

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 19

Alois Riklin
Gerard Batliner
(Hrsg.)

Subsidiarität Ein interdisziplinäres Symposium

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Über dieses Buch

Dieses Buch vereint die Beiträge und Diskussionen eines Symposiums des Liechtenstein-Instituts zum Thema der Subsidiarität. Teilnehmer waren Philosophen, Theologen, Politikwissenschaftler, Ethnologen, Soziologen, Ökonomen, Ökologen, Historiker und Juristen.

Ziel des Symposiums war nicht in erster Linie die Neuauflage der katholischen Soziallehre oder die Fortsetzung der Debatte um den Maastrichter Vertrag. Obwohl diese beiden Hauptquellen des Subsidiaritätsprinzips auf der Tagung allgegenwärtig waren, bestand die Absicht vielmehr darin, ein interdisziplinäres Gespräch in Gang zu bringen.

Wegleitend war die Vermutung, dass das Phänomen der Subsidiarität älter ist als der Begriff und dass es in verschiedenen Disziplinen, Epochen und Kulturen unter anderen Bezeichnungen eine Rolle spielt.

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 19

Alois Riklin/Gerard Batliner (Hrsg.)

Subsidiarität

Ein interdisziplinäres Symposium

Symposium des Liechtenstein-Instituts
23.–25. September 1993

Mit Beiträgen von:

Hans Christoph Binswanger, Thomas Bruha,
Rocco Buttiglione, Thomas Fleiner-Gerster,
Hans Geser, Christian Giordano, J.F. Gerhard
Goeters, Peter Häberle, Otfried Höffe,
Thomas O. Hüglin, Günther Lottes,
Herfried Münkler, Volker Press (†), Paolo Ridola,
Alois Riklin, Kurt W. Rothschild, Claus Wepler

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1994

Diese Publikation erscheint gleichzeitig in der Nomos
Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

© 1994 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1021-8
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Subsidiarität – Ein interdisziplinäres Symposium; Symposium des
Liechtenstein-Instituts, 23.–25. September 1993 / Liechtensteinische
Akademische Gesellschaft. Alois Riklin; Gerard Batliner (Hrsg.).

Mit Beitr. von: Hans Christoph Binswanger ... – Vaduz:
Liechtensteinische Akad. Ges., 1994

(Liechtenstein, Politische Schriften; Bd. 19)

ISBN 3-7211-1021-8

NE: Riklin, Alois (Hrsg.); Binswanger, Hans Christoph; Liechtenstein-
Institut "Bendern"; GT

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort der Herausgeber	9
	Zusammenfassung der Beiträge	11
	<i>I. Philosophie, Theologie, Politikwissenschaft</i>	
Otfried Höffe	Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?	19
Rocco Buttiglione	Eine philosophische Interpretation des sozialethischen Prinzips der Subsidiarität	47
Herfried Münkler	Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend	63
J.F. Gerhard Goeters	Die reformierte Föderaltheologie und ihre rechtsgeschichtlichen Aspekte. .	81
Thomas O. Hüglin	Althusius – Vordenker des Subsidiaritätsprinzips	97
Thomas Hafen	Zusammenfassung der Diskussion	119
	<i>II. Ethnologie, Soziologie, Ökonomie</i>	
Christian Giordano	So viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich: Ein interkultureller Vergleich . .	133

Hans Geser	«Subsidiarität» im gesellschaftlichen Wandel	163
Kurt W. Rothschild	Subsidiarität aus ökonomischer Sicht . . .	193
Marcel Müller	Zusammenfassung der Diskussion.	203

III. Geschichte, Verfassungslehre

Volker Press †	Staatwerdungsprozess in Mitteleuropa: Heiliges Römisches Reich, Deutschland, Österreich	211
Günther Lottes	Subsidiarität und Souveränität in den Staatsbildungsprozessen im Westeuropa der Frühen Neuzeit	243
Peter Häberle	Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre	267
Manfred Linke	Zusammenfassung der Diskussion	311

IV. Recht, Ökologie

Thomas Fleiner-Gerster	Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität	321
Paolo Ridola	Das Prinzip der Subsidiarität im Regionalstaat. Die Beispiele Spaniens und Italiens: Eine kritische Würdigung . .	343
Thomas Bruha	Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft	373

Hans Christoph
Binswanger/
Claus Wepler Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip.
Weiterentwicklung der Entscheidungs-
prozesse in der Europäischen Union 411

Regula Zoller Schepers Zusammenfassung der Diskussion. 433

Schlusswort

Alois Riklin Ursprung, Begriff, Bereiche, Probleme
und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. . . 441

Teilnehmer des Symposiums 447

Vorwort der Herausgeber

Die gegenwärtige Diskussion über Subsidiarität schöpft aus zwei Quellen. Die ältere Quelle ist die katholische Soziallehre. In der Sozialenzyklika "Quadragesimo anno" (1931) fand das Subsidiaritätsprinzip die klassische Umschreibung: "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." (Nr. 79) Ein Blick in die Literatur fördert das verblüffende Ergebnis zutage, dass das Subsidiaritätsprinzip vor allem im deutschen Sprachraum aufgegriffen worden ist. Grosse fremdsprachige Lexika wie etwa der "Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse" (1985) oder die "Encyclopaedia Britannica" (1991) enthalten kein entsprechendes Schlagwort. Das mag damit zusammenhängen, dass die Vordenker und Nachdenker des in der katholischen Soziallehre entwickelten Subsidiaritätsprinzips überwiegend aus Deutschland, Österreich und der Schweiz stammen (Gundlach, Nell-Breuning, Messner, Utz u.a.). Hauptstossrichtungen der katholischen Soziallehre sind die Stellung von Familie und Kirche in Gesellschaft und Staat.

Die jüngere Quelle ist der Maastrichter Vertrag (1992). Darin wird der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wie folgt ergänzt: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausdrückliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen

Vorwort der Herausgeber

auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." (Art. 3b) Seit Verabschiedung des Maastrichter Vertrages hat sich die Literatur zum Thema der Subsidiarität explosionsartig auch über den deutschsprachigen Raum hinaus verbreitet, oft freilich in repetitiven Formen. Während die katholische Soziallehre die Subsidiarität zum gewichtigsten oder mindestens zu einem äusserst wichtigen Prinzip der Gesellschafts- und Staatsordnung erhob (*gravissimum principium*), beschränkt sich der Maastrichter Vertrag auf eng umschriebene Sonderfälle der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

Der Entscheid zur Durchführung des Symposiums war vor dem Maastrichter Vertrag gefallen. Damals ahnten wir nicht, wie aktuell die Thematik im September 1993 sein würde. Obwohl die beiden Quellen des Subsidiaritätsgedankens im Symposium allgegenwärtig waren, bestand das eigentliche Ziel der Tagung weder in einer Neuauflage der katholischen Soziallehre noch in der Fortsetzung der Europadebatte. Vielmehr beabsichtigten wir, ein interdisziplinäres Gespräch über die Subsidiarität in Gang zu bringen. Dabei war die Vermutung wegleitend, dass das Phänomen der Subsidiarität älter ist als der Begriff und dass es in verschiedenen Disziplinen, Epochen und Kulturen unter anderen Bezeichnungen eine Rolle spielt. Wir wollten wissen, was Philosophen, Theologen, Politikwissenschaftler, Ethnologen, Soziologen, Ökonomen, Ökologen, Historiker und Juristen mit dem Subsidiaritätsgedanken anzufangen wissen und ob sich aus dem multidisziplinären Dialog neue Perspektiven gewinnen lassen. Nach unserem, selbstverständlich befangenen Urteil war das Symposium so reich an Anregungen, dass sich die Veröffentlichung aller Beiträge und Diskussionen rechtfertigt.

Es bleibt uns, allen zu danken, die zum Gelingen des Symposiums und der Veröffentlichung beigetragen haben: den Referenten und Teilnehmern, den beiden Verlagen und dem Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung.

Alois Riklin, Gerard Batliner

Zusammenfassung der Beiträge

Ausgehend von der Enzyklika "Quadragesimo anno" (1931), Althusius und Aristoteles entwickelt Otfried Höffe in seinem Beitrag einen positiven und einen negativen Subsidiaritätsbegriff. Der positive Begriff verpflichtet zum Subsidium zunächst einmal die Gemeinschaften gegenüber den Einzelmenschen und erst dann innerhalb der Gemeinschaften die grösseren und übergeordneten gegenüber den kleineren und untergeordneten. Der negative Begriff verbiete den oberen Einheiten, Kompetenzen zu übernehmen, die schon die unteren Einheiten wahrzunehmen vermöchten. Die durch die beiden Prinzipien entstehende Spannung löst Höffe mit der Metaregel des Vorrangs des positiven vor dem negativen Subsidiaritätsprinzip. Das so entwickelte Subsidiaritätsprinzip überträgt Höffe nach einer Diskussion staatstheoretischer Aspekte auf die Europa-debatte und schliesst mit einem Aufruf zur Schaffung einer politischen Öffentlichkeit.

Rocco Buttiglione versteht in seinem Beitrag Subsidiarität insofern als Modalität der Solidarität, als sie sich auf das lateinische "subsidium", "Hilfe" zurückführen lasse. In diesem Sinne sei Subsidiarität ein Korrektiv zum Austauschprinzip der Marktherrschaft. Subsidiarität heisse für ihn, dass sich keine Autorität oder Gemeinde einer höheren Ordnung in Angelegenheiten einmische, die dem Leben einer Gemeinde niedriger Ordnung angehöre und die von ihr verwaltet werden könne. Aus diesem Prinzip leitet er praktische Konsequenzen für den Sozialstaat ab. Es sei absehbar, dass dieser aufgrund steigender Staatsausgaben in der bisherigen Form nicht mehr aufrechterhalten werden könne. Eine Rückbesinnung auf traditionelle soziale Bindungen sei deshalb notwendig. Familien und andere interessierte Gruppen sollten unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wieder verstärkt Aufgaben des bisherigen Sozialstaates übernehmen.

Herfried Münkler verbindet in seinem Artikel Subsidiarität mit Bürgertugend und Zivilgesellschaft. Subsidiarität ohne Bürgertugend sei

Zusammenfassung der Beiträge

nicht möglich, da sonst eine Überführung in bürokratisch-zentralistische Formen der Problembearbeitung drohe; ohne Subsidiarität andererseits verkümmere die Bürgertugend, da sie gefordert sein müsse, um lebendig zu bleiben. Ohne Bürgertugend aber vermöge eine Zivilgesellschaft auf Dauer nicht zu existieren. Nun lasse das liberale Staatsmodell mit seiner strikten Trennung von Staat und Gesellschaft und von Legalität und Moral keine Diffusionsräume mehr zu für Bürgertugend. Dagegen erweise sich das scheinbar antiquierte Konzept einer auf Bürgertugend fundierten Zivilgesellschaft als erheblich anschluss- und aufnahmefähiger. Der Debatte um die Subsidiarität komme in diesem Sinne eine wachsende Bedeutung zu.

Thomas O. Hüglin erläutert den Subsidiaritätsbegriff, wie ihn Johannes Althusius (1557–1638) in seiner "Politik" entworfen hatte. In seinem Beitrag betont er, dass es Althusius bei der Verankerung der Herrschaftsmacht nicht nur um eine grundsätzliche Kompetenzvermutung zugunsten der jeweils niedrigeren Gemeinschaftsstufe gegangen sei, sondern vor allem um die Begründung von Herrschaftsbefugnis aus der Einvernehmlichkeit aller Teileinheiten. Partikulares Eigeninteresse könne deshalb nicht in jedem Falle Vorrang gegenüber dem allgemeinen Gemeinschaftsinteresse beanspruchen. Mit Blick auf die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft warnt Hüglin, dass Subsidiarität Gefahr laufe, als Feigenblatt für egoistischen Machtmissbrauch der stärkeren über die schwächeren Gemeinschaftsmitglieder missbraucht zu werden.

J. F. Gerhard Goeters zeigt in seinem Beitrag, wie die reformierte Theologie des 17. Jahrhunderts in Heidelberg, den Niederlanden, in Ungarn, Basel und Zürich mit der Duplizität von Natur- bzw. Werkbund und dem Gnadensbund als Grundkategorien der Schöpfungs- und Erlösungsordnung arbeiteten. Dagegen seien offenbar die calvinistische Bundestheologie von Caspar Olevianus und die Gesellschaftsvertragslehre von Johannes Althusius nicht von der Föderaltheologie angeregt worden, sondern eigenen Ursprungs. In einem letzten Teil spannt er den Bogen nach Schottland und England und führt aus, wie die Föderaltheologie mit der "Mayflower" und der "Arbella" nach Neuengland gelangten und so für die christlichen Vorläufer einer demokratischen Ordnung prägend geworden seien.

Christian Giordano charakterisiert in seinem Beitrag das Subsidiaritätsprinzip aus ethnologischer Sicht mit der Maxime "so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich". Dieses Prinzip lasse sich, so führt er

Zusammenfassung der Beiträge

aus, zwar nur schwerlich als transkulturelles Phänomen begreifen, das ihm zugrunde liegende Problem aber, nämlich das der Regelung des Verhältnisses zwischen "grossen" ("einkapselnden") und "kleinen" ("eingekapselten") Gruppen könne bei den unterschiedlichsten Gesellschaften nachgewiesen werden. Als historische und aktuelle Beispiele behandelt er das Inkareich, Indien, das traditionelle politische System Marokkos und das Klientelwesen in den südeuropäischen Mittelmeerstaaten.

Hans Geser beleuchtet in seinem Beitrag den Subsidiaritätsbegriff von drei Seiten her. In einem ersten Teil fragt er danach, wo dieser Begriff Verwendung findet und welche sozialen Wirkungen aus diesem Wortgebrauch entstehen; er zeigt dabei die Mehrdeutigkeit des Begriffes und die dynamisierenden und teilweise unberechenbaren Wirkungen seines Gebrauchs auf. Darauf geht er daran, Subsidiarität mittels soziologischer Begriffe zu fassen; Subsidiarität lässt sich nach Geser als Spezialfall eines komplementären Funktionsverhältnisses zwischen verschiedenen Systemebenen verstehen. Er zeigt hierbei, dass die Erzeugung und Aufrechterhaltung dezentralisierter Strukturen – so paradox dies im ersten Moment klingen mag – auf das Vorhandensein eines starken Zentrums angewiesen ist. Mit Beispielen aus dem Wirtschaftsleben und der Politik untermauert Hans Geser in einem dritten Teil seine These der Komplementarität von Zentralisierung und Dezentralisierung.

In seinem schriftlichen Beitrag beleuchtet Kurt W. Rothschild das Subsidiaritätsprinzip – eine Handlungsanleitung, die nicht ökonomischer Herkunft sei, sondern ein an die Wirtschaft gerichtetes philosophisch-ethisches Postulat darstelle – aus ökonomischer Perspektive. Der heute verwendete Subsidiaritätsbegriff stamme, so Rothschild, aus der katholischen Soziallehre und beinhalte den Grundsatz der Priorität der "kleineren Lebenskreise". Wo immer dies möglich sei, soll danach gesellschaftliches Handeln auf die "unterste Ebene" verlagert werden. Bisher sei Subsidiarität in der Ökonomie sozusagen kein Diskussionsthema gewesen. Rothschild sieht aber gewisse Bezugspunkte zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft, zu Hayeks Ablehnung staatlicher Eingriffe – beides auf philosophischer Grundlage beruhende Ansätze –, aber auch zu bestimmten Thesen aus der Finanzwissenschaft und zur ökonomischen Diskussion, die sich unter dem Schlagwort "Staat versus Markt" zusammenfassen lasse.

Volker Press bezeichnet die Subsidiarität in seinem Beitrag als wichtige Komponente staatlicher Entwicklung. Im Deutschen Reich sei der

Zusammenfassung der Beiträge

Staatwerdungsprozess nicht vom Kaiser durchgesetzt worden, denn dieser sei durch seine Italienpolitik absorbiert gewesen, sondern von den Landesfürsten, welche aber auf die Mitwirkung lokaler Autoritäten angewiesen gewesen seien. Später hätten die Landesfürsten die Lokalgewalten zurückgedrängt, welche aber von Kaiser und Reichsgerichten vor einem absolutistischen Zugriff der Landesfürsten bewahrt worden seien. Während des napoleonischen Rheinbundes sei in den Ländern eine Zentralisation erfolgt, aber weiterhin seien die Lokalgewalten eher vereinnahmt als zerschlagen worden.

Günther Lottes schildert in seinem Beitrag das legitime Gewaltmonopol als Voraussetzung des Subsidiaritätsprinzips. Bei der Staatsbildung sei es zunächst um Souveränität gegangen. Lottes unterscheidet drei Konstituierungsprinzipien frühmoderner Staaten: das Unterwerfungsprinzip, das Inkorporationsprinzip im Feudalwesen und das Vergleichsprinzip von Personalunionen und Heiraten. Die Konfessionsunterschiede innerhalb von Bevölkerungen hätten schliesslich dazu geführt, dass die Entscheidung über Religionszugehörigkeit nicht mehr auf zentralstaatlicher, sondern niedrigerer Stufe gefällt worden sei.

Peter Häberle bezeichnet die Subsidiarität als entwicklungs offenen Begriff. Er sieht sie als Konnexbegriff sowohl zum Föderalismus als auch zur Gerechtigkeit. Subsidiarität sei nicht einfach anzuwenden, sondern im jeweiligen Zusammenhang zu konkretisieren. Ihr Sinngehalt sei national unterschiedlich. Er sieht zwei aktuelle Problemfelder: Subsidiarität auf innerstaatlicher Ebene, womit Regionalismus und Föderalismus angesprochen seien, und auf überstaatlich-europarechtlicher Ebene.

Von einem konkretisierungsbedürftigen Subsidiaritätsbegriff ausgehend entwickelt Thomas Fleiner in seinem Beitrag sechs Grundsätze, die als Kriterien für die Verteilung der Staatsaufgaben Anwendung finden könnten. Bei seinen Ausführungen stellt er das Erfordernis der Legitimität ins Zentrum. Er unterstreicht im weiteren die Notwendigkeit der Verantwortung der Entscheidungsträger. Diese müssten einerseits über Kompetenz und die für einen Entscheid notwendigen Mittel verfügen – Thomas Fleiner weist insbesondere auf die Frage nach der Verteilung der finanziellen Ressourcen hin –, andererseits vom Entscheid selbst betroffen sein. Die theoretischen Überlegungen ergänzt der Autor durch eine Beurteilung des Subsidiaritätsartikels im Vertrag über die Europäische Union. Er steht der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b des Vertrags skeptisch gegenüber und äussert die Befürchtung, dass der

Zusammenfassung der Beiträge

Europäische Gerichtshof durch die Auslegung des Subsidiaritätsartikels von einem verfassungsanwendenden zu einem verfassungsgebenden Organ werden könnte.

Paolo Ridola schickt seinen praktischen Betrachtungen zu Italien und Spanien einige grundsätzliche Überlegungen zum Subsidiaritätsprinzip voraus. Die Anwendungsbereiche des Subsidiaritätsprinzips seien verschieden. Es könne sowohl in der Beziehung Bürger – Staat als auch im Verhältnis zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten eine Rolle spielen. Zudem habe das Subsidiaritätsprinzip eine doppelte – gegenläufige – Funktion, die einerseits in einer Festigung der Zentralgewalt münden, andererseits als eine Schutzklausel zugunsten der Gliedstaaten funktionieren könne. Paolo Ridola untersucht im zweiten Teil seines Beitrags den spanischen beziehungsweise den italienischen Regionalismus unter dem Aspekt der Subsidiarität.

Nach einleitenden Hinweisen auf Aktualität und Umstrittenheit des Subsidiaritätsprinzips stellt Thomas Bruha die Entwicklung der Subsidiaritätsidee in der europäischen Integration dar. Aufgrund des handlungsleitenden Prinzips der Effektivität habe sowohl der vertragsimmanente Wandel der Kompetenzstruktur als auch die 1985 lancierte Binnenmarktinitiative zu einer Ausweitung der Gemeinschaftszuständigkeiten geführt. Der in Maastricht beschlossene Vertrag über die Europäische Union habe auf der einen Seite wiederum Befugnisweiterungen für die Gemeinschaftsorgane, auf der anderen Seite jedoch die explizite Kodifizierung des Subsidiaritätsgrundsatzes als generelles Strukturprinzip mit sich gebracht. Abschliessend stellt Thomas Bruha fest, das Subsidiaritätsprinzip könne heute als politische Handlungsmaxime, jedoch (noch) nicht als Rechtssatz im Gemeinschaftsrecht betrachtet werden. Er befürwortet eine erweiterte Anwendung des Prinzips auf die ausschliesslichen Gemeinschaftskompetenzen und meint, die Frage nach der Justitiabilität sei auf das Erforderlichkeitskriterium zu beschränken. Die Tatsache der begrenzten Justitiabilität erfordere zudem einen ergänzenden legislativen Subsidiaritätsdialog.

Hans Christoph Binswanger behandelt den Umweltschutz als speziellen Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips. Er betont, dass dieses Prinzip innerhalb der EG 1987 erstmals in der EEA gerade im Zusammenhang mit der Umweltpolitik verwendet worden sei. Nach einer Analyse der bisherigen Umweltschutzaktivitäten der EG in rechtlicher und politischer Hinsicht untersucht er die Tauglichkeit des Subsidiari-

Zusammenfassung der Beiträge

tätsprinzips bei der Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen im Umweltbereich. Nach Binswanger muss das Subsidiaritätsprinzip mit ökonomischen Kriterien ergänzt werden: Mit dem Konzept des optimalen Umweltschutzes, also der Verrechnung von Kosten und Nutzen von Umweltschutzanstrengungen, lasse sich das anzustrebende Ausmass des Umweltschutzes bestimmen. Dieses Ausmass sei aber nicht überall und nicht in allen Problembereichen gleich gross. Somit werde die räumliche Erstreckung von Umweltbeeinträchtigungen, die mit Produkten oder Produktionsanlagen verbunden seien, zu einem weiteren beachtenswerten Kriterium für die Umweltpolitik. Aus diesen Überlegungen leitet Binswanger ab, dass bei Auswirkungen in räumlich engen Grenzen nationale Vorschriften vor solchen der EG den Vorrang haben sollten, und dass andererseits bei grossflächigen Umweltbeeinträchtigungen eine EG-weite Regelung getroffen werden sollte.

I. Philosophie, Theologie, Politikwissenschaft

Otfried Höffe

**Subsidiarität als
staatsphilosophisches Prinzip?**

I. Subsidiarität, nicht Föderalismus

Dass über Subsidiarität ein Philosoph nachdenkt, bedarf der Rechtfertigung; denn in seinem Metier spielt der Begriff keine Rolle. Die politische Philosophie bzw. Staatstheorie kennt zwar einen verwandten Begriff, den des Föderalismus; und weil es zu ihm bedeutende Theoretiker gibt – von Johannes Althusius über Montesquieu, Rousseau und besonders die Verfasser der *Federalist Papers* bis zu Kant, Tocqueville und Proudhon, vielleicht auch zu Konstantin Frantz, der, „Ein berühmter Unberühmter“¹, im letzten Jahrhundert gegen Bismarcks Staatskonzeption die Idee eines mitteleuropäischen Staatenbundes vertrat –, weil jedenfalls eine lange Tradition existiert, liegt es nahe, nicht über Subsidiarität, sondern über Föderalismus nachzudenken. Bekannt ist der Föderalismus aber nicht nur der politischen Philosophie, sondern der Politik selbst. Wenn sie trotzdem, wie im Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“ nicht von Föderalismus, sondern von Subsidiarität spricht,² wäre der Themenwechsel zwar bequem, aber kaum zulässig.

¹ Vgl. Stamm. Der Verf. dankt den Referenten des Liechtensteiner Subsidiaritäts-Symposiums für eine Fülle von Anregungen, die er in die Endfassung des Textes aufnehmen konnte.

² Im Titel I, Art. B heisst es: „Die Ziele der Union werden nach Massgabe dieses Vertrags ... unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3b ... bestimmt ist, verwirklicht“. Und Art. 3b (Titel II) lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. 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. Die Massnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Mass hinaus.“ Dass das Prinzip schon in der Präambel auftaucht, zeigt das grosse Gewicht, das ihm die Vertragspartner einräumen: „ENTSCHLOSSEN, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen.“ (Nach Bulletin, S. 113, 114 und 116.)

Statt sich sogleich auf das vertraute Parkett des Föderalismus zu begeben, sieht die Philosophie zwar die begriffliche Nähe, lässt dem Thema Subsidiarität aber zunächst ein Eigenrecht³.

Den Anlass gibt die Politik vor. Bei der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer Europäischen Union stellt sich die Frage, wieviel Zuständigkeit die neue Union übernehmen soll. Weil sich in Europa, was Föderalismus auch besagt, eine gestufte Staatlichkeit etabliert, bei der ein Großteil der Staatskompetenzen unterhalb der Europäischen Union verbleibt, besteht ein Zusammenhang zwischen Subsidiarität und Föderalismus in der Tat. Denn schlicht auflösen sollen sich die bisherigen Einzelstaaten gewiss nicht. Sie sollen auch nicht aufs Kompetenzniveau eines Département en France reduziert werden, so dass dieses unstrittig ist: die künftige europäische Union wird föderalistisch verfasst sein. Strittig ist nur die Frage, wieviel Kompetenz die Einzelstaaten abgeben und nach oben übertragen sollen. Und für diese Frage, für die Verteilung staatlicher Kompetenzen in Europa, namentlich für die Aufgabenverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene, ist das Stichwort Subsidiarität eingebracht worden.⁴

Interpretiert man die antiken Verhältnisse mit Hilfe des Gegensatzes Föderalismus – Zentralismus, so war Griechenland föderalistisch aufgebaut, sowohl innerhalb der einzelnen Stadtrepubliken als auch zwischen ihnen; Rom dagegen war zentralistisch geordnet. Von ihrem Ursprung her ist die politische Philosophie Europas griechisch inspiriert, gleichwohl setzt sich in der tatsächlichen europäischen Politik immer wieder Rom durch. Dieser Umstand erklärt, warum sich die lateinischen Staaten mit dem Föderalismus schwerer tun als jene Staaten, die Rom hinhaltend Widerstand geleistet haben. Freilich sind die lateinischen Staaten, vor allem der "Konvertit" unter ihnen, das romanisierte Gallien, selbstbewusst genug zu sagen – ich zitiere Chateaubriand – : Der Föderalismus ist die Staatsform der Barbaren⁵.

³ Zum Föderalismus vgl. Deuerlein, Ehrlich, Frenkel, Koselleck 1975 und Maier; zu Föderalismus und Subsidiarität vgl. Stewing.

⁴ Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft spielt das Subsidiaritätsprinzip nicht etwa erst 1992, im Vertrag von Maastricht, eine Rolle, sondern schon 1987, damals aber erst punktuell, in einer Norm über die Umweltpolitik (Art. 130r Abs. 4 EWG V [=Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft]). Eine generelle Rolle spielt das Prinzip erst auf der "Konferenz Europa der Regionen" (München, 1989), wo es heisst: "Subsidiarität und Föderalismus müssen die Architekturprinzipien der Gemeinschaft sein". Die entscheidenden Impulse, das Prinzip im Maastrichter Vertrag zu verankern, dürften von dieser Konferenz ausgegangen sein.

⁵ Vgl. Chateaubriand, *Essai sur les révolutions*.

Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?

Gegen die Gefahr, dass eine europäische Zentralinstanz, teils mit entsprechender Delegation, teils auch ohne sie, zu viel Kompetenzen übernimmt, ist von einem mit der föderalistischen Tradition vertrauten Staat, der Bundesrepublik Deutschland, das Stichwort "Subsidiarität" in den Vertrag von Maastricht eingebracht worden.⁶ Im politischen Diskurs erfreut sich das Stichwort aber noch nicht des Gewichts eines wohletablierten Grundbegriffs. Was genau es bezweckt und was genau es bedeutet, ist nicht wirklich bekannt. Schon ein kurzer Blick in die einschlägigen Debatten zeigt, dass nicht erst über die Feininterpretation heftig gestritten wird. Kontrovers ist der Streit auf mindestens fünf Ebenen:

1. Hinsichtlich der politischen Intention erhofft sich die eine Seite eine wirksame Waffe gegen eine übermächtige Zentralinstanz, während die Gegenseite fürchtet, die Vertiefung der europäischen Gemeinschaft werde gestoppt und die Subsidiarität als Instrument einer Renationalisierung Europas missbraucht.
2. Hinsichtlich der näheren Aufgabe glauben die einen, dem Subsidiaritätsgedanken gehe es um die Verteilung von Kompetenzen, während nach der anderen Ansicht nur deren Ausübung geregelt werde.
3. In bezug auf die Reichweite des Gedankens erwarten die einen für jede Kompetenzübertragung nach oben eine verbindliche Grenze; nach einer zweiten Ansicht liege nur eine politische Handlungsmaxime im Sinne einer Regel für freiwillige Selbstbeschränkungen vor; und nach einer dritten Ansicht habe das Prinzip lediglich appellativen Charakter, sei also als Waffe gegen zentralistische Gefahren denkbar stumpf.
4. Eine weitere Kontroverse betrifft die Kriterien- oder Messfähigkeit: Kann der Subsidiaritätsgedanke hinreichend genau abgrenzen, welche Delegationen erlaubt, welche geboten, welche verboten sind?

Die ersten vier Fragen kann man in die eine Frage zusammenfassen: Ist das Subsidiaritätsprinzip überhaupt fähig, Probleme der Gesellschaftspolitik und der Staatskompetenzen zu lösen? Verbindet es zu diesem Zweck ein hinreichendes Mass an Orientierung und Entscheidung mit genügend Offenheit für die je verschiedenen Probleme?

⁶ Nach Konow, 406; vgl. auch Blanke.

5. Darüber hinaus stellt sich ein ganz anderes Problem, die Frage der Legitimation: Hat im politischen Diskurs die Subsidiarität überhaupt einen genuinen Ort?

Ich werde bei der letzten Frage ansetzen und von ihr aus auf die anderen Streitpunkte eingehen. Da das Stichwort aber bisher im politischen Diskurs noch nicht zu Hause war, werde ich vorab an seine ursprüngliche, sozialphilosophische Bedeutung erinnern und ausgehend von dort einen genaueren Begriff bilden.

II. Ein nur katholisches Prinzip?

Bekannt ist der Gedanke aus der katholischen Soziallehre. Wahrscheinlich unter dem Einfluss von Bischof Ketteler⁷ taucht er dort vor bald 150 Jahren auf. Später findet er Eingang in die erste grosse Sozialenzyklika *Rerum novarum* (1891), volles Heimatrecht besitzt er jedoch erst seit der Enzyklika *Quadragesimo anno* (1931).

Die einschlägige Forschung belehrt uns zwar über eine längere Geschichte. Aufmerksamkeit in der heutigen Politik findet der Subsidiaritätsgedanke aber nicht wegen etwas, das bloss einige Gelehrte überblicken, wegen seiner Vorgeschichte, sondern nur insofern der Gedanke noch heute präsent ist. Und diese Bedingung trifft klarerweise lediglich auf die neuere katholische Soziallehre⁸ und auf einige von ihr beeinflusste Rechtsbereiche zu. Letzteres gilt in Deutschland für das Jugendwohlfahrtsgesetz von 1953 und für das Bundessozialhilfegesetz von 1961⁹. Nennenswerte Anwendungen in anderen Ländern sind mir nicht bekannt; nur in einer Landesverfassung, der von Vorarlberg (Art. 7 Abs. 1), taucht das Prinzip auf.¹⁰ Dass es dort mit der "freien Entfaltung der Persönlichkeit" und mit der Solidarität verbunden wird, lässt als Hintergrund wieder die katholische Soziallehre vermuten, baut diese doch auf der Trias Personalität – Solidarität – Subsidiarität auf. Umso überras-

⁷ Vgl. z.B. von Kettelers Schriften "Freiheit, Autorität und Kirche, VIII. Selbstverwaltung", 245–247, und "Die Arbeiterfrage und das Christentum (1864)", 367–515.

⁸ Zur neueren Interpretation des Subsidiaritätsprinzips s. Nell-Breuning, Rauscher und Schneider. Für das Subsidiaritätsprinzip als notwendiges Gegengewicht zum Wohlfahrtsstaat, der inzwischen die individuelle Freiheit gefährde, s. Millon-Delsol.

⁹ Siehe Collmer.

¹⁰ Für diesen und viele andere Belege s. Häberle, Teil I.; was die deutschen Gesetze anbelangt: s. Collmer.

schender ist, dass das Prinzip sich auf gesamteuropäischer Ebene Anerkennung verschaffen konnte und in ein gemeinsames Vertragswerk, das von Maastricht, aufgenommen wurde.

Einige Elemente der Vorgeschichte sind allerdings von mehr als nur historischer Bedeutung. Nach dem Subsidiaritätsartikel des *Evangelischen Staatslexikons*, verfasst von niemand geringerem als Roman Herzog, dem derzeitigen Präsidenten des deutschen Bundesverfassungsgerichtes, haben sich zwar "von evangelischer Seite wichtige kirchenamtliche und auch wissenschaftliche Äusserungen . . . für das Subsidiaritätsprinzip ausgesprochen." Aber: "Seiner Entstehungsgeschichte nach ist das Subsidiaritätsprinzip eindeutig katholischer Herkunft."¹¹ Gegen die Gefahr, das Prinzip doch zu eng mit der katholischen Sozialethik zu verknüpfen, spricht der Umstand, dass zur Vorgeschichte des Subsidiaritätsprinzips ein Rechts- und Sozialphilosoph gehört, der unter Einfluss von Calvin und der reformatorischen Föderaltheologie steht, der erwähnte Johannes Althusius. Als ein "nur katholisches Prinzip" kann der Gedanke der Subsidiarität nicht angesehen werden. Einfluss auf die katholische Soziallehre nimmt Althusius allerdings kaum. Sein Gedankengut war nämlich längst in Vergessenheit geraten, wird erst im Jahre 1880 durch Otto von Gierke wiederentdeckt und entfaltet selbst dann – man muss ergänzen: leider – keine nennenswerte politische Wirkung. Im übrigen ist Gierkes Interpretation etwas zu korrigieren. Obwohl Althusius sich des Vertrags bedient, kann er nicht als – vor-hobbesscher – Begründer der vernunftrechtlichen Lehre vom Gesellschaftsvertrag gelten.

III. Quadregesimo anno

Weil bis vor kurzem der Subsidiaritätsgedanke eine wesentliche Rolle nur in der katholischen Soziallehre spielte, lassen wir die grössere Begriffsgeschichte beiseite und setzen bei der Soziallehre an. Für den Philosophen haben ihre Texte zwar keinerlei autoritative Bedeutung; sie bringen ihm aber den Gehalt der Subsidiarität, insofern sie noch heute von Belang ist, zur Kenntnis. Ausserdem helfen sie, dem Begriff eine relativ präzise Bedeutung zu geben.

Der entscheidende Passus der Enzyklika steht im Abschnitt "Societatis ordo instaurandus" (Die Gesellschaftsordnung, die einzurichten ist).

¹¹ Vgl. Herzog, Sp. 3570.

Argumentationslogisch überzeugend beginnt er mit einer Diagnose der damals vorherrschenden Pathologien. Habe es früher einen Reichtum an Gesellschaftsformen gegeben, seien jetzt fast nur noch zwei Instanzen, die Einzelmenschen und der Staat (*singulares homines et res publica*), übriggeblieben. Aus dieser Verarmung des Sozialen folge eine Überforderung des Staates – die komplementäre Überforderung der Individuen wird überraschenderweise nicht erwähnt –, und gegen sie wird der Subsidiaritätsgedanke als Therapie ins Feld geführt. Der Gedanke erhält sogar den Rang eines gewichtigsten – oder meint der lateinische Superlativ nur “sehr gewichtigen” – sozialphilosophischen Prinzips (*in philosophia sociali gravissimum principium*). Er liest sich wie folgt: “Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und ihrer Natur nach (*vi naturaque sua*) subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen”¹².

Diese Bestimmung – nennen wir sie die Grundformel – gibt dem Subsidiaritätsprinzip einen normativen Charakter. Nicht empirischer, sondern sozialetischer Natur, sagt das Prinzip, was der Fall sein soll, aber nicht immer tatsächlich der Fall ist. Seinem Gehalt nach enthält es zwei Aussagen. Die positive Aussage bestreitet die Ansicht, die Gesellschaft könne ein Eigenrecht haben; tatsächlich stehe sie nur in Diensten. Die negative Aussage setzt aller Gesellschaftstätigkeit eine klare Grenze: Glieder des Sozialkörpers zerstören oder ihnen auch nur ihre Selbständigkeit nehmen, darf man auf keinen Fall.

Folgt man den Erläuterungen, so besteht das Subsidiaritätsprinzip des näheren aus fünf Momenten:

1. Für manche gewiss überraschend, klingt das erste Moment ausgesprochen individualistisch; *Quadragesimo anno* kann eine innere Verbindung zum Liberalismus nicht leugnen. Die neueren Beiträge zur Soziallehre sagen zwar lieber “personalistisch” und stellen dem Subsidiaritätsprinzip das Personalitätsprinzip voran bzw. an die Seite. Die Enzyklika spricht aber nicht von “*persona*”, sondern von “*singularis homo*”. (In diesem Unterschied sehe ich nicht nur ein terminologisches Problem, denn “*persona*” ist ein normativ reicherer und an-

¹² Vgl. Schnatz, 407. Der Gegner einer Schwächung der intermediären Instanzen könnte sich problemlos auf Althusius berufen, weshalb dieser in der Tat zu den “Vordenkern” des Subsidiaritätsprinzips gehört.

- spruchsvollerer Ausdruck als "homo singularis".) Obwohl sie für die Verarmung der zwischen Individuum und Staat befindlichen Sphäre, der intermediären Gesellschaftsformen, den Individualismus verantwortlich macht, gilt ihr als erster und letzter, als *entscheidender Bezugspunkt der Einzelmensch*. Was er "aus eigener Initiative und mit eigenen Kräften leisten könne, dürfe nicht ihm entzogen und der Gemeinschaft zugewiesen werden" (eripere et communitati demandare).
2. und 3. Das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinn besteht aus einer Prioritätsregel und erscheint in zwei deontischen Modalitäten, einem positiven und einem negativen Begriff. Beide Begriffe, das Gebot und das Verbot, sind nicht etwa koextensiv; denn nach der deontischen Logik führt die Negation eines Gebotes zu einer Erlaubnis und nicht zu einem Verbot. Folgerichtig sprechen beide Begriffe nicht über genau dasselbe Thema; das Gebot handelt über Hilfe, das Verbot über Kompetenz. Schliesslich enthalten beide Begriffe je zwei Teile, was das verbreitete Verständnis korrigiert, der Subsidiarität gehe es bloss um das Verhältnis der höheren zu den niedrigeren Gemeinschaften: Der *positive Begriff* verpflichtet zum Subsidium zunächst einmal die Gemeinschaften gegen die Einzelmenschen und erst dann innerhalb der Gemeinschaften die grösseren und übergeordneten gegen die kleineren und untergeordneten. Der *zweite, negative Begriff* verbietet den oberen Einheiten, Kompetenzen zu übernehmen, die schon die unteren Einheiten wahrzunehmen vermögen; statt die Eigenart der unteren Einheiten anzutasten, seien sie vielmehr zu schützen. Darin spricht sich eine Parteinahme für unten aus, eine Minimalisierung der Kompetenz übergeordneter Instanzen. Die Subsidiarität verlangt von der jeweils höchsten Stufe grösste Zurückhaltung; jede Zuständigkeit soll nicht höher als nötig angesetzt werden; was die kleinere Einheit vermag, darf ihr von der grösseren nicht entzogen werden. Sieht man von der Kirche ab, so erscheint in der Enzyklika der Staat als höchste Instanz und die Subsidiarität als Prinzip, um sowohl die Aufgaben wie die Kompetenzen des Staats zu begrenzen.
 4. Anwendungsfähig ist das Subsidiaritätsprinzip nur unter einer Voraussetzung, die ich die *Anwendungsbedingung* nenne, nämlich dass es in einer Gesellschaft hierarchisch geordnete Sozialeinheiten gibt. Das heisst nicht etwa, die gesamte Gesellschaft müsse ausschliesslich hierarchisch aufgebaut sein, wohl aber, dass ein Teil der Gesellschaftsordnung von der Art sei: Individuum – Familie – Sippe – noch grössere

Einheit. Diese Anwendungsbedingung kann man nun empirisch lesen und sagen, von Subsidiarität könne nur dort die Rede sein, wo es eine derartige Hierarchie gibt. Diese Lesart ist ohne Zweifel richtig. Da aber die Erosion intermediärer Gesellschaftsformen beklagt wird, lese ich die Anwendungsbedingung zusätzlich in einem normativen Sinn. Danach darf das Individuum nicht einer einzigen, dann tendenziell übermächtigen Sozialeinheit ausgesetzt werden, vielmehr soll es auch intermediäre Sozialeinheiten geben. (Und ergänzen könnte man: Je grösser die betreffende Gesellschaft ist, desto mehr intermediäre Sozialeinheiten dürften sinnvoll sein. Daneben bedarf es freilich – das versteht sich aber fast von selbst – einer funktionalen Gliederung.) Hier liegt vielleicht sogar der erste und elementarste Gehalt des Subsidiaritätsprinzips, dass es sagt: zwischen dem Individuum und der höchsten Instanz sollen intermediäre Gesellschaftsformen zwischengeschaltet werden.

5. Das letzte Moment bestimmt die Verbindlichkeitsart und ist wieder zweistufig. Jeder Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip gilt als Ungerechtigkeit, darüber hinaus als gravierender Schaden, mithin nicht bloss als moralische, sondern auch als sozialpragmatische bzw. utilitaristische (zweckrationale) Verfehlung, nämlich als eine kollektive Selbstschädigung. Erneut zeigt das Subsidiaritätsprinzip, dass es einem naiven Moralisieren entgeht. Nicht nur bedarf es, wie gesagt, der Ergänzung durch Sacherfordernisse und Situationsüberlegungen. Es stützt sich auch, sofern es die genuine, kategorische Moral in Anspruch nimmt, auf deren elementare und zugleich strengste Form. Statt sich auf die spezifisch christliche Moral zu berufen, auf jene hochgenannte Moral der Nächstenliebe, die wir in säkularisierter Form als Brüderlichkeit bzw. Solidarität kennen, argumentiert die Enzyklika mit einer kulturübergreifenden und zugleich bescheideneren Moral, mit der Moral dessen, was die Menschen einander schulden, mit der Rechtsmoral oder Gerechtigkeit und verzichtet auf eine sog. Tugendmoral, auf die Moral des verdienstlichen Mehrs.¹³ Die Sprache ist deutlich genug; wer gegen das Subsidiaritätsprinzip verstosse, mache sich einer "eripere", eines Diebstahls schuldig, einer Anmassung von Kompetenz. Schliesslich beruft sich das Subsidiaritätsprinzip nicht nur auf die kategorische Moral in ihrer Erkenntnisstufe, der Gerechtigkeit, sondern auch auf

¹³ Zum Begriff von Rechtsmoral und Gerechtigkeit vgl. Höffe 1987, bes. Kap. 2–3, und Höffe 1990, bes. Kapitel 1 und 3.

eine noch bescheidenere Moral, auf die sozialpragmatische bzw. utilitaristische Ethik des kollektiven Selbstinteresses.

IV. Einige Probleme

Wer nicht sogleich in die Feindebatte eintritt, wird die Ausführungen von *Quadragesimo anno* für vernünftig halten. Vernünftig im Sinne von "reasonable" sind sie nicht etwa lediglich für den Kulturraum, in dem sie entstanden sind, für das Abendland. Im Gegenteil scheinen sie mir kulturübergreifend vernünftig zu sein.¹⁴ Vorausgesetzt ist zwar eine empirische Gegebenheit, die genannte Anwendungsbedingung in ihrer empirischen Lesart; sie dürfte aber auf so gut wie alle Gesellschaften zutreffen. Dort, wo es hierarchisch geordnete Sozialeinheiten de facto gibt, verlangt die Subsidiarität von den jeweils höheren Einheiten, sofern sie es brauchen, zu helfen, und wo es nicht nötig ist, sich zurückzuhalten. Ebenfalls für nicht bloss abendlandspezifisch halte ich die normative Lesart der Anwendungsbedingung. Ich formuliere sie, bewusst zurückhaltend, nur hypothetisch: Wenn eine Gesellschaft dem Individuum nicht zu wenig Eigenrechte lassen will, dann richte sie intermediäre Instanzen ein.

1. Welche Metaregel?

Das Prinzip im engeren Sinn enthält eine Spannung, die zu einem Widerspruch auswachsen kann, da das Prinzip aus zwei Prioritätsregeln besteht, deren Forderungen in verschiedene Richtungen weisen können. Solange die beiden Regeln mangels einer dritten Regel, einer Metaregel, einander nebengeordnet sind, gibt es auch für allfällige Konflikte keine dem Prinzip immanente Lösung. Und das entsprechende Defizit hat nicht etwa bloss eine logische, sondern ebenso eine eminent praktische Bedeutung.

¹⁴ Hier bin ich gegen die Skepsis der Ethnologen meinerseits skeptisch. Zu Beginn seiner eindrucksvollen (!) empirischen Überlegungen wirft Giordano der Subsidiarität Abstraktheit vor. Für die konkrete Feldforschung könnte das zutreffen, für die Theoriebildung ist dagegen ein höheres Abstraktionsniveau durchaus sinnvoll. Im übrigen erhebt das Subsidiaritätsprinzip keinen empirischen, vielmehr einen normativen Anspruch. Und zumindest dessen sozialpragmatischen Anteil – dass eine Gesellschaft klug beraten ist, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip anerkennt – stimmen viele Kulturen durch ihre gelebte Praxis zu: Höhere Sozialeinheiten helfen unteren Einheiten, ohne ihnen Lebensrecht zu nehmen. – Zu den gleichwohl bestehenden Problemen siehe die folgenden Überlegungen.

Zwei Optionen stehen offen. Falls man, so die erste Option, als Metaregel die Priorität der zweiten Regel einführt, stünden den unteren Sozialeinheiten auch dann alle ihnen möglichen Kompetenzen zu, wenn dadurch der homo singularis benachteiligt würde. Eine derartige Metaregel widerspricht aber dem "Geist" von *Quadragesimo anno* und innerhalb der katholischen Soziallehre dem Personalitätsprinzip. Deshalb empfiehlt sich die zweite Option, eine Priorität der ersten Regel. Danach gilt als letztes Kriterium der homo singularis, der einzelne und zugleich einzigartige Mensch, so dass bei Kompetenzkonflikten zwischen höheren und niedrigeren Gemeinschaftsformen der Vorrang nicht grundsätzlich den niedrigeren gebührt. Im Gegenteil stärke man dort, wo es dem entscheidenden Vorrang, dem des Individuums, dient, die Kompetenz der höheren Formen.

Um einem Missverständnis entgegenzutreten: Hinter dieser Metaregel steht nicht eine *Kompetenzvermutung* zugunsten des Individuums, so als ob im Konfliktfall das Individuum grundsätzlich leistungsfähiger als die Gemeinschaft bzw. Gesellschaft sei. Das Individuum gilt vielmehr als der entscheidende Referenzpunkt, als der Adressat, dem die Leistungen letztlich zugute kommen.

Das Phänomen, dass nicht gerade die Zerschlagung der einen oder anderen intermediären Gemeinschaft, wohl aber deren Schwächung zum Wohlergehen der Einzelmenschen erforderlich ist, gibt es in der Tat. Ein Beispiel anzuführen, ist bekanntlich gefährlich; ich versuche es trotzdem: Obwohl ein Sippenverband den einzelnen tragen und stützen kann, führt er auch enge Fesseln mit sich; will sich der Mensch von ihnen lösen, um sich die Möglichkeiten einer urbanen Zivilisation zu erschliessen, so dürfte jene Schwächung des Sippenverbandes unvermeidlich sein, die wir von der Bildung der antiken Stadtrepublik kennen. Die herausragenden Kulturleistungen des antiken Athen und vorher von Sumer, Ägypten, China usw. sind ohne eine gewisse Entmachtung der vorpolitischen Einheiten nicht möglich; zugespitzt: ohne Zentralinstanz keine Hochkultur.

Was es zwischen der staatlichen und der vorstaatlichen Gemeinschaft geben kann, einen Kompetenzkonflikt, dessen Lösung zugunsten der höheren Gemeinschaft dem Individuum dient, kann sich zwischen den verschiedenen Gesellschaftsstufen wiederholen: Eine Stärkung des Sippenverbandes kann unter bestimmten Bedingungen die Einzelfamilie schwächen und zugleich das Individuum stärken. In jedem Fall ist die übliche Lesart der Subsidiarität zu korrigieren; möglichst viel an Kompe-

tenz verdienen die unteren Sozialeinheiten nicht grundsätzlich, sondern nur unter der Bedingung, dass die entsprechende Kompetenzverteilung letztlich dem Einzelmenschen dient.

Falls nun die Subsidiarität zugunsten der höheren Sozialeinheit spricht, darf man die normative Lesart der Anwendungsbedingung nicht vergessen. Ob man nur eine schon bestehende höhere Sozialeinheit stärkt oder eine höhere Einheit neu schafft – in jedem Fall darf man dabei die Sphäre der intermediären nicht aufs Spiel setzen, denn ihre Existenz dient den Individuen.

2. Der Subsidiaritätsgedanke ist aristotelisch

Obwohl die Subsidiarität nicht zu den Grundbegriffen der politischen Philosophie gehört, finde ich die Sache selbst im politischen Diskurs praktiziert, sogar an prominenter Stelle, am locus classicus der politischen Anthropologie, in Aristoteles' Ausführungen zur These, der Mensch sei von Natur aus ein politisches Tier: *ho anthrôpos physei politikon zôon*.¹⁵ Eine Geschichte des Subsidiaritätsgedankens setzt also nicht erst bei Althusius an oder beim Tridentinum, sondern spätestens bei Aristoteles – und weiss natürlich, dass sich dessen Gedanken in Auseinandersetzung mit Platon bilden.

In Aristoteles' Begründung tritt zutage, was ich die *via antiqua* der politischen Anthropologie nenne: der Mensch gilt als Sozialwesen, da er mangels individueller Autarkie auf eine Kooperation mit seinesgleichen angewiesen ist, während das Konfliktpotential, das es im Zusammenleben doch auch gibt, nicht zutage tritt. Mit dem Philosophen, der dieses Defizit in voller Klarheit sieht, mit Thomas Hobbes, wird die *via moderna* der politischen Anthropologie beginnen, zunächst in einer gewissen Einseitigkeit, die aber durch Kants Begriff der ungeselligen Gesellschaft überwunden wird.

In seiner Argumentation macht Aristoteles auf die wechselseitige Abhängigkeit der Menschen voneinander aufmerksam und antizipiert in diesem Zusammenhang die beiden Stufen des Subsidiaritätsprinzips. Die erste Stufe: Um der Fortpflanzung willen kommen Mann und Frau zusammen, um des Überlebens willen Herr und Knecht; und aus beiden Beziehungen, ergänzt um eine dritte, die von Eltern und Kindern, ent-

¹⁵ Aristoteles, Politik I 2, 1253 a 2f. Zur Interpretation vgl. Höffe 1987, Kap. 9.

steht die Grundform des Sozialen, der *oikos*, die Hausgemeinschaft. Die zweite, in sich noch einmal differenzierte Stufe: Weil Kinder heranwachsen und sich ihrerseits fortpflanzen, entsteht die *kôme*, der Dorfverband im Sinne einer Sippe, einer Gruppe, deren Wir-Gefühl aus der Vorstellung lebt, gemeinsame Vorfahren zu haben; Aristoteles spricht anschaulich von *homogalaktas*, von "Milchgenossen" (Politik I 2, 1252 b 18). Und weil die Kooperation verschiedener Sippen die Leitperspektive menschlichen Lebens zu steigern erlaubt, weil sich nämlich in der entsprechenden Gemeinschaft nicht nur das blosse Leben (*zên*), sondern auch das gelungene Leben (*eû zên*) verwirklichen lässt, gibt sich der Mensch nicht mit der naturalen Vollendung des Sozialen, der Sippe, zufrieden. Er schafft eine neue, höhere und künstliche Einheit; er ruft eine politische Gemeinschaft ins Leben, für die Griechen: die Stadtrepublik.

Wir wissen, dass sich die antike Polis vom modernen Staat vielfältig unterscheidet. Die Differenz beginnt mit der weit geringeren Grösse und führt über die weit geringere Regelungsdichte der Rechtsordnung zu jenem Mass an direkter Demokratie, das selbst einem Schweizer Kanton mit Landsgemeinde unbekannt ist. Trotz derartiger Unterschiede ist jedoch ein wichtiges Element gemeinsam; hier wie dort finden wir eine Exekutive, eine Judikative und, zumindest ansatzweise, eine Legislative. Kurz: Nicht erst die Neuzeit, sondern schon die Antike kennt öffentliche Gewalten und damit eine Herrschaft im neutralen Sinn des Begriffs. Erstaunlicherweise fehlt deren Legitimation in Aristoteles' Begründung der politischen Natur des Menschen. Erstaunlich ist es jedenfalls, wenn man auf das Phänomen des Politischen blickt, auf öffentliche Gewalten, die Abgaben einfordern, zum Kriegsdienst einberufen, ins Exil verbannen und sogar, man denke an Sokrates, zum Tode verurteilen. Nicht so erstaunlich ist es dagegen vom anthropologischen Ansatz her. Wer – wie Aristoteles an der zitierten Stelle der *Politik* – nur auf die Kooperationsnatur der Menschen blickt und nicht auf die komplementäre Konfliktnatur, der wirft auf die öffentlichen Gewalten einen "beschönigenden Blick". Er sieht zu Recht ihr Ordnungspotential und verdrängt zu Unrecht den Herrschaftscharakter.

Ein zweites Defizit ist ebenso erstaunlich. Bei Aristoteles fehlt der Blick auf eine noch höhere Einheit. Obwohl es die panhellenische Gemeinschaft damals schon längst gab und obwohl sie sich sowohl fürs Überleben, beispielsweise für den Kampf gegen Persien, als notwendig erwiesen hat als auch für das gelungene Leben, etwa für den religiösen,

den sprachlich-kulturellen und wohl auch wirtschaftlichen Zusammenhalt, geht Aristoteles darauf nicht ein.¹⁶ Der Grund liegt in einer Überbewertung des Autarkiepotentials der Einzelpolis. Das, was die Gemeinschaftsbildung überhaupt in Gang bringt, der Umstand, dass es dem Menschen als Individuum an Autarkie fehlt, wird auf der Stufe der einzelnen Polis noch nicht ausser Kraft gesetzt. Tatsächlich bedarf es einer Weiterentwicklung, und da das Wohl Griechenlands von den Nachbarn tangiert wird, bedarf es dabei mehr als nur der panhellenischen Gemeinschaft; das ihm mögliche Mass an Autarkie erreicht der Mensch erst mit der Bildung einer die ganze Menschheit umfassenden Sozialeinheit. An dieser Stelle drängt sich am üblichen Verständnis der Subsidiarität, dem Votum für die unteren Einheiten, eine zweite Korrektur auf; nach ihrem positiven Begriff verlangt die Subsidiarität auch die Einrichtung ganz neuer höherer Sozialeinheiten, ebenso kann es für die Einrichtung neuer mittlerer Einheiten plädieren.

3. Zur Legitimation der Subsidiarität

Althusius wird die neuen Sozialverhältnisse berücksichtigen, insbesondere, dass sie zu seiner Zeit weiter ausdifferenziert waren; ansonsten wird er aber das Grundmuster aristotelischer Argumentation übernehmen, einschliesslich ihrer "antiken Anthropologie", weshalb er – trotz mancher Einsicht, die man bei ihm gewinnt – kaum als Muster für eine zeitgemässe Staatstheorie gelten kann.

Grundbegriff des Politischen ist für ihn die *consociatio symbiotica*, die Lebensgemeinschaft. Ihre kleinste Form bildet die Ehe, auf der sich sukzessive und organisch das soziale Ganze aufbaut: zunächst die Familie und die Genossenschaft (Zunft), dann die Gemeinde, sonach die Stadt, das Land bzw. die Provinz, schliesslich das Reich.

Mit den letzten Sozialstufen geht Althusius zwar über Aristoteles' Orientierung an der Einzelpolis hinaus. Trotzdem fehlt es auch hier an einer Theorie der internationalen Rechtsgemeinschaft, da Althusius das Reich nicht in seinen Aussenbeziehungen untersucht.

¹⁶ Das entsprechende Defizit an Theorie einer internationalen Rechtsgemeinschaft findet sich übrigens bei vielen Philosophen; die grosse Ausnahme bildet eigentlich nur Kant mit seiner Schrift "Zum ewigen Frieden". Zur Interpretation vgl. Höffe 1990, Kap. 9.

Mit Hilfe der aristotelischen Argumentation lässt sich nun die Legitimationsfrage beantworten, die der positive Subsidiaritätsbegriff aufwirft, die Frage, warum die höheren Instanzen überhaupt zu helfen verpflichtet sind. Die Antwort lautet in etwa so: Es gibt nicht zuerst Gemeinschaften, von denen man später Hilfe verlangt, etwa unter Berufung auf die Solidarität, das heisst auf ein entweder normativ vages oder aber nicht mehr rechtsmoralisches, sondern tugendmoralisches Prinzip. Vielmehr bilden sich überhaupt Gemeinschaften, weil das Individuum mangels Autarkie sein Leben nicht allein "organisieren" kann. Weil es, wie schon Platon im *Staat* mit unüberbietbarer Prägnanz sagt, sich selbst nicht genug ist, sondern vieler Helfer bedarf.¹⁷ Und die Gemeinschaften bilden sich sinnvollerweise dort, wo das Individuum allein nicht weiterkommt, entweder gar nicht oder aber viel schlechter. Ebenso bilden sich dort grössere und umfassendere Gemeinschaften, wo die bislang existierenden Gemeinschaftsformen an eine Grenze ihrer Leistungskraft stossen.

Wegen der von Aristoteles benannten Ausdifferenzierung der Lebensperspektive, wegen der Möglichkeit, das *zên* zum *eu zên* zu steigern, kompliziert sich allerdings die Antwort. Einmal mehr gibt es einen Konflikt zwischen verschiedenen Sozialstufen, den das Subsidiaritätsprinzip nicht so ohne weiteres schlichten kann: Muss die Bildung eines Staatsverbandes, insofern es ihn fürs blosse Leben nicht braucht, als illegitim gelten, zumal die ansonsten höchste Sozialeinheit, die Sippe, dabei unvermeidlich geschwächt wird? Oder, ist es dem Menschen nicht erlaubt, um einer gesteigerten Lebensperspektive wegen, die entsprechende Schwächung, vielleicht sogar Auflösung vorzunehmen?

4. Quis iudicabit?

An diese Frage, aber auch erst an sie, schliesst sich jene Frage an, die den politischen Diskurs der Moderne durchzieht: Quis iudicabit? Wer – wir ergänzen: oder was – entscheidet? Nach der aristotelischen Argumentation hängt ein Grossteil der Entscheidungen von Faktoren ab, die, dem Menschen entzogen, gewissermassen hinter seinem Rücken wirksam sind. Verantwortlich für die Bildung der beiden ersten Sozialeinheiten,

¹⁷ Platon, *Staat* II, 368 b 4, vgl. IX, 578 d 12.

des Hauses und der Sippe, sind biologische Gegebenheiten: die Sexualität, die Hilfsbedürftigkeit der Kinder und – bewusst neutraler als bei Aristoteles formuliert – eine unterschiedliche Begabung für die Arbeitswelt. Für die Entstehung der Polis wiederum ist eine normative Perspektive mitverantwortlich, die nicht anders als die biologischen Faktoren den subjektiven Meinungen und Interessen enthoben ist; der Mensch hat ein artspezifisches Interesse an mehr als dem blossen Leben, er hat ein natürliches Interesse am gelungenen Leben, am Glück (*eudaimonia*). Hinzukommen dürfte bei Althusius ein weiterer Faktor, der der menschlichen Entscheidung so gut wie entzogen ist: Im Zuge der abendländischen Sozialgeschichte finden Ausdifferenzierungen statt, die zu einem immer reicheren Sozialgefüge führen.

Nun das Problem: Solange sich diese Entwicklungen hinter dem Rücken des Menschen abspielen, bleibt das Subsidiaritätsprinzip, weil deskriptiver Natur, arbeitslos; für das, was ohnehin geschieht, kommt jedes Sollen zu spät. Gefragt ist das Prinzip nur dort, wo sich ein Spielraum der Entscheidung auftut. Bei Aristoteles, bei Althusius und in *Quadragesimo anno* gewinnt man den Eindruck, das Subsidiaritätsprinzip sei etwas, das man schlicht anwendet. Der Gedanke einer blossen Anwendung unterschätzt aber den Spielraum der Gestaltung und die Aufgabe, den Spielraum kreativ auszufüllen. Wer glaubt, das Subsidiaritätsprinzip könne den Spielraum so weit einengen, dass sich ohne Zusatzüberlegungen eine eindeutige Entscheidung ergibt, wird mit gutem Grund enttäuscht. Vorliegt ein Prinzip, und dieses gibt nur eine Grundrichtung in Form einer Beweislastregel an.

Der Subsidiaritätsgedanke, ein sozialetisches Moment, kann durchaus kriterienfähig sein, aber nicht für sich allein. Von bloss ethischen Überlegungen fürchtet man zu Recht ein abstraktes, der Erfahrung enthobenes Moralisieren. Hier deutet sich nun an, warum es nicht der Fall sein muss. Wie jedes ethische Prinzip, so ist auch das Subsidiaritätsprinzip erst in Verbindung mit anderen Gesichtspunkten entscheidungsfähig: des jeweiligen Sachbereichs einerseits und einer Beurteilung der konkreten Situation andererseits. Die Logik des Subsidiaritätsprinzips heisst also, etwas schematisiert: Sozialethik plus Sacherfordernisse plus Situationsüberlegung.¹⁸

¹⁸ Vgl. Höffe 1981, Kap. 1.

Ab wann genau die Hilfe einer höheren Einheit gefragt ist, worin die Hilfe besteht, ab wann eine Kompetenzanmassung vorliegt – auf all diese Fragen gibt das Prinzip allein keine Antwort. Wie schon gesagt, sind nämlich Überlegungen zum jeweiligen Sachbereich und zu den konkreten Randbedingungen zusätzlich gefragt; und selbst die Verbindung dieser drei Arten von Überlegung lässt noch genug Raum für kontroverse Auslegungen, hinter denen sich eine Kollision von Interessen verbirgt.

Der Aufgabe, Europa zu bauen, gibt das Subsidiaritätsprinzip eine Richtung vor, aber keinen gemeinsamen Weg. Für sich genommen sagt das Prinzip nur, aber auch immerhin, folgendes: Wenn eine höhere Sozialeinheit tätig werden will, so muss sie subsidiär wirken; und: Wenn eine höhere Einheit das Überleben oder das Gutleben der niedrigeren Einheit gefährdet, so muss sie ihre Tätigkeit einschränken – es sei denn, und hier tritt unsere Metaregel auf den Plan, damit werde einer noch niedrigeren Einheit gedient, insbesondere der entscheidenden Referenz, dem homo singularis.

Wir wissen, dass sich aus vielerlei Gründen die Diener gern zum Herrn aufspielen. Im Gesellschaftlichen ist es sogar fast unvermeidlich. Denn in der Regel büsst, wer nicht nur gelegentlich, sondern systematisch Hilfe annimmt, an Eigenfähigkeit und Eigenkompetenz ein; ausserdem pflegen Sozialeinheiten eine Eigendynamik zu entwickeln und dabei eine Ausweitung der Kompetenzen vorzunehmen. Derartigen Tendenzen tritt das Subsidiaritätsprinzip mit der Aufforderung entgegen, zunächst einmal für den Vorgang sensibel zu werden und sodann Gegenkräfte zu mobilisieren; die schleichende Entmachtung der intermediären Sphäre oder gar der Individuen ist illegitim.

Expansionstendenzen gehen freilich auch von den Individuen und von der intermediären Sphäre aus. Dort stellt man beispielsweise an die Familie und den Staat immer höhere Ansprüche; und hier versucht man, die Kompetenz einer bestehenden Zentralinstanz auszuhöhlen. In beiden Fällen könnte sich die Kritik an der Expansion auf das Subsidiaritätsprinzip berufen, allerdings wieder ohne dass das Prinzip eine klare Entscheidung treffen könnte.

V. Subsidiarität in der Staatstheorie

1. Gemeinsamkeit und Differenz

Für die politische Philosophie stellt sich nun die Frage, ob man das bislang sozialphilosophische und ordnungspolitische Prinzip der Subsidiarität umstandslos in eine staatsrechtliche Debatte übernehmen und zu einem juristischen Begriff machen kann. Wenn das neue Problem einen Teil dessen betrifft, was das sozialphilosophische Prinzip generell behandelt, wenn also mengentheoretisch gesprochen die Beziehung von Ober- zu Untermenge vorliegt, dann fällt die Antwort klarerweise positiv aus.¹⁹ Prima facie scheint es sich genau so zu verhalten. Auch wenn es in einer sozialphilosophischen Subsidiaritätsdebatte um das Verhältnis von nichtstaatlichen zu staatlichen Sozialeinheiten geht, in der staatsphilosophischen Debatte dagegen um die Beziehung zwischen verschiedenen Stufen von Staatlichkeit, bleibt sich der Kern des Problems, die Verteilung von Hilfspflichten und Kompetenzrechten innerhalb einer gestuften Sozialordnung, identisch. Identisch bleibt auch die Leitintention, dass die Verteilung den Letztbetroffenen, den einzelnen Menschen, optimal dienen soll.

Es gibt aber auch eine Differenz, zumindest ein Moment, das im Subsidiaritätsprinzip, wie es bei Aristoteles und in der Enzyklika erscheint, nicht thematisiert wird. Wie schon gesagt, gehören zu einem Staatswesen Zwangsbefugnisse bzw. öffentliche Gewalten. Wer Not leidet, sucht – teils ausdrücklich, teils stillschweigend – um Hilfe nach und heisst die Hilfe willkommen. Zwangsbefugnisse dagegen sind Freiheitseinschränkungen und daher zunächst höchst unwillkommen. Wenn sie trotzdem legitim sein sollen, dann nur unter der Bedingung, dass ihnen die Betroffenen, und zwar jeder einzelne der Betroffenen, zustimmen kann. Diese Bedingung läuft auf das Grundaxiom neuzeitlicher Staatslegitimation hinaus: Alle Gewalt geht vom Volke aus. Dabei ist das "Volk" staatsrechtlich, also als die Civitas zu verstehen, als die Gesamtheit der Rechts-

¹⁹ Deutsche Verfassungsrechtler, namentlich Isensee, vertreten die Ansicht, das Grundgesetz sei vom Subsidiaritätsprinzip wesentlich bestimmt. Für diese Ansicht spricht, dass die klassischen Stufen der Subsidiarität tatsächlich genannt und verfassungsrechtlich garantiert werden: der Einzelmensch (Art. 1ff. GG), die Familie (Art. 6 GG), private Vereine (Art. 28II GG), Länder und Bund (Art. 20I und 79III GG) sowie supranationale Institutionen (Art. 24 GG). Es gibt freilich auch Gegenargumente; zum Beispiel erhält der Bund gewisse Aufgaben, die von den Ländern mühelos übernommen werden könnten.

genossen, und nicht etwa als Gens, als die Menschen selber Abstammung. Mit dem Axiom wird nun eine Frage aufgeworfen, die das Subsidiaritätsprinzip, wie wir es aus der katholischen Soziallehre kennen, nicht wirklich aufwirft, die Frage, wo Kompetenzen überhaupt ihren Ursprung nehmen und in welcher Form sie auf andere übergehen. Und die Antwort lautet: Die Kompetenzen entspringen bei den Rechtsgenossen und werden von dort, also von unten nach oben, delegiert.

Warum aber sollte sich das Volk auf die Delegation einlassen und öffentliche Gewalten, mithin Freiheitseinschränkungen etablieren? Doch nur deshalb, weil sich andernfalls die Freiheit der einen gegen die der andern richtet, mit anderen Worten: weil eine uneingeschränkte Freiheit gar nicht existenzfähig ist. Legitim sind Freiheitseinschränkungen dann und nur dann, wenn sie sowohl im Dienst der Freiheitssicherung stehen als auch dieser Dienst jedem Betroffenen zugute kommt. Diese doppelte Bedingung läuft – ich darf hier abkürzen – auf das zweite Prinzip neuzeitlicher Staatslegitimation hinaus, auf den Gedanken der Menschenrechte. Und beide Gedanken, Volkssouveränität und Menschenrechte, sind gleichursprünglich.

Mindestens dem Kern der Menschenrechte, den Freiheitsrechten und dem Minderheitenschutz, liegt eine veränderte Sozialanthropologie zugrunde. Das von Aristoteles kommende Subsidiaritätsprinzip geht von der den Individuen mangelnden Autarkie aus und betont in der sie ausgleichenden Gesellschaft Hilfe und Kooperation. Die Freiheitsrechte erweitern den Blick; sie sehen, dass die Menschen auch in Konkurrenz zueinander treten und einander bedrohen. Unbeschadet dieser anthropologischen Differenz – Konflikt statt Kooperation als Grundbegriff – greifen die beiden Prinzipien neuzeitlicher Staatslegitimation Grundmomente des Subsidiaritätsprinzips auf. Zunächst tragen sie nach, was die Enzyklika direkt nicht ausspricht; sowohl im Demokratieprinzip wie den Menschenrechten ist die Metaregel enthalten, die das Individuum zur letzten Referenz erklärt. (Übrigens scheint Althusius beide Prinzipien noch nicht zu kennen; weshalb man zumindest für eine spezifisch staatstheoretische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips seine Bedeutsamkeit nicht überschätzen sollte. Und die katholische Soziallehre hat sich mit beiden Prinzipien auffallend lange schwer getan.)

Ein zweites. Die Gemeinschaft, hier: der Staat, hat Rechte nicht *sui generis*, sondern nur subsidiär. Schliesslich stehen einer Zwangsinstitution wie dem Staat Kompetenzen nur deshalb zu, weil er Leistungen

übernimmt, die die Individuen nicht übernehmen können; und er hat diese Rechte auch nur so weit, wie die Individuen überfordert sind.

2. Staatstheoretische Aufgaben

In der genannten dreifachen Übereinstimmung zeigt sich die enge Verwandtschaft der neuzeitlichen Staatslegitimation mit dem Subsidiaritätsprinzip. Dabei präzisiert die Staatslegitimation, was das Subsidiaritätsprinzip weniger präzise sagt. Fragen muss man sich deshalb, wofür eine Staatstheorie aber dann noch das Subsidiaritätsprinzip braucht?

Eine erste Überlegung betrifft die genaue Kompetenzverteilung. Darf ein Staat ausschliesslich jene Kompetenzen übernehmen, für die bloss er kompetent sein kann, muss er sich auf staatspezifische Zuständigkeiten beschränken? Die positive Antwort liefe auf einen Minimalstaat hinaus. Für ihn mögen gute Gründe sprechen; so gut, dass jede weitergehende Staatskompetenz als "eripere" gelten muss, als Kompetenzdiebstahl, sind sie aber kaum.

Vom Subsidiaritätsprinzip her ist die angedeutete Kompetenzreduktion jedoch nicht geboten. Nach einem generellen Sozialgesetz pflegt die Bildung einer neuen, höheren Instanz die bislang höchste Instanz zu entmachten; zu den Folgekosten gehört, dass die bislang höchste Instanz bei Aufgaben, die sie vorher allein erfüllen konnte, jetzt auf die Hilfe von oben angewiesen ist. Die entsprechende Hilfe erweitert die staatspezifischen Aufgaben; und diese Erweiterung ist als Kompensationspflicht zu verstehen, als Kompensation für die angedeutete Entmachtung nämlich, und eine solche Pflicht gehört, weil kompensatorischer Natur, nicht zur Solidarität, d.h. einer entweder normativ vagen oder aber nur tugendtheoretischen Pflicht. Die Kompensation zu leisten, ist eine rechtsmoralische Pflicht.

Weitere Gründe für eine mehr als nur minimalstaatliche Kompetenz bieten soziale Veränderungen, die, wie etwa die Industrialisierung, dem Kollektiv zugute kommen, aber nicht gleichermassen jeder Gruppe und jedem Mitglied des Kollektivs. In dieser Situation könnte man sich wieder auf die normativ vage Idee der Solidarität berufen und sagen, insofern sich die unteren Instanzen als nicht mehr lösungskompetent erweisen, seien die oberen zur Hilfe verpflichtet. Normativ überzeugender ist das andere, das Gerechtigkeitsargument. Ihm zufolge sind die Veränderungen für die nicht Bevorteilten, für die entweder gar nicht oder aber

nicht gleichermaßen Bevorteilten, nur unter der Voraussetzung zustimmungsfähig, dass man die Benachteiligung kompensiert.

Wie auch immer die normative Argumentation aussieht – für die Frage nach der genaueren Kompetenzverteilung fungiert das Subsidiaritätsprinzip wieder als Beweislastregel. Nach dem positiven Subsidiaritätsbegriff werden die neuen Staatsaufgaben überhaupt eingefordert, während der negative Begriff leistet, was angesichts der fast allerorten überbordenden Staatstätigkeit als wünschenswert erscheint: er votiert für eine möglichst weitgehende Kompetenzreduktion.

3. Subsidiarität versus Demokratie?

Fragen kann man sich allerdings, ob es für derlei Forderungen ein eigenes und neues Prinzip, das der Subsidiarität, braucht. Mehr noch: Tritt das Subsidiaritätsprinzip nicht sogar in Konkurrenz zum Demokratieprinzip, also zu einem Grundaxiom neuzeitlicher Politik?

Eine gewisse Spannung besteht zwischen beiden Prinzipien in der Tat. Denn nach dem Demokratieprinzip dürfen das Volk bzw. das Parlament Dinge beschliessen, die den Forderungen des Subsidiaritätsprinzips widersprechen. Beispielsweise dürfte das Schweizer Volk die Gemeindeautonomie abschaffen. Dieser Gefahr, wenn sie überhaupt je real ist, tritt nun das Subsidiaritätsprinzip entgegen und sagt: Selbst wenn die entsprechenden Beschlüsse positivrechtlich gesehen gültig sind, fehlt es ihnen an rechtsmoralischer Legitimität und darüber hinaus an sozialpragmatischer Klugheit.

In anderer Hinsicht wird dagegen das Demokratieprinzip durch das Subsidiaritätsprinzip bekräftigt. Der neuzeitliche Staat beansprucht bekanntlich Souveränität, das heisst, das höchste und umfassende Rechts- und Gewaltmonopol. Gegen die darin liegende Tendenz jedes Staates zur Selbstüberschätzung erinnert das Subsidiaritätsprinzip daran, dass die Souveränität und überhaupt jede politische Macht nicht von oben kommt und gegebenenfalls wie eine Gnade nach unten weitergegeben wird. Sie wird vielmehr von unten, von der Civitas verliehen und dem Staat nur unter der Bedingung übertragen, dass er damit der Civitas dient.

VI. Zur Europadebatte

Nun geht es in der Europadebatte um ein anderes Thema, nicht um die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Agenturen, sondern um die zwischen verschiedenen Ebenen innerhalb einer gestuften Staatlichkeit. Soweit es die Stufung schon gibt – und selbst Kleinstaaten wie Luxemburg und Liechtenstein sind in sich gegliedert –, verlangt das Subsidiaritätsprinzip etwas, womit sich Staaten mit föderalistischer Tradition leichter tun: Gemeinden haben im Verhältnis zu den Gliedstaaten (den Bundesländern, Départements oder Kantonen) einerseits das Recht, ihre Angelegenheiten selber zu regeln, und andererseits das Recht, Hilfe immer dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie ihre Aufgaben allein nicht bewältigen können. Kurz: in bezug auf Staatlichkeit votiert das Prinzip für jene vertikale Gewaltenteilung, die über so hohe Vorzüge verfügt wie grössere Bürgernähe, höhere Lernfähigkeit und grössere Effizienz, die sich aber Staaten mit prekärer Staatlichkeit noch nicht, selbstbewusste Staatswesen dagegen sehr wohl leisten können. Das Subsidiaritätsprinzip widerspricht Chateaubriand, votiert für Föderalismus und sieht in ihm statt Barbarei eine hochentwickelte Staatskultur.

Das Demokratieprinzip weckt im übrigen Bedenken gegen eine Praxis des Europäischen Gerichtshofs, gegen seine sog. teleologische Rechtsauslegung. Sie besagt, dass im Falle von Kompetenzstreitigkeiten immer zugunsten der "Stärkung der Gemeinschaft" entschieden werde. Bedenklich ist nicht, dass der Gerichtshof das Recht von der Einheit der Europäischen Gemeinschaft her auslegt; diese bescheidene teleologische Auslegung versteht sich eher von selbst. Bedenklich ist erst die stärkere teleologische Auslegung. Der Gerichtshof versteht sich als Motor der europäischen Einigung, bemüht sich, die Kompetenzen der Gemeinschaft expansiv auszulegen und nimmt sich dabei sogar das Recht, ein bestimmtes Ergebnis auch gegen den Wortlaut der anzuwendenden Vorschrift durchzusetzen.²² Hier greift der Gerichtshof auch auf ein Amt über, für das nicht er, sondern die Regierungen und Parlamente zuständig sind. Vorliegt, man muss es so deutlich sagen, eine Amtsanmassung: ein Organ, das das Recht nur auslegen soll, macht sich zu einem das Recht fortbildenden Organ; aus blosser Judikative wird ein stückweit Legislative.

²² Belege bei Blanke; kritisch Kirchhof, 878.

Die Föderalismus-Debatte ist zwar aktuell, aber nicht neu. Aktuell und zugleich neu ist erst der Blick nach weiter oben, die Frage, ob es eine Staatlichkeit oberhalb der europäischen Einzelstaaten, ob es eine europäische Union geben soll, und welche Kompetenzen ihr gegebenenfalls zu übertragen wären. Vom Subsidiaritätsprinzip ist zunächst einmal die Aussage des negativen Begriffs plausibel. Wenn die Beispiele nicht Wirklichkeit wären, würde man sie für absurde Erfindungen halten: dass auf europäischer Ebene entschieden wird über Kriterien für Teigwaren, für Bier, selbst für die Grösse von Marmeladen. Allerdings sind die Beispiele nicht so eindeutig absurd, wie sie zunächst scheinen. Die Entscheidungen richten sich nämlich gegen einen nationalen Protektionismus, suchen also in Übereinstimmung mit unserer Metaregel den *homo singularis*, hier: den Konsumenten zu schützen – und lassen es zugleich an Augenmass fehlen.

Plausibel ist auch die Aussage des positiven Subsidiaritätsbegriffs. Das, was die Einzelstaaten nicht können, wir schwächen ab: was sie nicht annähernd so gut können, übernehme eine europäische Union.

Zum Beispiel trage sie Sorge für die Ächtung jedes Krieges zwischen den europäischen Staaten und für die Sicherung dieser Ächtung. Nach der Erfahrung dieses Jahrhunderts denkt man bei diesem Stichwort vor allem an Deutschland; unter Napoleon war es Frankreich, im 30jährigen Krieg auch Schweden; im Griff nach der Weltmacht: Grossbritannien, davor Spanien und Portugal, die ihre Expansionstendenzen mit kriegerischen Mitteln betrieben. Selbst kleinere politische Einheiten sind davon nicht frei; der Philosophiehistoriker erinnert sich an Hegels erste politische Schrift, eine Übersetzung und Kommentierung der "Vertrauliche(n) Briefe über das vormalige staatsrechtliche Verhältnis des Waadtlands (Pays de Vaud) zur Stadt Bern" (1788). Nun tauchen entsprechende Expansionstendenzen nicht nur in Mittel- und Westeuropa auf. Die Aufgabe, jeden Krieg zu ächten, stellt sich auch auf globaler Ebene und macht entsprechende globale Vorkehrungen nötig.

Ein weiteres Beispiel für eine gemeineuropäische Aufgabe: So weit es Hegemonietendenzen von ausserhalb gibt – ob geplant oder nicht, bleibt sich gleich –, stellen sich Fragen der Selbstbehauptung, und diese Fragen löst man vielleicht besser gemeinsam als einzeln.

Ein Drittes: Manche werfen der Entwicklung Europas eine Privilegierung des Ökonomischen vor. In dieser Privilegierung, sofern sie in Massen geschieht, sehe ich aber einen Vorteil, der vom Subsidiaritätsprinzip abgedeckt ist. Den anderen grossen Bereich, Schule – Wissenschaft –

Kultur, können nämlich die unteren Instanzen allein, zumindest weitgehend allein bewältigen und bewahren damit den Reichtum Europas, seine kulturelle Vielfalt. Eine überstaatliche Aufgabe tut sich allenfalls dort auf, wo mit der europäischen Integration Tendenzen der kulturellen Verarmung Hand in Hand gehen. Dazu gehören – ich weiss, das Thema ist heikel – Entwicklungen sprachlicher Hegemonie. Der britische Historiker Norman Stone bedauert, dass für die Grossen seines Landes heute nicht mehr zutrifft, was im 19. Jahrhundert noch galt – und er erinnert an Eliot, Gladstone und Carlyle: “Alle sprachen trefflich Deutsch.”²¹ Wenn sich ein kleines Land wie die Schweiz eine Vielsprachigkeit leistet (und zusätzlich das Nebeneinander von Dialekt und Hochsprache), sollte das politische Europa zu mehr als nur Englisch und Französisch fähig sein.

Ein Letztes: Sofern es um Regional- und um Sozialpolitik geht, verlangt das Subsidiaritätsprinzip, den Lebenswillen der bestehenden Sozialeinheiten anzustacheln und nicht ihre Fähigkeit, betteln zu gehen.

VII. Defizit an politischer Öffentlichkeit

Im Bewusstsein, dass das Zusammenspiel anthropologischer mit normativen Überlegungen noch nicht genügt, verbindet Aristoteles die politische Philosophie mit einer politischen Soziologie. Diese befasst sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen Staatsverfassungen zerfallen und unter welchen Bedingungen sie stabil bleiben. Auf zwei derartige Bedingungen sei zum Abschluss hingewiesen.

Damit die neue, europäische Staatlichkeit funktionieren kann, muss es einerseits einen gemeinsamen Hintergrund geben, eine gewisse Wertgemeinschaft, die ein Wir-Gefühl vermittelt, ohne dass es gemeinsame Verfahren geben müsste. Andererseits braucht es ein Forum, und zwar im Plural, auf dem die unterschiedlichen Interessen, auch die unterschiedlichen Interpretationen gemeinsamer Werte in ein Gespräch treten, ein Forum, auf dem Missverständnisse entdeckt, Konflikte ausgetragen und Lernprozesse in Gang gesetzt werden; ein Forum, auf dem über ausstehende Entscheidungen diskutiert wird und sich wenn möglich ein neuer Konsens anbahnt.

²¹ Vgl. Stone.

Die erste Bedingung wird ohne Zweifel erfüllt. Nach dem Topos der pluralistischen Gesellschaft scheint es zwar nur Vielfalt und keine Einheit zu geben. In Wahrheit eint Europa eine Fülle von Gemeinsamkeiten, wie sie zumindest als gemeinsame Bezugspunkte existieren: die griechische Philosophie, das jüdisch-christliche Denken, das römische Recht, bildende Kunst, Musik, Literatur, auch die Aufklärung und die Skepsis gegen bloße Aufklärung, die Wertschätzung der individuellen Persönlichkeit, die Vorsorge gegen Machtzusammenballungen, der Schutz von Minderheiten usw.

Anders sieht es mit der zweiten Bedingung aus. Das genannte Forum, eine politische Öffentlichkeit auf europäischer Ebene, fehlt so gut wie vollständig. In dieser Hinsicht müssen sich die Intellektuellen selbstkritisch fragen, ob sie nicht eine wichtige Aufgabe übersehen, man muss schon sagen: verschlafen haben. Das viel beklagte Demokratie-Defizit ist zwar auch, aber nicht nur im Rahmen politischer Institutionen zu überwinden: etwa durch eine stärkere Bindung der europäischen Exekutive an die einzelstaatlichen Parlamente und an das Europäische Parlament und eventuell dadurch, dass man auf europäischer Ebene Elemente direkter Demokratie einführt. Auch das Subsidiaritätsprinzip mit der möglichst bürgernahen Entscheidungsinstanz kann das Demokratie-Defizit nur ein wenig abmildern. Gewisse Entscheidungen werden doch auf europäischer Ebene gefällt. Und diesen Entscheidungen müssen Debatten vorausgehen, die ihrerseits in Debatten der politischen Öffentlichkeit vorbereitet sein müssen. Parlamentarische Debatten sind ja nicht dafür geschaffen, neue Argumente oder neue Erfahrungen oder auch nur negative Bewertungen einzubringen. Vom rhetorischen Element abgesehen, liegt ihre Aufgabe eher in der Selektion und Dignifikation schon bekannter Argumente.

Ich sehe hier sogar ein Junktim. Die politische Integration darf nicht fortschreiten, wenn man nicht *vorher* eine politische Öffentlichkeit schafft.

Literaturverzeichnis

- Althusius, Johannes: *Politica, Methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*. Herborn, 1603, 3. Aufl. 1614. (Nachdrucke: Aalen 1961; dt. Auszüge: *Grundbegriffe der Politik*, Frankfurt a.M., 1948).
- Beyme, Klaus von: *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert*. Frankfurt a.M., 1991.
- Blanke, Hermann-Josef: *Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Binnenstaat?* In: *Die öffentliche Verwaltung* 10 (1993), S. 412–423.
- Bulletin der Presse- und Informationdienste der Bundesregierung Nr. 16, Bonn 12.2.1993, S. 113–131.
- Collmer, Paul: *Beiträge zum Verfassungsstreit über das Bundessozialhilfegesetz und das Jugendwohlfahrtsgesetz*. Stuttgart, 1963.
- Deuerlein, Ernst: *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. München, 1972.
- Ehrlich, S.: *Theoretical Reflections on Federations and Federalism*. In: *International Political Science Review* (1984), H. 5, S. 359–367.
- Frenkel, Max: *Föderalismus und Bundesstaat*. Bd. I. *Föderalismus*. Bern u.a., 1984.
- Gierke, Otto von: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik. Breslau, 1880.
- Giordano, Christian: *Soviel Staat wie nötig, sowenig Staat wie möglich: Ein interkultureller Vergleich*; in diesem Band S. 133.
- Häberle, Peter: *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*. In diesem Band.
- Hahn, Hugo J.: *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung*. Anmerkungen anhand Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht. Baden-Baden, 1992.
- Herzog, Roman: *Art. Subsidiaritätsprinzip*. In: *Evangelisches Staatslexikon*. Hrsg. R. Herzog u.a. Stuttgart, 1987, Bd. 2, S. 3564–3571.
- Höffe, Otfried: *Sittlich-politische Diskurse. Philosophische Grundlagen – politische Ethik – biomedizinische Ethik*. Frankfurt a. M., 1981.
- ders.: *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer praktischen Philosophie von Recht und Staat*. Frankfurt a. M., 1987. (Taschenbuchausgabe: Frankfurt a. M., 1989).
- ders.: *Kategorische Rechtsprinzipien. Ein Kontrapunkt der Moderne*. Frankfurt a. M., 1990.
- Isensee, Josef: *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*. Berlin, 1968.
- Ketteler, Wilhelm Emmanuel Frhr. von: *Schriften, Aufsätze und Reden 1848–1866*. In: *Sämtliche Werke und Briefe*. Hrsg. Erwin Iserloh. Mainz, 1977.

