In dem Maße, wie staatliche Maßnahmen auf die Wiederherstellung der Fähigkeit zur eigenständigen Problemlösung abzielen, gilt darüber hinaus der Grundsatz der subsidiären Rückverlagerung von Aufgaben. Demgemäß darf nicht länger vom Staat bzw. der übergeordneten Gemeinschaft in Anspruch genommen werden, was vom Einzelnen oder den kleineren Gemeinwesen – nach erfolgreicher temporärer Hilfeleistung – von diesen (wieder) selbst bewältigt werden kann. Was hierbei mit „die Kräfte nicht übersteigt“ oder „imstande sein“ gemeint ist, bedarf allerdings einer zusätzlichen inhaltlichen Konkretisierung.

3 Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips

Als Struktur- wie auch als Handlungsprinzip weist der Subsidiaritätsgedanke enge Bezüge zu grundlegenden ökonomischen Überlegungen auf (vgl. Döring 1999). So verkörpert das marktwirtschaftliche Wettbewerbssystem insofern eine subsidiäre Ordnung, als dass auch hier der Akzent auf der Entfaltung der privaten Fähigkeiten zwecks Realisierung effizienter, d.h. präferenzgerechter und kostengünstiger Problemlösungen liegt. Eine Notwendigkeit zu staatlichem Handeln besteht danach nur für den Fall des „Marktversagens“. Dieses marktwirtschaftliche

Subsidiarität

Subsidiaritätsverständnis hat darüber hinaus auch Konsequenzen für die Art und Weise der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Diese soll möglichst marktkonform erfolgen, damit individuelle Selbstständigkeit und wirtschaftliche Verantwortung erhalten bleiben und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Daraus resultiert im Allgemeinen ein Vorrang rahmensetzender Anreizpolitik vor direkter Marktintervention und unmittelbarer staatlicher Gestaltung. Bezogen auf ein mehrgliedriges Staatsgebilde (▷ *Föderalismus*) und dessen subsidiaritätsgerechte Gestaltung zählt zu den ökonomischen Argumenten für eine weitreichende Aufgabendezentralisierung vor allem eine bessere Berücksichtigung räumlich unterschiedlicher Bürgerpräferenzen, aber auch die Reduzierung politischer Informations- und Kontrollkosten durch ein bürgernäheres staatliches Handeln. Die Grenzen eines solch dezentralen (subsidiären) Systems sind aus ökonomischer Sicht allerdings dort erreicht, wo räumliche Externalitäten ebenso wie kostenwirksame Skaleneffekte die effizienzbedingte Zentralisierung einer Aufgabe nahelegen.

In politikwissenschaftlicher Sicht gilt Subsidiarität in Verbindung mit der Forderung nach Entstaatlichung und Regionalisierung öffentlicher Aufgaben als die „gewollte Überlassung staatlicher Steuerungsprobleme an gesellschaftliche Organisationen zur autonomen Bearbeitung“ (Schimank/Glagow 1984: 16). Die Vorteile einer solch subsidiären Entlastung staatlicher Entscheidungsinstanzen werden in erster Linie darin gesehen, mögliche Bürgerproteste durch vermehrte Bürgerpartizipation in Form der Nutzung entsprechender Governance-Strukturen (▷ *Governance*) bereits im vorstaatlichen Raum zu absorbieren. Darüber hinaus wird eine Verbindung zum Demokratieprinzip hergestellt: Während Subsidiarität als Garant einer bürgernahen Demokratie festlegt, was grundsätzlich und auf welcher Ebene einer gesellschaftlichen Regelung bedarf, bestimmt die Forderung nach demokratischer Teilhabe, auf welche Art und Weise (hier: partizipativ) dies geschehen soll (vgl. Kerber 1981; Zippelius 2010). Aus staatsrechtlicher Sicht wiederum verbindet sich mit dem Subsidiaritätsgedanken insbesondere die Idee der Machtdiffusion, wie sie im Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung ihren Niederschlag findet. Während dabei das Demokratieprinzip u. a. die Forderung nach einer horizontalen Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative, Jurisdiktion) impliziert, steht Subsidiarität für das Verlangen nach Aufteilung staatlicher Gewalt auch in vertikaler Hinsicht. Des Weiteren besteht eine enge Verbindung zum staatsrechtlichen Übermaßverbot, in dem die beiden Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die Ausübung staatlicher Zuständigkeiten enthalten sind. Es besagt, dass zur Zielerreichung einerseits das relativ „mildeste“ der verfügbaren Mittel eingesetzt werden soll und andererseits dieser Mitteleinsatz im Verhältnis zum angestrebten Ziel nicht unangemessen sein darf (vgl. Isensee 2001; Blickle/Hüglin/Wyduckel 2002).

4 Anwendungsfelder des Subsidiaritätsgrundsatzes

Der Grundsatz der Subsidiarität wird in unterschiedlichen Feldern angewendet, so u. a. bei Gestaltungsfragen in der Sozial-, Regional-, Umwelt- oder Raumordnungspolitik, bei der Bewertung der Wirtschaftstätigkeit öffentlicher Verwaltungen, in der genossenschaftlich organisierten Selbsthilfe, im Versicherungswesen, bei der Rechtsanwendung oder auch im Bereich des Föderalismus in Deutschland und Europa. So dient im letztgenannten Fall das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) als Maßstab für die Ausübung der nicht ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*). Danach darf die

EU nur tätig werden, wenn Aufgaben wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf supranationaler Ebene zu verwirklichen sind. Dies gilt nicht, wenn eine Angelegenheit auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten geregelt werden kann. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass staatliche Entscheidungen in der EU möglichst bürgernah getroffen werden und die mitgliedstaatlichen Identitäten gewahrt bleiben. Entsprechend unterliegen sämtliche Rechtssetzungsakte der EU einer Subsidiaritätsprüfung, wobei die nationalen Parlamente sowohl über ein Vetorecht im Rahmen der Ausarbeitung von Gesetzen (Subsidiaritätsrüge) als auch über ein Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof im Fall verabschiedeter Gesetze (Subsidiaritätsklage) verfügen (vgl. Caro 2014; Ritzer/Ruttloff 2006). Aus deutscher Sicht normiert Art. 23 Grundgesetz (GG), dass die Verlagerung von Kompetenzen auf die EU dem Grundsatz der Subsidiarität Rechnung zu tragen hat.

