

ADOLF SÜSTERHENN

Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz

Der Begriff Subsidiaritätsprinzip wurde von *Gustav Gundlach* geprägt¹ und von Papst *Pius XI.* in der Enzyklika »*Quadragesimo anno*« wie folgt formuliert: »Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.« Weil die Verkündung des Subsidiaritätsprinzips und die Hervorhebung seiner besonderen Wichtigkeit durch das Oberhaupt der katholischen Kirche erfolgte, ist bei manchen die irrige Auffassung entstanden, das Subsidiaritätsprinzip sei ein katholisches Prinzip, ein in der katholischen Soziallehre wurzelndes »Weltanschauungsgesetz«²; die Verwirklichung oder Anwendung einer derartigen »Glaubensmaxime« in der Gesetzgebung sei verfassungswidrig und verstoße gegen die durch Art. 4 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierte Glaubensfreiheit, weil so im Gegensatz zu der weltanschaulich nicht gebundenen Wertordnung des Grundgesetzes eine bestimmte konfessionelle Lehre mit gesetzlicher Verbindlichkeit für alle Bürger ausgestattet werde³. Demgegenüber soll hier dargetan werden, daß das Subsidiaritätsprinzip kein spezifisch katholisches »Weltanschauungsgesetz« ist, sondern ein allgemeiner sozialphilosophischer Grundsatz, der keineswegs mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar ist, sondern im Grundgesetz selbst seine Stütze findet und in einer Reihe von Bestimmungen des Grundgesetzes positiven Ausdruck gefunden hat.

¹ von *Nell-Breuning*, Artikel Subsidiaritätsprinzip in Staatslexikon, 6. Auflage.

² Bericht über die 164. Sitzung des Bundestages vom 28. 6. 1961, S. 9545.

³ Vgl. Verfassungsbeschwerde der Stadt Dortmund gegen das Bundessozialhilfegesetz.

I.

Das Subsidiaritätsprinzip ist seinem Inhalt nach »so alt wie das abendländische Rechtsdenken« selbst⁴. In dem Aufsatz »Die Subsidiarität in der Jugendhilfe«⁵ hat *Joseph Höffner* darauf hingewiesen, daß schon *Thomas von Aquin* im Anschluß an *Aristoteles* das Anliegen der Subsidiarität berührt und dazu bemerkt habe, daß eine übertriebene Vereinheitlichung und Gleichschaltung den Bestand des »aus verschiedenen Gebilden zusammengesetzten Gemeinwesens bedrohen, genau so wie Symphonie und Harmonie der Stimmen schwinden, wenn alle denselben Ton singen«. Ebenso baut sich für *Augustinus* die Gesellschaft vom einzelnen her, der Zelle jeder Vielheit ist, über die beiden Stufen der in der Hausgemeinschaft zusammengefaßten Familie und des Staates als der politischen Organisationsform eines Volkes auf bis zu der den ganzen Erdkreis umfassenden Völkergemeinschaft⁶. Auch *Dante* betont in seiner »Monarchie« (I, 14), daß keineswegs »jede kleine Angelegenheit einer jeden Stadt« unmittelbar vom Kaiser entschieden werden dürfe; hätten doch »die Nationen, Königreiche und Städte ihre unterschiedlichen Eigentümlichkeiten, die man in besonderen Gesetzen berücksichtigen müsse«⁷. *Abraham Lincoln*, Präsident der USA, hat den Kerngedanken des Subsidiaritätsprinzips wie folgt ausgedrückt: »Die Regierung hat für die Bevölkerung das zu besorgen, wonach die Leute ein Bedürfnis haben, was sie aber selbst nicht tun können oder doch, auf sich gestellt, nicht ebenso gut tun können. In all das, was die Leute ebenso gut selber tun können, hat die Regierung sich nicht einzumischen«⁸. Die Klassiker des konservativen Denkens wie *Edmund Burke*, *Alexander von Tocqueville*, *Adam Müller*, *Franz von Baader* und *Friedrich Schlegel* waren gleichfalls überzeugte Vertreter des Subsidiaritätsprinzips⁹. Speziell für die deutsche Rechtsentwicklung hat *Otto von Gierke* den stufenförmigen Gesellschaftsaufbau nachgewiesen und auf die Gefahren für die Freiheit aufmerksam gemacht, die drohen, wenn der »Bevormundungsstaat« die Ver-

⁴ *Marcic*, Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, 1957, S. 431.