Otfried Höffe

- Kirchhof, Paul: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. VII. Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof. Heidelberg, 1992, S. 855–887.
- Konow, Gerhard: Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht: In: Die öffentliche Verwaltung 10 (1993), S. 405–412.
- Koselleck, Reinhart: Art. Bund (Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat). In: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 1. Hrsg. Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck, 1972, S. 582 ff.
- ders.: Föderale Strukturen in der deutschen Geschichte (Vortrag bei der Entgegennahme des Reuchlinpreises der Stadt Pforzheim 1974). Pforzheim, 1975.
- Maier, Hans: Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen. In: Archiv des öffentlichen Rechts 115 (1990), S. 213–231.
- Millon-Delsol, Chantal: L'État Subsidaire. Paris, 1992.
- Nell-Breuning v. Oswald: Baugesetze der Gesellschaft. Freiburg in Br., 1990 (1. Aufl. 1968).
- Quadragesimo anno. In: Päpstliche Verlautbarungen zu Staat und Gesellschaft. Originaldokumente mit deutscher Übersetzung. Hrsg. Helmut Schnatz. Dokument 14 (Auszüge). Darmstadt, 1973, S. 401–417.
- Rauscher, Anton: Personalität, Solidarität, Subsidiarität. Köln, 1975.
- Schneider, Lothar: Subsidiäre Gesellschaft. Implikative und analoge Aspekte eines Sozialprinzips. Paderborn, 1983.
- Stamm, Eugen: Ein berühmter Unberühmter. Neue Studien über Konstantin Frantz und den Föderalismus. Konstanz, 1948.
- Stewing, Clemens: Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union. Köln u.a., 1992.
- Stone, Norman: Neue Gewichte in der politischen Realität Europas? In: Europäische Integration als Herausforderung der Kultur: Pluralismus der Kulturen oder Einheit der Bürokratien? Hrsg. Michael Zöller. Essen, 1992, S. 52–58.

Rocco Buttiglione

**Eine philosophische Interpretation
des sozialetischen Prinzips der Subsidiarität**

1. Was ist die Subsidiarität? Das Wort kommt aus dem Lateinischen: "subsidium" heisst "Hilfe". Schon diese Etymologie stellt die Verbindung her zwischen Subsidiarität und Solidarität. Man kann sagen, dass die Subsidiarität in gewisser Hinsicht eine Modalität der Solidarität ist.

Die Solidarität ist das Prinzip, das uns dazu bewegt, dem Freund, dem Mitbürger oder schlechterdings dem leidenden Mitmenschen zu helfen. Die Solidarität bricht die eiserne Strenge des trockenen Leistungs- und Austauschprinzips. Nach dem Austauschprinzip soll jeder Leistung eine Gegenleistung entsprechen, und zwischen beiden soll ein Gleichgewicht bestehen. Dieses Prinzip steht im Mittelpunkt der Marktmechanismen. Der Markt ist wesentlich der Ort des Austausches, wo die Willen freier Menschen aufeinandertreffen und sich über einen gewissen Inhalt einigen. Der freie Austausch setzt den freien Menschen voraus. Ohne diesen Austausch der Gleichwertigen kann eine freie Gesellschaft nicht bestehen und ist eine wirtschaftliche Rechnung unmöglich, wie es L. von Mises bewiesen hat.

Eine freie Gesellschaft kann aber nicht einseitig auf dem Austauschprinzip aufgebaut werden. Die Austauschgerechtigkeit ist eine unabdingbare, aber nicht genügende Bedingung für den regelrechten Ablauf des gesellschaftlichen Lebens. Jeder Mensch will frei über sein Vermögen verfügen, aber zugleich weiss jeder Mensch, dass vieles von dem, was er braucht, vom Markt nicht besorgt werden kann. Liebe, Zärtlichkeit, Gewissen, aber auch Gesundheit, Körperteile und Freiheit können und sollen weder gekauft noch verkauft werden. Der Markt kann sich nicht diese Grenzen setzen; die sollen ihm von starken politischen, kulturellen und religiösen Institutionen auferlegt werden, wenn wir den Menschen und seine Funktionsfähigkeit bewahren wollen.

Warum genügt der Markt und das Austauschprinzip nicht? Der Grund ist, dass wir einen leidenden Mitmenschen nicht mit voller

Gleichgültigkeit betrachten können. Eine empiristische Philosophie wird uns hier von einem Empathie- oder Sympathiegefühl reden. Eine metaphysische und phänomenologische Philosophie wird uns sagen, dass der Mensch in seinem Wesen selbst zugleich Person und Gemeinschaft ist. Wir können die Frage dahingestellt lassen, welche Interpretation mehr den Tatsachen und der allgemeinen Erfahrung entspricht. Auf alle Fälle ist uns die Solidarität als Sachverhalt in unserer Erfahrung unmittelbar gegeben. Das Mitleid enthält eine Forderung. Wir sind uns dessen bewusst, dass dem Menschen etwas zukommt, dass ihm in seinem Notstand geholfen werden soll, auch im Falle, dass er nicht dazu imstande ist, eine gleichwertige Gegenleistung zu erbringen. Der Grund ist die menschliche Würde, und auf ihr beruht die Gratuität. Der Markt und das Austauschprinzip werden in einer gesunden Gesellschaft durch eine Sphäre der Gratuität abgegrenzt und ausgeglichen. Die Familie ist die gesellschaftliche Institution, die am meisten von der Gratuität durchdrungen ist. In der Familie wird der Austausch unter den Familienmitgliedern nicht durch das Gleichgewichtsprinzip geregelt, sondern durch die Gratuität und die Liebe.

Der Unterschied und zugleich der Zusammenhang von Leistungsprinzip und Gratuität kann durch eine Auslegung des sprachlichen Ausdrucks "dies ist mein Land" besser zur Evidenz gebracht werden. "Dies ist mein Land" kann bedeuten, dass ich dieses Stück Land durch meine Arbeit oder von meinen Eltern erworben habe. In diesem Fall bezeichnet der Ausdruck ein Verhältnis des privaten Besitzes, des Sondereigentums. Ich kann aber "dies ist mein Land" jedesmal sagen, wenn ich vom Ausland in meine Heimat zurückkomme. Wenn ich den Boden von Fiumicino, dem Flughafen Roms, betrete oder von einem Hügel auf die Landschaft Gallipolis, der Stadt, in der ich geboren wurde, herabschaue, darf ich wohl sagen "dies ist mein Land", wenn ich auch keinen Besitz dort habe. Als Bürger habe ich Rechte, die sich von denen bezüglich meines privaten Eigentums unterscheiden. Diese Rechte gehören mir nicht wegen einer Leistung, einer persönlichen oder der eines meiner Vorfahren, sondern nur, weil ich geboren wurde. Sie sind, im streng etymologischen Sinne des Wortes, Naturrechte. Naturrechte heissen Rechte, die mir von Natur aus zufließen, die ich habe, weil ich geboren wurde. Natur kommt aus dem lateinischen Wort "nasci", das heisst "geboren werden". Von Natur aus habe ich ein Recht auf das Land, in dem ich geboren wurde oder in dem meine Familie sesshaft ist. Das Naturrecht wird hier

zum Bürgerrecht, weil es durch die Geschichte der Familie weiter bestimmt wird. Es gibt aber auch ein allgemeines Recht jedes Menschen, einen Ort auf dieser Erde zu finden, wo er leben kann. Wenn einer keine Bürgerrechte besitzt, dann tritt sein Naturrecht in dieser undifferenzierteren Form auf.

Wir haben uns am Anfang dieses Abschnitts das Ziel gesetzt, das Wesen der Subsidiarität zu bestimmen. Statt dessen haben wir ständig über Individualität und Solidarität argumentiert. Es musste so sein, weil die Subsidiarität gerade das Verhältnis von Individualität und Solidarität definieren hilft und nur im Lichte dieser zwei anderen Begriffe angemessen gedeutet werden kann.

2. F. von Hayek hat einmal gegen den Begriff "soziale Gerechtigkeit" argumentiert. Ich werde jetzt versuchen, seine Argumentation in einer leicht veränderten Form wiederzugeben. Die menschlichen Rechte können einen positiven oder einen negativen Inhalt haben. Das Recht auf Eigentum, zum Beispiel, hat vorerst einen negativen Inhalt. Jeder ist dazu verpflichtet, mein Eigentum nicht zu verletzen und mich frei über meine Sachen verfügen zu lassen. Die meisten Menschen erfüllen diese negative Pflicht, sich nicht einzumischen, ohne überhaupt zu wissen, dass ich existiere. Mein Recht ist allgemein, gilt vor jedem Menschen, der in der Welt lebt, und ist zugleich negativ. Ich kann aber auch Rechte haben, die einen positiven Inhalt haben. Ich habe zum Beispiel das Recht, mein Gehalt von meinem Arbeitgeber am Ende des Monats zu empfangen. Dieses Recht hat einen positiven Inhalt, eine gewisse Summe Geld, eine konkrete Leistung. Dieses Recht ist aber nicht allgemein, gilt nicht gegenüber jedem menschlichen Wesen. Mein Arbeitgeber und nur mein Arbeitgeber soll mir dieses Geld geben. Tut er das nicht, dann darf ich nicht dieselbe Summe von einem anderen Menschen beziehen. Die Verpflichtungen mit einem positiven Inhalt gelten nicht allgemein, sondern nur gegenüber einem oder einigen bestimmten Menschen. Es ist leicht, die Folgerung zu ziehen: Allgemeine Rechte können nur einen negativen Inhalt haben. Rechte mit einem positiven Inhalt gelten nur in einem bestimmten Bereich. Bestimmt man nicht die Menschen, die dazu verpflichtet werden, den Inhalt der Rechte zu vollziehen, ist die Behauptung der Rechte eine leere rhetorische Formel. Dies ist aber gerade das, was die Vertreter der "sozialen Gerechtigkeit" tun. Sie sagen, dass alle Menschen zum Beispiel das Recht auf Gesundheit oder Erziehung haben.

Damit wird aber kaum erklärt, wer die entsprechende Gegenleistung erbringen sollte, wer dafür zu bezahlen habe. Es ist leicht, im Namen der sozialen Gerechtigkeit zu sagen, dass alle Menschen das Recht auf dies und jenes haben, solche Sätze können aber nicht zu Leitlinien kohärenter Politiken werden und geben nur zu Hoffnungen Anlass, die nie erfüllt werden können und am Ende nur Desillusionen den Weg bereiten. So weit die Gegner der "sozialen Gerechtigkeit".

Der Begriff "soziale Gerechtigkeit", wie er in diesem Zusammenhang verwendet wurde, überdeckt sich mit jenem der Solidarität und ist ein Versuch der Solidarität, sich einen Geltungsbereich in der Politik und im Recht zu schaffen. Wenn aber die Kritik der sozialen Gerechtigkeit recht hat, ist die Solidarität kein politischer Begriff und muss ausschliesslich im privaten Bereich gelten. Was die Rechtssphäre betrifft, ist der Einzelne ausschliesslich auf sich selbst verwiesen und hat keinen berechtigten Anspruch auf die Hilfe anderer. Diese können natürlich helfen; aber nur auf der Basis einer privaten Entscheidung. Wenn wir das nicht akzeptieren wollen und auf der Behauptung beharren, dass es eine soziale Gerechtigkeit gibt, dann fehlt uns jeder Massstab, um die Solidaritätspflicht zu begrenzen, wir machen jeden Menschen für den Wohlstand der ganzen Menschheit verantwortlich, und unsere Ansprüche auf seinen tätigen Einsatz reichen bis zur vollen Enteignung.

Diese Argumentation ist nicht nur von theoretischem Belang. Sie ist zugleich eine Reaktion einerseits auf eine gewisse Dritte-Welt-Ideologie und andererseits auf die Ausbreitung des sozialen Staates. Der Dritte-Welt-Ideologie ist es gelungen, in vielen Bereichen die Menschen der entwickelten Länder in Verlegenheit zu bringen und ihrer Lebensform die Legitimationsbasis zu entziehen, indem jeder einzelne Mensch der reichen Länder direkt und unmittelbar für die Rettung der Armen der Welt verantwortlich gemacht wurde. Der soziale Staat ist in gewisser Hinsicht der Staat der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit gewesen. Er hat das grosse Prinzip anerkannt, dass dem Notleidenden ein Recht auf Hilfe zukommt, auch im Falle, dass er nicht dazu imstande ist, eine Gegenleistung zu erbringen. Dem sozialen Staat ist es aber nicht gelungen, die Grenzen dieses Prinzips eindeutig und klar zu ziehen. Es schien, dass jeder von einer starken und einsatzbereiten gesellschaftlichen Gruppe vertretene Anspruch an sich gerechtfertigt sei. Das Endergebnis war, dass einige Gruppen gefordert haben, nicht dabei unterstützt zu werden, eine Arbeit zu finden und befähigt zu werden, durch die eigene Leistung das

eigene Leben zu bestreiten, sondern jenseits des Marktes unterhalten zu werden. Angesichts solch überhöhter Forderungen bricht der soziale Staat zusammen, weil er nicht mehr die sozialen Ausgaben durch die Steuer zu finanzieren vermag und die Staatsschulden sehr bald ein Niveau erreichen, das den Staat vor den Bankrott stellt. Philosophisch gesehen entsteht die Krise des sozialen Staates aus der Unfähigkeit, das Solidaritätsprinzip richtig abzugrenzen und auszulegen.

Müssen wir dann eingestehen, dass der soziale Staat vorbei ist und dass die Einführung des Solidaritätsprinzips in Politik und Recht angesichts der harten Realität gescheitert ist? Es scheint mir, dass gerade die Einführung und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips uns von einer solchen notwendigen Schlussfolgerung befreien kann.

Ein Beispiel kann unsere These besser veranschaulichen. Nehmen wir den Fall eines Menschen, der arbeitslos ist. Wenn wir davon überzeugt sind, dass jeder Mensch das Recht auf Arbeit hat, ohne dieses Recht weiter zu bestimmen, dann sind wir verpflichtet, ihm vom Staat einen Arbeitsplatz anbieten zu lassen. Die allgemeinen Rechten mit positivem Inhalt entsprechenden Verpflichtungen fallen auf den Staat. Der Staat muss dann den Umfang der eigenen Tätigkeit erweitern und, direkt oder indirekt, den Bereich des Marktes und der Privatinitiative verringern. Kaum nützt der Versuch, den Arbeitslosen eine Beschäftigung in Unternehmen zu finden, die privatrechtlich verwaltet werden, obwohl sie Staatseigentum sind. Solche Firmen können im Prinzip nicht in Konkurs geraten und sind ein stetiges Hindernis für den Verlauf der Marktvorgänge und den Gang einer funktionierenden Marktwirtschaft. Auf die Dauer führt eine Politik, die solche Ansprüche gelten lässt, zur Sozialisierung aller Wirtschaftsbereiche.

Wie sieht dieselbe Lage aus, wenn wir das Subsidiaritätsprinzip einführen? Das Subsidiaritätsprinzip sagt, dass keine Autorität oder Gemeinde einer höheren Ordnung sich in die Angelegenheiten einmischen soll, die dem Leben einer Gemeinde niedrigerer Ordnung angehören und die von ihr verwaltet werden können. Ein Interventionsrecht oder eine Interventionspflicht besteht allerdings aber nur im Falle, dass die kleinere Gemeinde nicht imstande ist, einen Krisenzustand zu bewältigen. Der Eingriff trägt den Charakter einer Hilfeleistung, und dies heisst, dass die kleinere Gemeinde oder sonstige unterlegene Instanz die Hauptverantwortung für die Handlung trägt. Dazu kommt der vorläufige Charakter des Eingriffs der höheren Instanz, die so lange dauern soll, bis die niedrigere

wieder fähig ist, die eigenen Verpflichtungen zu übernehmen. In dem soeben erwähnten Fall der Arbeitslosigkeit heisst dies, dass die erste Verantwortung für die Erfüllung des Rechtes auf Arbeit dem Arbeitenden selbst zukommt. Er soll die Arbeit suchen, er trägt die Verantwortung, die notwendigen Fähigkeiten zu entwickeln und die Qualifizierung zu erwerben, die es ihm erlaubt, eine nützliche Arbeitsleistung zu erbringen. Es ist aber möglich, dass dies nicht genügt, um wirklich einen Arbeitsplatz zu finden. Es ist auch möglich, dass er allein unfähig ist, die notwendigen Fähigkeiten zu entwickeln. Dann braucht er die Hilfe seiner Familie, die ihn unterstützt, oder die Solidarität seiner Arbeitsgenossen. Diese Solidarität ist eine subsidiäre Solidarität, weil sie kaum nützen kann, wenn der tätige Einsatz des ersten Interessierten, und zwar des arbeitenden Menschen selbst, fehlt. Wenn diese erste Vorbedingung erfüllt ist, spielt diese Solidarität hingegen eine grosse Rolle, sowohl um die Qualifizierung der Arbeit zu erhöhen und zu erweitern, als auch, um die damit zusammenhängenden Kosten zu decken und um den arbeitssuchenden Menschen von den vorliegenden Arbeitschancen in Kenntnis zu setzen. Ein weiteres Niveau der Subsidiarität betrifft die Wirtschaftsgemeinschaft. Die Entscheidung, eine Investition zu vollziehen, ist vorerst ökonomischer Art. Ein Unternehmer darf sie nicht vollziehen, wenn die notwendigen Vorbedingungen fehlen. Sie ist aber zugleich ein moralischer Akt: Die Bereitschaft, das Risiko anzunehmen, wird durch die menschliche Sympathie und das Bewusstsein der eigenen Mitverantwortung für das Schicksal anderer Menschen und der eigenen Gemeinde wesentlich mitbeeinflusst. Nur wenn wir all diese Instanzen aufgefordert haben, die eigene Verantwortung zu übernehmen, dürfen und sollen wir auch den Staat einbeziehen. Der Staat soll durch eine angemessene Geld- und Finanzpolitik die Vorbedingungen sichern, die die Investitionen möglich und rentabel machen. Durch die eigene Schul- und Arbeitspolitik soll der Staat den Bürgern dabei helfen, die notwendigen Kenntnisse zu erwerben und sich auch neu zu qualifizieren, falls eine technologische Revolution einen ganzen Wirtschaftsbereich so umwandelt, dass die dafür erworbenen Qualifikationen völlig entwertet werden. In der Zwischenzeit tragen der Staat, der Einzelne und die verschiedenen Gemeinden, denen der Einzelne angehört, in enger Zusammenarbeit die Verantwortung, ihm eine Lebensunterstützung zu geben. Dies geschieht häufig durch Arbeitslosenversicherungen, die teilweise vom Staat, teilweise vom Arbeitgeber und teilweise vom Arbeitnehmer bezahlt werden.

Das Subsidiaritätsprinzip erlaubt uns, klarer zu bestimmen, welche Verpflichtungen jedem gesellschaftlichen Kreis aus der Anerkennung eines Rechtes auf Arbeit erwachsen. Der Begriff "Subsidiarität" erlaubt uns, von "sozialer Gerechtigkeit" zu reden, ohne dass der Begriff so unklar definiert ist, dass er direkt in einen Gegensatz zu den Grundsätzen einer gerechten und funktionierenden wirtschaftlichen Ordnung tritt. Die allgemeinen Rechte mit einem positiven Inhalt können nur durch die Zusammenarbeit vieler gesellschaftlicher Instanzen verwirklicht werden, die durch eine Politik gelenkt werden, die sich bemüht, die Solidarität in der Gesellschaft zu organisieren, statt sie durch die Aktion des Staates zu ersetzen.¹

3. Ich hoffe, dass die vorausgehenden Erörterungen die praktische Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips als Ordnungsprinzip für die unerlässliche Reform des sozialen Staates bewiesen haben. Der soziale Staat ist für unsere Gesellschaften ein grosser Fortschritt gewesen und hat breiten gesellschaftlichen Schichten die Möglichkeit eröffnet, sich von Elend und Furcht zu befreien und ein menschlicheres Leben zu führen. Andererseits ereignet sich in den letzten Jahren ein fragwürdiges Phänomen: Die sozialen Ausgaben wachsen, aber die Zufriedenheit der durch diese Ausgaben bevorzugten Menschen wächst nicht oder nimmt sogar ab. Warum? Zwei Hauptursachen sind zu erwähnen. Einige soziale Schichten haben sich daran gewöhnt, von Sozialhilfe zu leben. Statt eine Hilfe zu sein, die die Menschen wieder dazu befähigt, autonom auf dem Markt zu wirken, wird die Sozialhilfe ein Mittel, ausserhalb des Marktes das eigene Leben zu bestreiten. Dem Menschen wird dadurch die Anstrengung erspart, sich mit der Wirklichkeit zu messen. Dadurch wird aber seine freie und autonome Entwicklung gelähmt. Die zweite Ursache des oben signalisierten Phänomens ist, dass viele Netze sozialer gegenseitiger Versicherungen, die früher bestanden haben, durch die Intervention des Staates ausser Kraft gesetzt werden. Bis vor wenigen Jahren war die Familie, und nicht nur die Kernfamilie, sondern auch die erweiterte Familie, die Hauptträgerin der Verpflichtung, für die jungen wie für die alten und sonstigen in Not geratenen Familienmitglieder zu sorgen. Jetzt ist dies nicht mehr der Fall. Die Netze der gesellschaftlichen Solidarität haben sich aufgelöst, und nur der Staat ist geblieben, um allen gerechten

¹ Spieker 1986b.

oder auch ungerechten sozialen Ansprüchen Rechnung zu tragen. Die allgemeine gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung trägt einen Teil der Verantwortung, aber ein wichtiger Teil davon fällt den sozialen Politiken zu. Diese Politiken haben immer nur den Einzelnen als Partner für den Staat gewählt. Die Familien und die anderen gesellschaftlichen Gruppen sind kaum in Betracht gezogen worden, und dies hat wesentlich zu ihrer Abschwächung beigetragen. Es hat sich inzwischen herausgestellt, dass staatliche Einrichtungen kaum imstande sind, menschlichen Bedürfnissen qualitativer Natur eine angemessene Befriedigung zu bieten, und fast alle menschlichen Bedürfnisse sind qualitativer Natur. Der Alte will nicht nur ernährt und gepflegt werden. Er wünscht, dass durch die Art und Weise der Verpflegung ein menschlicher Kontakt aufgenommen wird, der der Beziehung einen menschlichen Charakter gibt. Dies ist in der Familie üblich, kommt aber nur schwer in einer bürokratischen Behandlungsform zustande. Das gesellschaftliche Solidaritätsnetz bietet zugleich auch ein Interesse für die Person, die sie vor der Depression und vor dem Gefühl der Bedeutungslosigkeit des eigenen Daseins bewahrt. Es muss hier hinzugefügt werden, dass ein empirisches Gesetz der Verwaltungswirtschaft sagt, das Geld werde um so besser und nützlicher ausgegeben, je näher der Verwalter beim zu befriedigenden Bedürfnis steht. Die Familie hat zwar einen berechtigten Anspruch, bei der Verpflegung der Alten Hilfe zu bekommen, es nützt aber weder der Familie noch den Alten, dass ihr diese Verpflichtung völlig abgenommen wird.

Alle Versuche, den sozialen Staat zu reformieren, ohne ihn abzuschaffen, müssen von der Voraussetzung ausgehen, dass bessere Dienstleistungen mit abnehmenden Kosten erbracht werden müssen, und der Weg zu diesem Ziel scheint gerade durch die Mitbeteiligung der Familien und anderer interessierter gesellschaftlicher Gruppen zu gehen, d. h. über das Subsidiaritätsprinzip.

4. Wir haben bisher das Subsidiaritätsprinzip aus einem eher ungewöhnlichen Blickwinkel vorgestellt, und zwar jenem der realistischen Gestaltung eines sozialen Staates oder eines Staates der sozialen Gerechtigkeit. Die Subsidiarität verhindert, dass der Staat überfordert ist und schliesslich an übertriebenen Ansprüchen zugrunde geht. In diesem Bereich vermittelt die Subsidiarität zwischen personaler Verantwortung und Solidarität und ermöglicht der Solidarität, die ihr gebührende Stelle in der Politik einzunehmen. Wir müssen aber gleichzeitig zumindest kurz auf

eine andere häufiger erwähnte Dimension der Subsidiarität hinweisen, die die erste vervollständigt. Diese ist die Verteidigung der Rechte des Einzelnen und der kleineren Gemeinden gegen unberechtigte Eingriffe übergeordneter Instanzen. In dieser Hinsicht hat die Subsidiarität die Funktion, die Autonomie der Gesellschaft gegen den Staat abzusichern. Diese ist vielleicht die erste Form des Subsidiaritätsprinzips gewesen. Wenn dies auch von Pius XI treffend formuliert wurde in seiner Enzyklika "Quadragesimo Anno", und wenn auch die Subsidiarität in der Christlichen Soziallehre fest eingewurzelt ist, so reicht doch der Ursprung des Prinzips viel weiter in die Vergangenheit bis zu den Anfängen der europäischen Philosophie. Der erste, der diese Wahrheit klar gesehen hat, war Aristoteles. Aristoteles, in diesem wie in anderen Bereichen, ist der grosse Nachfolger und zugleich Kritiker von Platon. Er akzeptiert die platonische Lehre des Einen. Das Beste ist das Einheitliche, und deshalb ist die beste Familie jene, die in höchstem Masse "einig" ist; und der beste Staat ist jener, der von Zwistigkeiten am wenigsten geplagt ist. Aristoteles sieht jedoch Wesensunterschiede im Dasein, die die Allmacht dieses Prinzips bremsen und es in die richtigen Schranken weisen. Es gibt zum Beispiel einen Wesensunterschied zwischen der Familie und dem Staat. Wenn ein Staat soinig sein will, dass er den Familien den ihnen gebührenden freien Spielraum nicht lässt, dann wird dadurch nicht nur das Wesen des Staates, sondern auch jenes der Familie verdorben. Aus diesem Grund lehnt Aristoteles das gemeinsame Eigentum und erst recht das gemeinsame Eigentum der Frauen ab, das Platon in seinem Staat eingeführt hatte, gerade um die grösstmögliche Einheit des Staates zu wahren. Wenn einer über keinen autonomen Besitz verfügt und dazu den eigenen Vater und die eigene Mutter nicht kennt, dann gehört er unmittelbar dem Staat, und dadurch wird die Vermittlung der Familie zwischen Staat und Person völlig abgelöst. Dies aber, behauptet Aristoteles, schreibt dem Staat einen Einheitlichkeitsgrad zu, der dem Wesen des Staates widerspricht. Die Einheit ist ein grosses Gut, aber nur die dem Staat angemessene Einheit. Diese Einheit muss aber ihrem Wesen nach zugleich eine Zusammensetzung der Vielfalt sein und soll deshalb diese Vielfalt nicht nur tolerieren, sondern fördern. Die Subsidiarität betrifft dann die gerechte Eingliederung der verschiedenen Stufen und Elemente der sozialen Wirklichkeit und ist der gedankliche Grund des gesellschaftlichen Pluralismus. Der Totalitarismus hingegen kann auch definiert werden als Versuch, den gesellschaftlichen Pluralismus im Keime

zu ersticken, um den Staat in den Stand des einzigen Subjektes der gesellschaftlichen Aktion zu erhöhen. Im totalitären Staat haben wir nur atomisierte und isolierte Einzelne und den allmächtigen Staat. Je radikaler die Isolierung des Einzelnen, desto vollkommener der Totalitarismus, der fast keine Gewaltmittel anzuwenden braucht, weil schon der Gedanke, sich der herrschenden Macht zu widersetzen, an Wahnsinn grenzt. Nicht aus Zufall hat der erste Schritt des Widerstandes gegen den kommunistischen Totalitarismus darin bestanden, eine parallele Polis oder einen Samisdat zu errichten: einen freien Raum, wo Menschen sich als Menschen und nicht nur als Glieder des gesellschaftlichen Ganzen treffen konnten. Nur von diesem Ort des gewaltfreien Gesprächs her konnte die totalitäre Herrschaft kritisiert und entlarvt werden.

Zwischen der ersten und der zweiten Perspektive des Subsidiaritätsprinzips, die wir ganz kurz betrachtet haben, besteht ein wichtiger Zusammenhang. Die erste Perspektive zeigt, wie das Subsidiaritätsprinzip die Gemeinde höherer Ordnung vor unberechtigten Ansprüchen der Gemeinden niedrigerer Ordnung oder der Einzelnen bewahrt; die zweite hingegen weist auf die Funktion desselben Prinzips hin, die Gemeinden niedrigerer Ordnung vor den Eingriffen jener höherer Ordnung zu schützen. Beide Momente ergänzen sich und sind wie die beiden Seiten einer Münze. Es scheint, dass sich der soziale Wohlfahrtsstaat in den Dienst der Einzelnen stellt und sie von der Last schwerer Verpflichtungen befreit, um ihnen ein freieres und bequemer Leben zu gestatten. Eine solche Behauptung wäre aber durchaus falsch. Die Persönlichkeit des Einzelnen wächst und bereichert sich in der Auseinandersetzung mit den auf ihn zukommenden Verpflichtungen und Aufgaben in der Masse, in dem er eigene Verantwortung übernimmt. Wenn ihm diese Verpflichtungen weggenommen werden, wird die Persönlichkeit mit der Zeit in ihrer Handlungsfähigkeit wesentlich abgeschwächt. Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die staatliche Übernahme der der Familie oder sonstigen Gemeinden zukommenden Pflichten. Eine Familie, die nicht mehr für die Älteren oder für die Kinder sorgen muss, scheint dem ehelichen Paar mehr Spielraum zu geben, um das eigene Liebesverhältnis freier und phantasievoller zu gestalten. Tatsächlich ist eine solche Familie zerbrechlicher. Darunter leidet erst recht die Person, die sich nur in einem vom Eingriff der übergeordneten sozialen Instanzen geschützten Raum entwickeln kann. Steht die Person in einer unvermittelten Beziehung zum gesellschaftlichen Ganzen, so wird sie in eine einseitige Ab-

hängigkeit verwickelt, die ihre Entwicklung als freies und verantwortliches Wesen schwer gefährdet. Die Freiheit setzt immer die Verantwortung voraus und verstärkt sich nur durch die Übernahme der Verantwortung. Die vom sozialen Wohlfahrtsstaat vollzogene Enteignung der Verantwortung führt mit der Zeit zu einem Verfall der Freiheit. In dieser Hinsicht birgt der soziale Wohlfahrtsstaat, den besten Absichten zum Trotz, ein gefährliches totalitäres Potential. Eine undifferenzierte Solidarität kann zur Abschaffung des Einzelnen und seiner Freiheit in einem undifferenzierten Ganzen führen. Eine einseitige Reaktion hat hingegen einige liberale Denker dahin geführt, die Rolle der Solidarität völlig zu leugnen. Das Subsidiaritätsprinzip hilft der Solidarität, stellt sie in den Dienst der Freiheit, versöhnt sie mit der Tüchtigkeit und sterilisiert ihr totalitäres Potential.

Unsere letzten Ausführungen sind den internationalen Dimensionen des Subsidiaritätsprinzips gewidmet. Die Wirkung der Solidarität transzendiert die Grenzen des Staates. Wenn auch der Staat ein wichtiger Träger der Solidarität ist, fällt doch der internationalen Gemeinschaft eine eigene Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte auf der ganzen Erde zu. Seinem Wesen nach ist jeder Mensch für die Sorgen jedes anderen Menschen empfänglich und hat die Pflicht, im Notfall Hilfe zu leisten. Auf diese allgemeine Dimension weist das Evangelium hin, im Gleichnis des guten Samariters. Die Ordnung der Solidarität will, dass ich vorerst dem Nächsten meine tätige Hilfe bringe. Der Nächste ist der Mitbürger, aber auch der andere Mensch, der hilfsbedürftig ist, den ich treffe und dem niemand besser helfen kann als ich. Die internationale Hilfe für die unterentwickelten Länder ist deshalb eine ethische Verpflichtung für die Völker der reichen Länder. Was heisst Subsidiarität in diesem Bereich? Dies heisst vorerst, dass die Regierungen der armen Völker die erste Verantwortung tragen, die eigene innere Lage so zu gestalten, dass die internationale Gemeinschaft die angemessene Hilfe leisten kann. So besteht zum Beispiel eine moralische Pflicht, Investitionen in unterentwickelte Länder zu kanalisieren. Die Vorbedingung für eine solche Hilfe ist jedoch eine stabile Währung und eine gerechte Finanzordnung, die von den einheimischen Autoritäten zustande gebracht werden soll. Es ist sehr schwer, jenen zu helfen, die sich selbst nicht helfen. Kein Mensch und kein Volk hat ein Recht, sich der Herausforderung des Wandels zu entziehen, und das eigene Leben durch die Unterstützung von anderen ohne eigenes Zutun abzusichern. Jeder Mensch und jedes

Volk hat hingegen das Recht, Hilfe zu empfangen, um dieser Herausforderung gewachsen zu sein. Internationale Hilfe, die die Subsidiarität nicht achtet, versetzt aber die unterdrückte Bevölkerung in einen Passivitätszustand, der ihre Fähigkeit lähmt, das eigene Schicksal zu gestalten. Die internationale Dimension der Subsidiarität betrifft nicht nur die ausländische Hilfe. Der nationale Staat hat im neunzehnten Jahrhundert den Anspruch erhoben, die umfassendste politische Gesellschaft zu sein. Dazu wollte der Staat die eigene Rechtsordnung als die einzig berechnete anerkennen und hat die kleineren politischen Gesellschaften zu untergeordneten Abteilungen seiner selbst reduziert. Heute beobachten wir hingegen, wie es dem nationalen Staat nicht mehr gelingt, die Vielfalt der politischen Gemeinschaften in seinem Innern zu unterdrücken, die nach eigenen Rechten verlangen. Andererseits ist der Staat nicht mehr imstande, die Rechte und die legitimen Interessen der eigenen Bürger in einer Welt zu schützen, wo die Ökonomie sich schon internationalisiert hat und die Völker voneinander stark abhängig geworden sind. Sowohl eine sinnvolle Verteidigungspolitik, als auch eine funktionierende Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik ist heute in Europa auf die Mitarbeit der vielen nationalen Staaten angewiesen, die von internationalen Institutionen organisiert werden muss. In diesem Prozess wird der Begriff "Souveränität" in Frage gestellt. Kein Staat kann das Recht beanspruchen, das letzte Wort in allen möglichen Bereichen zu haben. Untergeordnete Gemeinden verlangen Rechte, die nicht nur von der staatlichen Verwaltung delegiert werden, sondern die ihnen ursprünglich zustehen. Die internationalen Organisationen verlangen andererseits Funktionen, die der einzelne Staat nicht mehr auszuüben vermag. Welcher Ordnungsbegriff kann es uns ermöglichen, die alte Souveränität qualitativ zu teilen und jeder Gesellschaft die ihr angemessenen Funktionen und Kompetenzen zukommen zu lassen? Kein Begriff scheint angebrachter zu sein als jener der Subsidiarität. Die Subsidiarität bewahrt uns vor der Gefahr, dass die neuen internationalen Institutionen die Autonomie und den richtigen Spielraum der nationalen Staaten unterdrücken, und gibt zugleich ein Kriterium, um Kompetenzen der kleineren Gemeinden zu bestimmen.

In diesem Bereich steht der Begriff der "Subsidiarität" direkt im Widerspruch zum Begriff "Souveränität", weil die Souveränität ein Machtzentrum bezeichnet, das allen anderen nicht in einem besonderen Bereich, sondern absolut überlegen ist und kein Recht anerkennt, das es

nicht durch einen Akt des eigenen Willens begründet hat. Die Verkörperung des Souveränitätsbegriffes ist der moderne zentralistische Staat, der die Autonomie der kleineren Gemeinden und im allgemeinen der bürgerlichen Gesellschaft nicht anerkennt und die kleineren Gemeinden zur Rolle von funktionalen Abteilungen seiner selbst reduziert hat.

In der Geschichte der komparativen Verfassungswissenschaft hat hingegen der Föderalismus das Subsidiaritätsprinzip verkörpert. Nach dem Föderalismus (der die Tradition der klassischen und mittelalterlichen politischen Philosophie fortsetzt) ist der Staat die organische Zusammensetzung einer Vielfalt, und die Glieder dieser Vielfalt haben Rechte, die vom Staat nicht abgeleitet werden können und von ihm auch nicht angefasst werden dürfen.

Der christlichen Soziallehre kommt das Verdienst zu, das Subsidiaritätsprinzip klar formuliert und für die politischen Theorie des zwanzigsten Jahrhunderts wiederbelebt zu haben. Wir haben jedoch gesehen, dass dieses Prinzip sich sowohl anthropologisch, wie auch politisch rein philosophisch begründen lässt und dazu eine längere Geschichte hat, die bis zu den griechischen Wurzeln unserer Kultur reicht, wenn auch in besonderen und wenig präzisen Formulierungen. Es bleibt in unserer Epoche ein Leitfaden für jene, die sowohl dem individuellen, wie auch dem gemeinschaftlichen Charakter der menschlichen Person Rechnung tragen und dadurch die Freiheit mit der Solidarität verbinden wollen.

Literaturverzeichnis

- Aristoteles: Die Politik (Buch I und II).
- Buttiglione, R.: Wie bilanziert die Sozialethik den unternehmerischen Geist? Über Aktiva und Passiva des Gemeinwohls. In: Ethik der Leistung. Hrsg. H. Thomas. Köln, 1987.
- Ders.: Jan Pawel II a polska droga do wolnosci. In: Ethos. Nr. 11/12 (1990).
- Ders.: L'uomo e la famiglia. Rom, 1991.
- Havel, V.: Versuch, in der Wahrheit zu leben. Reinbek, 1989.
- Hayek, F. von: Law Legislation and Liberty. Vol. 2. The Mirage of Social Justice. London, 1976.
- Johannes Paul II: Enzyklika Laborem Exercens (1981).
- Ders.: Enzyklika Sollicitudo Rei Socialis (1987).
- Ders.: Enzyklika Centesimus Annus (1991).
- Laubier, P. de: La pensée sociale de l'Eglise catholique. Fribourg, 1984.
- Mises, L. von: Human Action. (3. Aufl.) 1963 (ch. XXVI).
- Paul VI: Enzyklika Populorum Progressio (1970).
- Pio XI: Enzyklika Quadragesimo Anno (1931).
- Platon: Der Staat (Buch V).
- Reale, G.: Per una nuova interpretazione di Platone. Rilettura della metafisica dei grandi dialoghi alla luce della dottrina non scritta. Milano, 1986.
- Schooyans, M.: Iniciación a la Enseñanza social de la Iglesia. IMDOSOC. Ciudad de México, 1993.
- Spieker, M.: Legitimitätsprobleme des Sozialstaates. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart, 1986a.
- Ders.: Der Sozialstaat und das Ethos seiner Bürger. In: Politische Studien. Nr. 287.37 (1986b).
- Thomas, H.: Leistung lohnt sich, aber erfüllt Erfolg allein? In: Ethik der Leistung. Hrsg. H. Thomas. Köln, 1987.

Herfried Münkler

**Subsidiarität, Zivilgesellschaft
und Bürgertugend**

I. Problemexposition in demokratiethoretischer Hinsicht

Subsidiarität, verstanden als Kompetenzvermutung auf einer möglichst niedrigen Ebene der Instanzenzüge eines Gemeinwesens und als Forderung, Probleme und Aufgaben möglichst nahe dem Ort ihrer Entstehung zu bearbeiten, ist hinsichtlich ihrer Ermöglichungsbedingungen, so meine These, an sozio-moralische Voraussetzungen innerhalb der Bürgerschaft gebunden, die sie zwar selbst nicht hervorzubringen, unter bestimmten Voraussetzungen aber zu stabilisieren und zu regenerieren vermag. Oder anders formuliert: an der Frage der Subsidiarität sind nicht jene in der Regel doch nur kurzfristig bedeutsamen steuerungstechnischen Gesichtspunkte von Interesse, wie sie im Zusammenhang mit der jüngsten Debatte über den Prozess der europäischen Einigung im Vordergrund gestanden haben, sondern von Bedeutung sind die mittel- und langfristigen Aspekte der Stabilisierung und Reproduktion demokratisch verfasster Gemeinwesen.¹ Die These, die nachfolgend expliziert werden soll, lautet, dass die drei Begriffe, die dem Beitrag als Überschrift vorangestellt worden sind, Zivilgesellschaft, Bürgertugend und Subsidiarität, aufeinander verweisen, und zwar derart, dass jeweils zwei von ihnen die Implikationen des dritten explizieren, indem sie seine theoretisch-systematischen Voraussetzungen wie sozio-politischen Rahmenbedingungen formulieren:

- Subsidiarität entgeht auf Dauer nur dann dem Trend zu ihrer Überführung in bürokratisch-zentralistische Formen der Problembearbeitung, wenn sie Bestandteil einer Zivilgesellschaft ist und fundiert wird durch eine sozio-moralische Disposition zumindest einer Mehrheit

¹ Der Aufsatz greift Überlegungen auf, die ich an anderer Stelle mit anderer Akzentsetzung bereits entwickelt habe, zunächst in einer ideengeschichtlichen Darstellung des republikanischen Tugenddiskurses: Münkler 1991b: Die Idee der Tugend; in einer stärker systematischen Darstellung: Münkler 1992: Politische Tugend; schliesslich in einer stärker politisch-polemischen Intervention: Münkler 1991a: Wieviel Tugend braucht die Demokratie?

der Bürger, die nachfolgend als Bürgertugend bezeichnet werden soll; wenn also die im Subsidiaritätsprinzip geforderte Bearbeitung sozio-politischer Aufgaben auf möglichst niedriger Ebene auf eine Bürgerschaft trifft, die bereit ist, die ihr angesonnenen Aufgaben auch zu übernehmen.

- Eine Zivilgesellschaft vermag auf Dauer nicht zu existieren ohne die Tugend ihrer Bürger, also deren Bereitschaft, öffentliche Aufgaben freiwillig, d.h. ohne rechtliche Verpflichtung und ohne entsprechende Besoldung, zu übernehmen, und sie wird nur solange Bestand haben, wie die Aufgaben des Gemeinwesens nicht restlos auf dafür ausgebildete Spezialisten übertragen worden sind, sondern, so der Kerngehalt des Subsidiaritätsprinzips, zu einem wesentlichen Teil Aufgabe der Bürgerschaft bleiben, die sie selbstverantwortlich zu lösen hat.
- Bürgertugend vermag sich nur dort zu regenerieren und einem Verschleiss im Zyklus von zwei bis drei Generationen zu entgehen, wo und wenn sie immer wieder gefordert wird, wo und wenn sie Betätigungsfelder und Ebenen der Anerkennung findet, also in der Zivilgesellschaft, die fundiert ist auf dem politischen Engagement der Bürger, und unter der Voraussetzung von Subsidiarität, die verlangt, dass politische wie soziale Probleme auf möglichst niedriger Ebene möglichst umfassend bearbeitet werden.

In der Regel wird Subsidiarität begründet aus der katholischen Soziallehre, insonderheit der Sozialenzyklika "Quadragesimo anno" von 1931, in der es heisst: "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."² Komplementär dazu soll hier gezeigt werden, dass das Prinzip der Subsidiarität nicht nur aus der Sozialethik abgeleitet

² Zit. nach dem Art. "Subsidiarität" im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft. 7. Aufl. Bd. 5, S. 386; vgl. Lindgens, Katholische Soziallehre.

Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend

zu werden braucht, um sodann als *Postulat* verbreitet zu werden, sondern dass es sich dabei um ein zentrales *Element* demokratisch verfasster Gemeinwesen handelt, an dem deren Funktionsfähigkeit und ihr dauerhafter Bestand hängt und das in demokratiethoretischer Hinsicht expliziert werden kann. Dies ist freilich weniger unter Rückgriff auf moderne Demokratiethorien möglich als vielmehr unter Bezug auf den klassischen Republikanismus, wie er sich bei Autoren der klassischen Antike und der frühen Neuzeit findet, für welche die sozio-moralische Dimension der Bürgertugend von grösster Bedeutung bei der Entwicklung der Bestandsvoraussetzungen eines republikanischen Gemeinwesens gewesen ist. Dagegen haben die modernen liberalen Demokratiethorien, der Forderung nach Bürgertugend aus Gründen einer illiberalen Überlastung bürgerlicher Freiheitssphären mit Anforderungen des Gemeinwesens gegenüber distanziert oder aber aus Skepsis hinsichtlich der empirisch gehaltvollen Voraussetzbarkeit von Bürgertugend, versucht, die sozio-moralische Dimension des klassischen Republikanismus durch Prozesse der Institutionalisierung zu entschärfen, insofern und insoweit intrinsische Anforderungen durch externalisierte Mechanismen, seien sie solche der Verfassung oder des Marktes, substituiert werden könnten. In dem hierdurch vielleicht nicht gerade verursachten, immerhin aber auch nicht abgebremsten oder konterkarierten Prozess der Ersetzung sozio-moralischer Forderungen durch soziopolitische Institutionen sind die drei genannten Elemente, Subsidiarität, Bürgertugend und schliesslich auch Zivilgesellschaft, gleichermaßen relativiert und verschliffen worden. Staatliche Bürokratien haben sich unter der Devise von Rationalisierung und Modernisierung an ihre Stelle gesetzt, bis den drei Elementen, zumindest Subsidiarität und Bürgertugend, ein antimodernistischer Beiklang eigen war. Damit einhergegangen sind Prozesse der Erosion von Wertorientierungen, die den Rekurs auf Subsidiarität auch in bloss steuerungstechnischer Hinsicht unmöglich machen, da er nicht länger mehr verbunden ist mit der Möglichkeit des Rückgriffs auf die sozio-moralische Disposition der Bürger, welche Subsidiarität zu mehr macht als einer bloss verwaltungstechnischen Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen. Darum muss, soll Subsidiarität mehr besagen als bloss eine von aussen an die Gesellschaft herangetragene Forderung, sie in Verbindung mit Bürgertugend und Zivilgesellschaft expliziert werden. Dies soll nachfolgend geschehen.

Bürgertugend, so der erste Versuch einer noch sehr allgemeinen Bestimmung des Begriffs, ist die Bereitschaft zu freiwilligem, nicht durch

die öffentliche Gewalt erzwungenem Verzicht, zu Verzicht auf die Aneignung oder den Gebrauch von Gegenständen ebenso wie zur Unterlassung von Handlungen, wobei dieser Verzicht keineswegs aus den unmittelbaren Interessen dessen, der verzichtet, resultiert. Zumindest kurzfristig gesehen, ist Tugend ein Dispositiv, das dem ungehinderten Ausleben der Triebe, der Durchsetzung von Interessen und der Verwirklichung von Wünschen entgegengesetzt ist. Auf den Zusammenhang von Tugend und Politik bezogen heisst das, dass die politische Gemeinschaft in den die öffentliche Sphäre betreffenden Wünschen und Handlungen der Bürger immer als eine in ihrem Eigenwert zu respektierende Grösse mitgedacht werden muss. Bürgertugend verweigert sich der Vorstellung, Gesellschaft und Staat mitsamt ihren Institutionen seien wesentlich nichts anderes als blossе Ressourcen bei der Verfolgung der je eigenen Interessen. Statt dessen attestiert Bürgertugend diesem Bereich einen eigenen Wert und ein eigenes Gewicht, das ihn instandsetzt, *mit Gründen* von den Einzelnen den Verzicht auf Güter und die Unterlassung von Handlungen zu fordern.

Tugendhaft nun ist, wer sich dazu ohne äusseren Zwang bereitfindet. Ohne äusseren Zwang – darin wird neben dem Einbezug gesellschaftlicher Synthesis in die Intentionalität der Menschen als *Bürger* ein weiteres Kennzeichen der Bürgertugend sichtbar, das verständlich machen kann, warum sie mit Zivilgesellschaft in engster Verbindung steht. Bürgertugend nämlich steht dafür, dass die Bürger von sich aus und ohne die Zwangsgewalt des Staates in ihren Handlungen die Bestandsvoraussetzungen des Gemeinwesens, dem sie angehören, beachten und sichern. Sie erweisen sich damit, um es emphatisch zu formulieren, als Bürger im Gegensatz zu Untertanen. Ohne solche Bürgertugend bleibt das Prinzip der Subsidiarität eine blossе Forderung, die an einzelne gestellt werden mag, die aber im politischen Bereich blass bleibt. Und umgekehrt ist es das Prinzip der Subsidiarität, welches die Bürgertugend fordert und stets aufs neue revitalisiert.

Auf den ersten Blick hätte es durchaus nahegelegen, den englischen Begriff "civil society" mit dem im Deutschen verbreiteten Begriff "bürgerliche Gesellschaft" zu übersetzen, aber "bürgerliche Gesellschaft", wie es sich in Deutschland vor allem im Anschluss an Hegel durchgesetzt hat, hebt ab auf eine entpolitisierte, wesentlich durch sozio-ökonomische Bezüge definierte Sphäre, der dann der Staat als Monopolist des Politischen, zumeist reduziert auf legitimierten Gebrauch von Macht,

gegenübergestellt wird. Das genau aber sollte und soll "civil society" nicht besagen, bezieht sie sich etymologisch doch auf jenen Bürger, der noch nicht auf die weithin entpolitisierte Rolle des Wirtschaftsbürgers reduziert worden ist. Im Deutschen liegt die Versuchung nahe, diesem Wirtschaftsbürger begrifflich sogleich den Staatsbürger zur Seite zu stellen, aber damit wird die Bedeutung von "civil society" nicht weniger verfehlt, geht es ihr doch auch nicht um den staatsbezogenen Bürger, sondern um den Bürger in einem originär politischen, der Trennung von Staat und Gesellschaft vorgängigen Sinn. Das gerade macht die Schwierigkeit einer Eindeutigung von "civil society" aus: dass uns die Worte dafür fehlen, weil die politische Entwicklung in Deutschland, aber nicht nur hier, sondern in allen Ländern des europäischen Kontinents, eine Richtung genommen hat, die sich von dem mit "civil society" Gemeinten wegbewegt hat, insofern sie auf eine immer deutlichere Trennung von Staat und Gesellschaft und damit verbunden auf eine immer weitergehendere Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Spezialisten im Dienste des Staates hinausgelaufen ist. Macht es einen Sinn, am Neologismus "Zivilgesellschaft" festzuhalten, so nur dann, wenn damit bezeichnet wird, was sich der Separierung von Staat und Gesellschaft nicht fügt. Genau dies gilt auch für Subsidiarität im oben bezeichneten Sinn.

Ganz offensichtlich liegt darin eine der Ursachen für Missverständnisse wie Unverständnis: Eine allen Debatten um ökologische Fragen zum Trotz fortschrittsorientierte Gesellschaft muss sich damit schwer tun, dass ein normativ ausgezeichnete Begriff, wie etwa der der Zivilgesellschaft, einen Zustand bezeichnete, der nicht in der Zukunft zu verorten ist, sondern auf die Vergangenheit zurückverweist: auf jenen Zustand der Einheit von *citoyen* und *bourgeois*, in dem das Bürgerliche eine Vorstellung von Verantwortlichkeit bezeichnete, die sich auf die Sphäre des Wirtschaftlichen in ebensolcher Weise bezog wie auf die des Politischen. Zivilgesellschaft bezeichnet demnach zunächst eine Form menschlichen Zusammenlebens, in der der Zusammenhang der Gesellschaft nicht durch die hinter dem Rücken der Akteure wirkenden Marktgesetze und auch nicht durch staatliche Zwangsvereinnahmung hergestellt wird, sondern im Handeln eines jeden einzelnen intentional präsent sein muss, wenn denn das Gemeinwesen als Verbindung der Freien und Gleichen Bestand haben soll. Das Prinzip der Subsidiarität ist eine Formulierung dieser Eigenschaft der Zivilgesellschaft. Es ist der Akzent auf der Intentionalität der Synthesis, auf der sozio-moralischen Kompetenz der Bür-

ger, eben auf der Bürgertugend, der das Konzept der Zivilgesellschaft von dem der qua Markt integrierten bürgerlichen Gesellschaft wie dem des durch das Monopol bürokratischer Rationalität gekennzeichneten anstaltlichen Staates unterscheidet.

II. Ideengeschichtlicher Rekurs

1. Platon und Aristoteles

Der Zusammenhang zwischen Verfassung und sozio-moralischer Konstitution ist in den politischen Theorien Platons und Aristoteles' erstmals systematisch untersucht und als wesentliches Element der Herstellung politischer Stabilität begriffen worden. Es ist der Wandel in den Tugenden der Elite, der von Platon in der *Politeia* als Movens der Verfassungswechsel begriffen wurde. Aristokratie und Oligarchie unterscheiden sich vom Idealstaat danach wesentlich nicht durch Veränderungen der Institutionen, sondern durch einen Wandel der sozio-moralischen Elitendisposition: Wenn das Gleichgewicht zwischen musischer und gymnastischer Erziehung sich zugunsten der letzteren verschiebt, gewinnt für Philosophen und Wächter der Krieg ein höheres Gewicht, als ihm zukommen sollte, und der Prozess der Elitendegenerierung, wie Platon den Verfassungswandel idealtypisch dechiffriert hat, nimmt seinen Anfang. Aber Platon ist für unsere Frage nach der sozio-moralischen Fundierung demokratisch verfasster Gemeinwesen wenig ergiebig, denn wie er der Demokratie den Charakter einer Verfassung im strengen Sinn bestritten hat, als er sie als einen Krämerladen der Verfassungen bezeichnete, so hat er in ihr gerade keine sozio-moralische Fundierung, sondern nur noch Nutzenmaximierung am Werk gesehen. Demgemäss hätte er auch der Forderung nach Subsidiarität, wäre er mit ihr konfrontiert worden, eine klare Absage erteilt: Sein politisches Ideal läuft auf Spezialisierung und Professionalisierung hinaus, wenn diese auch nicht in bürokratischer Rationalität, sondern in Teilhabe an der Weisheit besteht.

Demokratie ist bei Platon mithin definiert durch den Wegfall politischer *Paideia*, womit für den Durchbruch der Pleonexie, den Drang zu grenzenloser Anhäufung von Macht und Besitz, alle Schleusen geöffnet sind. Subsidiarität wäre nur eine weitere Drehung am Schleusentor. Platon hätte also die Frage, ob demokratisch verfasste Gemeinwesen einer sozio-moralischen Fundierung bedürfen, verneint: fast alle Verfassungen

bedürfen ihrer, so seine Antwort, nur die Demokratie als die Verfassung politisch-pädagogischer Formlosigkeit, wie er sie sah, bedurfte ihrer nicht. So wird bei ihm die Reflexion auf die sozio-moralischen Grundlagen einer Verfassung zum Kernelement seiner Demokratiekritik, aber sie wird dies nur, weil die Frage nach der sozio-moralischen Fundierung von ihm als eine nach der Elitenkonstitution gestellt worden ist, weswegen *die* Verfassung, die auf die Verbindung von Macht und Elite in Form der Legitimation des Machtgebrauchs durch Elitenmerkmale am stärksten verzichtet, auch den Endpunkt der Korruption darstellt.

Platons Schüler Aristoteles hat die sozio-moralische Fundierung einer Verfassung weniger an der Erziehung im engeren Sinn als an der allgemeinen sozio-moralischen Disposition der Bürger festgemacht: "Denn die Gesetzgeber machen die Bürger durch Gewöhnung tugendhaft, und dies ist die Absicht jedes Gesetzgebers; wer dies nicht geschickt anstellt, der macht einen Fehler, und gerade darin unterscheidet sich eine gute von einer schlechten Verfassung."³ Mehr als auf Einsicht durch Belehrung setzt Aristoteles auf Gewohnheit durch Gewöhnung; vor allem in der Politik ist mehr von den ethischen als von den dianoëtischen Tugenden zu erwarten. Freundschaft der Bürger untereinander – wir könnten auch von der Bereitschaft, sich den Forderungen des Subsidiaritätsprinzips zu unterwerfen, sprechen – ist für ihn darum ein Band, das egoistische Orientierungen nachhaltiger limitiert als die philosophische Reflexion auf Gerechtigkeit. "Aber von Jugend auf eine rechte Erziehung zur Tugend zu erhalten ist schwer, wenn man nicht unter entsprechenden Gesetzen aufwächst. Denn besonnen und abgehärtet zu leben ist für die meisten nicht angenehm, und erst recht nicht für junge Leute. Also müssen Erziehung und Beschäftigung durch Gesetze geregelt sein. Denn das, woran man sich gewöhnt hat, ist nicht mehr schmerzlich. Aber", so fährt er, damit *definitiv* über Platon hinausgehend, fort, "es reicht vielleicht nicht, dass die Menschen, solange sie jung sind, die rechte Erziehung und Fürsorge erhalten, sondern da man auch als Mann diese Gewohnheit behalten soll, so bedürfen wir auch dazu der Gesetze und schliesslich für das ganze Leben. Denn die meisten gehorchen eher dem Zwang als der Rede und Strafen eher als dem Edlen."⁴ Indem Aristoteles neben die Erziehung in der Jugend die permanente Verhaltensorientierung durch Ge-

³ Aristoteles, Nikomachische Ethik. Buch II, 1103 b 3 ff.

⁴ Ebd., Buch VIII, 1179 b 31 ff.

setze stellt, vermag er die sozio-moralische Disposition der Bürger und die institutionelle Struktur eines Gemeinwesens miteinander zu verknüpfen. In seinem Werk, insbesondere in der *Politik*, stehen Passagen, in denen aus dieser Überlegung eine möglichst breite Machtlagerung abgeleitet wird, solchen gegenüber, in denen die Tugendforderung ein Merkmal der Elitenbeschreibung ist: "Aristokratie scheint am ehesten dort zu bestehen, wo die Ämter nach der Tugend verteilt sind. Denn Massstab der Aristokratie ist die Tugend, der Oligarchie der Reichtum, der Demokratie die Freiheit."⁵ Während Aristoteles hier die Tugend als ein spezifisches Merkmal der Aristokratie fasst – ein Gedanke, der sich in der Geschichte der politischen Theorien immer wieder findet –, hat er an anderer Stelle Tugend pluralisiert und sie der je guten Form der drei Grundtypen der Verfassung zugewiesen, wodurch sie sich von der parkbatischen Form der jeweiligen Verfassung unterscheidet: "Königlich regiert ist eine solche Menge, die ihrer Natur nach ein an Tugend hervorragendes Geschlecht in der politischen Führung akzeptiert, aristokratisch eine Menge, die als eine freie durch die in der Tugend Hervorragenden in politischen Beamtenstellen regiert werden kann, und endlich politisch eine solche, worin abwechselnd Regieren und Regiertwerden stattfindet gemäss einem Gesetz, das in richtiger Weise die Ämter verteilt."⁶ Die Akzeptanz dieses wechselseitigen Regierens und Regiertwerdens, die Beugung der Pleonexie unter das Gesetz des Reihendienstes ist es, was, Aristoteles zufolge, die Tugend des Bürgers ausmacht: "Der gute Bürger aber muss sich sowohl regieren lassen als auch regieren können, und dies ist die Tugend des Bürgers: die Regierung von Freien in beiden Richtungen zu verstehen."⁷

Da Aristoteles den Menschen zuvor bereits definiert hat als ein Wesen, das auf das Gemeinwesen hin angelegt ist und sich im Gemeinwesen erst verwirklicht, wie die berühmte Formel von *zoon physei politikon* zu übersetzen ist, hat er darin nicht nur die Erfordernisse eines auf bürgerliche Partizipation hin angelegten Gemeinwesens beschrieben, sondern zugleich die Bedingungen genannt, unter denen der Mensch sich als Mensch zu verwirklichen vermag. Die heute vorherrschende Vermutung, Tugend und Selbstverwirklichung seien Opponenten, trifft also nur zu,

⁵ Aristoteles, *Politik*. Buch IV, 1294 a 8 ff.

⁶ Ebd., Buch III, 1288 a 7 ff.

⁷ Ebd., 1277 b 13 ff.

wo Selbstverwirklichung in hedonistischer oder kalkülrationaler Form als individuelle Nutzenmaximierung gefasst wird, wodurch Tugend dann als Verzicht darauf bestimmt ist. Unter solchen Umständen ist schliesslich jeder andere nicht mehr als ein Konkurrent um knappe Güter, weswegen uns mit ihm auch nicht, wie Aristoteles forderte, das Band der Freundschaft verbindet, sondern die Imperative der Konkurrenz, die nach Möglichkeit Regeln zu unterwerfen sind, welche die friedliche Koexistenz friedlicher Nutzenmaximierer zu gewährleisten geeignet sind. Nicht Subsidiarität ist unter solchen Umständen gefordert, sondern möglichst universelle Regeln, die tendenzielle Gleichheit der Konkurrenten, verstanden als Gerechtigkeit, herstellen sollen. Dies ist am ehesten möglich unter den Bedingungen einer zentralistisch aufgebauten Bürokratie.

2. Das Dogma des Fortschritts und die Analytik der Dekadenz

Warum nun hat die Reflexion auf die sozio-moralischen Voraussetzungen von demokratisch verfassten Gemeinwesen in Politiktheorie wie Sozialphilosophie so wenig Beachtung gefunden? Weil sie, so meine These, die geschichtstheoretische Grundüberzeugung dieser Jahrzehnte, die Annahme eines vielleicht langsamen, immer wieder auch von Rückschlägen durchbrochenen, insgesamt aber doch unaufhaltsamen Fortschritts der Menschheit, nicht geteilt hat und auch aufgrund ihrer theoretischen Grundannahmen nicht teilen kann. Auch dies soll zunächst am ideengeschichtlichen Material belegt und ausgeführt werden. Bürgertugend ist nichts, was man jemals vollkommen und auf Dauer besitzen kann; sie ist ein flüchtiges Element: So wie sie erworben wird, verschwindet sie auch wieder, und dabei ist es – fast möchte man dies die Dialektik der Tugend nennen – gerade die durch sie gewonnene Stabilität, die vermitteltst des durch sie ermöglichten ruhigen Lebens die Tugend selbst am stärksten bedroht und schliesslich auch zugrunde richtet. “Es ist von der Natur”, so Niccolò Machiavelli in seinen *Istorie Fiorentine* “den menschlichen Dingen nicht gestattet, stille zu stehen. Wie sie daher ihre höchste Vollkommenheit erreicht haben und nicht mehr weiter steigen können, müssen sie sinken. Ebenso, wenn sie gesunken sind, durch die Unordnungen zur tiefsten Niedrigkeit herabgekommen, und also nicht mehr sinken können, müssen sie notwendig steigen. So sinkt man stets vom Guten

zum Übel und steigt vom Übel zum Guten. Denn die Tapferkeit gebietet Ruhe, die Ruhe Müsiggang, der Müsiggang Unordnung, die Unordnung Verfall. Ebenso entsteht aus dem Verfall Ordnung, aus der Ordnung Tapferkeit, hieraus Ruhm und Glück.”⁸ Was hier als “Tapferkeit” übersetzt ist, heisst im italienischen Original *virtù*, womit Machiavelli Bürgertugend gemeint hat: Sie schliesst Tapferkeit und Entschlossenheit ein, aber auch Hingabebereitschaft und Bescheidenheit im Hinblick auf Macht wie Vermögen. Adam Ferguson, um einen ganz anderen Vertreter des Tugenddiskurses heranzuziehen, hat in *An Essay on the History of Civil Society* ähnliche Überlegungen angestellt. “Reichtum, Vergrösserung und Macht der Nationen sind im allgemeinen Wirkungen der Tugend. Der Verlust dieser Vorteile ist aber oft die Folge des Lasters. (. . .) Die Tugenden der Menschen haben ihren stärksten Glanz während der Zeit ihrer Kämpfe, keineswegs aber nach Erreichung ihrer Ziele gehabt. Diese Ziele selbst werden aufgrund von Tüchtigkeit erreicht, sie bilden dann aber häufig die Ursache von Korruption und Laster.”⁹

Was Machivelli und Ferguson hier vortragen, ist eine Variation der Krisen- und Dekadenzanalytik, die Sallust im Prooemium seiner *Catilinae coniuratio* vorgetragen hat: “Als sich aber der Staat durch ihre (der röm. Soldaten, H.M.) Anstrengung und Rechtlichkeit aufgeschwungen hatte, als mächtige Könige im Krieg bezwungen, wilde Stämme und grosse Völker gewaltsam unterjocht waren, Karthago, die Rivalin der römischen Macht, bis auf den Grund vernichtet war und nun alle Länder und Meere offenstanden, da begann das Schicksal zu wüten und alles durcheinanderzubringen. Denselben Männern, die Mühen, Gefahren, unsichere und bedrängte Lagen leicht gemeistert hatten, wurden nun Friedenszeit und Reichtum, sonst erstrebenswerte Dinge, zu einer leidigen Last. So wuchs zuerst die Geldgier, dann die Herrschgier; beide bildeten gleichsam den Grundstoff aller Übel. Denn die Habsucht unterhöhlte Vertrauen, Redlichkeit und die übrigen guten Eigenschaften; dafür lehrte sie Überheblichkeit und Rohheit, die Götter zu missachten und alles für käuflich zu halten. Die Ehrsucht veranlasste viele Menschen, verlogen zu werden, etwas anderes verschlossen im Herzen als offen auf der Zunge zu tragen, Freundschaft und Feindschaft nicht nach ihrem Wesen, sondern nach dem Nutzen zu bewerten und lieber ein gutes Aussehen als eine gute Gesin-

⁸ Machiavelli, Bd. 4, 268.

⁹ Ferguson, 372.

nung zu haben. All das kam anfangs nur langsam auf, gelegentlich schritt man noch dagegen ein; als dann aber die Ansteckung wie eine Seuche um sich griff, da wandelte sich die Bürgerschaft, und aus der gerechtesten und besten Herrschaft wurde eine grausame und unerträgliche."¹⁰

Diese Dialektik der Tugend hat zur Folge, dass im Rahmen des Tugenddiskurses keine Perspektive eines kontinuierlichen Fortschritts ausgebildet werden konnte, denn die qua Tugend erreichte politische Stabilität gefährdet durch ihre Beständigkeit ihre Voraussetzungen. Tugend als politische Grösse ist vermitteltst ihrer positiven Folgen selbstdestruktiv. Damit ist eine zentrale Differenz des um die Idee der Tugend zentrierten politischen Denkens zu den auf die Analytik menschlicher Interessen gestützten Vertragstheorien markiert. Wohl ist der qua Vertrag konstituierte Staat bei Thomas Hobbes ein "sterblicher Gott", und auch ihm ist die Drohung der Vergänglichkeit aufgeprägt, aber er ist aufgrund seines institutionellen Charakters von ungleich grösserer Dauerhaftigkeit und Stabilität als die Bürgertugend, weswegen sich der interessenanalytisch begründete Kontraktualismus in eine evolutionstheoretische Perspektive überführen lässt. Dies ist in dem auf die Leitidee der Tugend gestützten Diskurs unmöglich, da hier das System seine Bestandsvoraussetzung nicht festhalten kann und sich selbst destruiert, indem es seinem Optimum zusteuert. Die politische Pointe des Tugenddiskurses ist, dass das politische Pessimum als eine Folge des Optimums begriffen wird. Machiavelli hat daraus gefolgert, politische Systeme liessen sich am ehesten in einem suboptimalen Zustand stabilisieren, und er hat deshalb die Perpetuierung eines limitierten inneren Konflikts gefordert, eines Konflikts, der gerade verhindern soll, dass die Staaten in einen Zustand grösstmöglicher Ordnung gelangen, aus dem sie dann in grösstmögliche Unordnung stürzen. Die Aufgabe, die von Machiavelli dem Konflikt der Faktionen zugedacht worden ist, kann hier dem Prinzip der Subsidiarität angesonnen werden, denn es verhindert, dass die Bürger sich aus der öffentlichen Sphäre in ihr Privatleben zurückziehen können, wo sie dann als reine Politikkonsumenten agieren.

Die permanente Bedrohung der politischen Ordnung durch ökonomische, soziale und daraus resultierend auch moralische Veränderungen schliesst im Tugenddiskurs aber auch die strikte Trennung von Staat und Gesellschaft aus, wie sie etwa in der kontraktualistischen Variante des Interessendiskurses entwickelt worden ist. Die Politik muss hier in die Le-

¹⁰ Sallust, Die Verschwörung des Catilina, W, 1–6.

bensgestaltung der Einzelnen eingreifen, um die sozialen und moralischen Voraussetzungen des Gemeinwesens zu erhalten. Die Illiberalität, die bei allen Repräsentanten des Tugenddiskurses zu beobachten ist, hat ihre Wurzeln in der vielfach vermuteten Instabilität der politischen Ordnung infolge eines ökonomischen Wandels, der als Form der Korruption der Bürger gefasst wurde.

III. Partizipation und Subsidiarität

Was folgt aus den hinsichtlich der jeweiligen Vorstellung von Freiheit angestellten Überlegungen bzw. wie ist unter Zugrundelegung der je gemachten Voraussetzungen ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen zu denken? Der Tugenddiskurs und die ihm zuzurechnende Vorstellungswelt des klassischen Republikanismus und der Zivilgesellschaft beruhen auf der Idee, dass sich die Bürger vor allem durch Tugend im Sinne einer freiwilligen Intendierung des Gemeinwohls von blossen Untertanen unterscheiden. Sie sind bereit, ihre jeweiligen Privatinteressen hintanzustellen, wenn es das Wohl des Gemeinwesens erfordert, denn sie sehen in ihm weniger eine Ressource ihrer Interessenverfolgung als vielmehr den Ort, an dem sie sich qua Partizipation als Freie und Gleiche erfahren. So ist das politische Gemeinwesen auch und vor allem der Ort ihrer Selbstverwirklichung – während Untertanen den Staat als eine Instanz erfahren, die sie zu etwas zwingt, was sie aus freien Stücken nie und nimmer getan hätten. Steht dieser überhaupt zu ihrer Selbstverwirklichung in einer Beziehung, dann in einer der Beschränkung und Beschneidung. Freiheit wird hier also nicht als politische *Partizipation* begriffen, sondern besteht wesentlich im Schutz vor willkürlichen und unkalkulierten Eingriffen des Staates oder auch anderer in die Sphären ihrer privaten Lebensgestaltung; sie ist gleichbedeutend mit ihrer persönlichen *Sekurität*. Sekurität hebt ab auf Regelungen und Garantien durch zentralisierte Apparate des Staates, während Partizipation und die Bereitschaft zur Übernahme von Subsidiaritätsverpflichtungen Hand in Hand gehen.

Die Differenzen zwischen beiden Konzeptionen sind bedeutsam vor allem bezüglich der Fähigkeit der jeweiligen Diskurse zur Wahrnehmung und Bearbeitung von Problemen, die entweder aus der diesen Gesellschaften eigenen ökonomischen Dynamik erwachsen oder aber zur Selbstreproduktion politischer Ordnungen unter der Bedingung einer zunehmenden Erosion jener Werte und Einstellungen führen, die ihnen

unverzichtbar sind. Das erste Problemfeld soll das *sozio-ökonomische* heissen, während das zweite als *sozio-moralisch* bezeichnet wird. Das erste ist fundiert auf der Kategorie des Interesses und zielt auf eine Form gesellschaftlicher Synthesis, die als liberal bezeichnet werden kann, das zweite dagegen ist begründet auf der Kategorie der Tugend, die als republikanisch oder zivilgesellschaftlich bezeichnet werden soll. Was sie unterscheidet, ist kein antithetischer Gegensatz, sondern eine unterschiedlich nuancierte Wahrnehmung ein und desselben Problemfeldes, in dem sozio-ökonomische und sozio-moralische Veränderungen aufs engste miteinander verbunden sind.

Pointiert wird man sagen können, dass das als liberal bezeichnete Ordnungsmodell den sozio-moralischen Problemkomplex als eine vernachlässigbare Grösse behandelt und die hieraus resultierenden Probleme entweder dem Markt als Regulierungsmechanismus der sozio-ökonomischen Sphäre überweist oder auf den Staat als Instanz der Handlungsermöglichung und Handlungsbegrenzung im politischen Bereich vertraut. Demgemäss auch stellt sich im liberalen Ordnungsmodell die Frage nach Bürgertugend und Subsidiarität nicht, zumindest nicht systematisch, sondern allenfalls kontingent – dann nämlich, wenn die für das Funktionieren von Markt und Verfassung erforderlichen Werte und Einstellungen nicht oder doch nur unzureichend vorhanden sind. Ganz anders ist dies im republikanischen Modell politischer Ordnung, das nicht nur vom Versagen des Marktes oder der institutionellen Mechanismen der Verfassung eine Gefährdung der Demokratie befürchtet, sondern daneben einen dritten Aspekt politischer Ordnung, eben die sozio-moralischen Voraussetzungen demokratisch verfasster Gemeinwesen, im Auge behält. Das republikanisch-zivilgesellschaftliche Ordnungsmodell unterscheidet sich vom liberal-individualistischen darin, dass es neben den institutionellen Fragen auch die stets prekär bleibenden, weil eben nicht institutionalisierbaren sozio-moralischen Voraussetzungen der Ordnung thematisiert.

Dem Verzicht des liberalen Modells, die sozio-moralischen Voraussetzungen seines Funktionierens zu reflektieren, liegt die Vorstellung einer exakten Separierbarkeit von Staat und Gesellschaft und dazu komplementär von Legalität und Moralität zugrunde. Sind im republikanisch-zivilgesellschaftlichen Modell Bürgertugend und Subsidiaritätsforderungen das sozio-moralische Bindeglied beider Bereiche, so unterstellt das liberale Modell, dass es eines solchen Bindegliedes nicht bedürfe, ja mehr

noch, dass seine Herausstellung letztlich freiheitsgefährdende Konsequenzen habe. Aus dieser Sicht ist jedwede Insistenz auf politischer Tugend und Subsidiarität, wenn sie sich nicht von vornherein auf die Harmlosigkeit unverbindlicher Appelle beschränkt, ein Angriff auf die fundamentalen Voraussetzungen freiheitlicher Ordnung. Dabei ist die der Ordnung attribuierte Freiheitlichkeit zentral bestimmt durch die Möglichkeit einer trennscharfen Separation von Staat und Gesellschaft, Legalität und Moralität. Beiden Trennungen nämlich wird die Leistung zugeschrieben, Freiheit im Sinne persönlicher Sekurität gegen staatliche Willkür und autoritär zugemutete Verhaltenserwartungen zu garantieren. Zu diesem Zweck wird unter dem Titel Legalität nur der Bereich der Handlungen normiert, während die Gesinnungen politischem Zugriff entzogen bleiben und allein den Forderungen einer politisch unverfügbaren Moralität unterliegen. Jede Auflösung dieser Separierung, die Politisierung der Moral ebenso wie die Moralisierung der Politik, ist dem liberalen Modell verdächtig, und natürlich steht die Bürgertugend, verstanden als eine, private und politische Sphäre verbindende, Verhaltenszumutung, unter solchem Verdacht.

Was hingegen diese Separierung von Moralität und Legalität wie die Trennung von Staat und Gesellschaft aus republikanisch-zivilgesellschaftlicher Sicht so problematisch macht, ist nicht die Trennung als solche, sondern die darin stillschweigend eingeschlossene Behauptung, dass diese Separation erschöpfend sei und es keine Zwischenräume bzw. Diffusionszonen gebe, die entweder keinem von beidem zugeschlagen werden könnten oder aber beiden zugleich zugerechnet werden müssten, denn genau auf diese im liberalen Politikmodell wegdefinierten Zwischenräume und Diffusionszonen bezieht sich Bürgertugend und Subsidiaritätszumutung. Ein kurzer Blick auf die Neokorporatismus- und Politikverflechtungsdebatte, wie sie seit einigen Jahren in der Politikwissenschaft geführt wird, aber auch auf die Diskussion der Verfassungsrechtler über die Problematik gesellschaftlicher Steuerung vermitteltst verfassungsrechtlicher Bestimmungen zeigt, wie fragwürdig die Unterstellung einer präzisen Trennbarkeit von Staat und Gesellschaft geworden ist.¹¹ Hier erweist sich das scheinbar antiquierte, weil, so die These der Evolutionstheoretiker, den alteuropäischen Verhältnissen geschuldete und

¹¹ Vgl. Scharpf, Handlungsfähigkeit des Staates, 93–115, sowie Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 159 ff.

Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend

durch die sozio-ökonomische Entwicklung längst überholte Konzept einer auf Bürgertugend fundierten Zivilgesellschaft als erheblich anschluss- und aufnahmefähiger als das auf einer präzisen Separierbarkeit von Staat und Gesellschaft begründete liberal-individualistische Modell. Der Debatte um die Subsidiarität wird hierbei eine wachsende Bedeutung zukommen.

Literaturverzeichnis

- Aristoteles: Die Nikomachische Ethik. Übers. und hrsg. von Olof Gigon. München, 1975.
- Ders.: Politik. Übers. und hrsg. von Olof Gigon. München, 2. Aufl., München, 1976.
- Ferguson, Adam: Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Hrsg. und eingel. von Zwi Batscha und Hans Medick, dt. von H. Medick. Frankfurt a. M., 1986.
- Grimm, Dieter: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt a. M., 1991.
- Lindgens, Godehard: Die politischen Implikationen der katholischen Soziallehre. In: Pipers Handbuch der politischen Ideen. Hrsg. I. Fetscher/H. Münkler. Bd. 5. München, 1987, S. 83–104.
- Machiavelli, Niccolò: Gesammelte Schriften. Hrsg. Hanns Flarke. 5 Bde. München, 1925.
- Münkler, Herfried: Wieviel Tugend braucht die Demokratie? Voraussetzungen der Zivilgesellschaft. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Jg. 38 (1991a), H. 7, S. 612–617.
- Ders.: Die Idee der Tugend. Ein politischer Leitbegriff im vorrevolutionären Europa. In: Archiv für Kulturgeschichte Bd. 73 (1991b), H. 2, S. 379–403.
- Ders.: Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung? In: Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. Hrsg. H. Münkler, München, 1992, S. 25–46.
- Sallust: Werke. Lat. und dt. von Werner Eisenhut und Josef Lindauer. München/Zürich, 1985.
- Scharpf, Fritz: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Staat und Demokratie in Europa. Hrsg. Beate Kohler-Koch. Opladen, 1992, S. 93–115.

J. F. Gerhard Goeters

**Die reformierte Föederaltheologie und
ihre rechtsgeschichtlichen Aspekte**

Seit Augustin ist die abendländische Christenheit gewohnt, die gesamte Wirklichkeit unter den Kategorien von Natur und Gnade, von Schöpfungs- und Erlösungsordnung, von Weltreich und Gottesreich anzuschauen und deren Verhältnis näher zu durchdringen. Das hatte in den scholastischen Systemen realistischen und nominalistischen Charakters seinen Ausdruck gefunden. Die kritische Differenzierung von Natur und Gnade im Nominalismus nach den Grundsätzen von Vernunft und Offenbarung, weiter die emphatische Wiederaufnahme der Antike in Renaissance und Humanismus, insbesondere mit stoischer Naturrechtslehre und allgemeiner Rezeption des römischen Rechts haben zwar die Heilsordnung, die Bereiche von Kirche und geistlichem Recht stärker begrenzt, aber doch die mittelalterliche Grundstruktur von Natur und Gnade grundsätzlich nicht aufgehoben.

Die Reformation mit ihrer Proklamation der Bibel als alleiniger Autorität in Glaubensfragen und christlichen Lebensgrundsätzen war dazu angetan, dies überkommene Verhältnis in Frage zu stellen. Luther folgte in der Verhältnisbestimmung von Vernunft und Offenbarung, von Natur und Gnade seinen philosophischen und theologischen occamistischen Lehrern. In Auseinandersetzung mit den von ihm sog. "Schwärmern" und mit Erasmus begriff er das Bibelwort als Gottes Anrede in Gesetz und Evangelium, lehrte in jenem Gottes Anspruch und in diesem Gottes Gnadenzusage an die Menschen zu unterscheiden und präziser zu verstehen. Melanchthon betonte seit den Wittenberger Unruhen 1521/22 in den weiteren Bearbeitungen seiner *Loci communes* stärker das alttestamentliche Gesetz als Form des allgemein verbindlichen Naturrechts. Die evangelische Umformung in der lutherischen Reformation betrafen Glaubenslehre und kirchliche Ordnung, nicht aber die staatliche und die Rechtsordnung. Religiöser Dissens blieb selten.

Grundsätzlicher stellte sich das Problem in der Schweizer Reformation

um Huldrych Zwingli mit dem Täuferum. Dieses konzentrierte die Bibelautorität im wesentlichen auf das Neue Testament. Das Christsein wurde erfasst in Bekehrung und bewusstem Glauben, begründet in der freiwillig angenommenen Taufe und betätigt in einem entschiedenen Christenleben nach den Weisungen des Evangeliums. So verboten sich Bürger und Gerichtseid, auch alle Beteiligung an der Bürgerwehr. Die Gemeinde hatte ganz dem urchristlichen Vorbild zu folgen. Absonderung von der Welt war für den Einzelnen wie die Gemeinde Grundsatz. Welt und Gesellschaft, alle natürliche Ordnung wurden Gottes Gericht überlassen.

Eine auf die Bibel begründete Gegenposition haben die Zürcher Reformatoren Huldrych Zwingli und Heinrich Bullinger mit der später sog. Föderaltheologie¹ ausgebildet. Im Streit um die Berechtigung der Kindertaufe zog Zwingli gegen die Täufer das Alte Testament und die Analogie der alttestamentlichen Beschneidung heran, stellte aber zugleich Altes und Neues Testament auf eine Stufe und fasste – gegen die katholische Sakramentenlehre seit Hugo von St. Viktor – die neutestamentlichen Sakramente wie ihre alttestamentlichen Vorbilder auf ein und derselben Stufe als reine und äusserliche Zeichen. Zwinglis Anknüpfung an und seine Auseinandersetzung mit mittelalterlichen Anschauungen von der Heilsordnung Gottes bedürften noch näherere Erforschung.²

Zwinglis Nachfolger Heinrich Bullinger hat in einer kleinen Schrift von 1534 *De testamento seu foedere Dei unico et aeterno* zur Sache den biblisch-systematischen Entwurf geliefert.³ Er nimmt den Bund Gottes mit Abraham in Genesis 17 zum Ausgangspunkt und entfaltet in einer

¹ Grundlegend Schrenk, Gottlob: *Gottesreich und Bund im älteren Protestantismus*, vornehmlich bei Johannes Coccejus. Gütersloh, 1923 (Beiträge zur Förderung christlicher Theologie II, 5; Nachdr. Darmstadt, 1965). – Abriss mit älterer Literatur von Goeters, J.F.G.: Art. Föderaltheologie. In: *Theologische Realenzyklopädie*. Bd. XI. Berlin, 1983, S. 246–252. – Strehle, Stephen: *Calvinism, Federalism and Scholasticism. A Study of the reformed Doctrine of Covenant* (Basler Theol. Diss.). Bern/Frankfurt, 1988. – Weir, David A.: *The Origins of the Federal Theology in Sixteenth-Century Reformation Thought*. Oxford, 1990. – Poole, David: *De Foedere Dei. The History of the Covenant Concept from the Bible to Johannes Cloppenburg*. Erlanger Theol. Diss., 1990. (Eine Drucklegung in den USA steht bevor).

² Einstweilen Greschat, Martin: *Der Bundesgedanke in der Theologie des späten Mittelalters*. In: *Zeitschrift für Kirchengeschichte* 81 (1970), S. 44–63. – Hamm, Berndt: *Promissio, Pactum, Ordinatio. Freiheit und Selbstbindung Gottes in der scholastischen Gnadentheorie*. Tübingen, 1977 (Beiträge zur historischen Theologie, Bd. 54). – Courtenay, William J.: *Covenant and Causality in medieval Thought*. Studies in Philosophy, Theology and economic Practice. London, 1984.

³ Baker, J. Wayne: *Heinrich Bullinger and the Covenant. The other reformed Tradition*. Athens, 1980.

Textauslegung dieses Kapitels das Wesen des Bundes, die Partner, seine Bedingungen und seine Zeichen. In seiner Barmherzigkeit hat sich Gott der sündigen Menschen, Abrahams und seiner Nachkommen, angenommen, mit der feierlichen Zusage seiner selbst, seiner Gemeinschaft und geistlicher Gaben, was die Menschen zum Glauben und zum Leben nach Gottes Geboten verpflichtet. Bullinger belegt in einem Durchgang durch die ganze Bibel, dass diese sich insgesamt auf den Bund bezieht, der mit dem Testamentsbegriff gleichbedeutend ist und der in Christus und seiner Menschwerdung bestätigt und erneuert ist. Er streicht die Einzigkeit und Ewigkeit des Bundes als seine Substanz heraus, gegenüber seinen zeitbedingten und veränderlichen Akzidentien seit Mose und Christus. So sind Taufe und Abendmahl an die Stelle von Beschneidung und Passahmahl im Alten Testament getreten. Damit ist der eine und ewige Gnadenbund zum Schlüsselbegriff eines biblischen Systems geworden.

Bullingers Anregungen sind von seinen reformierten Zeitgenossen und Kollegen, von Johannes Calvin⁴ in Genf und Pietro Martire Vermigli in Zürich, sofort aufgenommen worden, aber nicht mit gleicher Gewichtigkeit. Bei Calvin, der die Unterschiede in der alt- und neutestamentlichen Dispensation stärker unterscheidet, ist die Lehre vom dreifachen Amte Christi⁵ in seinen alttestamentlichen Bezügen für eine gesamtbiblische Anschauung ungleich wichtiger. Eine gewisse Erweiterung bietet der Berner Wolfgang Musculus in seinen *Loci communes Theologiae sacrae*⁶, weil er aus dem biblischen Befund den Noahbund von Genesis 9 als ein *foedus generale* mit der gesamten Schöpfung und der Verheissung der Erhaltung hinzunimmt und von einem *foedus speciale* mit den Erwählten und Gläubigen unterscheidet.

Grundsätzlicher und folgenreicher abgewandelt wird das Lehrstück von dem Heidelberger Theologen Zacharias Ursinus. In seiner Ausle-

⁴ Emerson, Everett H.: Calvin and the Covenant Theology. In: Church History 25 (1956), S. 136–144. – Veninga, James Frank: Covenant Theology and Ethics in the Thought of John Calvin and John Preston. 2 Bände. Phil. Diss. Rice University, 1974. – Graafland, Cornelis: Van Calvin tot Comrie. Oorsprong en Ontwikkeling van de Leer van het Verbond in het Gereformeerd Protestantisme. Teil I–II: De Wortels van de Verbondsleer. Calvin. Zoetermeer, 1992.

⁵ Blaser, Klauspeter: Calvins Lehre von den drei Ämtern Christi. Zürich, 1970 (Theologische Studien, Heft 105). – Goeters, J.F.G.: Christi Königtum bei Johannes Calvin. In: Reformierte Kirchenzeitung 127 (1986), S. 109–116.

⁶ Erstausgabe 1560. Hier nach der Ausgabe Basel 1599, S. 142–146: De foedere et testamento Dei, was sachlich Bullinger folgt, und S. 146–147: De discrimine Veteris et Novi Testamenti, was im wesentlichen Calvins Institutio (II, 10–11) folgt.

gung des Heidelberger Katechismus verfährt er noch traditionell, indem er im Anschluss an Frage 18 mit der Mittlerschaft Christi in einem Appendix *De foedere Dei* nur den Gnadenbund, die Einheit seiner Substanz und die Unterschiede seiner alt- und neutestamentlichen Verwaltung im Sinne Bullingers und Calvins ausführt.⁷ Ursins wenig ältere *Summa Theologiae per quaestiones et responsiones exposita* behandelte den Gnadenbund ganz entsprechend und ordnete ihn dem Evangelium zu. Diesem als Gottes Gnadenzusage stellt er das Gesetz als Gottes Forderung gegenüber. "Das Gesetz enthält den Naturbund (*foedus naturale*), in der Schöpfung von Gott mit den Menschen geschlossen, das heisst, von Natur ist es den Menschen bekannt und erfordert von uns den vollkommenen Gehorsam gegen Gott und verheisst denen, die ihn leisten, ewiges Leben, droht denen, die ihn nicht leisten, ewige Strafen an. Das Evangelium aber enthält den Gnadenbund . . ."⁸ Schöpfung und Naturrecht, Gottesverhältnis und ethische Verpflichtung gehören für Ursinus zusammen. Das Naturrecht und, mit dem analog angewandten Bundesbegriff, eine Vertragstheorie werden so in der reformierten Theologie eingebürgert.

Mit dieser Duplizität von Natur- bzw. Werkbund und dem Gnadenbund als Grundkategorien der Schöpfungs- und Erlösungsordnung hat die ältere reformierte Theologie in Heidelberg, den Niederlanden und Ungarn, in Basel und Zürich im 17. Jahrhundert immer wieder in der Dogmatik gearbeitet. Vor allem durch den Bremer Johannes Coccejus (1603–1669), der in Franeker und Leiden lehrte und eine Vielzahl von Schülern gewann, ist diese Bundes- bzw. Föderaltheologie vom biblischen Grundbegriff, um den es Coccejus eigentlich ging, in der kontinentalen Theologie zum herrschenden dogmatischen System geworden.⁹

Ein calvinischer Neuanlauf mit einer Konzentration auf den Gnadenbund und seiner Darstellung als eines geschlossenen Systems gehört ins späte 16. Jahrhundert und ins nassauische Herborn. Sein Schöpfer war

⁷ Ursinus, Zacharias: *Opera theologica. Edita opera et studio Quirini Reuteri.* Heidelberg, 1612, Bd. I., S. 98–101.