In der Regional-, Umwelt- oder auch Raumordnungspolitik zielt die Anwendung des Subsidiaritätsgedankens auf eine möglichst weitreichende Einbindung dezentraler Politik- und Planungskompetenzen bei gleichzeitiger Begrenzung zentralstaatlicher Instanzen auf rahmensetzende sowie ergänzende Maßnahmen (vgl. Döring 1993; Döring 1997; David 2005). In der Sozialpolitik kommt der Hilfe zur Selbsthilfe ein Vorrang vor einer unmittelbaren Erfüllung sozialer Aufgaben durch den Staat zu, was nicht nur zur Einbindung nicht staatlicher Einrichtungen (z. B. freie Wohlfahrtsverbände, Kirchen) führt, sondern auch spezifische Gestaltungsempfehlungen wie etwa die lediglich subsidiäre Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen beinhaltet (vgl. Althammer/Lampert 2014). Im Genossenschaftswesen kommt der Subsidiaritätsgedanke dadurch zum Tragen, dass übergeordneten Verbundunternehmen – abweichend vom Zentralitätsprinzip im Konzern – lediglich eine dienende Funktion im Verhältnis zu vorgelagerten Organisationseinheiten zukommt, wenn diese Einheiten Aufgaben nicht oder nur unzureichend selbst erfüllen können (vgl. Wegner 1989). Bezogen auf das Ausmaß an wirtschaftlicher Betätigung von öffentlichen Verwaltungen (▷ *Verwaltung, öffentliche*) besagt wiederum eine negative Interpretation von Subsidiarität, dass diese sich nur dann unternehmerisch betätigen dürfen, wenn private Anbieter nicht imstande sind, einen vorhandenen Bedarf hinreichend zu decken (vgl. Brede 2005; Döring/Aigner-Walder 2012). Subsidiarität im Versicherungswesen bedeutet demgegenüber, dass zwei oder mehrere Versicherungen in einem gestuften Verhältnis zueinander stehen, d. h., dass eine nachrangige Versicherung erst dann zum Zuge kommt, wenn eine andere Versicherung nicht leisten kann oder muss. Diese Vorstellung eines subsidiären Rangverhältnisses kennzeichnet schließlich auch bestimmte Bereiche der Rechtsanwendung, so etwa das deutsche Strafrecht, in dessen Rahmen einem Straftatbestand dann keine Geltung beigemessen wird, wenn ein anderer Tatbestand ebenfalls erfüllt ist.

Literatur

Althammer, J. W.; Lampert, H. (2014): Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin / Heidelberg.

Blickle, P.; Hüglin, T.; Wyduckel, D. (Hrsg.) (2002): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Berlin. = Rechtstheorie, Beiheft 20.

Brede, H. (2005): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München.

Subsidiarität

- Caro, C.-A. (2014): Mehr Subsidiarität in Europa – aber an der richtigen Stelle. In: *Analysen & Argumente* 143, 1-7.
- David, C.-H. (2005): Subsidiaritätsprinzip. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 1129-1134.
- Döring, T. (1993): Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik. Bonn. = *Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung* 19.
- Döring, T. (1994): Subsidiaritätsprinzip. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 23, 243-246.
- Döring, T. (1997): Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union. Marburg. = *Ökologie und Wirtschaftsforschung* 25.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau. In: Mückl, W. (Hrsg.): *Subsidiarität – Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*. Paderborn, 63-91.
- Döring, T.; Aigner-Walder, B. (2012): Economic activities of German local authorities – critical notes from a public finance perspective. In: *Administration* 10 (3), 7-20.
- Isensee, J. (2001): Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Berlin.
- Kerber, W. (1981): Subsidiarität und Demokratie. In: Kimminich, O. (Hrsg.): *Subsidiarität und Demokratie*. Düsseldorf, 75-86.
- Pieper, S. U. (1993): Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip der Europäischen Union. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 108 (13), 705-712.
- Ritzer, C.; Ruttloff, M. (2006): Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips – Geltende Rechtslage und Reformperspektiven. In: *Europarecht* 41, 116-137.
- Schimank, U.; Glagow, M. (1984): Formen politischer Steuerung – Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus. In: Glagow, M. (Hrsg.): *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld, 4-28.
- Schneider, L. (1990): *Subsidiäre Gesellschaft – Erfolgreiche Gesellschaft*. Paderborn / München / Wien / Zürich.
- von Nell-Breuning, O. (1990): *Baugesetze der Gesellschaft – Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg im Breisgau.
- Wegner, B. (1989): Subsidiarität und „neue Subsidiarität“ in der Sozialpolitik und Wohnungspolitik. Regensburg.
- Zippelius, R. (2010): *Allgemeine Staatslehre*. München.

Bearbeitungsstand: 04/2017