⁵ Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, herausgegeben von Prof. Dr. *Hans Muthesius*, Nr. 11/1958, S. 273.

⁶ *Augustinus*, De Civitate Dei, I 15, XIX 7; zitiert bei *von der Heydte*, Die Geburtsstunde des souveränen Staates, Regensburg 1952, S. 192.

⁷ *Höffner*, a. a. O.

⁸ Zitiert bei *Nell-Breuning*, a. a. O.

⁹ *F. A. Westphalen*, Renaissance der konservativen Idee, in: Festschrift für Johannes Messner, S. 86 ff.

antwortung für Angelegenheiten an sich zieht, die an sich noch von den innerstaatlichen Gemeinschaften bewältigt werden können. »Damit fallen natürlich Autonomie, Selbstgerichtsbarkeit und Selbstverwaltung der Genossenschaftsverbände fort«¹⁰. Weiterhin hat *Constantin Frantz*, ein Zeitgenosse *Gierkes* und geistiger Vorkämpfer eines föderativen Staatsaufbaus, besonders eindringlich auf die gesellschafts- und staatspolitische Bedeutung der korporativen »Mittelwelt zwischen Individuum und Staat« hingewiesen¹¹. Auch in der zeitgenössischen Diskussion gilt das Subsidiaritätsprinzip keineswegs als eine Lehre, die etwa auf eine bestimmte Konfession beschränkt ist, sondern als ein auf der allgemeinen menschlichen Vernunft beruhendes, durchgängiges Ordnungsprinzip der Gesellschaft. So ist für »Überlegungen in der Art des Subsidiaritätsprinzips« – wie der Herausgeber des evangelischen Soziallexikons *Friedrich Karrenberg* feststellt – auch der Protestantismus durchaus offen¹². *Karrenberg* verweist in diesem Zusammenhang auf den III. Sektionsbericht der Weltkirchenkonferenz 1948 in Amsterdam, in dem festgestellt wird, daß es bei der Erreichung religiöser, kultureller, wirtschaftlicher, sozialer und anderer Ziele von großer Wichtigkeit sei, daß die Gesellschaft eine Vielzahl kleinerer Gemeinschaftsgebilde umfasse, damit vermieden werde, zentralen Instanzen zu viele Entscheidungen zuzuschieben. Hier wird die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Gliederung und weiten Streuung der Verantwortlichkeiten mit aller Deutlichkeit ausgesprochen. Dem Subsidiaritätsprinzip weithin wesensähnliche Gedanken beinhaltet auch das Prinzip der sogenannten »Souvereinität im eigenen kring«, das in den Niederlanden vor allem bei jenen Protestanten vertreten wird, die wissenschaftlich der Freien Universität Amsterdam, politisch der Antirevolutionären Partei und kirchlich der Reformierten Kirche zuzurechnen sind¹³. Auch im skandinavischen und schweizerischen Protestantismus wird der dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegende Gedanke der persönlichen Freiheit und der Rechte der innerstaatlichen Gemeinschaften als ein für den freiheitlich demokratischen

¹⁰ *Gierke*, Deutsches Genossenschaftsrecht, Bd. I, 1868, S. 644.

¹¹ U. a. *Constantin Frantz*, Naturlehre des Staates, 1870, neu herausgegeben von *Walter Ferber*, 1949, S. 41 f.

¹² Festschrift für *Johannes Messner*, Naturordnung in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft, 1961, S. 237.