⁸ Ebendort, Bd. I, S. 13–14.

⁹ Schrenk, Fn. 1. – McCoy, Charles S.: *The Covenant Theology of Johannes Coccejus.* Phil. Diss. Yale University, 1956. – Ders.: *Johannes Coccejus. Federal Theology.* In: *Scottish Journal of Theology* 16 (1963), S. 352–370. – Faulenbach, Heiner: *Weg und Ziel der Erkenntnis Christi. Eine Untersuchung zur Theologie des Johannes Coccejus.* Neukirchen, 1973 bes. S. 21–27 und S. 146–155. (Beiträge zur Geschichte und Lehre der reformierten Kirche, Bd. 36).

Caspar Olevianus (1536–1587)¹⁰, Calvinschüler, verhinderter Reformator seiner Vaterstadt Trier, leitender reformierter Kirchenmann der Kurpfalz, schliesslich erster Theologe der Akademie von Herborn. Zuerst Jurist, hatte er in Bourges studiert und unter dem Römisch- und Zivilrechtler Franciscus Duarenus promoviert, der literarisch besonders das Vertragsrecht behandelte. Das Bundesthema nahm Olevianus, der im Winter 1558/59 in Zürich Theologie studiert hatte, von Bullinger auf, gestaltete es aber als Calvinschüler ganz nach den Grundgedanken des Meisters um. Nach zwei Anläufen über das apostolische Symbol liess er 1585 in Genf sein umfangreiches Hauptwerk erscheinen, *De substantia foederis gratuiti inter Deum et electos*. Dies wurde zur Normaldogmatik der 1584 gegründeten Akademie in Herborn.

Olevianus entwickelt seine Bundestheologie von Jeremia 31 aus, der Verheissung des neuen Bundes mit dem in die Herzen geschriebenen Gesetz. Der dreieinige Gott verbindet sich in Christus mit den erwählten Gläubigen und erneuert sie durch den Hl. Geist. Erkenntnis des wahren Gottes, Sündenvergebung aus Gnaden um Christi willen und Erneuerung der Gläubigen zum Ebenbild Gottes sind die Inhalte und Verheissungen des Bundes. Das Wort, die Schlüsselgewalt und die Sakramente sind die äusseren Mittel der Zueignung in der sichtbaren Kirche. "Allein in den Erwählten aber bewirkt Gott eben das, was er befiehlt".¹¹

Gegenüber Bullinger stellt Olevianus Christus in den Mittelpunkt, als Mittler des Bundes, der mit seiner Hingabe Gott und Menschen versöhnt hat und durch die Mitteilung des Geistes diese regiert und erneuert. In Christus und durch den Bund kommt Gottes Erwählungsratschluss zum Ziel. Zweck des Gnadenbunds ist die Selbstverherrlichung Gottes und die Glaubensgewissheit der Erwählten. Puritanische Momente sind unverkennbar.

Nach Herborn und in die unmittelbare Nachbarschaft des Olevianus und seiner Bundestheologie gehört Johannes Althusius¹² als Kollege in

¹⁰ Bierma, Lyle D.: *The Covenant Theology of Caspar Olevian*. Phil. Diss. Duke University, 1980. – Goeters, J.F.G.: *Caspar Olevianus als Theologe*. In: *Monatshefte für Evangelische Kirchengeschichte des Rheinlandes* 37/38 (1988/89), S. 287–319.

¹¹ *De substantia foederis gratuiti*. Genf, 1585, S. 316.

¹² *Biographischer Abriss von Holzhauser, Heinz: Johannes Althusius*. In: *Symposium 400 Jahre Hohe Schule Steinfurt*. Steinfurt, 1991, S. 146–157. (Steinfurter Schriften 17, hg. von der Stadt Steinfurt und dem Institut für Deutsche Rechtsgeschichte der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster). – *Politische Theorie des Johannes Althusius*. Hrsg. Karl-Wilhelm Dahm, Werner Krawietz, Dieter Wyduckel. Berlin, 1988. (Rechtstheorie, Beiheft 7).

der juristischen Fakultät und Verfasser der *Politica methodice digesta* von 1603. Althusius und Olevianus sind in der Forschung persönlich nahe zusammengestellt, die Bundestheologie und die Lehre vom Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag sind sachlich als Entsprechungen herausgestellt worden.¹³

Der Sachverhalt bedarf neuer, näherer und vergleichender Untersuchung.¹⁴ Beachtung verdient dabei, dass Olevianus die seit Bullinger herrschenden alttestamentlichen Elemente der Föderaltheologie, wo ja die biblischen Bezüge eines Gesellschaftsvertrages zu suchen sind und ein naturrechtlicher Zusammenhang konstruiert werden könnte, auffällig zurücktreten lässt. In seinem bundestheologischen Hauptwerk selbst bespricht Olevianus im 1. Teil zum 9. Artikel des Glaubensbekenntnisses¹⁵ ausführlich die Kirche und dann im gesamten 2. Teil¹⁶ mit Wort, Schlüsselgewalt und Sakramenten die Grundfragen der Heilszueignung und Bewahrung im Rahmen der Kirche. Das erste *Foedus creationis* bzw. *naturale* bleibt, weil vom Gnadenbund überholt,¹⁷ bei ihm blasse Voraussetzung. Der Staat und die natürliche Gesellschaft aber liegen ausserhalb seines Themas. Ganz offenbar hat Althusius seine direkten Vorgänger in der monarchomachischen Literatur und deren eigener, nicht von der Föderaltheologie inspirierten Benutzung des Alten Testaments. Diese nahm doch das Alte Testament seit den Patriarchen im wesentlichen unter dem Aspekt des ewigen Gnadenbundes zusammen, in einem Kontrast zum Naturbund. Zudem war die Föderaltheologie in Genf und im französischsprachigen Protestantismus stets nur schwach vertreten.

So ist offenbar die Lehre vom Gesellschaftsvertrag im Calvinismus nicht von der Föderaltheologie abhängig oder angeregt, sondern eigenen Ursprungs. Die spätere Verbindung beider ist dann eine sekundäre.

Beispielhaft hat das zu gelten für Schottland.

¹³ Dahm, Karl-Wilhelm: Johannes Althusius. Ein Herborner Rechtsgelehrter als Vordenker der Demokratie. In: *Politische Theorie*, Fn. 12, S. 24–25. – Östreich, Gerhard: Die Idee des religiösen Bundes und die Lehre vom Staatsvertrag. In: *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*. Berlin, 1969, S. 165–166. – Menk, Gerhard: *Die Hohe Schule Herborn in ihrer Frühzeit (1584–1660)*. Wiesbaden, 1981, S. 257–268, bes. S. 262–263. (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Nassau, Bd. 30).

¹⁴ Wichtig bes. Östreich, Gerhard, Fn. 13, S. 157–178.

¹⁵ Olevianus: *De substantia foederis gratuiti*. Genf, 1585, S. 211–234.

¹⁶ Ebendort, S. 247–423.

¹⁷ Ebendort, S. 1–22.

Die erste Übernahme der Föderaltheologie durch einen Schotten gehört nach Herborn selbst, wo der Schotte Robert Howie (Hovaeus, ca. 1565 – nach 1641) 1585–1588 unter Olevianus und Johannes Piscator studierte. 1587 verteidigte er dort philosophische Thesen: *Verbum Dei est testimonium divinum de foedere gratuito canonicis utriusque testamenti libris comprehensum*,¹⁸ die ganz offensichtlich an Olevians Hauptwerk anknüpften. Wenig später veröffentlichte Howie in Basel 1591 sein Hauptwerk *De Reconciliatione hominis cum Deo seu de humani generis Redemptione tractatio theologica*. Dieses ist in Einteilung und Inhalt ganz Olevians Bundesschrift verpflichtet.¹⁹ Als Principal an St. Marys College in St. Andrews 1607–1641 ist Howie daheim ein einflussreicher theologischer Lehrer geworden.

Der wichtigste Vertreter der Bundestheologie in Schottland ist dann Robert Rollock (ca. 1555–1599), Principal und Professor der Theologie in Edinburgh und 1597 sogar Moderator der Generalsynode²⁰. Schon in seinem ersten Werk, einem Kommentar zum Brief an die Epheser, kommt er zu Eph. 1, 7 im Zusammenhang der Prädestination auf den Bund zu sprechen: „Einen zweifachen Bund nämlich ist Gott von Anfang an mit dem Menschen eingegangen, einen natürlichen (naturale) hat er in der Schöpfung selbst geschlossen, den das Gesetz enthält, einen anderen der Gnade, den er nach dem Fall des Menschen mit dem Menschen geschlossen hat und der im Evangelium enthalten ist“.²¹ 1596 hat Rollock gesondert *Quaestiones et responsiones aliquot de foedere Dei et de sacramentis* veröffentlicht. In seinem Hauptwerk *Tractatus de vocatione efficaci*²², das König Jakob VI. gewidmet ist, behandelt Rollock in den grundlegenden Kapiteln 2 und 3 das *Foedus operum* bzw. *legale sive naturale* und das *Foedus gratuitum vel evangelicum*, auf die sich das Wort Gottes insgesamt bezieht. Und den späteren Ausgaben des Werkes ist ein Anhang beigegeben, „Über die Weisen, mit denen Gott von Anfang an seinen doppelten Bund dem Menschengeschlecht geoffenbart

¹⁸ Cameron, James Kerr: *Letters of John Johnston (c. 1565–c. 1611) and Robert Howie (c. 1565–c. 1645)*. Edinburgh/London, 1963, S. XXV und S. 271–272.

¹⁹ Ebendort, S. XLV und S. 291–292, bes. S. 295, Z. 70–74.

²⁰ *Dictionary of National Biography*. Bd. 40. London, 1897, S. 171–173.

²¹ Rollock, Robert: *In epistolam S. Pauli apostoli ad Ephesios ... commentarius*. 2. Aufl. Genf, 1606, S. 26–27.

²² Edinburgh, 1597.

hat", der in Fragen und Antworten die Lehre vom Worte Gottes und Heiliger Schrift darstellt.²³

Mit Howie als einem Vertreter der olevianischen Lehre vom Gnadenbund und mit Rollock und seiner Lehre vom Natur- und Gnadenbund im Sinne des Ursinus ist die Föderaltheologie in Schottland eingebürgert worden. Sie ist dort der dominante theologische Lehrtypus geworden.²⁴

Doch religiöse bzw. konfessionelle Bünde sind in Schottland älter als die Rezeption der Föderaltheologie. Der erste von ihnen, unterzeichnet in Edinburgh von 5 schottischen Adligen, datiert vom 3. Dezember 1557. Die Unterzeichner geloben feierlich, das Wort Gottes und seine Gemeinde zu schützen, zu fördern und einzurichten, dazu gläubige Kirchendiener zur reinen Predigt und Sakramentsverwaltung zu unterhalten und zu schützen, hingegen der Gemeinschaft des Satans mit allem Aberglauben, Greuel und Götzendienst abzusagen.²⁵ Die Inspiration dazu stammte offenbar von John Knox²⁶, der 1555/56 in Edinburgh gewirkt hatte, dann aber als Ketzer verurteilt und nach seiner Flucht in effigie verbrannt worden war. In seiner Appellation, die er 1558 in Genf drucken liess und an Adel, Stände und Allgemeinheit von Schottland richtete, beschwor er die Erneuerung des Bundes in Israel unter König Hiskia (2. Chron. 29, 10) und diejenige unter König Josia (2. Chron. 34, 31; 2. Kg. 23,3) mit der Abstellung allen Götzendienstes als biblische Beispiele und begründete dann ausführlich, dass dies für die Christen aus den Heidenvölkern nicht weniger gelte als einst für Israel.²⁷

Bündnisse solcher Art gab es dann zwischen 1559–1572 mehrfach in verschiedenen Regionen Schottlands.²⁸ Dabei fehlt aber in diesen Doku-

²³ In der Ausgabe Herborn, 1618, S. 295–318.

²⁴ Henderson, George David: *The Idea of the Covenant in Scotland*. In: *The Evangelical Quarterly* 27 (1955), S. 2–14. – Walker, James: *The Theology and Theologians of Scotland. Chiefly of the seventeenth and eighteenth Centuries* (Cunningham Lectures for 1870–1871). Edinburgh, 1881. 2. Aufl. (1882).

²⁵ Text in: *A Source Book of Scottish History*. Hrsg. William Croft Dickinson, Gordon Donaldson und Isabel A. Milne. 2. Aufl. Bd. II. Edinburgh/London, 1958, S. 162–163. – Auch in Knox, John: *History of the Reformation in Scotland*. In: *The Works of John Knox*. Hrsg. David Laing. Bd. I. Edinburgh, 1846, S. 273–274.

²⁶ Burleigh, John Henderson Seaforth: *A Church History of Scotland*. London, 1960, S. 134. – Greaves, Richard L.: *John Knox and the Covenant Tradition*. In: *Journal of Ecclesiastical History* 24 (1973), S. 23–32, bes. S. 27–29.

²⁷ Knox, John: *The Appellation from the Sentences pronounced by the Bishops and Clergy*. In: *The Works of John Knox*, Fn. 23. Bd. IV. Edinburgh, 1855, S. 488–489 und S. 505–506.

²⁸ Greaves, Richard L., Fn. 26, S. 29.

menten einstweilen noch der später so gewichtige Begriff des "Covenant". Und auch die *Confessio scotica* von 1560 verwendet in ihrem 21. Kapitel von den Sakramenten, wenn sie diese als Bundeszeichen benennt, den Begriff "Leag[u]e"²⁹, nicht aber den des Covenant. Schottland hat wohl in George Buchanan (1506–1582)³⁰ einen frühen Vertreter der Lehren von Volkssouveränität und Gesellschaftsvertrag, der in seiner 1569 entworfenen, aber erst 1579 gedruckten Schrift *De iure regni apud Scotos* mit einem Widerstandsrecht die Absetzung Maria Stuarts in Schottland begründete. Buchanan steht zeitlich wie sachlich in einer Reihe mit Beza, Hotman und Languet, mit den Monarchomachen, die allesamt keine Föderaltheologie vertraten.

Die kirchliche und religiöse Prägung und Einbürgerung des Covenant-Begriffs in der schottischen Geschichte vollzog dann die Generalsynode von 1596.³¹ Das fällt in dieselbe Zeit, als Rollock in seinen theologischen Schriften die Bundestheologie in Schottland verbreitete. Die Bünde hatten ihre Funktion und Bedeutung, die Massnahmen des königlichen Kirchenregiments und damit des Absolutismus der Stuartkönige in seine Schranken zu weisen. Die Höhepunkte wurden der National Covenant von 1638 gegen König Karl I. zur Verteidigung der Reinheit der Religion und der Freiheit der Kirche, den die Verfasser ausdrücklich als eine Erneuerung des Covenants mit Gott bezeichneten,³² und schliesslich die Solemn League and Covenant von 1643 zur kirchlichen Union der drei Königreiche Schottland, England und Irland, die sich im Text nicht weniger als vier Male selbst einen Covenant nennt.³³

Kanonisiert worden ist die Föderaltheologie in Schottland durch die Westminster Confession, die die Westminster Assembly zufolge der Solemn League im Auftrage des englischen Parlaments unter schottischer Beteiligung 1647 erstellte und die die schottische Generalsynode 1647 sich zu eigen machte. Sie ist auch für die englischen Presbyterianer

²⁹ Bekenntnisschriften und Kirchenordnungen der nach Gottes Wort reformierten Kirche. Hrsg. Wilhelm Niesel. 2. Aufl. Zollikon/Zürich, 1948, S. 106. In der lateinischen kontinentalen Übersetzung steht "foedus", ebendort, S. 107.

³⁰ Dictionary of National Biography. Hrsg. Leslie Stephen. Bd. 7. London, 1886, S. 186–193.

³¹ Burrell, Sidney A.: The Covenant Idea as a revolutionary symbol. Scotland 1596–1637. In: Church History 37 (1958), S. 338–350, bes. S. 361.

³² A source Book of Scottish History, Fn. 25, Bd. III. Edinburgh/London, 1961, S. 95–104, bes. S. 103.

³³ Ebendort, S. 122–125.

und mit einigen hier nicht belangreichen Abänderungen für die englischen und amerikanischen Kongregationalisten gültig. Kapitel 7, zwischen Schöpfungs- und Vorsehungslehre einerseits und Heilsordnung andererseits plaziert, bietet eine ausführliche und klassische Darlegung der Lehre vom Doppelbund im Sinne Ursins und Rollocks, mit der Besprechung des Werk- und Gnadenbundes (foedus operum bzw. Covenant of works und foedus gratiae bzw. Covenant of grace).³⁴ So wird das in der schottischen Theologie bis in die Gegenwart erwogen und diskutiert.³⁵

Anders als im schottischen Calvinismus stellt sich das dar im englischen Puritanismus. Hier sind die föderaltheologischen Elemente, hier ist eine runde und allgemein gültige Bundestheologie primär und sind die Möglichkeiten quasistaatlicher Verwirklichung in den Kolonien sekundär, ja direkte Konsequenzen.

Ob die Bundestheologie in England schon durch William Tyndale, den Bibelübersetzer, ob sie durch die vom Kontinent zurückkehrenden Marian Exiles zum Beginn der Regierungszeit Elisabeths I. eingebürgert worden ist,³⁶ steht dahin. Ihr Hauptvertreter ist der wichtigste Lehrmeister aller puritanischen Theologen, William Perkins (1558–1602) in Cambridge, mit seiner Schrift *Armillae aureae* von 1590 über die Heilsordnung. Gottes Erwählung hat die Christologie zum Fundament, aber im Bund und den Bundeszeichen ihre äussere Mittel. Der Bund ist, ganz wie bei Ursinus, ein doppelter, ein foedus operum und ein foedus gratiae. Der Werkbund besteht im Moralgesetz und ist im Dekalog zusammengefasst. Der Gnadenbund enthält die Verheissung Christi und seiner Gaben zum Glauben und ist, wie bei Bullinger und Calvin, ein und derselbe im Alten und im Neuen Testament. Dem sind die Sakramente als Bundeszeichen angeschlossen. Das Erwählungsdekret erfährt in wirksamer Berufung, Rechtfertigung und Heilung des Menschen seine Verwirklichung.³⁷ Eine englische Übersetzung im Folgejahr hat dieser puritanischen Grund-

³⁴ Müller, E. F. Karl: *Die Bekenntnisschriften der reformierten Kirche*. Leipzig, 1903, S. 558–560. (Nachdr. Zürich, 1987).

³⁵ Torrance, James B.: *Covenant or Contract? A Study of the theological Background of Worship in the seventeenth-century Scotland*. In: *Scottish Journal of Theology* 23 (1970), S. 51–76. – Ders.: *The Covenant Concept in Scottish Theology and Politics and its Legacy*. In: *Scottish Journal of Theology* 34 (1981), S. 225–243.

³⁶ Möller, Jens G.: *The Beginnings of Puritan Covenant Theology*. In: *The Journal of Ecclesiastical History* 14 (1963), S. 46–67, bes. S. 47–58.

³⁷ Ebendort, S. 58–67.

schrift eine volkstümliche Verbreitung gesichert. Perkins hat offenbar Robert Rollock in Edinburgh als Vorbild gedient.

Literarisch noch ein wenig älter als Perkins mit der Aufnahme der Föderaltheologie ist Robert Browne (ca. 1550–1633),³⁸ der geistige Vater der englischen Kongregationalisten. Dieser hatte nach der Begründung der ersten kongregationalistischen Gemeinde in Norwich und dem Konflikt mit seinem Bischof England verlassen und im niederländischen Middelburg 1582 seine Grundsätze veröffentlicht, darunter "A Booke which sheweth the Life and Manners of all true Christians . . . Also the Pointes and Partes of all Divinitie". Darin beschreibt er die wahre Kirche Christi. "Die Kirche, gepflanzt oder versammelt, ist eine Gesellschaft oder Anzahl von Christen oder Bekennern, die durch einen freiwilligen Bund, gemacht mit ihrem Gott, unter dem Regiment Gottes und Christi sind und seine Gesetze in einer heiligen Gemeinde halten, weil Christus sie zur Heiligkeit und Seligkeit für immer erlöst hat, wovon sie durch die Sünde Adams gefallen waren".³⁹ Browne fragt, wie die Kirche zuerst unter einer Art von Regiment gepflanzt und versammelt werden solle. Die Antwort lautet: "Zuerst durch einen Bund und eine Bedingung, gemacht von Gottes wegen. Zweitens durch Gebrauch des Sakraments der Taufe, um diese Bedingungen und Verbindungen zu besiegeln".⁴⁰ Wenn der Vater der Föderaltheologie Heinrich Bullinger ganz den Akzent auf die göttliche Stiftung des Bundes gelegt hatte, er im Gegenüber zum Täuferum die Geltung des Bundes auch für die Nachkommenschaft stark unterstrichen hatte, ist hier beim Vater des reformierten Freikirchentums der menschliche Eintritt und die Freiwilligkeit betont. Die Kirche ist die von menschlicher Autorität freie Gemeinde, sie ist die Gesellschaft der wahren Christen.

Für einen solchen Kongregationalismus war in der kirchlichen Ordnung Englands unter Elisabeth I. und Jakob I. keine Freiheit. 1620 segelte die erste Gruppe aus der Leidener Exulantengemeinde, die Pilgerväter unter William Brewster, verstärkt um andere englische Auswanderer, auf der Mayflower nach Virginia. Noch an Bord schlossen sie in Sichtweite der Küste am 21. November 1620 feierlich im Namen Gottes für die beabsichtigte Kolonie einen von 41 Männern unterzeichneten

³⁸ Dictionary of National Biography. Hrsg. Leslie Stephen. Bd. 7. London, 1886, S. 57–61.

³⁹ Zitiert nach Dexter, Henry Martyn: The Congregationalism of the last three hundred Years as seen in its Literature. New York, 1880, S. 105.

⁴⁰ Ebendort, S. 105.

Vertrag. "In der Gegenwart Gottes und vor einander vereinigen (covenant) und verbinden wir uns einander zu einer bürgerlichen politischen Körperschaft . . . verordnen, bestellen und bilden solch gerechte und gleiche Gesetze, Ordnungen, Erlasse, Anordnungen und Ämter . . ." ⁴¹ Für William Bradford, den 2. Gouverneur und Geschichtsschreiber der Plymouth Plantation, nötigten die kirchlichen Zeremonien und die Herrschaft der Prälaten daheim zur gewissenbedingten Auswanderung. "Als des Herrn freies Volk, die sich selbst verbunden hatten durch einen Bund des Herrn zu einem Kirchenwesen, in der Gemeinschaft des Evangeliums, zu wandeln in all seinen Wegen". ⁴²

Ganz entsprechend sah das aus, als 1630 die ungleich stärkere Auswanderung der Kongregationalisten unter John Winthrop an die Massachusetts Bay begann. Noch an Bord der Arbella hielt Winthrop seine Ansprache "A Modell of Christian Charity", ⁴³ was ein christliches Gemeinwesen begründete und dies unter einer rechten Form der Regierung, beides bürgerlich und kirchlich, ins Auge fasste. Zum Schluss führte er aus:

"So also steht die Sache zwischen Gott und uns. Wir sind eingetreten in den Bund mit ihm, wir haben einen Auftrag ausgeführt. Der Herr hat uns Erlaubnis gegeben, unsere eigenen Artikel aufzusetzen. Wir haben erklärt, dass diese Aktionen zu unternehmen sind zu diesen und diesen Zwecken. Wir haben hierüber Ihn angefleht um Gnade und Segen. Wenn es nun dem Herrn gefallen wird, uns zu erhören und uns im Frieden zu dem Platz zu bringen, den wir wünschen, dann hat Er seinen Bund in Kraft gesetzt und unseren Auftrag besiegelt". ⁴⁴

Die kirchlichen und auch politischen Verhältnisse Neuenglands sind dann wesentlich geprägt worden von Winthrops Freund, dem in Cambridge ausgebildeten Puritanertheologen John Cotton (1584–1652), ⁴⁵ der 1633 nach Boston als theologischer Lehrer übersiedelte. Dieser hat mit seiner Schrift *The Covenant of Gods free grace, most sweetly unfolded and comfortably applied to a disquieted soul*, London 1645, der Föderal-

⁴¹ Commager, Henry Steele: *Documents of American History*. 3. Aufl. New York, 1947, S. 15–16.

⁴² *The Puritans*. Hrsg. Perry Miller/Thomas H. Johnson. 2. Aufl. Bd. I. New York, 1963, S. 92.

⁴³ Ebendort, Bd. I, S. 195–199.

⁴⁴ Ebendort, S. 198.

⁴⁵ *Dictionary of American Biography*. Bd. 4. New York, 1930, S. 460–462.

theologie breite Resonanz verschafft. Sein Buch *The Way of the Churches of Christ in New England, or the Way of Churches walking in brotherly equalitie or coordination, without subjection of one Church to another*, London 1645, ist ein klassischer Ausdruck der Grundsätze und der Praxis kongregationalistischen Kirchentums. Sein Katechismus *Milk for Babes* (1646) ist das meist gebrauchte Unterrichtsbuch der Frühzeit in Neuengland.

So steht die Föderaltheologie, die bei den englischen Puritanern und Kongregationalisten ebenso verbreitet ist wie bei den Presbyterianern der Westminster Assembly, an der Wiege der christlichen Gemeinwesen in Neuengland und ist damit prägend geworden für die christlichen Vorläufer einer demokratischen Ordnung.⁴⁶

⁴⁶ Grundlegend Miller, Perry: *The New England Mind. The seventeenth Century*. New York, 1939, mit seinem Kap. 13: *The Covenant of Grace*; Kap. 14: *The Social Covenant*; Kap. 15: *The Church Covenant*; sowie dem Appendix 3: *The Federal School of Theology*, S. 502–505. – Wilcox, William George: *New England Covenant Theology. Its English Precursors and early American Exponents*. Phil. Diss. Duke University, 1959. – Breen, Terry Howard: *The character of the good ruler. A Study of Puritan political Ideas in New England*. New Haven, 1970. – Foster, Stephen: *Their solitary Way. The Puritan social Ethic in the first Century of Settlement in New England*. New Haven, 1971.

Thomas O. Hüglin

**Althusius – Vordenker
des Subsidiaritätsprinzips**

I. Althusius und europäische Subsidiarität

Althusius (1557–1638) gilt in der Fachliteratur als erster moderner Theoretiker des Föderalismus. Dies allein sollte dem Herborner Rechtsprofessor und späteren Stadtsyndikus von Emden einen Platz im Klassikerkanon des politischen Denkens gesichert haben. Aus Gründen, die nachfolgend nur ganz kurz skizziert werden können, ist es aber anders gekommen.¹

Die althusische *Politik*,² ein Bestseller nahezu im frühen 17. Jahrhundert, geriet rasch in Vergessenheit. Im anbrechenden Zeitalter des Absolutismus war kein Platz für ein Buch, in dem vom "Gemeinwillen" die Rede war,³ in dem Herrscher und Reiche als "aus Notwendigkeit vom Volk selbst konstituiert" erschienen,⁴ und in dem schliesslich der "organisierte Volkskörper" zum alleinigen Träger der Souveränität erklärt wurde.⁵

Im späten 19. Jahrhundert gab es dann eine Art "Wiederentdeckung" der althusischen *Politik* durch den deutschen Genossenschaftsrechtler Otto von Gierke.⁶ Seither sind Althusius viele Nebensätze und Fussnoten, aber nur wenige umfassende Untersuchungen gewidmet worden.⁷ Wiederum scheint das wenig verwunderlich. Die althusische Gleichsetzung von Politik mit "Konsoziation" oder "Konkordanz",⁸ die Einbeziehung horizontaler und vor allem ökonomischer Gesellschaftsverhält-

¹ Siehe ausführlich Hüglin 1991.

² Althusius, Johannes: *Politica Methodice Digesta*; alle Zitate folgen der althusischen Enumeration.

³ *voluntas communis* (IX. 18).

⁴ *postea necessitate postulante ab ipsomet populo sunt constituta* (XVIII. 18).

⁵ *Proprietarium vero & usufructuarium majestatis, nullum alium, quam populum universum, in corpus unum symbioticum ... consociatum* (zweites Vorwort, 1610/14, "Ad Illustres Frisiae ...").

⁶ von Gierke 1880.

⁷ Siehe Literaturverzeichnis in Hüglin 1991.

⁸ *Proposita igitur Politicae est consociatio* (I. 2).

nisse in den Bereich des Politischen, und vor allem die konföderale Begrenzung staatlicher Souveränität durch dezentralisiert-subsidiäre Machtverteilung, dies alles steht im Widerspruch zur modernen Lehre vom zentralisierten Flächenstaat, zur strikten Trennung von Politik und Markt und der Unterscheidung von kollektiver Öffentlichkeit und privatem Individualismus.

Weil er formal von einem zusammengesetzten Ganzen, von kleineren und grösseren Teilverbänden im Gemeinwesen ausgeht, ist der Autor der *Politik* so weiter und weitgehend der "Vater des modernen Föderalismus"⁹ geblieben, ohne dass die Verankerung dieses Föderalismus im Gesellschaftlichen hinreichend gewürdigt oder verstanden worden wäre. Ist doch das moderne Föderalismusverständnis oft selbst wenig mehr als eine verwaltungsmässige Variante zentralisierter Staatlichkeit, verengt, erstarrt und kanonisiert im Modell des "zweistöckigen Bundesstaates".¹⁰

Das Ziel dieser zentralisierten Bundesstaatlichkeit ist die Herstellung einheitlicher Lebens- und vor allem Marktverhältnisse im modernen Nationalstaat gewesen. Wo aus – wiederum historischen – Gründen die unitarische Organisierung von Einheitlichkeit nicht möglich war, wurde der Bundesstaat zur Kompromisslösung. Überall jedoch setzte sich bald eine "Kompetenzkompetenz"¹¹-Vermutung zugunsten der Zentralregierung durch.

In den USA wird davon gesprochen, dass die Einzelstaaten Eigenkompetenzen nur noch nach Massgabe zentraler "Erlaubnis" besitzen.¹² Für den westdeutschen Bundesstaat ist hervorgehoben worden, dass der Bundesrat "weit weniger als zweite Kammer und viel eher als zweite Regierung fungiert", im Zeichen des zentralisierten Parteienwettbewerbs und bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen oftmals sogar als "Gegenparlament".¹³ Und selbst in der sprichwörtlich föderalistischen Schweiz haben die Kantone in zunehmendem Mass ursprüngliche Eigenkompetenzen gegen die "Rückdelegation" nunmehr zentral verankerter Kompetenzen eintauschen müssen.¹⁴

⁹ Siehe Elazar, 363.

¹⁰ Riklin 1992, 29.

¹¹ Siehe Riklin 1972, 123; mit "Kompetenzkompetenz" ist hier gemeint die "Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt", durch welche einzelne Gliedstaaten gegen ihren Willen durch Mehrheitsbeschluss verpflichtet werden können, wobei ihnen aber ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt wird.

¹² "permissive federalism"; siehe Reagan/Sanzone, 175.

¹³ Ellwein/Hesse, 295.

¹⁴ Siehe Klöti, 93–96.

Im Zeichen zentralstaatlicher Souveränität und Kompetenzkompetenz verläuft die Dynamik föderalistischer Politik meist von oben nach unten. Nach unten abgegeben wird nur, was zentraler Staatsraison hinderlich, kostspielig oder unwichtig ist. Was Wunder, wenn die *Politik* des Althusius allenfalls als ein Kuriosum gelesen oder zitiert wird, denn hier verläuft die föderalistische Dynamik von unten nach oben: Einvernehmlich abgegeben an die nächsthöhere Kompetenzstufe werden nur Lösungs- und Regulierungsbefugnisse für grenzüberschreitende Problem-bereiche.

Die Organisierung von Einvernehmlichkeit einer Pluralität von Herrschaftsgewalten nach dem alten römisch-rechtlichen Satz: was alle angeht, muss von allen beschlossen werden,¹⁵ das ist ein Kernstück der althusischen *Politik*. Es trifft auch den Kern des Subsidiaritätsprinzips: Ohne Einvernehmlichkeit können Gemeinschaftsaufgaben nicht nach oben abgegeben werden, kann umgekehrt niemand von oben verpflichtet werden. Was schliesslich nur einzelne angeht, bleibt der Entscheidung einzelner vorbehalten.

So ist es vielleicht überraschend, aber doch nicht ganz von ungefähr, wenn plötzlich, im Zusammenhang mit der Diskussion um Subsidiarität im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Althusius als einer der Begründer des modernen Subsidiaritätsprinzips genannt wird.¹⁶ Die Mitglieder dieser Gemeinschaft sind souveräne Staaten, ihr Gemeinschaftsverlangen ergibt sich aus dem Anwachsen komplexer und grenzüberschreitender Probleme. Doch wird man vorsichtig sein müssen, Althusius nicht vorschnell für eine moderne Lesart von Subsidiarität zu vereinnahmen, welche mit der seinen möglicherweise nur wenig gemein hat.

Einvernehmlichkeit bei Althusius meint nicht dasselbe wie Einstimmigkeit, und bezieht sich auf weit mehr als nur ein Abstimmungsverfahren für die Lösung grenzüberschreitender Probleme. Einvernehmlichkeit oder Konkordanz bezieht sich vielmehr auf die Herstellung organisierter Gemeinschaftlichkeit, auf einen Prozess der Gemeinschaftsbildung. Im althusischen Denken bedeutet das dreierlei:

¹⁵ quod omnes tangit, ab omnibus quoque approbari debet (IV. 20); Althusius spricht an dieser Stelle von Gilden und Zünften, jedoch entspricht es nur der generalisierenden Absicht seiner "Politik", dass sich ähnliche oder gleiche Formulierungen auch in den Kapiteln über Städte, Provinzen und endlich das universale Gemeinwesen wiederfinden.

¹⁶ Siehe Luyckx.

Erstens beruht Gemeinschaftlichkeit auf Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe.¹⁷ Subsidiarität bedeutet hier angemessenes Gemeinschaftsverhalten eines jeden Mitglieds als Voraussetzung für die einvernehmliche Formulierung von Gemeinschaftspolitik. Es ist also wesentlich mehr als ein Verhalten, welches für die Europäische Gemeinschaft ironisch wie folgt umschrieben worden ist: "Jeder entscheidet für sich allein – die Folgen tragen alle gemeinsam."¹⁸ Subsidiarität kann mit anderen Worten nicht als Freibrief für einzelstaatliche Interessenmaximierung missverstanden werden. Die Einhaltung bestimmter Mindeststandards im einvernehmlichen Gemeinschaftsinteresse bleibt vielmehr allen Teileinheiten aufgeben.

Zweitens folgt aus der althusischen Verankerung aller Souveränität im organisierten Volkskörper zwingend die Notwendigkeit angemessener Volks-Repräsentation – und zwar in allen seinen Teilen und auf allen Ebenen. Die Verankerung subsidiärer Kompetenzvermutung auf oberster Gemeinschaftsebene dient dem Zweck einzelstaatlicher Eigenverantwortlichkeit, wo immer diese möglich erscheint ohne Verletzung fundamentaler Gemeinschaftsziele. Als prinzipielle Begrenzung übergeordneter Allzuständigkeit muss das Subsidiaritätsprinzip aber dann auch auf allen anderen Gemeinschaftsebenen Anwendung finden, etwa als prinzipielle Begrenzung nationalstaatlicher Allzuständigkeit gegenüber Provinzen, Gemeinden oder auch Verbänden. Konkret bedeutet dies, dass etwa die nationalstaatlichen Vertreter im EG-Ministerrat der althusischen Logik zufolge nur verhandeln, worüber zuvor auf einzelstaatlicher Ebene Einvernehmlichkeit erzielt worden ist. Sie haben also mit anderen Worten ein durch die substaatlich-subsidiäre Kompetenzvermutung limitiertes Mandat. Dies wird einerseits den Regierungsprozess auf allen Ebenen erschweren, mag aber andererseits dazu beitragen, dass Regierungszuständigkeit nicht weitgehend unkontrollierten Regierungs- oder Wirtschaftseliten überlassen bleibt.

Daraus ergibt sich drittens das Erfordernis einer geeigneten Form für subsidiäre Machtverteilung. Die gesellschaftliche Grundlegung des althusischen Föderalismus schliesst hier alle engeren und weiteren Lebenskreise ein, also ausdrücklich nicht nur Provinzen und Gemeinwesen im Sinne eines "zweistöckigen Bundesstaates", sondern auch Städte und Re-

¹⁷ *mutua auxilia* (I. 27).

¹⁸ Hänsch, 12.

gionen, sowie natürliche und funktionale Interessengemeinschaften als der eigentlichen Basis des Gemeinschaftslebens. In diesem Sinne müssten europäischer Föderalismus und Subsidiarität erweitert und neu überdacht werden. Unter den Gemeinschaftsstaaten können derzeit nur die Bundesrepublik Deutschland, Belgien und Spanien als formal oder de facto föderal verfasst gelten. Die Rolle von Ländern, Provinzen, Regionen, aber auch organisierten Interessen, Sprachgruppen, sozialen Bewegungen usw. in einem Gemeinschaftsgefüge, welches immer mehr Zuständigkeiten nach oben auslagert, ist weitgehend ungeklärt.

Nicht alles, was einem frühmodernen Theoretiker der Politik selbstverständlich erschien, lässt sich nun problemlos ins Moderne übersetzen. Bevor man aber den Althusius als Vorvater des europäischen Subsidiaritätsdenkens zitiert, wird man das eigentlich Althusische an dieser Subsidiarität erst einmal genauer zu bestimmen haben.

II. Das Wesen der Subsidiarität im Denken des Althusius

1. Subsidiarität und Dualismus

Zu Beginn des 17. Jahrhunderts war die alte Ordnung endgültig zerbrochen. Sie hatte in einem Neben- und Übereinander pluraler Rechts- und Herrschaftskreise unter dem Dach einer christlichen Universalkirche bestanden. Die Reformation hatte dieses Dach zum Einsturz gebracht.¹⁹ Religionskriege waren die Folge. Glaubensfreiheit wurde zur Überlebensfrage. Gleichzeitig war die Autonomie der partikularen Herrschaftskreise aber auch durch die immer stärker sich anbahnende Modernisierung zentralisierter Verwaltungs- und Finanzstaaten gefährdet. Im Emden des Johannes Althusius zum Beispiel verliefen die Konfliktlinien zwischen dem Autonomiestreben des calvinistischen Bürgertums in der reichen Seehandelsstadt einerseits, und andererseits dem lutherischen Grafenhaus von Ostfriesland, welches in seinem Streben nach Umrüstung der Provinz in ein modernisiertes absolutistisches Staatswesen vor allem auf die Besteuerung der reichen Stadt nicht verzichten wollte.²⁰

¹⁹ Dies ist keine Schuldzuweisung. Das Dach war schon lange einsturzgefährdet gewesen, und nicht nur durch glaubensbedingte Zersplitterung. Schon auf dem Konzil von Konstanz (1413–17) hatte es der neu gewählte Papst, Martin V., als notwendig befunden, zum ersten Mal separate Konkordate mit den fünf vertretenen "Nationen" abzuschließen.

²⁰ Siehe vor allem Antholz.

In dieser tiefen und durchaus gesamteuropäischen Krise von Autorität und Freiheit war ein grundsätzliches Umdenken des Wesens der Politik unumgänglich geworden. Zwei Vorschläge waren zunächst vorherrschend, und beide kamen aus Frankreich, wo die Religionskriege mit dem Massaker der Bartholomäusnacht von 1572 einen grausamen Höhepunkt erreicht hatten.

Vier Jahre nach der Bartholomäusnacht veröffentlicht Jean Bodin seine *Six Livres de la République*. Sein Vorschlag ist es, die Krise *monistisch* durch Ausschaltung aller autonomen Zwischengewalten zu beenden. Mit seiner epochemachenden Formulierung des Souveränitätsprinzips als absolut und unteilbar entzieht er den partikularen Teilverbänden jede autonome Herrschaftsbefugnis. Die Stände der alten Ordnung werden – ganz modern – als dezentralisierte Amtsträger in einen unitarischen Verwaltungsstaat eingebaut.²¹ Ebenso modern ist sein Vorschlag, Glaubensfragen politischer Regelung einfach zu entziehen, den Konflikt also durch tolerante Trennung von Politik und Religion zu entschärfen.²²

Bodins Vorschlag ist kühn, kann aber weder die französischen Hugenotten noch die partikularen Kräfte im Reich überzeugen. Seine politische Theorie eilt der Zeit weit voraus. Hugenotten und Calvinisten müssen weiter ums Überleben kämpfen. Gleichwohl können sie das Erstarren souveräner Zentralherrschaft nicht mehr leugnen. In den Widerstandslehren der sogenannten *Monarchomachen* verdichtet sich der Überlebenskampf daher theoretisch zu einem Vorschlag "dualistischer" Ausbalancierung bestehender Gesellschafts- und Herrschaftsverhältnisse.

Ausgangspunkt ist die Idee eines religiösen Doppelbundes: ein "Gnadenbund" mit Gott, dem sich weder Volk noch Herrscher entziehen können einerseits, und ein Bund zwischen König und Volk zur Begründung rechtmässiger Herrschaft andererseits. Die Argumentation verläuft etwa folgendermassen:²³ Beide, Volk und Herrscher, sind Gott direkt verantwortlich und rechenschaftspflichtig für die Einhaltung des ersten oder Gnadenbundes, welcher die in den beiden Tafeln des Dekalogs enthaltenen Gebote für ein frommes und gerechtes Leben umfasst. Ein solches Leben ist aber nur möglich, wenn beide, Volk und Herrscher, die Gebotsgrundsätze einhalten. Dies bedarf gegenseitiger Kontrolle. Der

²¹ Vergleiche vor allem Quaritsch, 268–69.

²² Siehe vor allem Bodins nachgelassenes Religionsgespräch "Colloquium Heptaplomeres".

²³ Siehe klassisch Östreich, 11–23.

eine Teil ist auch für den anderen direkt verantwortlich. Der Herrscher ist nicht "von Gottes Gnaden" einseitig bestimmter Wächter über das Volk, sondern Bundespartner neben dem Volk. Inhalt und offensichtlicher Zweck der Konstruktion eines zweiten Bundes oder Herrschaftsvertrags ist die Begründung eines Volksrechtes zur Kontrolle legitimer Herrschaft.

Weiter folgt daraus ein Recht auf Widerstand gegen willkürliche (und das heisst: den Gnadenbund verletzende) Herrschaft.²⁴ Herrschaftsrecht und Widerstandsrecht bleiben aber *dualistisch* nebeneinander geordnet, das Recht des Herrschers ist originäres Recht, nur bei Herrschaftsmisbrauch wird Widerstand zur Pflicht. Herrschaft wird weder als mandatischer Regierungsauftrag begründet, noch *subsidiär* aus irgendeinem allgemeinen und vorrangigen Volksrecht abgeleitet.

Einen entscheidenden Schritt weiter geht erst Althusius. Im Reich mit seinen viel stärker als in Frankreich zersplitterten Partikularkräften ist eine territoriale Befriedung auf dualistischer (ebenso wie monistischer) Basis faktisch unmöglich und theoretisch abwegig. Vielleicht ist das Reich deswegen manchen Zeitgenossen als ein "Monstrum" erschienen. Wo absolutistische Einigung von oben ebensowenig möglich ist wie eine dualistische Ausbalancierung bestehender Kräfte, drängt sich ein *föderalistischer* Lösungsvorschlag geradezu auf. Bei Althusius wird Subsidiarität zum entscheidenden Bestandteil föderalistischer Organisation.

Er erweitert den doppelten zum dreifachen Bund, indem er dem Herrschaftsvertrag einen Gesellschaftspakt vorschaltet. Die Logik ist einfach: Wenn das Volk direkt rechenschaftspflichtig gegenüber Gott ist, und sich diese Rechenschaftspflicht auch auf die Einhaltung rechtmässiger Herrschaft beziehen soll, muss das "Volk" in die Lage versetzt werden, diese Kontrolle auch angemessen ausüben zu können. Der Gesellschaftspakt wird zur konstituierenden Voraussetzung für den mandatischen Herrschaftsauftrag.

Wichtig ist dabei die Unterscheidung von Gesellschaftspakt und Herrschaftsvertrag. Bekanntlich hat Thomas Hobbes diese Unterscheidung ein halbes Jahrhundert später aufgehoben. Bei ihm fallen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag zusammen. Zweck des Gesellschaftsvertrages ist nicht die Begründung gegenseitiger sozialer Kommunikation, sondern die friedentiftende Begründung notwendiger Herrschaft.

²⁴ Eine brillante Zusammenfassung calvinistischer Widerstandslehren findet sich in den "Vindiciae contra tyrannos" des anonymen Junius Brutus von 1579; siehe Harold Laskis Einführung zu Brutus, Junius: A Defence of Liberty Against Tyrants.

Neuere Hobbes-Interpretationen sind dabei zu dem Schluss gekommen, dass die Aufgabe des Leviathan nicht in erster Linie darin liegt, die einzelnen Bürger machtpolitisch in Schach zu halten, sondern sie auf die Verhaltens- und Verkehrsregeln einer zivilen Konkurrenzgesellschaft einzuschwören. Es handelt sich demnach um den grandiosen Versuch der theoretischen Herleitung einer neuen bürgerlichen politischen Kultur und Ideologie.²⁵

Althusius kann ähnlich interpretiert werden. Er umschreibt den Gesellschaftspakt als einen konsozialen Einigungsbund, durch welchen sich die symbiotischen Gesellschaftsmitglieder auf die gegenseitige Kommunikation alles dessen verpflichten, was für ein harmonisches Sozialleben nützlich und notwendig ist. Politik wird in erster Linie als horizontale Partnerschaft definiert.²⁶ Der Herrschaftsvertrag ist indessen als ein Mandatsverhältnis umschrieben, in dem der Herrscher nur diejenigen Befugnisse erhält, welche ihm explizit zuerkannt worden sind. Alles andere verbleibt in gesellschaftlicher Kontrolle nach dem nun genauer bestimmten Zweck subsidiärer Herrschaftsvermutung, wonach ein Gemeinwesen umso stabiler erscheint, je weniger Macht seine Herrscher besitzen.²⁷ Was sich bei Althusius andeutet, ist der nicht weniger grandiose Versuch der theoretischen Herleitung einer alternativen gemeinschaftsorientierten politischen Kultur und Ideologie.

Subsidiäre Verankerung aller Herrschaftsmacht ist die verfassungsmäßige Grundlage des Gemeinwesens. Durch seine Wahl wird dem jeweiligen Herrscher die Sorge für das "Fundamentalgesetz des Gemeinwesens" aufgegeben,²⁸ und dieses Fundamentalgesetz beinhaltet "nichts anderes als jene Gesellschaftspakte, durch welche sich mehrere Städte und Provinzen übereinstimmend zu einem Gemeinwesen zusammenschließen."²⁹

²⁵ Siehe Tuck, xvii-xviii.

²⁶ *Proposita igitur Politicae est consociatio, qua pacto expresso, vel tacito, symbiotici inter se invicem ad communicationem mutuam eorum, quae ad vitae socialis usum & consortium sunt utilia & necessaria, se obligant . . . Symbiotici . . . communionis sunt participes (I. 2 und I. 6).*

²⁷ *Tantum autem juris habet hic summus magistratus, quantum illi a corporibus consociatis, seu membris regni, est expresse concessum; & quod non datum ipsi est, id penes populum, seu universalem consociationem, remansisse dicendum est . . . idque ex natura contractus mandati . . . Quo minor autem est potestas eorum qui imperant, eo dutius stabilisue stat imperium. (XIX. 7-8).*

²⁸ *In electione vero summi magistratus, summa cura legis fundamentalis regni, habenda est (XIX. 49).*

²⁹ *nihil aliud, quam pacta quaedam, sub quibus plures civitates & provinciae coierunt & consenserunt in unam . . . Rempubl. (Ibid.).*

Inhalt dieser Gesellschaftspakte ist wie gesagt die Bereitstellung und Erhaltung alles dessen, was für ein harmonisches Sozialleben notwendig und nützlich ist. Förderung und Schutz dieses Soziallebens ist Gegenstand des mandatischen Herrschaftsauftrages. Herrschafts- und Gesellschaftsrecht stehen nicht mehr dualistisch nebeneinander, sondern das erstere besteht in erster Linie zur Beförderung des letzteren. In offensichtlicher Anlehnung an den Freiheitskampf der Niederlande postuliert Althusius, dass sich ein Teil des Gemeinwesens von diesem lossagen kann, "wenn das öffentliche und manifeste Wohl dieses Teils das erfordert" oder, mit anderen Worten, "der Herrscher die Fundamentalgesetze des Landes nicht beachtet".³⁰

Im Gegensatz zur dualistischen Gegenüberstellung von Herrscher und Volk, König und Aristokratie, Reich und Ständen, fusst Subsidiarität bei Althusius also auf einer konstitutionellen Einbindung komplementärer Rechtsbereiche. Dabei gilt immer und auf jeder Regierungsebene des zusammengesetzten Gemeinwesens, dass dem Volk Vorrang und Suprematie gegenüber den Regierenden gebührt, denn "jede verfassungsgebende Gewalt besteht zuerst und hat Vorrang vor dem, was durch sie konstituiert wurde".³¹

Nun ist das "Volk" bei Althusius aber nicht einfach ein souveränes Wahlvolk, sondern ein genau umschriebener organisierter Volkskörper. Und das Wesentliche des althusischen Subsidiaritätsdenkens liegt nicht einfach in einem "für sich behalten", was man lieber selber entscheiden möchte, sondern in einer den sozialen Bedürfnissen insgesamt entsprechenden Verteilung von Macht und Herrschaft auf die jeweils angemessenste Verwaltungs- und Regierungsebene in einer vielgliedrigen Föderation.

2. Subsidiarität und Föderalismus

Das universale Gemeinwesen ist als "zusammengesetzte Lebensgemeinschaft" beschrieben und umfasst einerseits "private, natürliche, notwendige und freiwillige", sowie andererseits "öffentliche" Teilgemeinschaften.³² Hier geht Althusius weit über den modernen "zweistöckigen"

³⁰ quando vel istius partis totius publica manifestaue salus id omnino suadet, vel leges patriae fundamentales a magistratu non observantur (XXXVIII. 76).

³¹ omnis constituens prior & superior est a se constituto (XVIII. 8); vergleiche auch (IX. 24).

³² societas vitae mista, partim ex privata, naturali, necessaria, spontanea; partim ex publica, constituta (IX. 3).

Bundesstaat hinaus: Teilgemeinschaften sind nicht nur Städte und Provinzen (öffentlich), sondern auch Stände und Gilden (privat, notwendig, freiwillig) sowie Familienverbände (privat, natürlich).

Dies ist vor allem eine entscheidende Erweiterung des Politischen. Nicht nur wird das Föderalismuskonzept bis zur kleinsten Einheit an der gesellschaftlichen Basis erweitert, sondern es wird auch die private Existenz von Familien und Berufsverbänden mit in den Bereich des Politischen einbezogen. Für Althusius ist das ganz selbstverständlich, denn er kennt weder die klassisch-liberale Trennung von Individuum und Staat, wie sie etwa bei Hobbes und vor allem Locke ihren Anfang nimmt, noch die strikte Trennung von öffentlichem Staat und privatem Markt. Der Markt ist noch weitgehend öffentlich, und das private Verhalten in der frühmodernen Gesellschaft daher mindestens teilweise auch politisch.

Die Tatsache, dass das Volk bei Althusius politisch nicht in erster Linie aus Individuen, sondern aus engeren und weiteren Teilgemeinschaften zusammengesetzt ist, hat man bisweilen als "kollektivistische" Bestimmung des Politischen gedeutet.³³ Dies ist aber aus moderner Sicht eher missverständlich. Auf der Grundlage einer liberalen Zuordnung von Individuum und Staat wird Kollektivismus in der Regel als kollektive Vereinnahmung von Individuen oder Gruppen durch den Staat, also "von oben" verstanden. Das genaue Gegenteil ist die Absicht der althusischen Föderalismuskonstruktion. Er begreift Politik als einen Prozess intergrupplischer Vergemeinschaftung "von unten". Richtig ist sicher, dass Althusius menschliche Existenz nicht als vereinzelt oder individualistisch, sondern ganz aristotelisch als gemeinschaftsorientiert begreift.³⁴ Die nähere Bestimmung des Gemeinschaftszwecks und die subsidiäre Ausgrenzung des Allgemeinen und Besonderen schliesst aber mindestens eine staats-kollektivistische oder gar totalitäre Vereinnahmung partikularer Existenz "von oben" aus.

Zweck einer jeden Gemeinschaft ist ja die gegenseitige Kommunikation und Bereitstellung alles dessen, was für ein harmonisches Sozialleben *jeweils* notwendig und nützlich ist. Das "Politische" daran ist aber gerade nicht etwa die Regulierung von Familien- oder Gildeninteressen von oben, sondern die Ausgrenzung eigenständiger Lebensbereiche von unten.³⁵

³³ Siehe Friedrich, 117–18.

³⁴ Siehe vor allem (I. 31–32).

³⁵ Es kann nicht unterschlagen werden, dass Althusius eine ausgesprochen patriarchalische Vorstellung vom Familienleben hat, die sich vom Sozialleben in allen anderen Konsozia-

Am Beispiel der Provinz macht Althusius besonders deutlich, was der eigentliche Zweck föderalistischer Ausgrenzung engerer Lebens- und Gemeinschaftsbereiche ist. Für den Stadtpolitiker Althusius ist diese Ausgrenzung besonders wichtig, und er hat die Kapitel über die Provinz seinem Buch erst in den späteren Ausgaben hinzugefügt, also nach seinem Amtsantritt in Emden. Es geht ihm hier um Autonomie und politische Mitwirkungsrechte der *Landstände*, welche er als den geistlichen sowie den Adels-, Städte- und Bauernstand genauer umschreibt.³⁶

Die gewaltenteilige Mitwirkung der Stände an der Politik ist notwendig wegen der komplexen Vielseitigkeit provinzieller Verwaltungsaufgaben, welche von einem allein nicht bewältigt werden können.³⁷ Dieses Argument führt Althusius möglicherweise nicht zuletzt ins Feld, um dem provinziellen Grafenhaus ständische Mitwirkung schmackhafter zu machen. Der eigentliche Grund provinzieller Gewaltenteilung ist ein anderer. In vermeintlich untertäniger Bescheidenheit verweist Althusius auf "Spuren jener Freiheit, welche den Mitgliedern der Provinz erhalten bleibt, wenn sich alle und jeder an der Besorgung öffentlicher Angelegenheiten beteiligt sehen".³⁸

Wie weit diese Spuren der Freiheit aber in Wirklichkeit reichen sollen, macht er gleich klar, wenn er dem Provinz-Präfekten vorhält, dass er den einvernehmlichen oder Mehrheitswillen der Stände auf keinen Fall überstimmen kann.³⁹ Dies ist umso bemerkenswerter, als Althusius nicht glaubwürdig an der Tatsache vorbeigehen kann, dass im Reich die Für-

tionen prinzipiell durch die "natürlichen" Unterschiede zwischen Mann und Frau unterscheidet. In der Betonung "gegenseitiger" Rechte und Pflichten aber, und überhaupt in der Betonung, dass Familienordnung privat, aber dennoch Teil des Politischen ist, mag man immerhin eine grundsätzliche Begrenzung patriarchalischer Willkür sehen. Siehe insbesondere (I. 46).

³⁶ (VIII. 4, 40). Bedeutsam ist hier der ausdrückliche Einschluss des Bauernstandes entgegen der Praxis im Reich, aber im Einklang mit derjenigen in Ostfriesland. Dies unterstreicht den Anspruch einer allumfassenden Bestimmung des Politischen, ist aber auch in praktischer Hinsicht bedeutsam: Man bedenke etwa das Scheitern der Autonomie der oberitalienischen Stadtrepubliken – nicht zuletzt am unvermittelten Gegensatz zwischen Stadt und Land.

³⁷ Non enim unus potest sufficere . . . (VIII. 3).

³⁸ Vestigia quaedam libertatis provincialibus reservantur, dum omnes & singuli vident, se quoque ad curam rerum publicarum admitti (Ibid.).

³⁹ Althusius verweist in (XIII. 67) auf die entsprechende Formulierung bei seiner Diskussion der Abstimmungspraxis im Reichstag. Dort (XXXIII) heisst es, dass die Stände den Herrscher vereint überstimmen können, weil mehr Autorität und Macht bei den vielen ist, als bei dem einen, welcher von diesen bestellt wurde: Sententia igitur universorum statuum & ordinem praevalat praesidiis seu summi magistratus sententiae. Nam major autoritas & potestas in multis, quam in uno, qui a multis illis est constituto . . .

sten nicht gewählt werden, sondern ihr provinzielles Herrschaftsrecht gewöhnlich entweder durch Erbfolge oder durch Einsetzung von oben erhalten.⁴⁰ Taktisch benutzt er diesen Umstand zu einer weiteren Schwächung provinzieller Herrschaftsgewalt, indem er auf ihre Begrenztheit im Reichsverband hinweist.⁴¹ Aber auch innerhalb dieser Grenzen bleibt sie ständischer Zustimmung unterworfen.

Für den Universalherrscher oder "obersten Magistraten" entwirft er dann ebenfalls einen genauen und begrenzten Katalog subsidiär ausgliederter Befugnisse, welche sich in erster Linie auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in einem modernisierten Gemeinwesen beziehen, also insbesondere Handel, Geld- und Steuerwesen umfassen.⁴² Besondere Betonung legt Althusius dabei auf die Regulierung des "öffentlichen Handels"⁴³, ohne den ein zeitgemässer Lebenswandel nicht möglich ist.⁴⁴

Allgemein aber ist diese oberste Herrschaftsbefugnis – ebenso wie die Herrschaftsbefugnis auf jeder Konsoziationsstufe – durch das Zustimmungserfordernis der Gemeinschaftsglieder begrenzt. Was diese beschliessen, ist für den Herrscher bindend – "ausser wenn der Gemeinwille etwas anderes zu beschliessen wünscht".⁴⁵ Übergeordnete Herrschafts- und Regulierungsbefugnisse sind demnach genau enumeriert, alles andere verbleibt im Kompetenzbereich der Teilverbände.⁴⁶

Dennoch kommen dem obersten Herrscher oder Magistraten übergeordnete Aufgaben und Pflichten zu. In der Verwaltung allgemeiner Gerechtigkeit ist ihm ein Balanceakt aufgegeben, wonach "das Recht eines jeden Gemeinschaftsmitglieds erhalten, keinesfalls verringert oder aber auf Kosten eines anderen vermehrt werden soll".⁴⁷ Hieraus ergibt sich erneut eine genauere Bestimmung des wesentlichen Inhalts von Subsidiarität.

⁴⁰ (VIII. 50).

⁴¹ (VIII. 54).

⁴² (XI. 4); siehe auch die Wiederholung unter der Rubrik spezieller Aufgaben des obersten Magistraten (XXXII).

⁴³ *mercatus publicus* (XI. 5).

⁴⁴ *Sine commercii igitur commode in hac sociali vita vivere non possumus* (XI. 7).

⁴⁵ *nisi communi voluntate aliud placeat* (IX. 18).

⁴⁶ Jener Bereich der im amerikanischen Föderalismus dann als "residual powers" umschrieben ist.

⁴⁷ *In hac justitiae administratione pro regula observandum semper, ut in ea moderatio adhibeatur, ut Reip. membro cuiilibet suum jus conservetur, non minuat, aut in perniciem alterius augeatur* (XXIX. 2).

Der Konsens unter den Gemeinschaftsmitgliedern darf sich nicht nur auf das beziehen, was dem *Eigeninteresse* der einzelnen vorbehalten bleiben soll, sondern muss auch eine allgemeine Anerkennung unabdingbarer Gemeinschaftsaufgaben zur Erhaltung von Eintracht, Einheit, Ruhe und Ordnung umfassen.⁴⁸ Althusius spricht in diesem Zusammenhang von *Selbstgenügsamkeit*.⁴⁹ Subsidiarität kann also im althusischen Sinne nicht bedeuten, dass jeder für sich behalten kann, was ihm jeweils für sich gewinnmaximierend erscheint, sondern dass jeder abzugeben bereit ist, was für die Einvernehmlichkeit des Ganzen unumgänglich ist. Das ist natürlich ganz frühmodern gedacht, im Sinne der alten "korporativen Libertät".⁵⁰ Im Hinblick auf eine subsidiär organisierte moderne föderalistische Ordnung jedoch wird das Spannungsgefüge zwischen Teil- und Gesamtinteresse durchaus deutlich.

Subsidiarität wird zum Gestaltungsprinzip sowohl für die Beibehaltung partikularer Eigenständigkeit als auch für die Bereitschaft zum sozialen und regionalen Ausgleich. Mindeststandards müssen von allen eingehalten werden können. Ist dies nicht der Fall, darf die übergeordnete Instanz "von oben" und "subsidiär" eingreifen und ausgleichen. Bei Althusius ist das noch nicht explizit vorgedacht, aber die ständige Betonung von Eintracht, Selbstgenügsamkeit und Gegenseitigkeit schliesst jedenfalls aus, Subsidiarität als Freibrief für die Maximierung von Eigeninteressen in einem föderalistisch aufgebauten Gemeinwesen umzuinterpretieren.

Am deutlichsten wird das vielleicht bei der Diskussion allgemeiner Konzilien oder Reichstage. Hier wiederholt Althusius zunächst den alten konziliaren Konsensvorbehalt, wonach, was alle angeht, auch von allen entschieden werden muss. Aber dann macht er deutlich, worauf sich solche Entscheidungen beziehen sollen: nicht negativ auf einen Minimalkonsens, welcher jeden Teil von einer Verpflichtung auf das Gemeinschaftsinteresse entbindet, sondern positiv auf jene Gemeinschaftsaufgaben, welche der "Fähigkeiten, Tugenden, Hilfeleistungen und den lebhaften Einsatz aller bedürfen".⁵¹

⁴⁸ Siehe (XXXI. 1–8); Althusius verweist unter anderem auf den Konflikt zwischen Guelphen und Ghibellinen in Florenz.

⁴⁹ *autarkeia* (XXIX. 1); vergleiche auch (XI. 7), wo er den "öffentlichen" Markt als Eintracht stiftende gegenseitige Kommunikation von notwendigen und nützlichen Gütern beschreibt.

⁵⁰ Siehe unter anderem Raumer.

⁵¹ *quod omnium facultates, vires, auxilia & sanguinem requirit* (XVII. 60); vergleiche zur Diskussion der Reichstage auch (XXXIII).

Von "Föderation" oder "Konföderation" spricht Althusius direkt nur im Zusammenhang mit einer Erweiterung des Gemeinwesens.⁵² Die moderne Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund vorausnehmend, beschreibt er vollständige und partielle Konföderationen nach dem jeweiligen Integrationsgrad: entweder Vollintegration unter einheitliches Bundesrecht in allen Teilen, oder Teilintegration mit begrenzter Zwecksetzung und unter Beibehaltung eigenständiger Souveränitätsrechte.⁵³ Für den letzteren Fall macht er dann eine bedeutsame Unterscheidung zwischen symmetrischen und asymmetrischen Bündnissen. Die ersteren erlauben gegenseitige Hilfe auf der Basis von Gleichheit, in den letzteren steht ein Volk über dem anderen.⁵⁴

Nur unter Gleichheitsbedingungen aber können Frieden und Freundschaft gedeihen.⁵⁵ Der Hauptzweck föderaler Vergemeinschaftung ist es daher, "notleidenden und bedürftigen Mitgliedern der Universalgemeinschaft beizustehen und prompte Hilfe zu gewähren".⁵⁶ Die Gleichheit von Lebensbedingungen, um die es hier geht, ist aber keine absolute (*aequalitas*), denn das würde nur Zwietracht sähen, sondern eine angemessene und faire (*aequabilitas*).⁵⁷ Hieraus ergibt sich schliesslich noch einmal genauer das Wesen von Subsidiarität in einem föderalen Gemeinschaftsverband.

Autonomie und subsidiäres Selbstbestimmungsrecht der Teileinheiten werden durch die föderale Gliederungsstruktur gewährleistet, insbesondere durch die gesellschaftliche Erweiterung des Föderalismusprinzips in private und funktionale Partikulargemeinschaften mit naturgemäss ähnlicheren und daher konsensfähigeren Interessenslagen. Gleichzeitig

⁵² Vergleiche aber die ähnliche Diskussion von Städtebünden mit Verweis auf die Schweiz (V. 20–21).

⁵³ Plena . . . confederatio est, qua alienum regnum, eiusque regnicolae, vel provincia . . . in plenum integrumque jus & communionem regni adsumuntur (XVII. 27); Non-plena confederatio est, qua diversae provinciae vel regna, salvo singulis suo majestatis jure . . . se obligant (XVII. 30).

⁵⁴ Fedus . . . par & aequum . . . licet auxilia mutua . . . fedus . . . impar, quo unus populus altero superior (XVII. 49–50).

⁵⁵ quo pares, aequo federe in pacem & amicitiam venirent (ibid.).

⁵⁶ Auxilium est, quo, operarum & rerum communicatione, membro consociationis hujus universalis laboranti & indigenti succurritur, idque prompto auxilio juvatur (XVI. 2).

⁵⁷ (VI. 47); Althusius bezieht sich hier auf die Lebens- und Standesverhältnisse in der Stadt. Indem er die Stadt aber abwechselnd als vollständige politische Ordnung (*politeuma*) und Universalgemeinschaft (*universitas*) bezeichnet (V. 1, 7), wird die allgemeine Absicht durchaus deutlich.

bleibt allen die kooperative Bereitschaft zur Herstellung gleichartiger Lebensbedingungen aufgegeben. Subsidiarität kann in diesem Sinne aus Althusius also nicht als ein Entscheidungsmechanismus, sondern immer nur als eine qualitative Anleitung für angemessene Kompetenzverteilung herausgelesen werden.

3. Zusammenfassung

Subsidiäre Verankerung aller Herrschaftsmacht ist die verfassungsmäßige Grundlage des Gemeinwesens. Dabei geht es Althusius nicht nur um eine grundsätzliche Kompetenzvermutung zugunsten der jeweils niedrigeren Gemeinschaftsstufe, sondern vor allem um die Begründung von Herrschaftsbefugnis aus der Einvernehmlichkeit aller Teileinheiten.

Im Gegensatz zur dualistischen Gegenüberstellung von Herrscher und Volk fusst Subsidiarität bei Althusius auf einer konstitutionellen Einbindung komplementärer Rechtsbereiche. Dabei liegt aber das Wesentliche nicht in einem "für sich behalten", was man lieber selber entscheiden möchte, sondern in einer den sozialen Bedürfnissen insgesamt entsprechenden Verteilung von Macht und Herrschaft auf die jeweils angemessenste Verwaltungs- und Regierungsebene in einer vielgliedrigen Föderation.

Subsidiarität wird so zum Gestaltungsprinzip sowohl für die Beibehaltung partikularer Eigenständigkeit als auch für die Bereitschaft zum sozialen und regionalen Ausgleich. Mindeststandards müssen von allen eingehalten werden können. Nur wenn dies nicht der Fall ist, darf die übergeordnete Instanz "von oben" und "subsidiär" eingreifen und ausgleichen.

Man darf diese Überlegungen insgesamt aber nicht einfach als mechanistisches Entscheidungsmodell verstehen, sondern eher als eine qualitative Anleitung für gemeinschaftliches Handeln als politische Kultur. Als Vordenker des Subsidiaritätsprinzips bietet Althusius in diesem Sinne eine gemeinschaftsorientierte und kooperative Alternative zur Grundlegung der Rahmenbedingungen individuellen Handelns in einer konkurrierenden Marktgesellschaft bei Thomas Hobbes.

III. Schlussbemerkung und Anmerkung zur Relevanz

Zum Wesen der Subsidiarität gehört also mehr als nur eine Kompetenzvermutung zugunsten der jeweils niedrigsten Entscheidungsebene. Insbesondere kann partikulares Eigeninteresse nicht in jedem Fall Vorrang gegenüber dem allgemeinen Gemeinschaftsinteresse beanspruchen. Subsidiarität ist kein Freibrief für die Maximierung von Eigeninteresse. Das Ziel ist nicht, Gemeinschaftlichkeit auf den niedrigsten Grad von Einvernehmlichkeit zu reduzieren, also nur nach oben abzugeben, was sowieso niemanden sonderlich interessiert, sondern die Herstellung von möglichst viel Einvernehmlichkeit. Dies ist aber nur möglich durch die gegenseitige Beförderung einheitlicher Lebensverhältnisse. Die Festlegung von "Mindeststandards", etwa im Sinne einer umfassenden europäischen Sozialcharta, und unter Einschluss insbesondere von effizienten Strukturprogrammen zum Abbau regionaler Disparitäten, ist die unabdingbare Kehrseite der Subsidiarität.

Genau hierin, im konsozialen Zusammenwirken von Eigenkompetenz und Gesamtwohl, in der Erkenntnis, dass Eigeninteresse und Gesamtwohl nicht sich gegenseitig ausschliessende Bestandteile eines Nullsummenspiels sind, liegt das Wesen von Föderalismus und Subsidiarität. Zu Beginn des modernen nationalstaatlichen Zeitalters hat Althusius eindringlich – aber vergeblich – auf diesen Zusammenhang hingewiesen. Am mutmasslichen Ende dieser nationalstaatlichen Epoche mag die Wiederbesinnung auf diese vernachlässigten Traditionsbestände im europäischen politischen Denken ebenso notwendig wie nützlich sein.

Für die Europäische Gemeinschaft hat Fritz Scharpf deutlich zum Ausdruck gebracht, wohin Subsidiarität ohne Einvernehmlichkeit und Gemeinwohlverpflichtung führen wird: zu einer "Verelendung" der rückständigen Regionen. Weil der freie Binnenmarkt nur unter "Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips" zu haben war, aber gleichzeitig zu einer Verschärfung "gravierender Interessenkonflikte" – unter anderem zwischen armen und reichen Mitgliedsländern – führen wird, sieht Scharpf Subsidiarität als eine Hintertür für "Renationalisierung". Es kommt "entweder zu Harmonisierungsbeschlüssen auf dem niedrigsten gemeinsamen Niveau, oder zur wechselseitigen Anerkennung der jeweils geltenden nationalen Regelungen". Als Folge wird notwendiger und hinreichender Finanzausgleich im europäischen Rahmen weiter unterbleiben.⁵⁸

⁵⁸ Scharpf, 15–18 und "Diskussion", 40–41.

Mit anderen Worten, Subsidiarität läuft Gefahr, als Feigenblatt für egoistischen Machtmissbrauch der starken über die schwächeren Gemeinschaftsmitglieder missbraucht zu werden. Schon vor Jahren hatte der damalige griechische Ministerpräsident Papandreu vor einem "Europe à deux vitesses" gewarnt. Das Drängen auf Vollendung eines einheitlichen Binnenmarktes in der Europäischen Gemeinschaft hat diese Sorge nur noch verschärft. Auch nach einer Verdoppelung der Regional- und Strukturfonds im Gemeinschaftsbudget lässt sich aus dem derzeitig minimalen Bereitschaftsgrad zu gegenseitiger Hilfe deutlich ablesen, dass Subsidiarität in der EG weiter als Formel für einen Minimalkonsens verstanden wird, aber nicht als Grundlage für die Suche nach der angemessensten Lösung.

Freilich beschreibt dieser Sachverhalt nur einen von mehreren Problembereichen im Zusammenhang von Subsidiaritätsprinzip und europäischer Gemeinschaftsentwicklung. Insbesondere fehlen im Vertrag von Maastricht genauere Angaben bezüglich einer Umsetzung des Subsidiaritätsgebots in konkrete Handlungsanleitung. Ungeklärt bleibt die Rolle der Regionen und des konsultativen Regionenrats, unbestimmt bleibt die Zuordnung von einzelstaatlicher Eigenverantwortlichkeit und weiter zunehmender Eurokratisierung, und nahezu unangetastet bleibt die Frage nach dem Einfluss von Verbänden und insbesondere von multinationalen Konzernen in einem Europa, in dem politische Regelungskraft immer noch einzelstaatlich begrenzt, private Wirtschaftsmacht aber immer mehr europäisch unbegrenzt erscheint.

Gegenüber dieser schmalen und unvollständigen Einbettung des Subsidiaritätsprinzips in das europäische Gemeinschaftskonzept bietet der althusische Ansatz eine viel breitere Ausgangsbasis. Das althusische Subsidiaritäts- und Föderalismusdenken kann aber nicht einfach als frühmoderne Handlungsanleitung für spätmoderne europäische Gemeinschaftslösungen herangezogen werden. Der Sinn einer Beschäftigung mit Althusius kann sich vielmehr nur aus einem kritischen und konstruktiven Potential ergeben, welches noch lange nicht voll ausgeschöpft erscheint. Dies liegt insbesondere daran, dass die gemeinschaftsorientierte Denktradition seit der frühen Neuzeit immer mehr von einer individualistisch-liberalen Denktradition überlagert und verdrängt worden ist. Aus Locke und Rousseau sind aber Ansätze für eine europäische Lösung gemeinschaftlicher Organisierung von Subsidiarität und Solidarität kaum zu gewinnen. Vielleicht ist es Zeit, der älteren, althusischen Denktradition wieder mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Literaturverzeichnis

- Althusius, Johannes: *Politica Methodice Digesta*. Dritte erweiterte Ausgabe. Herborn, 1614. (Wiederabdruck Aalen, 1961).
- Antholz, Heinz: *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden*. Köln, 1954.
- Elazar, Daniel J.: *Federalism*. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, 1968.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, 1987.
- Friedrich, Carl Joachim: *Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik*. Berlin, 1975.
- Gierke, Otto von: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Wiederabdruck Aalen, 1958.
- Hänsch, Klaus: *Wer ist denn schon für Zentralismus?* In: *Das Parlament* 11 (1993).
- Hüglin, Thomas O.: *Sozialer Föderalismus. Die politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin/New York, 1991.
- Klöti, Ulrich: *Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations*. New Aspects of Swiss Federalism. In: *Government and Opposition* 23,1 (1988).
- Laski, Harold: *Introduction*. In: *Junius Brutus: A Defence of Liberty Against Tyrants*. London, 1924.
- Luyckx, Marc: *Histoire philosophique du concept de subsidiarité*. Commission des Communautés européennes, 1992.
- Östreich, Gerhard: *Die Idee des religiösen Bundes und die Lehre vom Staatsvertrag*. In: *Zur Geschichte und Problematik der Demokratie*. Festgabe für H. Herzfeld. Berlin, 1958.
- Quaritsch, Helmut: *Staat und Souveränität*. Band 1: *Die Grundlagen*. Frankfurt, 1970.
- Raumer, Kurt: *Absoluter Staat, korporative Libertät, persönliche Freiheit*. In: *Historische Zeitschrift* 183 (1957).
- Reagan, Michael D./Sanzone, John G.: *The New Federalism*. New York/Oxford, 1981.
- Riklin, Alois: *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*. Bern, 1972.
- Ders.: *Gemischte oder monströse Verfassung? Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen*, 190 (1992).

Althusius – Vordenker des Subsidiaritätsprinzips

Scharpf, Fritz W.: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Regionalisierung des europäischen Raums, Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft. Köln, 1989.

Tuck, Richard: Introduction. In: Thomas Hobbes: Leviathan. Cambridge, 1991.

Thomas Hafen

**Zusammenfassung der Diskussion
Philosophie, Theologie, Politikwissenschaft**

In der Einleitung zu der von ihm moderierten Diskussion versuchte Alois Riklin, die mutmasslichen Positionen der für die Tagung nicht mehr rechtzeitig eingetroffenen schriftlichen Diskussionsbeiträge von Gerhard Goeters und Thomas O. Hüglin einzubringen. Im folgenden wird, um die Abwesenheit von Goeters und Hüglin auszugleichen, das Votum Alois Riklins teilweise im Wortlaut wiedergegeben:

“Die gängige Rückführung des Subsidiaritätsgedankens auf die katholische Soziallehre greift zu kurz, da sie sich wortklauberisch an den Terminus und nicht an den Sinn klammert. Sinngemäss findet sich die Subsidiarität, wenn nicht schon bei Aristoteles, Thomas von Aquin und Dante¹, so doch bestimmt in der reformierten Föderaltheorie im 16. Jahrhundert, in der grossen Summe der Politik von Johannes Althusius im frühen 17. Jahrhundert und in der Föderalismustheorie von Ludolphus Hugo in der Mitte des 17. Jahrhunderts.

In der reformierten Föderaltheorie stellte sich das Subsidiaritätsproblem, sobald das Verhältnis zwischen übergeordneten Synoden und Basisgemeinden zu lösen war. Im Gegensatz zum wachsenden Zentralismus der römisch-katholischen Kirche betonte das calvinistische Kirchenrecht die Autonomie der Gemeinde. In den Beschlüssen der Synode von Emden (1571) findet sich eine der frühesten Quellen des Subsidiaritätsprinzips:

«Keine Gemeinde darf über die anderen Gemeinden das Primat oder die Herrschaft an sich reissen . . .

Provinzial- und Generalsynoden soll man nicht Fragen vorlegen, die schon früher behandelt und auf Gemeindeebene [?] entschieden worden sind, . . . und zwar soll nur das aufgeschrieben werden, was in den Sitzun-

¹ Zu Aristoteles siehe das Referat Höffe, zu Thomas und Dante siehe Oswald von Nell-Breuning: Baugesetze der Gesellschaft, Solidarität und Subsidiarität, Freiburg i. Br. 1990, S. 87 f.

gen der Konsistorien und der Classicalversammlungen nicht entschieden werden konnte oder was alle Gemeinden der Provinz angeht.»²

Althusius war in hohem Masse vom Calvinismus geprägt. Er hatte u.a. in der Calvin-Stadt Genf studiert, amtierte anschliessend als Rektor der Hohen Schule von Herford, einer Hochburg der calvinistischen Föderaltheologie, und wurde schliesslich Stadtsyndikus von Emden, dem calvinistischen «Genf des Nordens». In seinen «Politica methodice digesta» (1603) betont Althusius vor allem den negativen Subsidiaritätsbegriff (im Sinne von Höffe), indem er den Stufenbau der «Consociationen» von der privat-natürlichen Familie über die intermediären privat-bürgerlichen Berufs- und Standesgenossenschaften sowie öffentlichen Gemeinschaften der Stadtgemeinden, Landgemeinden und Provinzen bis hinauf zum Reichsverband und der Völkergemeinschaft systematisiert. Zu Recht gilt Althusius als «Vater des Föderalismus». Die Idee, wonach der Grossstaat der inneren Korruption zu verfallen, der Kleinstaat mangels äusserer Macht unterzugehen droht, die föderative Republik indessen beiden Gefahren vorzubeugen vermag, diese Idee hat Montesquieu³ von Althusius⁴ übernommen. Obwohl föderative Phänomene schon im biblischen Israel zur Zeit der Richter (12./11. Jahrhundert), im Aitonischen Bund Mittelgriechenlands (4. Jahrhundert v. Chr.) und im Achäischen Bund auf dem Peloponnes (3. Jahrhundert v. Chr.) vorkamen, waren die politischen Denker der Antike und des Mittelalters in den Paradigmen der kleinräumigen Polis und des zentralistischen Römischen Reiches gefangen. Bis zu Althusius fehlte ein den antiken Vordenkern kongenialer Geist, der die verschiedenen Erscheinungsformen von Bündnissen, Staatenbünden und Bundesstaaten entdeckt, verglichen und in eine Theorie der Staatenverbindungen gefasst hat. Althusius bewahrte die Idee der Polis, aber integrierte sie in den grösseren Verbund des weiträumigen Territorialstaates. Und er bewahrte zugleich die Idee des Reiches, aber dachte und gestaltete sie nicht von einem Zentrum aus und von der Spitze her, sondern dezentral von unten nach oben. Föderalismus und Subsidiarität prägen das politische System des Althusius. Der Föderalismus entfaltet sich in

² Luyckx, Marc: Histoire philosophique du concept de subsidiarité. Commission des Communautés européennes: Cellule de prospective. 13. Februar 1992, S. 1 und 7.

³ Montesquieu: De l'esprit des lois. Genf, 1748, IX/1

⁴ Althusius, Johannes: Politica methodice digesta. 3. Aufl. Herford, 1616, IX/9-12 (S. 171 ff.)

der Selbst- und Mitbestimmung aller Consociationen. Die Subsidiarität kommt darin zum Ausdruck, dass die kleinere Gemeinschaft an die grössere nur soviel abgibt, als zur Zweckerfüllung notwendig ist. Träger der Souveränität ist das Volk, Volk verstanden nicht als Summe von Individuen, sondern als consociativ gegliederter Gesamtkörper.

Griffiger noch als bei Althusius kommt der Subsidiaritätsgedanke in der Bundesstaatstheorie von Ludolphus Hugo (1661) zum Ausdruck, und zwar in zweifachem Sinne: Einerseits sollen die Gliedstaaten nur soviel Kompetenzen an das Reich abgeben, als die gestellten Aufgaben ihre Kräfte übersteigen oder von ihnen weniger gut erfüllt werden können. Andererseits dürfen die Gliedstaaten tätig werden, wenn es das Reich versäumt, seine Befugnisse auszuschöpfen:

«... und dass ausserdem jene Angelegenheiten aufgrund vereinter Macht und Beratung erledigt werden, welche die Kräfte der einzelnen Stände übersteigen oder aber in den einzelnen Provinzen nicht gleich gut wie auf der Reichsstufe bewältigt werden können...»

Was nämlich vom Reich vernachlässigt wird, ist von den Ständen allein gemäss ihrem Gutdünken und Vermögen zu erledigen.»⁵

Aus heutiger Sicht erscheint das vielschichtige, vielfältige, flexible, modern ausgedrückt: kybernetische Modell des Föderalismus von Althusius viel gehaltvoller als die Verkürzung, Verengung, Erstarrung und Kanonisierung des zwei- oder dreistöckigen Bundesstaates. Das amerikanische, deutsche und schweizerische Bundesstaatsverständnis verhält sich zum Föderalismus des Althusius wie ein geschlossenes zu einem offenen System, fernab juristischer Spitzfindigkeiten und Haarspaltereien. Es könnte auch für die undogmatische Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht fruchtbar gemacht werden.⁶

In seinem Votum zum Referat Höffe verwies Hans Christoph Binswanger auf Plato, der in den Gesetzen von kleinen, teil-autarken "Poleis" ausgegangen sei. Subsidiär zu diesen Poleis habe der hellenische Markt eine Rolle gespielt, da die einzelne Polis nicht vollkommen autark gewesen sei. Dieser Markt sei durch das hellenische Gold- und Silbergeld

⁵ Hugo, Ludolphus: De statu regionum Germaniae. Helmstedt, 1661 (zitiert nach der Ausgabe Giesen, 1689), II/14 (S. 44), II/15 (S. 46).

reguliert worden, während in den einzelnen Poleis nur Blechgeld im Umlauf war. Interessant sei ein Vergleich mit der EG, in der in den nationalen Instanzen dank deren teilweiser Autarkie eher noch die republikanische Tugend zur Geltung komme, während sie in der vom liberalen Prinzip dominierten EG mindestens vorläufig verloren zu gehen drohe.

Für Thomas Fleiner implizierte das Subsidiaritätsprinzip eine Verdrängung der Demokratie, da Kompetenzen nicht mehr nach demokratischen Regeln verteilt würden. Zur "Civil society" gehöre ganz wesentlich die Akzeptanz der Spielregeln. Wenn eine Mutter einen Kuchen unter zwei Mädchen verteilen wolle, so müsse sie davon ausgehen, dass die Kinder den Kuchen nicht selbständig gerecht verteilen könnten. Wenn sie aber sage, die Anna zerschneidet den Kuchen und die Beatrice wählt zuerst aus, so sei die Gerechtigkeit eher gesichert. Die zentrale Rolle des Verfahrens dürfe deshalb nicht unterschätzt werden. Für die Subsidiarität als Prinzip der Aufgabenverteilung gebe es in diesem Prozess keinen Platz, denn ausschlaggebend sei, wer entscheide, wieviel Macht verteilt werde und wer die Macht ausübe. Er war überzeugt, dass eine demokratische Ordnung, in der die "rules of the game" respektiert würden, von alleine im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gestaltet werde.

Peter Häberle stellte die Frage nach den verbindenden Zwischengliedern zwischen den Erkenntnissen der Philosophie und dem positiven Staatsrecht, welche den Juristen bei der Auslegung des Subsidiaritätsbegriffs von Maastricht nützlich sein könnten. Weiter vermutete er, dass der Begriff der Volkssouveränität und der durch die Tradition von Hobbes geprägte, unglückliche Begriff der Staatssouveränität verfassungstheoretisch nach und nach zu verabschieden seien. Staatenrecht habe vom kulturalanthropologischen Begriff der Menschenwürde auszugehen. Die Bemerkung Höffes, Volkssouveränität und Menschenrechte seien gleich ursprünglich, sei deshalb mit einem leichten Fragezeichen zu versehen.

Günther Lottes stellte die Frage nach der Kompetenz als Bestandteil des Subsidiaritätsprinzips. Das Subsidiaritätsprinzip sei ja kein einfaches Verteilungsschema von Zuständigkeiten, sondern es kopple die Zuständigkeiten an die Kompetenz, sie auch wahrnehmen zu können. Kompetenz heiße unter anderem Leistungsfähigkeit, klammere aber dadurch Leistungsbereitschaft, aber auch Leistungsverweigerung aus. Kompetenz impliziere darüber hinaus Ungleichheit. Er frage sich nach deren Folgen für die subsidiäre Verantwortung der höheren gesellschaftlichen Einheiten und stellte die Vermutung einer durchschnittlichen Kompetenz, zum

Zusammenfassung der Diskussion

Beispiel als Orientierungsrahmen für Hilfeleistungen, zur Diskussion. Schliesslich warf Lottes die Fragen auf, ob das Subsidiaritätsprinzip als kompetenzvermutendes Verfassungsprinzip anzusehen sei oder ob es eine reale Kompetenzprüfung beinhalte und was Kompetenz im Hinblick auf Partizipationsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers bedeute.

Christian Giordano verwies auf die Beispiele von aussereuropäischen Hochkulturen, die alle nur dank zentralistischen Strukturen möglich gewesen seien. Daran lasse sich die Frage anschliessen, ob nicht die Subsidiaritätsidee ein Produkt der Kulturleistung von Zentralisierungsbestrebungen sei.

Rocco Buttiglione erinnerte an die thomistisch geprägte Anthropologie der Enzyklika "Quadragesimo anno", in der der Mensch immer Substanz und Relation zugleich sei. Wenn wir vom Menschen sprächen, so meinten wir also immer zugleich Individuum und Gesellschaft und die Bestimmung des Menschen für die Gesellschaft. Dies sei eine wichtige Grenze zwischen der Idee der Subsidiarität und den meisten Formen des Liberalismus.

Alois Riklin stellte zum Referat Buttiglione die Frage, ob die Beobachtung richtig sei, dass die römisch-katholische Kirche die Subsidiarität für Staat und Gesellschaft empfehle, die Anwendung dieses Prinzips auf die Kirchenverfassung aber in zunehmendem Mass verweigere.

Als Beispiel zu der von Rocco Buttiglione gemachten Verbindung von Subsidiarität und Solidarität verwies Peter Häberle auf die spanische Verfassung von 1978, die im Zusammenhang mit den Regionen sowohl von "Solidarität" als auch von "Autonomie" spreche.

Otfried Höffe warf die Frage auf nach der Solidaritätsverbindlichkeit. Solidarisch sei derjenige, der sich schon mit einem andern zusammen in einer gemeinsamen Aufgabe vorfinde. Hier sehe er zwei Bedingungen für solidarisches Handeln: Das "zusammen" müsse erstens vorgegeben und zweitens wohldefiniert sein. In der heutigen Verwendung der Solidarität von der katholischen Soziallehre bis zu Habermas würden momentan beide Bedingungen fehlen. Heute müsse eine Situation erst als eine solidarische anerkannt werden und die Solidarität sage dann immer noch nicht genau, wer wofür und gegenüber wem zuständig sei. Höffe fasste seine Überlegungen in der Vermutung zusammen, dass überall dort, wo die strengen Bedingungen der Gerechtigkeit nicht eingelöst werden könnten, nach dem normativen Potential der Solidarität gegriffen werde.

