

Kurt W. Rothschild

**Subsidiarität aus
ökonomischer Sicht**

«Subsidiarität» ist ein Terminus, mit dem die meisten Ökonomen unserer Tage nicht viel anzufangen wissen. Wohl kann man sich darunter ganz allgemein etwas vorstellen, so etwa wenn die Behörden der Europäischen Gemeinschaft vor einiger Zeit auf Kritiken einer zu grossen Brüssellastigkeit der EG-Bestimmungen mit dem Versprechen reagierten, bei der zukünftigen Gestaltung der Gemeinschaft das Prinzip der Subsidiarität stärker zu beachten. Dass dies eine gewisse Verschiebung der Entscheidungsrechte vom Zentrum zu den einzelnen Staaten beinhalten sollte, war vom Anlass und vom Begriff her leicht zu erkennen, aber darüber hinaus blieb es eine vage Erklärung mit unbestimmtem Inhalt und unbestimmten Abgrenzungen.

Dem geringen Gebrauch des Begriffs «Subsidiarität» in der zeitgenössischen wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion steht die Tatsache gegenüber, dass ein «Prinzip der Subsidiarität» in der katholischen Soziallehre (einschliesslich des ökonomischen Bereichs) einen zentralen Platz einnimmt und bis heute – wenn auch nicht mehr so vehement wie in früheren Jahrzehnten – ins Spiel gebracht wird. Dass dieser Anstoss (einschliesslich des Begriffs «Subsidiarität») in der Gemeinschaft der Ökonomen und ihren Diskussionen einen so geringen Niederschlag gefunden hat, hängt wohl vor allem damit zusammen, dass sich die Ökonomen des 20. Jahrhunderts überwiegend als «Fachleute» verstehen, welche das ökonomische Geschehen möglichst genau zu durchschauen und erklären versuchen, ohne jedoch generelle gesellschaftliche Wertungen vorzugeben. Das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre hingegen ist – wie wir noch sehen werden – ein eindeutig normatives Element, ein an die Wirtschaft gerichtetes philosophisch-ethisches Postulat.

Selbstverständlich sind auch die Theorien und insbesondere die wirtschaftspolitischen Vorschläge und Empfehlungen der Ökonomen nicht frei von normativen Elementen. Doch werden diese meist und bewusst

“fachintern” begrenzt, d.h. sie beziehen sich überwiegend auf rein ökonomische Funktionsprobleme wie Effizienz, wirtschaftliches Wachstum, Preisstabilität, Beschäftigung etc. Der Terminus “Subsidiarität” mit seinem weiteren Inhalt kommt dabei (mit wenigen Ausnahmen) nicht zur Geltung. Andererseits gibt es in den wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussionen sehr wohl Fragestellungen, die implizit mit dem “klassischen” Subsidiaritätsproblem in der einen oder anderen Weise verknüpft sind.

Im folgenden will ich nun zunächst die ökonomisch relevanten Aspekte des Subsidiaritätsprinzips darstellen, wie es sich im Rahmen der katholischen Soziallehre und deren Epigonen entwickelt hat, und anschliessend daran einige ökonomische Gesichtspunkte und Konfrontationen anführen, die Berührungspunkte mit dem Subsidiaritätsproblem aufweisen, ohne dies direkt zum Ausdruck zu bringen.

Die katholische Soziallehre der neueren Zeit, insbesondere soweit sie sich mit ökonomischen Fragen beschäftigte, wurde geprägt durch die Konfrontation mit der Ausbreitung der kapitalistischen Industriegesellschaft des 19. Jahrhunderts. Diese war einerseits von einer bis dahin unvorstellbaren Steigerung der Produktivkräfte und des materiellen Reichtums, andererseits von einem Zusammenbruch traditioneller sozialer Bindungen und dem Elend breiter Schichten der Bevölkerung begleitet. Diese letzteren, negativen Aspekte der kapitalistischen Entwicklung riefen im Bereich der Ideen und Ideologien zwei unterschiedliche Gegenströmungen hervor, die sich gegen die dominante, den Kapitalismus und seine freie Entfaltung bejahende frühliberale Gedankenwelt (Manchesterliberalismus) richteten: den Sozialismus und die katholische (christliche) Soziallehre. Während der Sozialismus den Kapitalismus prinzipiell ablehnte und an seine Stelle ein alternatives, auf kollektiven Grundlagen aufbauendes Wirtschaftssystem setzen wollte, strebte die katholische Soziallehre trotz heftiger Kapitalismuskritik keine Beseitigung des Systems als solchem an, sondern seine Reform und Begründung auf einer christlichen, sozialphilosophischen Basis, die sowohl für die Betrachtung der Wirtschaft wie für ihre Gestaltung einen zentralen Platz einnehmen sollte.