¹³ *van der Ven*, in Bd. II der Sammlung *Politeia*, Das Subsidiaritätsprinzip, S. 55; *A. Kuyper*, Souvereinität in eigen kring, Kampen 1930; *M. Ruppert*, Die verantwoordelijkheid in eigen kring, in der Zeitschrift *Evangelie in Maatschappij*, Utrecht, 9/61.

Rechtsstaat wesentliches Ordnungsprinzip anerkannt¹⁴. Wenn ferner der Neoliberalismus den inneren Zusammenhang einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung mit dem gesellschaftlichen Pluralismus und der Ablehnung einer zentralgesteuerten Verwaltungswirtschaft betont, so klingt auch darin in gewissem Umfange die Forderung nach subsidiärer Abstufung der Verantwortlichkeiten an¹⁵. *Wilhelm Röpke*, ein überzeugter Föderalist, hat die enge Verwandtschaft zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und der Gesellschaftsauffassung des Neoliberalismus besonders herausgestellt¹⁶. Zutreffend stellt daher *Theodor Eschenburg* fest, daß das Subsidiaritätsprinzip für alle Arten menschlicher Gemeinschaft, insbesondere für den staatlichen Bereich Geltung habe und weit über den Bereich der katholischen Kirche hinaus anerkannt werde¹⁷. Schließlich sei auch noch hervorgehoben, daß Papst *Pius XI.* selbst seine Darlegungen über die Subsidiarität nicht primär auf katholische Gesichtspunkte oder gar kirchliche Dogmen stützt. Vielmehr begründet er seine Auffassung als Sozialphilosoph mit Argumenten der allgemeinen menschlichen Vernunft und Erfahrung und spricht ausdrücklich von einem »sozialphilosophischen Grundsatz«¹⁸.

II.

Es gibt im Grundgesetz keine Bestimmung, die verbietet, einen allgemeinen sozialphilosophischen Grundsatz wie das Subsidiaritätsprinzip bei der Gesetzgebung zu verwirklichen oder anzuwenden. Im Gegenteil kann man feststellen, daß die dem Grundgesetz inhärente Wertordnung ebenso wie die durch das Grundgesetz geregelte staatliche Organisation der Bundesrepublik Deutschland weitgehend durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt sind¹⁹. Gemäß Artikel 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar; sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Die Menschenrechte werden als

¹⁴ *Eivind Berggrav*, *Der Staat und der Mensch*, Hamburg, o. J., S. 186 ff.; *Emil Brunner*, *Gerechtigkeit*, Zürich 1949, S. 159 ff.

¹⁵ *Eucken*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., S. 348.

¹⁶ *Röpke*, *Die politische Meinung*, 1962, Heft 73, S. 26.

¹⁷ »Staat und Gesellschaft in Deutschland« 1956, S. 242; *van der Ven*, a. a. O., S. 60 Anm. 16; *Kaiser*, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 1956, S. 59 Note 11, u. a.

¹⁸ *Süsterhenn*, *Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung*, in: *Festschrift für Hans Nawiasky*, München 1956, S. 142.

¹⁹ *Theodor Maunz*, *Deutsches Staatsrecht*, 10. Aufl., S. 63.

unverletzlich und unveräußerlich bezeichnet und zur Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt erklärt. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit wird durch Artikel 2 GG gewährleistet. Durch diese Verfassungsbestimmungen werden Würde und Freiheit des Menschen zu politischen Höchstwerten erklärt und damit der Gemeinschaft nur eine dienende oder, wie man auch sagen könnte, subsidiäre Funktion gegenüber dem Menschen zuerkannt. Im Artikel 1 Absatz 1 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs war dieser Gedanke noch deutlicher formuliert durch den Satz: »Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.« Wenn dieser Satz nicht in das Grundgesetz übernommen worden ist, so geschah dies aus stilistischen Gründen, weil man keine Sentenzen in das Grundgesetz hineinschreiben wollte; aber eine rechtliche Änderung des Verhältnisses von Mensch und Staat war damit nicht beabsichtigt²⁰.