Hans Geser deckte einen Widerspruch zwischen den Referaten von Rocco Buttiglione und Otfried Höffe auf. Habe Buttiglione eher für die Stärkung der intermediären Gruppen plädiert, so sei Höffe eher von einer Allianz zwischen dem Individuum und der Zentralgewalt auf Kosten dieser intermediären Gruppen ausgegangen. Als Beispiel führte Geser die Menschenrechte ins Feld, die, verbunden mit einer Schwächung der Nationen, zunehmend zu einer internationalen Angelegenheit würden. Geser schloss seine Überlegungen mit der Beobachtung, dass das Subsidiaritätsprinzip keine eindeutigen Anweisungen mehr gebe, sobald es mehr als zwei Ebenen gebe und deshalb zusätzliche Spezifikationen zur Kompetenzzuweisung notwendig würden. Damit verbunden sei ein Bekenntnis zu Liberalismus mit seiner Betonung des Individuums als Träger subjektiver Rechte oder zu einem irgendwie gearteten Konservativismus und einer damit verbunden stärkeren Gewichtung von Familien, Sippen, Ethnien oder anderen überindividuellen Akteuren. Für diesen Entscheid biete das Subsidiaritätsprinzip keine Hilfe mehr.

Christian Giordano fragte zum Referat von Rocco Buttiglione, ob seine vorgeschlagene Lösung der Revitalisierung von alten Solidargemeinschaften nicht auf dem Trugschluss der Annahme einer historischen Reversibilität im Sinne von "small is beautiful" beruhe.

Kurt W. Rothschild betonte die Tatsache, dass der Sozialstaat als kulturelle Errungenschaft oder soziale Notwendigkeit seit hundert Jahren allgemein akzeptiert sei und sich die Frage nach ihm nicht mehr grundsätzlich stelle. Er sehe auch nicht, inwieweit das vage Subsidiaritätsprinzip als fiskalische Methode zur Eindämmung des Sozialstaates beitragen könnte. Diese Aufgaben würden besser durch das fiskalwirtschaftliche Sparsamkeitsprinzip gelöst. Bei der Frage der Solidarität sei prinzipiell einzuwenden, dass die Auslagerung von Staatstätigkeiten auf Freiwillige nicht einfach herstellbar oder erzwingbar sei. Die auch nicht immer idealen Familien von gestern seien heute schlichtwegs gar nicht mehr vorhanden und es müsse auch beachtet werden, dass soziale Leistungen des Staates vielfach erst durch den Beitrag der berufstätigen Frauen ermöglicht worden seien.

Otfried Höffe überlegte sich im Zusammenhang mit dem Referat Münkler, weshalb Bürgertugend im Vergleich mit Institutionen ein flüchtiges Moment sein müsse. Zumindest für Aristoteles und die Nikomachische Ethik habe dies noch nicht gegolten. Er frage sich, ob es wirklich so sei, dass die Tugend als politische Instanz verstanden selbst de-

struktiv sei, oder ob andere Prozesse noch eine Rolle spielten. Zum Beispiel, dass im Übergang vom Spätmittelalter zur frühen Neuzeit aus Lastern Interessen geworden seien. So sei beispielsweise aus dem Laster der Habgier plötzlich ein lobenswerter Geschäftssinn geworden. In gotischen Kathedralen würden wir die sieben Laster heute nur noch ideengeschichtlich betrachten, nicht mehr aber als Teil unseres Lebenshorizontes. Die Diagnose sollte in dieser Hinsicht erweitert werden, denn eine Restituierung dieses Wissens sei schon im Hinblick auf unsere ökologische Verantwortung zu befürworten. Weiter fragte sich Höffe, weshalb im liberalen Modell Subsidiarität nicht zum Beispiel im Modell der gestuften Staatlichkeit integriert werden könne. Er knüpfte daran die Frage, ob Bürgertugend nur als Partizipationswille zu interpretieren sei und es nicht eher um einen umfassenderen Begriff wie jenen des Gemeinwohlwillens gehe. Zum Schluss gab Höffe noch zu bedenken, dass dem Modell der Zivilgesellschaft und Bürgertugend das Bewusstsein für die Konfliktrichtigkeit menschlichen Zusammenlebens fehle und dass darauf nicht mit einem Kooperationsmodell zu antworten sei, sondern mit einem Modell, das auf der Idee des Rechtsschutzes basiere.

An Herfried Münkler richtete Peter Häberle die Frage, ob der Begriff der Zivilgesellschaft jenem der "Civil society" entspreche. Er begrüßte im weiteren die Entwicklung einer scheinbar altmodischen Tugendlehre und verwies auf Erziehungsziele in Drittweltstaatenverfassungen und in (süd)deutschen Länderverfassungen. Zum Schluss betonte Häberle die Notwendigkeit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, die durch die Grundrechte mitgarantiert werde, weil man sonst rasch bei totalitären Staatsmodellen lande. Grundrechtsgarantien seien in diesem Sinne eine Art private Schutzzonen.

In seinem Schlussvotum führte Otfried Höffe zum Votum von Alois Riklin aus, dass auch er Althusius für eine ganz wichtige Figur halte. Seine Aussage, dass die Bedeutung von Althusius nicht überschätzt werden sollte, beziehe sich bloss auf die politische Wirkungsgeschichte und die Tatsache, dass auch das grosse Werk von Gierke kaum über den Kreis der Ideengeschichte hinaus bekannt geworden sei. Zum von Binswanger erwähnten panhellenischen Goldgeld fügte Höffe als weiteres Beispiel panhellenischer Institutionen die olympischen Spiele hinzu. Bezug nehmend auf den von Fleiner gemachten Demokratievorbehalt erinnerte Höffe daran, dass der Wert der Subsidiarität einerseits darin liege, Kompetenzerschleichungen im Rahmen des positiven Rechts aufzudecken,

und andererseits, bei der Rechtsetzung, ein Wort zugunsten der unteren Instanzen einzulegen. Daran knüpfte Höffe an, der Wert der politischen Philosophie für die Juristen liege gerade darin, deren Problembewusstsein zu erweitern. Zum Votum von Häberle meinte Höffe, das Prinzip der Menschenwürde liege sowohl der Demokratie wie auch den Menschenrechten zugrunde. Es werde in der deutschen Tradition als Verfassungsprinzip jedoch überschätzt. Dieses schöne, aber vage Prinzip werde überall dort eingesetzt, wo man mit wohldefinierten Menschenrechten nicht mehr weiterkomme. Zum von Günther Lottes aufgeworfenen Problemkreis rund um die Kompetenz und zur Kompetenzvermutung zugunsten des Individuums präziserte Höffe, dies sei für ihn nicht unter dem Aspekt der Kompetenzvermutung und damit der Leistungsfähigkeit zu behandeln. Da die Leistung zugunsten dieses Individuums erbracht werden sollte, sei dieses für ihn als letzten Referenzpunkt zu betrachten. Abschliessend meinte er zur von Buttiglione gemachten Kritik der individualistischen Interpretation des "homo singularis", diese sei vielleicht ein terminologisches Problem und "persona" als Begriff anspruchsvoller und präziser, "homo singularis" sei nun aber einmal Leitbegriff der "Quadragesimo anno".

Rocco Buttiglione meinte in seinem Schlussvotum, er verstehe die Einwände von Thomas Fleiner, da der ordnungspolitische Begriff der Subsidiarität erstmals als juristischer Begriff gebraucht werde. Subsidiarität sollte als Prinzip verstanden werden, das den kleineren Gemeinschaften einen gewissen Vorzug gebe, das heisst, dass im Sinne von "in dubio pro reo" der bürgernäheren Instanz der Vorzug gewährt werden sollte. Gegen die Gerechtigkeitsparabel mit den zwei Mädchen wandte er ein, dass die Verteilung des Kuchens mit Hilfe der Subsidiarität nicht zu lösen sei. Subsidiarität wäre aber dann angesprochen, wenn das Mädchen über die Farbe seines Kleides entscheiden müsste und sich die Mutter in diesen Entscheid einmischen würde. Zu den Voten von Hans Geser und Christian Giordano meinte er, es sei offensichtlich, dass der Sozialstaat im bisherigen Rahmen nicht aufrechterhalten werden könne. Es stelle sich die Frage nach der Sorgepflicht der Kinder für ihre Eltern. Falls diese Frage positiv beantwortet werde, könne als Nebeneffekt eine Verstärkung der Bindungen zwischen Eltern und Kindern erwartet werden. Buttiglione ergänzte diese Ausführungen mit der Bemerkung, dass die Befreiung des Individuums nicht immer in einem direkten Zusammenhang mit der Vergrösserung der Macht des Staates gesehen werden

könne. Der Einzelne sei das Ergebnis eines Prozesses, und er werde zu einem schwachen Menschen, wenn er von seinen Konstitutionsbedingungen abgeschnitten werde. Zur von Alois Riklin gemachten Beobachtung hielt Rocco Buttiglione fest, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Kirche werde selbstverständlich verweigert, da die Kirche als übernatürliche Gesellschaft anzusehen sei und deshalb einem ganz anderen Bereich angehöre. Die von Otfried Höffe aufgeworfene Frage nach der Legitimationsbasis der Solidarität beantwortete Buttiglione mit drei Stichworten. Phänomenologisch betrachtet sei der Mensch zugleich Subjekt und Gemeinschaft und er habe deshalb die Pflicht, anderen Menschen zu helfen. Die Zuständigkeit dazu werde durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt. Empirisch betrachtet sei der Mensch zweitens zu Mitleid im Sinne Humes fähig. Die Fähigkeit der Sympathie gehöre offensichtlich zu den Eigenschaften des Menschen. Der Mensch dürfe drittens nie in eine Situation gebracht werden, in der ihm kein Ausweg mehr bleibe und ihm als Alternative nur noch der Krieg offen bleibe. Zur Stellungnahme von Kurt W. Rothschild hielt Buttiglione fest, dass er seine Aussage, dass in Zukunft vermehrt die Kinder Verantwortung und Unterstützungspflichten für ihre Eltern übernehmen müssten, nicht als moralische Handlungsanweisung verstehe, sondern als politische Notwendigkeit zur Lösung unserer sozialstaatlichen Probleme.

Herfried Münkler leitete sein Schlussvotum mit einer Bemerkung zur Position von Rocco Buttiglione ein. Er gab zu bedenken, dass beispielsweise in Frankfurt rund 60 Prozent der Haushalte Single-Haushalte seien und das Problem der Hilfspflicht schon deshalb kaum mit per Possessivpronomen geäußerten Forderungen gelöst werden könne. Zum spieltheoretischen Beispiel von Thomas Fleiner warf Münkler die Gegenfrage auf, was geschehe, wenn die Mutter weggedacht werde. Dies sei erst dann möglich, wenn die von ihm geäußerte Forderung einer Erziehung zur Regelakzeptanz und damit in einem weiteren Sinne die Bürgertugend ins Spiel gebracht werde. Damit erst unterscheide sich der Bürger vom Untertan. Dies sei ein Punkt, der eine Möglichkeit aufzeige, wie auf eine weitere Zunahme der Staatlichkeit verzichtet werden könnte. Mit Peter Häberle war sich Münkler einig, dass der Staat nicht in der Gesellschaft und die Gesellschaft nicht im Staat verschwinden sollte. Er beziehe nur Stellung gegen eine vollständige Trennung von Staat und Gesellschaft. Das republikanische, partizipative Modell sei aus dem Machtzentrum heraus formuliert worden sei, während das liberale, die Sekuri-

tät in den Mittelpunkt stellende Modell aus einer Position der Machtferne heraus entstanden sei. Die Frage sei, ob wir es uns leisten könnten, den Zusammenhang und das Spiel von Macht nur unter liberalen Bedingungen zu formulieren. Die Ausführungen von Günther Lottes zu Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit liessen sich auf die Frage "Quis iudicabit?" konzentrieren, eine Frage, die bisher nur ungenügend beantwortet worden sei. Zum Schluss wandte sich Münkler gegen eine Bemerkung Höffes. Er glaube nicht, dass im Laufe der Zeit aus Lastern Interessen geworden seien. Er sei aber damit einverstanden, dass das, was vorher als Laster bezeichnet worden sei, heute als Interesse bezeichnet würde. Mandeville habe gezeigt, dass Laster unter marktvermittelnden Bedingungen einen öffentlichen Nutzen produzieren könne. Die Frage sei nun, ob die von Mandeville bis Adam Smith beschriebenen nichtintendierten Synthetisierungsleistungen ausreichend seien oder ob es Kompensationserfordernisse gebe, die nicht das Ganze ersetzen könnten, deren Fehlen aber das Ganze in Frage stellen würden.

II. Ethnologie, Soziologie, Ökonomie

Christian Giordano

So viel Staat wie nötig, so wenig
Staat wie möglich:
Ein interkultureller Vergleich

Einführung

Wenn einer der wichtigsten Aspekte des Subsidiaritätsprinzip mit der bekannten Formel "so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich" prägnant charakterisiert werden kann, dann stellt sich gleichzeitig für den Ethnologen die Frage, ob und inwieweit seine Disziplin einen sinnvollen Beitrag zu diesem Thema leisten kann. Diese Frage ist nicht ganz unberechtigt und zwar aus folgenden Motiven:

- 1) Der Subsidiaritätsbegriff mit seinen theoretischen und praktischen Implikationen ist ausschliesslich ein Erzeugnis der okzidentalen und speziell der christlichen Tradition. Es kann daher vermutet werden, dass er einen kulturspezifischen Charakter besitzt und dass er folglich in "fremden" Gesellschaften ausserhalb des westeuropäischen bzw. nordamerikanischen Kontextes keine Entsprechung findet.
- 2) Der Subsidiaritätsbegriff – wie es auch die bereits zitierte Formel deutlich ausdrückt – setzt die Existenz des Staates und besonders des institutionellen Flächenstaates voraus. Die "klassische" Ethnologie – wenn man von einer solchen überhaupt sprechen kann – befasst sich aber in der Regel mit Gesellschaften, die mindestens dem Grundsatz nach tribal organisiert sind und die daher fast fraglos als vorstaatlich bzw. als nichtstaatlich definiert werden.

Die "Objekte" einer solchen Ethnologie sind also Gesellschaften, die auch als "segmentär" bzw. "akephal" bezeichnet wurden: Sie bestehen aus kleinen Gruppen (Clans, "lineages", Sippen usw.) die im politischen Bereich nicht in einen bürokratisierten und übergreifenden Zentralverband mit hierarchischer Ordnung eingebettet sind: Die einzelnen Segmente sind eher autonome Einheiten, die einmal kooperieren und dann wieder rivalisieren. Auch die Autorität der einzelnen Clan- bzw. "lineage"-Führer beruht nicht so sehr auf institutioneller Herrschaft, sondern vielmehr auf dem Prestige, das dem "Häuptling" von der Ge-

meinschaft tagtäglich zugesprochen wird. Seine Stellung ist also – wie Vierkandt betont hat – vom Zusammenfallen seiner Absichten mit der allgemeinen Stimmung abhängig: will er andere Pfade einschlagen, so läuft er Gefahr, dass seine "Untertanen" ihm den Gehorsam versagen oder sogar davonlaufen.¹

In segmentären Gesellschaften fehlt auch das dynastische Prinzip vollkommen: Erbllichkeit im politischen Bereich – wenn es eine solche gibt – ist an die Bedingung gleicher Begabung gebunden. Die "big men" aus Melanesien bzw. die "Häuptlinge" segmentärer Sozialgebilde aus Afrika und Südamerika müssen, um sich ihre Führungspositionen zu erhalten, stets ihre ausserordentlichen Befähigungen, die sich im Handlungssystem in kriegerischer Tapferkeit, Jagdgeschick, Schlichtung- und Redekunst sowie vor allem – wie im Falle zahlreicher Stämme Neuguineas – in verschwenderischer Grosszügigkeit konkretisieren, unter Beweis stellen. Segmentäre Gesellschaften sind also innerhalb der Gruppe (Clan, "lineage", Sippe, Dorfgemeinschaft) durch das Prinzip der "generalisierten" Reziprozität, die aus gegenseitiger Hilfswilligkeit wie etwa beim unentgeltlichen Leihen von Geräten und bei der Gastfreundschaft besteht, gekennzeichnet.²

Das Prinzip der "generalisierten" Reziprozität erinnert allerdings, wenn man die sozialetische Terminologie benutzt und falls dieser Vergleich überhaupt zulässig ist, mehr an andere Formen der Solidarität als an diejenige der Subsidiarität.³ Diese zwei Argumente, die eigentlich für die Nichtbeteiligung der Ethnologie an der Subsidiaritätsdebatte sprechen, besitzen zweifelsohne eine gewisse Gültigkeit. Sie enthalten jedoch zugleich einige relevante Ungenauigkeiten und müssen daher aus folgenden Überlegungen revidiert werden.

- 1) Seit vielen Jahren hat sich die Ethnologie von der "small is beautiful"-Perspektive segmentärer Jäger- und Sammler-Gesellschaften distanziert. Unser Fach befasst sich immer stärker mit "komplexen" Gesellschaften, die eben durch ihre Staatlichkeit charakterisiert sind. Orientalische Despoten in Asien, zentralistische Imperien in Mittel- und Südamerika sowie sakrale Königtümer in Afrika stellen lediglich

¹ Vierkandt, 197.

² Sahlins, 147 ff.; Vierkandt, 194.

³ Urz, 13 ff.; Sahlins, 147.

einige gute Beispiele für "Objekte" ethnologischer Forschung dar, die über höchst differenzierte politisch-bürokratische Strukturen verfügen. Solche Gesellschaften stützen sich geradezu auf arbeitsteilige Verwaltungsstäbe, die den Kern der staatlichen Herrschaft bilden. In einem solchen Kontext ist es deshalb sinnvoll zu überprüfen, ob und inwieweit Formen der Subsidiarität bestehen.

- 2) Der Subsidiaritätsbegriff ist definitionsmässig durch einen relationalen Charakter geprägt, denn er impliziert das Reflektieren über die Beziehungen zwischen sozialen Aggregaten und zwar zwischen "grossen" und "kleinen" Gruppen, d.h. zwischen übergreifenden Herrschaftsinstitutionen und lokalen Verbänden und Koalitionen.

Die ethnographischen Quellen sprechen nun sehr deutlich: Auch das totalitärste System, wie beispielsweise dasjenige der Inkas im vorkolumbianischen Peru, lässt ein Quantum an "Offenheit" zu, die sich in tolerierten oder gar anerkannten Arten formeller bzw. informeller Lokalautonomien herauskristallisiert. In jeder staatlich organisierten Gesellschaft nehmen also die Zentralinstanzen – trotz ihrer totalisierenden, globalisierenden und homogenisierenden Tendenzen eine gewisse "subsidiäre" Funktion ein. Subsidiarität ist freilich weder ein universales Prinzip, noch ein Merkmal der "conditio humana" und auch kein Grundbedürfnis. Alle diese Begriffe sind für den empirisch arbeitenden Ethnologen viel zu abstrakt, da sie in keinem konkreten Verhaltensmuster eine Entsprechung finden. Was dagegen durch ethnographische Materialien festgehalten werden kann, sind vermutlich die "funktionalen Äquivalenten" zum okzidentalens Subsidiaritätsprinzip. Konkreter gesprochen: Die Menschen als Akteure und als Mitglieder "kleiner" Gruppen sind im Alltag stets dabei, über die vom Staat getroffenen Entscheidungen zu verhandeln. Mit Hilfe von formellen Verbänden, informellen Koalitionen und zahlreichen Handlungsstrategien, die meistens aus dem eigenen, direkten bzw. mediatisierten Erfahrungsraum entspringen, akzeptieren, beanstanden und manipulieren die Akteure die staatlichen Bestimmungen und Massnahmen. Durch diese im vorweltlich geprägten "local knowledge"⁴ verankerten Verhandlungen wird der Staat sozusagen alltäglich "subsidiarisiert".

⁴ Geertz, 167 ff.

Durch diese unterschiedlichen Verhandlungsinstrumente, die man auch als "the weapons of the weak"⁵ oder als "the power of the powerless"⁶ bezeichnen kann, versuchen die Akteure in je spezifischer Weise gerade den Zustand des "soviel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich" zu verwirklichen. Dem Ethnologen geht es nun darum, diese Strategien interpretierend zu rekonstruieren, wobei die Frage nach dem Sinngehalt im Hinblick auf die jeweilige rechtlich-politische "Sensibilität" von zentraler Bedeutung ist. Vier Beispiele sollen den Blick des Ethnologen bezüglich der angeschnittenen Problematik verdeutlichen.

Inkaischer "Despotismus" und lokale Autonomie

Über das polit-ökonomische System der Inkas herrscht im allgemeinen eine gewisse Verwirrung. Im Zuge der Diskussion um die spanische Eroberung und um die darauffolgende Kolonialherrschaft ist ein Bild des inkaischen Imperiums konstruiert worden, in dem das mächtigste Anden-Reich vor der Entdeckung Amerikas als positive Bezugsgesellschaft präsentiert wird.

Die Inkas sind vor allem für die gegenwärtigen Peruaner geradezu der Inbegriff der eigenen glorreichen Vergangenheit, die durch die spanische Eroberung abrupt unterbrochen und zerstört wurde. Ab diesem Zeitpunkt hat sich die Geschichte umgedreht, und zwar in die falsche Richtung, so dass, wenn die Inkas die positive Bezugsgesellschaft verkörpern, die Spanier die negative darstellen. Dabei wird wohl gemerkt stets missachtet, dass die Eroberer – genauso wie in Mexico – vermutlich niemals siegreich gewesen wären, wenn sie nicht auf die Komplizität und auf die offene Unterstützung zahlreicher von den Inkas unterworfenen Völkerschaften hätten rechnen können. Die Conquistadoren waren numerisch viel zu schwach und technologisch gar nicht so eindeutig überlegen, um ein so mächtiges Reich zu erschüttern und zu bezwingen. "La vision des vaincus", die als Grundlage für die national-populistische Geschichtskonstruktion dient, lässt allerdings diese historischen "Details" beiseite und beruft sich vielmehr in nativistischer Nostalgie auf die prachtvolle vorkoloniale Epoche "als die Welt noch in Ordnung war". Dabei wird

⁵ Scott.

⁶ Havel.

⁷ Wachtel.

dementsprechend auch auf den beispielhaften Charakter der politischen Strukturen hingewiesen: Gerechte und grosszügige Herrscher, tapfere Krieger sowie treue und zufriedene Untertanen sind somit die üblichen Protagonisten dieser harmonischen Drehbücher.

Ohne die spanische Kolonialherrschaft rehabilitieren zu wollen, muss in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass das inkaische Imperium – im Gegensatz zu den historischen Konstruktionen des nationalpopulistischen Diskurses – ein äusserst zentralistischer Staatsverband war, der nach der gegenwärtigen rechtlich-politischen "Sensibilität" westeuropäischer Provenienz eine totalitäre Färbung besass. Es handelte sich um ein patrimonialistisches Reich, in dem ein grosser Teil des Bodens als Eigentum des Herrschers betrachtet wurde. Paradigmatisch war die damit zusammenhängende bürokratische Organisation, die vor allem mit der strengen Kontrolle des gesamten Wirtschaftssektors und der entsprechenden Infrastrukturen beauftragt war.⁸ Das Inka-Reich ist daher mehrmals mit den sozialistischen Staaten verglichen worden;⁹ diese Gegenüberstellung ist zweifelsohne anachronistisch und unzutreffend, obwohl sie eine gewisse Faszination besitzt. Jedenfalls war das Anden-Imperium eine marktlose Gesellschaft, die den freien Tausch von Gütern nur in wenigen peripheren Bereichen zulies,¹⁰ so dass es noch heute als klassisches Beispiel für ein Redistributionssystem gilt.¹¹ Im Inka-Reich fungierte also der Staat, wie John Murra zutreffend sagt, als Markt: Der Staat und nicht der Markt übernahm die Produkte einer Bevölkerungsgruppe, die dann von der Zentralgewalt mit denjenigen einer anderen permutiert wurden.¹² Selbstverständlich wurde ein Teil der Produktion für die Versorgung des Hofes, des Verwaltungsstabes und des Militärs zurückbehalten. Da die Zentralverwaltung praktisch alle wirtschaftlichen Transaktionen, die die Umverteilung der produzierten Güter im ganzen Gebiet des Reiches garantierten, steuerte, gab es zwischen den verschiedenen Bevölkerungsteilen grundsätzlich keine direkten ökonomischen Beziehungen.

All dies klingt im ersten Augenblick etwas schwerfällig und sinnlos. Man darf dabei allerdings nicht vergessen, dass das Inka-Imperium auf Grund der spezifischen geographischen Lage durch ein System unter-

⁸ Métraux, 84.

⁹ Baudin, Karsten.

¹⁰ Mayer/Mintz/Skinner, 13 ff.

¹¹ Polanyi 1978; Polanyi 1979.

¹² Murra, 18.

schiedlicher, vertikal gegliederter, ökologischer Stufen charakterisiert war, das zwischen Küste ("Costa") und Hochland ("Sierra") einen maximalen Höhenunterschied von über 4000 m betrug.¹³ Murra, der sich mit diesem Problem intensiv befasst hat, konnte eine sehr komplexe Typologie der ökologischen Stufen entwickeln. Im Rahmen dieses Beitrages genügt es – etwas vereinfachend – die drei wichtigsten Typen zu erwähnen:

- Die Stufe der "*costa*", in der vor allem Baumwolle, Mais und "Wanu" produziert bzw. gesammelt wurde;
- die Stufe der "*montaña*" am östlichen Hang der Anden, wo man hauptsächlich Holz und Coca fand und
- die Stufe der "*sierra*", die vornehmlich die Region der Viehzucht und des Knollenanbaus war.¹⁴

In einer gegebenen Stufe, die in der Regel von einer multiethnischen und sozial differenzierten Gesellschaft bewohnt war, wurden also Güter produziert, die in den höheren bzw. niedrigeren Ebenen nicht auffindbar waren. In der Stufe besass die ansässige Bevölkerung sozusagen ein ökologisch bedingtes Monopol über die angebauten und hergestellten Erzeugnisse. Der springende Punkt ist nun, dass die notwendigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den verschiedenen ökologischen Stufen auf Grund der geographischen Bedingungen und der ungewöhnlichen Ausdehnung des inkaischen Territoriums – wie die meisten Autoren überzeugend nachweisen – lediglich durch die Existenz eines "starken" Staates garantiert waren, der seinerseits nicht nur das Friedensgebiet gewährleistete, sondern auch die Produktionsverteilung monopolisierte sowie die Verkehrswege und Infrastrukturen unter strenger Kontrolle behielt.¹⁵ Berühmt sind in diesem Zusammenhang sowohl das erstaunlich gut ausgebaute imperiale Strassennetz als auch die von den lokalen Gemeinschaften betreuten "tambos", die mit den Karawansereien des Vorderen und Mittleren Ostens vergleichbar sind.¹⁶

Das Inka-Reich, um wiederum eine gelungene Formulierung von John Murra zu übernehmen, war also stets darauf bedacht, die vertikale Kontrolle von möglichst vielen ökologischen Stufen zu verwirklichen.¹⁷

¹³ Murra, 31 ff.

¹⁴ Murra, 43.

¹⁵ Murra, 70 ff.

¹⁶ Métraux, 78.

¹⁷ Murra, 31.

Dies scheint ein altbewährtes Modell sämtlicher Anden-Gesellschaften zu sein, denn auch die vorinkaischen Reiche haben auf die gleichen Wirtschaftspraktiken zurückgegriffen;¹⁸ auch die kolonialen und postkolonialen "Haciendas" haben in modifizierter Form das Prinzip der Kontrolle mehrerer ökologischer Stufen übernommen. Die Besonderheit des Inka-Imperiums bestand allerdings darin, dass kein anderer vorkolonialer Staatsverband mit der Verwaltung eines so grossen Gebiets konfrontiert war.

Um die vertikale Kontrolle der ökologischen Stufen und das damit verbundene Funktionieren des komplizierten Redistributionssystems tatsächlich zu garantieren, war der Inka-Staat auf eine effiziente, wenn auch unbeugsame Bürokratie angewiesen. In der Tat stellt das inkaische Beamtentum wie kaum ein anderes in der menschlichen Geschichte das Paradigma bürokratischer Herrschaft im Sinne Max Webers dar. Obwohl die Beamten, in einem straffen hierarchischen Rahmen eingegliedert, in der Regel keine spezialisierten Fachmänner waren,¹⁹ verrichteten sie – soweit die Quellen – ihre vielfältige Tätigkeit kompetent und loyal. Selbstverständlich gibt es auch hier einen Haken, denn die inkaische Bürokratie war durch eine "doppelte Schiene" charakterisiert, die uns etwas "totalitaristisch" dünkt. Neben dem erwähnten Verwaltungsstab gab es eine Gruppe von Funktionären, die dem Herrscher direkt unterstellt waren und die als parallele Kontrollinstanz des Beamtenapparats fungierte.²⁰ Von öffentlichen Amtsinhabern verübte Delikte gegen den Staat oder gegen den Inka als Patrimonialherr wurden meistens mit dem Tod geahndet.²¹

Bisher wurde absichtlich der Eindruck erweckt, dass die Inka-Monarchie einen deutlich zentralistischen und absolutistischen Charakter besass; dies könnte noch bekräftigt werden, wenn man an die Umsiedlungspolitik denkt, die aus Sicherheitsgründen zur Zwangsverschleppung von ganzen Völkerschaften vom Zentrum in die Peripherie und umgekehrt führte.²²

Gleichzeitig muss man nun diesen Standpunkt etwas revidieren. Paradoxerweise liess der "despotische" Inka-Staat grössere Freiräume für die

¹⁸ Murra, 32 ff.

¹⁹ Métraux, 89.

²⁰ Métraux, 89.

²¹ Métraux, 89.

²² Métraux, 90 f.

Lokalautonomien als die lässige und daher weniger kontrollierende Kolonialherrschaft. Zweifelsohne war auch das Inka-Reich das Erzeugnis imperialistischer Expansion und Eroberung, aber es gelang ihm – wie Métraux feststellt –, den “Despotismus” der Zentralgewalt mit der Toleranz gegenüber den vorgegebenen politischen Strukturen und Sozialordnungen der unterworfenen Gesellschaften zu kombinieren. Die zentralisierenden Tendenzen wurden durch die Praxis der indirekten Herrschaft ausgeglichen.²³ Zu diesem Zustand leistete vor allem eine Institution einen wesentlichen Beitrag: Es handelt sich dabei um das “ayllu” das Victor von Hagen eine Erdzelle genannt hat.²⁴ Wörtlich heisst “ayllu” eigentlich “Stamm”, “Genealogie”, “Geschlecht”, “Familie”;²⁵ eine genauere Definition könnte folgendermassen lauten: Das “ayllu” ist eine ethnisch homogene, patrilinear organisierte Agrargemeinschaft, deren “Wir-Gefühl” der Vorstellung entspringt, gemeinsame reelle bzw. fiktive Vorfahren zu besitzen. Wichtig ist noch zu erwähnen, dass die Ländereien, die nicht dem inkaischen Patrimonialstaat gehörten, gemeinsames Eigentum des “ayllu” waren. Von Hagen hat diese Agrargemeinschaft mit einer “Holdinggesellschaft” verglichen, die ihrerseits die Ackerflächen unter kleinere Verwandtschaftsgruppen weiter- und periodisch nach Bedarf neu verteilte.²⁶ Jede dieser Untergruppen hatte schliesslich den Rechtsanspruch auf die Hilfe der anderen “ayllu”-Mitglieder bei der Kultivierung, Bewässerung und Verbesserung des Bodens, so dass es meistens zu kollektivartigen Formen der Landarbeit kam.²⁷

Die “ayllus” als autonome Institutionen waren zweifelsohne präinkaisch und es gab gewiss zahlreiche Versionen, die voneinander abwichen; wie dem auch sei, der Inka-Staat hat trotz Zentralismus und Absolutismus die interne politische, soziale, religiöse und wirtschaftliche Ordnung dieser Agrargemeinschaften kaum angetastet. Die “ayllus” wurden dagegen eher, so wie sie waren, nach dem Muster der “encapsulation”²⁸ ins Imperium inkorporiert.

Die Inka-Bürokratie griff demzufolge nicht ins innere Leben der “ayllus” ein, sie sammelte jedoch aus den Agrargemeinschaften die für das Funktionieren des Redistributionssystems notwendigen Güter und kon-

²³ Métraux, 72.

²⁴ von Hagen, 54.

²⁵ Métraux, 47.

²⁶ von Hagen, 81; Métraux 49.

²⁷ von Hagen, 81.

²⁸ Bailey, 144 ff.

trollierte, dass die Mitglieder der "ayllus" ihre obligatorische Arbeit in den Ländereien des Staates verrichteten.²⁹ Dafür organisierte der Staat sowohl die Konstruktion und die Erhaltung der Verkehrswege sowie der komplexen und kostspieligen Bewässerungsanlagen als auch die materielle Hilfe für die von Missernten und Naturkatastrophen betroffenen "ayllus".³⁰ Das Redistributionssystem war auch dazu da, die notleidenden Agrargemeinschaften zu versorgen.³¹

Es wäre nun falsch zu meinen, die Beziehungen zwischen Patrimonialstaat und autonomen Agrargemeinschaften verliefen automatisch oder reibungslos. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Reich wie das Inka-Imperium seine Herrschaftsansprüche stets auszudehnen versuchte; es ist aber auch ein Faktum, dass sich die "ayllus" durchgehend mit allen Mitteln solchen Expansionstendenzen widersetzen. Zwischen der "einkapselnden" Struktur und den "eingekapselten" Gemeinschaften bestanden also ständig Spannungen, die in der Regel von Vermittlerrollen gemässigt wurden. Es galt auch für das Inka-Reich die von Bailey in seinem klassischen Werk "Stratagems and Spoils" gemachte Feststellung:

"Middlemen, in the situation of encapsulation, are roles which come into existence to bridge a gap in communication between the larger and smaller structures."³²

Im Inka-Imperium wurde diese Rolle vom "curaca" d.h. dem lokalen Häuptling, der von mehreren "ayllus" als Autoritätsperson anerkannt wurde, übernommen.³³ Wie es sich für jeden Vermittler gehört, war der "curaca" in welcher Form auch immer sowohl in der "einkapselnden" Organisation als auch in den "eingekapselten" Gemeinschaften integriert. Baileys Charakterisierung der Aktivitäten von Vermittlern passt in hervorragender Weise auch auf die "curacas":

"The essence of the role is to keep a foot in both camps. His interest is to keep going a process of bargaining: either in what he does or in what he says, or both, he must persuade the two sides that this is a situation in which compromise can be made. He must convince them

²⁹ Métraux, 84.

³⁰ Métraux, 81.

³¹ Murra, 15 ff.

³² Bailey, 167.

³³ Métraux, 87; Murra, 6 ff.

that they are not engaged in pure conflict, but that they have interests in common and that if they keep their eyes upon these interests, both can, to some degree, emerge from the context as winners. In other words, he has to demonstrate that this is a non-zero-sum game.”³⁴

Der “curaca” als Vermittler verfügte allerdings über eine “zweifache” Legitimitätsgeltung, denn er war, wie bereits gesagt, eine Autoritätsperson im politischen Gefüge der jeweiligen “ayllus” und zugleich besass er eine anerkannte formelle Position in der Hierarchie des inkaischen Verwaltungsstabes, so dass er sowohl von den “einkapselnden” Strukturen als auch von den “eingekapselten” Gemeinschaften als für die Verhandlungen zwischen “grossen” und “kleinen” Gruppen berufen betrachtet wurde. Auf der Stufe der “curacas” spielten sich also beispielsweise die Verhandlungen um die reziproken Forderungen und Angebote wie etwa die Abgaben und die Arbeitsleistungen der “ayllus” bzw. die Hilfeleistungen des Staates für notleidende Agrargemeinschaften ab. In diesen erfolgreich durchgeführten und immer neu durchdachten Vermittlungs- und Verhandlungsaufgaben lag eigentlich das Geheimnis für das von Métraux hervorgehobene fließende Gleichgewicht zwischen Zentralgewalt und lokaler Autonomie, das bekanntlich jahrhundertlang das Inka-Imperium prägte.

Das Inka-Reich war gewiss kein irdisches Paradies, so wie der national-populistische Diskurs es uns vorstellt; es handelte sich allerdings um einen zentralistischen, ja sogar absolutistischen Staatsverband, der paradoxerweise eine politische “Sensibilität” für “Partikularität” (nicht für “Partikularismus”) besass. Gerade diese “Sensibilität” fehlte aber den als wirtschaftlich und administrativ “freizügiger” geltenden Spaniern vollkommen und die Konsequenzen dieses mangelnden Einfühlungsvermögens sind noch heute spürbar.

Zentralgewalt und “Dorfgemeinschaft” in Indien

“Panchayat” ist in Indien ein Wort mit legendärem Beigeschmack. Verantwortlich dafür sind eigentlich die britischen Kolonialverwalter, die sich dezidiert für die Praxis des “indirect rule” ausgesprochen hatten.³⁵ In der nachkolonialen Epoche ist der Begriff von indischen, im Westen ausgebildeten Intellektuellen und Politologen neu aufgegriffen worden, um

³⁴ Bailey, 167.

³⁵ Dumont, 218.

die "demokratischen" Wurzeln des traditionellen Indiens, die laut dieser Argumentation von den Engländern zerstört wurden, nachzuweisen und zu betonen.³⁶ Hiermit sind politische Mythen und Legenden entstanden, die das vorkoloniale Indien als eine ideale "Demokratie der Dörfer" präsentieren, in dem das "pancayat" sozusagen die legislative, exekutive und judikative Grundeinheit darstellt. Der Begriff "pancayat" wird demzufolge mit der verschwommenen Idee der "Dorfgemeinschaft" in enge Verbindung gebracht, wobei dieser Typus von Versammlung als das politische und gerichtliche Organ der Dorfgemeinschaft betrachtet wird.

Diese Sichtweise ist, wie bereits angedeutet, nicht ganz unproblematisch. Vorerst muss eine interessante etymologische Feststellung gemacht werden: Das Wort "pancayat" ist von "panc", d.h. fünf, abgeleitet und evoziert eher ein zahlenmässig kleines Gremium als ein Plenum.³⁷ Dieser etymologische Hinweis scheint tatsächlich der reellen Praxis zu entsprechen, denn das "pancayat" war eher ein kastenspezifischer Honoratioren Ausschuss als eine echte Versammlung der Dorfmitglieder. Man hat wohl mehrmals zwischen Kasten-"pancayat" und Dorf-"pancayat" unterscheiden wollen; aber auch diese Trennung kann kaum aufrechterhalten werden, denn die ethnographischen Materialien weisen deutlich darauf hin, dass das sogenannte Kasten-"pancayat" meistens die Rolle des Dorf-"pancayat" übernahm.³⁸ Manche Autoren haben sich vermutlich von der Tatsache täuschen lassen, dass die Dorfmitglieder an den "pancayat"-Sitzungen teilnahmen. Dies geschah jedoch ohne jegliche direkte Beteiligungsmöglichkeit.³⁹ Die Dorfmitglieder waren also eher Zuschauer oder lassen sich präziser mit einem "Chor" vergleichen, der vielleicht die Konsensbildung des eigentlichen Gremiums durch Kommentare und Sprüche beeinflussen konnte. Man sollte allerdings diese Möglichkeit nicht ganz unterbewerten, zumal in den "pancayat" das Prinzip des Konsenses durch Palavern herrschte. Die Funktionen des "pancayat" innerhalb der "Dorfgemeinschaft" waren vielfältig, wenn auch etwas diffus und für ganz Indien nicht vereinheitlicht. Es scheint jedoch, dass Schlichtung und lokale Rechtsprechung auf der Basis von Bräuchen, Sitten und Konventionen zu den Hauptaktivitäten gehörten. Diese judikativen Aufgaben wurden später von der britischen Kolonialverwaltung

³⁶ Dumont, 217.

³⁷ Dumont, 220.

³⁸ Srinivas, 17 ff.

³⁹ Dumont, 220.

sogar gefördert, da die Engländer mit peinlicher Genauigkeit vermeiden wollten, in lokale Konflikte und Streitfälle verwickelt zu werden.⁴⁰ Gegenwärtig befassen sich die sogenannten "statutarischen pancayat" speziell mit solchen Angelegenheiten.⁴¹ Die bisherige Beschreibung zeigt ganz deutlich, dass das "pancayat" weder einen "demokratischen" Charakter im okzidentalischen Sinn des Wortes besass und besitzt, noch für das gesamte Dorf repräsentativ war und ist; es handelte sich vielmehr um eine elitäre Organisation, die als solche intendiert und anerkannt wurde und wird. Ausserdem muss auch präzisiert werden, dass der bisher verwendete Begriff der "Dorfgemeinschaft" irreführend ist. Indische Dörfer sind bis heute noch hochdifferenzierte Sozialgebilde, die durch die Kastenstruktur und durch das Fehlen eines einheitlichen, solidarischen Wir-Gefühls unter den Einwohnern geprägt sind. Innerhalb der Dörfer und vor allem zwischen den Angehörigen höherer Kasten herrschen heftige Rivalitäten um Prestige, Macht, Status und Einfluss, die häufig zu langwierigen und manchmal blutigen Faktionskonflikten ausarten. Solche Faktionskämpfe, die ein beliebtes Forschungsthema der politischen Anthropologie darstellen, kennzeichnen plausiblerweise die Aktivitäten der dörflichen "pancayat", die deswegen nicht selten für längere Zeitabschnitte vollkommen lahmgelegt werden.⁴²

Trotz dieser notwendigen Revision der "Demokratie-Legende" der indischen "pancayat" muss festgehalten werden, dass diese Gremien eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen "grossen" Gruppen, d.h. der traditionellen, kolonialen und nachkolonialen Zentralverwaltung und "kleinen" Strukturen d.h. der dörflichen Administration, spielen. Dazu Dumont:

"Il ne faut pas se représenter le fonctionnement de l'administration du village ... comme indépendant du pouvoir royal ou central. Tout ce qu'on sait tend à montrer au contraire que tout cela dépendait et dépend aujourd'hui encore, de l'établissement d'une relation satisfaisante avec le pouvoir central ... Seuls l'encouragement et la reconnaissance de la part du gouvernement pouvaient provoquer l'existence de véritables pancayats de village."⁴³

⁴⁰ Dumont, 219.

⁴¹ Dumont, 21.

⁴² Cohn, 65 ff.

⁴³ Dumont, 219-220.

Ob die jeweiligen Zentralgewalten tatsächlich die Einrichtung der "pancayat" ermutigt haben, sei hier dahin gestellt; zu dieser Annahme von Dumont liessen sich allerdings historisch begründete Zweifel anmelden. Wichtiger und interessanter ist dagegen der Hinweis auf die "Einkapselung" dieser dörflichen Gremien, die die lokale Autonomie garantieren, durch eine "grössere" politisch-bürokratische Organisation. Bailey, der diese Tatsache deutlich erkannt hat, stellte sich daher die Frage, nach welchen Handlungsmustern die Beziehungen zwischen dörflichem "pancayat" und zentraler Herrschaft verlaufen. Nach genauer Untersuchung ist er, ähnlich wie die Erforscher des Inka-Reichs, auf die herausragende Rolle des Vermittlers gestossen.⁴⁴

Als paradigmatisch kann der folgende Fall aus Orissa (Ostindien) gelten. In dieser Region waren die Verhandlungsvoraussetzungen zwischen "einkapselnden" Strukturen und "eingekapselten" Gremien sowohl während der vorkolonialen Epoche als auch während der britischen Herrschaft aus geographischen Gegebenheiten und aus sprachlich-kulturellen Barrieren besonders problematisch. Eine ständige Schwierigkeit stellte beispielsweise auch die Kastenzugehörigkeit dar, denn für die "pancayat"-Mitglieder, die – wie bereits gesagt – meistens der höheren Lokalkaste entstammten, war es einfach stigmatisierend, wenn es ihnen nicht sogar untersagt war, mit "Fremden", die eventuell aus niedrigeren sozialen Verhältnissen kamen, ebenbürtige Relationen zu haben oder gar Verhandlungen jeglicher Art zu führen.

Um diese sozial sowie sprachlich bedingten Kommunikationsbarrieren zu überbrücken, hatte sich mit der Zeit, wie auch die britischen Quellen durchgehend bestätigen, im Einvernehmen beider Parteien die verhandelnde Rolle des "digaloo" durchgesetzt. Die "digaloo" waren in Orissa die Vermittler schlechthin und sie übernahmen die wesentliche Funktion des "Boten" zwischen "einkapselnden" und "eingekapselten" Gruppen. Über die zwischenkulturelle Bedeutung und die Rollenvielfalt des "Boten" braucht man nicht viel Zeit zu verwenden; es genügt darauf hinzuweisen, dass bereits die griechische Mythologie, um nur ein ganz berühmtes Beispiel aus der okzidentalen Tradition zu zitieren, dem "Boten" sogar eine Gottestgestalt gewidmet hatte. In ganz Indien und speziell in Orissa galt der "digaloo" als unentbehrlich, obwohl er zu den sozial Verachteten gehörte, da er in der Regel der Gruppe der Unberührba-

⁴⁴ Bailey, 170 ff.

ren entstammte. Darüberhinaus betrachtete man die Tätigkeit des überbringenden, verhandelnden und interpretierenden Vermittlers als eine grundsätzlich "schmutzige Arbeit", die lieber von einem sozial diskriminierten "Bastarden" verrichtet werden sollte. Der "digaloo" war also eine stark ambivalente Persönlichkeit, die zwar als eine politisch-administrative Notwendigkeit, jedoch zugleich als ein geschickter Ausnützer der eigenen strategischen Position angesehen wurde. Er galt als ein "unvermeidlicher und hintertriebener Schlauberger" – auch Hermes war Götterbote und zugleich Gott der Diebe. Es ist nun interessant hinzuzufügen, dass die Person des politisch-administrativen Vermittlers zwischen "einkapselnder" Zentralgewalt und "eingekapselten" Lokalgruppen bis heute in Indien eine herausragende Rolle spielt. Es ist wiederum Bailey zu verdanken, dass er die Kontinuitätslinien zwischen traditionellen "digaloo" und aktuellen Vermittlern herausgearbeitet hat. So zeigt dieser Autor, dass auch der gegenwärtige "middleman" oft noch immer ein Unberührbarer ist, der von beiden Verhandlungsparteien tief verachtet wird:

"Bisipara's broker is still despised – and by those at both ends of his transactions. His fellow-villagers think of him as a liar, a cheat and a hypocrite, a man who has made a fortune ... out of their predicaments with the administrators, a renegade who pretends to serve his fellow-villagers but in fact serves no-one but himself. Officials and politicians see him as a villager with ambitions far above his education and his abilities, an unreliable man, at the behest of the highest bidder and hypocritical in his protestations of concern for public interest."⁴⁵

Wie dem auch sei, wenn im heutigen Indien Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den "statutarischen pancayat" gelingen, dann ist dies fast ausschließlich den auf persönlichen Transaktionen und nicht auf abstrakten, versachlichten Handlungsprinzipien beruhenden Aktivitäten der modernen "digaloo", die inzwischen Mitglieder sowohl der staatlichen als auch der lokalen Gremien sind, zu verdanken. Obwohl sich der Status dieser "middlemen" kaum gesteigert hat, befinden sich ihre Machtbereiche stets in Expansion; es scheint also, dass die politische Zukunft Indiens sowie die Kohäsion des Landes immer mehr von solchen Vermittlerpositionen abhängen werden.⁴⁶

⁴⁵ Bailey, 173.

⁴⁶ Bailey, 174 ff.

Königreich und tribale Dissidenz: Die marokkanische Praxis

Das traditionelle politische System Marokkos war für die meisten Anthropologen und Soziologen, die sich mit diesem Phänomen befasst haben, etwas rätselhaft. Einerseits war es nominell eine absolute Theokratie,⁴⁷ andererseits präsentierte es sich dem Beobachter an Ort und Stelle als ein wilder Haufen turbulenter und gewalttätiger Stämme, die jederzeit bereit waren, einen Aufstand zu entfesseln.⁴⁸

Letzteres Bild konnte gerade auch deshalb entstehen, weil die Geschichte Marokkos bis zum heutigen Zeitpunkt von einer eindrucksvollen Sequenz von Erhebungen mit sehr unterschiedlichen Merkmalen charakterisiert wurde: Agrarrebellionen, bewaffnete Dissidenz der "marabout", aber auch Banditismus und – obwohl etwas seltener – städtische Revolten prägen pausenlos das Leben der marokkanischen Gesellschaft.⁴⁹ Man könnte im ersten Augenblick fast meinen, dass dieser Staat des Maghrebs durch eine chronische Instabilität gekennzeichnet ist. Um dieses Phänomen zu deuten, haben nun die meisten Autoren bekanntlich die Rolle der Opposition zwischen "mahzan" und "siba" hervorgehoben. "Mahzan", das zugleich als etymologische Wurzel für Wörter wie "almacen", "magasin", "magazzino", "Magazin" usw. gilt,⁵⁰ ist eigentlich ein Synonym für "Regierung" bzw. "Verwaltung" und speziell für deren Schatz- und Finanzämter. "Bled al mahzan" wird daher das Gebiet genannt, das von diesen Institutionen "besessen", d.h. kontrolliert wird. "Siba" bedeutet wörtlich Unordnung bzw. Chaos, so dass mit "Bled es siba" das "Territorium der Anmassung" und im übertragenen Sinne der "Dissidenz" assoziiert wird.⁵¹

Das politische Leben Marokkos wird laut dieser Interpretationen durch den ständigen Kontrast, ja sogar die fortlaufende offene Feindschaft zwischen königlicher Verwaltung und segmentären Stammesautonomien charakterisiert. Diese Annahme ist sicherlich nicht ganz falsch; sie verleitet allerdings zu zwar naheliegenden, jedoch verfehlten Schlussfolgerungen. Man könnte beispielsweise meinen und man hat es tatsächlich gemeint, dass "mahzan" und "siba" zwei voneinander unabhängige

⁴⁷ Gellner 1969, 61.

⁴⁸ Gellner 1985, 292 f.

⁴⁹ Montagne; Laroui, 126 ff.

⁵⁰ Polanyi 1978, 231.

⁵¹ Polanyi 1978, 231.

Strukturen bilden, die erbittert um materielle, territoriale und symbolische Ressourcen kämpfen. Man könnte auch in die Versuchung geraten, Marokko als ein rigides und streng zweigeteiltes Land anzusehen und sich dabei weiter fragen, ob es überhaupt als ein Land bezeichnet werden kann.⁵² Gellner zeigt aber, dass – nimmt man solche Vermutungen tatsächlich ernst – dann die zahlreichen Aufstände, von denen am Anfang dieses Abschnittes gesprochen wurde, keine plausible Erklärung finden.⁵³

Im Rahmen dieses Beitrages muss auf weitere Einzelheiten verzichtet werden. Die marokkanischen Rebellionen sind aber meistens – laut Gellners Vergleich – so offenkundig verblüffend wie “ein ehrlich fidelistischer Aufstand, (der) gegen Castro unternommen wird, oder eine titostische Erhebung, die vom Marschall selbst niedergeworfen wird”.⁵⁴ Ausserdem werden die Kämpfe zwischen “mahzan” und “siba” niemals bis zum “bitteren Ende” geführt; sie hören vorher auf. Ebenso werden die Anführer der Revolten, wenn die Staatsgewalt sie fasst, relativ schonend und mild behandelt.⁵⁵ Man hat auch das Gefühl, dass die Risiken, die die Aufständischen auf sich nehmen, alles andere als total sind, denn das “mahzan” entfaltet das eigene Repressionspotential niemals völlig.⁵⁶ Dieser spezifische politische Stil hat Forscher wie Gellner besonders neugierig gemacht. Bei genaueren Untersuchungen hat sich herausgestellt, dass die erwähnten Konflikte einen eigenen Charakter besitzen, so dass die Erhebungen der zur “siba” angehörigen Stämme nichts anders als die “liminale” Phase des von Turner beschriebenen, typischen Verlaufs sozialer Dramen sind, die sich nach der Sequenz Bruch-Krise-Schlichtung-Reintegration abspielen.⁵⁷ Die genannten Aufstände als “liminale” Phase, d.h. als “Krise”, stellen also einen Teil eines für die betroffenen Parteien wohlbekannten oder mindestens vermuteten Drehbuchs dar, das aus letztendlich ritualisierten Handlungen besteht.

Wenn diese These richtig ist – und es gibt keinen plausiblen Anlass, daran zu zweifeln – dann kann man folgern, dass die Polarität zwischen “mahzan” und “siba” viel nuancierter ist, als von manchen Autoren ver-

⁵² Gellner 1985, 295.

⁵³ Gellner 1985, 291.

⁵⁴ Gellner 1985, 291 f.

⁵⁵ Gellner 1985, 291.

⁵⁶ Gellner 1969, 62; Laroui, 157.

⁵⁷ Turner 1974, 38 ff.

mutet wurde. Anhand seiner historischen Befunde aus dem 19. Jahrhundert und Anfang des 20. Jahrhunderts behauptet Laroui treffend:

“Le ‘makhzen’ ne nie pas ce fait tribal, il l’affirme et même l’exhibe. On a trop souvent surestimé l’opposition tribu/Makhzen, comme si celui-ci voulait faire disparaître celle-là” ... “La ‘siba’ faisait partie intégrante du système.”⁵⁸

Diese Feststellung erkennt im Endeffekt, dass es dem “mahzan” als “grosse” Gruppe seit mehreren Jahrhunderten gelungen war, die “kleinen” Stämme des “bled es siba” in welcher Form auch immer “einzukapseln”. Montagne drückt diesen Sachverhalt sozialpsychologisch aus:

“La ‘siba’, la révolte peut être regardée en pays soumis comme une véritable institution. C’est elle qui permet aux tribus de se délivrer un instant de leur servitude, de reprendre leurs biens tombés en possession du Makhzen, de goûter pendant quelques années les joies de l’anarchie, pour mieux reprendre plus tard leur place dans l’Empire auquel elles sont liées désormais pour toujours.”⁵⁹

Obwohl die Beziehungen zwischen “mahzan” und “siba” bis heute nicht unproblematisch sind, stellt Marokko gerade auf Grund dieser eigenartigen politischen Konstruktion eines der stabilsten Länder im Maghreb und im Mittelmeerraum dar.

Ähnlich wie bei den bereits zitierten Beispielen aus Südamerika und Asien ist das konfliktgeladene Gleichgewicht zwischen “einkapselnden” Makro- und “eingekapselten” Mikro-Strukturen in entscheidender Weise von dem performativen und personalisierten Agieren verhandelnder Vermittler abhängig. Interessant ist es, dabei festzustellen, dass der Monarch und seine Gesandten im “bled es siba”, die “caids”, diese Aufgaben inne hatten, indem sie die Rolle des Schiedsrichters bzw. des Schlichters zwischen Zentralverwaltung und Stämme übernahmen. Der Sultan gilt somit als die oberste Autorität des “mahzan” aber zugleich als Beschützer der “siba”. Wie Gellner formuliert hat, ist der marokkanische König bis heute kein absoluter Herrscher im engen Sinne des Wortes, sondern eher ein “grosser Patron”, der stets einen diffizilen, fast akrobatischen Balanceakt

⁵⁸ Laroui, 157 und 163.

⁵⁹ Montagne, 385.

zwischen den Ansprüchen des "einkapselnden" Gebildes und dem Widerstand der "eingekapselten" Gruppen vollbringen muss.⁶⁰ Man sollte dabei bedenken, dass die Aktion des Sultans als Vermittler durch die schwankenden territorialen Grenzen zwischen "bled al mahzan" und "bled es siba" ständig erschwert wurde. Die virtuelle Demarkationslinie zwischen beiden Gebieten stand niemals fest und hat sich praktisch pausenlos verändert, obwohl zweifelsohne die Berbergebiere im Hohen Atlas und im Rif-Gebirge die legendären Zentren der "siba" waren, während die grossen Städte in der Tiefebene und an der Küste den Kern des "mahzan" bildeten. Um es auf den Punkt zu bringen, lässt sich jedenfalls der eigenartige Verlauf der gerade zitierten Aufstände erst durch die geschickten und vor allem erfolgreichen Mediationsleistungen des "great Patron" sinnvoll erklären. Die Autorität des Monarchen bei diesen Schlichtungen und Schiedsprüchen war religiös verankert. Gellner spricht in diesem Zusammenhang ausdrücklich vom charismatischen Vermittler oder auch vom "charismatic trimmer"⁶¹. Entspringt also das Charisma des indischen "digaloo" aus dem negativen Stigma, dann geht dagegen das Charisma des marokkanischen Sultans aus seiner positiv bewerteten Heiligkeit hervor. Der Glaube der dissidenten Stämme im "bled es siba" an die Heiligkeit des Herrschers bildete also die unentbehrliche Grundlage für die Legitimitätsgeltung des vermittelnden Herrschers. Die Funktionsfähigkeit eines solchen Systems politisch-administrativer Verhandlungs- und Schlichtungsleistungen des "great Patron" ist allerdings nur dann garantiert, wenn die spezifisch islamische und für moderne Europäer seltsame, ja sogar abwegige Praxis der Personalunion zwischen sakraler und weltlicher Macht tatsächlich vollständig besteht.

Bürokratischer Rechtsstaat und Klientelen in südeuropäischen Mittelmeergesellschaften

Klientelen werden meistens mit Günstlingswirtschaft und Nepotismus, also mit Korruption in Verbindung gebracht. Diese Sichtweise widerspiegelt allerdings lediglich die legalistische Argumentation, in der das Klientelwesen schlicht und einfach "kriminalisiert" wird. Zwischen legalistischem und ethnologischem Diskurs besteht aber in diesem Zusam-

⁶⁰ Gellner 1969, 64.

⁶¹ Gellner 1969, 64.

menhang eine Kluft, ja sogar eine prinzipielle Opposition, gerade weil es für den Ethnologen nicht akzeptabel ist, Handlungen ausschliesslich nach den Richtlinien der Rechtsnormen zu interpretieren. Patrone und Klienten sind genausowenig "einfache" Verbrecher und Betrüger, wie Briganten und Terroristen "vulgäre" Mörder sind. Der Ethnologe kehrt demzufolge die legalistische Argumentation um, und fragt sich, welche Motive und Ziele Menschen auf Grund ihres "subjektiv gemeinten Sinnes" bewegen, sich so zahlreich in Klientelen zusammenschliessen.

Nach dieser kurzen Vorbemerkung soll in der Folge die "Logik" des klientelären Handelns am Beispiel mediterraner Mittelmeergesellschaften rekonstruiert werden, wobei hier vorweggenommen wird, dass Klientelen auf ihre eigene Art die Formel "so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich" zu verwirklichen versuchen: Sie stellen also typische "weapons of the weak" dar, die dazu dienen, die homogenisierende Expansion des bürokratischen Rechtsstaates zu neutralisieren.⁶² Klientelen sind somit Instrumente zur Regulierung der Beziehungen zwischen "einkapselnden" Gross- und "eingekapselten" Kleingruppen.

Um nun in diesem Kontext die Rolle mediterraner Klientelen angemessen einzuschätzen, ist es unerlässlich zu berücksichtigen, dass in den Gesellschaften Südeuropas der öffentliche und der private Bereich niemals ein harmonisches "Universum" bzw. "zwei Atome eines Moleküls" konstituieren.

Die kollektiven Denkinhalte der Mitglieder dieser Gesellschaften waren und sind dagegen von einer scharfen Polarisierung beider Bereiche geprägt, wobei das Primat der Privatsphäre nicht in Frage gestellt wird. Der öffentliche Bereich, der vor allem vom Staat repräsentiert ist, wird in der Regel als zwar "notwendiger", jedoch "lästiger" Fremdkörper betrachtet.

Die Grundpfeiler der Privatsphäre, Familie und Verwandtschaft, gelten somit als die einzigen Institutionen, die Verlässlichkeit und Sicherheit garantieren. Der Anthropologe Tullio-Altan hat daher, in einem leider viel zu wenig beachteten Buch, völlig recht, wenn er im Hinblick auf Süditalien von der "morale albertiana" spricht.⁶³ Leon Battista Alberti hatte nämlich in seinem Buch "De Familia" die Überlegenheit des Privaten gegenüber dem Öffentlichen ganz eindeutig thematisiert. Da Regie-

⁶² Herzfeld, 4f.

⁶³ Tullio-Altan, 11.

rung und Verwaltung als Staatsvertreter in den Augen der Betroffenen selbst eine "Kleptokratie" bilden, vertritt eine grosse Anzahl mediterraner "Bürger" – wie auch die eigenen Felderfahrungen bestätigen – die Auffassung, dass der öffentliche Bereich für "privatistische" Zwecke instrumentalisiert werden kann.⁶⁴

Es wäre allerdings unangemessen, die hier angesprochene Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen "einkapselnden" und "eingekapselten" Strukturen allzu stark zu betonen. Im heutigen Alltag haben sich "undramatische" Handlungsmuster durchgesetzt, die mit "Transaktionalität" – und kaum mit offenem Widerstand in Form von Rebellion oder Protest – zu tun haben.

Die Gesellschaft als gedachte und gelebte Ordnung ist somit weder eine "civitas" noch eine "polis" oder "communitas", sie ist vielmehr ein generalisiertes System "notwendiger Beziehungen", das auf Patron-Klient-Relationen beruht, in denen vertikale asymmetrische Leistungen und Gegenleistungen ausgetauscht werden.

Obwohl die "reservatio mentalis" der Bürger dem Staat gegenüber aufrechterhalten bleibt, sind Regierung und Bürokratie als dämonische Mächte inzwischen exorziert worden. Der Staat wird lediglich als skrupelloser "Geschäftemacher" betrachtet, der stets beabsichtigt, die Bevölkerung "hereinzulegen".

Diese spezifische Haltung stellt sozusagen die Voraussetzung für die klientelären Verhandlungen mit der "einkapselnden" Gruppe dar, die dann von den Anführern der Klientelen, den Patronen, durchgeführt werden. Die Patrone sind somit die typischen Vermittlerpersonen in südeuropäischen Mittelmeergesellschaften.

Um diese Aktivitäten detaillierter zu veranschaulichen, ist es angebracht, in diesem Zusammenhang einen Fall zu kommentieren, der weder aus meinen langjährigen Erfahrungen aus Sizilien stammt, noch einen besonders aufsehenerregenden Charakter besitzt. Es wurde absichtlich ein "banales" Beispiel ausgewählt:

Der amerikanische Ethnologe Herzfeld hat während der achtziger Jahre eine Untersuchung in einer griechischen Kleinstadt auf der Insel Kreta durchgeführt. Im Rahmen dieser Forschung befasste sich dieser Autor mit der Problematik des Denkmalschutzes und der Restaurierung der Altstadt von Rethemnos. Bekanntlich hat die PASOK Andreas

⁶⁴ Giordano, 412 ff.

Papandreou nach der Machtübernahme in Griechenland zu Beginn der achtziger Jahre eine neue, ehrgeizige Kulturpolitik entworfen, die vor allem von der damaligen zuständigen Ministerin Melina Mercouri mit Nachdruck vorangetrieben wurde. Einer der Grundpfeiler dieser neuen Politik war der Denkmalschutz mit der dementsprechenden Bekämpfung der Bauspekulation in Ortschaften von historischem bzw. archäologischem Interesse. Im Zuge dieser Pläne, die auch Rethemnos betrafen, wurde eine Reihe gesetzlicher Massnahmen verabschiedet, die unter anderem auch die Umbauprojekte der Hauseigentümer regelte. So wurde beispielsweise die Veränderung der Fassade oder die Aufstockung der Häuser streng untersagt. Dies ist gewiss nichts Sensationelles, denn solche Verbote und ähnliche Reglementierungen sind längst auch bei uns bekannt. Interessant für unsere Thematik ist dagegen die kollektive Reaktion der Altstadtbewohner von Rethemnos, die fast ausnahmslos das Denkmalschutzprojekt der Athener Regierung als die übliche Schikane einer polit-administrativen Klasse von "Räubern" und "Betrügern" interpretierten.⁶⁵

Herzfeld zeigt in der Folge, dass sich die Ablehnung des Denkmalschutzgesetzes durch die "eingekapselten" Bürger von Rethemnos nicht in einer offenen Protestbewegung konkretisierte. Man konnte dagegen eine Fülle von personalisierten Initiativen beobachten, in denen die Patrone und speziell mittlere Bürokraten und Lokalpolitiker die Rolle der Vermittler zwischen den "Mächtigen" in Athen und den Gemeindemitgliedern spielten. Wie das Beispiel von Rethemnos nochmals beweist, liegt die Hauptfunktion dieser Patrone gerade darin, die expansiven Tendenzen des bürokratischen Rechtsstaates, der wohlgernekt in Griechenland sowie in den anderen südeuropäischen Mittelmeergesellschaften nur mit einer sehr prekären Legitimitätsgeltung ausgestattet ist, mit Hilfe von Verhandlungsleistungen einzudämmen.

Durch die Aktivierung klientelärer Netzwerke, die für die sich überlagert fühlenden Bürger als die einzig echte Garantie einer erfolgreichen Verhandlungsstrategie gelten, sollen vor allem die Rechtsnormen, die innerhalb eines gegebenen Staatsverbandes grundsätzlich allgemeingültig und verbindlich sind, "flexibilisiert" und den lokalen Bedürfnissen angepasst werden. Bei diesen klientelären Vermittlungstätigkeiten handelt es sich also um meist informelle Handlungspraktiken, die auf partiell illegale

⁶⁵ Herzfeld, 202.

ler, jedoch kulturell legitimer Weise das Prinzip "so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich" zu verwirklichen versuchen.

Man hat von legalistischer Seite argumentiert, dass Klientelen und klienteläres Handeln sogar die Existenz staatlicher Strukturen gefährden. Aus ethnologischer Sicht kann diese Annahme nicht bestätigt werden. In den Augen der Mitglieder südeuropäischer Mittelmeergesellschaften sollen die "einkapselnden" Staatsinstitutionen nicht ganz gelähmt oder ausgeschaltet werden: Der Staat, wie meine eigenen Untersuchungen in Sizilien und die Beobachtungen von Herzfeld in Kreta zeigen, gilt zwar als "betrügerisch" und "ungerecht", jedoch auch als "notwendig" und "wichtig".⁶⁶

"Tout comprendre, c'est tout pardonner" stellt tatsächlich eine Versuchung und eine fatale Gefahr für die Ethnologie dar: Dennoch lassen sich die mediterranen Klientelen nicht als blosser Ausdruck "polit-anthropologischer Schabigheit" interpretieren, denn die damit verbundenen Verhandlungspraktiken zielen auch aus der Sicht der "Eingekapselten" lediglich darauf ab, ausgewogenere und günstigere Chancen für Individuen und Kleingruppen dem überlagernden Staat gegenüber zu schaffen.

Zusammenfassende Bemerkungen

Die Frage, die ich in diesem Kapitel abschliessend stellen möchte, lautet, was aus den vorgestellten ethnographischen Materialien, die absichtlich so heterogen gewählt wurden, im Hinblick auf die Problematik der auch von der Subsidiaritätsdiskussion angesprochenen Verhältnisse und Interaktionen zwischen einerseits "grossen" und andererseits "kleinen" Gruppen innerhalb eines bestimmten Verbandes herausgelesen werden kann.

Ich glaube, dass die vorgelegten Daten die nicht selten thematisierte Annahme der universellen Natur des Subsidiaritätsprinzips kaum bestätigen. Obwohl ich gewiss nichts Neues sage, bleibt festzuhalten, dass Subsidiarität nur schwerlich als transkulturelles Phänomen begriffen werden kann, das sich nachweisen lässt, als ob die Gesellschaften der Welt ein einziges monolithisches und monotones Areal bilden würden.

Was eher als universell und transkulturell betrachtet werden kann, ist dagegen das Problem der Gestaltung der Relationen zwischen "grossen"

⁶⁶ Herzfeld; Giordano, 416 ff.

und "kleinen" Gruppen nach dem Motto "so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich".

Es scheint also die berühmte Maxime des Soziologen Goldschmidt zu gelten, dass die Probleme und nicht die sozialen Institutionen, die Handlungsstrategien usw., die diese Probleme zu lösen versuchen, konstant bleiben.⁶⁷ Unsere Materialien zeigen, dass alle vier angesprochenen Gesellschaften mit schwerwiegenden Fragen der Bewahrung lokaler Autonomien konfrontiert waren bzw. sind. Jede dieser Gesellschaften hat allerdings eigene, zwar vergleichbare, jedoch nicht identische Lösungsmuster entworfen.

Ich bin mir bewusst, dass meine Argumentation zwei Gefahren in sich birgt: Einerseits beschwört sie die alte, irreführende Dichotomie zwischen "Zivilisation" und "Wildnis" herauf, andererseits evoziert sie die Irrwege des radikalen Relativismus. Deshalb möchte ich hier nochmals auf die nicht ganz abwegige Annahme der funktionalen Äquivalenz von solchen Lösungsmustern einschliesslich der okzidentalischen hinweisen.

Darüber hinaus zeigen unsere ethnographischen Daten, dass die Beziehungen zwischen "einkapselnden" Gross- und "eingekapselten" Kleingruppen niemals reibungslos oder selbstverständlich sind. Es bestehen stets erhebliche Konfliktpotentiale, die sowohl von den Interessendivergenzen zwischen den Kollektiven aber auch von den individuellen sozialen Disparitäten zwischen den Akteuren, wie das Beispiel Indien zweifelsohne verdeutlicht, verursacht werden. Die Konflikte müssen allerdings nicht unbedingt in Form offener Konfrontation zwischen den Parteien ausbrechen, sondern werden oft mit Hilfe reger Mediatisierungsaktivitäten aufgefangen. In einem solchen Kontext entstehen somit Vermittlerrollen, die mit formellen bzw. informellen Verhandlungsaufgaben beauftragt sind. Die gewaltsame Explosion eines Konfliktes, wie das Beispiel Marokkos zeigt, ist meistens Bestandteil eines "sozialen Dramas", so dass Phänomene des Protestes und der Rebellion sozusagen als vorprogrammierte und einkalkulierte Strategien rituell verankert sind.

Es klingt bisher alles banal und bekannt; es ist aber dabei wichtig hinzuzufügen, dass die Vermittler, also die "curaca", die "digaloos", die marokkanischen Sultane und die mediterranen Patrone ihre Verhandlungen ausschliesslich im Rahmen personalisierter Beziehungsnetze abwickeln,

⁶⁷ Goldschmidt, 31.

die die Geltung abstrakter bzw. versachlichter Prinzipien und Regeln nicht anerkennen.

Die Ethnologie hat sich sehr lange Zeit auf die Untersuchung ideeller bzw. abstrakter Normen konzentriert, so dass die Formen des tatsächlichen Handelns sowie dessen Interpretation völlig missachtet wurden.⁶⁸ Wie einige Soziologen unterschiedlicher wissenschaftstheoretischer Provenienz bemerkt haben, wurden dabei Begrifflichkeiten wie System und Struktur hypostasiert, was zur Verkenning der agierenden Subjekte geführt hat.⁶⁹ In dieser Weise wurde nicht nur "Ideologie" mit "Wirklichkeit" verwechselt,⁷⁰ sondern zugleich soziale Realität als Erzeugnis einer von abstrakten Prinzipien gelenkten, unabänderlichen Mechanik betrachtet. Der Akteur ist somit ein "judgemental dope", der prädeterniniert und alternativlos handelt.

Die ethnographischen Materialien bezüglich der problematischen Beziehung zwischen "einkapselnden" und "eingekapselten" Gruppen deuten hingegen darauf hin, dass die Vermittlungs- und Verhandlungskontexte stets eine partielle Ungewissheit beinhalten. "Curaca", "diagaloos", marokkanische Sultane und mediterrane Patrone müssen sich ständig etwas einfallen lassen, um erfolgreich zu sein. Sie müssen "performances" vollbringen, die jenseits kristallisierter Handlungsprinzipien stehen und die jedesmal einer "situationaler Einstellung" bedürfen.⁷¹ Das "soziale Drama" der Vermittlung und Verhandlung, um "so viel Staat wie nötig" und "so wenig Staat wie möglich" zu verwirklichen, ähnelt also mehr einer Improvisation der "commedia dell'arte" als einem in allen Details durchstudierten Theaterstück. Vermutlich ist es gerade die Metapher der "commedia dell'arte", die die Dynamik der "performances" in den von uns vorgestellten Verhandlungs- und Vermittlungsprozessen am besten charakterisiert. Ohne hier auf künstliche und wissenschaftlich kaum vertretbare Dichotomien zurückgreifen zu wollen, scheint es mir sinnvoll zu fragen, ob die Beziehungen zwischen "Einkapselnden" und "Eingekapselten" nicht auch in unseren Gesellschaften im Endeffekt mehr auf solchen "performances" als auf abstrakten Prinzipien – wie etwa auch dem der Subsidiarität – beruhen. Ich bin mir nämlich nicht sicher, dass Walter Ong tatsächlich Recht hat, wenn er be-

⁶⁸ Turner 1993, 147.

⁶⁹ v. Mises, 43; Alexander, 11 ff.; Ardigò, 17; Antiseri, 137.

⁷⁰ Turner 1993, 147.

⁷¹ Moore/Myerhoff, 41.

tont, dass "situationales Denken" ausschliesslich eine typische Eigenschaft oraler Kulturen bzw. Gesellschaften mit schwacher oder fehlender Literalität ist.⁷²

Es scheint mir letztendlich wahrscheinlicher, dass "performances" – wenn überhaupt – eher prinzipienstiftende und daher auch rechtsstiftende Leistungen sind als vice versa.

⁷² Ong, 79.

Literaturverzeichnis

- Alexander, Jeffrey, C.: On the Centrality of the Classics. In: *Sociological Theory Today*. Hrsg. A. Giddens/J. Turner. London, 1987, S. 11–57.
- Antiseri, Dario: Il compito delle scienze sociali teoriche. L'analisi delle conseguenze inintenzionali delle azioni umane intenzionali. In: *Annali di Sociologia* Jg. 7 (1991), H.1, S. 119–139.
- Ardigò, Achille: Oltre i limiti dell'ermeneutica sui classici della sociologia: per una sociologia del senso, tra uomini senza radici. In: *Annali di Sociologia* Jg. 7 (1991), H. 1, S. 17–24.
- Bailey, Frederick G.: *Stratagems and Spoils. A Social Anthropology of Politics*. Oxford, 1970.
- Baudin, Louis: *L'empire socialiste des Incas*. Paris, 1928.
- Cohn, Bernard, S.: The Changing Status of a Depressed Caste. In: *Village India. Studies in the Little community*. Hrsg. Marriott, Mc Kim. Chicago/London, 1972, S. 53–77.
- Dumont, Louis: *Homo hierarchicus. Le système des castes et ses implications*. Paris, 1966.
- Geertz, Clifford: *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York, 1983.
- Gellner, Ernest: The Great Patron. A Reinterpretation of Tribal Rebellions. In: *Archives Européennes de sociologie*. Jg. 10 (1969), H. 1, S. 61–69.
- Ders.: *Leben im Islam. Religion als Gesellschaftsordnung*. Stuttgart, 1985.
- Giordano, Christian: *Die Betrogenen der Geschichte. Überlagerungsmentalität und Überlagerungsrationalität in mediterranen Gesellschaften*. Frankfurt a. M./New York, 1992.
- Goldschmidt, Walter: *Comparative Functionalism. An Essay in Anthropological Theory*. Berkeley/Los Angeles, 1966.
- Hagen, Victor von: *Die Wüstenkönigreiche Perus*. Wien/Hamburg, 1964.
- Havel, Václav: *The Power of the Powerless. Citizens against the State in Central Eastern Europe*. New York, 1992.
- Herzfeld, Michael: *A Place in History. Social and Monumental Time in a Cretan Town*. Princeton, 1991.
- Karsten, Raphael. *La civilisation des Incas*. Paris, 1952.
- Laroui, Abdallah: *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830–1912)*. Paris, 1977.
- Mayer, Enrique/Mintz, Sidney/Skinner, William G.: *Los campesinos y el mercado*. Lima, 1974.

So viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich

- Métraux, Alfred: Gli Inca. Profilo storico-antropologico di una civiltà. Torino, 1969.
- Mises, Ludwig von: Epistemological Problems of Economics. New York/London, 1981.
- Montagne, Robert: Les berbères et le makhzen dans le sud du Maroc. Essai sur la transformation politique des berbères sédentaires (groupe chleuh). Paris, 1930.
- Moore, Sally / Myerhoff, Barbara: Secular Ritual. Amsterdam, 1971.
- Murra, John: Formazioni economiche e politiche nel mondo andino. Saggi di etnostoria. Torino, 1980.
- Ong, Walter J.: Orality and Literacy. The Technologizing of the Word. London/New York, 1982.
- Polanyi, Karl (Hrsg.): Traffici e mercati negli antichi imperi. Le economie nella storia e nella teoria. Torino, 1978.
- Ders.: Ökonomie und Gesellschaft. Frankfurt a. M., 1979.
- Sahlins, Marshall: On the Sociology of Primitive Exchange. In: The Relevance of Models for Social Anthropology. Hrsg. Michael Banton. London u.a. 1965, S. 139-236.
- Scott, James: Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance. New Haven/London, 1985.
- Srinivas, M. N.: The Social System of a Mysore Village. In: Village India. Studies in the Little Community. Hrsg. Marriott, Mc Kim. Chicago/London, 1972, S. 1-35.
- Tullio-Altan, Carlo: La nostra Italia. Arretratezza socioculturale, clientelismo e ribellismo dall'Unità ad oggi. Milano, 1986.
- Turner, Victor: Dramas, Field, and Metaphors. Symbolic Action in Human Society. Ithaca/London, 1974.
- Ders.: Antropologia della performance. Bologna, 1993.
- Utz, Arthur: Solidarität und Subsidiarität in der Altersversicherung. Stuttgart, 1969.
- Vierkandt, Alfred: Handwörterbuch der Soziologie. Stuttgart, 1959.
- Wachtel, Nathan: La vision des vaincus. Paris, 1971.

Hans Geser

“Subsidiarität” im
gesellschaftlichen Wandel

1. Einleitung

Aufgrund seiner disziplinären Sichtweise ist der Soziologe – ähnlich wie der Ethnologe – aus zwei Gründen dazu disponiert, sich dem Problem der “Subsidiarität” in einer sehr umfassenden, mehrschichtigen Weise anzunähern:

- 1) Anstatt die häufig praktizierte Verengung der Diskussion auf Politik und Staat mitzumachen, stellt er sofort die Frage, ob der Subsidiaritätsbegriff vielleicht eine “allgemeine Form der Vergesellschaftung” (Georg Simmel) bezeichnet, die sich – sei es als intendierter oder faktisch realisierter Strukturzustand – auch in Wirtschaftsbetrieben, Armeen, Kirchen, Schulen, Wohlfahrtseinrichtungen und beliebigen anderen Institutionen findet.
- 2) Anstatt im Kontext moralphilosophischer Überlegungen oder juristischer Reflexionen ex ante einen normativen Desideratbegriff der Subsidiarität zu fixieren, öffnet er sich in kognitiver Orientierung der empirischen Vielfalt verschiedener Begriffsdefinitionen, wie sie im Alltagsverständnis und politischen Handeln ebenso wie in den “gepflegten Semantiken” unterschiedlicher Nachbardisziplinen Verwendung finden.

Bei seinem Streben nach einer diese konkreten Ausformungen und Semantiken übergreifenden, generalisierteren Konzeptualisierung wird er zwangsläufig auf die Abstraktionshöhe allgemeiner systemtheoretischer Überlegungen geführt, die geeignet sind, das auf der Mesoebene (formaler Organisation) angesiedelte Phänomen der Subsidiarität mit makrosoziologischen (= gesamtgesellschaftlichen) Strukturbildungen und Entwicklungen zu vermitteln.

Im folgenden soll auf drei komplementäre Weisen versucht werden, die Subsidiaritätsproblematik, wie sie sich in aktuellen hochentwickelten Gesellschaften stellt, aus soziologischer Perspektive zu beleuchten:

Im *ersten* Teil wird danach gefragt, unter welchen Antezedenzbedingungen und in welchen Bedeutungen *der Begriff "Subsidiarität" realiter Verwendung findet*, und welche sozialen Wirkungen aus diesem Wortgebrauch entstehen. Dabei erweist es sich, dass dem Begriff immanente Mehrdeutigkeiten eigen sind, die sich auf Systeme, in denen Subsidiarität zum Diskussionsthema wird, dynamisierend und konfliktfördernd auswirken können.

Im *zweiten* Abschnitt wird die Frage gestellt, inwiefern "Subsidiarität" ein mittels *soziologischer Begrifflichkeit und Theorie* nachkonstruierbares Phänomen bezeichnet – obwohl sich die Genese des Begriffs weitgehend ausserhalb soziologischer Traditionen vollzog. Dabei wird es nötig, einige analytische Differenzierungen auf systemtheoretischer Ebene vorzunehmen, um "Subsidiarität" als Sonderfall eines komplementären Funktionsverhältnisses zwischen zwei (oder mehr) Systemebenen fassbar zu machen.

Im Mittelpunkt des *dritten* Abschnitts steht schliesslich die Frage nach *aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen*, die auf die realen Entstehungschancen und Überlebensbedingungen subsidiärer Organisationsstrukturen Einfluss haben.

Das Fazit wird sein, dass "Subsidiarität" – an sich schon ein äusserst voraussetzungsvolles Phänomen – in modernen Gesellschaften zunehmend breitere Entfaltungschancen findet, weil Organisationen aller Art mit wachsender Grösse, Komplexität und Umweltdynamik genötigt sind, ihre Steuerungsschwerpunkte relativ stärker auf das Niveau ihrer kleinen, kollokal konstituierten Subsysteme zu verschieben.

2. Zur Mehrdeutigkeit und "Janusgesichtigkeit" des Subsidiaritätsbegriffs

Die Idee der "Subsidiarität" erscheint typischerweise in relativ komplexen, hoch organisierten Sozialordnungen, in denen man plötzlich feststellt, dass in der Vergangenheit unbemerkt sehr weitgehende Prozesse der Zentralisierung abgelaufen sind, die – weil sie Unbehagen, Unruhe oder sogar revolutionäre Stimmungen auslösen – nach einem Korrektiv verlangen.

Es handelt sich dabei um eine – meist nur mit mässigem Enthusiasmus vorgetragene – *Idee institutioneller Reform*, basierend auf dem Gedanken, dass Aufgaben, die momentan in durchaus befriedigender Weise von der umfassenden Systemebene wahrgenommen werden, ebensogut oder

besser von kleineren Kollektiven (bzw. vom Einzelindividuum) erfüllt werden könnten, bzw. sollten.

In ihrer schwächeren Ausprägung wird der Subsidiaritätsgedanke *zweckrational* (utilitaristisch) begründet: Es sei funktional betrachtet vorteilhafter, die Aufgabe dem kleineren Subsystem zuzuweisen, weil es in der Lage sei, effizienter, speditiver, differenzierter, wirkungsvoller oder sonstwie leistungsstärker als das umfassende System zu handeln.

In diesem Sinne kann man leicht rechtfertigen, dass beispielsweise *die Feuerwehr, die Strassenbeleuchtung* und die *Drogenfürsorge* relativ niedrigen Verwaltungsebenen zugewiesen werden sollen, während es ebenso zwingend erscheint, Aufgaben *politischer Friedenssicherung* oder *ökonomischer Marktregulierung* auf möglichst umfassende Systemebenen (d.h. heute immer häufiger auf internationale Organisationen) zu übertragen.

In ihrer stärkeren, eigentlich begriffstreuem Auslegung wird Subsidiarität *wertrational* begründet, indem behauptet wird, dass das niedrigere Kollektiv (bzw. das Einzelindividuum) ein höherrangiges Recht als das Gesamtsystem besitze, zu überleben, sich zu entfalten und seine Ziele und Aktivitäten autonom zu definieren.

Dieses Begriffsverständnis führt dann beispielsweise zur Behauptung, dass dem Staat gegenüber der Familie, der Gemeinde oder anderen Sozialsystemen ein bloss „subsidiärer“ Platz zukomme; also die rein instrumentale Funktion, durch Hilfeleistung zum Überleben und Wohlergehen dieser niedrigeren, „personennäheren“ Systeme beizutragen.¹

In diesem Sinne kann auch der klassische Liberalismus als Sonderfall einer – besonders fundamentalistisch orientierten – Ideologie der Subsidiarität betrachtet werden, weil seine Hauptaussage darin besteht, dass allen Institutionen (insbesondere dem Staat) die zweckhafte Funktion zukomme, dem Wohl des Individuums zu dienen. Er steht in einem Spannungsverhältnis mit konservativen Positionen wie z.B. der katholischen Soziallehre oder des politischen Föderalismus, in der auch Familien, Gemeinden, Gliedstaaten oder andere traditionelle Institutionen als Träger unveräußerlicher subjektiver Rechte und als Objekte subsidiärer Überlebensgarantien Anerkennung finden.

Eine wertrational verstandene Subsidiaritätsidee kann leicht zu einem subversiven Agens werden, indem sie beispielsweise von ethnischen Gruppen, sezessionistischen Regionalbewegungen oder gar anarchistischen

¹ Sutor, 37 ff.

schen Zellen als legitimatorische Basis benutzt werden kann, um die umfassende zentrale Staatsgewalt insgesamt in Frage zu stellen.

Diese ambivalente Doppeldeutigkeit des "Subsidiaritätsbegriffs" bedeutet, dass durch seine Verwendung (unbeabsichtigt) meist eine spannungsvolle Dynamik in Gang gesetzt wird, die im unterschiedlichen, nie wirklich konsensualen Verständnis des Begriffs seine Ursache hat.

In der *Europäischen Gemeinschaft* beispielsweise wurde er von Jacques Delors 1989 in einem vorwiegend utilitären Sinne ins Spiel gebracht, wie er dann 1991 auch in den Maastrichter Verträgen formell verankert wurde. In diesem nicht primär politischen, sondern verwaltungstechnischen Verständnis versteht man darunter einfach das Prinzip, dass die Gemeinschaft nur jene Aufgabenbereiche übernehmen soll, die auf supranationaler Ebene besser als auf nationalem oder infranationalem Niveau bewältigt werden können.²

In dieser äusserst anspruchslosen Definitionsweise degeneriert der Subsidiaritätsbegriff zu einer nicht mehr sinnvoll negierbaren – also trivialen – Maxime schierer administrativer Vernunft.

Dies hat aber nicht verhindert, dass die Subsidiaritätsidee momentan zum Hoffnungsanker unbekehrbarer Nationalisten und vor allem auch Regionalisten geworden ist, die davon träumen, dass sich die EG dereinst in einen reinen Zweckverband, der ihren partikulären Zielen dient, verwandelt.

Damit setzen sie sich aber rettungslos in Widerspruch nicht nur zu den geltenden Verträgen und dem bisher entstandenen "acquis communautaire", sondern vor allem auch zur sog. "teleologischen" Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofes, die bedeutet, dass im Falle von Kompetenzstreitigkeiten prinzipiell immer zugunsten der *Stärkung der Gemeinschaft* (also der Erweiterung supranationaler Jurisdiktionen) entschieden wird. So gewinnt man den Eindruck, dass in der Europäischen Integrationsdebatte momentan jener recht häufige ideologische Gebrauch des Subsidiaritätsprinzips im Vordergrund steht, mit dessen Hilfe ein *Herrschaftsverband* bestrebt ist, sich gegenüber seinen Subeinheiten als ein sie schützender und ihnen dienender *Zweckverband* darzustellen.

Eine zweite Ambivalenz erhält der Subsidiaritätsbegriff durch seine "Janusgesichtigkeit", d.h. die Eigenschaft, dass er sowohl im Aussenverhältnis wie im Innenverhältnis eines bestimmten Systems zur Wirksam-

² Vgl. Artikel 3b des Maastrichter Unionsvertrages.

keit gelangen kann. Beispielsweise wurde der Subsidiaritätsgedanke im 19. Jahrhundert von *Kardinal Ketteler* formuliert, um im Aussenverhältnis die Rechte der Kirche gegenüber den wachsenden Herrschaftsansprüchen des Staates – z. B. im Bildungs- und Sozialbereich – zu artikulieren.