Frühe Ideen in dieser Richtung stammten von dem Mainzer Bischof Wilhelm von Ketteler, der sich eingehend mit der sozialen Frage beschäftigte.¹ Ketteler und einige seiner Zeitgenossen waren jedoch keine geschul-

¹ Sein Hauptwerk “Die Arbeiterfrage und das Christentum” erschien 1864.

er von den Ideen der neoliberalen Ökonomen voll übernimmt. Nicht so sehr das Individuum, sondern der "freie" Markt als Mechanismus erhält Priorität, aber dem Staat wird aus sozialem Engagement eine wichtige subsidiäre Rolle zugewiesen. Die Betonung von Markt und Wettbewerb an Stelle von Individuen, Gruppen und gesellschaftlichen Hierarchien unterscheiden den Ansatz von der katholisch-christlichen Sichtweise.⁴

Ebenfalls auf philosophischer Grundlage beruht – zumindest zum Teil – die scharfe Ablehnung staatlicher Eingriffe in das Wirtschafts- und Sozialgeschehen in den Schriften von Friedrich von Hayek und einigen neoliberalen Ökonomen der "Chicagoer Schule", die den individuellen Freiheitsrechten, definiert als die (passive) Freiheit *vom* Staat, absolute Priorität einräumen und somit den Staat auf einige wenige Ordnungsfunktionen zurückdrängen wollen. Hier kann allerdings kaum mehr von Subsidiarität gesprochen werden, da intervenierende Subsidiaritätsaufgaben praktisch abgelehnt werden.

Weitere Bezugspunkte ergeben sich in Zusammenhang mit Problemkreisen, in denen subsidiäre Hinweise überwiegend auf eng ökonomischen und Zweckmässigkeitserwägungen beruhen. Als erstes sei ein Beispiel aus der Finanzwissenschaft und Finanzpolitik genannt, nicht weil es besonders wichtig ist, sondern weil in diesem Fall gelegentlich der Terminus "Subsidiarität" auftaucht und in spezifischer Weise verwendet wird. Die Finanzwissenschaft, die sich mit der Tätigkeit und Gebarung öffentlicher Haushalte beschäftigt, hat auch häufig Normen für diesen Bereich entwickelt. Zu diesen zählt die sogenannte Dreierformel, wonach die staatlichen Aktivitäten den Prinzipien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit entsprechen sollen. Es ist offensichtlich, dass das Prinzip der Sparsamkeit dem Subsidiaritätsprinzip nahekommt,⁵ da es eine Einschränkung bzw. Zurückhaltung der öffentlichen Tätigkeiten impliziert. Die Kombination dieser Forderung mit dem ökonomischen Prinzip der Wirtschaftlichkeit und dem politisch weit interpretierbaren Prinzip der Zweckmässigkeit bedeutet allerdings, dass es bei der Anwendung zu ganz anderen Abgrenzungen kommen kann als bei jenen, die aus einem sozial-ethischen Subsidiaritätsbegriff abgeleitet werden. Die langfristige, wenn auch nicht ungebrochene Tendenz zu höheren Anteilen der staatlichen und anderer öffentlichen Ausgaben im Wirtschaftsgeschehen weist darauf hin,

⁴ Zur Kritik aus katholischer Sicht siehe Nawroth.

⁵ Bös, 36 f.

dass offensichtlich wirtschaftlicher Wandel und veränderte Einstellungen die Frage der Zweckmässigkeit stark verändert haben.

Weit genereller als diese speziellen Normen aus finanzpolitischer Sicht ist die subsidiär-relevante Problematik, die in den fundamentalen wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen enthalten ist, die man unter dem Schlagwort "Staat versus Markt" zusammenfassen kann. Hier geht es nicht – wie in der katholischen Soziallehre – um die Beziehung zwischen kollektiver Tätigkeit und individueller Entfaltung, sondern um ökonomische Effizienzfragen, also nicht um philosophisch-ethische Axiome, sondern um faktische Analysen, ob und unter welchen Umständen staatliche und andere kollektive Aktivitäten oder unkoordinierte Privatinitiative auf Märkten eine höhere wirtschaftliche Produktivität erwarten lassen. Dass es sich dabei um sehr komplizierte Sachverhalte handelt, ist nicht zu übersehen. Es gibt "Marktversagen" und es gibt "Staatsversagen" und dementsprechend finden wir in der Realität ausschliesslich "Mischwirtschaften", d.h. Kombinationen von Staat und privatwirtschaftlicher Marktaktivität, deren relatives Gewicht je nach Institutionen, historischer Entwicklung, Ideologie sowie politischen und ökonomischen Machtstrukturen von Land zu Land verschieden ist. In der Literatur und in den grundlegenden Auseinandersetzungen finden wir jedoch häufig prinzipielle Stellungnahmen, die in die eine oder andere Richtung weisen. Diese reichen – in Schlagworten charakterisiert – von der Forderung "Mehr Markt" (so der Titel eines Buches von Wolfram Engels) über die Formulierung "So viel Markt wie möglich, so viel Plan wie nötig" (Karl Schiller) bis hin zur Behauptung "Privater Reichtum – öffentliche Armut" (John K. Galbraith).