In besonderer Weise kommt der Subsidiaritätsgedanke in Artikel 6 GG zum Ausdruck. Ehe und Familie werden als vorstaatliche menschliche Gemeinschaften unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung gestellt. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Dieses Elternrecht ist eine Konkretisierung des in Artikel 2 GG gewährleisteten Rechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, da die Persönlichkeit der Eltern sich in den Kindern fortsetzt²¹. Gegenüber dem aus dem Ursprungsverhältnis Eltern–Kind sich ergebenden natürlichen Erziehungsrecht und der damit verbundenen primären Erziehungspflicht der Eltern wird der staatlichen Gemeinschaft – unter der staatlichen Gemeinschaft sind hier alle Träger der öffentlichen Gewalt zu verstehen – durch Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG lediglich ein Wächteramt zuerkannt. Dieses Wächteramt erschöpft sich natürlich nicht in bloßen Beobachtungen und Feststellungen, sondern stellt zugleich die notwendige Ermächtigung dar, pflichtvergessene Eltern zur Erfüllung der ihnen obliegenden Erziehpflichten anzuhalten und notfalls Zwangsmittel anzuwenden und durchzusetzen²². Im Absatz 3 des Artikels 6 GG wird die subsidiäre Stellung der öffentlichen Gewalt gegenüber dem primären Erziehungsrecht der Eltern nochmals besonders betont durch die Vorschrift, daß gegen den Willen

²⁰ *Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. 2, S. 11.

²¹ *Hans Peters*, Elternrecht, Erziehung, Bildung und Schule, in: »Die Grundrechte« Bd. IV, 1. Halbbd., S. 391.

²² *Hans Peters*, a. a. O., S. 390.

der Erziehungsberechtigten Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden dürfen, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird durch das Grundgesetz gleichfalls im Sinne des Subsidiaritätsprinzips durch eine generelle Kompetenzvermutung zu Gunsten der kleineren Einheiten, also der Länder geregelt. Artikel 30 GG bestimmt, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Diese Kompetenzvermutung wird in Artikel 70 GG noch einmal ausdrücklich für das Gebiet der Gesetzgebung und in Artikel 83 GG für die Gesetzesausführung wiederholt.

Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung trifft Artikel 72 Absatz 2 GG eine Regelung, die in fast klassisch zu nennender Weise eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips darstellt. Diese Vorschrift bestimmt: »Der Bund hat in diesem Bereich (der konkurrierenden Gesetzgebung) das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.«

Nicht weniger als die föderalistische Ordnung verdankt auch die Selbstverwaltung der Gemeinden ihre verfassungsrechtliche Anerkennung dem Subsidiaritätsprinzip, das in der Gewährleistung des Rechts, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft... in eigener Verantwortung zu regeln«, durch Artikel 28 Absatz 2 GG geradezu eine Legaldefinition für den kommunalen Bereich gefunden hat²⁸.

Im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee ist von einigen Länderdelegierten, darunter auch vom Verfasser dieses Beitrags, der Versuch unternommen worden, das Subsidiaritätsprinzip als solches ausdrücklich in den Verfassungsentwurf einzubauen. Dieser Versuch scheiterte jedoch unter anderem an der nicht zu leugnenden Schwierigkeit, das Subsidiaritätsprinzip in eine positiv-rechtliche, klar abgegrenzte und

²⁸ *Maunz-Dürig*, Randnr. 47 zu Art. 19 Abs. 3; *Menger*, Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner GG, 1953, S. 28.

justiziell praktikable Form zu fassen. Daher kennt auch das Grundgesetz keine ausdrückliche generelle Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. Jedoch ergibt sich aus den vorstehend erwähnten Grundgesetzartikeln zum mindesten, »daß der Subsidiaritätsgedanke dem Staatsaufbau und der Staatsform der Bundesrepublik mittelbar zugrunde liegt«²⁴.

²⁴ *Maunz*, a. a. O.