Im sehr viel grundsätzlicheren Verständnis *Oswald von Nell-Breunings* und anderer Moralthologen aber kann dieselbe Idee zum ideologischen Werkzeug werden, um auch innerhalb *privater Institutionen* einen Vorrang niedrigerer Subeinheiten zu behaupten und schliesslich auch *innerkirchlich* den zentralistischen Führungsansprüchen des Papstes und der Kurie die Autonomieansprüche von Diözesen oder lokalen Glaubensgemeinschaften entgegenzusetzen. Eine sich selbst die Dignität eines “spirituellen Leibs Christi” zusprechende katholische Kirche wird im Binnenraum das Subsidiaritätsprinzip allerdings sehr viel weniger durchsetzen können als beispielsweise die Lutherische Kirche, die ihre übergreifenden Organisationsstrukturen völlig säkular als dem lokalen Glaubensleben instrumental dienende – und dementsprechend opportunistisch manipulierbare – Ausgestaltungen begreift.

Analog kann man in der Europäischen Gemeinschaft momentan beobachten, dass die Mitgliednationen das Subsidiaritätsprinzip einerseits dazu verwenden, um allzu weitgehende supranationale Herrschaftsansprüche der “Gemeinschaft” abzuwehren, andererseits aber im Namen desselben Prinzips dazu gedrängt werden, ihren Provinzen, Bundesländern oder Regionen weitergehende Autonomie zu gewähren. Höchstens die niedrigste Systemebene (im politischen System also meistens die Gemeinde) kann deshalb sicher sein, bei Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips *netto* einen Zuwachs an Autonomie zu gewinnen – falls nicht Quartier- und Nachbarschaftsgruppen mit dem Anspruch auftreten, einen Teil der kommunalen Macht zu usurpieren.

Die Idee der Subsidiarität hat also häufig den Charakter eines “trojanischen Pferds”, das – einmal in der Institution zum Leben erweckt – gefährliche, unberechenbare, in ihren Letztauswirkungen nicht gut beherrschbare Auswirkungen entfaltet. Ein jüngstes, welthistorisch besonders eindrückliches Beispiel bildet der Zerfall der Sowjetunion, der als unbeabsichtigtes Endergebnis des Versuchs Gorbatschows verstanden werden kann, durch Massnahmen zweckrational motivierter Dezentralisierung (“Perestrojka”) die Leistungskapazität des bestehenden Systems zu steigern.³

³ Vgl. Kux.

3. Zur (scheinbaren) Paradoxie der "zentralisierten Dezentralisierung"

Dieses dramatische Illustrationsbeispiel für die Sprengkraft des Subsidiaritätsbegriffs zwingt in besonderer Weise zur Frage, warum die Führungsspitzen grosser, hoch zentralisierter Sozialsysteme überhaupt auf den Gedanken kommen (bzw. sich dazu genötigt sehen), derartige Strategien der Selbstdezentralisierung einzuleiten, die eventuell zur irreversiblen Schwächung oder gar zur Elimination der umfassenden Systemebene führen. Dieselbe Frage stellt sich heute auch im Fall unzähliger Grossunternehmungen, die sich selbst in eine grössere Zahl voneinander unabhängig operierender "profit centers" zergliedern oder eine Strategie des "Management buyout" verfolgen, die sich an der Regel orientiert, dass die Summe der Unternehmensteile (zumindest bezüglich Börsenkotierung) den Wert der Gesamtunternehmung überschreitet.⁴ Dies ist besonders deshalb besonders erklärungsbedürftig, weil rational handelnde Führungseliten normalerweise bestrebt sein werden, ihren Kompetenzradius eher zu erweitern als einzuengen.

An diesem Punkt der Argumentation erscheint es ratsam, das Subsidiaritätsprinzip im systemtheoretischen Sinne als Spezialfall eines viel allgemeineren Prinzips struktureller Ausdifferenzierung zu verstehen, das überall dort wirksam wird, wo zwei oder mehr Systemebenen stabil ausgebildet sind und in ein komplementäres Funktionsverhältnis zueinander treten.

Zum Verständnis solcher Mehrebenenbeziehungen erscheint es notwendig, unsere geläufigen Vorstellungen, die wir von Konzepten wie "Macht" oder "Kontrolle" hegen, grundlegend neu zu überdenken.

Aufgrund unserer primitiven Alltagssoziologie haben wir die Neigung, die in einem System zu verteilende Macht oder Kontrolle ähnlich wie eine gegebene Quantität Geld als ein "Nullsummengut" zu betrachten, das nicht vermehrbar ist, sondern bloss umverteilt werden kann.

Dementsprechend sehen wir uns geneigt, soziale Systeme auf einer einzigen Achse als "zentralisiert" oder "dezentralisiert" zu charakterisieren:

dezentralisiert

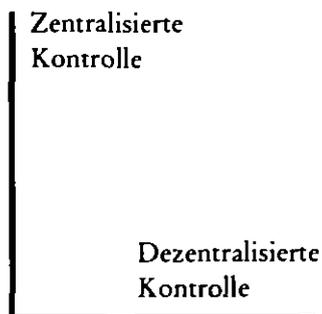
zentralisiert

⁴ Vgl. z.B. Peters, *passim*.

“Subsidiarität” im gesellschaftlichen Wandel

Ganz generell setzt nun aber der Subsidiaritätsbegriff voraus, dass zwischen dem Ausbau der umfassenden Systemebene (= Zentralisierung) und der Autonomie der Subsysteme (= Dezentralisierung) nicht (bzw. nicht nur) ein *substitutives*, sondern auch ein *komplementäres* Verhältnis besteht: so dass es nötig wird, die Umfänge an zentralisierter und an dezentralisierter Kontrolle als zwei voneinander unabhängig variierende Dimensionen zu behandeln (Figur 1).

Figur 1



Es sind im wesentlichen drei Gründe, die eine derartige analytische Modifikation erzwingen:

1) Wenn mit “Subsidiarität” nicht bloss ein Wunsch, eine Hoffnung oder ein faktischer Zustand, sondern eine *Maxime* des praktischen Handelns (z.B. in ordnungspolitischer Hinsicht) bezeichnet werden soll, so muss eine Akteurinstanz ausgebildet sein, die die Fähigkeit hat, durch eine bestimmte Weise der Allokation von Kompetenzen die Norm der Subsidiarität zu praktizieren (bzw. dagegen zu verstossen).

Grundlegende Voraussetzung dafür ist die Existenz eines Systems, das über ein (einziges) autoritatives Entscheidungszentrum verfügt, welches in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen und zuverlässig durchzusetzen. Ein paradoxer spezieller Anwendungsfall dieser Fähigkeit liegt dann vor, wenn die im Systemzentrum getroffenen Entscheidungen darauf ausgerichtet sind, die Machtfülle und Kontrollwirkungen eben dieses Zentrums zugunsten der Autonomieentfaltung der Subeinheiten verbindlich zu restringieren oder gar neue Subsysteme zu konstituieren, die mit dauerhaften Selbstbestimmungskapazitäten ausgestattet werden.

Der immense funktionale Vorzug zentralistischer Steuerung besteht also darin, dass sie durchaus auch zur (intentionalen und geordneten) Erzeugung und Aufrechterhaltung *dezentralisierter Strukturen* verwendet werden kann, während das Umgekehrte in keiner Weise gilt.

Es gibt keine ebenso zuverlässigen Wege, wie ein dezentralisiertes System sich selber zentralisieren könnte, weil es mangels eines autoritativen Entscheidungszentrums unausweichlich ist, derartige Bestrebungen der Ungewissheit wechselseitiger Konsensbildungs- und Verhandlungsprozessen, der Integrationswirkung charismatischer Führer oder gar den Endergebnissen kriegerischer Auseinandersetzungen zu überlassen.

In sozialetischer Perspektive liesse sich deshalb – im diametralen Widerspruch zu allen antibürokratischen Ideologien und Bewegungen der letzten Jahrzehnte – die Fundamentalthese vertreten, dass unter allen Umständen auf die Erzeugung (bzw. Aufrechterhaltung) sozialer Organisationen hingewirkt werden müsse, die mit der Fähigkeit zur Generierung und Durchsetzung zentralistischer Entscheidungen ausgestattet seien, weil derartige Ordnungen insgesamt mehr strukturelle Auswahloptionen – inkl. alle Optionen der Dezentralisierung – eröffnen.

Voraussetzung ist allerdings, dass die Dezentralisierungen auf reversible, jederzeit revidierbare Weise erfolgen, was voraussetzt, dass das Systemzentrum innerhalb dieses Prozesses nicht nur erhalten bleibt, sondern – paradoxerweise – eine gesicherte Suprematie beibehält oder im Vergleich zu vorher sogar an Stärke gewinnt.

2) Aus einer Fülle von Illustrationsbeispielen kann man lernen, dass gerade sehr konsolidierte, mit grosser Machtfülle ausgestattete Zentralgewalten am besten in der Lage sind, weitreichende Kompetenzen an niedrige Subeinheiten zu delegieren, weil sie nicht befürchten müssen, die entglittene Macht nicht mehr zurückholen zu können und dadurch das Gesamtsystem seiner Auflösung entgegenzuführen. Strategien umfassender Dezentralisierung können von sich sicher fühlenden Zentren geradezu mit dem Zweck veranstaltet werden, ihre Machtfülle zu demonstrieren: d.h. vorzuführen, dass die Autonomie der Subeinheit nur dank hoheitlicher Entscheidung existiert und ihr – z.B. im Falle eines Missbrauchs – jederzeit wieder entzogen werden könnte.

“Es ist ein typisches Verhalten, wenn Philipp der Gute von Burgund die Freiheit der holländischen Städte zu unterdrücken strebt, dabei aber viele einzelne Korporationen mit sehr umfassenden Privilegien ausstattet.

Denn indem diese Rechtsunterschiede ausschliesslich durch die Freiheit des Beliebens seitens des Herrschers entstehen, markieren sie umso deutlicher die Gleichmässigkeit des Unterworfenenseins, mit dem ihm die Untertanen a priori gegenüberstehen.

In dem genannten Beispiel wird dies vorzüglich dadurch charakterisiert, dass die Privilegien zwar dem Inhalt nach sehr ausgedehnt, aber die Dauer sehr kurz bemessen waren: der Rechtsvorzug löste sich nie von der Quelle, aus der er floss.⁵

Im Gegensatz dazu sehen sich jene Eliten und Führer am stärksten in der “Falle” hoher Zentralisierung gefangen, die – wie z.B. viele diktatorische Regimes in Drittweltländern – bei jedem Dezentalisierungsschritt den irreversiblen Zerfall ihrer Herrschaftsordnung riskieren.

So darf auch der umfassende Kontrollanspruch des “absoluten Staates” keineswegs als authentischer Ausdruck einer konsolidierten Autoritätsstellung gewertet werden, sondern ist im Gegenteil zu sehen als Symptom einer prekären, vielfältig bedrohten Zentralgewalt, die ihre Herrschaftsintentionen täglich neu zur Darstellung bringen muss, um ihre Glaubwürdigkeit zu behalten.

Auf diese Weise wird beispielsweise auch verständlich, warum gerade aus der Perfektionierung moderner Kontrolltechniken (z.B. auf der Basis von Mikroelektronik und Telekommunikation) früher unbekannte, äusserst weitreichende Möglichkeiten unternehmensinterner Dezentralisierung entstanden sind,⁶ so dass moderne Unternehmungen die Fähigkeit erwerben, die funktionalen Vorteile gigantischer Grösse einerseits und mikroskopischer Kleinheit andererseits auf bisher unerreichtem Niveau zu kombinieren.⁷

- 3) Die empirische Forschung hat – insbesondere im Bereich der Organisationssoziologie – eine Fülle von Ergebnissen erbracht, die dazu zwingen,
- a) “zentralisierte Kontrolle” und “dezentralisierte Kontrolle” als zwei in ihrer Quantität zumindest relativ unabhängig variierende Dimensionen zu begreifen;
 - b) den Gesamtumfang an zu verteilernder Kontrolle als variabel zu betrachten.

⁵ Simmel, 114 f.

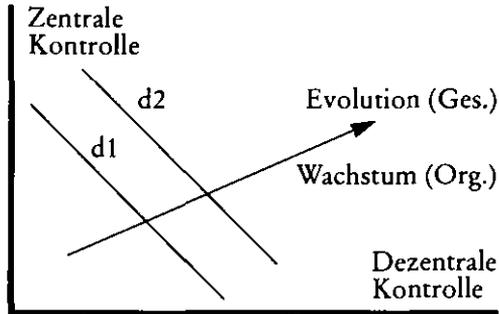
⁶ Vgl. Peters, passim.

⁷ Vgl. Peters, passim.

Dabei handelt es sich um Entwicklungen, die

- a) auf *mesosozioologischer Ebene* im Zuge des Wachstums einzelner Organisationen oder Institutionen und
- b) auf *makrosoziologischem Niveau* als ein Korrelat der langfristigen sozio-technischen und kulturellen Evolution der Gesellschaft beobachtet werden können (Figur 2).

Figur 2



Bei gegebenen Niveaus struktureller Differenzierung (bzw. auf kurze Sicht) mag man nach wie vor finden, dass Dezentralisierungen nur auf Kosten zentralisierter Steuerungskapazitäten verwirklicht werden können (d1, d2). Durch zunehmende Grade der Differenzierung werden aber Punkte erreichbar, die auf beiden Achsen höher liegen, vor allem weil der Gesamtumfang aller Entscheidungsaktivitäten zunimmt, die auf die verschiedenen Ebenen verteilt werden können.

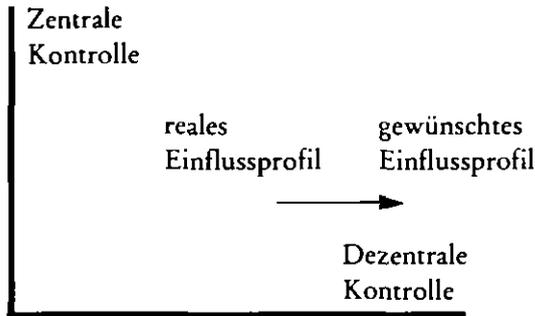
Bereits in den 60er-Jahren hat *Arnold S. Tannenbaum* nachgewiesen, dass bei Industriebetrieben und anderen Organisationen nicht bloss die *Verteilung*, sondern der *Umfang* an ausgeübter Kontrolle erheblich variiert, und dass dieses Gesamtvolumen mehr als die Verteilung einen Einfluss darauf hat, wie produktiv die Organisation arbeitet und wie zufrieden sich die Mitarbeiter fühlen.⁸

Die Arbeiter ganz unten in der Hierarchie möchten erwartungsgemäss mehr Einfluss haben: überraschenderweise aber nicht auf Kosten des Managements, sondern zusätzlich zu den Managern, deren Autorität man überhaupt nicht beschneiden möchte.

⁸ Tannenbaum, *passim*.

“Subsidiarität” im gesellschaftlichen Wandel

Figur 3



Dies bedeutet: Die Arbeiter möchten gerne in einem Betrieb arbeiten, wo mehr Angelegenheiten als bisher überhaupt Gegenstand der Entscheidung sein können, oder wo die Entscheidungsprozesse komplexer sind, indem mehr Alternativen zur Debatte stehen und mehr Angehörige sich an der Steuerung mitbeteiligen (Figur 3).

Damit stimmen sie sehr häufig mit den Managern überein, die ebenfalls daran glauben, dass die Leistungsfähigkeit durch Delegation von mehr Autonomie nach unten gesteigert werden könnte, und zwar so, dass sie selber keine Macht abgeben müssen, ja eventuell gar noch einen Machtzuwachs erhalten.

Diese gleichzeitige Stärkung der umfassenden und der niedrigeren Systemebenen erscheint weniger paradox, wenn man die folgenden Überlegungen einbezieht:

1. Autonomere Subsysteme sind leistungsfähiger und deshalb besser in der Lage, wertvolle Leistungsbeiträge für das Gesamtsystem zu erbringen.
2. Autonomere Subsysteme sind “zufriedener” und deshalb eher bereit, die Autorität des Gesamtsystems zu akzeptieren.
3. Durch Dezentralisierung kann man die Leistungsspitze von operativen Tätigkeiten entlasten und das Gesamtsystem kann seine Kapazitäten besser dazu benutzen, um übergreifende Systemfunktionen besser auszuüben und die Subeinheiten wirkungsvoller zu steuern.

Im selben Sinne impliziert zum Beispiel jeder Akt staatlicher Subventionierung einen Nettozuwachs an Kontrolle, indem

- das finanzierende Gesamtsystem eine zusätzliche Chance gewinnt, Subsysteme zum Vollzug erwünschter Handlungen zu motivieren;

- die Subsysteme einen Autonomiezuwachs erhalten, weil sie ihre Umwelt durch eine zusätzliche Ressourcenquelle bereichert sehen, von der sie wahlweise Gebrauch oder Nichtgebrauch machen können.

4. Die "neue Subsidiarität" als Folge der disproportional zunehmenden funktionalen Beanspruchung kleiner sozialer Systeme

Unzählige empirische Befunde in der Soziologie, Politologie, Betriebswissenschaft, Militärwissenschaft usw. legen die Verallgemeinerung nahe, dass alle organisierten Sozialsysteme, die einen Prozess wachsender Grösse und Komplexität durchmachen, früher oder später die Vorzüge ihrer "kleinen Subeinheiten" wieder neu entdecken und sehr vieles tun, um solche Subeinheiten am Leben und funktionsfähig zu erhalten, weil sie einsehen, dass das Überleben des Gesamtsystems davon abhängig ist.

So hat die *Betriebssoziologie* schon seit Jahrzehnten das "Arbeits-team" als potenten Träger von Koordinationsleistungen und als Medium individueller Sozialisation und Motivierung entdeckt, während in der *Militärwissenschaft* erkannt wurde, dass die Einsatzbereitschaft von Armeen völlig von der "Moral in der kleinen Kampfgruppe" abhängt und die *Verwaltungswissenschaft* nicht um die Schlussfolgerung herumkommt, dass die Gemeindeebene im modernen Staat auf ganz neue Weise eine unersetzliche Bedeutung gewinnt.

Nicht selten entsteht eine echte "neue Subsidiarität" in dem Sinne, dass sich das ganze umfassende System immer ausschliesslicher als Unterstützungsagentur für seine Subeinheiten organisiert, ohne darüber hinaus eigenständige Ziele zu verfolgen.

So spricht vieles dafür, dass man die vielleicht vollkommensten Beispiele echter Subsidiarität heute in modernisierten privatwirtschaftlichen Konzernstrukturen findet: zum Beispiel in der schwedisch-schweizerischen ABB, die ihre 25 000 Mitglieder in 5000 selbständig funktionierende "profit centers" aufgeteilt hat und ihre Konzernzentrale völlig darauf ausgerichtet hat, diesen produktiven Subeinheiten bei ihrer gewinnstrebigen Tätigkeit zur Seite zu stehen.⁹

In analoger Weise besteht praktisch die einzige relevante Funktion von Schulverwaltungen darin, optimale Bedingungen für das Sozialsy-

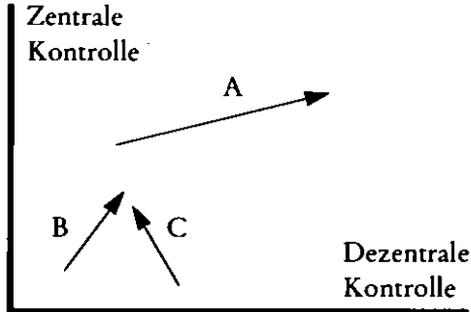
⁹ Peters, passim.

“Subsidiarität” im gesellschaftlichen Wandel

stem “Klassenunterricht” herzustellen, in dem sich alle relevanten Prozesse der Sozialisation und Ausbildung vollziehen.¹⁰

In allen institutionellen Ordnungen der Gesellschaft scheint also bei höheren Niveaus der Komplexität ein Evolutionsmuster charakteristisch, das dem Pfeil A entspricht. Die Leistungskapazitäten zentraler und dezentraler Steuerungen nehmen gleichsinnig zu, aber so, dass sich der relative Schwerpunkt auf die *dezentralen Niveaus* verschiebt (Figur 4).

Figur 4



Entwicklungsmuster B (= relative Zentralisierung) oder gar C (= absolute Zentralisierung) scheinen hingegen eher typisch für niedrigere Komplexitätsniveaus, wie sie beispielsweise in hochkulturellen Agrargesellschaften (bis hin zum absolutistischen Staat) bestanden haben.

Was diese quantifizierende Skalendarstellung allerdings nicht zeigen kann, ist jener *qualitative* Wandel, der darin besteht, dass die Subeinheiten mit ihren Überlebensbedürfnissen, Zielsetzungen und Entfaltungswünschen immer mehr zum Orientierungspunkt aller Systemaktivitäten werden, während sich die umfassenden Systemebenen in immer strikterer Weise zu Dienstleistungsorganen dieser Subeinheiten hin entwickeln. Allerdings geschieht dies auch in der Weise, dass sie umfassendere Zielperspektiven und Aktionsmöglichkeiten vermitteln, die den Subeinheiten in ihrer partikulär-lokalen Nahperspektive nicht zugänglich sind.

Wie der Begriff der “Subsidiarität” impliziert, kann von einem Abbau zentraler Systemkapazitäten überhaupt nicht die Rede sein, weil die umfassende Systemebene nicht nur erhalten bleiben, sondern auch mit genügend Ressourcen ausgestattet sein muss, um den Subeinheiten im Bedarfsfall helfend beizustehen.

¹⁰ Meyer/Rowan.

Im folgenden sollen drei Gründe dafür erläutert werden, warum sich diese Verlagerung des funktionalen Schwerpunkts auf die Ebene kleinerer Subsysteme in sehr zahlreichen Feldern der Gesellschaft gleichläufig vollzieht:

4.1. Überlegene Kapazitäten zur Kohärenz und Kooperation

Eine erste, äusserst universell wirksame Ursache für den Prozess "relativer Dezentralisierung" besteht darin, dass auf der Ebene kleinformatiger Subeinheiten am ehesten jene Bedingungen dichter Interaktion, Koordination und Sozialkontrolle bestehen, wie sie für den Aufbau leistungsfähiger (und gleichzeitig flexibler) Organisationsstrukturen notwendig sind.

Dies gilt besonders dann, wenn aufgrund der Komplexität und Variabilität der anfallenden Aufgaben intensive Koordinationsprozesse nötig sind, oder wenn infolge der hohen Qualifikation der Mitglieder viele Informationen anfallen und intensive Kommunikationsabläufe bewältigt werden müssen.

Deshalb zeigt sich praktisch überall: *Je mehr "Organisation" gebildet wird und je leistungsfähiger sie ausgestaltet wird, desto eher wird ein sehr grosser Teil davon auf niedrige Ebenen verlagert.*

So stellt man in der Schweiz beispielsweise fest, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und anderer öffentlicher Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg dazu geführt hat, dass die öffentlich Beschäftigten auf Kantons- und Gemeindeebene stärker als auf Bundesebene zugenommen haben¹¹ – eine Regularität, die auch für viele andere Länder gilt.¹² Entgegen landläufiger Vorurteile trifft sie auch für die skandinavischen Staaten wie z.B. Schweden zu, wo die Wohlfahrtseinrichtungen überwiegend (und zunehmend) von den Gemeinden getragen werden.¹³

Analog dazu besteht heute in der Privatwirtschaft eine weitverbreitete Tendenz, die – in der Vergangenheit zum Teil unkontrolliert angewachsenen – Konzernzentralen "abzuspecken" und möglichst viele organisatorische Funktionen in die einzelnen, relativ kleingehaltenen, "profit centers" zu verlagern.¹⁴

¹¹ Schindler.

¹² Goldsmith/Newton.

¹³ Elander/Stig.

¹⁴ Peters, *passim*.

In Politik, Wirtschaft und vielen anderen Bereichen stellt man einen Prozess fest, den man als “Entmaterialisierung der umfassenden Systemebenen” bezeichnen kann.

“Entmaterialisierung” bedeutet, dass das Gesamtsystem möglichst alle mit “Hardware” verknüpften Funktionen (straffe Organisation, physische Technologie u.a.) an niedrigere Ebenen abgibt, um ihren Funktionskreis immer ausschliesslicher auf “Software”-Funktionen (Beratung, Finanzierung, Instruierung u.a.) zu begrenzen.

Im modernen Staat zeigt sich dies beispielsweise darin, dass die nationale Ebene in immer geringerem Umfang eigene Regiebetriebe führt, sondern bloss die Betriebe ihrer politischen Subeinheiten (oder privater Konzessionsträger) indirekt steuert, indem sie ihnen Subventionen zahlt und ihr Operationsfeld durch rechtliche Normen restringiert.

“Die Praxis scheint auch in der BRD die Vermutungen amerikanischer Forscher zu bestätigen, dass es in vielen Infrastrukturbereichen nicht erforderlich ist, die Produktion des Kollektivgutes übergemeindlich zu erstellen, sondern dass es genügt, wenn die Versorgungskonzeption (Software) übergemeindlich normiert wird. So hat z.B. der Umlandverband Frankfurt darauf verzichtet, die Abwasserkläranlagen, Wasserbeschaffungsanlagen und Freizeitanlagen selbst zu verwalten, sondern entwickelt dafür übergemeindliche Handlungskonzepte und beschränkt sich auf Beratungs- und Clearingsfunktionen.”¹⁵

Die beiden hauptsächlichen Interventionsmedien des Nationalstaates sind also “Recht” und “Geld”, während das dritte Medium “Organisation” umgekehrt auf der Ebene der Länder und Gemeinden seine weitestgehende Entfaltung findet.

Ähnliches gilt auch auf supranationaler Ebene, wo es beispielsweise völlig verfehlt wäre, die funktionale Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft am bescheidenen Umfang der Brüsseler Verwaltungszentrale zu messen.

Ihre viel grössere Bedeutung liegt einerseits auf der Ebene des *Europäischen Rechts* (zu dessen rascher Weiterentwicklung insbesondere der – organisatorisch gesehen sehr kleine – Europäische Gerichtshof in Luxemburg einen grossen Beitrag leistet), und andererseits in den gigantischen *finanziellen Reallokationen*, wie sie beispielsweise im Rahmen der

¹⁵ Fürst, 96.

Landwirtschaftspolitik oder der diversen Struktur- und Entwicklungsfonds stattfinden.

Höchste Grade an entmaterialisierter Fluidität findet man dann erwartungsgemäss etwa bei globalen UNO-Konferenzen (z.B. der Umweltkonferenz 1992 in Rio), wo generelle Zielorientierungen und Ideen generiert und diskutiert werden, die erst viel später (und in spezifisch-selektiver Weise) in den härteren, handlungsnäheren Medien nationaler (bzw. subnationaler) Aktionsprogramme und Verwaltungsstrukturen verankert werden.¹⁶

Auch die hauptsächliche Tätigkeit von Konzernleitungen und Holdinggesellschaften besteht darin, die harten Formalstrukturen der produzierenden Subeinheiten durch eine umfassendere Steuerungsebene prozessualer Informalität zu komplementieren, die sich beispielsweise mit der Ausarbeitung *strategischer Zielvorgaben und Unternehmensphilosophien* oder mit der *Vermittlung wertvoller Kontakte und Expertenqualifikationen* befasst.¹⁷

4.2. Geringere Schwierigkeiten in der Bereitstellung von Teilnahmemotivation und Entscheidungslegitimation

Grössere Sozialsysteme sind im allgemeinen nicht in der Lage, mit eigenen Mitteln dafür zu sorgen, dass ihre individuellen Mitglieder bereit sind, dem Zentrum ein hinreichendes Mass an Loyalität und Leistungsbereitschaft entgegenzubringen und seine Entscheidungen als legitim anzuerkennen. Vielmehr pflegen sie sich zumindest partiell auf die Integrations-, Motivierungs- und Legitimationskapazitäten ihrer Subeinheiten abzustützen – eine parasitäre Abhängigkeit, die mit zunehmendem Aktivitätsvolumen der Gesamtsysteme in der Regel sehr stark wächst.

Viele Bürger zahlen beispielsweise ihrem Staat nur deshalb bereitwillig Steuern, weil sie diesen Staat auf regionalem oder kommunalem Niveau als gut geordnetes Gemeinwesen erfahren, an dessen Gestaltung sie sich selber aktiv mitbeteiligen können. Je höher die geforderten Steuern, desto mehr wird sich ein Staat von dieser "Basislegitimation" auf der Ebene der Regionen und Gemeinden abhängig machen, also von einem Integrationsfaktor, den er nicht selber planmässig erzeugen und aufrechterhalten kann.

¹⁶ Schrijver.

¹⁷ Peters.

Nicht zufällig hat beispielsweise die Föderalismusdiskussion in Österreich im Jahre 1963 zum erstenmal Aufschwung erhalten, als der Bund von den Ländern ein "Notopfer" zur Sanierung seiner Finanzen forderte. In begrenztem Umfang haben die Länder damals die Chance genutzt, ihre Zustimmung zu diesen Forderungen von der Gewährung höherer Kompetenzen (z.B. im Naturschutz-, Polizei- und Beamtendienstrecht) abhängig zu machen.¹⁸

Hinzu kommt, dass eine Zentralmacht mittels Delegation in der Lage ist, einem drohenden gesamtationalen Konflikt die Spitze zu brechen. Denn wenn überhaupt manifeste Konflikte auftreten, bleiben sie in den Subsystemen "eingekapselt" und können wegen ihres geringen Umfangs keine das Gesamtsystem bedrohende Wirkung entfalten.

Ein auf die Steigerung seiner eigenen Machtfülle bedachtes Systemzentrum wird derartige indirekte Einbindungen auf jeden Fall akzeptieren und wenn möglich verstärken, denn: je mehr die Loyalität der Mitglieder zum Gesamtsystem via Einbindung in irgendwelche Subsysteme gesichert ist, desto mehr Freiheit besitzt die umfassende Systemebene, um nach Belieben *irgendwelche* Zielsetzungen und Politiken zu verfolgen und auch gravierende Fehlleistungen zu produzieren, ohne dass sie dadurch die Loyalität ihrer Mitglieder verliert.

Viele Grosssysteme (wie z.B. Imperien, Bundesstaaten, Weltkirchen, internationale Organisationen u.a.) sind inhärent instabil, weil die Legitimation der umfassenden Systemebene einseitig davon abhängt, dass sie andauernd gewisse anspruchsvolle Leistungen (z.B. Friedenserhaltung, Wirtschaftswachstum, Weltraumfahrt u.a.) erfüllt.

Sobald sie wegen Mittelknappheit oder anderer widriger Situationsbedingungen dazu nicht mehr in der Lage ist, gewinnen die kleineren Subeinheiten Vorrang, weil sie bei ihren Mitgliedern meist eine von Leistungserbringung ziemlich unabhängige Wertschätzung geniessen.

Ein französischer Politologe hat kürzlich festgestellt, dass selbst ein zentralistischer nationaler Wohlfahrtsstaat wie Frankreich zumindest in Zeiten der Mittelknappheit und finanziellen Kürzungen zur vermehrten Kompetenzdelegation an die Städte und Gemeinden neigt, weil er stärker als in Zeiten des Wachstums und der Hochkonjunktur von deren Fähigkeit abhängig wird, dem Bürger Streichungen verständlich und akzeptierbar zu machen. Demgegenüber pflegt er sich in prosperierenden

¹⁸ Pernthaler, 17.

Zeiten als wohlwollende, fürsorgliche Zentralmacht darzustellen, die bestrebt ist, durch die Verteilung zusätzlicher Wohltaten öffentliche Anerkennung zu gewinnen.¹⁹ Man wird hier an den bekannten Rat Macchiavellis an den Fürsten erinnert: "*Gute Dinge sollst Du selber tun, unangenehme Dinge sollst Du delegieren.*"

Aus demselben Grund hören die Soldaten verlierender, sich auf dem Rückzug befindlicher Armeen oft deshalb nicht auf zu kämpfen, weil sie sich an ihr Regiment oder ihre Kampfgruppe psychologisch stark gebunden fühlen.²⁰

Viele Katholiken sind trotz ihrer Dissidenz gegenüber Papst und offizieller Doktrin Kirchenmitglieder geblieben, nur weil sie in ihrem lokalen Pfarreileben manch positive Züge sehen.

Und politische Parteien vermögen selbst vernichtende nationale Wahlniederlagen ohne Existenzbedrohung zu überstehen, wenn sie über ein Netzwerk lokaler Parteisektionen verfügen, deren Anhänger durch diffuse Gefühle sozialer Solidarität oder durch die Freude an regelmässigen geselligen Anlässen zusammengehalten werden.

Wo immer sich eine grössere soziale Organisation "epigenetisch" aus dem Zusammenschluss bereits bestehender Subeinheiten bildet, wird sie deshalb die Tendenz zeigen, die Existenz und angestammte Autonomie dieser älteren Teilsysteme in einem gewissen Umfang zu respektieren, um aus ihrer überlegenen Fähigkeit zur Generierung von Legitimation und Autorität und zur Einbindung und Motivierung ihrer Mitglieder Nutzen zu ziehen.

So wird ein durch Akquisitionen wachsender Unternehmenskonzern die aufgekauften *Betriebsstätten* meist intakt belassen, auch wenn sie bezüglich Grösse und Organisationsstruktur nicht dem Optimum effizienter Produktivität entsprechen, weil Führungskräfte und Mitarbeiter sich mit "ihrer Firma" identifizieren und eine gut eingespielte Betriebskultur aufrechterhalten, die bei der Gründung neuer Subsysteme mühsam von der Ebene des Gesamtsystems her generiert werden müsste.

Ebenso sind praktisch alle Staaten – ungeachtet ihrer sonstigen Neigungen zur Zentralisierung – bestrebt, die *Städte und Gemeinden* auf ihrem Territorium nicht nur als administrative Vollzugseinheiten, sondern auch als politische Gebietskörperschaften anzuerkennen, selbst wenn

¹⁹ Prêteceille.

²⁰ Vgl. George; Roghmann/Ziegler.

diese aus historischen Zufälligkeiten entstandene kommunale Gebietsordnung (z.B. wegen der extremen Grössenungleichheiten der Gemeinden) allen Erfordernissen einer einheitlichen und effizienten Verwaltung widerspricht. Paradoxaerweise haben sich ausgerechnet die erstarkenden bürokratischen Staaten des 19. Jahrhunderts als ausgesprochene Förderer der Gemeindeautonomie erwiesen, indem sie den Autonomiestatus, der im Mittelalter bloss einzelnen Städten vorbehalten war, einheitlich auch allen ländlichen Kleingemeinden zugänglich machten.

Im Deutschen Kaiserreich beispielsweise hatte die Gemeindeautonomie die Funktion, innerhalb des autoritär konstituierten Zentralstaates *Refugien bürgerschaftlicher Selbstverwaltung* aufrechtzuerhalten und den lokalen Honoratiorenschichten dadurch Möglichkeiten begrenzter politischer Selbstentfaltung zu verschaffen.²¹

Moderne Staaten haben insofern ein gesteigertes Interesse an politischer Gemeindeautonomie gewonnen, als sie zur Implementierung ihrer zahllosen neuen Programme und Planungen zusätzliche Quellen der Legitimation und Bürgerloyalität benötigen, ohne sie auf dem Niveau des Gesamtsystems generieren zu können.

So haben empirische Untersuchungen über das Phänomen der wachsenden „vertikalen Politikverflechtung“ gezeigt, dass den Gemeinden im Zuge der Expansion zentralstaatlicher Zwecktätigkeiten mannigfache neuartige Spielräume autonomer politischer Entscheidungstätigkeit und Handlungsfähigkeit zugänglich werden, weil die Implementation von intrakommunalen Konsens- und Akzeptanzbedingungen abhängig wird.²²

Selbst in Bereichen, wo der Zentralstaat formell allein zuständig ist (z.B. beim Bau von Bundesstrassen), muss er de facto auf die politische Willensbildung auf kommunaler Ebene Rücksicht nehmen, weil lokale Widerstandgruppen andernfalls erfolgreich in der Lage sind, die Ausführung wichtiger Projekte zu blockieren.²³

Vor allem im Bereich der Raum-, Zonen- und Verkehrsplanung erhalten die Gemeinden korrelativ zum Ausbau zentralstaatlicher Steuerungen einen Schub „induzierter politischer Autonomie“, weil sie vom Staat dazu gezwungen werden, in neuartigen Bereichen selbständige Entscheidungen (z.B. über die Aufteilung ihres Territoriums in Wohn- und Industriezonen) zu generieren.

²¹ Häussermann, 35 ff.

²² Vgl. z.B. Garlichs; Schnabel.

²³ Garlichs.

Mit anderen Worten: Zentralisierung und Dezentralisierung nehmen immer dann gleichläufig zu, wenn die Zentrale den Subeinheiten nicht ein konformes *Ausführungshandeln*, sondern ein autonomes *Entscheidungshandeln* befiehlt – und in subsidiärer Weise für die (rechtlichen, organisatorischen und materiellen) Voraussetzungen sorgt, damit sie diese Autonomie real wahrnehmen können.²⁴

Am Beispiel der Entstehung und des Zerfalls imperialer politischer Reiche kann man besonders gut illustrieren, dass ein sich epigenetisch konstituierendes und konsolidierendes Gesamtsystem die Keime inhärenter Instabilität und Desorganisation endogen in sich selber erzeugt, indem es die bereits vorgängig ausgebildeten politischen Strukturen auf lokaler, regionaler oder ethnisch-nationaler Ebene nicht bloss respektiert, sondern noch zusätzlich ausbaut, um aus ihren Kapazitäten politischer Integration für seine eigenen Zwecke Nutzen zu ziehen.

Die oft sehr rasche und vollständige Auflösung dieser Gebilde erklärt sich – wie z.B. im Falle der UdSSR – allein dadurch, dass in ihm hoch ausdifferenzierte territoriale Subsysteme erhalten geblieben (bzw. sogar weiter ausgebaut worden) sind, die praktisch alle zur selbständigen Weiterexistenz notwendigen politisch-administrativen Strukturelemente in sich tragen.

Aus diesem Grunde ist auch mit dem Ausbau supranationaler Institutionen und Jurisdiktionen keineswegs eine Schwächung oder gar Demontage der Mitgliednationen verbunden, weil die letzteren gerade unter dem Druck dieser neuen Einbindungen genötigt sind, ihre innere Kohärenz, Stabilität und Legitimationskraft zu verstärken.

Wenn beispielsweise die EG neue Richtlinien erlässt, hängt deren Konkretisierung und praktische Umsetzung völlig davon ab, dass alle Mitgliedstaaten über konsolidierte, vom Volk anerkannte und deshalb handlungsfähige Regierungen verfügen.

Wegen ihres bekannten "Demokratiedefizits" ist die Europäische Gemeinschaft nicht in der Lage, die Legitimation, die für die Geltung der von ihr erzeugten Entscheidungen notwendig ist, selber zu produzieren. Vielmehr lebt sie "parasitär" von der politischen Legitimation, die ihr die nationalen Mitgliedstaaten dank ihrer demokratischen inneren Verfasstheit zur Verfügung stellen.

Konkret gesagt: Sie ist darauf angewiesen, dass die nationalen Regierungen von ihrer jeweiligen Bevölkerung derart weitgehend anerkannt

²⁴ Vgl. Holtmann.

sind, dass die Bürger bereit sind, auch die supranationalen Entscheidungen, die von ihren Regierungen ohne parlamentarische Rückendeckung in Brüssel ausgearbeitet werden, bereitwillig als legitim anzuerkennen.

Mit zunehmender Integration in supranationale Entscheidungsstrukturen wird es für die nationalen Regierungen immer wichtiger, auf die ungeteilte Loyalität all ihrer Bürgerschichten, ethnischen Gruppierungen, Provinzen und Regionen zählen zu können, und desto mehr Möglichkeiten formeller Mitsprache müssen sie ihnen einräumen, um in Brüssel weiterhin als anerkannte Repräsentanten der Gesamtnation zu fungieren.

So scheinen die deutschen Bundesländer beispielsweise nur bei Einräumung erheblicher Mitspracherechte bereit, den Maastrichter Unionsvertrag (der stärker als die bisherigen Vertragswerke ihre angestammten Jurisdiktionen berührt) mitzutragen.²⁵

Dementsprechend wird der Europäische Einigungsprozess momentan erheblich dadurch behindert, dass viele Mitgliedsländer relativ schwache und unpopuläre Regierungen besitzen und/oder sich in ihrem Inneren mit wachsenden interregionalen Konflikten auseinandersetzen haben.

Die von der Legitimationsproblematik ausgehende Dezentralisierungswirkung nimmt heute in der Masse zu, als die einzelnen Bürger und die verschiedenen organisierten Gruppen dem Staat misstrauischer, kritischer und mit höheren Ansprüchen als früher gegenüberstehen – und deshalb eine politische Ordnung fordern, die ihnen reelle Chancen eröffnet, politisch-administrative Vorgänge aus der Nähe zu beobachten und selber jederzeit darauf Einfluss zu nehmen.²⁶

Je weniger der Bürger pauschal an die Rationalität grosser Bürokratien oder an die moralische Integrität nationaler Politikeliten glaubt, desto wichtiger wird es ihm sein, den grössten Teil der von ihm entrichteten Steuern im überschaubaren Nahbereich seiner Gemeinde oder Region verwaltet zu sehen. So scheint das verbreitete Misstrauen gegenüber den überlokalen (insbesondere entwicklungspolitischen) Engagements der Kirchen dazu beizutragen, dass der Schwerpunkt der Ressourcenallokation heute mehr denn je auf dem lokalen Niveau der Gemeindeparreien verbleibt.²⁷

²⁵ Vgl. dazu: "Streit um Europakompetenzen in Bonn." Forderung nach extensivem Mitspracherecht der Bundesländer (NZZ 17. Juni 1992, S. 2).

²⁶ Vgl. Hill.

²⁷ Vgl. Kübler.

4.3. *Überlegene Wahrnehmungs-, Reaktions- und Adaptationsfähigkeiten gegenüber der Umwelt*

Der dritte zentrale Grund, warum Systeme, die ihre Aktivitäten ausdehnen, ihren Steuerungsschwerpunkt zunehmend auf die Subsysteme verschieben müssen, wird aus folgenden Beispielen deutlich:

1. Eine Softwarefirma kommt zum Schluss: Wenn wir weiter wachsen wollen, müssen wir besser als die Konkurrenz in der Lage sein, auf die differenzierten Bedürfnissen der Kunden einzugehen, um massgeschneiderte, optimale Lösungen für ihre spezifischen Probleme anbieten zu können. Um dies zu tun, müssen wir die ganze Firma in eine Vielzahl äusserst autonomer Projektgruppen zergliedern, die jeweils vor Ort in eigener Verantwortung Aufträge übernehmen und erfüllen.

(Ein eindrückliches Beispiel dafür ist die von Ross Perot gegründete "Electronic Data Systems" (EDS), in der simultan ca. 7000 Projektgruppen (aus durchschnittlich ca. 10 Personen) für verschiedene Kunden tätig sind).²⁸

2. Eine Partei gelangt zum Ergebnis, dass sie bei der Formulierung ihrer Programme stärker den kürzlich neu entstandenen Gesellschaftsproblemen (Arbeitslosigkeit, Misstrauen gegenüber Fremden, "neue Armut", "Verunsicherung der Mittelklasse") usw. Rechnung tragen muss, um bei den nächsten Wahlen keinen Misserfolg zu erleiden. Die Parteiführung sieht, dass dies am besten dadurch gelingt, dass man den "bürgernahen" Sektionen auf lokaler Ebene mehr Autonomie einräumt und ihren Meinungen und Forderungen auf den Delegiertenkongressen grössere Beachtung schenkt.
3. Nachdem die Massenarmut durch standardisierte Gesetzgebungen und Hilfsprogramme beseitigt ist, möchte der Staat beim weiteren Ausbau seiner Fürsorgeeinrichtungen den spezielleren Problemlagen verschiedener Gruppen (alleinerziehende Eltern, Scheidungswaisen, Drogenabhängigen, pflegebedürftigen Alten, Asylanten mit Assimilationsproblemen u.a.) Rechnung tragen. Die zuständigen Behörden stehen vor dem Problem, dass sie bei der Ausarbeitung solcher Vorlagen – und noch mehr beim konkreten Vollzug – äusserst stark von In-

²⁸ Peters, 47 ff.

formationen unterer Stellen (Sozialarbeiter, kommunale Fürsorgestellen u.a.) abhängig sind, ganz besonders in jenen Bereichen, in denen sich die Problem- und Bedürfnislagen sehr rasch verändern.

Sie stellen fest, dass beispielsweise die jüngsten Entwicklungen in der Drogenszene überhaupt nur den kommunalen Stellen – die direkte Berührung damit haben – bekannt sind, so dass man die Gemeinden mit den notwendigen Kompetenzen und materiellen Mitteln ausstatten muss, damit diese auf eigene Initiative tätig werden können. Ebenso wird ihnen deutlich, dass die sozialen Problemlagen aufgrund der zunehmenden Individualisierung der Bedürfnisse, Biographieverläufe und Lebenssituationen immer verschiedenartiger und unvergleichbarer werden, so dass nur sehr dezentralisierte Fürsorgestellen in der Lage sind, “vor Ort” über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden.²⁹

Das gemeinsame Merkmal dieser drei Fälle liegt darin, dass das Gesamtsystem in der weiteren Ausdehnung der Aktivitäten in rasch zunehmendem Masse

- a) von Informationen über die Umwelt abhängig wird, die nur von peripheren Subsystemen, die direkt “mit der Realität in Fühlung sind”, zur Verfügung gestellt werden können, und
- b) auf Aktionskapazitäten angewiesen ist, die nur innerhalb kleinformatiger Subsysteme realisiert werden können, weil es darauf ankommt, partikuläre lokale Problemlagen differenziert wahrzunehmen und auf unerwartete neue Ereignisse und Entwicklungen flexibel und speditiv zu reagieren.

Typischerweise stellt man sowohl im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Sektor fest, dass Organisationen in ihren ersten Wachstumsphasen sich häufig auf relativ einfache, zeitlich stabile Problemstellungen mit im voraus bekanntem Lösungsweg beschränken, weil derartige Aufgaben mit relativ standardisierten Verfahren und hochzentralisierter Kontrolle bewältigt werden können.

Spätere Expansionsschritte hängen dann aber oft davon ab, dass die Organisation fähig ist, auch in komplexere, unbekanntere und unstabilere Problembereiche einzudringen, die eine weitgehende Auflösung formaler Strukturen und zentralisierter Steuerungen erzwingen.

²⁹ Vgl. Geser 1991.

So kann beispielsweise eine sich zunehmend auf Kundendienstleistungen verlegende IBM keineswegs jene relativ straffe Unternehmensstruktur beibehalten, die sie in den Perioden der Massenproduktion von Schreibmaschinen und Computerhardware ausgebildet hat.

Und im fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat (z.B. in Deutschland seit 1982) spricht man nicht zufällig von einer "neuen Subsidiarität", die darauf hinausläuft, dass die zentralen Wohlfahrtseinrichtungen nicht mehr so sehr selber direkt helfen, sondern für lokale Stellen und Selbsthilfegruppen eine mehr indirekte "Hilfe zur Selbsthilfe" leisten.³⁰

5. Schlussfolgerungen

Obwohl das Subsidiaritätsprinzip terminologisch meist von konservativen – etwa auf die Erhaltung der Familie oder der Gemeindeautonomie bedachten – Kräften in Beschlag genommen wird, handelt es sich dabei um eine fortschrittliche Idee, deren Realisierungschancen eigentlich erst in neuerer Zeit hinreichend ausgebildet scheinen. Dies deshalb, weil es organisierte Sozialsysteme zur Voraussetzung hat, bei denen die Leistungsfähigkeit der umfassenden Systemebene ausreichend gesichert ist, damit sie sich nicht nur selber erhalten, sondern auch noch den Subeinheiten hilfreich ("= subsidiär") zur Seite stehen kann. (Typischerweise ist "Subsidiarität" in der Europäischen Integrationsdebatte auch erst in jüngerer Zeit, wo die Handlungsfähigkeit der supranationalen Organe bereits unstrittig gesichert war, zum Thema geworden.³¹)

Verschiedenste soziale, kulturelle und technische Entwicklungen unserer Gesellschaft konvergieren darin, dass sehr grosse, vielerlei Individuen, Gruppen, Regionen oder Betriebsstätten in sich tragende Sozialsysteme im Vergleich zu früher stärker dazu neigen, sich als rein instrumental konzipierte "Zweckverbände" in den Dienst ihrer Subeinheiten zu stellen, anstatt eigene Zielsetzungen zu verfolgen und eine von ihren Subsystemen unabhängige Dignität für sich in Anspruch zu nehmen.

In der *Politik* zeigt sich dies beispielsweise in der momentanen Genese eines neuen internationalen Ordnungsmodells, das sich nicht sehr auf der Grundlage imperialer Hegemonien, sondern in einem Komplementärverhältnis zwischen Kleinstaaten und internationalen Organisationen

³⁰ Vgl. z.B. Olk, 122 ff.; Deimer/Jaufmann, 178 ff.; Hegner, 151 ff.

³¹ Vgl. Schneider, 6.

konstituiert,³² sowie in der Regenerierung der Gemeindeautonomie, wie sie sich nicht *trotz*, sondern gerade *wegen* der zunehmenden “vertikalen Politikverflechtung” vollzieht.

In der *Wirtschaft* erscheint dasselbe Phänomen in der Form von Konzernumstrukturierungen, die (wie z.B. im Falle der schwedisch-schweizerischen ABB) in der Schaffung einer Vielzahl kleiner, autonomer “profit centers” und einer auf rein subsidiäre Funktionen zurückgebundenen Unternehmenszentrale resultieren.³³

Im Bereich der *Sozialhilfe* schliesslich erkennt man analoge Trends im Zusammenhang mit der Ausbildung des sog. “dualen Wohlfahrtsstaates”, bei dem die institutionellen Bürokratien und professionellen Berufe zunehmend Unterstützungsfunktionen für sich autonom konstituierende “Selbsthilfegruppen”, “SPITEX-Dienste” usw. leisten.

In keinem dieser Fälle “neuer Subsidiarität” handelt es sich allerdings darum, dass das Gesamtsystem Kleinsysteme traditionelleren Typs unverändert belässt und gegen exogenen Wandel schützt. Derartige Auffassungen entspringen einem konservativen Missverständnis des Subsidiaritätsprinzips, das an der offensichtlichen Tatsache vorbeigeht, dass im Zuge “vertikaler Politikverflechtung” qualitativ neue Formen staatlicher und kommunaler Autonomie entstehen, dass die “profit centers” eines Industriekonzerns keine konventionellen Gewerbebetriebe sind und dass die neuen informellen Trägergruppen im Sozialhilfesektor wenig mit traditionellen Familien- und Verwandtschaftsstrukturen gemeinsam haben.

Vielmehr entstehen überall qualitativ neuartige Formen kleiner und kleinster Sozialsysteme, die infolge ihrer hohen funktionalen Spezialisierung nur im komplementären Austauschverhältnis zu einer umfassenden subsidiären Rahmenorganisation überlebens- und leistungsfähig sind.

³² Vgl. Geser 1993.

³³ Vgl. Peters.

Literaturverzeichnis

- Deimer, Klaus/Jaufmann, Dieter: Subsidiaritätsprinzip. Neue Subsidiarität und Nachbarschaftshilfe. In: *Neue Subsidiarität. Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik*. Hrsg. Rolf G. Heinze. Opladen, 1986, S. 178–201.
- Elander, Ingemar/Stig, Montin: Die Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Kommunen in Schweden. In: *Staat und Stadt*. Hrsg. Bernhard Blanke. Opladen, 1991, S. 308–336. (Sonderheft 22 (1991) der Politischen Vierteljahresschrift).
- Fürst, Dietrich: Stadt und Region in Verdichtungsräumen. In: *Staat und Stadt*. Hrsg. Bernhard Blanke. Opladen, 1991, S. 93–112. (Sonderheft 22 (1991) der Politischen Vierteljahresschrift).
- Garlichs, D.: Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik. In: *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Hrsg. H. Wollmann. Opladen, 1979, S. 71–102.
- George, A. L.: Primary groups, Organization and Military Performance. In: *Handbook of Military Institutions*. Hrsg. R. W. Little. Beverly Hills/London, 1971, S. 293–318.
- Geser, Hans: Zur Krise des Helfens in der individualisierten Gesellschaft. In: *Papier zum Referat an der 90. GV der "Caritas Schweiz" am 15. Mai 1991 in Luzern*.
- Ders.: Die "neue Weltordnung" im Spannungsfeld zwischen Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen. Zürich, 1993.
- Goldsmith, Michael/Newton, Kenneth: Centralization and Decentralization: Changing Patterns of Intergovernmental Relations in Advanced Western Societies. In: *European Journal of Political Research* (1988), S. 359–363.
- Häussermann, Hartmut: Die Bedeutung "lokaler Politik" – neue Forschung zu einem alten Thema. In: *Staat und Stadt*. Hrsg. Bernhard Blanke. Opladen, 1991, S. 35–50. (Sonderheft 22 (1991) der Politischen Vierteljahresschrift).
- Hegner, Friedhart: Sozialarbeit im Spannungsfeld zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat. In: *Soziale Arbeit 2000. Modernisierungskrise und soziale Dienste*. Hrsg. Hubert Oppl/Arnold Tomaschek. Freiburg i. Br., 1986, S. 151–172.
- Hill, Hermann: Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung. In: *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung*. Hrsg. Willi Blümel/Hermann Hill. Berlin, 1991, S. 31–50.
- Holtmann, Everhard: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 22–23, 1992, S. 13–22.
- Kübler, Robert: Kirchliches Handeln auf verschiedenen Ebenen und seine Finanzierung. In: *Jahresbericht 1990 der evang.-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich*, S. 15–16.

"Subsidiarität" und gesellschaftlichen Wandel

- Kux, Stephan: Revolution und Aussenpolitik. Habilitationsschrift. Zürich, 1992.
- Meyer, J. W./Rowan B.: The Structure of Educational Organizations. Environments and Organizations. San Francisco, 1978, S. 78–109.
- Olk, Thomas: Der informelle Wohlfahrtsstaat. Beziehungsprobleme zwischen Sozialarbeit und nichtprofessionellem Hilfssektor. In: Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Hrsg. Thomas Olk/Hans Uwe Otto. München, 1985, S. 122–151.
- Pernthaler, Peter (Hrsg.): Neue Wege der Föderalismusreform. Wien, 1992.
- Peters: Jenseits der Hierarchien. Liberation Management. Düsseldorf, 1992.
- Prêteceille, Edmond: Decentralization in France. New Citizenship or Restructuring Hegemony? In: European Journal of Political Research 16 (1988), S. 409–424.
- Roghmann, K./Ziegler, R.: Militärsoziologie. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Hrsg. R. König. Bd. 9. 2. Aufl. Stuttgart, 1977, S. 142–227.
- Schindler, Dietrich: Schweizerischer und Europäischer Föderalismus. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 93 (1992), S. 192–223.
- Schnabel, F.: Politik ohne Politiker. In: Politik im Dickicht der Bürokratie. Hrsg. H. Wollmann. Opladen, 1979, S. 49–70.
- Schneider, Heinrich: Europäische Integration: Die Leitbilder und die Politik. In: Die Integration Europas. Hrsg. Michael Kreile. Opladen, 1992, S. 3–35. (Sonderheft 23 [1992] der Politischen Vierteljahresschrift)
- Schrijver, Nico: Organization for the Management of Interdependence. In: Interdependence and Conflict in World Politics. Hrsg. James N. Rosenau/Hylke Tromp. Aldershot, 1989, S. 100–114.
- Simmel, Georg: Über- und Unterordnung. In: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Hrsg. Georg Simmel. Berlin, 1908, S. 101–185.
- Sutor, Bernhard: Politische Ethik. Paderborn, 1991.
- Tannenbaum, Arnold S.: Control in Organizations. New York, 1968.

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 Börs, 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 erweiternten 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.

Marcel Müller

Zusammenfassung der Diskussion
Ethnologie, Soziologie, Ökonomie

Ralph Kellenberger, der die Diskussion leitete, gab Otfried Höffe das Wort. Höffe knüpfte an Giordanos Darstellung der Tradition der Regionalisierung und Kontextualisierung an und fragte, ob diese Tradition nicht eine Grenze an der Herausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefunden habe. Und falls dies zutreffe, ob man den Handlungsspielraum dieser Gerichte nicht einschränken sollte, oder ob man ihnen neue interpretatorische Richtlinien, die von einer flächendeckenden vereinheitlichenden Rechtsauslegung abweichen, geben sollte.

Kurt W. Rothschild wies darauf hin, dass es nicht nur vertikale Verteilungskonflikte gebe, wie beim Subsidiaritätsprinzip, wo es um die Verteilung von Kompetenzen gehe, sondern auch horizontale Verteilungskonflikte, z.B. zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Er richtete an Giordano die Frage, ob hier nicht Verhaltensmuster, ähnlich den in seinem Vortrag beschriebenen, nachgewiesen werden könnten.

Thomas Fleiner wies ergänzend zum Referat von Giordano darauf hin, dass neben dem Problem der territorialen Gliederung auch dasjenige der personalen Gliederung – wie z.B. die sprachliche Gliederung in Belgien, religiöse Gemeinschaften im mittleren Osten oder das Kastenwesen in Indien – bestehen würde. Zur heutigen Situation in Italien stellte er die Frage, ob nicht auch die römisch-katholische Kirche für die schwache Stellung des Staates mitverantwortlich sei.

Zur Aussage Giordanos, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht universal sei, stellte Peter Häberle die Frage, welche Grundprinzipien aus der Sicht der Ethnologie – ähnlich wie in der Rechtswissenschaft Vertrag und Menschenwürde – als universal zu bezeichnen seien. Zu Otfried Höffes Frage bemerkte er, dass unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen die Striktheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit teilweise auflockern würden, dass aber in Deutschland der Spielraum in der Tat immer stärker eingeschränkt werde. Im weiteren versuchte Peter Häberle zu definieren, auf

welche Elemente des Subsidiaritätsprinzips man sich aufgrund der bisherigen interdisziplinären Diskussion einigen könnte, nämlich auf die Offenheit und Dynamik des Prinzips, auf das Vorhandensein eines Oben-unten-Problems und eines damit verbundenen Kompetenzverteilungsproblems, und darauf, dass man sich nicht auf das Wort Subsidiarität fixieren dürfe.

Günther Lottes richtete an Giordano eine Frage zum Phänomen der Einkapselung: ob dieses lediglich ein typisches Strukturmerkmal von unterworfenen Gesellschaften sei, oder ob es ein generelles gesellschaftliches Phänomen sei, und weiter, ob soziale Strukturen wie das Klientelsystem durch einen Erobererstaat gestärkt würden oder sich bei Nichtvorhandensein eines Erobererstaates im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung auflösen würden.

Volker Press stellte die Frage, ob der zivilisatorische Fortschritt, die Komplizierung der Produktionsprozesse verbunden mit der oft schwierigen Kommunikation zu mehr Subsidiarität zwingt. Zu Peter Häberles Ausführungen warf er die Frage auf, ob unser Rechtsdenken nicht teilweise blind für andersartiges Denken sei.

Kurt W. Rothschild brachte zum Referat von Geser die Frage vor, ob man nicht deutlicher zwischen Dezentralisierung und Subsidiarität unterscheiden müsste. Es sei nämlich entscheidend, welche Ebene die Kompetenz hätte zu entscheiden, ob eine Tätigkeit weiterhin auf der tieferen Ebene geregelt werden soll.

Ralph Kellenberger sprach die Thematik Subsidiarität und Kulturförderung an. Erstens würde der Staat oft infolge finanzieller Probleme seine Kulturförderung wieder verringern und dabei das Subsidiaritätsprinzip als Argumentationshilfe heranziehen. Zweitens bestehe zwischen der Kulturförderung im kleinen privaten Rahmen und der staatlichen Kulturförderung ein qualitativer Unterschied.

Alois Riklin warf zum Referat von Hans Geser ein, dass seine Betrachtungen lediglich das Problem der Delegation von oben nach unten umfasst hätten. Dies sei problematisch, der Bürger würde damit zum Untertan degradiert. Die Partizipation von unten nach oben würde so gänzlich ausser acht gelassen. Riklin konnte sich Gesers Postulat, dem seiner Meinung nach auch Jaques Delors anhängt (siehe dessen Rede vom 21. März 1991), nämlich zuerst zu zentralisieren, um danach wieder gewisse Kompetenzen abgeben zu können, nicht anschliessen. Mit einem solchen Subsidiaritätsverständnis wäre es möglich, auch in der römisch-

Zusammenfassung der Diskussion

katholischen Kirche, wo gnadenhalber bestimmte Freiräume von oben nach unten offen gehalten werden, ja sogar in totalitären Staaten, Subsidiaritätselemente zu finden.

Thomas Hafen fragte, wie man das Beispiel Frankreichs mit der These Gesers, dass die gesellschaftliche Entwicklung bei zunehmender Komplexität durch relativ stärkere Dezentralisierung geprägt sei, vereinbaren könne, hätte sich doch Frankreich vom absolutistischen Zentralstaat zu einem modernen demokratischen, aber dennoch zentralistischen Staatsgebilde entwickelt. Als zweites warf er die Frage auf, ob man nicht im Anschluss an die Referate von Giordano und Geser den Begriff der Subsidiarität als Prinzip, das von oben nach unten wirke, den Föderalismus hingegen als Prinzip, das von unten nach oben wirke, bezeichnen könnte.

Otfried Höffe forderte wie schon Alois Riklin, in die Subsidiaritätsdiskussion auch die Delegation von unten nach oben einzubeziehen. Ein Korrektiv zu einer zentralistischen Deutung des Prinzips stellt seiner Meinung nach das Prinzip der Volkssouveränität dar. Die von Geser beschriebene teleologische Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs, wonach bei Kompetenzstreitigkeiten prinzipiell immer zugunsten der "Stärkung der Gemeinschaft" entschieden werde, bezeichnete Höffe unter dem Gesichtspunkt der Legitimation von unten als regelrechte Kompetenzanmassung.

Dazu bemerkte Peter Häberle, seit der Aufstellung der vier klassischen Auslegungsmethoden durch Savigny (der historischen, systematischen, grammatikalischen und teleologischen) im Jahre 1840 sei deren Zusammenspiel bis heute nicht vollends geklärt. Die Richter würden aber in ihren jeweiligen konkreten Entscheiden das Zusammenspiel ordnen. Bis zu Maastricht sei es, laut Häberle, eine spezifische Aufgabe des EG-Gerichtshofes gewesen – so habe es zumindest dieser selbst ausgelegt –, als "Motor der Integration" zu wirken. Häberle stellte dann die Frage, ob der Gerichtshof, sofern das Subsidiaritätsprinzip justitiabel sei, seine Auslegungspolitik nach der Verankerung dieses Prinzips nicht ändern müsste.

Thomas Bruha teilte die Kritik Höffes am Ausmass der teleologischen Interpretation des EG-Gerichtshofs, bejahte aber grundsätzlich dessen Kompetenz dazu. Der Gerichtshof sei dazu verpflichtet, die Verträge so zu verstehen, dass sie die Integration fördern. Seine Rechtsprechung sei als akzeptiert zu betrachten, hätten doch die Parlamente mehrmals Gelegenheit gehabt, über Änderungen der Verträge, welche die dynamische

Rechtsprechung des Gerichtshofes notifiziert hätten, abzustimmen. Er teilte hingegen die Meinung seiner Vorredner, dass der EG-Gerichtshof nach Maastricht sowohl die Integration fördern, als auch im Sinne der Subsidiarität wirken müsse.

Günther Lottes richtete an Geser eine methodologische Frage. Er fand es problematisch, Erkenntnisse aus der Betriebssoziologie auf die Staatssoziologie zu übertragen; ein Betrieb würde durch das Kapital zusammengehalten, ein Staat aber durch die (nationale) Identität, das Recht oder den gemeinsamen Zugriff auf die erhobenen Steuermittel.

Zum Beitrag von Kurt W. Rothschild wies Hubert Büchel darauf hin, dass die ökonomische Theorie des Föderalismus sich doch gerade mit der Kompetenzverteilungsfrage befasse, also damit, wer entscheiden könne, wer die Spielregeln definiere und auslege und worüber man entscheide. Im weiteren bemerkte er, dass heute Aufgabenteilung und Steuerhoheit oft getrennt seien, dies sei ein Punkt, den die Ökonomen in der Diskussion über die Subsidiarität noch genauer beleuchten könnten. Schliesslich warf er die Frage auf, ob nicht die Grösse von Gebietseinheiten unter Effizienzgesichtspunkten entscheidend für das Ausmass der Kompetenzzuweisung sein könnte.

Hans Christoph Binswanger stellte an Kurt W. Rothschild die Frage, ob sich aus seiner Subsidiaritätsdefinition – nach welcher der Staat subsidiär zum Markt eingreifen solle – auch Regeln für die Kompetenzverteilung in Hierarchien ableiten lassen würden. So seien in den "Gesetzen" von Plato die einzelnen Stadtstaaten autark und der Markt zwischen ihnen sei subsidiär.

Martin Löwenstein vertrat die Meinung, Ökonomen müssten bei der Suche nach ihrer fachspezifischen Subsidiaritätsdefinition bei Friedrich August von Hayek nachblättern, bei dem Subsidiarität bedeute, dass der Staat lediglich dort, wo die spontane Ordnung gefährdet sei, eingreifen und diese Ordnung wieder ins Gleichgewicht bringen solle.

Christian Giordano beantwortete in seinem Schlussreferat die Frage von Kurt W. Rothschild positiv, mit seinem "Modell" der Vermittlung würden sich auch andere Phänomene abseits der Subsidiaritätsproblematik, wie interfamiliäre Konflikte in schwach verstaatlichten Gesellschaften oder intertribale Konflikte, analysieren lassen. Auch bei personalen Gemeinschaften, wie sie Thomas Fleiner angesprochen habe, seien solche Mechanismen der Vermittlung feststellbar. In Indien würden personale und territoriale Gliederungen mit dem Kastenwesen und den Dorf-

Zusammenfassung der Diskussion

gemeinschaften ineinander übergehen. Zur Rolle der Kirche in der italienischen Gesellschaft meinte er, dass das Klientelwesen in Italien sicher früher entstanden sei als die Kirche, die Kirche also nicht dessen Ursache sein könne; eher sei die Kirche durch das Klientelwesen beeinflusst worden. Man könne aber sagen, dass die Kirche an der Perpetuierung des Klientelwesens mitwirke. Zur Frage von Peter Häberle wies er auf die Schrift "A Scientific Theory of Culture" von Bronislaw Malinowski hin, dem es aber nicht in befriedigender Weise gelungen sei, universelle Grundbedürfnisse nachzuweisen. Nach diesem hätte sich die Ethnologie nicht mehr mit dieser Frage abgegeben; die Ethnologie könne lediglich versuchen, kulturgeprägte Bedürfnisse zu definieren. Günther Lottes gab er zur Antwort, dass solche Einkapselungsmodelle zwar vorerst nur auf Indien, danach aber auch auf komplexe Gesellschaften angewandt worden seien. Einkapselung liesse sich eigentlich in jeder komplexen Gesellschaft finden. Das Klientelwesen bezeichnete Giordano als Widerstandstrategie; ohne Einwirkung des Staates hätte es wahrscheinlich nicht überlebt, sondern es hätten sich modernere gesellschaftliche Handlungsformen entwickelt. Zu Volker Press meinte er, es sei tatsächlich problematisch, dass das Klientelwesen von einem legalistischen Standpunkt aus als negativ beurteilt würde, denn damit lasse es sich juristisch gar nie fassen. So müsse momentan in Italien der Korruptionsskandal mit politischen und nicht mit juristischen Mitteln gelöst werden.

Hans Geser betonte in seinem Schlussreferat nochmals, dass er das Subsidiaritätsprinzip als eine Handlungsregel betrachte. Sie setze voraus, dass eine Instanz vorhanden sei, die in der Lage sei, dieses Prinzip zu verfolgen, oder auch anders zu handeln. Letztlich verdanke man doch dieses Prinzip dem Entstehen des absolutistischen Staates. Subsidiarität sei kein Gnadenakt, setze aber Kompetenz-Kompetenz beim Zentrum voraus, dies auch in der Schweiz. Zentralistische Strukturen hätten in Bezug auf Reformen von oben einen grundsätzlichen Vorteil. Man sei hier nicht vom Zufall abhängig, sondern könne intentionale Entscheide fällen. So ortet Geser auch bei der römisch-katholischen Kirche ein viel grösseres evolutionäres Potential als bei reformierten Kirchen, denn ihr sei es möglich, vom Zentrum aus Reformen zu initialisieren. Föderalismus sieht Geser eher als Kompetenzdelegation von unten nach oben, und deshalb sei er auch – wie die Probleme der GUS-Staaten zeigen würden – oft mit Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung belastet. Bezüglich der internationalen Ordnung war Geser zuversichtlich, dass die

sonst eher auf sich selbst bezogenen Staaten in Zukunft teilweise Kompetenzen an internationale Organisationen abgeben würden, und dass dann das Subsidiaritätsprinzip auch auf dieser Ebene relevant werden könnte. Zum zentralistischen Frankreich stellte er die Frage, ob hinter dieser zentralistischen Fassade nicht unter Umständen auch andersartige Strukturen zu finden seien.

Kurt W. Rothschild konnte zur Frage von Hans Christoph Binswanger keine Korrelation zwischen der Frage Markt – Staat und der Frage der Kompetenzverteilung oben – unten erkennen. In der Ökonomie werde nur mit Effizienzüberlegungen gearbeitet, werde eigentlich nicht über Prinzipien gestritten. Zu Löwenstein meinte er, Ökonomen würden sich ganz einfach nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip beschäftigen. Was Hayek v. a. in seinen späteren Jahren betrieben habe, sei keine Ökonomie, sondern Sozialphilosophie. Von Ökonomen werde er aber natürlich oft ideologisch zur Legitimierung der Marktwirtschaft herangezogen.

III. Geschichte, Verfassungslehre

Volker Press †

**Staatwerdungsprozess in Mitteleuropa:
Heiliges Römisches Reich, Deutschland,
Österreich**

Volker Press ist kurz nach dem Symposium unerwartet verstorben. Deshalb konnten das Literaturverzeichnis und die Fussnoten nicht mehr nachgetragen werden.

I.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein theoretisches Konstrukt der Theologen, Philosophen und Politologen. Zur Rolle der Historiker gehört es traditionell, solche Konstrukte zu relativieren. Sie tun dies durch Konfrontation mit den Fakten und geben vor, festzustellen, wie es tatsächlich gewesen sei, um mit Leopold von Ranke zu sprechen. Aber dies verhüllt auch oft genug nur, dass sie ebenso der Suggestion der Gegenwart erliegen und deren Vorstellungen in die Vergangenheit projizieren. Die Forschung zur neueren Geschichte hat dies – vor allem in Deutschland – lange genug getan, indem sie in Staatwerdung, Bürokratisierung, Zentralisierung, Verwaltungsstaat, Nationalstaat, Machtstaat die massgeblichen Kräfte der Geschichte sah. Ging die Geschichte diesen Weg nicht, so sprachen die Historiker gern von einer Fehlentwicklung. Dieses Schicksal ist nicht einmal dem ehrwürdigen Heiligen Römischen Reich erspart geblieben – es wurde im Bismarckreich vornehmlich als Hindernis für eine kleindeutsche Entwicklung gesehen.

Mehr noch: lange genug haben die Historiker eine weitere Fiktion gefördert – gern zeichnete die ältere deutsche Geschichtsschreibung das Gemälde einer ausgebildeten mittelalterlichen Monarchie, die weit ins heutige Frankreich und Italien ausgriff, daran scheiterte und schliesslich dem "Partikularismus" das Feld überliess. Geschichte des Reiches war somit, überspitzt formuliert, im Gegensatz zu Westeuropa die Geschichte eines permanenten Niedergangs seit den Tagen der Stauer, bei dem das Haus Habsburg eine eher negative Rolle spielte, bis der preussische, der wirkliche "Heilsweg" beschritten wurde. Diese Sicht ist gewiss früh relativiert worden – aber gerade im Zeichen einer wiedergewonnenen deutschen nationalen Einheit erliegt auch heute noch mancher Historiker der borussischen Suggestion.

Für das deutsche Mittelalter ist jedoch das Herrschaftsdefizit des Königtums heute sehr deutlich geworden – es entsprach auch weit stärker

den Bedingungen einer Gesellschaft, die Mangel litt an Verbindungswegen, Kommunikationsmöglichkeiten, an Geldwirtschaft, an entwickelter Schriftlichkeit. Von daher waren der zentralen Autorität des Königs und ihren Einwirkungsmöglichkeiten in den lokalen Bereich von vornherein enge Grenzen gesetzt. Dies führte natürlich zu einer Praxis der Subsidiarität, auf die man notwendigerweise angewiesen war. Eine Alternative gab es nicht; die lokalen und regionalen Gewalten mussten respektiert, eingebunden, im günstigsten Fall instrumentalisiert werden. Der Prozess der herrschaftlichen "Verdichtung", wie ihn Peter Moraw genannt hat, war ein gesamteuropäischer und vollzog sich nur langsam.

Gleichwohl erscheint für die Diskussion des Subsidiaritätsprinzips von zentraler Bedeutung, dass seit Beginn der deutschen Geschichte – von der hier vor allem gehandelt werden soll – eine zentrale Autorität da war, die sogar starke Ansprüche formulierte – zunächst die merowingischen, dann die karolingischen Herrscher, allmählich die deutschen Könige. Diese Autorität berief sich zunehmend auf Tradition und Machtanspruch der römischen Imperatoren, aber ihr Königtum war von begrenzter Möglichkeit. Es stützte sich auf das Königsgut und war vor allem wirksam durch die jeweils im regionalen Bereich geübte Präsenz des Herrschers. Vergleichbar gestaltete sich das Verhältnis von entstehendem Fürstenstand zum rangniedereren Adel und dem später aufkommenden Ministerialenstand; andererseits wurde auch ihr Herrschaftsanspruch zunehmend theoretisch unterlegt, eine Diskussion, die in Mitteleuropa dann ins Prinzip der Landesherrschaft bzw. Landeshoheit mündete. Für die Kirche, deren rationalere Organisation der weltlichen auf längere Zeit überlegen war, galt ähnliches, wenngleich ihre – jedenfalls auf dieser Welt – begrenzten Ziele zunächst einen strafferen Zugriff ermöglicht hatten.

Das heisst, die ältere Geschichte war bestimmt vom Spannungsfeld zwischen dem Machtanspruch der Herren und ihren begrenzten Möglichkeiten in der Realität. Subsidiarität ist zwar von unten her gedacht, aber sie setzt doch die Existenz einer übergeordneten Gewalt voraus. Die Nützung von Freiräumen gegenüber dem Machtanspruch der Obrigkeiten ist in den letzten Jahren zunehmend in den Blickpunkt der Historiker geraten. Das wichtigste, bekannteste Beispiel stellen wohl Peter Blickles Untersuchungen zu den kommunalen Freiräumen in Stadt und Land dar, in denen die Moderne am ehesten ihre Vorläufer zu sehen vermag – aber solche Freiräume gab es auch für Adel und Kirche. Sie bilde-

ten das Gegengewicht zum Herrschaftsanspruch der Fürsten, Grafen und Herren, die immer wieder ihre Probleme hatten, ihre Herrschaft nach unten abzusichern – ihrerseits vermochten sie jedoch Kaiser und Könige aus ihrem Bereich herauszuhalten.

Damit ist das zentrale Problem des mitteleuropäischen Staatwerdungsprozesses angesprochen – er wurde nicht von Kaiser und Reich, sondern von den Fürsten durchgesetzt, sogar von den Kaisern selbst zunächst nur in ihrer Eigenschaft als Fürsten, d. h. in ihren Hausmachtterritorien. In den alten Kerngebieten des Reiches, in Schwaben, Franken und am Rhein, wo die einstige staufische Machtstellung zerfallen war, konnten schliesslich den fürstlichen Territorien sogar Reichsprälaten, Reichsgrafen, Reichsstädte, ja sogar Reichsritter als unabhängige Gewalten zur Seite treten. Der Territorialisierungsprozess im Reich verlief zunächst regional sehr unterschiedlich – mit unterschiedlichen Methoden, in unterschiedlichem Tempo, aber eine Gemeinsamkeit lässt sich doch hervorheben: Die Fürsten und Herren sammelten Herrschafts- und Rechtstitel, die sie zu arrondieren trachteten; sie gründeten Städte, um ihrem auf dem Domanialbesitz gegründeten Herrschaftssystem Verwaltungszentren zu geben; aber auch diese Städte schufen sich schnell ihre eigenen Freiräume. Damit erscheinen selbst hier die herrschaftlichen Durchsetzungsmöglichkeiten allenthalben begrenzt. Bischofsresidenzen wie Köln, Speyer, Worms, Konstanz, Regensburg und Lübeck, auch Genf und Basel entzogen sich ihrem geistlichen Landesherrn und traten als "Freie Städte" neben die Reichsstädte. Die zahlreichen Fehden des Spätmittelalters waren zu einem grossen Teil auch Auseinandersetzungen um diese Freiräume.

Herrschaftliche Unterwerfung bedeutete keine völlige Ausschaltung des Eigenlebens der nachgeordneten Gewalten. Der "Verdichtungsprozess" (Peter Moraw) hiess für das Reich immer wieder neue Kompromisse bei Herrschaftskonsolidierung, Einengung und Gewährleistung der Freiräume – man wird sich den Aufbau des "modernen Staates" nicht zu schnell, und schon gar nicht zu intensiv vorstellen dürfen. Gleichwohl gab es hier ein permanentes Konfliktpotential. Gewiss, der deutsche Landesstaat verstand es seit dem späten Mittelalter zunehmend, das Leben im lokalen Bereich mitzuregulieren und die dort vorhandenen Gewalten zurückzudrängen: Rechtsvereinheitlichung, gesetzgebende Tätigkeit, Organisation des täglichen Lebens, von Gerhard Oestreich als Sozialdisziplinierung bezeichnet. Aber der Landesstaat war gar nicht in der

Lage – bei einer noch bescheidenen Bürokratie, beschränkter militärischer Kraft, in der Regel mangelnden Finanzen, seine Ansprüche in direkter Konfrontation durchzusetzen. Ihm ging es mehr darum, Konflikte zu begrenzen und mit Hilfe der Beteiligten oder ihrer Standesgenossen eine Schiedsrichterrolle zu spielen. Im Landfrieden lag somit eine der wichtigsten Legitimationen fürstlicher, aber auch königlicher Herrschaft. Nicht Machtanspruch, sondern Ausgleich war die Lösung, die in der Vereinnahmung der lokalen Gewalten gipfelte. Herrschaft ruhte somit nicht auf Beseitigung, sondern auf Vereinnahmung lokaler Herrschaftsträger – sie stellte Zusammenfassung, nicht Unterwerfung dar, denn man kam nach wie vor ohne das Wirken der lokalen Gewalten nicht aus. Ihnen blieb ein beträchtlicher Teil Eigenständigkeit, denn ohne sie vermochte selbst der bestorganisierte Landesstaat nicht zu funktionieren – eine historische Sichtweise, die nur von der Zentrale ausgeht, vernachlässigt entscheidende Grundlagen der historischen Entwicklung und muss daher einäugig bleiben.

II.

So sehr im Reich das Territorialisierungsprinzip massgeblich wurde und andere ältere wichtige Organisationsprinzipien wie das Lehenswesen beiseite schob, so gab es doch viele Varianten. Vor allem ist die Komponente des Königtums nach wie vor nicht wegzudiskutieren – der deutsche König war seit dem Hochmittelalter überdies der designierte römische Kaiser und dessen Existenz war schon deshalb nötig, weil nach der Meinung der Theologen mit dem Wegfall des heilsnotwendigen Kaisertums das Ende der Welt gekommen war. Die Verbindungen des deutschen Königtums mit einer imperialen Stellung brachten es mit sich, dass ersteres durch die Kosten des letzteren und vor allem durch seine Italienpolitik stark absorbiert war; das galt vor allem für die späten Staufer, aber auch für Karl V. Doch auch an der östlichen Peripherie des Reiches konnte die königliche Macht aufgesogen werden, so etwa beim Luxemburger Wenzel in seinen Auseinandersetzungen mit Hussitentum und Adel Böhmens, bei Sigmund in seinem ungarischen Herrschaftsmittelpunkt, beim Habsburger Friedrich III. in seinen ständigen Auseinandersetzungen mit dem östlichen Nachbarn und dem eigenen Adel.

Die Verbindung mit dem universalen Kaisertum hat für Deutschland und Italien die Entwicklung zum Nationalstaat gebremst und die Zer-

splitterung begünstigt – trotz tiefgreifender Unterschiede zwischen Deutschland und Italien bedeutete dies einen deutlichen Kontrast zur westeuropäischen Entwicklung. Dies galt nicht nur für die Heranziehung des Reichsverbandes durch die Italienfahrten der deutschen Könige, sondern auch für das Festhalten an den Reichsrechten in Italien, das, wie zuletzt vor allem die Forschungen von Karl Otmar von Aretin deutlich gemacht haben, bis zur Französischen Revolution andauerte und auch südlich der Alpen mit einem Territorialisierungsprozess konfrontiert war. Die Positionen des Kaisers, übrigens auch des Papstes, kollidierten nicht nur miteinander, sondern auch mit den aufkommenden Städten Italiens als den moderner organisierten Gewalten, die ihrerseits eine geradezu anarchische Rivalität untereinander ausfochten. Am Ende unterlagen allerdings auch sie einem Konzentrationsprozess auf Venedig, Florenz und Mailand, neben denen sich nur ganz vereinzelt Städte, wie Lucca, ihre Selbständigkeit erhalten konnten. Am Ende dieses Konzentrationsprozesses, der ebenfalls von unten nach oben geführt würde, dem der Papst stärkeren Widerstand als der Kaiser zu leisten vermochte, stand auch in Italien, sogar noch deutlicher als in Deutschland, der monarchische Flächenstaat, der gleichwohl die lokalen Gewalten zu respektieren hatte, selbst wenn er sie sich mit Gewalt einverleibt hatte. Die Reichsinteressen spielten dabei teilweise die Rolle eines Gegengewichtes, wie auch in Deutschland – über die Habsburger dienten sie vor allem im 16. und 17. Jahrhundert dem von Mailand ausgehenden spanischen Einfluss.

Während einige Zeit die Städte zur bestimmenden Kraft Italiens wurden, dominierte der feudale Adel, vor allem der hohe Adel, die deutsche Entwicklung. Es war eine sehr komplexe, sich zunehmend differenzierende Gruppe, die seinen gesellschaftlichen Rahmen abgab. Ein Reichsfürstenstand bildete sich seit dem 12. Jahrhundert heraus, aus dem bald die besondere Gruppe der weltlichen Kurfürsten heraus trat, die der Königswähler also. Seit 1314 gab es die Gruppe der drei königsfähigen Dynastien (Peter Moraw) der Wittelsbacher, Habsburger und Luxemburger, die nur teilweise mit der Gruppe der Kurfürsten identisch waren. Der Grafen- und Herrenstand bildete den Übergang zum niederen Adel, war aber deutlicher an den höheren angelehnt. Aus dem Fürstenstand rekrutierte man auch den König, der durch eine Kombination formalen Wahlrechts und informeller dynastischer Legitimation ermittelt wurde.

Der deutsche Fürstenstand bildete einen Familienverband, eine oligarchische Spitze des Reiches also. Unter diesen Voraussetzungen bedeutete

die Königswahl ein Experiment unter festen Spielregeln, mit Königskandidaten, die dem Territorialisierungsprozess entwachsen waren. Für unsere Fragestellung heisst dies, dass der deutsche König erhebliche Rücksicht auf seine Standesgenossen, die Fürsten, nehmen musste und nahm – und sie in ihrer territorialen Politik gewähren liess. Er selbst musste das Königtum jeweils auf seine Hausmacht bzw. auf seine Erblande gründen und suchte die daraus erwachsenen erheblichen Belastungen seines eigenen Besitzes durch starke Privilegierungen desselben zu kompensieren. Daraus entstand eine komplizierte Verschränkung des Königtums mit dem System des Reiches, die sich zudem regional sehr ungleichmässig entwickelt hat. Für unsere Frage ist von entscheidender Bedeutung, dass daraus eine Arbeitsteilung zwischen Kaiser und Fürsten entstand; während es aber den Fürsten bzw. Landesherren zunehmend gelang, ihre lokalen Gewalten einzubinden, stellten sich die deutschen Fürsten immer mehr neben den König. Peter Moraw hat diesen Prozess für das späte Mittelalter eindringlich analysiert. Handeln mit dem und am Reich bedeutete gleichermassen Handeln des Königs und der deutschen Fürsten; der König handelte als Fürst unter Fürsten einerseits, als König andererseits – hier zeichnete sich ein Rollenkonflikt ab, der bis zum Ende des Reichsverbandes anhielt. Daraus aber folgte eine sehr starke Verlagerung des Geschehens auf die Territorien; eine Pattsituation bildete sich heraus, die sich zunächst zu Gunsten der Fürsten aufzulösen schien.

Allerdings stabilisierte sich auch das Königtum: seit 1438 – nach dem Ausscheiden der ausgestorbenen Luxemburger aus der königsfähigen Triade – gelang es dem Haus Österreich, die Königswürde bis 1806 zu behaupten, abgesehen von etlichen Thronvakanz und dem wittelsbachischen Kaiserexperiment Karls VII. (1742–1745). Dadurch wurde auch die kaiserliche Autorität stabilisiert, wenngleich unter dem Fragezeichen einer fortbestehenden Wahlmonarchie. Trotz zunehmender institutioneller Konstanz gelang es aber dem Kaisertum der Neuzeit nicht mehr, die Pattsituation des späten Mittelalters zu verändern – sie wurde befestigt und festgeschrieben.

Seit Ende des 15. Jahrhunderts schien der Reichsverband zu einer Fürstenoligarchie zu werden, begünstigt durch die Krise des peripheren Kaisertums Friedrichs III. Die Aktivitäten Maximilians I. führten jedoch zu einem Verdichtungs- und Modernisierungsschub des Reiches – aber am Ende erneut in eine Pattsituation. Der König bzw. Kaiser konnte seine Prerogativen behaupten, musste aber die Mitregierung des Reiches durch

den Familienverband der Fürsten anerkennen, neben denen die geistlichen Fürsten als Repräsentanten der nach wie vor bedeutenden Kirche und des niederen Adels sowie – als marginale Kraft – die Reichsstädte mitbeteiligt waren. Dies bedeutete, dass die königliche Regierung in der Neuzeit vom verfestigten territorialen Staat ausging, das mittelalterliche Subsidiaritätsprinzip war sozusagen zur Reichsverfassung geronnen und zur territorialen Realität geworden; es bestimmte das Reich nicht nur in praktischer, sondern zunehmend in juristisch verfestigter Form. Aus dieser Pattsituation ergab sich der eigentümliche Zug der deutschen Geschichte, anders als in Westeuropa, wo den Zentralgewalten – eingeschränkt – ein Sieg gelang. Im Reich gab es aber auch keinen Sieg der Fürsten und keine Degradierung des Königtums zu einer weitgehenden Schattenmonarchie, die sich über eine Adelherrschaft wölbte, wie in der Schlussphase der polnischen Geschichte.