Es ist klar, dass die erstgenannte "Schule" in die gleiche Richtung weist wie eine restriktiv interpretierte Subsidiaritätsphilosophie. Die Begründung ergibt sich hier aber aus einem Hinweis auf Effizienzdefizite, die sich aus staatlichen bzw. kollektiven Aktivitäten im wirtschaftlichen Bereich ergeben. Dazu gehören bürokratische Rigiditäten, mangelnde Initiative, politischer Nepotismus und eine mangelnde Anpassungsfähigkeit an eine sich rasch verändernde Wirtschaftswelt. Der Markt und private Initiative kämen, so heisst es, mit diesen Problemen besser zurecht. Der Staat solle sich daher nur auf die (eng interpretierten) unbedingt notwendigen Kollektivaufgaben ("Öffentliche Güter") beschränken, also "subsidiär" wirken. Dem stehen allerdings diverse Gegenpositionen gegenüber, welche auf die Störungsanfälligkeit "freier" Märkte mit ihren Krisenfolgen hin-

ten Ökonomen. Die Verknüpfung der sozialphilosophischen Ideen mit ökonomischer Analyse erfolgte erst später in den Schriften zweier Jesuitenpatres: Heinrich Pesch und sein Schüler Oswald von Nell-Breuning. In ihren Werken gewinnen dann zwei Prinzipien zentrale Bedeutung: Subsidiarität und Solidarität.² Sie fanden ihren weltweiten Niederschlag im Jahre 1931 in der Enzyklika "Quadragesimo anno" des Papstes Pius XI.

Subsidiarität, in diesem Rahmen und auf den ökonomischen Bereich bezogen, beinhaltet – auf den einfachsten Nenner gebracht – den Grundsatz der Priorität der "kleineren Lebenskreise". Wo immer dies möglich ist, soll gesellschaftliches und damit auch ökonomisches Handeln auf die "unterste Ebene" verlagert werden. Verlagerungen auf höhere Ebenen, "subsidiäres" Handeln, soll nur erfolgen, wenn dies speziell begründet werden kann. Dieser Grundsatz betrifft vor allem die polarisierte Beziehung zwischen Staat und Individuum, gilt aber auch für Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Institutionen, so dass sich eine hierarchische Kette ergibt, die vom Staat über föderalistische Länder, Gemeinden, freiwillige Verbände und Betriebe bis hin zum einzelnen Individuum reicht, mit zunehmendem Legitimierungsbedarf für Handlungstransfers nach oben.

Zu betonen ist, dass dieses Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre nicht auf Effizienzüberlegungen, demokratiepolitischen oder psychologischen Erwägungen ("small is beautiful") basiert, sondern als ein absolutes ethisch-philosophisches Postulat vorgegeben wird, beruhend auf der Betonung der sittlichen Verantwortung des Einzelmenschen für sein Tun und Lassen. So heisst es in der *Quadragesimo anno*, das Subsidiaritätsprinzip sei "jener oberste sozialphilosophische Grundsatz . . . an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist". Und Nell-Breuning befindet: "Das Subsidiaritätsprinzip gehört zu den sozialphilosophischen «ewigen Wahrheiten»".³

So einfach der Grundgedanke dieses Subsidiaritätsprinzips ist, so schwierig und unbestimmt ist seine Anwendung in der Praxis. Dies liegt nicht nur an der Generalität des Begriffs, sondern auch daran, dass seine Anwendung in der Praxis auch mit Unsicherheiten über Ursachen und Wirkungen im wirtschaftlichen Geschehen in Berührung kommt, deren

² Oswald von Nell-Breuning, 43, nennt sie die "zwei grundlegenden Ordnungsprinzipien der Gesellschaft". Da die Wirtschaft als Teil des Gesellschaftssystems gesehen wird, gelten sie auch voll für diesen Bereich.