Festzuhalten ist indes, dass die Prozesse der Reichsverfassungsentwicklung beide Seiten einer fürstlichen Stellung, also ihre relative Autonomie und ihre Teilhabe am Reich, über den Reichstag eng miteinander verzahnten. Festzuhalten bleibt auch, dass dieses System über das Geflecht eines eng miteinander verbundenen fürstlichen Familienverbandes funktionierte. Die Kombination familiärer und verfassungsrechtlicher Klammern erhielt das Reichssystem am Leben; es entstand eine bis zum Ende des 18. Jahrhunderts wirksame Organisation, die auf der Basis der Einbeziehung der Teile relativ gut funktionierte. Der historische Kompromiss von 1495, fortgeschrieben 1555 und 1648, wurde zum bestimmenden Faktor der Reichsgeschichte. Auf dieser Basis reagierte der Reichsverband bis zum Ende, wenngleich die rechtlichen Festzurrungen ihm zunehmend die Elastizität nahmen und damit schliesslich sein Ende herbeiführen halfen. Zunächst allerdings bewies das System des Reiches seine Flexibilität, als es das Problem der Reformation, der deutschen Glaubensspaltung, bewältigte. Der Reichsverband als Ganzes war zunächst damit überfordert, der neue Kaiser Karl V. legte bewusst seine Schwerpunkte ausserhalb des traditionellen Reiches und musste dieses damit der Fürsorge des reichsfürstlichen Familienverbandes überlassen. Da Kaiser und Reich miteinander die Reformationsfrage nicht zu lösen vermochten, ging ihre Bewältigung an den Fürstenstaat als Nächstbeteiligten über, zumal er sich längst als Wegbereiter kirchlicher Reformen bewährt hatte. Es entsprach der staatskirchlichen Tradition der deutschen Fürsten, dass diese auch den kirchlichen Bereich an sich zogen und dieses Ergebnis der Reformations-

geschichte am Ende für sich (und die Städte) im Augsburger Religionsfrieden von 1555 festschrieben. Den Traditionen des Heiligen Reiches gemäss wurde allerdings zugleich die Existenz der geistlichen Staaten gesichert. Aber der Augsburger Religionsfriede konnte nicht erneute Positionskämpfe unter den Konfessionen verhindern, die schliesslich in den Dreissigjährigen Krieg mündeten.

Hierbei hatte sich erneut gezeigt, dass die rechtliche Absicherung der Reformation nicht ausgereicht hatte, dass andererseits seit Rudolf II. der Kaiser seinen Rollenkonflikt zwischen Katholizität und Schiedsrichterrolle im Reichsverband, d.h. auch in den konfessionellen Konfliktfragen, nicht durchzuhalten vermochte. Damit wurde deutlich, dass die konfessionelle Selbstbestimmung der deutschen Reichsstände nicht genügte, die Situation definitiv zu entscheiden – der Reichsverband bedurfte der übergeordneten schiedsrichterlichen Autorität des Reichsoberhauptes, des Religionsbanns der Fürsten, der Unterstützung von Kaiser und Reich; die grundsätzliche Konfessionsentscheidung allein reichte nicht aus, sie bedurfte der Legitimierung und dann auch der Absicherung durch den Reichsverband. Aber erst nach einem blutigen Dreissigjährigen Krieg und unter dem Patronat der fremden Mächte Frankreich und Schweden kam es zu einer endgültigen, nunmehr funktionierenden Entscheidung in der Konfessionsfrage. Der Westfälische Friede sollte die kaiserliche Autorität weit zurückdrängen, aber es lag auch im Sinne eines Funktionierens des Reiches, dass der Kaiser seine zurückgedrängte Autorität nach 1648 zu grossen Teilen wieder herstellte. Auf dieser Basis konnte der Reichsverband bis 1806 weiterfunktionieren.

III.

Der Konflikt zwischen Kaiser und Fürsten um die Gestaltung des Reiches, auf seinem Höhepunkt etwas euphemistisch als "Reichsreform" bezeichnet, schrieb ein Patt fort. Er förderte auch den Verrechtlichungsprozess des Reiches, der dann bis zu seinem Ende seine wesentliche Signatur blieb, Voraussetzung des Überlebens und gleichzeitig des Untergangs. Die "Reichsreform" bzw. der Verdichtungsprozess des Reiches verwob sich eng mit der Reformationsentwicklung; am Ende stand ein verstärktes Zusammenwachsen seiner Glieder, eine Vereinheitlichung des Reiches. Das bedeutete für die Zonen der Peripherie eine Herausforderung – die dortigen Reichsglieder hatten eine besonders lockere Bindung,

in der sie eine relative Autonomie praktizieren konnten – paradoxerweise hat teilweise die Reichsbindung zur Legitimierung dieser Autonomie beigetragen, wie bei der Schweizer Eidgenossenschaft, die lange genug den Reichsadler als Symbol pflegte.

Im Zeichen der Verdichtung konnten zahlreiche Positionen an der Peripherie nicht mehr gehalten werden. Von der problematischen Stellung Reichsitaliens war schon die Rede; immerhin war der Kampf um die Reichsrechte in Italien der Anlass für Kaiser Maximilians Gegenaktionen, die dann den Wormser Reichstag von 1495 und die "Reichsreform" auslösten. Der habsburgische Vetter in Spanien war dann an die Stelle des Kaisers getreten; im Zeichen spanischer Schwäche hat Ferdinand II. den kaiserlichen Einfluss auf die Reichsrechte wiedergewonnen, Josef I. suchte sie noch einmal am Beginn des 18. Jahrhunderts auszudehnen; bis hin zum bewaffneten Konflikt mit dem Papst.

Im Osten konnte das Reich den Deutschen Orden weder in Preussen noch in Livland stützen. Interessant ist auch die Rolle Böhmens: unter Karl IV. Kernland des Reiches, geriet Böhmen vor allem durch die Hussitenkriege und das *podiebradische* und *jagiellonische Königtum* ausserhalb der Gravitation des Reiches und machte entscheidende Verdichtungsschübe des Reichsverbandes zwischen 1450 und 1525 nicht mit: die Reichstagsentwicklung und die Kreiseinteilung. So blieben die zentrifugalen Kräfte stark, auch wenn 1526 durch die Habsburger eine erneute, dynastisch bestimmte Anbindung erfolgte – 1708 kam es sogar zur förmlichen "Readmission" der böhmischen Kur im Reichstag. Doch behielt Böhmen mit seinen Nebenländern Mähren und Schlesien eine Sonderrolle, die sich bald der speziellen Entwicklung der übrigen habsburgischen Erblande anpasste.

Die Eidgenossen, in ihrem Kern legitimiert durch königliche Privilegien, hatten sich dem Territorialisierungsprozess der Habsburger entzogen, die sich für diesen wiederholt ihrer königlichen Würde bedient hatten. Die Schweizer Orte hielten an ihrer Unmittelbarkeit fest und behaupteten sich in blutigen Auseinandersetzungen nicht nur, sondern konnten sich auch bis zum Ende des 15. Jahrhunderts beträchtlich erweitern. Weder das verfestigte habsburgische Königtum nach 1438 noch die Verdichtung des Reichsverbandes im adelig-feudalen Sinne war für die Eidgenossen akzeptabel. Die blutige Auseinandersetzung des Schweizer oder Schwabenkrieges zog 1499 eine Grenze, die endgültig blieb. Dies war den Zeitgenossen gewiss nicht bewusst; auch die Formulierungen im Westfälischen Frieden von 1648 blieben offen, entscheidend aber wurde,

dass Kaiser und Reich keine Ansprüche gegen die Eidgenossenschaft mehr zu erheben trachteten und auch die Eidgenossen keine Teilhabe am Reich wünschten – Vorgänge, die diese Entscheidungen noch einmal in Frage stellten, blieben Episoden.

Etwas anders war die Situation der Niederlande; ihre Kernprovinzen hatten im Spätmittelalter ein hohes wirtschaftliches und kulturelles Niveau erreicht – seit dem 14. Jahrhundert waren sie in den Sog der burgundischen Herrschaftsbindung geraten. Die Katastrophe des Burgunderreiches nach dem Tode Karls des Kühnen hatte 1477 das gemeinsame Handeln der Provinzen in den “Generalstaaten” (“Generalstände”) hervorgerufen, die fortan eine wichtige Klammer der niederländischen Einheit bildeten. Festzuhalten ist, dass hier, wie bei den Eidgenossen, ein gemeinsames Forum entstanden war, das sich kaum in die sich ausformenden Reichsinstitutionen einbinden liess. Durch die Ehe der burgundischen Erbtochter Maria mit dem Habsburger Maximilian gerieten die Niederlande jedoch in den Sog der habsburgischen Herrschaftsbildung. Kaiser Karl V. machte sie zu seinen eigentlichen Erbländen und rückte sie damit noch einmal dicht an den Reichsverband heran; andererseits bedachte er sie im burgundischen Vertrag von 1548 mit grossen Rechten und geringen Pflichten gegenüber diesem. Dann hat der Übergang der Reichskrone an die deutschen bzw. österreichischen Habsburger und jener der Niederlande an Karls V. Sohn Philipp die lange angelegte Distanz zum Reichsverband noch einmal vertieft. Dies galt vor allem für die nördlichen Provinzen, die bei ihrem Aufstand gegen die spanische Herrschaft im und am Reich keinen Rückhalt finden konnten, während in Zeiten der Schwäche Spaniens die südlichen Provinzen wieder ihre, freilich schwache, Reichszugehörigkeit unterstrichen. Gewisse Parallelen gab es – wenigstens ansatzweise – in Lothringen. In allen Fällen war es die Abwehr des Verdichtungsprozesses im Reich, der das Subsidiaritätsprinzip sprengte und zur Selbständigkeit führte – das Reich vermochte Teile der Peripherie nicht mehr zu integrieren und deren Mitsprache am Reich zu sichern und seine Ansprüche durchzusetzen.

Der Verdichtungsprozess im Reich hatte also zum Verlust von Ausenpositionen geführt – er brachte aber auch, vor allem im Gewande der Verrechtlichung, eine zunehmende Vereinheitlichung des Reiches. Neben ganz unterschiedlichen Graden der territorialen Entwicklung ist vor allem auf eine unterschiedliche Anbindung an Kaiser und Reich hinzuweisen. Moraw hat das spätmittelalterliche Reich nach unterschiedlichen

Zonen kaiserlichen Einflusses eingeteilt, und diese Prinzipien lassen sich für die Neuzeit fortschreiben; immerhin ist es wichtig, dass einzelne Teile, wie etwa Mecklenburg oder Holstein, die sich durch ihre Beziehungen zu den nordischen Staaten durchaus aus dem Reichsverband heraus hätten entwickeln können, schliesslich darin verharreten. Wahrscheinlich haben die relative Distanz zu Kaiser und Reich, ihre Kaiserferne, die geringe und späte Inanspruchnahme, ihre hohe Autonomie krisenhafte Entwicklungen gegenüber dem noch unverfestigten Reichsverband verhindert.

Wichtige Faktoren für den verstärkten kaiserlichen Einfluss im Norden waren die Verlegung des Herrschaftsmittelpunktes Karls V. in die Niederlande, vor allem aber die gemeinsame Bewältigung des Reformationsproblems, die reichsrechtliche Anerkennung der Konfessionalisierung und Territorialisierung des Reichsverbandes sowie die Schutz- und Legitimationsfunktion von Kaiser, Reichstag und Reichsgerichten. Hatte man bisher im Norden eine formale Reichszugehörigkeit und eine weitgehende Kaiserferne zum eigenen Vorteil praktiziert, so erkannte man nun, dass sich Kosten und Nutzen des Reiches durchaus rechneten. Pointiert hat jüngst Georg Schmidt festgestellt, dass erst damit aus einem oberdeutschen Reich ein deutsches wurde. Dass jedoch Ende der 1620er Jahre die Regimenter Wallensteins kaiserliche Autorität bis an die Nord- und Ostsee vorzutreiben versuchten, überforderte die kaiserliche Position und zog die schwedische Intervention nach sich. Gerade hier wurde das Subsidiaritätsprinzip als bestimmende Kraft des Reichsverbandes deutlich. Festzuhalten bleibt jedoch, dass die gemeinsam bewältigte Glaubensspaltung den Reichsverband noch stärker zusammen geführt hatte.

IV.

Es bestand auch die Solidarität der Fürsten und jene des Kaisers mit den Fürsten. Beide stützten und legitimierten fürstliche Autorität in den Territorien, wie sie sich dort ausgebildet hatte; so ist nun – nachdem wir ihn im Spätmittelalter verlassen haben – der Blick zu richten auf den neuzeitlichen Territorialstaat im Reich. Er setzte seinen Integrationsprozess fort – Ausbau des Behördenapparats und der Landstände gingen Hand in Hand, denen später in kleineren Herrschaften die „Landschaften“ der Bürger und Bauern folgten. Aber die Tendenz zielte doch auf verstärkte

Vereinnahmung – es gab erhebliche Krisen mit dem territorialen Adel als den Herrschaftsträgern, die um ihre lokalen Freiräume kämpften. Auch die Landstände gerieten zunehmend unter fürstlichen Druck und suchten ihre Autonomie zu verteidigen. Man sollte jedoch nicht vergessen, dass sich gleichzeitig der Druck adeliger, auch kirchlicher und (oft besonders rabiat) städtisch-bürgerlicher Grundherren auf die bäuerlichen Untertanen bzw. auf die Dorfgemeinde verstärkte. Auch deren Freiräume wurden eingeengt.

Die sozialen Krisen des Reichsverbandes in den 1520er Jahren hingen mit diesem Prozess zusammen: die Ritterkrise von 1523, der Bauernkrieg von 1525. Sie waren ein Aufbäumen gegen die Einengung von Freiräumen und Autonomie – die alte These von Günter Franz, dass sich die Bewegung der Bauern gegen den expandierenden Territorialstaat richtete, scheint mir bis heute unwiderlegt – sie ist auf den Adel auszudehnen. Deutlich wird allerdings auch, dass beider Zielsetzungen unvereinbar waren, so sehr es auffällige Gemeinsamkeiten gab; der Bauernkrieg trieb mit seinen Angriffen auf den Adel diesen in die Arme des Landesstaats. Der Landesstaat ist als endgültiger Sieger aus den Auseinandersetzungen hervorgegangen. Er berief sich auf Landfrieden und Gewaltmonopol; dabei ist nicht zu verschweigen, dass der Konzentrationsprozess auch eine Funktion des zivilisatorischen Fortschritts erfüllte – der Kampf um lokale und regionale Autonomie hatte seine Problematik. Der Fürstenstand drängte in Deutschland allenthalben die Lokalgewalten zurück, nicht nur Städte und Gemeinden, sondern auch, und vor allem, den Adel. Dies war ein sukzessiver Vorgang, der schliesslich im sogenannten landesfürstlichen Absolutismus gipfelte. Seine Entwicklung wurde beschleunigt durch die Notsituation des Dreissigjährigen Krieges.

Ein wichtiges Vehikel dieser Entwicklung war der Konfessionalisierungsprozess des 16. und 17. Jahrhunderts. Dabei ist noch einmal die Rolle der Kirche anzusprechen.

Diese hatte ursprünglich eine rationalere Organisation als die Territorien; sie stand freilich nie unverbunden neben den Landesstaaten, bewahrte aber doch eine gewisse Autonomie und erhielt sich ihre Freiräume. Der Religionsbann der deutschen Landesherren gestand zunächst den evangelischen unter ihnen den Zugriff auf die Kirche zu. Sie konnten anfangs de facto, schliesslich de iure die Konfession ihrer Untertanen bestimmen und die kirchliche Organisation in ihre eigene Hand nehmen. Dadurch eröffneten sie sich einen vermehrten und verbesserten Zugriff

auf die Untertanen; die Kontrolle über die Kirche verstärkte den landesherrlichen Einfluss ganz beträchtlich – der Zugriff erfolgte in der Regel von oben. Auch wenn man die Grundstruktur der älteren Kirchenorganisation beibehielt, so war die evangelische Entwicklung doch konsequenter und für den Staat günstiger als in altkirchlicher Zeit – der Zugriff auf die Kirche trug bei zur verstärkten Disziplinierung der Untertanen. Die weltlichen und kirchlichen Organe gingen dabei Hand in Hand, Territorialisierung und Konfessionalisierung waren nur zwei Seiten der gleichen Medaille. Der neue Bereich der Kirchenhoheit förderte das landesfürstliche Beamtentum, das mit dem nach seinem Muster entstehenden evangelischen Pfarrerstand Hand in Hand ging.

Die landeskirchlichen Tendenzen wurden zuerst von den lutherischen Landesherrn konsequent angewandt – sie wurden dann später von den reformierten Fürsten und Herren noch intensiver und rationaler fortgesetzt. Ganz offenkundig half der Konfessionalisierungsprozess territoriale Defizite aufzufüllen. Und schliesslich sind auch die katholischen Landesherrn den gelegten Spuren gefolgt, zumal nachdem das Konzil von Trient die dogmatischen Probleme abgeklärt hatte. Wenngleich die fortbestehenden kirchlichen Strukturen dem Zugriff katholischer Fürsten Grenzen setzten, so haben auch sie kräftig am Konfessionalisierungsprozess teilgenommen und von ihm profitiert. Ein klassisches Beispiel einer solchen Politik war Bayerns erster Kurfürst Maximilian I., vielleicht der früheste Repräsentant eines konfessionellen Absolutismus im Reich. Offensichtlich erschloss sich hier der Landesstaat eine Schneise, die ihm regionale und lokale Bereiche öffnete. Für die Untertanen bedeutete dies die Alternative: Unterordnung unter die landesherrliche Konfessionsentscheidung oder Auswanderung. Für die um ihre Freiräume kämpfenden Adeligen und auch für die städtischen Oberschichten war es gewiss eine bedrückende Perspektive des erneuerten landesfürstlichen Kirchenregiments, das nun auch noch die Seelen der Untertanen zu lenken trachtete. Für adelige und städtische Oberschichten dürfte dies schwerer gewogen haben als die Zurückdrängung der Chancen, kirchliche und weltliche Obrigkeit gegeneinander auszuspielen. Nicht umsonst gab es gerade hier die erbittertsten Auseinandersetzungen, emigrierten zahlreiche Adelige – noch mehr allerdings dürften es vorgezogen haben, unter Verzicht auf die konfessionelle Eigenständigkeit den Besitz zu behaupten, mit dem die Familien oft jahrhundertlang verbunden gewesen waren.

Hier zeigte sich aber auch bereits, dass der absolutistische Zugriff hinter seinem Anspruch zurückblieb. Immer deutlicher wird nämlich, dass der sogenannte landesfürstliche Absolutismus durchaus seine Grenzen hatte, die nach wie vor auf den bereits angeführten Defiziten von Staatsgebilden und Gesellschaft, von Wirtschaft und Verkehr beruhten. Viel zu stark haben die Historiker lange die staats-theoretischen Konzeptionen und die Theorie landesfürstlicher Gebote und Verbote allein betrachtet, ohne auf ihre Durchsetzung zu schauen. Die Lage gestattete es den Fürsten jedenfalls nicht, die Spielregeln der altständischen Gesellschaft einfach ausser Kraft zu setzen. Auch der Landesstaat des 17. und 18. Jahrhunderts hatte noch nicht die Möglichkeiten, das ganze Leben auf bürokratischem Wege zu regeln. So behaupteten sich die traditionellen Freiräume immer noch relativ gut, war der Landesstaat nach wie vor auf die Mitwirkung des Adels und der Korporationen, d. h. von Kirche, Städten und Gemeinden, angewiesen; gerade die ausgreifenden Tendenzen des absolutistischen Fürstenstaates machten dies besonders nötig. Am Beispiel des intensivierten landesfürstlichen Steuerwesens wird sehr schön deutlich, wie sehr Steuerverwaltung und Steuerrepartition an die Unterstützung der lokalen und regionalen Gewalten gebunden blieben. Das Fortbestehen des Ständewesens hängt damit eng zusammen. Paradoxerweise zeigt sich, dass gerade die Expansion des Landesstaates dazu beitrug, lokale Autonomie zu erhalten, und so blieb als Grundregel: Vereinnahmung und nicht Zerschlagung der lokalen Autoritäten. Auch wenn die absolutistischen Fürsten zunehmend begannen, die Positionen der lokalen Gewalten als delegiert zu definieren, so haben diese doch in der Praxis relativ selbständig weiter fortbestanden. Gewiss, landesherrlicher Zugriff und landesherrliche Kontrolle waren in den Städten stärker als gegenüber dem Adel, aber auch deren Freiraum verschwand nicht ganz.

Selbst so ausgeprägte Absolutisten wie die Kurfürsten Maximilian I. von Bayern und Friedrich Wilhelm von Brandenburg haben zwar die ständische Mitsprache zurückgedrängt, keineswegs aber die Existenz der Landstände und die Position des Adels angetastet, so sehr vor allem Maximilian von Bayern auf die konfessionelle Einheitlichkeit des Territoriums sah. Was sich abspielte, war letztlich ein Herrschaftskompromiss. Der adelige Einfluss wurde für die Aussen- und Militärpolitik reduziert, die lokale Stellung des Adels, seine Rolle bei Hof jedoch garantiert – beides sicherte fortbestehenden Einfluss auf der oberen und der unteren

Ebene. Die ständische Gesellschaft kam ohne den Adel nicht aus. Allein eine isolierte Sicht der absolutistischen Machtkonzentration an der Spitze verdeckt den Blick auf die auch weiterhin autonomen Bereiche, die der absolutistische Staat nicht zerstörte, sondern einbaute.

Nun wird man allerdings das weiterwirkende Problem regionaler Selbständigkeit nicht auf die Frage einer Mitwirkung des Volkes reduzieren können; dies gelingt allenfalls bei einer blossen sektoralen Betrachtung. Auch hier ist stark zu differenzieren. Der in vielen Territorien geschlossene historische Kompromiss zwischen Landesfürst und Adel, Fundament absolutistischen Regierens an der Spitze, bedeutete häufig auch die Preisgabe der Bauern an den Adel, die vor allem in den östlichen Teilen des Reiches verstärkt unter Druck gerieten. Vor allem für die preussische Geschichte, aber auch für die des Habsburgerreiches zeigt sich hier eine wichtige Grundtatsache. Freilich wird auch hier das letzte Wort noch nicht gesprochen sein: Die Gemeindeorganisation scheint östlich der Elbe zwar bestanden zu haben, aber schwach gewesen zu sein – doch bedarf es hier noch weiterer Forschungen der Historiker.

Allerdings wird im Heiligen Römischen Reich auch manifest, dass die Fragen der lokalen und regionalen Autonomie mit der Grösse eines Territoriums aufs engste zusammenhängen. Ganz offenkundig war die Fähigkeit eines Landesherrn, in den lokalen Bereich vorzustossen, nicht unwesentlich von Umfang und Struktur seines Territoriums abhängig. Offenbar eigneten sich die grösseren Mittelterritorien wie Bayern und Hessen, Württemberg und fränkische Markgraftümer, die welfischen und wettinischen Lande zu besonderer Effektivität. Aber auch hier zeigten sich rasch die Grenzen – es gab auch hier ein lebendiges lokales Leben von Adel und Kommunen, zumeist unterstrichen durch die Wirksamkeit der Landstände.

Problematischer war die Situation bei den Kleinterritorien: fürstlicher Nebenlinien, von Grafen, Herren und Prälaten, die über bescheidene oder gar keine Machtmittel verfügten, so dass ein Druck auf die Untertanen nur begrenzt möglich war. Hier gab es auch eine Fülle bäuerlicher Oppositionsbewegungen, doch spielte sich alles auf einer geradezu familiären Ebene ab, so dass ein Hohenzollern-Hechinger Bauer, der am Pranger stand, noch zur Zeit der französischen Revolution vom Serenissimus höchst persönlich beschimpft werden konnte und seinerseits den Landesherrn als "Hungerleider" und "Kartoffelfürst" bezeichnete. Die gleiche Nähe wird bei der Entstehungsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein sichtbar, wo sich die Auseinandersetzungen der bankrot-

ten Grafen von Hohenems mit ihren Untertanen auf engstem Raum abspielten. Exekutionsmöglichkeiten hatte man nicht, denn die Inanspruchnahme fremder Herren war gefährlich, weil der herbeigerufene starke Fürst sich dann breit zu machen drohte.

Nun aber lag es nahe, die Standesgenossen, d. h. die Korporation, zur Auffüllung eigener Defizite zu benützen – für die Wetterauischen Grafen hat neuerdings Georg Schmidt diese Problematik recht deutlich gemacht: Zusammenschluss zum Ausgleich staatlichen Defizits. Doch war der subsidiäre Charakter dieser Zusammenschlüsse mit Händen zu greifen; sie wurden vor allem wichtig für Steuerfragen und Disziplinierung von Mitgliedern und Untertanen, soweit letzteres für die Erhaltung der Unabhängigkeit nötig war. Ähnlich war die Situation bei den Reichsrittern, wo der einzelne Ritter von seiner Reichsunmittelbarkeit bzw. Quasi-Landeshoheit nur so viel an den Ritterkanton übertrug wie unumgänglich war. Überlegungen von einer korporativen Landeshoheit der Reichsritterschaft oder gar von einem Grafenstaat sind nicht ganz falsch, aber sie haben immer nur subsidiäre Bedeutung gehabt.

Schwieriger war das Problem bei den grösseren Territorien oder bei solchen, die in den Verbund grösserer Territorialverbände gerieten. Das galt für Kurhannover und (während seiner Verbindung mit Polen) für Kursachsen, vor allem aber für die österreichischen und brandenburg-preussischen Lande. Die Auseinandersetzung des Grossen Kurfürsten mit seinen Landständen sind bekannt – der Erfolg jedoch konzentrierte sich vor allem auf die Kernlande der Mark Brandenburg und (Ost-) Preussens; in den Westprovinzen blieb die Durchsetzung der landesfürstlichen Autorität dahinter deutlich zurück. Preussen bedurfte der Anspannung aller Kräfte auf dem Weg zu einer bürokratisch-absolutistischen Militärmonarchie; aber auch Preussen vermochte die lokalen Autonomien nicht völlig auszuschalten. Jüngst hat aber Horst Carl deutlich gemacht, in welcher starken Ausmassen die landesfürstliche Autorität auch unter der österreichischen Okkupation der Westprovinzen während des Siebenjährigen Krieges lebendig blieb. Auf die Rolle Österreichs wird noch zurückzukommen sein.

Der absolutistische Landesstaat suchte bei der Durchsetzung seiner Ziele Kaiser und Reich zu mobilisieren. Immer wieder diente der Reichstag zur Absicherung landesfürstlicher Ansprüche gegenüber Ständen, Korporationen, Untertanen. Die Legitimation durch das Reich wurde wichtig für die landesfürstliche Politik – doch stiessen die Fürsten bald auf ihre

Grenzen. Kaiser und Reichsgerichte erwiesen sich als Verteidiger der korporativen Freiheiten von Adel, Kirche, Städten, Landständen, Domkapiteln und Untertanen gegen den absolutistischen Zugriff des Landesherrn. Der Kaiser besann sich auf seine Mitsprache in den Territorien als Möglichkeit der Einflussnahme. Die Verrechtlichung des Reichsverbandes sicherte auch die Autonomie und Freiräume von Korporationen und Untertanen – im 18. Jahrhundert war man sich dieser Besonderheit der deutschen Geschichte sehr wohl bewusst und war auch sehr stolz darauf.

V.

So haben die grösseren Territorien zunächst die Klammer des Reichsverbandes als Einengung empfunden – die kleinen aber begriffen zunehmend, was sein Ende bedeuten könnte. Andererseits zeigte den kleineren Reichsständen, also minderen Reichsfürsten, Reichsgrafen, Reichsrittern, Reichsprälaten und Reichsständen, gerade die revolutionäre Bedrohung eine aussichtslose Situation: Die Kosten des Krieges hätten die permanente Finanzkrise beträchtlich dramatisiert und ihre Unausweichlichkeit verdeutlicht; andererseits schien die Revolution die eigene feudale Existenz grundlegend zu bedrohen. Der Untergang des Alten Reiches vollzog sich dann jedoch im Zeichen Napoleons, der auf ein Bündnis mit den arrondierten deutschen Mittelstaaten setzte und die beiden, zudem in ihrer Machtstellung reduzierten Grossmächte Österreich und Preussen aus Deutschland hinausdrängte, um selbst sukzessive das Protektorat über den Rest zu übernehmen. Dies bedeutete das Ende des Reichsverbandes, die Errichtung eines Rheinbundes, dessen formaler Protektor Napoleon wurde, und dessen allmähliche Ausdehnung über das nicht-österreichische, nichtpreussische Deutschland. Die Hauptpartner Napoleons wurden auf Kosten der einstigen kaiserlichen Klientel arrondierte Mittelstaaten. Auch hier verlief der Arrondierungsprozess nicht gleichmässig. Aufgrund besonderer persönlicher Konstellationen behaupteten sich kleinere Reichsterritorien wie die beiden Fürstentümer Hohenzollern, Salm, von der Leyen, Isenburg-Birstein und Liechtenstein als Rheinbundstaaten. Zu ihnen kamen noch weitere, die zeitweilig souverän geworden waren und den später integrierten Resten der einstigen preussischen Hegemonialzone entstammten.

Die napoleonische Beseitigung des Reichsverbandes öffnete auch die innenpolitischen Schleusen, weil damit der Rechtsschutz der Reichs-

justiz wegfiel. Jetzt setzten sich die Staaten nach innen durch und beseitigten nicht nur im Zuge der allgemeinen Säkularisation auch im Landesinneren die alte Stellung der Kirche, sondern auch zahlreiche weitere korporative Elemente, nahmen den Kommunen ihre Autonomie und reduzierten vor allem die Sonderstellung des Adels, der vielfach seine einstige Reichsunmittelbarkeit eingebüsst hatte. Das zentralistische Denken der Französischen Revolution stand hier Pate, kam aber den eigenen Zwecken der deutschen Fürsten zugute. Die grösseren Rheinbundstaaten sind hier sehr rigoros vorgegangen und haben vor allem die kommunale Autonomie beseitigt, während sie dem Adel gegenüber unterschiedlich agierten. Dies galt selbst für die betont diskriminierende Adelspolitik des ersten württembergischen Königs Friedrich, der sein eigener leitender Staatsmann war. In kleineren Territorien, in denen sich die altständischen Elemente stärker halten konnten, verlief die Entwicklung langsamer und abgebremster; dies lag auch daran, dass das Interesse Napoleons abgeflaut war. Die sklavische Imitation französischer Vorbilder durch das kleine Herzogtum Anhalt-Köthen, das sich "Empire Anhalt-Coethin" nannte, geriet eher lächerlich.

Es schien so, als hätte sich sozusagen die mittlere Ebene von Herrschaftsübung, also der bisherige deutsche Fürstenstaat, durchgesetzt; das Reichsrecht war beseitigt und mit ihm die lokalen Autonomien. Der souveräne Rheinbundstaat als Vollender des Absolutismus? Dies lässt sich nur begrenzt festhalten. Gewiss, die Entfesselung der landesfürstlichen Gewalt und ihrer Bürokratie bedeutete in der Tat einen enormen Veränderungsschub, aber auch einen Modernisierungs- und Reformschub, selbst wenn dies die Untertanen vielfach anders sahen; man sprach ja bekanntlich von der rheinbündischen Despotie.

Dennoch: Keiner der bedeutenderen Rheinbundfürsten gedachte bei dieser despotischen Phase stehen zu bleiben. Krieg und Integrationsprobleme, Finanzkrise, aber auch landesfürstliches Misstrauen verhinderten die Ausführung von Verfassungsprojekten. Offensichtlich jedoch erkannte man die grossen Schwierigkeiten des despotischen Regierens relativ bald. Die rheinbündischen Reformen bedeuteten deshalb neben dem schliesslichen Sieg des landesfürstlichen Absolutismus auch die Stunde Null einer notwendigen Reformpolitik, die die Perspektiven öffnete. Aber, wie es Stunden Null so an sich haben: die bestehenden Kräfte wirkten weiter.

1814/15, nach dem Zusammenbruch des napoleonischen Systems, gab es eine erneute politische Flurbereinigung. Einige kleinere Rheinbund-

staaten und die napoleonischen Schöpfungen wie das Königreich Westfalen, die Grossherzögtümer Frankfurt und Berg verschwanden – und man begriff auch, dass eine politische Ordnung Deutschlands ohne ein föderales Dach, wie es ja auch der Rheinbund nach den Vorstellungen seiner entschiedeneren Reformer hätte darstellen sollen, nicht funktionieren konnte. Um die Organisation des grossen Deutschen Bundes wurde heftig gerungen – am Ende traten die beiden deutschen Grossmächte Österreich und Preussen mit den einstigen zum Reich gehörigen Teilen ein und übernahmen praktisch ein gut austaktiertes Patronat.

Man neigt heute stärker als früher dazu, die Kontinuität des Deutschen Bundes zum Alten Reich zu sehen – mit dem Bindeglied des Rheinbundes. Fortgesetzt hat sich die föderale Struktur in einer weitgehenden Autonomie der Bundesstaaten, die formal souverän waren, allerdings einige Aufgaben dem Bund zu überlassen hatten. Es entsprach der Tradition der deutschen Fürsten, dass sie und ihre Regierungen das lockere Band, das allerdings doch straffer war als der alte Reichsverband, als wichtige Garantie ihrer eigenen Autonomie begrüsst. In den Traditionen von Reich und Rheinbund lag es auch, dass die Kleinen die Zentrale stärken wollten: als Schutz gegen die Grossen und als Absicherung nach innen, eine Tradition, die mit dem Kaiserprojekt der kleinstaatlichen Fürsten von 1814 erneut einsetzte. Entsprechend wehrte man sich gegenüber zentralistischen Forderungen der deutschen Patrioten, die mit dem aufkommenden modernen Nationalismus auch die Ideen der Französischen Revolution in sich aufgenommen und ein einiges Deutschland gefordert hatten.

Nach unten hatten die süddeutschen Rheinbundstaaten, in geringerem Masse die später hinzugetretenen mitteldeutschen, wie gesagt, der Autonomie korporativer Verbände ein Ende gesetzt und ein Netz des bürokratisch-zentralistischen Verwaltungsstaates über ihr Territorium geworfen. Aber der allgemeine Zugriff des Anstaltsstaates stiess nicht nur auf die bekannten praktischen Schwierigkeiten, sondern nun auch auf den Appell an lebendig gebliebene Traditionen. Eigentlich setzte die Gegenbewegung schon in der rheinbündischen Zeit ein – sie verstärkte sich nach 1815. Das Verhältnis mit den Kirchen wurde geregelt, die Konkordate gaben der katholischen eine grössere Eigenständigkeit. Städte und ländliche Gemeinden erhielten eine beträchtliche Anzahl von Rechten zurück, da man die Sinnlosigkeit der Vielregiererei erkannte. Vor allem sahen die Verfassungen Landtage vor, die zur Plattform einer Partizipation der Vermö-

genden werden sollten und die Mitsprache der Regionen, vor allem der neu integrierten Gebiete absichern sollten sowie gleichzeitig ein Gegengewicht zum Zentralismus bildeten. Ein Gegengewicht bildeten sie allerdings auch durch einen verstärkt bürgerlichen Einschlag gegenüber dem Adel, dessen Zurückdrängung durch die rheinbündischen Reformen nicht mehr ausgeglichen werden sollte, wenngleich er durch das ganze Jahrhundert eine bedeutende Position behauptete, zumal im religiösen Bereich. Die Dimensionen wurden allerdings im Lauf des 19. Jahrhunderts immer schwächer – die liberale Bewegung, die die Mitspracherechte von Parlamenten, Städten und Gemeinden auszuweiten trachtete, verhehlte ihre Distanz zum Adel und seinen weiterwirkenden Einflussmöglichkeiten nicht, ebenso wie gegenüber der wiederkehrenden katholischen Kirche. Historische Rechte begann man durch liberale und demokratische Formen aufzuheben. Wichtig wurde hier, dass die rheinbündische Tradition im Westen und Süden stärker verankert war als im Norden und Osten, wo sich ältere Formen weiter konservierten, am stärksten in den Grossherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, wo sich eine altmodische Ständegesellschaft behauptete.

Die Revolution von 1848/49 brachte einen weiteren Schritt in diese Richtung; auch wenn die Errungenschaften zunächst wieder zurückgenommen wurden, blieb die Reaktionszeit doch nur eine Episode. Die Entwicklung kommunaler und regionaler Eigenständigkeit setzte sich fort und wurde ein immer wichtigerer Baustein der Staatsverfassung. Auch in der deutschen Verfassungsfrage gelangte man 1848/49 zu einem – freilich nur kurzlebigen – Kompromiss, der aus dem Staatenbund einen Bundesstaat machen wollte und den extremen Föderalismus ebenso verwarf wie einheitsstaatliche Ideen. Auch das Kaiserreich von 1871 ging diesen Weg; es bedeutet eine Konföderation von Fürsten, die einen Bund schlossen, und damit den künftigen deutschen Föderalismus auf den Boden der dynastischen Legitimation und zugleich in die Traditionen von Reichsverband, Rheinbund und Deutschem Bund stellten. Alle zentralistischen Ansätze in der Weimarer Republik, in der Hitler-Diktatur und auch in der DDR haben bislang den deutschen Föderalismus nicht beseitigt, auch wenn er heute seine Probleme hat, sich in ein vereinigtes Europa zu integrieren.

VI.

Probleme hatte der deutsche Föderalismus vor allem mit Preussen. Es war aus einem über die norddeutsche Tiefebene verstreuten dynastischen Konglomerat entstanden, das diese kaiserferne Zone ausfüllte und dort mit den Mitteln von Armee und Bürokratie ein Hegemonialrolle errang. Preussen vereinigte Gebiete unterschiedlicher Struktur in seinen Grenzen. Der Osten, also die brandenburgischen Kernlande und das 1618 erworbene (Ost-)Preussen waren gekennzeichnet durch eine sehr starke Position des Adels, gestützt auf das System der Gutswirtschaft. Daneben hatten die landesherrlichen Städte, von den adeligen Dörfern ganz zu schweigen, eine sehr schwache Position. Auch kirchliche und andere Korporationen waren im Neusiedelland in der Regel nicht besonders ausgebaut.

Dies bedeutete, dass sich seit dem Beginn der Hohenzollernherrschaft die Landesfürsten vor allem mit dem Adel auseinanderzusetzen hatten, der bereits gegenüber dem ersten Hohenzollern heftig opponiert hatte und auch der hauptsächliche Träger der im Spätmittelalter entwickelten Landstände wurde. Als der Grosse Kurfürst sich gegen die märkischen und preussischen Stände durchsetzte, dadurch sein militärisches Aufrüstungsprogramm realisierte und ihren Einfluss auf die Politik reduzierte, schien dies der Triumph des Absolutismus – aber er hatte dafür seinen Preis zu bezahlen und lieferte dem Adel die untertänigen Bauern aus. Dem starken Adel – er hatte auch eine besondere Stellung in den Kreisen – standen sehr schwache Kommunen gegenüber, die einem wachsenden landesherrlichen Einfluss unterlagen. Anders gesagt: der Staatsbildungsprozess in Brandenburg-Preussen nahm dem Adel seinen starken Einfluss in der Zentrale, keineswegs aber die Durchdringung des flachen Landes – die Entwicklung ging einen anderen Weg als jene in den Kerngebieten des Reiches.

Doch dies galt vor allen für den preussischen Osten. In den preussischen Westprovinzen blieben die Stände stärker, gab es eine ausgeprägte ständische Autonomie, eine bedeutendere Rolle von Städten und Gemeinden, auch stiess in dieser gemischtkonfessionellen Zone das landesherrliche Kirchenregiment auf seine Grenzen. Natürlich versuchten die brandenburg-preussischen Herrscher, ihr System auch im Westen durchzusetzen, doch stiessen sie dabei auf eindeutige Barrieren. Die Feuerprobe der französisch-österreichischen Okkupation der preussischen

Westprovinzen während des Siebenjährigen Krieges hat dies deutlich gemacht. So galt das vielzitierte Wort vom preussischen Staat mit seinem langen Bein in den Städten und seinem kurzen auf dem platten Land auch für die West-Ost-Problematik Preussens.

Die reformerischen Ansätze des aufgeklärten Absolutismus zielten nicht auf eine Stärkung der lokalen oder regionalen Kräfte – so unterstrich die zeitweilige Abtretung der Gebiete westlich der Elbe während der napoleonischen Zeit das Ost-West-Gefälle noch stärker. Zudem wurde das innerpreussische Spannungsfeld verschärft durch den Erwerb der rheinischen Provinzen, die einst zu den Kerngebieten des Reiches gehörten und teilweise geistliche Staaten gewesen waren, d. h. auf eine andere historische Tradition zurückblickten. Danach waren sie durch das Feuer der rheinbündischen oder gar – längs des Rheins – der revolutionären und napoleonischen französischen Entwicklung gegangen, hatten Gesellschaftsreformen erlebt und die Ansätze einer stark zentralistisch gesteuerten Kommunalverwaltung. Dies brachte ein Element von Modernität, Liberalismus und Demokratie in die preussische Militärmonarchie.

Preussen hatte allerdings auch in der Zeit seiner schweren Krise unter dem Druck Napoleons eine Reformwelle erlebt, die sich vor allem mit den Namen Stein und Hardenberg verband; hier trat neben der Stärkung des Staates die Idee gemeindlicher Autonomie, vor allem in der Steinischen Städteordnung, in den Mittelpunkt. Der König gab in der Aufbruchstimmung der Freiheitskriege von 1813 auch ein Verfassungsversprechen. Allerdings kam es nur zu Provinziallandtagen mit begrenzter Kompetenz; die Gesamtstaatsverfassung blieb aus. Dennoch waren die Provinzialstände im Westen, anders als die adelig beherrschten im Osten, durch das kommunale Element bestimmt. So verstärkte sich das Spannungsfeld zwischen Ost und West weiter; es blieb eine konstitutive Größe der preussischen Staatsverfassung. Immerhin hat auch die preussische Reformpolitik das Element der Subsidiarität nicht vernachlässigt, was dann zur Basis weiterer Entwicklungen im Gesamtstaat, in den Provinzen, Kreisen und Kommunen werden sollte. 1847 kam es im Vorfeld der Revolution zum Vereinigten Landtag. Die Revolution selbst brachte Preussen an den Scheideweg, aber sie scheiterte bald – nun setzte sich kurzzeitig die Reaktion durch.

Von einer starken militärisch-bürokratischen Position aus wandte sich dann der Populist Bismarck mit einem bonapartistischen Appell an das nationale Bürgertum, unter Berufung auf militärische Stärke und „deut-

sche Berufung" Preussens. So wurde unter preussischer Führung 1871 das kleindeutsche Reich zusammengefasst. Aber in der Folge erwies sich Preussen dafür als ein zu grosser Baustein, auch wenn man die geschickte Ausbalancierung der Gewichte zugunsten der anderen Bundesfürsten in der bismarckschen Reichsverfassung berücksichtigt. So wurde durch die Identität von preussischem König und deutschem Kaiser das Übergewicht des preussischen Staates im neuen Reich noch unterstrichen, so dass man es auch als "Grosspreussisch" bezeichnete – an seiner föderalen Struktur ist indessen nicht zu rütteln. Das Übergewicht Preussens bedeutete jedoch, dass nach 1918 alle Reichsreformprobleme stets mit dem Problem Preussen konfrontiert waren und dessen Aufgliederung diskutierten – wogegen sich der preussische Staatspatriotismus wandte. Die Stärkung der Provinzialparlamente förderte zwangsläufig ein regionales Bewusstsein. Auch erwies sich das republikanische Preussen als ein Hort der parlamentarischen Demokratie, den die Regierung Papen 1932 erst mit einem Staatsstreich beseitigen musste. So problematisch die Rolle Preussens für die deutsche Geschichte vielfach war, für den Nationalsozialismus kann man es nicht einfach verantwortlich machen. Doch die Auflösung des Landes Preussen durch den Alliierten Kontrollrat 1947 ersparte den staatlichen Neuanfängen nach 1945 schwierige Probleme.

VII.

Die besondere Stellung Preussens ist auch geeignet, die Folie für die Analyse des nun zu behandelnden Österreich abzugeben, das 1806 die Kaiserkrone niederlegte, 1815 zur Präsidialmacht des Deutschen Bundes aufstieg und 1866 aus Deutschland hinausgedrängt wurde – so jedenfalls die Grundlinien österreichischer Geschichte aus deutscher Perspektive. Vor allem war im Lauf der frühneuzeitlichen Jahrhunderte die Rolle Österreichs als einer "Monarchie von Ständestaaten", die durch die Person des habsburgischen Herrschers zusammengehalten wurde, gegenüber dem Reichsverband immer wichtiger geworden. Die spätmittelalterlichen Habsburger hatten in ihren Donauländern die typischen Probleme einer ostmitteleuropäischen Adelsgesellschaft – die Städte traten weit hinter Herren und Ritter zurück. Dagegen zählten Tirol, die vorarlbergischen Herrschaften und die österreichischen Vorlande im Reich strukturell zu den Kerngebieten des Reichsverbandes, mit relativ starken Städten und Gemeinden. Die österreichische Herrschaft der Habsburger

hatte immer zwei Gesichter; das eine wies ins Reich, das andere nach Ostmitteleuropa. 1526 wurde die letztere Ausrichtung endgültig durch die Erwerbung der Kronen Ungarns und Böhmens, die den ostmitteleuropäischen Charakter der Monarchie und zugleich ihr adeliges Element stärkten. Nun gerieten die westlichen Teile eher an die Peripherie. Mehr noch als in Preussen wurde der Adel zum Mitspieler der Herrschaft. Er verstand es, seine autonomen Bereiche zu sichern und sie zu wirtschaftlichen Einheiten auszubauen – die Besitzgrößen waren deutlich ausgeprägter als in Brandenburg-Preussen, und entsprechend autonomer und einflussreicher die Rolle des Adels.

So gewann die Monarchie einen zweiten Januskopf: der Herrscher verklammerte in seiner Person die Länder, die zum Reich gehörten, mit den zwei ostmitteleuropäischen Kronen Ungarn und Böhmen und ihren Nebenländern. Es entstand ein weitgefügtter Territorialkomplex, der sich im Gefolge der Türkenkriege des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts immer stärker nach Südosten ausdehnte und damit aus dem Reichsverband herauswuchs. Natürlich hatte eine so weittragende Herrschaft Probleme herrschaftlicher Durchsetzung. Lokale Autonomie, und dies bedeutete vor allem im Osten: adelige Autonomie, wurde sehr grossgeschrieben. Die Länder, ob innerhalb oder ausserhalb des Reiches, hatten allenthalben ihre ständischen Repräsentationsformen, die Identität und Eigenständigkeit energisch verteidigt, auf die der Herrscher in einem so weitgespannten Reich in entscheidenden Fragen angewiesen blieb. So bedeutete die Landesverwaltung von den Ländern abwärts jeweils ständische Verwaltung; die Landes- und Kreisregierungen, der Löwenanteil ihrer Finanzen, war in den Händen der Stände. Die habsburgische Politik war auf deren Mitwirkung angewiesen. Damit korrespondierte eine starke lokale und regionale adelige Autonomie, die infolge der Reformation auch zu einer bemerkenswerten konfessionellen Distanzierung vom Kaiser führte. Zu Beginn des 17. Jahrhunderts kam es zu einer dramatischen Kollision zwischen Landesherrn und Ständen, die in den Dreissigjährigen Krieg mündete.

Die Kollision endete schliesslich mit dem Sieg des Landesherrn, des katholischen Habsburgers. In Wirklichkeit aber ergab sich auch hier ein Herrschaftskompromiss. Der Adel der Erbländer im Reich – vergleichbare Versuche in Ungarn misslangen – musste sich zur Katholizität bekennen. Die herrschaftlichen Prärogativen wurden festgeschrieben, aber die Stände der Länder behaupteten sich, behielten trotz aller absolutisti-

schen Tendenzen wichtige Funktionen. Sie kontrollierten die Landesregierungen und behielten auch über den Einfluss der Hocharistokratie am Wiener Hof eine zentrale Bedeutung für das Geschehen in der Monarchie. Die Kombination von starker Stellung im eigenen grundherrschaftlichen Bereich, im Kreis, im Land und am Hof gab der habsburgischen Aristokratie eine unangreifbare Stellung – auch wenn die Ansätze zu Generallandtagen der Erblande, wie sie vor allem das 16. Jahrhundert gekannt hatte, nicht ausgebaut wurden. Dies bedeutete, dass die Dominanz des Adels, der die einzelnen Bereiche miteinander verklammerte, erhalten blieb. Auch die wiedererstarke katholische Kirche besass eine beträchtliche Position, wenngleich sie, wie die Städte, dem Zugriff des Landesherrn ungleich stärker ausgesetzt war als der Adel.

Dieses Modell konnten die Habsburger nicht für die Länder der St. Stephanskronen durchsetzen. Dort war die Autonomie von Adel und Ständen stärker, einschliesslich religiöser Freiheit, obgleich die konsequente Politik der Habsburger der alten Kirche allmählich entscheidende Vorteile brachte. Ganz offenkundig war das – wenn auch begrenzte – Vordringen der landesfürstlichen Verwaltung in den regionalen Bereich; es zeigte sich allerdings, dass es angesichts der enormen Ausdehnung der Monarchie sehr viel schwerer möglich war als bei anderen Gliedern des Reiches einschliesslich Brandenburg-Preussen. Seit der Zeit König Friedrich Wilhelms I. in Preussen zeigten sich alternative Modelle: die höfisch-ständische Integration der Monarchie gegenüber der stärker militärisch-administrativen Preussens. Gewiss hatte auch in der Habsburgermonarchie die Zentrale ihren Einfluss auf den lokalen Bereich im Lauf der Jahrzehnte erheblich verstärkt. Aber seit der unmittelbaren militärischen Konfrontation mit der preussischen Monarchie zog Maria Theresia die Konsequenz einer administrativen Erneuerung, die eine Abfolge von Reformen einleitete, welche den Staat verstärkt in den lokalen Bereich eindringen liess. Die administrativen Strukturen wurden so ausgebaut, dass die Aufgaben der Stände relativiert wurden und allmählich Behörden des Kaisers neben die ständische Verwaltung traten. Die Reformbewegung verstärkte sich noch unter Joseph II.; sie trug durchaus sozialreformerische Züge, hatte aber eine administrativ-absolutistische Grundlinie bis hin zu seiner staatskirchlichen Politik.

Nun hat Joseph II. in erstaunlicher Weitsicht die Gebrechen der Monarchie erkannt. Es zeigte sich aber am Schicksal seiner Reformpolitik, dass sie auf einem absolutistischen, auch auf einem aufgeklärt-abso-

lutistischen Weg nicht mehr zu heilen waren. Joseph II. scheiterte an der Finanzkrise im Türkenkrieg, also an der Türkensteuer, die die Gegenbewegung von Adel und Ständen auslöste, welche den Kaiser am Ende zur Zurücknahme eines grossen Teils seiner Reformgesetzgebung zwang. Leopold II. hat dann die Situation mit einiger Mühe bereinigt. Die Habsburgermonarchie musste dadurch zurückkehren zum alten Herrschaftskompromiss mit dem Adel und zur Wiederbelebung der Stände – beide fanden sich bald in einer neuen Solidarität mit der Dynastie gegen die existenzbedrohende Gefahr des revolutionären Frankreich. Steuerbewilligungen und Kredite der erbländischen Stände, allen voran der böhmischen, wurden entscheidende Voraussetzung des Abwehrkampfes gegen die Revolution, in dem Österreich zunehmend zur konservativen Vormacht aufstieg. All dies verhinderte grundlegende Veränderungen in der Struktur der Monarchie, die damit auf dem Status der unvollendeten josephinischen Reformen stehenblieb, auch wenn periphere Teile Glieder des Rheinbundes wurden wie Tirol oder die ehemaligen Vorlande.

Wie Preussen war Österreich von Napoleon aus Deutschland hinausgedrängt worden; es kehrte in einer rationalisierten Form zurück. Tirol und Vorarlberg wurden wieder, Salzburg neuerdings österreichisch; der Breisgau und die Vorlande gingen jedoch verloren. Die Folge war die Wiedereinrichtung der historischen Länder in rationalisierter Form: Vorarlberg kehrte als eigenes Kronland zurück, blieb aber in der Verwaltung mit Tirol verbunden; neu organisiert wurde nach dem herkömmlichen Muster Salzburg, so wie man einst Galizien und die Bukowina neu organisiert hatte – neben den Adel traten nun auch die Repräsentanten der Städte und der ländlichen Grossgrundbesitzer. Das feudale Übergewicht in den vormärzlichen Landtagen war aber eindeutig. Die staatliche Verwaltung drang langsam nach unten durch, dank Armee und Bürokratie. Aber die starke Betonung der "Kronländer", wie sie nun hiessen, der regionalen und lokalen Besonderheit blieb auf der Grundlage ständischen Wesens ein Charakteristikum der Habsburgermonarchie und ihres ins 19. Jahrhundert fortgeschriebenen Herrschaftskompromisses mit dem Adel, selbst wenn sich der Anteil der Städte und Bürger zu Lasten der Kirche verstärkte.

Die grosse Krise der Revolution von 1848/49, die die Monarchie erstmals mit dem Aufstand der Nationalitäten konfrontierte, überstand das Kaisertum und beantwortete sie mit dem Experiment eines Neoabsolutismus, der jedoch schliesslich an seiner primär militärpolitischen Aus-

richtung scheiterte. Die Folge war nicht nur die Verfassung von 1861, sondern auch die Wiedereinführung der historischen Länder mit modernisierten Verfassungen: Das Experiment einer zentralistischen Regierung in der weiten Monarchie war gescheitert. Mit der etwas zeitgemässeren Wiederherstellung der Kronländer hatte man so seine Probleme – vor allem mit der Einbeziehung der Königreiche Ungarn, Böhmen und Kroatien in die Zahl der Kronländer. Das Jahr 1866 brachte die Niederlage gegen Preussen und die Hinausdrängung Österreichs aus Deutschland – dies unterstrich die Notwendigkeit neuer Massnahmen. Die Ungarn erhielten 1867 ihren Ausgleich und eine dualistische Struktur der Monarchie zugestanden; in Kroatien gelang ein bescheidener Ausgleich 1868, während die Probleme der Krone Böhmen ungelöst blieben. Auch die Monarchie ging einem langsamen Demokratisierungsprozess entgegen, für den die Verfassungsloyalität des alternden Kaisers Franz Joseph keine geringe Rolle spielte. Allmählich überlagerte die Problematik von Nationalismus und Nationalitäten die Strukturen der Monarchie und führte zu schweren Auseinandersetzungen, ohne dass eine Lösung gelang. Zunehmend erkannte man die Schwäche Österreich-Ungarns; eine europäische Grossmacht ruhte auf einer immer altertümlicher werdenden Struktur. Dies betraf allerdings nicht den Demokratisierungsprozess auf der Ebene der Kommunen, der Städte und Gemeinden, der auch in Österreich-Ungarn Fortschritte machte.

Als 1918 die Monarchie zerfiel, bildeten die alten deutschsprachigen Erblande die Republik Österreich, auch wenn Gebiete an Jugoslawien und Italien abgetreten werden mussten. Während der erhoffte Beitritt der deutschsprachigen Länder Böhmens, Mährens und Schlesiens ausblieb, kamen dafür die deutschsprachigen Grenzregionen des Königreichs Ungarns als "Burgenland" hinzu; Vorarlberg kam nach gewissen Neigungen zum Anschluss an die Schweiz als eigenes Bundesland zu Österreich, Wien wurde aus dem agrarischen Niederösterreich ausgegliedert. So bildeten in der neuen Republik die alten deutschen Erblande bzw. Kronländer den Kern der Bundesländer – sie alle hatten eigenständige Regierungen und Landtage, die aber deutlich weniger Kompetenzen besaßen als die Länder des Deutschen Reiches. Dies entsprach ihrer anderen Tradition als Glieder einer Monarchie von Ständestaaten, die dem Kaiser in seiner Eigenschaft als österreichischer Landesherr stärker nachgeordnet waren als die Glieder des Deutschen Reiches – so wirkte die Vergangenheit auch in den unterschiedlichen Strukturen der Bundesre-

publiken Deutschland und Österreich nach. Auch in Österreich entwickelte sich ein regionaler und lokaler Demokratisierungsprozess weiter. Insgesamt trafen sich hier die föderalen Traditionen des Alten Reiches mit jenen der Habsburger Monarchie, deren Umfang den Herrscher immer wieder in besonderem Masse zu Delegationen gezwungen hatte. Subsidiarität war also auch hier eine wichtige Komponente staatlicher Entwicklung und hatte ihre historischen Konsequenzen. So unterschiedliche Wege die Länder Mitteleuropas gegangen sind, so unterschiedlich sich ihre staatlichen Formen ausgeprägt haben, so wirken doch die gemeinsamen historischen Wurzeln nach.

Günther Lottes

**Subsidiarität und Souveränität in den
Staatsbildungsprozessen im Westeuropa
der Frühen Neuzeit**

1. Vorbemerkung

Das Subsidiaritätsprinzip ist bis vor kurzem vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Reichweite der Staatstätigkeit einerseits und der gesellschaftlichen Selbstorganisationspotentiale andererseits diskutiert worden.¹ Zu denken ist namentlich an den Bereich der Wohlfahrtspflege. Seitdem aber die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht den europäischen Prozess auf eine neue Ebene gehoben haben, ist mit der Wiederbelebung der Föderalismusdiskussion die staatsorganisatorische Komponente des Konzepts wieder in den Vordergrund gerückt.² Als Lösung für das Problem der politischen Bauform eines vereinten Europa bietet sich ein Modell der funktionalen Differenzierung von Staatlichkeit nach Aufgaben und Leistungsebenen an, das den gewachsenen politischen Körperschaften von den Kommunen bis zu den Nationalstaaten ein Maximum an politischem Eigengewicht und politischer Selbstbestimmung einräumt. Ganz pragmatisch auf die Ebene der Nationalstaaten im künftigen Europa bezogen erweist sich das so gefasste Subsidiaritätsprinzip erwartungsgemäss als weitgehend konsensfähig, sichert es doch den nationalstaatlichen politischen Eliten weiterhin den grösstmöglichen politischen Einfluss. Unterhalb dieser Ebene aber würde es nur noch in den Staaten mit traditionell föderalen Strukturen wie der Bundesrepublik Deutschland oder ausgeprägten regionalen Kulturen wie etwa Belgien oder Spanien eine konservative Wirkung entfalten, während es in den alten Zentralstaaten Europas wie Frankreich und England Umgestaltungen der gewachsenen Verfassungsverhältnisse in Gang setzen würde, die dort vielleicht als noch weitreichender empfunden würden als die Abgabe von Souveränitätsrechten an ein europäisches Zentrum.³

¹ Vgl. die umfassende Auseinandersetzung mit der Thematik aus juristisch-systematischer Sicht bei Isensee.

² Vgl. z.B. Stewing.

³ Vgl. hierzu Lottes 1992.

Die unterschiedlichen europäischen Staatsbildungsprozesse, für die im Falle Westeuropas die entscheidenden Weichenstellungen in der Frühen Neuzeit erfolgten, bekommen auf diese Weise eine ungeahnte Aktualität, sind indes für unsere Auseinandersetzung mit der Subsidiaritätsproblematik nicht nur von historischem, sondern auch von heuristischem Wert. Dabei erweist es sich für unsere Fragestellung als besonders hilfreich, dass sich das Interesse der historischen Staatsbildungsforschung in jüngerer Zeit – vielleicht schon unter dem Eindruck des europäischen Einigungsprozesses – von den Vorgängen der inneren Staatsbildung, sei es in verwaltungs- oder in verfassungsgeschichtlicher Hinsicht, verstärkt auf die Prozesse der äusseren Staatsbildung verlagert hat. Nach der Entwicklung des zentralstaatlichen Herrschaftsapparates bzw. der des Verhältnisses zwischen dem Monarchen und der Landesvertretung ist die Frage nach den Wegen der Gesamtstaatsbildung der in der Regel aus mehr oder weniger eigenständigen Teilstaaten zusammengesetzten europäischen Grossstaaten in den Blick gerückt.⁴

Dieser Perspektivenwechsel hat namentlich bei der Interpretation der Formation der westeuropäischen Nationalstaaten neue Akzente gesetzt.⁵ Insbesondere erschien die Souveränitätsproblematik in einem neuen Licht: nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung eines legitimen Gewaltmonopols gegenüber traditionellen Machtbesitzern oder gegenüber sich aus der Staatsgesellschaft ausgliedernden religiösen Gruppen, auch nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der Machtverteilung zwischen dem Monarchen und einer Vertretung des Landes bzw. der politischen Nation, sondern unter dem räumlich-gesellschaftlichen der Konstitution eines Gesamtstaatsgebiets und eines Gesamtstaatsvolks aus Teilstaaten mit Teilstaatsgesellschaften, die über mehr oder weniger stark ausgeprägte Eigenidentitäten verfügten und diese mehr oder weniger stark verteidigten. Im Zentrum dieser Prozesse stand zwar der Abbau konkurrierender Souveränitätsansprüche. Wir dürfen daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, dass die Verfassungsverhältnisse der frühmodernen Gesamtstaaten im Zeichen einer permanenten Souveränitätskrise standen. Über lange Zeiträume hinweg konnten die verschiedenen Partikularsouveränitäten nebeneinander existieren, sei es, dass es keinen An-

⁴ Vgl. z.B. Clark 1990; ausserdem Koenigsberger.

⁵ Vgl. hierzu die kenntnisreiche Einleitung in die englische Diskussion von Asch in dem von ihm herausgegebenen Sammelband. Zum aktuellen politischen Bezug u.a. Clark 1992.

lass gab, die Souveränitätsfrage zu stellen, sei es, dass dies bewusst vermieden wurde. Wenn sie jedoch, aus welchen Gründen auch immer, gestellt wurde bzw. gestellt werden musste, kam es zu Souveränitätskonflikten, deren Ausgang die Rahmenbedingungen der Souveränitätskonkurrenz neu festlegte.

Diese Zusammenhänge weisen über die Souveränitätsproblematik hinaus auf zentrale Aspekte unseres Gegenstands, insofern das Subsidiaritätsprinzip selbst einen Modus des Ausgleichs von Souveränitätsansprüchen unterschiedlicher gesellschaftlicher Lebenseinheiten vom Individuum über die Familie bis zur Gemeinde und den höheren Erscheinungsformen der öffentlichen Gewalt darstellt. Es reguliert diese Souveränitätskonkurrenzen dabei konsequent im Sinne der Optimierung der Selbstbestimmung der jeweils kleinsten kompetenten sozialen Einheit. Umstritten bleibt dabei freilich, welches die kleinste kompetente soziale Einheit ist und wer diese Frage entscheidet. Dies gilt für die Gesellschaftsverfassung, wo die katholische Auffassung von der Gesellschaft als eines teils hierarchisch, teils funktional gegliederten Sozialkörpers und das liberale Modell der Gesellschaft als einer Assoziation wesentlich autonomer Individuen zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führen, ebenso wie für die Staatsorganisation, in der das Verständnis subsidiärer Zuständigkeit teils von unterschiedlichen Staatsbildungserfahrungen, teils von dem Problemdruck bestimmt ist, dem sich ein Staat ausgesetzt sieht.

Ungeachtet dieser Interpretationsunterschiede setzt das Subsidiaritätsprinzip jedoch das Vorhandensein eines legitimen Gewaltmonopols voraus, von dem aus die Selbstbestimmung der jeweils zuständigen bzw. berechtigten sozialen Einheiten gleichsam rechtsaufsichtlich kontrolliert werden kann – und zwar sowohl hinsichtlich der Kompatibilität der verschiedenen Selbstbestimmungsakte mit dem gesamtgesellschaftlichen Frieden als auch im Hinblick auf die Feststellung der Selbstbestimmungskompetenz. Diese – unausgesprochene – Voraussetzung der Funktionsfähigkeit des Subsidiaritätsprinzips war in den frühneuzeitlichen Staatsbildungsprozessen so nicht oder nur sehr bedingt gegeben. Solange das mühsam hergestellte öffentliche Gewaltmonopol noch immer der Sicherung bedurfte und die Aufgabe der Schaffung einer gesamtstaatlichen Autorität für die meist nur in Personalunion verbundenen Länderkomplexe noch keineswegs gelöst war, musste der Akzent auf das Souveränitätsprinzip gelegt werden, auch wenn sich der frühmoderne

Staat damit abfinden musste, dass er sein öffentliches Gewaltmonopol und seine gesamtstaatliche Autorität realiter oft nur subsidiär zur Geltung bringen konnte. Das Verhältnis von Souveränität und Subsidiarität erscheint so gesehen im modernen und im frühmodernen Staat gleichsam spiegelbildlich verkehrt.

Ich möchte diese Sachverhalte im folgenden zunächst unter drei Gesichtspunkten betrachten:

- unter dem der Bedeutung von Souveränität und Subsidiarität in einer von Herrschaftsbesitz und direkten Gewaltverhältnissen geprägten Gesellschaft vormodernen Typs;
- unter dem der Auswirkungen der frühneuzeitlichen Gesamtstaatsbildungen auf die Selbstbestimmungschancen der Teilstaatsgesellschaften;
- und unter dem der Auswirkungen der Mächtekonkurrenz im entstehenden europäischen Staatensystem auf Dichte und Organisation der Staatlichkeit bzw. auf die Selbstbestimmungsräume in den westeuropäischen Staaten.

Abschliessend werde ich der Frage nachgehen, welche Impulse von der Reformation für die Herausbildung gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen nach dem Muster des Subsidiaritätsprinzips ausgegangen sind.

2. Öffentliches Gewaltmonopol und gesellschaftliche Selbstbestimmung in der Formationsphase des frühneuzeitlichen Staates

Die Herrschaftsgeschichte des frühmodernen Staates lehrt hinsichtlich unserer Fragestellung zweierlei:

Erstens: Selbstbestimmung bedeutete ohne das Vorhandensein eines öffentlichen Gewaltmonopols und unter Bedingungen der Ungleichheit in einer Gesellschaft des vormodernen Typs wesentlich Selbstbestimmung der herrschaftskompetenten gesellschaftlichen Gruppen. Hierzu gehörten der Adel mit seiner im frühmodernen Staat dann schon als "privat" empfundenen Gerichtsbarkeit und die Kommunen, deren Verfassungen jedoch häufig so oligarchisch geprägt waren, dass sie die Selbstbestimmungschancen der Bürger, von den Einwohnern ohne Bürgerstatus gar nicht zu reden, minimierten. Der Aufbau eines Monopols der öffentlichen Gewalt durch den frühmodernen Staat zielte in einem solchen

Kontext zum einen auf die Pazifizierung des gesellschaftlichen Verkehrs der Herrschaftsträger und zum anderen auf die Verrechtlichung und den Abbau der direkten Gewaltverhältnisse innerhalb der herrschaftskompetenten gesellschaftlichen Einheiten. Souveränität vor Subsidiarität zu stellen hiess nicht nur in diesem Stadium der historischen Entwicklung, sondern bedeutet generell unter Bedingungen der Privatisierung öffentlicher Zuständigkeiten keine Reduktion, sondern im Gegenteil eine Vermehrung der Selbstbestimmungschancen aller Gesellschaftsmitglieder.

Zweitens: Der frühmoderne Staat stiess bei der Durchsetzung seines Monopols der öffentlichen Gewalt an personelle und materielle Grenzen. Die Ausstattung der Besitzer sozialer Macht mit öffentlicher Gewalt bzw. der Verzicht auf die staatliche Regelung vieler an sich öffentlicher Belange war in dieser spezifischen Knappheitssituation unvermeidlich. Der frühmoderne Staat versuchte allerdings, seinen Herrschaftsanspruch dadurch zu wahren, dass er sich wenigstens die Möglichkeit der rechtsaufsichtlichen Kontrolle und eine Rahmengesetzgebungskompetenz vorbehielt.

Das Verhältnis des Herrschaftszentrale zu den Machtträgern vor Ort darf indes nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Herrschaftskonkurrenz gesehen werden. Gerade im kommunalen Bereich können wir daneben ein funktionales Kooperationsverhältnis im Sinne des Subsidiaritätsprinzips beobachten, in dem das Zentrum bei der Entwicklung rahmengesetzlicher Vorgaben Erfahrungen der Kommunen verarbeitete. Ein gutes Beispiel für das Ineinandergreifen staatlicher und kommunaler Herrschaftsausübung in diesem Sinne stellt die Entstehung des älteren englischen Armenrechts dar. Im Mittelpunkt stand dabei das Problem der arbeitsfähigen Armen, das durch die demographische Entwicklung des 16. Jahrhunderts und die Differenzierung der englischen Agrargesellschaft immer schärfer akzentuiert wurde. Die Gesetzesinitiativen der Krone bekamen die Lage zunächst nicht in den Griff, sondern schwankten über Jahrzehnte nur zwischen mehr oder weniger scharfen Repressionsprogrammen, die das Auf und Ab des Problemdrucks widerspiegeln. Schliesslich nahm die Rahmengesetzgebung 1598 und 1601 ein Modell der Armengesetzgebung auf, das in den Kommunen, vor allem in Norwich, gleichsam in sozialpolitischen Grossversuchen, getestet worden war.⁶ Das Gerüst des sogenannten Old Poor Law, das vom Ende des

⁶ Vgl. Slack 1988, sowie ders. 1990.

16. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts unverändert blieb, übertrug die Armenverwaltung den Kommunen. Kurskorrekturen in der Armenpolitik, welche die Zentrale für notwendig erachtete, wurden nicht mehr wie bisher durch Gesetzesänderungen, sondern auf dem Verordnungswege an die Kommunen weitergegeben, die allerdings bei ihrer Anwendung der von London eingehenden Anweisungen in der Praxis einen grossen Spielraum hatten.⁷

In dem Herrschaftsausgleich zwischen dem Zentrum und den lokalen Macht- und Lebenszusammenhängen, der für den frühmodernen Staat charakteristisch ist, hing das Verhältnis, in dem sich die Herrschaftsinteressen des Fürsten als Personifikation des öffentlichen Gewaltmonopols und diejenigen der Machtträger vor Ort durchsetzten, wesentlich davon ab, welche Kontroll- und Disziplinierungsmittel die Herrschaftszentrale gegenüber ihren nachgeordneten Agenten besass. Ich möchte die Probleme, die sich hieraus ergaben, an zwei Fallbeispielen erläutern. Seit dem Ende des 15. Jahrhunderts ging die Krone von Kastilien gegen den Verfall der Kommunalverwaltung mit der Einsetzung königlicher Aufsichtsbeamter, sogenannter *corregidores*, vor, welche die Arbeit der teils gewählten, teils vom König aus den Reihen der Bürger ernannten, teils durch Ämterkauf in ihre Positionen gelangten kommunalen Amtsträger kontrollieren sollten. Der *corregidor* wurde zwar von der Stadt, in der er wirkte, besoldet, stammte aber nicht von dort und war allein dem König verantwortlich. Seine Amtszeit betrug im – selten gegebenen – Idealfall nicht mehr als zwei Jahre und endete mit einer *residencia* genannten Prüfung seiner Amtsführung. Es lag im Herrschaftsinteresse der Krone und in der Logik der Herrschaftsabläufe vor Ort, dass die *corregidores* im Laufe des 16. Jahrhunderts immer mehr Materien der kommunalen Verwaltung und Gerichtsbarkeit an sich zogen und von einem Aufsichtsorgan zur Schlüsselinstitution der kastilischen Kommunalverwaltung wurden, auch wenn die Alkladen und *regidores* residuale Kompetenzen behielten. Umgekehrt stärkte die Krone in den Städten, die der Gerichtsbarkeit des Adels oder der Kirche unterstanden, in den sogenannten *vilas de señoría*, die Position der Bürger und schritt, auch wenn sie eine reguläre Rechtsaufsicht noch nicht zu etablieren vermochte, in Fällen von Rechtsbeugung ein.⁸

⁷ Vgl. Slack 1980.

⁸ Elliott 1963a, S. 82 ff.

Die Reaktionen auf diesen Auf- und Ausbau des öffentlichen Gewaltmonopols spiegeln die Zwiespältigkeit des Verhältnisses von Souveränität und Subsidiarität. Die entmachteten oder um ihre Macht fürchtenden Herrschaftsbesitzer wehrten sich mit Unterstützung ihrer Klientel und wussten ihren Protest wie etwa beim Aufstand der Comunereros von 1520/21 in ein konstitutionelles Gewand zu kleiden. Die übrige Bevölkerung dagegen verstand die Unterwerfung unter die königliche Macht als Flucht in eine *libertad real*, eine Königsfreiheit, die ihnen die Selbstbestimmung ihres Handelns überhaupt erst ermöglichte.⁹

In England hatte die Krone zwar den Primat ihres Rechts und ihrer Richter gegenüber der baronialen Jurisdiktion früh durchgesetzt, aber keinen dieser Rechtshoheit entsprechenden Herrschaftsapparat entwickelt. Die Verwaltung des Landes einschliesslich Polizeiaufgaben und niederer Gerichtsbarkeit lag in der Hand von Friedensrichtern (*judges of the peace*), die wohl von der Krone auf Vorschlag ernannt wurden, aber aus der gesellschaftlichen Führungsschicht der Grafschaft rekrutiert und unentgeltlich tätig wurden.

Dieses Modell hatte zwar für die finanziell schlecht ausgestattete englische Krone den unschätzbaren Vorteil, dass es die Herrschaftskosten minimierte. Aber es bewirkte auch, dass in der Landesverwaltung die Interessen vor Ort ein ganz entscheidendes Gewicht bekamen: Die Drohung mit Streichung eines Namens von der Friedensrichterrolle war als Disziplinar-massnahme zumal dann kein besonders wirkungsvolles Mittel, wenn die Lokalhonoratioren zusammenhielten. Jedenfalls konnte die Krone nicht in jedem Fall selbstverständlich von der Durchsetzbarkeit ihres politischen Willens ausgehen. Das System der Honoratiorenverwaltung begründete so unabhängig von und gleichsam unterhalb der Verfassungsfigur des King-in-Parliament, in dem der König bis ins 17. Jahrhundert durchaus den gewichtigeren Part spielte, einen Zwang zur Konsenspolitik. Umgekehrt konnten sich die Friedensrichter nicht wie andernorts Adlige mit eigener Jurisdiktion einfach als Herrschaftsbesitzer verstehen, die der Nutzung ihres Herrschaftseigentums Vorrang vor dem Gemeinwohl einräumen konnten. Aus der Fusion der Amtsträgerschaft im Namen des Königs für das Gemeinwesen und der realsoziologischen Verwurzelung der Friedensrichter in den lokal-regionalen Be-

⁹ Ebd., S. 141 zum Aufstand der Comunereros, S. 87 zum von Hernando de Pulgar entlehnten Begriff der "libertad real".

sitz- und Machtzusammenhängen erwuchs so eine Amtsträgerschaft für die politische Nation.¹⁰

Gewiss haben namentlich die Tudors Versuche unternommen, sich aus diesen kondominialen Strukturen, die Fortescue von *dominium politicum et regale* sprechen liessen, zu lösen. Die Ergebnisse der *Tudor Revolution in Government* nehmen sich jedoch gerade in komparatistischer Perspektive eher bescheiden aus.¹¹ Staat und Gesellschaft blieben in England zwei sachlich aufeinander bezogene, aber durch keinen Herrschaftsapparat miteinander verklammerte Ebenen.

3. Gesamtstaatsbildung und gesellschaftliche Selbstbestimmung in Westeuropa

Es lassen sich drei Konstitutionsprinzipien der frühmodernen Gesamtstaaten Westeuropas unterscheiden, die den Landesteilen unterschiedliche Selbstbestimmungsmöglichkeiten liessen und im Souveränitätsverständnis der sich herausbildenden politischen Kulturen bis auf den heutigen Tag Spuren hinterlassen haben:

- das Unterwerfungsprinzip, das zwar in erster Linie auf die Gestaltung der Beziehungen zwischen den europäischen Zentren und ihren Erwerbungen in Amerika, Afrika und Asien Anwendung fand, jedoch in Ansätzen auch innerhalb Europas fassbar ist. Zu denken wäre in Westeuropa an die im Rahmen der Reconquista zurückeroberten Teile der iberischen Halbinsel und vor allem an Irland.

Der arabischen Bevölkerung des Königreichs Granada, mit dessen Fall die Reconquista des maurischen Spanien 1492 ihren Abschluss fand, wurden in den Übergabeverhandlungen im Winter 1491 nicht nur administrativ, sondern sogar in religiöser Hinsicht weitreichende Selbstbestimmungsrechte eingeräumt. Die Sieger hielten sich zunächst auch an diese Vereinbarungen, obschon sie alles daran setzten, die alte Machtelite zur Emigration zu bewegen. 1499 setzte dann aber eine Politik der religiös-kulturellen Gleichschaltung mit Zwangstaufen und Vertreibungen

¹⁰ Vgl. hierzu Gleason.

¹¹ Zum Konzept der *Tudor Revolution in Government* siehe Elton. Auf die von den Revisionisten neu belebte, mittlerweile sehr komplexe Debatte über die Verfassungsentwicklung des 16. und 17. Jahrhunderts kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. jedoch generell zu diesem Interpretationsansatz Russell 1971.

ein, die 1508 im Verbot maurischen Brauchtums und maurischer Kleidung gipfelte. Diese Politik der Zwangsassimilation erwies sich zwar letztlich als nicht durchsetzbar, wurde aber auch nicht offiziell aufgegeben und bereitete den Boden für das Misstrauen gegenüber den (zwangs)getauften spanischen Arabern, das in der zweiten Hälfte des 16. und zu Beginn des 17. Jahrhunderts zu Verfolgung und Vertreibung führen sollte.¹²

In Irland scheiterte der Versuch Heinrichs VIII., die irischen Stammesfürsten ausserhalb des seit längerem von Anglo-Iren besiedelten Landesteils durch eine Strategie der Unterwerfung und Wiederbelehnung an die Krone zu binden, an der kulturellen Kluft zwischen irischer Gesellschaft und englischem Recht. Die Einführung der Reformation vertiefte die Gegensätze und komplizierte die Verhältnisse insofern weiter, als sie auch die alteingesessene anglo-irische Bevölkerung spaltete und in die Nähe der gälischen rückte. Im letzten Drittel des 16. Jahrhunderts setzte sich dann eine Politik der militärischen Unterwerfung und Anglisierung durch, welche die Grundlagen für den halbkolonialen Status des dritten britischen Königreichs schufen.¹³

- das Inkorporationsprinzip auf der Grundlage des Feudalsystems, das vor allem in Frankreich die entscheidende Rolle gespielt hat. Feudalwesen und Lehnrecht erwiesen sich hier anders als im Deutschen Reich nicht als Zerfalls-, sondern als Aufbauform politischer Herrschaft.¹⁴ Zentrum der Inkorporationsbewegung blieben dabei das Königtum und der Kernraum der Ile de France – trotz aller Wechselfälle, welche die Geschichte der französischen Monarchie im Spätmittelalter und bis ins 16. Jahrhundert hinein kennzeichneten. Es liegt eine wichtige Weichenstellung für die Entwicklung des französischen Zentralismus darin, dass es im Zuge der politischen Einigung des französischen Raumes nie zu einem Machtvergleich gleich starker Zentren gekommen ist.¹⁵

Inkorporation im Wege der Anerkennung der lehnherrlichen Oberhoheit oder einer Vereinigung mit der französischen Krone im Wege des

¹² Vgl. Baroja.

¹³ Vgl. Ellis; ausserdem Canny.

¹⁴ Vgl. zu dieser Unterscheidung Lottes 1989.

¹⁵ Vgl. den Überblick über die französische Staatsbildung auf der Grundlage der älteren Literatur bei Hintze.

Erbgangs bedeutete indes keine Gleichschaltung, auch wenn es Unterschiede in der Behandlung der so inkorporierten Länder gab. Der französische König trat vielmehr in die bestehenden Herrscherpflichten der Friedens-, Rechts- und Besitzstandswahrung auf der Basis des geltenden Rechts ein. So bestätigten die französischen Könige nach der Vereinigung des Dauphiné mit der französischen Krone im Jahre 1349 dessen Verfassung, das Statut delphinal, immer wieder und trugen noch im Zuge der späteren Eingliederung des Landes in den französischen Staatsverband der Eigenständigkeit der Provinz dadurch Rechnung, dass sie in Grenoble ein eigenes Obergericht, das dritte Parlament des Königreichs, errichteten.¹⁶ Das Edikt von 1532, das die Bretagne endgültig mit der französischen Krone vereinigte, trug den bezeichnenden Titel *Edit portant incorporation définitive du duché de Bretagne, et confirmant les privilèges et franchises de cette province*. Inkorporation bedeutete fürs erste nur Souveränitätsaufbau durch Feindschafts- und Rivalitätsabbau. Jenseits dessen blieb die inkorporierte politische Einheit zunächst weitgehend sich selbst überlassen.

- das Vergleichsprinzip, das seine klassische Ausprägung in der Personalunion im Wege der Verheiratung oder im Zuge des Erbgangs bekommen hat. Klassische Beispiele sind hier die Vereinigung der Kronen von Kastilien und Aragon 1469, die den Ausgangspunkt für die Bildung des spanischen Gesamtstaats bildete, und die Personalunion der Königreiche England mit Wales und Schottland unter Jakob I., der Elisabeth I. 1604 auf dem englischen Thron folgte.

In beiden Fällen rangierte der Feindschaftsabbau weit vor dem Aufbau gemeinsamer staatlicher Strukturen. Das Ende der kastilisch-aragonesischen Rivalität wurde zu einer entscheidenden Voraussetzung der spanischen Weltmachtstellung im späteren 16. und in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts. Und England verlor durch die Personalunion mit Schottland wenn schon keinen Rivalen um die Vorherrschaft auf der britischen Hauptinsel, so doch einen nicht zu unterschätzenden Gegner, der vor allem als potentieller Bundesgenosse rivalisierender europäischer Mächte gefährlich war.

Die inneren Verfassungen der Königreiche dagegen blieben von der Vereinigung der Kronen zunächst unberührt. Mochten die spanischen

¹⁶ Vgl. Hickey.

Könige des 16. und 17. Jahrhunderts in Kastilien zunehmend als absolutistische Herrscher auftreten, so blieben sie in Aragon, Katalonien und Valencia, den Ländern der Krone von Aragon, in eine ständisch-konstitutionelle Monarchie eingebunden, welche die Selbstbestimmungsrechte der dortigen politischen Elite wirksam sicherte. Wie prägend dieser Verfassungsgegensatz im Herzen des spanischen Weltreiches war, lässt sich nicht zuletzt daran ermesen, dass die Krone von Aragon zum Aufbau der Weltmachtstellung Spaniens keinen nennenswerten Beitrag leistete und aus dieser auch nur einen vergleichsweise geringen Nutzen zog. Die Neue Welt etwa galt als eine Erwerbung der kastilischen Teilmonarchie.¹⁷

Auch Schottland blieb, nachdem sein König Jakob VI. als Jakob I. den englischen Thron bestiegen hatte, ein vollkommen selbständiger Staat mit einem eigenen Parlament, einem eigenen Rechtssystem und einem eigenen Justizapparat sowie einer eigenen, von der englischen Staatskirche unterschiedenen protestantischen Kirche. Anfängliche Versuche Jakobs I., die Personalunion auf rechtlichem, kirchlichem und wirtschaftlichem Gebiet zu vertiefen, stiessen sowohl bei der schottischen als auch bei der englischen politischen Elite auf Ablehnung. Zur Union kam es – abgesehen von der kurzen, eher einer Okkupation gleichenden Verbindung der beiden Staaten unter Oliver Cromwell ab 1654 – erst 1707, als mit der Thronfolgeregelung für das Haus Hannover der Rechtsgrund für die seit einem Jahrhundert bestehende dynastische Union verloren zu gehen drohte. Der Unionsvertrag fusionierte zwar entsprechend den neuen Machtverhältnissen nach der Glorreichen Revolution die Parlamente, blieb ansonsten aber hinter den Vorschlägen zurück, die nach der Thronbesteigung Jakobs I. diskutiert worden waren. Schottlands Kirche und Schottlands eigenes Rechtssystem erhielten auch 1707 eine Bestandsgarantie, die bis auf den heutigen Tag gehalten hat.¹⁸

Zu Beginn der Neuzeit waren die grossen Gesamtstaaten Westeuropas – Spanien, Frankreich und Britannien – also teils durch Personalunion, teils lehnsrechtlich zusammengehaltene Länderverbindungen. Die Stellung des Monarchen in den einzelnen Teilstaaten konnte, je nachdem wie der innere Staatsbildungsprozess dort verlaufen war, selbst innerhalb ein und desselben Staatsverbandes höchst unterschiedlich sein. Der dy-

¹⁷ Vgl. Elliott 1963a, S. 65 ff.

¹⁸ Vgl. Levack; ausserdem Smout.

nastische Suzerän brachte die Autorität des Ganzen, wenn überhaupt, dann nur subsidiär und vornehmlich auf dem Gebiet der Aussenpolitik, zur Geltung. Und auch dies, wie das Beispiel Spaniens zeigt, gleichsam nur sekundär. Denn der Versuch, die Länder der Krone von Aragon für die spanische Reichspolitik in die Pflicht zu nehmen, scheiterte nicht nur, sondern beschwor eine Bestandskrise des spanischen Gesamtstaats herauf.

4. Verdichtung der Staatlichkeit und Abbau von Selbstbestimmungschancen unter dem Druck der Mächtekonkurrenz im europäischen Staatensystem

Von der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts an geriet das geschilderte Machtverteilungsmuster im Zuge der Herausbildung des europäischen Mächtesystems zunehmend unter Druck. Suzeränität wurde zur Souveränität verdichtet, der Länderverbund in einen Gesamtstaat umgestaltet und dabei auch die Position des Fürsten in den Teilstaatsverfassungen neu bestimmt. Denn die durch die Gesamtstaatsbildungen entstandenen neuen Zentren bildeten – modellhaft gesprochen – ein System von annähernd gleich starken Staaten, die einerseits zu mächtig waren, um noch vereinamht zu werden, andererseits jedoch zu schwach, um sich – zumal gegen den Widerstand anderer Mächte – noch andere Staaten einzuverleiben. Sie traten statt dessen in eine Mächtekonkurrenz ein, deren mögliche Resultate Ludwig Dehio treffend mit den Polen Gleichgewicht oder Hegemonie beschrieben hat.¹⁹ Die Mittel, derer sich die Staaten zur Selbstbehauptung und zum Vorteilsgewinn im europäischen Kräftespiel bedienten, waren die der Bündnisse und der Kriege. Die Sicherheit und die Stärke eines Staates hingen dabei von vielen Faktoren ab. Jedenfalls waren territoriale Ausdehnung und Volkreichtum nicht allein entscheidend. Neben Gesichtspunkten wie der strategischen Lage eines Landes oder dem Stand der Kriegstechnik war vor allem die Fähigkeit ausschlaggebend, die Ressourcen des Landes für die Finanzierung militärischer Anstrengungen zu mobilisieren. Effizienz der staatlichen Organisation, Wirtschaftskraft, militärische Leistungsfähigkeit und politische Stärke waren untrennbar miteinander verbunden.²⁰ Diese zunehmende Domi-

¹⁹ Dehio.

²⁰ Ausführlicher zu dieser Überlegung Lottes 1992, S. 16ff.

nanz der Aussen- und Kriegspolitik unter den Staatsaufgaben konnte nicht ohne Folgen für die innere Verfassung nicht nur der westeuropäischen Staaten bleiben.

Zum einen verschob sie die politischen Gewichte zugunsten des Fürsten, dem die Aufgabe der Aussenvertretung traditionell oblag. Die Ständerversammlungen sahen sich dagegen auf die Rolle von Geldbewilligungsagenturen reduziert, die angesichts des vom Fürsten leicht zu führenden Nachweises der *necessitas* kaum politische Optionen besaßen. Die schlichte Weigerung, gesamtstaatlich zu denken und die neuen Realitäten der europäischen Politik zu akzeptieren, war kein Ersatz für die Entwicklung aussenpolitischer Kompetenz, so dass dieses Politikfeld dem Fürsten meist kampflos überlassen wurde. Aber damit nicht genug. Die Verweigerungshaltung der Stände veranlasste die Fürsten angesichts der explodierenden Kriegskosten und des durch den Übergang zu stehenden Heeren bedingten steigenden Finanzbedarfs zum Aufbau konsensunabhängiger Finanzverfassungen, die das Prinzip der Abschöpfungseffizienz rigoros über das der Besitzstandswahrung stellten und auf gesellschaftliche Selbstbestimmungsräume keine Rücksicht nahmen. Im Zuge der Herausbildung des absolutistischen Steuer- und Abschöpfungsstaates verlagerten sich in der Semantik des Souveränitätsbegriffs die Akzente so, dass die Komplementarität von Souveränität und Subsidiarität sich in einen Gegensatz verkehrte. Der Allzuständigkeitsanspruch des Souveräns diente nun nämlich nicht mehr der Freisetzung der Gesellschaft durch die Unterdrückung von "privaten" Herrschaftsansprüchen. Er zielte statt dessen auf ihre Indienstnahme für und ihre Fremdbestimmung durch die Interessen des Souveräns, deren Identität mit denen der Gesellschaft nicht mehr gegeben oder zumindest nicht mehr ohne weiteres einsehbar war.

Lassen Sie mich diese Zusammenhänge wiederum an einigen historischen Beispielen illustrieren. Die Weltgeltung Spaniens im 16. und frühen 17. Jahrhundert wurde finanziell und personell nahezu ganz mit den Kräften des kastilischen Königreiches errungen, in dem die Krone die Machtkonkurrenz der Stände nicht fürchten musste. Die Gewinne aus der Weltreichsbildung wogen die sozialen Kosten, welche der kastilischen Gesellschaft entstanden, indes nicht auf. Gegen Ende des 16. Jahrhunderts begannen sich die demographischen und ökonomischen Folgen der permanenten personellen und finanziellen Überforderung zu zeigen. Einerseits wurde offensichtlich, dass Spanien seine Stellung nur würde

behaupten können, wenn neben einer Verminderung der Herrschafts- und Repräsentationskosten auch die übrigen Teile des spanischen Gesamtstaats, nämlich die Länder der Krone von Aragon und das seit 1580 mit Spanien vereinigte Portugal, hierzu einen Beitrag leisten würden. Andererseits war man sich in Madrid der wahrscheinlichen politischen Kosten einer Kastilianisierung des spanischen Gesamtstaates sehr wohl bewusst. Es wirft ein helles Licht auf die Souveränitätsverhältnisse im Herzen des spanischen Weltreichs, dass der Conde Duque Olivarez, Philipps III. grosser Reformminister, einen den Fortbestand des spanischen Gesamtstaats in Frage stellenden Aufstand heraufbeschwor, als er 1640 schliesslich das Wagnis einging, die Länder der Krone von Aragon in die Leistungspflicht für das spanische Weltreich zu nehmen – in einem übrigens sehr viel bescheideneren Rahmen als dem der Kastilianisierung der Gesamtmonarchie.²¹ Es sollte einem Bourbonen, Philipp V., vorbehalten bleiben, den spanischen Gesamtstaat nach französischem Vorbild in einen Zentralstaat zu verwandeln und den Ländern der Krone von Aragon ihren besonderen politischen Status, wenn auch nicht ihr Sonderbewusstsein zu nehmen.

Anders als in Spanien gelang in Frankreich unter dem enormen ausenpolitischen Druck der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts den Architekten des französischen Absolutismus, Richelieu und Mazarin, die Transformation des Gesamtstaats in einen Zentralstaat mit einer für die Zeitverhältnisse effektiven Finanzverfassung. Zum einen schuf sich die absolute Monarchie mit dem Intendantursystem einen ihr allein verantwortlichen Herrschaftsapparat, der sich sowohl gegen adelig-ständische Herrschaftskonkurrenten wie gegen die ältere königliche Verwaltung einsetzen liess, die durch den Ämterkauf ein gewisses politisches Eigengewicht bekommen hatte.²² Der Charakter der Intendanten als Agenten eines umfassenden Souveränitätsanspruchs wurde darüber hinaus in ihren Eingriffsmöglichkeiten in die Kommunalverwaltung und in die Kommunalfinanzen deutlich, obwohl die städtische Selbstverwaltung im absolutistischen Frankreich noch die grössten Selbstbestimmungsräume aufwies. Zum anderen fehlte der politischen Opposition gegen die Steuerpolitik der absoluten Monarchie auch dort, wo sie wie in den Provinzen mit ständischen Vertretungen, den *pays d'états*, über einen institu-

²¹ Vgl. Elliott 1963b.

²² Vgl. Bonney.

tionellen Boden verfügte, die gesamtstaatliche Durchschlagskraft. Denn einmal war die Steuererhebung im Zentrum Frankreichs, in den sogenannten *pays d'élections*, ohnehin konsensunabhängig. Dann bildeten die *pays d'états* nur insofern eine Einheit, als sie – nicht zuletzt wohl, weil sie sich in Randlagen der Monarchie befanden (Bretagne, Béarn, Languedoc, Provence, Burgund, Artois) – tatsächlich eine geringere Steuerlast zu tragen hatten als die *pays d'élections*.

Die Staatsbildungserfahrung des britischen Staatsverbands im Zeichen der Herausbildung des europäischen Mächtesystems folgte schliesslich weder dem spanischen noch dem französischen Muster. Der verglichen mit den Verhältnissen in Frankreich als zaghaft zu bezeichnende Versuch Karls I., im englischen Kernstaat absolutistische Strukturen zu errichten, scheiterte. Das Experiment einer parlamentslosen Herrschaft, wie sie Karl I. von 1629 bis 1640 praktizierte, konnte nur unter politischen Schönwetterbedingungen gelingen. In Krisensituationen war die Krone ohne einen nur auf sie zugeschnittenen Herrschaftsapparat letztlich doch wieder auf den Steuerkonsens des Parlaments angewiesen, das seine Unentbehrlichkeit nach seiner Wiederberufung 1640 in der Verfassung fest schrieb und auch die Abschaffung der Monarchie und die Hinrichtung des Königs nicht scheute, um deutlich zu machen, dass das Land weder ohne noch gegen die Vertretung der politischen Nation zu regieren war.²³

Ebensowenig kam es zur Errichtung eines zentralistischen Gesamtstaats. Im Gegenteil: Der Versuch, mit der Anglisierung der presbyterianischen schottischen Kirk einen Schritt in diese Richtung zu tun, provozierte im Heimatkönigreich der Stuarts eine Rebellion, für deren Niederschlagung Karl I. die Geldbewilligungen des englischen Parlaments brauchte. Es zeigte sich schnell, dass Karl I. auf den durch die Personalunion kaum geminderten englisch-schottischen Gegensatz nicht bauen konnte. Statt der Person des Königs einte nun der Widerstand gegen einen König, der sich über die gewachsenen Verfassungsstrukturen hinwegzusetzen schien, Schotten und Engländer. Einen Ansatz zu einer Gesamtstaatsbildung von unten wird man in diesem Zweckbündnis freilich trotz der Zugeständnisse des englischen Parlaments in der Angleichung der Kirchenverfassungen nicht sehen dürfen.²⁴

²³ Auf die Kontroverse um die Interpretation der englischen Revolution kann in diesem Rahmen nicht weiter eingegangen werden. Vgl. Wende (für die Forschung bis 1980) sowie Asch: *Triumph* (für den jüngsten Forschungsstand).

²⁴ Vgl. zu diesem Aspekt Russell 1991.

Die Gründe für diese Sonderentwicklung sind nicht nur in den Versäumnissen der Tudors und Stuarts beim Auf- und Ausbau ihres Herrschaftsapparates zu sehen. Entscheidend war vielmehr, dass England seit dem Ende des spanisch-englischen Krieges weitgehend im Windschatten der Mächtekonkurrenz im europäischen Staatensystem lag und die Krone deshalb den Zuwachs an Herrschaftskompetenz im Bereich der Aussenpolitik nicht nutzen konnte, indem sie innenpolitische Interessen mit aussenpolitischen Zwängen begründete. Als England 1689 im Zuge der Glorreichen Revolution wieder in die europäische Politik eintrat, hatte das Parlament die Krone als Gravitationszentrum der englischen Politik ersetzt und Formen der parlamentarischen Regierung entwickelt, mit denen es aussen- und finanzpolitische Kompetenz unter Beweis stellen konnte.²⁵

5. Souveränität, Subsidiarität und Konfession

Die Impulse, die von der Glaubensspaltung für die frühneuzeitlichen Staatsbildungsprozesse in Westeuropa ausgingen, lassen sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Der Katholizismus wirkte ungeachtet seines universalen, suprastaatlichen Anspruchs einerseits staatsbildend. Dies gilt sowohl für Spanien als auch für Frankreich, wo der innere Widerspruch der ultramontanen Einbindung des gallikanischen Staats- und Nationalkatholizismus besonders deutlich hervortrat. In Irland andererseits wurde der katholische Glaube zu einem Ferment des Widerstands gegen die Anglisierungspolitik des Londoner Zentrums; in England und Schottland galt er weit über seine tatsächliche Gefährlichkeit hinaus als Inbegriff der Bedrohung der eigenen, essentiell protestantischen staatlichen Identität.

Umgekehrt ging von der Individualisierung der Glaubens- und Heilsverantwortung in der Reformation ein mächtiger Impuls für die Ausbildung staatlich-gesellschaftlicher Strukturen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aus. Sie überwies die Kompetenz in der Religionsfrage zum einen dem nun für sein Seelenheil selbst verantwortlichen Menschen, zum anderen der Gemeinde der Gläubigen als der realsoziologischen Lebensgemeinschaft der in dieser Welt um die Gnade Gottes ringenden Menschen. Das sich aus dieser Individualisierung der Gottesbeziehung ergebende

²⁵ Zum finanzpolitischen Aspekt der Glorreichen Revolution vgl. Dickson.

Recht der religiösen Selbstbestimmung hat die frühneuzeitlichen Staatsbildungsprozesse zum Teil empfindlich gestört, bis die Säkularisierung des gesellschaftlichen Lebens eine neue Geschäftsgrundlage für die Unterwerfung unter die öffentliche Gewalt schuf. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der Protestantismus dort, wo die Sprengkraft des Selbstbestimmungs- und des Gemeindeprinzips unter Kontrolle gehalten werden konnte, durch die Schaffung bzw. Stärkung von Eigenidentitäten als Instrument der kulturellen Assimilation und nicht zuletzt mit der Ausbildung von Staatskirchen die frühneuzeitlichen Staatsbildungsprozesse wesentlich vorangebracht hat.

In Spanien hat der noch aus dem Geist der Reconquista militante Katholizismus nicht nur als Bindemittel des spanischen Gesamtstaats gewirkt, sondern dem imperialen Ausgreifen Spaniens in der Neuen wie in der Alten Welt eine ideelle Grundlage gegeben. Die berüchtigte spanische Inquisition war nicht nur die einzige wirklich gesamtspanische Institution, die sich auch in den Ländern der aragonesischen Krone durchzusetzen vermochte. Mit ihrer Hilfe liess sich im Zeichen des Katholizismus wie im Falle des Vorgehens gegen die getauften Juden und Mauren, die Judaizantes und die Moriscos, auch gesamtspanische Politik betreiben. Die gegen die getauften Juden gerichtete Doktrin der *limpieza de sangre*, der Reinheit des Blutes, stellte gar einen Baustein für eine gesamtspanische Identität dar. Die Conquista Amerikas erfolgte herrschaftspraktisch wie mit dem Blick auf die völkerrechtliche Legitimation im Zeichen des Kreuzes. Und im Kampf gegen die abgefallenen Niederlande spielte die gegenreformatorische Zielrichtung der spanischen Politik eine – sowohl international als auch in den Niederlanden selbst freilich kontraproduktive – Rolle.

In Frankreich stellte das Toleranzedikt von Nantes gegenüber den Hugenotten, mit dem der selbst zum Katholizismus konvertierte Heinrich IV. 1598 einen Schlussstrich unter die Religionskriege des 16. Jahrhunderts zog, ein geradezu klassisches Zugeständnis im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dar. Einerseits bediente sich der König hier seiner Herrschergewalt, um den Konflikt zwischen den Religionsparteien beizulegen und die Sphären ihrer gesellschaftlichen Wirksamkeit peinlich genau gegeneinander abzugrenzen. Andererseits verzichtete er zugleich – im Prinzip grundsätzlich, im konkreten Fall jedoch nur gegenüber den Hugenotten – auf die Regelungskompetenz des Staates in Religionsachen unter der Voraussetzung, dass der gesellschaftliche Frieden gewährleistet

war. In der Präambel des Edikts findet sich der bemerkenswerte Satz, dass es Gott nicht gefallen habe zu gestatten, dass er "encore en une même forme et religion" verehrt werde, dass dies aber "au moins d'une même intention et avec telle reigle qu'il n'y ait point pour cela de trouble ou de tumulte entre eux" geschehen müsse. In diesem Sinne wurde den Hugenotten das Recht der religiösen Selbstbestimmung in freier Religionsausübung zugestanden und Sorge getragen, dass ihnen aus ihrer Gewissensentscheidung weder vor Gericht noch beim Zugang zu öffentlichen Ämtern Nachteile entstünden.

Diese Konfessionsneutralität blieb jedoch auf den Staat beschränkt und erstreckte sich noch nicht auf die Gesellschaft. Der Verzicht des Staates, religiöse Uniformität zu erzwingen, war keine Garantie für ein friedliches und vorurteilsloses Miteinander der Religionsgemeinschaften. Das Edikt trug dem insofern Rechnung, als es für die Hugenotten Sonderräume und Freizonen schuf, in denen sie für sich sein konnten, ohne das Miteinander der katholischen Mehrheit der Franzosen zu stören.²⁶ Nach der Ermordung Heinrichs IV. traten die Schwächen der Lösung von Nantes offen zutage: Erstens gab es für den Fortbestand der Konfessionsneutralität des Monarchen keine Garantie. Zweitens barg die Veräumlichung der Toleranz die Gefahr der Herausbildung eines Staats im Staate in sich, der als Dauerlösung der Religionsproblematik für die absolutistische Monarchie unannehmbar war. Seit den 1620er Jahren führte die wiedererstarkte französische Monarchie deshalb einen Zermürbungskrieg gegen die Hugenotten, der ihre Rechtsposition ungeachtet aller Loyalitätsbekundungen immer weiter aushöhlte und 1685 in der Revokation des Edikts von Nantes gipfelte.²⁷ Auf dem Höhepunkt seiner Macht war der französische Absolutismus seinem Ziel eines auch konfessionell einheitlichen Untertanenverbandes und der Liquidierung gesellschaftlicher Sonderräume ein grosses Stück näher gekommen.

In England scheiterte der Versuch der Errichtung einer protestantischen Staatskirche letztlich daran, dass die Integrationskraft des elisabethanischen Religionskompromisses nicht ausreichte, die zentrifugale Dynamik des protestantischen Prinzips zu beherrschen. Die kirchenorganisatorisch-liturgischen Präferenzen der Krone enttäuschten die protestantischen Präzisionisten im niederen Klerus und unter den Gläubi-

²⁶ Vgl. hierzu auch Lottes 1986, bes. S. 19.

²⁷ Vgl. Weber sowie Duchhardt.

gen schon während der elisabethanischen Ära, in der die politische Sensibilität der Königin und der Konsenszwang im Zeichen der Bedrohung durch das gegenreformatorische Spanien dieses Defizit noch auszugleichen vermochten.²⁸ Die Kirchenpolitik der Stuarts verschärfte diesen Gegensatz und gab dem grossen Verfassungskonflikt der 1640er Jahre seine religionspolitische Dimension. Allerdings scheiterte auch die vom Parlament zunächst favorisierte presbyterianische Lösung. Statt dessen setzte sich unter dem Einfluss des *Revolutionsheeres*, der *New Model Army*, das independentistische Prinzip der Autonomie der Gemeinde als radikale Schlussfolgerung aus der reformatorischen Individualisierung des Glaubenserlebnisses durch.

Die Restauration von 1660 brachte dann zwar nicht nur die Wiederherstellung der Monarchie, sondern auch eine Restauration der anglikanischen Staatskirche, die fortan jedoch nur noch über eine Konfessionshegemonie und über kein Konfessionsmonopol mehr verfügte. Denn schon der Restaurationskompromiss selbst konnte die in der Revolution festgeschriebenen Besitzstände der protestantischen Sekten nicht ignorieren und schloss eine zunächst repressive Duldung der "tender consciences" des protestantischen Dissent ein. Diese wandelte sich dann im Laufe des 18. Jahrhunderts zu einer indifferent-pragmatischen Toleranz, die ihre diskriminierenden Züge jedoch erst 1828 vollends verlor. Die Katholiken blieben bis 1829 aus dem protestantischen Toleranzarrangement ausgeschlossen, auch wenn sie nicht offensiv verfolgt wurden. Die sich der anglikanischen Staatskirche verweigernden protestantischen Engländer blieben damit praktisch seit der Mitte des 17. Jahrhunderts kirchlich sich selbst überlassen.

Die Religionspolitik des frühmodernen Staates erwuchs freilich auch dort, wo sie nicht im Zeichen der Konfessionalisierung des Untertanenverbandes stand, letztlich nicht aus einer Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes. In diesem Fall nahm der Staat seine Religionskompetenz nämlich gar nicht mehr und insofern eben auch nicht mehr subsidiär wahr. Statt dessen beschränkte er sich darauf, über die gesellschaftliche Verträglichkeit des Kultus zu wachen. Im Zuge der Säkularisierungsprozesse, welche die westeuropäischen Gesellschaften mit Ausnahme der spanischen dann namentlich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts erfassten, trat die Religionspolitik als Politikfeld überhaupt in den Hintergrund.

²⁸ Vgl. Collinson 1967, sowie ders. 1982.

Literaturverzeichnis

- Asch, Ronald G., Hrsg.: *Three Nations – A Common History? England, Scotland, Ireland, and British History c. 1600–1920*. Bochum, 1993.
- Ders.: *Triumph des Revisionismus oder Rückkehr zum Paradigma der bürgerlichen Revolution. Neuere Forschungen zur Vorgeschichte des englischen Bürgerkriegs*. Erscheint demnächst in: *Zeitschrift für historische Forschung*.
- Baroja, Julio Caro: *Los Moriscos del Reino de Granada*. Madrid, 1957.
- Bonney, Richard: *Political Change in France under Richelieu and Mazarin 1624–1661*. Oxford, 1978.
- Canny, Nicholas: *The Attempted Anglicization of Ireland in the Seventeenth Century: an Exemplar of "British History"*. In: *Three Nations – A Common History? England, Scotland, Ireland, and British History c. 1600–1920*. Hrsg. Ronald G. Asch. Bochum, 1993, S.49–82.
- Clark, Jonathan C. D.: *The History of Britain: a Composite State in a Europe des Patries?* In: *Ideas and Politics in Modern Britain*. Hrsg. Jonathan C. D. Clark. London, 1990, S.32–49.
- Ders.: *Der föderale Charakter Grossbritanniens*. In: *Region, Nation, Europa. Historische Determinanten der Neugliederung eines Kontinents*. Hrsg. Günther Lottes. Heidelberg/ Regensburg, 1992, S.57–84.
- Collinson, Patrick: *The Elizabethan Puritan Movement*. Berkeley/Los Angeles, 1967.
- Ders.: *The Religion of Protestants. The Church in English Society 1559–1625*. Oxford, 1982.
- Dehio, Ludwig: *Gleichgewicht oder Hegemonie: Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte*. Krefeld, 1948.
- Dickson, Peter G. M.: *The financial revolution in England: A study in the development of public credit 1688–1756*. London, 1967.
- Durchhardt, Heinz: *Die Konfessionspolitik Ludwigs XIV. und die Aufhebung des Edikts von Nantes*. In: *Der Exodus der Hugenotten. Die Aufhebung des Edikts von Nantes 1685 als europäisches Ereignis*. Hrsg. Heinz Durchhardt. Köln/Wien, 1985, S.29–52.
- Elliott, John H.: *Imperial Spain 1469–1716*. London, 1963a.
- Ders.: *The Revolt of the Catalans*. Cambridge, 1963b.
- Ellis, Steven G.: *Tudor Ireland. Crown Community and the Conflict of Cultures 1470–1603*. London, 1985.
- Elton, Geoffrey R.: *The Tudor Revolution in Government. Administrative Changes in the Reign of Henry VIII*. Cambridge, 1953.

Staatsbildungsprozesse im Westeuropa der Frühen Neuzeit

- Gleason, J. H.: *The Justices of the Peace in England 1558 to 1640. A Later Eirenarcha.* Oxford, 1969.
- Hickey, Daniel: *Le Dauphiné devant la monarchie absolue. Le procès des tailles et la perte des libertés provinciales 1540-1640.* Moncton/Grenoble, 1993 (1986).
- Hintze, Hedwig: *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution.* Unveränderter Nachdruck mit einer neuen Einleitung von Rolf Reichardt. Frankfurt a. M., 1989.
- Isensee, Josef: *Subsidiarität und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft.* Berlin, 1968.
- Koenigsberger, H. G.: *Composite State, Representative Institutions, and the American Revolt.* In: *Historical Research* 62 (1989), S.135-153.
- Levack, Brian P.: *The Formation of the British State. England, Scotland, and the Union 1603-1707.* Oxford, 1987.
- Lottes, Günther: *Religion, Konfession und Toleranz. Zu drei Jahrhunderten einer europäischen Problematik.* In: *Vom Nutzen der Toleranz.* Hrsg. Christoph Friedrich. Nürnberg, 1986, S.13-20.
- Ders.: *Art. "Staat, politische Herrschaft".* In: *Fischer-Lexikon Geschichte.* Hrsg. Richard van Dülmen. Frankfurt a. M., 1989, S.313-316.
- Ders.: *Staat, Nation, Region - Zu drei Prinzipien der Formationsgeschichte Europas.* In: *Region, Nation, Europa. Historische Determinanten der Neugliederung eines Kontinents.* Hrsg. Günther Lottes. Heidelberg/Regensburg, 1992, S.10-43.
- Ders., Hrsg.: *Region, Nation, Europa. Historische Determinanten der Neugliederung eines Kontinents.* Heidelberg, Regensburg, 1992.
- Pound, J.: *Poverty and Vagrancy in Tudor England.* 2. Aufl. London, 1986.
- Russell, Conrad: *The Crisis of Parliaments. English History 1509-1660.* Oxford, 1971.
- Ders.: *The Fall of the British Monarchies.* Oxford, 1991.
- Slack, Paul: *Books of Orders: the making of English social policy, 1577-1631.* In: *Transactions of the Royal Historical Society, 5th series,* 30 (1980), S.1-22.
- Ders.: *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England.* London, 1988.
- Ders.: *The English Poor Law 1531-1782.* London, 1990.
- Smout, T. C.: *The Road to Union.* In: *Britain after the Glorious Revolution 1689-1714.* Hrsg. Geoffrey Holmes. London, 1969, S.176-196.
- Stewing, Clemens: *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union.* Köln u.a., 1992.
- Weber, Hermann: *Die Hugenottenfrage zur Zeit Ludwigs XIII.* In: *Der Exodus der Hugenotten. Die Aufhebung des Edikts von Nantes 1685 als europäisches Ereignis.* Hrsg. Heinz Duchhardt. Köln/Wien, 1985, S.9-28.
- Wende, Peter: *Probleme der englischen Revolution.* Darmstadt, 1980.

Peter Häberle

**Das Prinzip der Subsidiarität
aus der Sicht der vergleichenden
Verfassungslehre**

Einleitung, Problem

Spätestens seit "Maastricht" (1992) hat der Begriff "Subsidiarität" Konjunktur. Für die einen polemisch ein "Zauber-" oder "Modewort", für die anderen ein Schlüsselbegriff, von manchem als "Leerformel" kritisiert, ringen viele darum, ihn juristisch zu konkretisieren, nachdem er nun einmal zur Textgestalt eines Vertragsentwurfs geronnen ist¹ (Prä-

¹ Vgl. aus der überquellenden Literatur zuerst als Pionierarbeit: D. Grimm, Subsidiarität ist nur ein Wort, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. September 1992, S. 38; E.-J. Mestmäcker, Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Oktober 1992, S. 15; P. Hort, Brüssel buchstabiert ein Modewort, Zur Entdeckung der Subsidiarität, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 1992, S. 13; K.-P. Schmid, Die EG-Debatte über Subsidiarität: Entscheidet Brüssel oder jeder Staat für sich?, Das Zauberwort für Europa-Müde, in: Die Zeit Nr. 44 vom 23. Oktober 1992, S. 9; F.-L. Knemeyer, Subsidiarität, Föderalismus, Dezentralisation, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 449 ff.; A. Faber, Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften, Deutsches Verwaltungsblatt 1991, S. 1126 ff.; F. Hennecke, Sprengsatz im Verfassungsgefüge (Leserbrief), Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. März 1993, S. 13; M. Pechstein, Subsidiarität in der EG-Medienpolitik?, Die öffentliche Verwaltung 1991, S. 535 ff.; J. Hochbaum, Kohäsion und Subsidiarität, Die öffentliche Verwaltung 1992, S. 285 ff.; K.-D. Frankenberger, Das Zauberwort Subsidiarität, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. März 1993, S. 14; C. Stewing, Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, Deutsches Verwaltungsblatt 1992, S. 1516 ff.; ders., Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, 1992; P. Bohley, Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1/93 vom 1. Januar 1993, S. 34 ff.; N. Wimmer/W. Meyer, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die EG, Österreich. Juristenzeitung 1991, S. 586 ff.; P. M. Schmidhuber/G. Hitzler, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag – ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 720 ff.; L. Kühnhardt, Föderalismus und Subsidiarität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 45/91 vom 1. Nov. 1991, S. 37 ff.; H.-J. Blanke, Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Zeitschrift für Gesetzgebung 1980, S. 133 ff.; K. Schelter, Subsidiarität – Handlungsprinzip für das Europa der Zukunft, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1990, S. 217 ff.; J. Scherer, Subsidiaritätsprinzip und EG-Agrarreform, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 281 ff.; M. Heintzen, Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, Juristenzeitung 1991, S. 317 ff.; V. J. Pipkorn, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S. 677 ff.; A. Schnabel, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union, Bayerische Verwaltungs-

ambel, Artikel B und Art. 3 b EG-Vertrag 1957/1992).² Es wäre ja nicht das erste Mal, dass ein als "Blankettformel" (vor-)verurteilter Begriff im "Laufe der Zeit" normative Kraft gewinnt und in langen Wachstumsprozessen dank der offenen Gesellschaft der Interpreten mehrere Schichten entwickelt – das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip etwa ging diesen Weg seit 1949 (trotz W. Grewes entmutigendem Cassandra-Ruf "substanzloser Blankettbegriff" von 1949). Ist die Subsidiarität Ausdruck "europäischer Theologie" und damit dem Reich des europäischen Verfassungsrechts entzogen oder entfaltet sie als "List der Vernunft" "europäische Teleologie" – wie etwa das Wort vom "Europa der Regionen", vom "gemeinsamen Erbe an geistigen Gütern, politischen Überlieferungen, Achtung der Freiheit und Vorherrschaft des Gesetzes" (Präambel EMRK von 1950), vom "gemeinsamen kulturellen Erbe Europas" (Europäisches Kulturabkommen von 1954) oder der "Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, insbesondere durch die Erhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" (Europäische Sozialcharta von 1961), um auf der hohen Ebene zu beginnen, oder, um ein Stück tiefer bzw. dogmatischer fortzufahren, wie das Verbot der "Diskriminierung" oder der Begriff der "allgemeinen Rechtsgrundsätze", die den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten gemeinsam sind (Art. 6 bzw. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag von 1957)?

blätter 1993, S. 393 ff.; U. Pieper, Subsidiaritätsprinzip ..., Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 705 ff.; J. A. Frowein, Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität, Festschrift Lerche, 1993, S. 401 ff.; I. E. Schwartz, Subsidiarität und EG-Kompetenzen, Archiv für Presserecht 1993, S. 409 ff.; H. Lecher, Das Subsidiaritätsprinzip, 1993.

² Aus der älteren Literatur: T. Rendtorff, Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, Der Staat 1 (1962), S. 405 ff.; R. Zuck, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, 1968; J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968; H. Kalkbrenner, Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips, Festschrift G. Küchenhoff, 2. HlB. 1972, S. 515 ff.; A. Süsterhenn, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Festschrift Höffner, 1966, S. 227 ff.; W. Ecker, Das Subsidiaritätsprinzip, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1969, S. 89 ff.; R. Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat 2 (1963), S. 399 ff.; O. Kimminich, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Auswirkungen im geltenden Verfassungsrecht, in: Politische Studien 296 (1987), S. 587 ff.; J. Gerke, Das Subsidiaritätsprinzip, Verwaltungsgrundschau 1985, S. 14 ff.; V. Hassel, Subsidiaritätsprinzip und Kommunalaufsicht, Deutsches Verwaltungsblatt 1985, S. 697 ff.; G. F. Schuppert, Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens, Archiv des öffentlichen Rechts 114 (1989), S. 127 ff.; T. Schröer, Mehr Demokratie statt umweltpolitische Subsidiarität?, Europarecht 1991, S. 356 ff.; W. Hummer, Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften?, Zeitschrift für Rechtsvergleichung 1992, S. 81 ff.; M. Schweizer/O. Fixson, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, Juristische Ausbildung 1992, S. 579 ff.; D. Merten (Hrsg.), Die Subsidiarität Europas, 1993.

Die *Positivierung* eines "neuen" Begriffs in einem Rechtstext setzt dank der Kontexte bereits ausgeformter Prinzipien oft spezifische Wachstumskräfte frei. Sie schafft ein Forum für die Anwendung des "juristischen Handwerkszeugs" und ein Kraftfeld juristischer (hier europäischer) Öffentlichkeit, das auf längere Sicht die heute rasch zur Hand genommene Leerformel-These widerlegt – das musste sich etwa ein *N. Luhmann* in bezug auf das "Gemeinwohl" gefallen lassen.³ Entgegen seiner Befürchtung, man stürze bei dessen Auslegung wie in der Eignordwand ab, hat sich der Gemeinwohlbegriff in schöpferischer Prätörik und mit Hilfe juristischer Phantasie handhabbar machen lassen: inhaltlich und prozessual, materiell und funktional, durch Typenbildung und sensible Kasuistik, in geduldiger Kleinarbeit und pluralistischer Offenheit sowie in Ausleuchtung der verfassungsrechtlichen Direktiven. Könnte, sollte nicht Ähnliches auch in Sachen "Subsidiarität" gelingen? Dieser Begriff ist ja nicht vom "Himmel" (europäischer Gipfelstürmer wie *H. Kohl* und *F. Mitterrand*) gefallen, sondern eher das vorläufige Endergebnis einer langen Entwicklungsgeschichte oder gar "Inkubationszeit". Vergewärtigen wir uns auch, wie mühsam der Weg von der Einordnung der Präambelinhalte von Verfassungen als "Rhetorik", "Lyrik" oder "politischem Kompromiss" war bis zur Normativität, die ihnen heute nicht nur vom Bundesverfassungsgericht für das Grundgesetz, sondern auch vom Conseil Constitutionnel in Paris für die Französische Verfassung von 1958 zuerkannt wird.⁴

So mag denn eine Vermutung dafür sprechen, dass die "Subsidiarität" ein entwicklungsöffener Begriff ist, dem sich ein "sinnvolles Potential" abgewinnen lässt, das vielleicht ein Reservoir für Neues bildet und das heute und jetzt noch eine Provokation darstellt. Es könnte die beispielhafte Illustration für ein "werdendes" Rechtsprinzip sein, das viel Arbeit

³ Vgl. dazu *N. Luhmann*, Besprechung von *G. Schubert*, *The Public Interest*, in: *Der Staat* 1 (1962), S. 375; dagegen *P. Häberle*, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 1970, passim, bes. S. 240 ff. und *M. Stolleis*, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, in: *Verwaltungsarchiv* 65 (1974), S. 1 ff.

⁴ Dazu meine Bayreuther Antrittsvorlesung: *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen* (1982), jetzt in: *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, S. 176 ff.; zum Conseil Constitutionnel die Nachweise in *P. Häberle*, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. Aufl., 1983, S. 280 ff.; ferner *C. Lerche*, *Ein Sieg für Europa? – Anmerkung zum Urteil des Conseil d'Etat vom 20. Okt. 1989, Fall Nicolo*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 50 (1990), S. 600 (606 f.); *G. Ress*, *Der Conseil Constitutionnel und der Schutz der Grundfreiheiten in Frankreich*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 23 (1974), S. 121 ff.

nach Massgabe juristischer Handwerks- und Kunstregeln erfordert, das aber auch besondere Chancen gemeineuropäischer Kooperation eröffnet. Jedenfalls sollten – und müssten wir – schon wegen der Positivität des Begriffs "Subsidiarität" und des heftigen politischen und fachwissenschaftlichen Streits um seine Inhalte und Funktionen die Herausforderung annehmen: Der europäische Jurist hat eine Bewährungsprobe zu bestehen. Dass sie von *Liechtenstein* (1993) aus gesucht wird, entfaltet seinen eigenen Reiz. Der "genius loci" dieses "Kleinstaates" könnte zu den Inspirationen führen, die für das Ausleuchten der "Subsidiarität" nötig sind. So wie man vom Rand der Dinge aus immer besser ins Zentrum blickt, wie vom (scheinbar) Kleinen aus das Grössere eher eingeschätzt werden kann, so dürfte diese Tagung in Liechtenstein den sensiblen Rahmen schaffen, um das Prinzip der Subsidiarität zu erarbeiten. Es will ja gerade im gross gewordenen und immer grösser werden wollenen Europa Schutzmechanismen für die kleineren Einheiten in Gang setzen (Stichwort: "Speerspitze" gegen Brüssel und Bonn). Die erst noch entstehende europäische Öffentlichkeit könnte, wenn unser "Unternehmen Subsidiarität" in diesen Tagen in Bändern gelingt, nicht zuletzt dank dieses Prinzips spezifisch *strukturiert* werden. Was manchen Kritikern als "Frühgeburt", "Kopfgeburt" oder gar "Fehlgeburt" erscheinen mag, könnte sich dank interdisziplinärer Anstrengung als reife Frucht europäischer Kultur- und Rechtsgeschichte, als Akzent in der europäischen Wirklichkeit von heute und als Basiselement und Ferment europäischer Verfassungsgeschichte von morgen erweisen.

Damit wird die *Offenlegung von "Vorverständnis und Methodenwahl"* erforderlich.

Gearbeitet wird hier im Sinne des kulturwissenschaftlichen Ansatzes⁵, d. h. Rechtsprobleme werden aus ihrem *kulturellen* Kontext erfasst, vor allem unbestimmte Begriffe werden aus ihrem kulturellen Umfeld und Kraftfeld erschlossen: gerade in Europa, das durchgängig sowohl in seiner kulturellen Gemeinsamkeit als auch in seiner kulturellen Vielfalt beschworen wird: Von der Satzung des Europarates von 1949 (Präambel und Art. 1) über das Europäische Kulturabkommen von 1954 (Präambel Art. 1 und 5) bis zu "Maastricht" (Art. 128) stellen sich Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Vorherrschaft des Gesetzes als

⁵ Dazu P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982; fortgeführt in: ders., *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992.

kulturelle Errungenschaften par excellence dar und so werden sie weiterentwickelt. (Wo sie vergessen oder verletzt werden wie im heutigen Balkan ist die Rebarbarisierung evident.) Europas Kultur lebt nicht nur aus ihren Höhepunkten und Gipfeln, die uns den aufrechten Gang ermöglichen und "Transzendenz" schaffen: von *Dante* bis *Cervantes*, von *Michelangelo* bis *Max Ernst*, von *Shakespeare* bis zur "Weimarer Klassik", von *C. Monteverdi* bis *J. S. Bach* und *W. A. Mozart*, man darf gewiss von einem "europäischen Hauskonzert" sprechen, an dem die Wissenschaften und Künste aller Nationen und Regionen von *Friedrichs II.* Sizilien bis zum Baltikum beteiligt sind. Europas Kultur lebt auch aus seiner spezifischen Rechtskultur⁶, die die Normalität und Banalität seines Alltags mit prägt. Zu ihren Elementen gehört die *Geschichtlichkeit* seit Roms Juristenkunst, die *Wissenschaftlichkeit* als juristische Dogmatik, die *Unabhängigkeit der Rechtsprechung*, die weltanschaulich/konfessionelle *Neutralität* des Staates (Religionsfreiheit) und die Dimension der *Vielfalt* und *Einheit*, *Partikularität* und *Universalität* der europäischen Rechtskultur. Klassikertexte von *Aristoteles* (Zusammenhang von Gleichheit und Gerechtigkeit), *J. Locke* und *Montesquieu* (Grundrechte bzw. Gewaltenteilung), von *I. Kant* (Menschenwürde) bis hin zu *B. Brechts* genialer Provokation: "Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus, aber wo geht sie hin?" entfalten immer neue Wirkung in Legitimation und Kritik: man denke an die Fortentwicklung der Lehre vom (fiktiven) Gesellschaftsvertrag auf die Nachgeborenen (Umweltschutz) oder an die manchen ostdeutschen Verfassungsentwürfen wichtige Sorge um die Menschenwürde der Alten und Sterbenden (vgl. Art. 8 Abs. 1, 45 Abs. 1 Verf. Brandenburg von 1992). Diese europäische Rechtskultur, die den nationalen Varianten der Grundrechtskultur oder des Wissenschaftsstils genug Raum lässt und sie auch als Stimuli braucht, sieht sich nun "plötzlich" dem Maastricht-Text "Subsidiarität" gegenüber, besser: er wurde vielleicht aus der Tiefe ihrer Geschichte geschaffen und kann nur aus ihr erforscht werden: er präsentiert sich ja auch auf der europäischen Ebene! So darf vermutet werden, dass es Vorformen oder Korrelatbegriffe zum anscheinend oder wirklich neuen Begriff der Subsidiarität gibt. Auch kann *erfahrungswissenschaftlich* benachbartes Problemlösungs- und Textmaterial befragt werden.

⁶ Dazu P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1994, i. E.

Neben diesen kulturgeschichtlichen Ansatz als Vergleichen in der *Zeit* tritt der gegenwartsorientierte, komparatistische als Vergleichen im *Raum*: Verfassungslehre kann heute nur als vergleichende gewagt werden. Der kulturwissenschaftlich unterfütterte, soweit möglich interdisziplinär geführte Rechtsvergleich vermag Rechtsprinzipien wie Regionalismus und seinen "grossen Bruder" Föderalismus, Willkürverbot und Grundsatz der Verhältnismässigkeit Schritt für Schritt aufzuschlüsseln. Die vom EuGH praktizierte wertende, dynamische und damit schöpferische Rechtsvergleichung empfiehlt sich heute nicht nur auf der EG-Ebene, sie ist auch innerverfassungsstaatlich fruchtbar: Rechtsvergleichung wird zur "fünften" Auslegungsmethode nach *F. C. v. Savignys* klassischem Viererkanon von 1840 und sie präsentiert sich als Kulturvergleich.⁷

Ein letztes Wort zum hier gebrauchten "*Textstufenparadigma*": Verfassungslehre – und sie kann heute ohne das Europarecht im engeren (auf die EG bezogenen) Sinne und im weiteren (auf Europarat und KSZE bezogenen) Sinne nicht mehr arbeiten⁸ – wird hier als juristische *Text- und Kulturwissenschaft* verstanden; als Textwissenschaft, insofern Verfassungstexte im engeren, d. h. juristischen Sinne und die Klassikertexte als Verfassungstexte im weiteren Sinne als Ausgangspunkte für die juristische Arbeit gewählt werden: Die Verfassungstexte⁹ stehen heute in einem weltweiten Produktions- und Rezeptionszusammenhang, in den die Entwicklungsländer und Kleinstaaten ebenso einbezogen sind wie die neuen Verfassungsstaaten in Osteuropa. Entscheidend ist, dass in den Prozess des "Fortschreibens" mittelbar auch jüngere *Verfassungswirklichkeit* einfließt: weil der spätere jüngere Verfassungsgeber im einen Land die Entwicklungen der Dogmatik und Rechtsprechung, der politischen und übrigen Kultur des anderen, benachbarten oder gar freieren älteren Landes

⁷ Zu all dem meine Vorarbeiten in: Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, bes. S. 3 ff., 27 ff., 627 ff.

⁸ Das zeigt sich schon positivrechtlich, z. B. in Gestalt neuer "Europa-Artikel" nicht nur im GG (neben der Präambel und Art. 24 sowie Art. 23 Abs. 1 n. F.), sondern auf einer neuen Textstufe in ostdeutschen Verfassungen und Verfassungsentwürfen: Art. 12 Verf. Sachsen von 1992 ("Das Land strebt grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit an, die auf den Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen, auf das Zusammenwachsen Europas... gerichtet ist"), Präambel Verf. Brandenburg von 1992 ("Brandenburg als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa"), Art. 2 Abs. 3 (Bekennnis zu den Grundrechten der EMRK) und Verf. Saarland 1992, Art. 60.

⁹ Zu diesen Unterscheidungen meine Studie: Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981.

aufgreift und in Texte fasst – so kommt es zu *Entwicklungslinien*. Darum müssen auch viele Beispielsnationen, jüngere und ältere Verfassungen in Europa auf Vorformen, Verwandtschaftsverhältnisse oder Materialien zum Prinzip "Subsidiarität" befragt werden. Entsprechend haben wir diese Tagung vor einem Jahr konzipiert, so schmerzlich das Fehlen nicht weniger Länder ist (etwa Belgiens oder Österreichs).

Subsidiarität könnte sich aus der Tiefe der europäischen Rechts- bzw. Kulturgeschichte erschliessen und aus der Breite der heutigen Verfassungsstaaten Europas erwachsen. Das eröffnet den Ersten Teil: Elemente einer Bestandsaufnahme.

Erster Teil: Elemente einer Bestandsaufnahme: Erscheinungsformen der Text- und Literaturgeschichte in Sachen Subsidiarität

Vorbemerkung

Rechtsbegriffe haben ihre – oft langatmige und verschlungene – Vorgeschichte. Vor ihrer Positivierung begegnen sie als (partei-)politische Maxime, als "Erfindung" oder Entdeckung durch Wissenschaftler und Künstler oder als Praxis, die noch nicht auf prägnante, juristisch greifbare und justitiable Texte gebracht sind. Gewiss, zuweilen wagen die Verfassungsgeber oder völkerrechtlichen Vertragspartner fast ohne greifbare Vorarbeit ganz "neue Texte", doch wird sich auch hier meist nachweisen lassen, dass eine zunächst verdeckte Vorbereitungsphase vorausging und sich erst dann und später die diffuse, komplexe Wirklichkeit von Geistigem und Sozialem zu einem juristischen Begriff bzw. Prinzip "geläutert" hat. Menschliche Kultur – und das meint das von Menschen Geschaffene, eben nicht natürlich Vorhandene – braucht längere Wachstumsprozesse in Zeit und Raum, und die Länge der kulturellen Entwicklungsgeschichte von verfassungsstaatlichen Prinzipien wie der Menschenwürde, der Demokratie, der Gewaltenteilung oder inskünftig etwa des Regionalismus bzw. des Bundesstaates legt davon Zeugnis ab. Man erinnere sich der Entwicklungsprozesse, die erst nach und nach Prinzipien des Völkerrechts hervorgebracht haben, etwa den Satz "pacta sunt servanda", oder der jüngsten Themen wie der "humanitären Intervention" oder des "Minderheitenschutzes", die erst im Werden begriffen

sind. Beteiligt sind viele Zeiten und Räume, Personen und Gruppen. Der Vorgang der juristischen Positivierung ist noch nicht das Ende dieser Entwicklungen, er markiert eher eine Metamorphose, einen Wechsel des "Aggregatzustandes" – Analogien zu *Goethes* Metamorphose-Denken wären nicht zufällig! Denn auch das in einem Rechtstext Positivierte bedarf der Interpretation, der schöpferischen Aneignung und Weiterentwicklung: greifbar in den sich ständig fortschreibenden nationalen, regionalen und universalen Menschenrechtstexten.

Im folgenden seien zur Vorbereitung des Zweiten, d. h. des theoretischen Teiles in Sachen Subsidiarität und der Nutzbarmachung im Blick auf "Maastricht" drei Schritte skizziert – und zwar in grundsätzlich umgekehrter Richtung: Zuerst wird nach textlich ausdrücklichen Bezugnahmen auf das Prinzip Subsidiarität gefragt (I), sodann wird nach "immanenten", ungeschriebenen Verweisen "im juristischen Material" gesucht (II), schliesslich werden "Quellen" befragt, die nicht direkt juristischer Natur sind, sondern als politisch, sozialetisch, geistesgeschichtlich gelten. Entgegen dem "Uhrzeigersinn" bzw. dem Gang der kulturellen Entwicklungsgeschichte juristischer Ideen, d. h. von der Positivierung aus wird (nach der Subsidiarität) zurück gefragt, – um gelingendfalls desto sichereren Boden für die Erschliessung des nun positivierten Prinzips der Subsidiarität zu gewinnen; ein Wagnis, das aber meines Erachtens begründet erscheint: jedenfalls wenn man sich auf die vergleichende Verfassungslehre als juristische Text- und Kulturwissenschaft einlässt.

1. Ausdrückliche juristisch positivierte Bezugnahmen auf das Prinzip der Subsidiarität

Wo ist die Subsidiarität bereits zu einem rechtlichen Textstück mit welchen Inhalten und Funktionen "gereift"?

Beginnen wir innerverfassungsstaatlich, so springen zwei Artikel des *österreichischen Landesverfassungsrechts* ins Auge:

Art. 7 Abs. 1 Landesverfassung Vorarlberg (LGBl 1984, 12. Stück Nr. 30 vom 31. Mai 1984) lautet:

"Das Land hat die Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität aller gesellschaft-

Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre

lichen Gruppen zu sichern. Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern.”

Art. 7 trägt die Überschrift “Ziele und Grundsätze des staatlichen Handelns” und er figuriert in den “Allgemeinen Bestimmungen”.

Nicht ganz so prägnant, aber ebenfalls beachtlich normiert Art. 7 Abs. 1 Tiroler Landesordnung von 1988 (LGBl 28. Stück 1988, vom 9. Dezember 1988), ebenfalls wie in Vorarlberg überschrieben:

“Das Land Tirol hat unter Wahrung des Gemeinwohles die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen zu sichern, die Selbsthilfe der Landesbewohner und den Zusammenhalt aller gesellschaftlicher Gruppen zu fördern und den kleineren Gemeinschaften jene Angelegenheiten zur Besorgung zu überlassen, die in ihrem ausschliesslichen oder überwiegenden Interesse gelegen und geeignet sind, von ihnen mit eigenen Kräften besorgt zu werden.”

Dem Wort nach ist der Begriff “Subsidiarität” zwischen Vorarlberg und Tirol offenbar in 4 Jahren “verloren” gegangen, der Sache nach aber bleibt der Text höchst aussagekräftig. Was die Literatur mühsam umschreibt, ist hier in klugem Zugriff auf knappe Worte gebracht.

Damit sind, soweit ersichtlich, die *innerverfassungsstaatlichen* Subsidiaritäts-Texte erschöpft. Eine grosse Erfolgsgeschichte spielt sich aber auf anderen Ebenen ab: auf überstaatlicher, grenzüberschreitender Ebene.¹⁰ Man darf vermuten, dass Vorarlberg schon wegen seiner benachbarten Lage auf das erste einschlägige Dokument ausstrahlte. Im Beschluss der *Ministerpräsidentenkonferenz* vom 21. bis 23. Oktober 1987 in München heisst es unter “2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips”:¹¹

“Die Europäische Gemeinschaft soll neue Aufgaben nur übernehmen, wenn ihre Erfüllung auf europäischer Ebene im Interesse der Bürger unabweisbar notwendig ist und ihre volle Wirksamkeit nur auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Den Ländern der Bundesrepublik Deutschland muss neben dem Verwaltungsvollzug ein Kern

¹⁰ Schon 1984 hat A. Spinelli den Begriff Subsidiarität im Entwurf des Europäischen Parlaments für eine politische Union erwähnt (Präambel, letzter Absatz: “In der Absicht, gemeinsamen Institutionen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nur die Zuständigkeiten zu übertragen ...”; s. auch Art. 12 Abs. 2, zit. nach J. Schwarze/R. Bieber (Hrsg.), *Eine Verfassung für Europa*, 1984, S. 325, 329. – Zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (1985), unten bei Anm. 38.

¹¹ Zit. nach J. Bauer (Hrsg.), *Europa der Regionen*, 1991, S. 14.

eigener Aufgaben verbleiben, wie beispielsweise die Kultur-, Erziehungs- und Bildungspolitik, die regionale Strukturpolitik, die Gesundheitspolitik. Auch künftig sollen die Länder alle Fragen regeln, die von ihnen sachgerechter, bürgernäher und besser geleistet werden können.”

Hier ist also eine auf das Verhältnis EG/deutsche Länder bezogene und auch innerstaatlich wirksame spezifische Umschreibung der Subsidiarität geleistet.

Das erweiterte Gremium der Teilnehmer der *„Konferenz Europa der Regionen“* fasste am 18./19. Oktober 1989 in München eine Entschliessung, in der es u. a. heisst:¹²

sub 3: „Subsidiarität und Föderalismus müssen die Architekturprinzipien Europas sein.“

Die Arbeitsgruppe *„Europa der Regionen“* legte am 27. Mai 1990 einen Bericht vor, in dem sie die Verankerung folgenden Textes in den Gemeinschaftsverträgen vorgeschlagen hat:¹³

„Subsidiaritätsprinzip

Die Gemeinschaft übt die nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Massnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.“

Dieser *„Textfunke“* springt von hier aus weiter in den Beschluss der (deutschen) *Ministerpräsidentenkonferenz* vom 10./21. Dezember 1990, wo es heisst (unter I.):¹⁴

„Föderalismus und Subsidiarität haben sich als prägendes Strukturelement deutscher Politik seit Jahrzehnten bewährt ... Föderalismus und Subsidiarität müssen die Architekturprinzipien des einigen Europas werden.“

¹² Zit. nach F.-L. Knemeyer, Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 449 ff., 453 f.

¹³ Zit. nach Bauer, Anm. 11, S. 48 f.

¹⁴ Zit. nach Bauer, Anm. 11, S. 118 ff.

Ferner (unter II.):

“Föderalismus ist unverzichtbar, denn er bedeutet eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips auf staatlicher Ebene ...”

Schliesslich findet sich (unter III.) die These:

“Das Subsidiaritätsprinzip muss grundlegendes Strukturelement der Politischen Union sowohl bei der Verteilung von Kompetenzen als auch bei der Ausübung von Befugnissen sein. Es ist als justitierbarer Grundsatzartikel im EWG-Vertrag zu verankern.”

Es fällt auf, dass die Subsidiarität hier vor allem als *Konnexbegriff* zum Föderalismus figuriert, dass er aber auch schon “zur Aufgabenabgrenzung zwischen den verschiedenen Ebenen” eingesetzt wird (unter III. 4). Sachlich und zeitlich ist hier der Brückenschlag zum *Maastricht*-Text nicht weit.¹⁵ Er lautet (1992):

Präambel, “... Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen.”

“Art. B (Ziele der Union) Die Union setzt sich folgende Ziele:
... Die Ziele der Union werden nach Massgabe dieses Vertrags entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Artikel 3 b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht.”

Art. 3 b EG-Vertrag 1957/1992 (Einzelermächtigung, Subsidiarität):

“Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.
In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig,

¹⁵ Bisher war das Subsidiaritätsprinzip nur punktuell erwähnt: in einer Norm über die Umweltpolitik (Art. 130 r Abs. 4 EWGV) und dies seit der Mitte 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte: “Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Abs. 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten” (dazu aus der Lit.: I. Pernice, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, in: Die Verwaltung 22 (1989), S. 1 (34 f.)).

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.

Die Massnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Mass hinaus.”¹⁶

Die *“Versammlung der Regionen Europas”* hat 1992 eine Entschliessung *“über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips”* ausgearbeitet, die konkrete Folgerungen aus Art. B und 3 b von *“Maastricht”* zieht. Hier einige Stichworte: Bekräftigung der Auffassung, *“dass das Subsidiaritätsprinzip ein unverzichtbares Element zur Garantie nationaler und regionaler Frei- und Gestaltungsräume, zur Erhaltung der regionalen Vielfalt und zur Schaffung von mehr Transparenz und Bürgernähe in einer Europäischen Union ist”*, Betonung der Überzeugung, *“dass es als notwendiger Bestandteil einer regionalen und föderalen Ordnung sowohl als Richtschnur für die Verteilung der Befugnisse auf die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die Regionen dient, als auch ein Handlungsgrundsatz bei der Ausübung einheitlicher Kompetenzen ist”*.

Die Entschliessung qualifiziert das in Art. B und in Art. 3 b aufgenommene Subsidiaritätsprinzip als *“rechtsverbindlichen und justitiablen Grundsatz”* und sie entfaltet einen konkreten Katalog von zu prüfenden Fragen, *“damit das Subsidiaritätsprinzip unverzüglich seine volle Schutz- und Garantiefunktionen für die Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften entfalten kann.”* Dieser sog. *“Subsidiaritätsbogen”* entwickelt sich in einem Fünfschritt: 1. Kompetenzgrundlage im EG-Vertrag, 2. Verfolgte Ziele des EG-Vertrags, 3. Erforderlichkeit der Gemeinschaftsaktion, 4. Form der Gemeinschaftsaktion, 5. Erstreckung der Gemeinschaftsaktion.¹⁷

¹⁶ S. noch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 1991, S. 11: *“Die Bundesländer beharren auf dem Subsidiaritäts-Prinzip. Im Ausschuss der Regionen sollen die “subnationalen Ebenen” zu Wort kommen.”* – Der ursprüngliche Vorschlag der niederländischen EG-Präsidentenschaft, (so die 16 deutschen Länder), habe die Subsidiarität ins Gegenteil verkehrt (Die EG sollte Zuständigkeiten in all jenen Politikfeldern haben, *“sofern und soweit diese Ziele ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können”*). – Die Bundesrepublik Deutschland gilt als *“Urheber”* des Subsidiaritätsprinzips in Maastricht (vgl. G. Konow, *Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrages von Maastricht, Die öffentliche Verwaltung* 1993, S. 405 (406)).

¹⁷ 1. *Kompetenzgrundlage im EG-Vertrag*: a) Auf welchen Artikel stützt sich die geplante Massnahme? b) Enthält dieser Artikel einschränkende Voraussetzungen für die Inan-

In der Schlusserklärung der *IV. Generalversammlung der Regionen Europas* vom 4. Februar 1992 heisst es:¹⁸

“Die IV. Generalversammlung der Regionen Europas ...

1. ...

2. stellt dazu (sc. zu “Maastricht”) fest, dass das im Vertrag verankerte *Subsidiaritätsprinzip* nicht nur zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten, sondern auch im Verhältnis zur regionalen Ebene gilt und eine Anwendung erfordert, die vom Vorrang der jeweils näheren Ebene ausgeht und es im übrigen jeder Ebene (Gemeinschaft-Mitgliedstaat-Region) erlaubt, entsprechend ihrer Zuständigkeiten die gegebenen Aufgaben zu erfüllen.”¹⁹

spruchnahme einer Gemeinschaftskompetenz?; 2. *Verfolgte Ziele des EG-Vertrags*: a) Welche konkreten Ziele verfolgt die Aktion? b) Woraus ergibt sich ein konkreter Handlungsbedarf? c) Steht die geplante Massnahme im Zusammenhang mit einer früheren Massnahme der Gemeinschaft?; 3. *Erforderlichkeit der Gemeinschaftsaktion*: a) Welche Mitgliedsstaaten sind von dem Problem betroffen? Stellt sich das Problem in allen diesen Staaten in gleicher Weise? b) In welchen Mitgliedsstaaten wurde das Problem bisher behandelt? Wie wurde das Problem von diesen Staaten bisher gelöst? c) Welche alternativen Lösungsmöglichkeiten bestehen auf den Ebenen unterhalb der Gemeinschaftsebene? Aus welchen Gründen können die angestrebten Ziele auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden? d) Welche Nachteile bzw. Kosten (“coûts de la Non-Europe”) entstehen, wenn die Gemeinschaft untätig bleibt? e) Welche Gründe sprechen dafür, dass durch die geplante Massnahme die Ziele der Gemeinschaft besser als durch Massnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten erreicht werden können?; 4. *Form der Gemeinschaftsaktion*: a) Reicht eine Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten oder eine Unterstützung der nationalen Massnahmen durch die Gemeinschaft zur Erreichung der Ziele? Wenn nein: Warum nicht? b) Hat die Gemeinschaft in diesem Bereich bereits eine Empfehlung ausgesprochen, der die Mitgliedsstaaten nicht gefolgt sind? c) Ist eine gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher nationaler Regelungen möglich? Wenn nein: Warum nicht? d) Ist eine vollständige Harmonisierung erforderlich oder reicht der Erlass von Mindestvorschriften? e) Reicht der Erlass einer Rahmenregelung? Wenn nein: Warum nicht? f) Ist eine unmittelbar geltende und einheitliche Regelung (Verordnung) erforderlich oder genügt der Erlass einer Richtlinie? g) Reicht eine befristete Regelung? h) Ist die Regelung in der vorgesehenen Regelungsdichte erforderlich?; 5. *Erstreckung der Gemeinschaftsaktion*: a) Ist der Erlass von Durchführungsvorschriften erforderlich und auf welcher Ebene werden sie gegebenenfalls erlassen? b) Falls ausnahmsweise der Vollzug der Gemeinschaftsaktion der Gemeinschaftsebene vorbehalten sein soll: Aus welchen Gründen reicht der Vollzug auf der Ebene der Mitgliedsstaaten/Regionen nicht aus? c) Falls für die Überwachung des richtigen Vollzugs die Gemeinschaft zuständig sein soll: Aus welchen Gründen kann diese Aufgabe nicht von den Mitgliedsstaaten wahrgenommen werden? d) Wer kontrolliert die Erreichung der Ziele der Gemeinschaftsaktion anhand welcher Kriterien?

¹⁸ Zit. nach Landtag Baden-Württemberg, 10. Wahlperiode, Drs. 10/6695, S. 1 ff.

¹⁹ Bekannt geworden ist der Einsatz von J. Delors, dem EG-Kommissions-Präsidenten, zugunsten des Subsidiaritätsprinzips in der Gemeinschaft: Die jeweiligen Aufgaben sollten so bürgernah wie möglich entschieden und bewältigt werden (zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1992, S. 4, anlässlich der Verleihung des Internationalen Karlspreises in Aachen (1992)).

Auf der Hauptversammlung der Versammlung der Regionen Europas vom 22. Januar 1993 wurde die sog. "Schlusserklärung" verabschiedet, in der es u. a. heisst:

"Die Versammlung ... begrüsst ... die Tatsache, dass der Europäische Rat die besondere Bedeutung hervorgehoben hat, die er dem Subsidiaritätsprinzip als Basis der europäischen Union beimisst; bedauert jedoch, dass für die Anwendung dieses Subsidiaritätsprinzips und des Art. 3 b des Unionsvertrags die regionale Ebene nicht erwähnt und damit der Eindruck erweckt wird, als ob das Subsidiaritätsprinzip ausschliesslich auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der nationalen Ebene anzuwenden wäre ...; fordert, dass das Subsidiaritätsprinzip klar definiert wird, so dass bei dessen Verletzung Rechtsmittel beim Europäischen Gerichtshof eingelegt werden können."

Im *Entwurfstadium* befindet sich ein Vorstoss aus Strassburg für eine *Europäische Verfassung*.²⁰ Im Rahmen der EVP-Fraktion schlagen die zwei Abgeordneten des Europäischen Parlaments, der Spanier *Oreja* und der Deutsche *B. Sälzer*, einen knappen Katalog von Grundrechten und Prinzipien der Gemeinschaft vor. Art. 4 soll lauten:

"Die Union gründet sich auf die Mitgliedstaaten, achtet ihre Identität sowie ihre verfassungsrechtliche Struktur und trägt ihrem gemeinsamen historischen Erbe Rechnung. Die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten solidarisch zusammen, um die Ziele der Union zu erreichen. Die Union achtet das Subsidiaritätsprinzip."

Der Abgeordnete *Sälzer* will die Regel festschreiben, dass alle Aufgaben und Zuständigkeiten, die nicht ausdrücklich der Union übertragen werden, bei den Mitgliedstaaten liegen.²¹

Es zeugt von der Verschränkung der innerverfassungsstaatlichen und Europa-Ebene, wenn der neue Art. 23 Abs. 1 GG vom 21.12.1992 (BGBl. I, 2086) nun seinerseits das Subsidiaritätsprinzip wie folgt *positiviert*:

²⁰ Dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 1993, S. 6. – Auch verlangt z. B. die Europäische Volkspartei, dass die Verfassung der Europäischen Union "demokratisch, subsidiär, sozial und föderal" sein müsse (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. November 1992, S. 6).

²¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.2.1993, S. 6.

“Zur Verwirklichung eines vereinten Europa wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.”

Im Bericht des Bundestags-Sonderausschusses²² heisst es dazu: Der Ausschuss sei sich mit der Gemeinsamen Verfassungskommission darüber einig, dass der Begriff der Subsidiarität in der Bundesrepublik Deutschland auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung einschliesst. Die Bundesrepublik Deutschland könne nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nicht an der Entwicklung jeder Europäischen Union, sondern nur an einer solchen teilnehmen, die den Kriterien des Satzes 1 entspreche (“Struktursicherungsklausel”). So problematisch vieles am neuen Art. 23 GG ist, z. B. seine Überlänge und Kompliziertheit, die jeder “Öffentlichkeit der Verfassung”²³ widerspricht: Das Prinzip Subsidiarität entfaltet meines Erachtens nicht nur Wirkung “nach aussen”, d. h. im Blick auf Europa, es strahlt auch “nach innen” aus, insofern es den Zusammenhang mit dem Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung vergegenwärtigt und Länder wie Kommunen stärkt. Im übrigen liefern die Absätze 2 bis 5 Problemlösungsmaterial: Der verfassungsändernde Gesetzgeber erhofft sich viel von den – komplizierten – *Verfahrensregelungen*. Und: Selbst wenn “Maastricht” aus welchen Gründen auch immer scheitern sollte, in Art. 23 Abs. 1 GG, der in “voraussehlendem Gehorsam” erging, ist eine “Positivierung” des Subsidiaritätsprinzips erfolgt, die heute noch kaum überschaubar Nah- und Fernwirkungen entfalten dürfte.²⁴

²² Zit. nach Juristenzeitung, Gesetzgebungsdienst 1993/5, S. 19.

²³ Dazu P. Häberle, Öffentlichkeit und Verfassung (1969), auch in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 1978, S. 225 ff.

²⁴ Die Lit. zum neuen Art. 23 GG ist schon jetzt kaum mehr überschaubar: R. Scholz, Grundgesetz und Europäische Einigung, Neue Juristische Wochenschrift 1992, S. 2593 ff.; ders., Europäische Union und Verfassungsreform, Neue Juristische Wochenschrift 1993, S. 1690 ff.; F. Ossenbühl, Maastricht und das Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende?, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 629 ff.; U. Kalbfleisch-Kottsieper, Fortentwicklung des Föderalismus in Europa ..., Die öffentliche Verwaltung 1993, S. 541 ff.; J. Schwarze, Das Staatsrecht in Europa, Juristenzeitung 1993, S. 585 (587 ff.); C.D. Classen, Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen “Europa-Artikel” 23 GG, Zeitschrift für Rechtspolitik 1993, S. 191 ff.; U. Di Fabio, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Der Staat 1993, S. 191 ff.; U. Everling, Zurück zum Staatenverein?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.10.1992, S. 7; P. Wilhelm, Europa und Grundgesetz: Der neue Artikel 23, Bayerische Verwaltungsblätter 1992, S. 705 ff.

2. Immanente – “ungeschriebene” – Bezugnahmen auf das Subsidiaritätsprinzip

War in den unter I. analysierten Texten das Subsidiaritätsprinzip zu einem juristischen Text kristallisiert oder “geronnen”, und dies in den Jahren 1984 bis 1992, so gilt der Blick jetzt den Kontexten, denen oder in denen die Subsidiarität “nahe” liegt oder “hinter” denen sie als “Tendenzbegriff” oder heuristische Maxime zu vermuten ist. Es sind ganz bestimmte verfassungsstaatliche Prinzipien bzw. Institutionen, hinter oder in denen sie sich verbergen könnte. So unbestimmt und “vagabundierend” sie erscheint: die Subsidiarität dürfte in nicht wenigen juristischen Problemzusammenhängen des Typus Verfassungsstaat potentiell präsent oder latent verborgen sein (auch wenn man sie nicht aktuell braucht). Die viel beklagte “Unbestimmtheit” bildet vielleicht gerade einen Grund dafür, dass der Verfassungsstaat in konkreten Materien ohne ausdrücklichen Rückgriff auf das abstrakte Subsidiaritätsprinzip sachnähere Problemlösungen entwickelt hat. Sollte der Nachweis hierfür gelingen, ließen sich aus den folgenden Materialien vielleicht auch konkretisierende Fingerzeige und Hilfen für das zum Text positiviert Subsidiaritätsprinzip auf der innerverfassungsrechtlichen und Europa-Ebene gewinnen. “Mitzulesen” ist das Subsidiaritätsdenken in Politik, Sozialethik, Geistes- und Sozialgeschichte, die den inspirierenden Kontext für die “subsidiaritätsnahen” Prinzipien des Typus Verfassungsstaat (III.) darstellen. Ideelle Vor- und Begleitgeschichte, Vorformen und spezielle Ausprägungen bis hin zum Juristischen bilden in Sachen Subsidiarität ein komplexes Ganzes, das hier freilich fragmentarisch genug präsentiert wird. Das “Lehrmaterial” zum Problem Subsidiarität lässt sich wie folgt *typisieren*:

1) Grundrechtsgarantien

Abgesehen von den erwähnten österreichischen Texten gibt es wohl keine Grundrechtsgarantie, die ausdrücklich ihr Korrelat- oder “Verwandtschaftsverhältnis” zur Subsidiarität zu erkennen gäbe. Der Sache nach aber liegt der verfassungsstaatlichen Garantie individueller und korporativer Freiheit ein Stück Subsidiaritätsdenken zugrunde.²⁵ Die Literatur macht

²⁵ K. Stern spricht allgemein sogar von einem “subsidiären Grundzug des Grundgesetzes” (K. Stern, Süchtig nach Wachstum, Der Staat greift immer weiter aus: nicht jede einmal übernommene Aufgabe ist irreversibel, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. November 1992, S. 12).

darauf unter Hinweis auf Familie (Art. 6 GG) und Zusammenschlüsse (Art. 9 GG) aufmerksam.²⁶ Auch das "instrumentale Staatsverständnis", klassisch in Art. 1 Abs. 1 Verfassungsentwurf Herrenchiemsee (1947) formuliert ("Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht umgekehrt") und z.B. in Art. 1 Abs. 2 Verfassung Baden-Württemberg (1953) bekräftigt ("Der Staat hat die Aufgabe, den Menschen hierbei (sc. bei der Entfaltung seiner Freiheit) zu dienen"), führt sich wohl auf das Subsidiaritätsdenken im Verhältnis Staat/Gesellschaft bzw. Individuum und Gruppen zurück. Schon Art. 2 der Französischen Erklärung von 1789 sagte: "Der Endzweck aller politischen Gesellschaft ist die Erhaltung der natürlichen und unveränderbaren Menschenrechte." Und die Staatslehre des Liberalismus, etwa *W. von Humboldts* "Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen" (1792), zielt in dieselbe Richtung.²⁷ Die Formel *O. v. Nell-Breunings* "So viel Freiheit wie möglich, so viel Staat wie nötig", das umstrittene "in dubio pro libertate" (*P. Schneider*) oder die "Präponderanz der Freiheit" (*G. Dürig*) sind Tendenzformeln, deren Geist der Subsidiaritätsidee, angewandt auf der Grundrechtsebene, nahesteht. Das Übermassverbot²⁸ ist hier ein Konkretisierungselement neben vielen anderen. Freilich besteht die Leistung des Verfassungsstaates gerade darin, in langer Entwicklungsgeschichte eine Fülle von materiellen und prozessualen Prinzipien herausgebildet zu haben, die den Staat im Verhältnis zur Freiheit der Individuen und Gruppen als subsidiär erscheinen lassen. Nicht zuletzt der detaillierte Grundrechtskatalog, der ständig fortgeschrieben wird (jüngst etwa im Zeichen des Datenschutzes, vgl. BVerfGE 65, 1 und Art. 11 Verf. Brandenburg von 1992, Art. 6 Abs. 1 Verf. Sachsen-Anhalt von 1992, Art. 4 Abs. 2 Verf. Nordrhein-Westfalen) ist ein Ausdruck dessen. Dies kann auch zu *Pflichten* führen (vgl. Art. 6 Abs. 2 GG: "Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen (!) obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft").

Allerdings ist damit nicht die fragwürdige Konzeption einer vorrechtlichen "natürlichen Freiheit", einer Freiheit diesseits der Kultur, eines

²⁶ Vgl. O. Kimminich, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Auswirkungen im geltenden Verfassungsrecht, Politische Studien, Heft 296 (1987), S. 587 (592 f., 595 f.); H. Kalkbrenner, Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips, Festschrift Küchenhoff, Bd. 2 (1972), S. 515 (529 f.).

²⁷ Dazu S. Battisti, Freiheit und Bindung, *W. v. Humboldts "Idee zu einem Versuch ..."* und das Subsidiaritätsprinzip, 1987.

²⁸ Dazu P. Lerche, Übermass und Verfassungsrecht, 1961.

status naturalis ohne Kultur verbunden. Alle Freiheit ist *kulturelle* Freiheit, Freiheit jenseits des Naturzustandes und Freiheit dank und in der Kultur. Als Fiktion darf, ja muss man an Art. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN (1948) festhalten ("Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren"), so wie der Gesellschaftsvertrag i.S. *I. Kants* als Fiktion unverzichtbar ist. Aber das entbindet nicht von der Einsicht, dass Freiheit erst im *Kulturzustand* "wird". Mit anderen Worten: Subsidiarität ist nicht eine Maxime im luftleeren, kulturfreien Raum, die eine staats- und rechtsfreie Sphäre von der Rechtsordnung des Verfassungsstaates ab- und ausgrenzt. Sie reguliert vielmehr das Verhältnis von institutionalisierter Staatlichkeit und verfasster Freiheit. Auch ist schon hier der Einwand gegen das Oben/Unten-Denken im Sinne von höherer und tieferer Einheit zu formulieren, welches das verbreitete Vorverständnis von "Subsidiarität" suggeriert. Im Verfassungsstaat ist die Würde des Menschen, seine personale Freiheit die kulturanthropologische *Prämisse*, die staatliche Organisation eine *Konsequenz*.²⁹ Im Verfassungsstaat jedenfalls sind weder Staat und Recht "oben", noch Individuum und Volk "unten". Offenes und verstecktes Hierarchiedenken ist dem Menschenwürde-Konzept zutiefst unangemessen. Besser sollte statt von "niederer" und "höher" von bürgernäher und -ferner gesprochen werden. "Bürgernähe" ist denn auch in der europarechtlichen Debatte um die Subsidiarität allenthalben das "kongeniale" Schlüsselwort.

In dem weiten Feld der "Gesellschaft" bildet die *Tarifautonomie* eine autonome Ausformung von Subsidiaritätsdenken. Juristisch in der Gestalt differenzierter Grundrechte geschützt, ist sie nicht selten genannt.³⁰

²⁹ Dazu P. Häberle, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I (1987), S. 815 (846 ff.).

³⁰ Vgl. etwa K.H. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, 1964, S. 201 ff.: "Subsidiarität und verfassungsrechtliche Koalitionsgarantie", die "Subsidiarität gesetzlicher Regelung im Kernbereich"; A. Hueck/H.C. Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 6. Aufl., 1957, S. 263: "Es handelt sich um eine Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates, dessen eines Charakteristikum in der Förderung des Selbstgesetzgebungs- und -verwaltungsge-dankens und im Aufbau des sozialen Staates von unten nach oben liegt. Man kann diese Art der Aufgabenerfüllung durch die Berufsverbände unter dem Begriff "Soziale Selbstverwaltung" zusammenfassen." D. Barton, Art. Tarifautonomie, in: Arbeitsrechtslexikon, Beck'sches Personalhandbuch Bd. 1, Stand Oktober 1991, S. 332: "Insoweit stellt die Tarifautonomie eine Realisierung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich des Arbeitslebens dar." Anders aber W. Zöllner, Arbeitsrecht, 3. Aufl. 1983, S. 106: "Staatliche Gesetzgebung ist weder gegenüber der Tarifautonomie subsidiär, noch lässt sich von einer "Normsetzungsprärogative" der Tarifpartner sprechen."

Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre

Die (*soziale*) *Marktwirtschaft*, in vielen verfassungsstaatlichen Verfassungen nur der Sache nach via einzelne Grundrechte, z.B. Vertrags- und Eigentumsfreiheit, Koalitions- und Berufsfreiheit, Handels- und Gewerbefreiheit verbürgt, kristallisiert sich in der jüngsten Textstufenentwicklung zum eigenen Prinzip: in Verfassungen Spaniens (Art. 38 von 1978), mancher Entwicklungsländer (Art. 115 Verf. Peru von 1979) und jüngst in osteuropäischen Ländern wie Ungarn (Präambel Verf. 1989) sowie in ostdeutschen Texten (z. B. Art. 42 Abs. 2 Verf. Brandenburg von 1992: "sozialgerechte und marktwirtschaftliche Ordnung"): Auch hier liegt der Gedanke an ein Subsidiaritätsverhältnis Staat/Wirtschaft nahe; zumal die "soziale Selbstverwaltung" der Wirtschaft liefert Beispielfelder.

2) Föderalismus

In der gemeineuropäisch/atlantischen Entwicklungsgeschichte des Verfassungsstaates stellt der Föderalismus eine subsidiaritätsnahe Organisationsform dar. Er wird hier *vor* der kommunalen Selbstverwaltung behandelt, weil er in den USA dank der *Federalist Papers* "erfunden" wurde (1787), lange vor der *Freiherr vom Stein/Hardenbergschen* Reform in Preussen (1808). Systematisch wäre freilich zuerst die kommunale Selbstverwaltung als bürgernähere oder nächsthöhere "staatliche" Einheit zu behandeln. Die Literatur pflegt den Föderalismus gerne zu zitieren, wenn heute von Subsidiarität die Rede ist,³¹ und in der Tat finden sich bei genauerem Zusehen Problemlösungsvorschläge in Sachen Subsidiarität/Föderalismus in den hoch differenzierten Ausprägungen des Föderalismus als einem Stück "vertikaler Gewaltenteilung".

Das beginnt bei Art. 30 (Ausgangsvermutung zugunsten der Länder) und 72 Abs. 2 GG ("Bedürfnis") und endet beim länderfreundlichen Verhältnis des Bundes bzw. beim Gegenprinzip "Bundestreue" (vgl. BVerfGE 12, 205 (255 ff.); 81, 310 (337); 86, 148 (211 f.)).

Auch ideengeschichtlich führen Klassiker wie von C. Frantz, aus dem 19. Jahrhundert, viel berufen, den Föderalismus auf die Subsidiarität zurück,³² und wie die erwähnten Regionalismus-Texte gezeigt haben, kom-

³¹ Z. B. O. Kimminich, Das Subsidiaritätsprinzip, Anm. 26, S. 588 ff., 595 ff.; vgl. jetzt P. Pernthaler, Der differenzierte Bundesstaat, 1992, S. 18 ff.: "Das Subsidiaritätsprinzip als Ansatz des funktionalen Föderalismus"; L. Kühnhardt, Anm. 1: Von "Sinnzusammenhang von Bundesstaat und Subsidiaritätsprinzip" spricht J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV (1990), S. 517 (653 i. V. m. 652) m. w. N.

³² Nachweise bei O. Kimminich, Das Subsidiaritätsprinzip, Anm. 26, S. 587 (589).

men heute in der aktuellen Diskussion um "Maastricht" und seine "Vorgeschichte" Föderalismus und Subsidiarität buchstäblich "Arm in Arm" des Weges.

Freilich gibt es viele Varianten des Föderalismus: vom "dual federalism" über den "kooperativen Föderalismus" zum "unitarischen Bundesstaat".³³ Das zeigt, dass es keine einfache "Gleichung" Föderalismus = Subsidiarität gibt, zu unterschiedlich sind die Grade der Bürgernähe der gliedstaatlichen und gesamtstaatlichen Ebene. Dennoch darf die Maxime der Subsidiarität als Tendenzform für den Föderalismus gelten bzw. können einzelne bundesstaatliche Rechtsprinzipien wie Ausgangsvermutung für die Länder, Ländertreue, Bedürfnis für einheitliche Regelungen als "Lehrmaterial" für das "neue" bzw. in neuen Kontexten sich geltend machende Prinzip Subsidiarität ausgewertet werden.

3) Regionalismus

Eine andere verfassungsstaatliche Organisationsform bildet der heutige Regionalismus. Er ist nicht nur bloße "Vorform" des Föderalismus, da ein Verfassungsstaat es durchaus beim Regionalismus belassen kann. Zwar ist er der "kleine Bruder" des Föderalismus, aber er verlangt eine selbständige Betrachtung. Sowohl auf der innerverfassungsstaatlichen wie auf der selbständigen Europaebene machen sich Regionalismus-Forderungen geltend,³⁴ und auf beiden Feldern liegt das Prinzip der Subsidiarität nahe. Man nehme Formulierungen wie Art. 137 Verf. Spanien (1978) ("Das Staatsgebiet ist in Gemeinden, Provinzen und die sich konstituierenden Autonomen Gemeinschaften gegliedert. Sie alle gemessen Autonomie bei der Verfolgung ihrer jeweiligen Interessen") oder man höre auf regionalismuspolitische Forderungen aus den Kreisen bzw. Gremien der Regionen.³⁵

Schon die Tatsache, dass es den Regionalismus *neben* dem Föderalismus hier und Einheitsstaat dort in der Familie der Verfassungsstaaten

³³ Dazu aus der Lit.: K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 663; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971; K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962; P. Häberle, Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus, in: Die Verwaltung 24 (1991) S. 169 (172 ff.), ders., in: J. Kramer (Hrsg.), Föderalismus, 1993, S. 201 (207 ff.).

³⁴ Dazu mein Beitrag: Der Regionalismus als Strukturelement des Verfassungsstaates und europarechtspolitische Maxime, Archiv des öffentlichen Rechts 118 (1993), S. 1 ff. m. w. N.

³⁵ Pionierhaft dokumentiert und kommentiert in: F. Esterbauer (Hrsg.), Regionalismus, 1978.

gibt, sollte hellhörig machen. Der Regionalismus (und seine Problemlösungen) ist dem "Geiste" der Subsidiarität nahe, soweit er die Alternative zum Einheitsstaat bildet. Er ist ihm ferne, insoweit er noch nicht Föderalismus ist. Die Bürgernähe der staatlichen Verwaltungs- bzw. Zwischenebene ist unterschiedlich. Es gibt keine einfache Gleichung Subsidiarität und *daher* Regionalismus. Wohl aber verbirgt sich hinter Regionalismuskösungen der Versuch, subsidiaritätsgerechter zu sein als im Einheitsstaat. Der Regionalismus bildet im Verfassungsstaat der heutigen Entwicklungsstufe ein weiteres "Strukturelement", soweit er im jeweiligen Staat nicht durch den Föderalismus "konsumiert" worden ist.³⁶

4) *Kommunale Selbstverwaltung*

Die kommunale Selbstverwaltung wird in Deutschland oft als Ausdruck der Subsidiarität angesehen.³⁷

Die ihr zu Recht zugeschriebene Bürgernähe legt es gerade in der Kontroverse um "Maastricht" nahe, Problemlösungsmaterial in den hochentwickelten Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung zu suchen. So gibt es einen Art. 89 Abs. 1 S. 3 Bayerische Gemeindeordnung, der den Vorrang der wirtschaftlichen Betätigung vor derjenigen der öffentlichen Hand statuiert – damit ist die Subsidiarität im Verhältnis Bürger/Gemeinde normiert. Aber im Verhältnis Kommunen/Staat sind jene vorrangig und dieser subsidiär, insofern Verwaltung "vor Ort" ("selbst") geschieht.

Art. 11 Abs. 4 Verf. Bayern (1946) sagt plastisch: "Die Selbstverwaltung dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben".

Zum Greifen nahe ist das Subsidiaritätsprinzip in der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung* (1985).³⁸ Ihr Art. 4 Abs. 3 lautet:

³⁶ Eine gewisse Nähe hat die Subsidiarität im Blick auf jüngste Wiederbesinnungen auf "Heimat", auf das Kleine, auf das Überschaubare, auf das Wort, man müsse die "Kirche im Dorf lassen". Das gilt gerade im Blick auf Europa und das ferne "Brüssel" und seine Bürokratie. Das kann sich bis auf das Sprachliche erstrecken: der "technokratische Jargon Brüssels" wird zurecht viel kritisiert. (Subsidiarität als "Nähe-Prinzip".)

³⁷ Z. B. J. Listl, Art. Staat, (katholisch), in: Ev. Staatslexikon, Bd II, 3. Aufl., 1987, Sp. 3367 (3374); H. Kalkbrenner, Anm. 26, S. 528 ff.; für Österreich: P. Pernthaler, Anm. 31, S. 18.

³⁸ Zit. nach F.-L. Knemeyer (Hrsg.), Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, S. 259 ff.

“Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte Umfang und Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit Rechnung getragen werden.”

Die Präambel stimmt auf diesen Absatz schon in ihrem Passus ein:

“... überzeugt, dass das Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften mit echten Zuständigkeiten eine zugleich wirkungsvolle und bürger-nahe Verwaltung ermöglicht; in dem Bewusstsein, dass der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Staaten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europa darstellen, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet ...”

Gewiss, in dieser Charta des Europarates sind nur *Elemente* des Subsidiaritätsprinzips genannt, nicht der Begriff selbst. Doch die wissenschaftliche Literatur, die Art. 4 Abs. 3 begleitet, arbeitet immer wieder mit dem Begriff der Subsidiarität.³⁹ Vor allem aber hat ein vom Präsidenten des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, *Josef Hofmann*, erstellter, dann auch von den Fraktionen der EVP und der Sozialisten in Strassburg unterstützter Verfassungs-Artikel (1984) das Subsidiaritätsprinzip selbst zum Text gerinnen lassen in den Worten des Entwurfs:⁴⁰

“Grundsatz der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung

(1) Den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Unionsstaaten wird das Recht auf Selbstverwaltung und Finanzautonomie im Rahmen der Gesetze nach Massgabe des Prinzips der Subsidiarität gewährleistet.

(2) Den Gebietskörperschaften steht bei allen sie betreffenden Entscheidungen der Union und der Unionsstaaten ein Informations- und Beratungsrecht zu. Dieses wird durch von den Gebietskörperschaften zu bildende Ausschüsse wahrgenommen.”⁴¹

³⁹ Vgl. die Referate in dem von Knemeyer herausgegebenen Band, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, 1989: P. M. Schmidhuber, ebd. S. 25 (26); M. Fromont, ebd. S. 97 (101 f.); P. Spyropoulos, ebd. S. 137 (139); T. Modeen, ebd. S. 174 (176 f.).

⁴⁰ Zit. nach J. Hofmann, in: Knemeyer, aaO., S. 209 ff.

⁴¹ S. auch J. Hofmann, ebd. S. 219: “Eine entsprechende Verankerung der Selbstverwaltungs-garantie in den europäischen Statuten sollte auch als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips verstanden werden.”

Selten lässt sich der "Inkubationsprozess" des Subsidiaritätsprinzips in einem speziellen Problemzusammenhang so deutlich nachzeichnen wie hier. Dass gerade dem Europäisierungsprozess "Textschübe" zu verdanken sind, verdient festgehalten zu werden. Im übrigen zeigt sich erneut, wie intensiv die Europa-Verfassungs- und innerverfassungsstaatliche Ebene miteinander verschränkt sind. Die Genese des Subsidiaritätsprinzips auf dem Felde der kommunalen Selbstverwaltung lässt die "immanente" Relevanz und die textlich ausdrückliche Erscheinungsform des Subsidiaritätsprinzips fast ununterscheidbar ineinander fließen. Das dürfte paradigmatische Bedeutung haben. Latenz, Immanenz und Potentialität dieses allgemeinen Rechtsgedankens sowie seine Potenz, Virulenz, Evidenz sind augenfällig.⁴²

5) Demokratie als bürgernahe Staatsform

Als vorläufig letzter verfassungsrechtlicher bzw. verfassungsstaatlicher Problembereich, in bzw. hinter dem Subsidiaritätsideen vermutet werden könnten, bietet sich die Demokratie an, jedenfalls Formen der unmittelbaren Demokratie – "im Kleinen", "vor Ort". Freilich eignet ihr auch ein höchst zentralistisches Moment.

3. Sozialethische, philosophische, geistesgeschichtliche Aussagen und Entwicklungslinien in Sachen Subsidiarität

Die geistesgeschichtlichen Materialien, in denen Spürenelemente des Subsidiaritätsdenkens "stecken", lassen sich kaum überblicken: Im folgenden kann nur eine prägnante Auswahl präsentiert werden. Zum Teil wurde es ja schon in Abschnitt 2. der Bestandsaufnahme in der Auflistung der "ungeschriebenen" Verweise auf das Subsidiaritätsprinzip sichtbar, etwa in Gestalt des politischen Liberalismus. Rechts-*Texte* werden ja oft erst im *Kontext* bestimmter Theorien "lesbar", umgekehrt bedeutet die Positivierung zu juristischen Texten einen besonderen Reifegrad der zugrundeliegenden Theorien: die Verbindlichkeit des juristischen Textes setzt ein spezifisches Kraftfeld, besondere "Energiezufuhr" voraus. Positivierte, mit dem Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit geschaffene Texte und das Kraftfeld der Theorien, aus denen sie erwach-

⁴² Aus der allgemeinen Lit.: H.-J. Blanke, Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 819 ff.

sen, bilden ein ebenso zentrales wie schwer erklärbares Thema. Insonderheit verfassungs- und europarechtliche Texte und ihr Verhältnis zu Theorien, Vorverständnissen, das praktisch/soziale Umfeld, aus dem sie entstehen, sind wohl ein kaum lösbares "Rätsel" aller Verfassungsentwicklung im heutigen Europa.

1) *Die katholische Soziallehre*

Der viel zitierte Klassikertext, der auf eine Weise am "Anfang" der heutigen Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip steht, ist die *Enzyklika "Quadragesimo anno" Pius' XI.* (1931). Dort heisst es (Nr. 79):

"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."⁴³

Eine ältere Textstufe begegnet in der Enzyklika *Rerum Novarum* von *Leo XIII.* (1891). Danach soll die Gemeinschaft dem einzelnen hilfreichen Beistand leisten, weil der einzelne prinzipiell Vorrang vor der Gemeinschaft besitzt. Deshalb ist "jedwede Gesellschaftstätigkeit danach zu befragen und daraufhin zu prüfen, ob sie letztlich die Einzelmenschen fördert oder behindert bzw. benachteiligt." Eine Verfeinerung zur internationalen Ordnung hin und damit eine nächste Textstufe ist in dem Passus von "Pacem in Terris" von *Johannes XXIII.* (1963) zu erkennen (Nr. 140):⁴⁴

"Wie in den Einzelstaaten die Beziehungen zwischen der öffentlichen Gewalt und den einzelnen Menschen, den Familien und den Verbänden durch das Subsidiaritätsprinzip gelenkt und geordnet werden müssen, so müssen durch dieses Prinzip natürlich auch jene Beziehun-

⁴³ Zit. nach G. Gundlach, *Die sozialen Rundschreiben Leos XIII. und Pius' XI.*, 3. Aufl. 1960, S. 113.

⁴⁴ Zit. nach *Texte zur katholischen Soziallehre*, 5. Aufl. 1982, S. 309.

gen geregelt werden, welche zwischen der Weltgemeinschaft und der öffentlichen Autorität der einzelnen Nationen bestehen.”