³ Nell-Breuning, 77.

Behandlung gründlichen ökonomischen Sachverstand erfordert. Was den Subsidiaritätsbegriff als solchen betrifft, unterliegt er verschiedenen Interpretationsvarianten. So lassen sich insbesondere eine eher restriktive und eine eher extensive Interpretation unterscheiden. Die restriktive, wie sie etwa in der *Quadragesimo anno* überwiegt, legt besonderes Gewicht auf die Eigenverantwortung und Entfaltung des Individuums in Wirtschaft und Gesellschaft und setzt möglichst enge Grenzen für die staatliche Tätigkeit im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In extensiver Sicht, wie sie vor allem von Nell-Breuning vertreten wurde, wird "subsidiär" nicht als "aushilfsweise" interpretiert, sondern – in Anlehnung an das lateinische Stammwort "subsidium" – als Hilfestellung und Hilfeleistung. Dem Individuum und intermediären Gruppierungen sollen nicht nur Handlungsfreiheit und Entfaltungsspielräume gewährt, sondern auch ermöglicht werden. Aus dieser Sicht ergeben sich für die höheren Hierarchiestufen (Staat, Länder etc.) nicht nur Enthaltungs- sondern auch Aktionsforderungen. Diese unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten erklären, wieso das Subsidiaritätsprinzip fallweise für konservative Forderungen nach einer Einschränkung jedweder Staatstätigkeit wie auch für sozialpolitische Forderungen nach erweiterten öffentlichen Massnahmen herangezogen wurde und wird.

Wie schon eingangs erwähnt, findet das "klassische" Subsidiaritätsprinzip in der zeitgenössischen ökonomischen Literatur und Fachdiskussion kaum einen Niederschlag, da der Gedanke einer engen Verknüpfung von ökonomischer Analyse und Wirtschaftspolitik mit "ewigen" sozialphilosophischen Grundsätzen nicht dem wissenschaftlichen Selbstverständnis und dem Zeitgeist entspricht. Wohl aber kann man eine ganze Reihe von ökonomischen Fragestellungen, Diskussionen und normativen Forderungen erkennen, welche vom Inhalt her eine gewisse Beziehung zur Subsidiaritätsproblematik aufweisen, ohne allerdings von den transzendenten Grundlagen der katholischen Soziallehre auszugehen. Auf einige dieser Problemfelder soll nun hingewiesen werden.

Dem philosophischen Ansatz der katholischen Soziallehre noch am nächsten kommen die Ideen der Väter des Konzepts der "Sozialen Marktwirtschaft", wobei insbesondere Alfred Müller-Armack zu nennen ist. Auch er versucht sein wirtschaftspolitisches Konzept in eine religiös-sittliche Basis einzubetten, die ihn zu einer stärkeren Betonung der sozialen Komponente im Rahmen einer prinzipiell freien Markt- und Wettbewerbswirtschaft führt, deren dominante ökonomische Bedeutung

weisen, auf die sozialen Probleme, die im Wirtschaftsleben entstehen, auf Monopolisierungstendenzen und nicht zuletzt auf die Tatsache, dass manche ökonomisch wünschenswerten und effizienten Verhaltensweisen erst durch kollektive Massnahmen erreicht werden können.⁶ Diese Standpunkte weisen auf einen beachtlichen Interventionsbedarf seitens des öffentlichen Sektors hin und widersprechen daher eher einer Subsidiaritätsphilosophie, können aber unter Umständen (z.B. im Wohlfahrtsstaat) mit einer extensiven Auslegung dieser Philosophie in Einklang gebracht werden. Jedenfalls ist festzuhalten, dass im Gegensatz zur streng axiomatischen und normativen Subsidiaritätsphilosophie der katholischen Soziallehre diese Diskussionen der zeitgenössischen Ökonomie – trotz mancher ideologischer und dogmatischer Elemente – vor allem pragmatischer Natur sind und einer ständigen empirischen Überprüfung unterworfen bleiben sollten.

⁶ Von Bedeutung ist hier vor allem auch das aus der Spieltheorie bekannte "Gefangenendilemma", wonach manche Handlungen, die für die meisten Menschen vorteilhaft sind, erst dann individuell "rational" sind, wenn sie sich generell durchsetzen.

Literaturverzeichnis

Bös, Dieter: *Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt*. Wien/Freiburg/Basel, 1970.

Nawroth, Egon Edgar: *Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus*. Freiburg i. Ü., 1961. (Sammlung Politeia).

Nell-Breuning, Oswald von: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Bd. I, Grundfragen. Freiburg i. Br., 1956.