Weitere Phasen der Entwicklungsgeschichte dokumentieren die Aussagen von O. von Nell-Breuning.⁴⁵

Bemerkenswert an den Texten der katholischen Soziallehre von 1931 und 1891 ist der – oft übersehene – *Gerechtigkeitsbezug*. Subsidiarität erweist sich als Gerechtigkeitspostulat, als Konnexbegriff zur Gerechtigkeit. Im übrigen ist das hinter den beiden Enzykliken liegende *Staatsverständnis* freizulegen: Der Einzelmensch, seine eigene “Initiative”, seine “eigenen Kräfte” und das heisst seine Freiheiten haben den *Vorrang* vor der Gemeinschaft, und das meint hier “Staat”. Im Grunde besteht hier insoweit eine Parallele zum politischen Liberalismus, zur Trust-Lehre eines J. Locke⁴⁶, auch wenn “Quadragesimo anno” den Liberalismus sonst ablehnt. Bemerkenswert ist die Reihung: einzelner Mensch, Familie, Verbände, Staat (Nation) und Weltgemeinschaft. Dieses *Stufendenken* wird sich als fruchtbar erweisen. Festzuhalten bleibt, dass Rechte und Freiheiten des einzelnen Menschen, der Familie und der Verbände, sich nicht von der staatlichen Gemeinschaft “herleiten” bzw. ihr zu verdanken sind – so sehr sie vom Verfassungsstaat garantiert werden müssen. Die “dienende” Rolle des (Verfassungs-)Staates, ganz im Gegensatz zum Staatsdenken eines Hegel⁴⁷, ist nach all dem eine Konsequenz des katholischen Subsidiaritätsverständnisses.⁴⁸

Daraus darf nicht gefolgert werden, “das” Subsidiaritätsprinzip sei im Grundgesetz oder in anderen Verfassungsstaaten “positiviert”, es gelte verfassungsrechtlich, (Art. 23 Abs. 1 n. F. GG stellt eigene Fragen). Dies wäre allzu “kurzschlüssig”. Denn geistesgeschichtlich relevante sozialetische

⁴⁵ Ein “Klassikertext” zur Subsidiarität ist der Satz von O. von Nell-Breuning (Artikel Subsidiaritätsprinzip, Staatslexikon, Bd. 7 (1962), S. 832): “Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Zuständigkeits-, kein Strukturprinzip. Zuständigkeiten erwachsen aus der sachgerechten Struktur, nicht umgekehrt aus vorgegebener Verteilung der Zuständigkeiten. Welches die jeweils richtige, den tatsächlichen Verhältnissen und Bedürfnissen gerecht werdende Struktur eines Sachbereiches ist, muss in jedem Fall durch sorgfältige Sachanalyse ermittelt werden; die der sachgemässen Struktur gemässe Zuständigkeitsordnung wird von selbst auch dem Subsidiaritätsprinzip Genüge tun”; s. auch ders., *Baugesetze der Gesellschaft, Solidarität und Subsidiarität*, 1968.

⁴⁶ Dazu auch O. Kimminich, *Das Subsidiaritätsprinzip und seine Auswirkungen im geltenden Verfassungsrecht*, Politische Studien, Heft 296 (1987), S. 587 (590).

⁴⁷ Dazu auch O. Kimminich, *Anm.* 46, S. 590 ff.

⁴⁸ Bemerkenswert die Forderung des Berliner Bischofs Kardinal Sterzinsky, das “europäische Modewort” Subsidiarität müsse auch in der Kirche gelten (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. November 1992, S. 14).

Texte beeinflussen zwar die positivierten Verfassungstexte, aber sie sind nicht mit diesen identisch. Vor einfachen "Ableitungszusammenhängen" sei gewarnt. Verfassungsgebung ist ein komplizierter Kompromiss vieler Ideen und Interessen, Kräfte und Gruppen, Individuen und Verbänden. Als Tendenzregel oder heuristisch sei aber die Subsidiarität in das Kraftfeld von Grundrechtskatalogen gerückt. Und die Allgemeinheit, auch Bestimmtheit und Prägnanz der beiden Soziallehre-Texte befähigen sie auch in Zukunft, die detailjuristische Arbeit an konkreten Subsidiaritätsfragen zu inspirieren.

2) Andere ideengeschichtliche Texte und Zeugnisse

Andere einschlägige ideengeschichtliche Texte, mögen sie nun schon Klassikertexte sein oder nicht,⁴⁹ sind in der Sekundärliteratur vielfach behandelt. Darauf sei hier nur verwiesen.⁵⁰ Die Namen reichen von G. Gundlach bis G. Küchenhoff, von H. Nawiascky bis R. Marcic, von J. Messner bis A. Süsterhenn.

Ein besonderes Wort verdienen die Programme *deutscher politischer Parteien* nach 1945; denn Parteiprogramme sind nicht selten die Vorform späterer Verfassungs- und Rechtstexte, jedenfalls bilden sie sensible Seismographen für künftige Entwicklungen. In der *Mannheimer Erklärung der CDU* (1975) heisst es:⁵¹

"Unsere Politik sichert den notwendigen Freiraum für Initiative und verschafft den Grundsätzen der Subsidiarität, Selbstverwaltung und Selbsthilfe auch in der nachindustriellen Gesellschaft Geltung. Diese Politik steht im Gegensatz zur sozialistischen Strategie ..."

⁴⁹ Dazu P. Häberle, *Klassikertexte im Verfassungsleben*, 1981.

⁵⁰ Dazu die Arbeiten von G. Küchenhoff und vielen anderen: zit. bei H. Kalkbrenner, *Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips*, Festschrift Küchenhoff, Bd. 2, 1972, S. 515 ff.; S. Batista, *Freiheit und Bindung*, 1987, bes. S. 201 ff.; L. Schneider, *Subsidiäre Gesellschaft*, 1983; J. Münder/D. Kreft (Hrsg.), *Subsidiarität heute*, 1990.

⁵¹ Zit. nach R. Kunz/H. Maier/T. Stammen (Hrsg.), *Programme der politischen Parteien in der BR Deutschland*, Bd. 1, 3. Aufl. 1979, S. 110 ff.

⁵² Zit. ebd. S. 130; die folg. Zitate im Text auf S. 137 bzw. S. 146 und S. 157. – Unter Ziff. 17 (aaO., S. 129) heisst es: "Die Verwirklichung der Freiheit bedarf der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung nach dem Prinzip der Subsidiarität. – Deshalb muss der Staat auf die Übernahme von Aufgaben verzichten, die der einzelne oder jeweils kleinere Gemeinschaften erfüllen können. Was der Bürger allein, in der Familie und im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen ebensogut leisten kann, soll ihm vorbehalten bleiben. – Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zwischen kleineren und grösseren Gemeinschaften sowie zwischen freien Verbänden und staatlichen Einrichtungen."

Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre

Im *CDU-Grundsatzprogramm von 1978* heisst es unter Ziff. 24⁵²:

“Solidarität und Subsidiarität gehören zusammen. Der Staat soll dem Bürger eigene Initiative und verantwortliche Selbsthilfe im Rahmen des Möglichen erleichtern und zumuten.”

Eine spätere Stelle lautet (Ziff. 52):

“Im Sinne der Subsidiarität liegt es, wenn Tarifpartner über die Lohnfindung hinaus mehr Verantwortung für die Gestaltung der Arbeitswelt übernehmen. Was die Tarifpartner in eigener Zuständigkeit, orientiert am Gemeinwohl, selbstverantwortlich regeln können, darf der Staat nicht an sich ziehen.”

Und (Ziff. 96 am Ende):

“Unsere Politik verschafft den Grundsätzen der Subsidiarität, Selbstverwaltung und Selbsthilfe auch in der industriellen Gesellschaft Geltung und sichert den notwendigen Freiraum für Initiative.”

Unter dem Stichwort “Föderalismus als Leitbild für Europa” (ebd. Ziff. 139) heisst es – erstaunlich “modern”:

“Wir bekennen uns zum Föderalismus als Leitbild für Europa. Er beruht auf dem gegenseitigen Respekt der Völker. Er erleichtert es, Einheit zu erreichen und in ihr Vielfalt zu bewahren. Er sichert die Verteilung der Kontrolle von Macht nach dem Grundsatz der Subsidiarität, das heisst: Was besser durch die Gemeinden, die Regionen und die Staaten entschieden, ausgeführt und kontrolliert werden kann, soll der jeweiligen Ebene vorbehalten bleiben.”

Die *CSU* ringt in ihrem *Grundsatzprogramm von 1976*⁵³ wie folgt um das Thema:⁵⁴

“Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass umfassendere und weitgreifende Organisationsformen staatlicher und gesellschaftlicher Art jeweils nur zur Bewältigung solcher Aufgaben herangezogen werden sollen und dürfen, mit deren Lösung die Initiative der einzelnen

⁵³ Zit. nach Kunz/Maier/Stammen, Anm. 51, S. 228 ff.

⁵⁴ Vorweg ist der Satz formuliert (Anm. 51, S. 234): “Freiheit, Solidarität und Subsidiarität sind die Ordnungsprinzipien für den demokratischen Rechts- und Sozialstaat genauso wie für eine offene Gesellschaft.”

oder freier Vereinigungen überfordert ist. Der föderalistische Aufbau unseres Staates, eine dezentralisierte und bürgernahe Organisation der Verwaltung, die Achtung vor dem gesellschaftlichen Pluralismus und der Widerstand gegen die Politisierung aller Lebensbereiche sind weitere Konsequenzen des Prinzips Subsidiarität. Der Grundsatz der Subsidiarität meistert die Spannung zwischen individuellen und sozialen Bedürfnissen und ist die Grundlage der Organisation der gesellschaftlichen Lebensbedingungen und der Formen und Bedingungen politischer Willensbildung.“

Noch griffiger heisst es im *Wahlprogramm der CDU/CSU von 1983*⁵⁵ (unter Ziffer 5):

“Wir wollen mehr Eigeninitiative und weniger Staat. Der Staat soll auf die Übernahme von Aufgaben verzichten, die der einzelne, Vereine, die Familie oder freiwillige Zusammenschlüsse von Bürgern erfüllen können. Subsidiarität bedeutet *Vorfahrt für die jeweils kleinere Einheit*, bedeutet aber auch, dass der Staat die kleineren Einheiten in die Lage versetzt, ihre Aufgabe aus eigener Kraft zu erfüllen.“

Damit ist die “Hilfe zur Selbsthilfe”, das “*subsidium referre*” thematisiert. Es ist kein Zufall, dass in bezug auf die Programme der anderen Parteien *Fehlansätze* zu vermelden ist. Die SPD setzt bekanntlich vor allem auf “Solidarität” (vgl. ihr “Godesberger Programm” von 1959: “Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität” als “Grundwerte des sozialistischen Wollens”⁵⁶), und auch in den “Freiburger Thesen” der Liberalen von 1971⁵⁷ spielt die Subsidiarität keine Rolle, obwohl Staat, Recht, Wirtschaft oder Gesellschaft in den Dienst des Menschen als “ihrem letzten und höchsten Zweck” gestellt werden. Vielleicht gab der emanzipatorische Ansatz und die “Freiraum”-Theorie den Blick auf die Subsidiarität nicht frei.

⁵⁵ Zit. nach H. Heppel/G. Hirscher/R. Kunz/T. Stammen (Hrsg.), *Programme der politischen Parteien in der BR Deutschland*, Ergänzungsband, 3. Aufl., 1983, S. 64 ff.

⁵⁶ Zit. nach Kunz/Maier/Stammen, Anm. 51, Bd. II, 3. Aufl. 1979, S. 325 ff.

⁵⁷ Zit. ebd. S. 419 ff.

4. Eine vorläufige "Bilanz"

Halten wir am Ende der Bestandsaufnahme inne: Die Text- und Literaturgeschichte, die Literatur- als Textgeschichte (und umgekehrt) in Sachen Subsidiarität hat gezeigt, wie "vagabundierend" dieser Begriff in der Geistes- und Sozialgeschichte ist, in wie viele Bereiche er ausgreift, ja ausstrahlt, wie "nahe" er vielen Teilbereichen des Verfassungsstaates ist, wie relativ selten er jedoch bislang zu einem "bündigen" Verfassungstext gereift ist. Abgesehen vom österreichischen Landesverfassungsrecht und den heutigen von den Regionen aus vorangetriebenen und jetzt EG-rechtlich beglaubigten "Stellen" sowie Art. 23 Abs. 1 n.F. GG ist er nicht direkt textlich positiviert worden. Er wirkt eher als Kontext, aus dem sich verfassungsrechtliche Einrichtungen entwickelt haben. Seine Abstraktionshöhe und Allgemeinheit rufen offenbar nach Konkretisierung. Andererseits bildet er aber auch eine fruchtbare "Inspirationsquelle", schafft er ein Kraftfeld, in dem sich subsidiaritätsnahe Prinzipien verdichten und zu geltendem Recht "werden". Insoweit erinnert die Subsidiarität an die Kraft eines *Topos*, wie die Teilelemente der Rechtsidee, nämlich Gerechtigkeit, Zweckmässigkeit, Rechtssicherheit (*G. Radbruch*). Besonders nahe steht sie den Grundfreiheiten der einzelnen und Gruppen sowie dem Föderalismus. Jene sind essentielle Elemente des Verfassungsstaates, dieser ist eine mögliche Form dieses Typus. Seine rechtlich betrachtet im allgemeinen nur "ungeschriebene Präsenz" und "Latenz" nimmt ihm keineswegs die "Potenz" im besonderen: in manchem gleicht er dem allgemeinen Gemeinwohlprinzip und seinen differenzierten Erscheinungsformen und Geltungsweisen. Die lange Entwicklungsgeschichte und das vielfältige Erscheinungsbild der "Subsidiarität" legen es nahe, sie als "Geburtshelfer" für Teilproblemlösungen des Verfassungsstaates zu qualifizieren, ihre "Metamorphose" zu Surrogatformen wie Grundrechten und Föderalismus, auch Selbstverwaltung zu verfolgen. Seine eher "indirekte", vermittelte Wirkung schwächt den Begriff der Subsidiarität aber nicht. Im übrigen ist zu vermuten, dass die (verfassungs)rechtlichen Lösungen, die er mit hervorbringt, viele "Lehren" und Hinweise für analoge Probleme im europäischen Verfassungsstaat geben. Sein oft verdecktes, "oberhalb" der rechtlichen Positivierung bleibendes Auftreten macht seine Wirkkraft nicht geringer. Bleibt die Frage, ob und wie die hier analysierten Ein- und Ansichten seiner "Materialien" theoretisch umgesetzt werden können.

Zweiter Teil: Perspektiven einer auf den Verfassungsstaat und Europa hin gearbeiteten Theorie des Prinzips der Subsidiarität

Die Verfassungslehre – und gehe sie noch so materialgesättigt und sachnah vor – kann immer nur *Theorievorschläge* unterbreiten. Die Praxis der Verfassungsgerichte einschliesslich der Europäischen Gerichte wie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft mag dann in “pragmatischer Integration von Theorieelementen” diese kompromisshaft zusammenfügen und ihnen ihre “Reinheit”, Abstraktionshöhe, auch Absolutheit nehmen: Das ist eine Konsequenz allen Denkens und Handelns in pluralistischen Systemen. Dies gilt auch für das Problem der Subsidiarität.⁵⁸ Im folgenden seien einige aus der Anschauung der Materialien gearbeiteten Perspektiven einer Theorie des “Prinzips Subsidiarität” angedeutet.

1. Der grundrechts- und gesellschaftsvertragstheoretische Ansatz

Subsidiarität, nicht als fertiger Begriff, sondern als immer neu werdendes Prinzip verstanden, bildet zuvörderst eine *Maxime* für die Verhältnisbestimmung zwischen Bürger bzw. Menschen und Verfassungsstaat bzw. überstaatliche Gebilde (wie EG und Weltgemeinschaft bzw. UNO). Sie ist auf die Freiheit der Bürger und Gruppen bezogen, die sich in immer weiter ausdifferenzierenden Grundrechtskatalogen manifestiert. Subsidiaritätsdenken streitet für den Vorrang der Einzelmenschen und Gruppen gegenüber allem staatlich oder überstaatlich Organisierten. Die Würde des Menschen, als kulturell “vorgegebener Wert” verstanden, macht alle staatlich oder staatsnah konstituierten Einheiten bzw. Gebilde zum Nachgeordneten, Dienenden. Dieses bleibt unverzichtbar, aber es hat keinen Selbstzweck, ist nur Mittel zum Zweck (“Hilfe zur Selbsthilfe”). Man sollte die Chance nutzen, das der 1789-Tradition, der katho-

⁵⁸ Kommissionspräsident J. Delors wird die ironische Auslobung zugeschrieben: Wer glaube, er könne das Problem der Subsidiarität auf einer Seite Papier lösen, dem biete er einen Beratervertrag mit einem Jahresgehalt von 400 000,00 DM an (zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Nov. 1992, S. 15). – Die Briten sprechen der Einfachheit halber von “s-word”. – Mitunter wird die Subsidiarität mit einer “magischen Formel” verglichen (so F. Heinemann, Delors II – kein europäisches Wertepaket, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Dezember 1992, S. 15).

lischen Soziallehre wie dem politischen Liberalismus Gemeinsame zu verbinden und auf den einen "Nenner" des Subsidiaritätsdenkens zu bringen. Dabei bleiben noch genug Probleme für die Konkretisierung und bereichsbezogene Abwägung Individuum/Gemeinschaft, von Einzelwohl und Gemeinwohl. Aber ein Akzent ist gesetzt.

Dieser Ansatz ist in die Lehre vom *Gesellschaftsvertrag* hinüberzuführen. Nach der Maxime des Kategorischen Imperatives *I. Kants* wird der immer neue Abschluss des Gesellschaftsvertrages, jetzt auch in die Zeit- bzw. die Generationenperspektive projiziert, fingiert. Verfassung, als immer neues Sich-Vertragen aller mit allen, auch in der Zukunft, verstanden, als "rechtliche Grundordnung" von Staat und Gesellschaft begriffen, als öffentlicher Prozess im Rahmen eines gemeinsamen Kulturzusammenhangs betrachtet, schafft ihre Institutionen und Verfahren im Geiste des differenzierten Subsidiaritätsdenkens. Die Kraft einer Kompetenzverteilungsregel Individuum bzw. Gruppen und staatliche bzw. überstaatliche Gemeinschaft ist dem Subsidiaritätsdenken eigen.

2. Der Gerechtigkeitsgehalt des Subsidiaritätsdenkens

Ihn hat, soweit ersichtlich, erstmals die katholische Soziallehre entwickelt, in den Worten von 1931: "... so verstösst es gegen die Gerechtigkeit ..." Gewiss, die Wege und Verfahren, aber auch Inhalte der Gerechtigkeit stehen seit der Antike im abendländischen und jetzt auch weltweiten Diskurs. Aber gerade der Verfassungsstaat hat vornehmlich in Gestalt seiner Menschenrechte und Grundfreiheiten, seiner Staatsaufgaben (sozialer Rechtsstaat und Kulturstaat) und seiner formalen Prinzipien wie der Gewaltenteilung viele Beiträge zum – offenen – Kanon von Gerechtigkeitselementen geleistet. Die Chance des "Anschlusses" der verfassungsstaatlichen Prinzipien an die klassische Gerechtigkeitsdiskussion sollte nicht vertan werden. Die Einbeziehung des Subsidiaritätsdenkens bietet eine Möglichkeit dazu. Es ringt um Gerechtigkeit im Verhältnis staatliche bzw. überstaatliche Gemeinschaft und Bürger bzw. Gruppen. So wie der Vorrang der Freiheit ein Gerechtigkeitspostulat bildet, ist die Maxime der Subsidiarität eine Umschreibung dieser Gerechtigkeit nach einer bestimmten Seite hin.

3. Der Prinzipiencharakter der "Subsidiarität"

Subsidiarität ist weniger ein Begriff, denn eine Maxime; absichtsvoll wurde zuletzt von "Subsidiaritätsdenken" gesprochen, um alle Erinnerungen an "Fertiges" zu beseitigen. Rechtstheoretisch bietet es sich an, Subsidiarität als "Prinzip" einzustufen: um all die Erkenntnisse fruchtbar zu machen, die H. Heller zu den "Rechtsgrundsätzen"⁵⁹ und J. Esser zu "Grundsatz und Norm"⁶⁰ entwickelt haben. Damit ist der Wachstumscharakter der Subsidiarität, ihre Unbestimmtheit, das Experimentelle und Offene, die heuristische Qualität und die Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit beim Namen genannt. Die Subsidiarität ist nicht einfach "anwendbar", sie ist im jeweiligen Problem- und Sachzusammenhang und in der je besonderen Funktion zu konkretisieren – ein Vorgang, an dem meist viele beteiligt sind, oft in kooperativen offenen Verfahren. Jüngst erprobte sich dieses Prinzipiendenken etwa an der Idee eines "Gemeineuropäischen Verfassungsrechts"⁶¹, und vielleicht reift die Subsidiarität in der Zukunft zu einem gemeineuropäischen Prinzip heran. Dieser Weg ist indes schwieriger.

4. Subsidiarität – eine Korrelatmaxime, ihr "Relationscharakter", die kulturell bedingte Sinnvariabilität

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, wie selten bislang die Subsidiarität als solche "für sich" juristisch getextet ist. Dies ist kein Zufall. Denn seine wahre Kraft vermag das Subsidiaritätsdenken vor allem im *Kontext mit konkreteren Prinzipien* zu entfalten. Es ist nicht autonom, aus sich selbst heraus verständlich. Es entfaltet seine Aussagekraft im Konkreten, "in Verbindung" mit anderen Prinzipien; es ist ein "Brücken-" oder "Korrelatbegriff". Eben dies ermöglicht seine vielseitige Verwendbarkeit, die oft zitierte Unbestimmtheit, ihren angeblichen "Leerformelcharakter". Das Prinzip Subsidiarität wird erst *bereichs-* und *funktions*spezifisch gehaltvoll. Von den Grundrechten bis zum Föderalismus, von der kommunalen Selbstverwaltung bis zum Regionalismus, künftig bis hin zum EG-Recht – überall ist das Prinzip Subsidiarität in seiner "Lesbarkeit" erst

⁵⁹ H. Heller, Staatslehre, 1934, S. 222 ff., 255 ff.

⁶⁰ J. Esser, Grundsatz und Norm, 1. Aufl. 1956, (4. Aufl. 1991), S. 39 ff., 93 ff., 192 ff.

⁶¹ P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1991, S. 261 ff. – S. auch ders., in: Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 71 ff.

aus den *Kontexten* zu verstehen. So bietet es sich etwa auf dem Feld der Wirtschaft anders dar als auf dem der Kultur.

Die Einordnung der Subsidiarität als "Relationsbegriff" macht aber auch ihre *Variabilität* erklärlich: Je nach dem kulturellen Kontext wirkt sie sich *verschieden* aus: Im Kontext der positivierten föderalistischen Verfassungsordnung Deutschlands (im "kooperativen Föderalismus" verstärkt) hat sie andere Inhalte und Funktionen (Stichwort: "deutsche Freiheit ist föderative Freiheit") als in Frankreich, das durch seine Kulturgeschichte der einheitsstaatlich "nationalen Größe" einen hohen Stellenwert einräumt;⁶² erst in jüngerer Zeit machen sich hier Dezentralisierungstendenzen geltend. Ein Ausbau des Subsidiaritätsprinzips in Spanien kann von seinem heutigen Regionalismus bis zur Schwelle eines Föderalismus führen. Vermutlich setzen spanische Regionalpolitiker das Subsidiaritätsdenken im Kampf um immer mehr Autonomie ihrer Regionen ein, und manchen Texten der geltenden Verfassung von 1978 liegt ja schon Subsidiaritätsdenken zugrunde (z.B. Art. 3 Abs. 2 und 143, 147, 148, 149 Abs. 3, 156).⁶³ So ist Subsidiarität "*sinnvariabel*" zu lesen, und jedes Land in Europa wird es im jeweiligen Kontext *noch* verschieden lesen – bis sich eines Tages vom EuGH aus ein EG-rechtlich einheitliches (Durchschnitts-)Prinzip "Subsidiarität", noch später vielleicht ein Prinzip "gemeineuropäischer" Art, entwickelt.

Damit hängt zusammen, dass Subsidiarität immer rivalisierende, *konkurrierende Gegenbegriffe* hat: das deutsche Staatsdenken *Hegelscher* Provenienz etwa, das französische "une et indivisible", bislang den "Zentralismus Roms" in Italien, aber auch das Prinzip "Solidarität", wie es sich in Art. 2, 138, 156 Abs. 1, 158 Abs. 2 Verf. Spanien (1978) findet. In der praktischen Politik, aber auch in Literatur und Rechtsprechung ist dann "praktische Konkordanz" (*K. Hesse*) herzustellen.

5. Das Stufen- und Aufgabendenken, die Relevanz des Verfahrens

Ebenfalls eher *formaler* Natur ist die Qualifizierung des Prinzips Subsidiarität vom Stufen- und Aufgabendenken her. Gemeint ist folgendes: Individuum und staatliche oder überstaatliche Gemeinschaft können einan-

⁶² Vgl. U. Everling, Zurück zum Staatenverein?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Oktober 1992, S. 7: "An föderative Grundsätze und das Prinzip der Subsidiarität müssen sich unsere Partner erst noch gewöhnen."

⁶³ Aus der Lit.: J. Solé Tura, Das politische Modell des Staates autonomer Gebietskörperschaften, in: A. López Pina (Hrsg.), Spanisches Verfassungsrecht, 1993, S. 249 ff.

der in der Weise des *Stufendenkens* bzw. vertikaler Gewaltengliederung zugeordnet werden, ohne dass dies mit dem Preis von Hierarchiebildern erkaufte werden darf. Die Stufung verläuft vom Einzelmenschen als Individuum im "status negativus" und rechtlich ausgestaltet im "status corporativus"⁶⁴, d.h. in Familie und Koalitionen, Versammlungen oder Vereinen Lebenden über die Organisationsform "Kommune", ggf. Region oder Einzelstaat bis hin zum (dezentralisierten) Einheitsstaat bzw. Bundesstaat und zu überstaatlichen Organisationen (wie EG als Vorform eines Bundesstaates oder der Völkerrechtsgemeinschaft). Und diese Stufung beruht auf dem Hintergrund bestimmter zu erfüllender Aufgaben (*Aufgabendenken*). Der Verfassungsstaat erfüllt sie in der Wahrnehmung von Staatsaufgaben. Die katholische Soziallehre spricht von dem, was die "kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können", und auch die Grundrechte im Verfassungsstaat haben ja den Aspekt der "sozialen Funktion", nicht nur das Eigentum.⁶⁵ Die EG-rechtlichen Erscheinungsformen der Subsidiarität setzen dieses Aufgabendenken voraus – so schwierig zu bestimmen ist, wann eine "Gemeinschaftsaktion" (vgl. den "Subsidiaritätsbogen" der Regionen von 1992) erforderlich wird. Stufen- und Aufgabendenken sind eng miteinander verknüpft, jedenfalls aus der Perspektive des Subsidiaritätsdenkens.⁶⁶ Hinzu tritt der *Verfahrensgedanke*⁶⁷: in arbeitsteiligen fairen Verfahren entwickeln sich die Aufgaben.

6. Die Mehrschichtigkeit des Prinzips Subsidiarität: programmatisch-politisch oder normativ justitiabel, materiell oder prozessual, der variable Adressatenkreis

Die Qualifizierung der Subsidiarität als Prinzip, die hier bevorzugte Sprechweise vom "Subsidiaritätsdenken" sowie die Deutung seiner Korrelat- und Brücken-Funktion verlangen, sich über die Mehrschichtigkeit klar zu werden.⁶⁸ Die Subsidiarität kann auf sehr verschiedene Weise

⁶⁴ Dazu P. Häberle, *Die Wesensgehaltgarantie*, 3. Aufl., Anm. 4, S. 376 ff.

⁶⁵ Ders., *Wesensgehaltgarantie*, Anm. 4, S. 8 ff.

⁶⁶ P. Pernthaler, *Der differenzierte Bundesstaat, 1992*, S. 19, spricht von "Aufgabenstruktur" des Subsidiaritätsprinzips.

⁶⁷ Vgl. auch P. Pernthaler, Anm. 66, S. 19 ff.

⁶⁸ Das Entweder-Oder zwischen Subsidiarität als "sozialphilosophischem Prinzip" oder "juristischer Norm" (z. B. G. Nonnenmacher, *Frankreichs Lehren für Europa*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. Sept. 1992, S. 1) entpuppt sich als fragwürdig: es gibt verschiedene Schichten und Konkretisierungsstufen.

wirken und den Adressatenkreis variieren⁶⁹: *programmatisch-politisch* oder *juristisch-normativ* (wie dank der eindeutigen spezifischen Positionierung in Vorarlberg und Tirol (1984 bzw. 1988)); es kann *materiell Gehalte* entwickeln, aber auch *prozessual*, d.h. in Form von gestuften Beteiligungsverfahren wirken (so wohl im EG-Europa). Es kann *unterschiedlich justitiabel* sein und verschiedene *Adressaten* haben: so hat es sich bei Art. 72 Abs. 2 GG als *wenig justitiabel erwiesen*⁷⁰ (das braucht aber nicht zwingend so zu sein), als "Ländertreue" des Bundes hat es aber Fallmaterial hervorgebracht (BVerfGE 12, 205; 61, 149 (205); 86, 148 (211 f.)).

Im Bereich der verwaltungsrechtlichen Ermessenslehre und bei der gerichtlichen Überprüfung auch der "unbestimmten Rechtsbegriffe"⁷¹ wurde viel Problemlösungsmaterial geschaffen, das als Lehrmaterial für "Maastricht" zu dienen vermag. Das scharfe "quis iudicabit" kann und sollte – mitunter durch *kooperative Verfahren* – vermieden werden. Die sog. Justitiabilität ist funktionellrechtlich zu sehen, wie dies in der Lehre des Verhältnisses von deutscher Verwaltung und deutscher Gerichtsbarkeit erprobt ist.⁷² Hier kann das Europarecht vom innerverfassungsstaatlichen Recht lernen, so wie die Impermeabilität des klassischen "Aussen" und "Innen" längst in Frage gestellt wird.

7. Die zwei Hauptanwendungsfelder der Subsidiarität: die innerverfassungsstaatliche und die europarechtliche

Schon das Bisherige hat gezeigt, dass das Subsidiaritätsdenken heute zwei aktuelle Problemfelder besitzt: das innerverfassungsstaatliche (z.B. im Regionalismus und Föderalismus, auch der kommunalen Selbstverwaltung greifbar) und das überstaatlich-europarechtliche. Innerhalb des Verfassungsstaates hat sich die Subsidiarität seit langem eindrucksvoll ausgewirkt – "Subsidiarität" ist eine kulturelle Leistung des Verfassungs-

⁶⁹ Diese differenzierten Schichtungen aufzudecken ist etwa in der Grundrechtslehre schon geglückt (vgl. die Lehre von der doppelten und mehrfachen Grundrechts-Dimension, P. Häberle, Wesensgehaltgarantie, Anm. 4, S. 70 ff., 332 ff., 335 ff. und für die Schweiz die Schichtenlehre von J.P. Müller, *Elemente einer Schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, S. 46 ff.).

⁷⁰ Dazu K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, 18. Aufl. 1991, S. 99 unter Hinweis auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes 2, 213 (224 f.) sowie E 13, 230 (233).

⁷¹ Vgl. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl. 1992, S. 106 ff., 116 ff.

⁷² Dazu im Anschluss an H. Ehmke: P. Häberle, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, Anm. 3, S. 595 ff.

staates par excellence. Dramatisch gestaltet sich heute die überstaatlich-europarechtliche Ebene. Bei allen Wechselwirkungen, die hier bestehen: das Europarecht kann vom innerstaatlichen Subsidiaritätsdenken lernen, umgekehrt kann sich die innerstaatliche Diskussion vom Europarecht anregen lassen; so möchten ja die Regionen von aussen her mächtig auf die innere Struktur der einzelnen Verfassungsstaaten wirken; die Bewährungsprobe für das Subsidiaritätsdenken ist heute die EG, auf dem Prüfstand steht es seit "Maastricht", hier: im Verhältnis Mitgliedstaat/EG, aber auch innerstaatlich. Dem gilt der letzte Abschnitt: "Insbesondere Maastricht".

8. Insbesondere "Maastricht"

Das Vertragswerk von "Maastricht", von vielen, aber derzeit noch nicht allen 12 Partnern in Europa ratifiziert und insofern noch kein geltender (Verfassungs-)Rechtstext, stellt jedem der beteiligten europäischen Verfassungsstaaten eigene "Hausaufgaben". Vereinzelt haben sich nationale Verfassungsgerichte schon damit beschäftigt, so etwa in Spanien.⁷³ In Deutschland wird die Verfassungskontroverse um "Maastricht" – sehr bezeichnend für uns – vor allem *rechtlich* und nicht primär politisch geführt, und die anschwellende Literatur ist jetzt schon kaum mehr zu überblicken.⁷⁴

⁷³ Dazu A. Lopez Castillo/J. Polakiewicz, Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht in Spanien, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993, S. 277 ff. mit dem Urteil des Verfassungsgerichts in Madrid, ebd., S. 285 ff.

⁷⁴ Neben der spezielleren auf die Subsidiarität bezogenen Literatur (vgl. Anm. 1 und 2) vor allem: W. von Simson/J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992; M. Herdegen, Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1992, S. 589 ff.; G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, Juristische Sitzung 1992, S. 985 ff.; P. Häberle, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Einigung, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1992, S. 429 ff.; H.H. Rupp, Maastricht – eine neue Verfassung?, Zeitschrift für Rechtspolitik 1993, S. 211 ff.; D. Murswiek, Maastricht und der *pouvoir constituant*, Der Staat 32 (1993), S. 161 ff.; C.O. Lenz, Der Vertrag von Maastricht – Ende demokratischer Staatlichkeit?, Neue Juristische Wochenschrift 1993, S. 1962 ff.; K.-A. Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/93, S. 3 ff.; T. Oppermann/C.D. Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, ebd. S. 11 ff.; K.-A. Schachtschneider u. a., Der Vertrag über die Europäische Union und das GG, Juristenzeitung 1993, S. 751 ff.; I. Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, in: Die Verwaltung 26 (1993), S. 449 ff.; K. Doehring, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, Zeitschrift für Rechtspolitik 1993, S. 98 ff.; H.-J. Blanke, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, Die öffentliche Verwaltung 1993, S. 412 ff.; P.M. Huber, Maastricht – Ein Staatsstreich?, 1993.

Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre

Da die Subsidiarität im Recht der Europäischen Gemeinschaften Gegenstand eines eigenen Referates sein wird, seien hier nur die Stichworte genannt, die sich meines Erachtens aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre ergeben: zur arbeitsteiligen Vorbereitung der Diskussion einerseits, aber auch als Beleg dafür, dass und wie sich der Versuch des hier unternommenen text- und kulturwissenschaftlichen Vergleichs praktisch auszahlen kann.

- 1) Das Prinzip Subsidiarität nach Massgabe von Maastricht ist *spezifisch europarechtlich*,⁷⁵ auf der europarechtlichen Ebene und insofern "autonom" auszulegen. Das schliesst aber nicht aus, dass die jeweils innerverfassungsstaatliche bzw. -rechtliche Diskussion um dieses "allgemeine Rechtsprinzip" mit herangezogen wird. Hier ist in "wertender Rechtsvergleichung" zu verfahren, wobei die nationalen Rechtskulturen zusammenzuführen sind. Zwar können die deutschen, vor allem föderalistischen Vorarbeiten oder die spanischen, vor allem regionalen mit berücksichtigt werden; doch sollte diese Rezeption und Adaption nicht antinationalstaatlich überzogen werden: Frankreich, das in Sachen Regionalismus weiter zurückliegt als etwa Spanien, darf von Europa bzw. der EG her nicht zu viel zugemutet werden. Das gilt auch für kleinere Staaten wie Dänemark. Gefordert ist der Balance-Akt einer *gemeineuropäisch-nationalen Hermeneutik* in Sachen Subsidiarität. Sie wird zu einem "allgemeinen Rechtsgrundsatz" des EG-Rechts.⁷⁶
- 2) Das die Rechtstexte von "Maastricht" subsidiaritätsgerecht aufschlüsselnde Denken muss *bereichsspezifisch* vorgehen, etwa den Umwelt-, Wirtschafts- und Kulturbereich unterscheiden. Vor allem den nationalen Rechtskulturen kommt ein hoher Stellenwert bei den Abwägungs- und Zuordnungsverfahren zu, die die Subsidiarität aufgibt. Der neue Kultur-Artikel 128 von "Maastricht" spricht vom "Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt", freilich auch von "gleichzeiti-

⁷⁵ Anders P. Pescatore, *Europataugliches Subsidiaritätsprinzip?*, Neue Zürcher Zeitung vom 14./15.9.1991, er hält das Prinzip nicht für vereinbar mit dem System der Gemeinschaftsverfassung.

⁷⁶ Dagegen etwa M. Heintzen, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*, Juristenzeitung 1991, S. 317 (322).

ger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes". Kultur⁷⁷ ist der sensibelste Bereich im "nach Maastricht" zusammenwachsenden Europa, und aus ihr speist sich langfristig Europa als Ganzes wie als Einzelnes. Darum ist hier das Subsidiaritätsdenken besonders gefordert: im Sinne mitgliedersstaatsfreundlicher Auslegung.

- 3) Das an drei Stellen von "Maastricht" positiviert Subsidiaritätsprinzip⁷⁸ ist *ganzheitlich harmonisierend* zu interpretieren. Das heisst, dass die bisher geltenden und neuen Vertragstexte "zusammen zu lesen" sind. Konkret: Die alten geschriebenen und ungeschriebenen Grundrechte (insbesondere kulturelle Freiheiten) der EG-Bürger (Stichwort "Bürgernähe" und Gesellschaftsvertrag) sind als Aktivposten in die Konkretisierungsorgane des "Verfassungs-Prinzips Subsidiarität" ebenso einzubringen wie der – neue – "Ausschuss der Regionen" (Art. 198 a)⁷⁹ zu berücksichtigen ist: Seine Willensbildung liefert

⁷⁷ Aus der allgemeinen Lit.: P. Häberle, Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 32 (1983), S. 9 ff.; Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents, 1990 (mit Beiträgen von W. Weidenfeld u. a.); G. Ress, Kultur und Europäischer Binnenmarkt, 1991; ders., Die neue Kulturkompetenz der EG, Die öffentliche Verwaltung, 1992, S. 944 ff.; J. Sparr, Kulturhoheit und EWG-Vertrag, 1991; A. Dittmann/C. Fehrenbacher, Die bildungsrechtlichen Harmonisierungsverbote (Art. 126 Abs. 4, 127 Abs. 4 EGV) und ihre Bedeutung für die nationale "Bildungshoheit", Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1992, S. 478 ff.; I. E. Schwartz, Subsidiarität und EG-Kompetenzen, Der neue Titel Kultur ..., Archiv für Presserecht, 1993, S. 409 ff.

⁷⁸ Das Memorandum der deutschen Bundesregierung über das Subsidiaritätsprinzip (1992, hier zit. nach H. Schambeck, Europäische Integration und österreichischer Föderalismus, 1993, S. 36 ff.), enthält wissenschaftlich bemerkenswerte Stichworte: Das Subsidiaritätsprinzip "als Rechtsprinzip und als politische Idee", es ist "geeignet, die Akzeptanz des Integrationsprozesses bei den Bürgern entscheidend zu erhöhen", "nach dem Verständnis der Bundesregierung schliesst der Begriff der Subsidiarität auch die Wahrung der Rechte und Zuständigkeiten der Sozialpartner sowie der Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Regelung der örtlichen Gemeinschaft mit ein", "das Subsidiaritätsprinzip ist ein bewährtes Handlungsprinzip jeder gegliederten staatlichen Ordnung", "Das Subsidiaritätsprinzip liegt den EG-Verträgen bereits in ihrer bisherigen Fassung zugrunde", "Diese Begründungspflicht der Gemeinschaft betrifft nicht nur das "Ob", sondern auch das "Wie" ihres Tätigwerdens", "Dieses Subsidiaritätsprinzip wird auch für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der Kompetenzbestimmungen innerhalb der EG von Bedeutung sein können". (Ebd. S. 46 ff. ist auch der oben erwähnte "Subsidiaritätsbogen" der Versammlung der Regionen Europa abgedruckt). – Die Beratergruppe "Binnenmarkt" (Vorsitz der Ire Peter Sutherland) sucht folgenden Beitrag zur Subsidiarität zu leisten: Jede Gemeinschaftsinitiative müsse fünf Kriterien des gesunden Menschenverstandes genügen: der Notwendigkeit, der Wirksamkeit, der Verhältnismässigkeit, der Kohärenz und der Kommunikation (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Nov. 1992, S. 15).

⁷⁹ Aus der neueren Lit.: U. Bullmann/D. Eissel, Europa der Regionen, Entwicklung und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20 – 21/93 S. 3 ff.; S. Huber/P. Peralther, Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, 1988 (darin bes.

Topoi in den Verfahren der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips. Gefordert ist allenthalben ein "Nähe-Denken".

- 4) Da Subsidiaritätsdenken sich weniger an Vorgegebenem als an Aufgegebenem entfalten kann, kommt dem bzw. den (internen) *Verfahren* höchste Bedeutung zu – der "Subsidiaritätsbogen" der Regionen ist ein guter Versuch. Das, was die vielen Beteiligten arbeitsteilig in kooperativen Verfahren vor- und einbringen, kann zu subsidiaritätsgerechten Lösungen gerinnen. Das ex ante verfahrensmässig unter Begründungspflichten⁸⁰ Zustandegebrachte liefert mehr als blosses "Spielmaterial" des gewiss auch notwendigen gerichtlichen Rechtsschutzes ex post seitens des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft. Erinnert sei an den 1971 entwickelten "status activus processualis", an die Überlegungen zur "salus publica e processu".⁸¹ So werden regionale und lokale Interessen via Ausschuss der Regionen von "unten her" bei den Verfahren der Rechtsetzung (durch Rechte der Anhörung und Stellungnahme) besser zu Gehör kommen als bisher. In diese Richtung wirkt auch der neue Art. 23 GG, so kompliziert er sich ausnimmt.⁸²

F. Esterbauer, Die "Regionalistischen Leitsätze", S. 69 ff.; A. Benz, Regionen als Machtfaktor in Europa?, Verwaltungsarchiv 84 (1993), S. 328 ff.; R. W. Strohmeier, Die Auswirkungen des Maastrichter Vertrags auf die Regionen, Bayerische Verwaltungsblätter 1993, S. 417 ff.; F.-L. Knemeyer, Subsidiarität, Föderalismus, Dezentralisation, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 449 ff.; D. Thüerer, Föderalismus und Regionalismus, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1992, S. 49 ff.; H. Schambeck, Regionalismus – Föderalismus – Vergleich der Verfassung Italien und Österreich, Festschrift Strasser, 1993, S. 325 ff.

⁸⁰ Vgl. etwa G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den EG, Juristische Schulung 1992, S. 985 (990): "Die Neufassung legt den Schluss nahe, dass eine Vermutung für die Kompetenz der Mitgliedstaaten und nicht der Gemeinschaft spricht. Der Union fällt – ebenso wie der EG – die Argumentationslast zu". S. auch S. U. Pieper, Subsidiaritätsprinzip ..., Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 705 (711): Ablösung der Regel "in dubio pro communitate", "Begründungszwang". S. auch das Wort vom "Handlungsprimat der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regionen" (Europaministerkonferenz in Wildbad Kreuth, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Oktober 1992, S. 2).

⁸¹ P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 30 (1972), S. 43 (86 ff., 125 ff.) bzw. ders., Öffentliches Interesse, Anm. 3, S. 87 ff., S. 499 ff.

⁸² Den Gedanken des Verfahrens betont in Verbindung mit der Subsidiarität auch I. Pernice, Anm. 74, in: Die Verwaltung 26 (1993), S. 449 (457 f.). S. auch G. Konow, Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, Die öffentliche Verwaltung 26 (1993), S. 405 (409 f.), der die notwendigen "Konsultationen" je nach für die verschiedenen Politikbereiche bestehenden Beratungsgremien (z. B. Bildungsausschuss, Kulturausschuss, Ratsgruppe Forschung) bzw. die Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten nennt.

- 5) Die EG-rechtliche Subsidiarität hat *“mehrstöckige Wirkkraft”*. Sie entfaltet die eine Stossrichtung zugunsten der Mitgliedstaaten im Kompetenzwettbewerb mit den EG-Organen. Die andere dringt *“tiefer”*. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind gedrängt, subsidiaritätskonform zu agieren: d. h. ihren eigenen Föderalismus oder Regionalismus und ihre kommunale Selbstverwaltung nach innen hin ernst zu nehmen, (z. B. den Ausschuss der Regionen als *“dritte Ebene”* zu beschicken) – der neue Art. 23 GG zeigt einen Weg zu all dem. M. a. W.: Der *“Subsidiaritätsdruck”* vom EG-Europa her zeitigt auch *innerverfassungsstaatliche* Auswirkungen, so wie ja geistes- bzw. text- und kulturgeschichtlich das EG-rechtliche Subsidiaritätsprinzip eine Vorphase auf der nationalen Ebene durchlaufen hat: im Sinne einer Art *“Metamorphose”*. Es handelt sich also nicht bloss um *“Re-Nationalisierung”*.
- 6) Subsidiarität wirkt auch im Europarecht nicht *“an und für sich”*. Einsetzungsfähig wird sie als *Korrelatmaxime*. Erst in *Verbindung* mit anderen Prinzipien wie den Grundrechten und dem Rechtsstaatprinzip⁸³, den Lokal-, Regional- bzw. Föderativstrukturen gewinnt sie juristische Gestalt, auch in Verbindung mit den Normen über *“ausschliessliche”* und *“nicht ausschliessliche”* Zuständigkeiten der EG.⁸⁴
- 7) Aus *“schubweisem Stoffwechsel”* zwischen erfahrungsgehärtetem, praktischem Fallmaterial und Ausbildung von theoretischen Teilprinzipien (wie dem Übermassverbot) gewinnt das Subsidiaritätendenken rechtliche Gestalt. Es hat viele Schichten, die sich nicht auf das Entweder-Oder der Programmatik oder Justitiabilität bringen lassen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft ist gefordert, das Subsidiaritätsprinzip zu *“entwickeln”*⁸⁵: War er bisher viel gerühmter

⁸³ Der in Art. 3 b Abs. 3 von *“Maastricht”* positivierte Verhältnismässigkeitgrundsatz kann auf viel bekanntes, nationales und europarechtliches Problemlösungsmaterial zurückgreifen. Er wirkt zusammen mit der Subsidiarität vgl. I. E. Schwartz, Archiv für Presse-recht 1993, S. 409 (416); s. auch dessen *“Prüfungsraster”*, ebd. Von *“Nachbarschaft”* des Verhältnismässigkeitgrundsatzes zum Subsidiaritätsprinzip spricht H.-J. Blanke, Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 819 (827).

⁸⁴ Zur Schwierigkeit dieser Abgrenzung: G. Konow, Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, Die öffentliche Verwaltung 1993, S. 405 (407 f.).

⁸⁵ Aus der Lit. zur Nachprüfung der Subsidiarität durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: V. J. Pipkorn, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S. 697 (700); R.W. Strohmeier, Bayerische Verwaltungsblätter 1993, S. 417 (418); Pieper, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 705 (711);

“Motor der Integration”, so muss er jetzt dort, wo das Subsidiaritätsprinzip auszulegen ist, sozusagen “umgekehrt” wirken: durch mitgliedstaatsfreundliche, auf das korrekte Verfahren (z. B. Informations- und Begründungspflichten) achtende, der Selbstkoordination und Selbststeuerung der Beteiligten Raum gebenden Interpretation. Mittelbar bewirkt er auch und selbst hier ein Stück “Integration”: insofern er den Bürgern, Kommunen, Regionen bzw. Ländern und Mitgliedsstaaten den nötigen Raum – “Atemluft” – lässt. Gegenüber dem viel gescholtenen “Zentralismus Brüssels” und der “Regelungswut” der EG-Kommission leistet er Integration in der Tiefe und Breite: auf dem Weg zum *Europa der Bürger*. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft würde auf neue Weise zum “europäischen Bürgergericht”. So kann es zu Präzisierungen des Subsidiaritätsprinzips kommen, das vom Europäischen Rat ausdrücklich als Verpflichtung aller Organe der Gemeinschaft bezeichnet wird.⁸⁶ Die Gemeinschaft hat die Begründungslast, dass ein Handeln auf der Ebene der Mitgliedsstaaten “nicht ausreichend” und das der EG “besser” ist. Dies schliesst nicht aus, dass man diskutiert, ob in einer späteren Vertragsergänzung statt des Subsidiaritätsprinzips besser “ein klarer und restriktiver Kompetenzkatalog” für die EG geschaffen werden sollte.⁸⁷ Dann hätte das Subsidiaritätsprinzip⁸⁸ wieder einmal als (diesmal offener und nicht wie so oft verdeckter) “Geburtshelfer” gewirkt. Auch dann bliebe es freilich ein fundamentales “Reserve-Prinzip”.

Schluss und Ausblick

Im ganzen gesehen ist Subsidiarität “nach Maastricht” und unabhängig davon doch “mehr als ein Wort”. Es ist zwar kein “Zauberwort”, aber ein freiheits- und gerechtigkeitsorientiertes Prinzip, das den europäischen Juristen als solchen auf das höchste fordert. Die europäische

eher skeptisch G. C. Rodriguez Iglesias, *Der Gerichtshof der europäischen Gemeinschaft als Verfassungsgericht*, 1992, S. 49: “Fraglich ist aber einerseits, inwieweit ein so formuliertes Subsidiaritätsprinzip (dessen Konkretisierung viel Raum für die politische Einschätzung lässt) justitiabel ist; andererseits, ob dieses Prinzip in der Zukunft eine grosse Rolle in gerichtlichen Streitigkeiten spielen wird.”

⁸⁶ Dazu I. Pernice, a.a.O., *Die Verwaltung* 26 (1993), S. 449 (459).

⁸⁷ Dazu G. Konow, *Anm.* 84, S. 411 f.

⁸⁸ Die Subsidiarität hat auf der europäischen Ebene freilich auch eine “andere Seite”: die kleineren Mitgliedsländer befürchten eine Aushöhlung der EG-Kommissionsbefugnisse, die sie als “Sachverwalterin” ihrer Interessen im Konflikt mit den grösseren Ländern ansehen.

Rechtskultur wurde durch das scheinbar neue, in Wahrheit unter- und hintergründig sehr alte "Prinzip Subsidiarität" bzw. seine Positivierung in "Maastricht" bereichert. Alle Wissenschaften sind an seiner "Ergründung" beteiligt – so wie alle hier in Bändern vertretenen Teildisziplinen an Europa bauen müssen – und ich füge hinzu: bauen dürfen.

Manfred Linke

**Zusammenfassung der Diskussion
Geschichte, Verfassungslehre**

Otfried Höffe, der von Diskussionsleiter Rupert Quaderer als erster das Wort erhielt, merkte zum Referat von Volker Press an, dass Subsidiarität seiner Meinung nach eher normativ denn empirisch gemeint sei. Sie sei nicht unbedingt ein theoretisches Konstrukt, sondern habe Orientierungsfunktion. Er gehe mit Volker Press darin einig, dass die Ursachen des Zerfalls intermediärer Organisationen komplex seien. Es interessiere ihn nun aber, ob Volker Press die Position vertrete, man könne zur Subsidiarität gar nichts Theoretisches sagen, sondern lediglich die empirische Vielfalt zur Kenntnis nehmen.

Thomas Fleiner bemerkte, er habe die Bedeutung der Französischen Revolution für die Beurteilung der Subsidiarität in allen drei Referaten vermisst. Seiner Meinung nach gebe es im Rechtsdenken seit der Französischen Revolution kaum mehr Platz für Subsidiarität. Eine Errungenschaft der Revolution sei die Einheit des Rechts, das von der Assemblée Nationale als Monopolgesetzgeber statuiert werde. Es sei kein Platz mehr für andere rechtsetzende Organe. In Frankreich sei es zur absoluten Souveränität des Verfassungsgebers gekommen, anders als zum Beispiel in England, wo die rule of law auch dem Verfassungsgeber Schranken setzt; hier habe auch die Subsidiarität Platz. Später habe Napoleon den Staat als Instrument zur Veränderung der Gesellschaft benutzt. Durch die Schaffung der Idee des öffentlichen Rechts seien die Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Vollzugsföderalismus entstanden.

Günther Lottes merkte an, die Reichsgeschichte sei von Volker Press als Kompromissgeschichte dargestellt worden. Er frage sich nun, ob man das Reich nicht auch als Organisationsform funktionaler Staatlichkeit sehen könne, in der verschiedene Ebenen, z.B. Reichskreise, tätig gewesen seien.

Volker Press nahm zunächst zu den Bemerkungen von Otfried Höffe und Günther Lottes Stellung. Er habe seine Bezeichnung des Subsidiaritätsprinzips als "theoretisches Konstrukt" nicht so ernst gemeint. Es gebe

eine Entsprechung zwischen den Bürokratisierungsmöglichkeiten und der Grösse eines Staates. Für einen kleinen Staat werde das Kosten-/Nutzenverhältnis schnell ungünstig. Er sei auch der Meinung, dass die Kreise im Reich eine sehr wichtige Funktion erfüllt hätten, wie überhaupt die Betrachtung des Reichs als funktionale Staatlichkeit sehr wichtig sei.

Anschliessend bemerkte Volker Press gegenüber Thomas Fleiner, dass dieser die Französische Revolution zu stromlinienförmig sehe, was den Bereich seines Referates angehe. Die deutschen Landesfürsten hätten zwar Ideen von der Revolution übernommen, aber eher im Sinne von Absolutismus denn von Demokratie. Diese Ideen seien im Gewand der napoleonischen Konzeption eines fortgeschriebenen aufgeklärten Absolutismus nach Deutschland gekommen. Die Aufnahme der Ideen der Französischen Revolution sei ein komplizierter Rezeptionsprozess gewesen. Die Ideen seien gebrochen übernommen worden.

Günther Lottes antwortete auf die Bemerkung von Thomas Fleiner, dass man bezüglich Subsidiaritätsprinzip eher vor der Revolution fündig werde als nachher. Es treffe für Frankreich zu, dass es zwischen dem Staat und dem Bürger keine Korporationen mehr gegeben habe; dies habe einen Zentralisierungsschub bedeutet. Während der Restauration habe es dann die Gegenbewegung gegeben, zünftische Elemente wieder in den Staatsaufbau hereinzuholen. Für Deutschland treffe die Bemerkung Fleiners aber nicht zu. Für England sei der Parlamentsabsolutismus ab dem 18. Jahrhundert bei der Schaffung eines einheitlichen Souveränitätsraumes nicht zu unterschätzen. Dieser Parlamentsabsolutismus sei aber nicht auf Schottland übertragen worden; dort gebe es immer noch ein eigenes Rechtssystem, das näher beim kontinentaleuropäischen liege. Es gebe unterschiedliche Zonen der Wirksamkeit der Französischen Revolution in Europa. Die historische Chemie Europas stehe einer einheitlichen Rezeption der Französischen Revolution entgegen.

Zu diesen Bemerkungen über die Französische Revolution warf Thomas Hafen ein, dass Emmanuel Joseph Sieyes für den Zentralisierungsschub nach der Revolution verantwortlich gemacht werde. Die Durchsetzung von Freiheit und Gleichheit sei eben wichtiger gewesen als Föderalismus. Es dürfe jedoch nicht vergessen gehen, dass Sieyes auch an der Gemeindereform mitgearbeitet habe. Seine Staatsidee gehe auf Rousseau und Althusius zurück. Bei Sieyes fänden sich zwei Ebenen: die Gemeinde als Kleine Republik und die Grosse Republik (Nation), und nicht die Ebene des Departements, die heute wichtig sei. Hier komme das Sub-

sidiaritätsprinzip zum Spielen: Auf die nationale Ebene sollten nur jene Aufgaben hinaufgehoben werden, welche die Gemeinden nicht erfüllen können. Die Gesellschaftstheorie fordere, die Freiheit der Bedürfnisbefriedigung des Einzelnen zu maximieren; viele Aufgaben seien deshalb an die effizienter arbeitende Nation gegangen. Sieyes habe auch die Equity-Rechtsprechung gekannt: Eine Kammer, der Jury Constitutionnaire von 1795, habe sich in jenen Fällen mit Equity-Rechtsprechung befasst, in denen der Richter kein positives Recht zur Verfügung hatte.

Zum Referat von Peter Häberle meldete sich als erster Otfried Höffe zu Wort. Er unterstützte Häberles Forderung, eine politische Debatte über Subsidiarität in Deutschland zu führen, eventuell durch ein vom Bundesverfassungsgericht bewirktes Moratorium in Sachen Ratifikation des Maastricht-Vertrages. Auf europäischer Ebene brauche es für eine Subsidiaritätsdiskussion eine politische Öffentlichkeit, die es nicht gebe. Das Volk halte mit der Geschwindigkeit des europäischen Integrationsprozesses mit gutem Grunde nicht Schritt. Die soziologische Bedingung einer politischen Öffentlichkeit fehle für Europa. Bürgertugend im Sinne Herfried Münklers setze diese aber voraus. Die Intellektuellen hätten das verschlafen, man sei fast zu spät dran.

Hans Christoph Binswanger machte eine kritische Anmerkung zu Maastricht. Er zweifle daran, dass Subsidiarität justitiabel gemacht werden könne. Peter Häberle habe Artikel 3b des Vertrages über die Europäische Union als Einschränkung von Kompetenzübertragungen an die EG ausgelegt. Man könne diesen Artikel 3b aber auch anders lesen, in dem Sinne nämlich, dass alles auf EG-Ebene zu entscheiden sei, was dort besser entschieden werden könne. Diese Voraussetzung könne man in jedem Fall ohne Schwierigkeiten mit Argumenten unterlegen. Sehr wichtig sei die Frage, wer über die Kompetenzverteilung entscheide. Diese Kompetenz habe der Ministerrat oder der Rat der Europäischen Gemeinschaft. Dies seien Gremien ohne demokratische Mitwirkung, was zur Kritik an Maastricht führte. Er glaube nicht, dass der Europäische Gerichtshof Gegengewicht geben könne, denn dieser müsse nur prüfen, ob überhaupt eine Begründung stattgefunden habe, dass die betreffende Aufgabe besser auf der EG-Ebene aufgehoben sei; diese Anforderung sei leicht zu erfüllen.

Meinhard Hilf fände es aus europäischer Sicht sehr merkwürdig, wenn nach elf erfolgten Ratifikationen des Maastricht-Vertrages das deutsche Bundesverfassungsgericht nun eine endgültige Belehrung via

einen Stopp des Ratifikationsverfahrens erteilen würde mit dem Hinweis, was alle anderen Staaten und die politischen Organe der Bundesrepublik Deutschland am Vertrag übersehen hätten. Dazu bemerkte Otfried Höffe, er habe mit der Intervention des Bundesverfassungsgerichts nicht eine Belehrung gemeint, sondern die Ermöglichung einer politischen Debatte, die bisher verpasst wurde.

Meinhard Hilf lobte am Referat von Peter Häberle, dass dieser der Versuchung widerstanden habe, nach seiner Auflistung von positiven Textstellen über die Subsidiarität eine "richtige Auslegung" von Artikel 3b zu bringen. Man könne die Auslegung dieses Artikels noch nicht absehen, sondern müsse erst noch herausfinden, worin hier in der EG ein Konsens bestehe, wobei auch die historischen Unterschiede berücksichtigt werden müssten. Hilf warf die Frage auf, ob man wirklich sagen könne, dass der Artikel 3b die Staaten zu interner Regionalisierung/Föderalisierung auffordere. Seiner Meinung nach müsse man da sehr vorsichtig sein. In diesem Artikel heiße es ja nur, auf europäischer Ebene müssten jene Fragen gelöst werden, die nicht besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten gelöst werden können. Daraus herauszulesen, die Mitgliedstaaten müssten sich auch intern föderalisieren, sei unzulässig.

Thomas Bruha ging mit Meinhard Hilf darin einig, dass Artikel 3b keine Tiefenstruktur des Föderalismus auf drei oder vier Ebenen enthalte. Bürgernähe sei jedoch gefordert. Zum Zitat der Vorarlberger Verfassung von Peter Häberle bemerkte er, jener überschätze die Ausstrahlungswirkung dieser Vorarlberger Textstelle auf die spätere Konferenz in München. Die Ausstrahlung auf München sei vielmehr von Artikel 12 des Spinelli-Entwurfes von 1984 ausgegangen; dort sei erstmals von Subsidiarität die Rede.

Christian Giordano stellte Verständnisschwierigkeiten zwischen der Ethnologie und der Jurisprudenz fest. Er habe Schwierigkeiten mit Prinzipien ohne empirische Daten. Er frage sich, ob es zweckmässig sei, der Subsidiarität eine solche semantische Breite zu geben, wie es die Juristen tun; das führe doch zu Subsidiarität als einer Leerformel. Er habe deshalb bei seinem eigenen Referat den Begriff der Subsidiarität nicht überstrapaziert, sondern mit "Äquivalenten" gearbeitet. Er stellte daher die Frage, ob nicht eher eine differentielle Analyse von Äquivalenten angezeigt sei, als alles in ein breites und einziges Prinzip hineinzupressen.

Peter Häberle antwortete zunächst auf die Bemerkungen von Thomas Fleiner. In der Wirkungsgeschichte der Französischen Revolution habe

Zusammenfassung der Diskussion

es Bereiche gegeben, wo das französische Ideengut rascher durchschlug; dazu gehöre die Idee der unbeschränkten verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Aus der Lehre von der Souveränität sei auch die Regel "lex posterior derogat legi priori" gekommen; die Verbindung habe zu den Folgen geführt, welche Thomas Fleiner geschildert habe. Peter Häberle war mit Otfried Höffe einig, dass es ein Defizit an europäischer Öffentlichkeit gebe. Dies sei ein Versäumnis der Intellektuellen. Aber wie könne man diese europäische Öffentlichkeit schaffen? Nach Ansicht Peter Häberles brauchen wir ein europäisches Parteiensystem. Zudem müsse dem Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments abgeholfen werden. Man müsse vom "Europäischen Ökonomismus" abkommen; die Ökonomie sei doch nur ein Vehikel für die europäische Einigung und Vielfalt.

Mit Hans Christoph Binswangers Bemerkung über die Justitiabilität der Subsidiarität, dass man Artikel 3b auch anders auslegen könne, war Peter Häberle einverstanden. Es müsse sich erst ein gemeinsames europäisches Interpretationsergebnis herausstellen, wozu es in der Literatur bereits Perspektiven gebe, auf die er in seinem Papier hingewiesen habe. Das juristische Handwerkszeug biete aber Mittel, damit Artikel 3b Dezentralisierung und nicht Zentralisierung bewirke.

Zu Meinhard Hilf bemerkte Peter Häberle, dass ein enormer Streit darüber bestehe, ob das Bundesverfassungsgericht eine Kompetenz zu präventiver Normenkontrolle oder Gutachtenkompetenz habe. Der Europäische Gerichtshof habe Gutachtenkompetenz, Karlsruhe jedoch nicht. Es stimme, dass man sehr spät dran sei. Das Bundesverfassungsgericht dürfe mit seiner Entscheidung über die Maastricht-Ratifikation nicht besserwisserisch tätig werden.

Zur Frage von Christian Giordano bemerkte Peter Häberle, dass er die Subsidiarität als Relations- und Korrelatbegriff ausgeweitet habe, dass also der Begriff der Subsidiarität erst in Verbindung mit anderen Prinzipien etwas hergebe. Dies sei ein erlaubter Kunstgriff der Jurisprudenz. Man solle bitte nicht vorschnell als Leerformel bezeichnen, was er nicht so schnell habe verständlich machen können.

IV. Recht, Ökologie

Thomas Fleiner-Gerster

**Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus
und das Prinzip der Subsidiarität**

I. Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus

1. Der Föderalismus, ein vergessenes Kind der modernen Staatslehre

a) Der abstrakte und absolutistische Staat der modernen Staatslehre

Die moderne Staatslehre ist immer noch geprägt vom absolutistischen und eindimensionalen Denken, das sich letztlich weitgehend auf Hobbes oder Bodin zurückführen lässt. Diese Staatslehre kennt den Staat auf der einen und das Individuum auf der anderen Seite. Die Zwischenformen menschlichen Zusammenseins, sei es in der Familie, in der Firma, im Club oder in der Partei, sei es in der Gemeinde, in der Anstalt, im Kanton oder in der internationalen Gemeinschaft, sind der traditionellen Staatslehre weitgehend unbekannt oder gar fremd,¹ weil sie das schöne abstrakte Theoriegebäude, wie es dann letztlich von Kelsen entworfen wurde, weitgehend stören.

Diese Staatstheorie kennt nur den Unterschied zwischen dem Staatenbund und dem Staat mit nach aussen absoluter und nach innen unteilbarer Souveränität. Dieses Konzept stimmt aber mit den heutigen Verfassungen der europäischen Staaten nicht mehr überein, da diese vom Grundsatz der durch die unverzichtbaren Menschenrechte beschränkten Staatssouveränität ausgehen und überdies im Begriff sind; bestimmte Souveränitätsrechte an die internationale Gemeinschaft abzutreten.

b) Die Staatslehre von Althusius

Leider konnte sich die Staatslehre eines Althusius, der nach dem Tod von Bodin, aber eine Generation vor Hobbes gelehrt und geschrieben hat,

¹ Vgl. dazu im Gegensatz Calhoun, John C.: *A Disquisition on Government*, 1853 und neuerdings den Osphal Report on Northern Ireland. *A Citizen's Inquiry*, Hrsg. Andy Pollak. Dublin, 1993.

kaum durchsetzen. Nur Otto von Guericke² hat die Bedeutung von Althusius gesehen. Althusius baute seine Staatslehre weder auf der Theorie des Gottesgnadentums von Bodin noch auf dem Gesellschaftsvertrag von Hobbes auf, sondern erkannte, dass die Gesellschaft naturgegeben und naturrechtlich in verschiedene Strukturen, Korporationen und Verbände gegliedert ist.

Seine Doktrin ist beeinflusst von der Idee der Bundestheologie von Zwingli. Demzufolge besitzt weder der König allein das Herrschaftsrecht über seine Untertanen noch steht einem bestimmten Volke im Sinne von Hobbes das Recht zu, durch den Gesellschaftsvertrag dem Leviathan alle Macht zu übertragen. Die Menschen haben vielmehr mit Gott einen Bund geschlossen und demzufolge verschiedenen Institutionen und Behörden beschränkte Mandate übertragen. Entsprechend der strukturierten und komplexen Gesellschaft gliedert sich die Souveränität in verschiedene Teilsouveränitäten und Teilmandate.

c) Klassische Staatslehre und moderne Demokratie

Allerdings sind weder die Lehren von Bodin noch jene von Hobbes oder Althusius in einer Zeit demokratischer Staatstradition entstanden. Der Staat war ein Herrschaftsträger zur Durchführung bestimmter Aufgaben. In diesem System musste man sich die Frage stellen, welche Aufgaben am besten von welchem Herrschaftsträger gelöst werden konnten. In einem demokratischen System stellt sich hingegen die Frage, welche Aufgaben lokale Demokratien ohne wesentlichen Demokratieverlust nach oben de-

² Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Berlin, 1968, S. 37 f. zit. Guericke: Althusius, in dem Otto von Guericke einen Ahnherren der föderalistischen Sozialphilosophie wiederentdeckte, hatte aus der Konzeption des Sozialvertrages einen naturrechtlichen Gesellschaftsbau abgeleitet, in dem zwischen Individuum und Staat notwendige organische Korporationen wirken und in dem der weitere Verband sich zunächst immer aus den korporativen Einheiten der engeren Verbände zusammensetzt und erst durch deren Mittel ihre Glieder ergreift; in welchem jeder engere Verband als ein wahres und originäres Gemeinwesen aus sich selbst ein besonderes Gemeinleben und eine eigene Rechtssphäre schöpft und davon an den höheren Verband nur so viel abgibt, als dieser zur Erreichung seines spezifischen Zwecks unerlässlich braucht; in welchem endlich der Staat seinen Gliedverbänden im übrigen gegnerisch gleichartig und von ihnen durch seine ausschliessliche Souveränität verschieden ist, die als schlechthin höchste irdische Rechtsnatur zwar eine Fülle neuer und eigentümlicher Attribute und Funktionen empfängt, allein an dem eigenen Recht der engeren Verbände eine unübersteigliche Schranke findet und bei deren Überschreitung vor dem durch den Bruch des Vereinigungsvertrages sich wieder zu voller Souveränität entfaltenden Recht der Glieder hinfällig wird.

legieren können und inwieweit obere Demokratien in der Lage sind, untere Demokratien zu schützen und sich entfalten zu lassen.

(1) Amerikanische Demokratie und Föderalismus

Bekanntlich ging es bei der Begründung des amerikanischen Föderalismus in erster Linie darum, die bestehenden kleinen Demokratien der Gliedstaaten zu schützen. Die amerikanischen Verfassungsväter haben sich nicht gefragt, wie der Zentralstaat konzipiert sein muss, um die Gliedstaaten wirksam zu schützen.³

(2) Demokratischer Zentralismus in Frankreich

In der französischen Revolution galten andere Prinzipien. Die Demokratie sollte nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Einheitlichkeit und der uneingeschränkten Herrschaft der Mehrheit installiert werden. Diese Kriterien lassen keine Strukturierung, Gliederung oder Autonomisierung des Staates zu. Wer kein Defizit an Rechtsgleichheit zwischen verschiedenen Regionen zulassen will, kann sich nicht für Autonomie und Aufteilung zwischen Zentral- und Gliedstaatengewalt einsetzen. Wem es aber letztlich um die Erhaltung kleiner demokratischer Einheiten geht, der wird nicht nach theoretischen Prinzipien der absoluten Rechtsgleichheit fragen, sondern der wird sich in erster Linie darum bemühen, alles zu tun, um die Voraussetzungen zu schaffen, damit sich die lokalen Demokratien erhalten und entfalten können.

2. Herausforderungen an den modernen Staat

Staatsherrschaft, die auf der Autorität eines Königs oder eines Leviathan aufbaut, muss sich kaum um die Legitimität kümmern. Staatsgewalt aber, die im Namen der Mehrheit der Bürger ausgeübt wird, muss stets auch hinterfragen, ob die Gruppe der Bürger, aus der die Mehrheit ausgewählt wird, auch tatsächlich legitimiert ist, der Minderheit Mehrheitsentscheide aufzuerlegen. Nun wird mit der Subsidiarität die Legitimität nur teilweise und nur am Rande angesprochen (etwa unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit). Heute ist aber eine der wohl entscheidendsten Fragen diejenige der *Legitimität von Mehrheitsentscheiden über Minderheitsentscheide*.

³ Fleiner-Gerster, Thomas: Federalism, Decentralization, and Rights. In: Constitutionalism and Rights. Hrsg. Louis Henkin/Albert Rosenthal. New York, 1990, S. 19 ff.

a) Lernfähigkeit

Der Staat muss heute im wesentlichen ein lernfähiger Staat sein, d.h. ein Staat, der sich über Reaktionen informieren kann, ein Staat, der auf Aktionen reagieren, kurz ein Staat, der sich flexibel neuen Situationen anpassen kann. Diese Flexibilität und Lernfähigkeit nehmen proportional zur Grösse des Staates ab. Was nützt ein gutausgebautes Sozial- und Wirtschaftssystem, wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, strukturelle Arbeitslosigkeit in den Randregionen zu bekämpfen? Was nützt ein zentrales Schulsystem, wenn sprachliche Minderheiten in den Randregionen Schulausbildungen fordern, die ihren sprachlichen und kulturellen Besonderheiten Rechnung tragen?

b) Effizienz

Wenn wir heute die Frage aufwerfen, was soll ein Kanton, was soll der Bund, ja was soll die Gemeinde für Aufgaben übernehmen, so stellen wir die Frage unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und der Fähigkeit, d.h. der zur Verfügung stehenden Mittel, um die Aufgabe, z.B. durchlässige Verkehrssysteme sicherzustellen, zu lösen. Stellen wir aber auch die Frage, ob die entsprechenden Behörden oder Mehrheitsgruppierungen in der Lage sind, die Verantwortung für diese Entscheide zu übernehmen? Kann die EG beispielsweise die Verantwortung dafür übernehmen, dass das Volk des Kantons Uri unter der Verkehrslawine am Gotthard zu leiden hat?

c) Gewaltenteilung

Der amerikanische Verfassungsstaat ist in jeder Beziehung ein gewaltenteiliger Staat. Der Satz Montesquieus, man müsse die Macht durch Macht kontrollieren, wenn man die Freiheit des einzelnen schützen will,⁴ dieser Satz ist heute aktueller denn je. Massgebend für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf eine höhere Ebene muss in erster Linie die Frage sein, wer diese Aufgabe unter welcher Kontrolle wahrnehmen wird.⁵ Auf der Stufe der EG ist dabei davon auszugehen, dass es Gewalt-

⁴ Montesquieu: Vom Geist der Gesetze. XI. Buch, 6. Kapitel.

⁵ Vgl. Ostrom, Vincent: The Political Theory of a compound Republic. Virginia, 1971, S. 69 ff.; sowie Fleiner-Gerster, Thomas: Allgemeine Staatslehre. Heidelberg, 1980, S. 257 f., und ders. Fn. 3, S. 19 ff.

tenteilung im klassischen Sinne nicht gibt. Die intern kontrollierten Staatschefs und Aussenminister unterstehen auf der Stufe der EG keiner weiteren Kontrolle mehr.

Gewaltenteilung bedeutet nach amerikanischer Vorstellung aber auch vertikale Aufteilung der Gewalten zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Ausführung der dem Zentralstaat übertragenen Aufgaben von zentraler Bedeutung. Wird die Aufgabe durch Gliedstaaten und Gemeinden nach dem Muster des Vollzugsföderalismus vollzogen, haben diese die Möglichkeit, im Vollzug den spezifischen Besonderheiten der Kantone und Gemeinden Rechnung zu tragen (z.B. Abtreibungsgefälle, Drogenvollzug etc.). Wird die Aufgabe aber von einer zentralen Polizei durchgesetzt und ausgeführt (wie z.B. in den USA), ist kaum mit einer echten Kontrolle über die vertikale Aufteilung der Gewalt zu rechnen.

Das Subsidiaritätsprinzip fragt nicht nach Gewaltenteilung, sondern nach Effizienz der Aufgabenerfüllung. Es trägt somit der wesentlichen Realität menschlicher Schwäche, nämlich die Macht zu missbrauchen, wenn man über sie verfügt, nicht Rechnung.

3. Aufgabenteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität

a) Maastricht

Im neuen EG-Vertrag ist nun das Subsidiaritätsprinzip positivrechtlich verankert. Dies führt zu neuen Problemen:

Art 3b EG-Vertrag enthält folgende Bestimmung:

“Artikel 3 b (Prinzip der Einzelermächtigung, *Subsidiaritätsprinzip*)

- (1) Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenze der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse 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 Umfanges oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
- (3) Massnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Mass hinaus.”

Mit diesem positivierten Grundsatz der Subsidiarität ist deren Auslegung in die Hände des Gerichtshofes gelegt. Da der Vertrag nur über einen einstimmigen Entscheid der Mitgliedstaaten abgeändert werden kann, da er also schwer abänderbar ist, kommt der Anwendung durch die Interpretation des Gerichts eine erstrangige Bedeutung zu. Genau gleich wie der amerikanische Supreme Court wegen der schweren Abänderbarkeit der amerikanischen Verfassung von einem verfassungsanwendenden zu einem verfassungsgebenden Organ geworden ist, hat sich auch der EuGH faktisch von einem vertragsanwendenden zu einem vertragerweiternden Organ gewandelt.

b) Dynamik des Subsidiaritätsprinzips

In der amerikanischen Verfassung war die dynamische Klausel die sogenannte interstate commerce clause. Ursprünglich wurde diese restriktiv so ausgelegt, dass der Kongress fast keine Möglichkeit hatte, Gesetze zu erlassen, für deren Kompetenz es nicht eine ausdrückliche Ermächtigung in der amerikanischen Verfassung gab. Während der Zeit des New Deals hat ein von Präsident Roosevelt neu zusammengesetzter Supreme Court diese Klausel so weit ausgelegt, dass fast jede Wirtschaftsgesetzgebung nun neu in die Kompetenz des Bundes fällt, weil jede solche Gesetzgebung sich letztlich mit zwischenstaatlicher Wirtschaftstätigkeit befasst.

(1) Subsidiarität in den Händen des Gerichtshofes

Ganz ähnlich kann es dem Subsidiaritätsprinzip im EG-Vertrag ergehen. Es kann während einer bestimmten Zeit restriktiv ausgelegt werden, um dann später einmal zum dynamischen Hebelarm der zentralen Kompetenzen der EG zu werden. Von welcher Zuständigkeit kann man denn sagen, sie könne ausreichend durch die Mitgliedstaaten der EG wahrgenommen werden? Es wird immer wieder Gründe dafür geben, eine gliedstaatliche Zuständigkeit wegen mangelhafter Wahrnehmung der Aufgabe auf die EG zu übertragen.

Von welchem Standpunkt aus wird man überhaupt sagen, ein gemeinsames Ziel werde nur unzureichend durch die Mitgliedstaaten erreicht? Vielleicht gehört es zu den Interessen eines Mitgliedstaates, bestimmte Ziele nicht voll zu erreichen, wie etwa der ungehinderte Transport durch ein Land. Soll deswegen die Kompetenz auf die Europäische Ebene übertragen werden?

(2) Unterschiedliche Situation der Gliedstaaten

In der Schweiz hat der Kanton Appenzell Innerrhoden 14 000 Einwohner, also weniger Einwohner als die Stadt Zürich öffentliche Angestellte hat. Dieser Kanton ist sicher in der Lage seine Verkehrsprobleme selber zu lösen, er kann aber kaum eine eigene Universität führen. Die Stadt Zürich hingegen ist kaum in der Lage den Verkehr selber zu regeln, dafür kann sie aber ein eigenes Spital und könnte wohl auch eine eigene Universität führen.

Die Fähigkeit, eine Aufgabe durchzuführen, ist nicht nur abhängig vom know how und vom zur Verfügung stehenden Personal, sie wird weitgehend auch durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bestimmt. Die Verteilung der finanziellen Ressourcen erfolgt aber oft nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip, sondern nach den Interessen der zentralen Bürokratie, wenigstens über genügend Mittel zur Lösung ihrer eigenen Bedürfnisse zu verfügen.

c) Subsidiarität als Mittel der Dezentralisation?

Es gehört wohl zu den grossen Ausnahmen moderner Staatspolitik, dass ein Staat wie Belgien sich dazu durchringen kann, auf etwa 40 % seiner Finanzen zu verzichten und diese den beiden Sprachregionen zuzuweisen. Wird die EG einmal über eigene Steuereinnahmen verfügen, gibt es kaum eine Möglichkeit mehr, unter dem Titel des Subsidiaritätsprinzips weitergehende Zentralisierungen zu verhindern.

d) Politische Mitwirkungsrechte als Alternative zum abstrakten Verfassungsprinzip der Subsidiarität

Die allmähliche Zentralisierung von Aufgaben kann deshalb viel wirksamer durch *Entscheidungsprozesse* verhindert werden, an denen die direkt betroffenen Bürger, sei es über ihre Parlamente oder sei es über die direkte Demokratie ihrer Staaten, mitwirken können. Diese sind vor allem daran interessiert, möglichst viel Mitbestimmung sicherzustellen. Diese Mitbestimmungsmöglichkeit wächst, je kleiner die territoriale Einheit ist, die zu entscheiden hat. Die Bürger werden sich zur Kompetenzabtretung nur bereit finden, wenn die Mehrheit von ihnen davon überzeugt ist, dass ihren Interessen durch die zentrale Aufgabenverwaltung mehr geholfen ist als durch die dezentrale.

Massgebend ist also, ob die Mehrheit davon überzeugt ist, ihre Interessen besser über eine zentrale oder dezentrale Aufgabenerfüllung zu

wahrzunehmen. Die zureichende oder nicht zureichende Verwirklichung eines Zieles ist ein untaugliches Kriterium, da es in der Politik immer um Interessenwahrnehmung geht. Massgebend ist dabei, welche Mehrheitsinteressen bei einer Zentralisierung oder Dezentralisierung betroffen sind.

Auch der belgische Staat hat seine Dezentralisierung kaum unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips vorgenommen. Massgebend war doch wohl viel eher, inwieweit Interessen der Sprachgruppen mehr oder weniger durch eine Zentralisierung oder Dezentralisierung betroffen sind.

4. Subsidiarität und aktuelle Staatsprobleme

Mit dem Kriterium der Subsidiarität kann man also die Probleme der heutigen Staatengliederung nicht mehr lösen. Die Probleme sind zu komplex und müssen unter anderen Gesichtspunkten, wie Legitimität, Reaktionsfähigkeit und Verantwortung, Schutz vor Machtmissbrauch, Interessenwahrnehmung etc., gelöst werden. Im folgenden wollen wir uns nun mit diesen Problemen unter diesen Gesichtspunkten auseinandersetzen.

a) Pluralismus

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Problem der Autonomie und des Föderalismus im Zeitalter des Pluralismus und des Minderheitenschutzes viel weniger ein Problem der Subsidiarität als vielmehr der Legitimität ist. Wenn sich Minderheiten so stark desintegrieren, dass sie die Legitimität des betreffenden Staates nicht mehr anerkennen, nützen weder Minderheitenrechte noch Individualrechte, um die betreffenden Minderheiten zu integrieren. Staaten mit verschiedenen Minderheiten müssen deshalb Wege suchen, um sicherzustellen, dass die Legitimität ihrer Entscheidungsbefugnis auch gegenüber den Minderheiten anerkannt ist.

Die eigentlichen theoretischen Grundlagen des Föderalismus wurden bis heute nicht genügend umfassend und aufbauend auf der Tradition europäischer pluralistischer Staatskultur entwickelt. Ein europäisches Verständnis der Subsidiarität und Autonomie muss die amerikanische Tradition der beschränkten Souveränität, die bisherige europäische Konzeption des Vollzugsföderalismus, die multikulturelle Staatsgemeinschaft schweizerischer

Prägung, die Realität der multi-ethnischen Nationalitäten-Gemeinschaft osteuropäischer Staaten und die neuesten Rechtsentwicklungen zum Minderheitenschutz und zur lokalen Autonomie berücksichtigen.

b) Grundrechte

Des weiteren muss dieses Verständnis der Subsidiarität von einem Konzept ausgehen, das die vertikale Gewaltenteilung unter dem Gesichtspunkt der Demokratie betrachtet und berücksichtigt und die Demokratie als Legitimationsmodell für eine pluralistische Gesellschaftsordnung versteht, die nicht auf das reine Mehrheitsprinzip reduziert wird, sondern die Demokratie in erster Linie als Institution zum Schutz der individuellen Rechte wie auch der Gruppenrechte versteht.

Das Konzept einer absoluten und unteilbaren Souveränität stimmt mit den heutigen Verfassungen der europäischen Staaten nicht mehr überein, da diese vom Grundsatz der durch die unverzichtbaren Grundrechte der Menschen beschränkten Staatssouveränität ausgehen (Bonner Grundgesetz) und überdies daran sind, bestimmte Souveränitätsrechte an die Europäische Gemeinschaft abzutreten (Maastricht).

c) Beschränkte Souveränität

Wenn der Staat in seiner Souveränität beschränkt ist, muss notwendigerweise anerkannt werden, dass es neben dem Staat andere politisch legitime Institutionen gibt, die die politische Gemeinschaft gestalten und ordnen. Überdies kann sich ein solches Staatskonzept der Idee der aufteilbaren Souveränität im Innern, z.B. durch souveräne Gliedstaaten und autonome Gemeinden, nicht mehr verschliessen. Aber auch nach aussen muss ein solches Staatskonzept offen sein, da bei beschränkter Souveränität Souveränitätsrechte an internationale oder supranationale Organisationen abtretbar sind.

Meiner Ansicht nach scheint der Föderalismus eine der wenigen Staatsformen zu sein, die die moderne Staatenwelt aus dem verkrampften, engen und ideologisierten nationalen Denken in eine offenere internationale Gemeinschaft führen kann. Der Föderalismus ist nicht auf dem Reissbrett hochkarätiger Theoretiker entstanden. Er ist, wie der schweizerische Föderalismus zeigt, aus dem Erfahrungsschatz vielfältiger, kleinräumiger Demokratien hervorgegangen, die trotz der Gegensätzlichkeiten versuchten, ihre Schicksalsgemeinschaft derart zu gestalten,

dass sie in einer meist völlig andersartigen monarchischen, zentralistischen und oftmals feindseligen Umwelt überleben konnten.

Anstelle des Subsidiaritätsprinzips sollen folgende Grundsätze dargelegt werden, die uns dabei anleiten können, politische Kriterien für die Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat und autonomer unterer Instanz zu finden.

II. Allgemeine Grundsätze für die Verteilung von Staatsaufgaben:

1. Legitimität

a) Legitimität auf jeder staatlichen Entscheidungsstufe

Jede hoheitliche Massnahme und Entscheidung bedarf der Legitimität. Der Entscheid einer Gemeindebehörde wird nicht allein dadurch legitimiert, dass die Gemeindebehörde delegierte Befugnis des Zentralstaates wahrnimmt. Die Legitimation setzt voraus, dass sich die Gemeindebehörde und die Mehrheit der Bürger, auf die sie sich abstützt, legitimerweise die entsprechenden staatlichen hoheitlichen Massnahmen vornehmen.

Vollzieht die Gemeindebehörde zentrale Entscheidungen und Massnahmen, die in der Gemeinde keine Legitimation finden, wie etwa die Durchführung einer Versuchsbohrung für mögliche Atommüllagerung, die von der grossen Mehrheit der Gemeinde abgelehnt wird, kann sie sich nicht auf die Legitimation des Gesamtstaates berufen. Sie muss ihre eigene Legitimation durch Verhandlungen und Konsenssuche mit den Betroffenen finden.

b) Legitimität und Minderheiten

Dies ist noch in stärkerem Masse bei sprachlichen oder religiösen Minderheiten der Fall. Gegenüber solchen Minderheiten stehen dem Gesamtstaat drei Alternativen zur Verfügung. Entweder wird die Aufgabe auf die territoriale Einheit delegiert, in der sich die betreffende Minderheit befindet. Dies ist dann möglich, wenn die Minderheiten sich auf bestimmte territoriale Einheiten wie Gemeinden oder Bezirke oder Kantone beschränken und das betreffende Territorium einigermaßen einheitlich ist.

Die andere Möglichkeit ist die Regelung auf der gesamtstaatlichen Ebene. In diesem Fall wird der Gesamtstaat aber ein Verfahren finden müssen, um einen akzeptablen Konsens zwischen Mehrheit und Minderheit herzustellen.

Schliesslich müssen Lösungen getroffen werden, die beide Religions- oder Sprachgruppen befriedigen. So gab es in einigen Kantonen im letzten Jahrhundert die Aufteilung der Grossräte in katholische und reformierte Teile, die dann je für sich für die Schulregelung zuständig waren.

In der Stadt Freiburg gibt es französischsprachige und deutschsprachige Schulen, die aber von der mehrheitlich französischsprachigen Stadt getragen werden.

c) Legitimität und Mehrheitsprinzip

Das Mehrheitsprinzip genügt also nicht mehr als einziges Modell moderner Konfliktlösung des modernen Staates. Es muss durch die Anerkennung autonomer Gruppenrechte mit Partizipationsmöglichkeit am Mehrheitsentscheid ergänzt werden.

Das reine Mehrheitsprinzip der modernen Demokratie führt, wie schon Tocqueville gesagt hat, oft zur Tyrannei der Mehrheit.⁶ Wenn es um das Schicksal der Gemeinschaft geht, darf die Mehrheit nicht nur nach Köpfen und Individuen gewichtet werden. Jede einzelne, territorial gegliederte Kultur-, Sprach- und Religionsgruppe sollte als Einheit gleichberechtigt und unabhängig von ihrer Grösse an der staatlichen Willensbildung partizipieren können. Die Gleichheit der Stimmen muss mit der Gleichwertigkeit territorialer Einheiten in Einklang gebracht werden. Elementare Konflikte lassen sich deshalb nicht mehr durch das reine Mehrheitsprinzip lösen, sondern nur durch das partnerschaftliche, auf Solidarität und Gleichberechtigung der Gruppen aufbauende Verhandlungsprinzip.

Auf der Ebene des Gesamtstaates wird in der Schweiz dieses reine Mehrheitsprinzip im wesentlichen durch die politische Kultur der so

⁶ Vgl. hierzu: Gusy, Christoph: Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts (1981), Nr. 106, S. 329; Hüglin, Thomas O.: Tyrannei der Mehrheit. Eine ideengeschichtliche Studie. Bern und Stuttgart, 1977; Riley, Jonathan: American Democracy and Majority Rule. In: Majorities and Minorities. New York, 1990, S. 267; Wildhaber, Luzius: Vertrag und Gesetz, Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (1975), Nr. 94, S. 113; Zippelius, Reinhold: Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie. Mainz, 1987.

stark umstrittenen Konkordanz durchbrochen. Diese Kultur der Konkordanz wurde wohl entscheidend eingeleitet durch das Proporzsystem im Wahlrecht, durch die Zauberformel im Bundesrat und durch die Gleichberechtigung aller souveränen Kantone bei Verfassungsabstimmungen und in der Ständekammer.

Mit dem Kriterium der Subsidiarität allein liesse sich also kaum eine akzeptable Lösung für eine sinnvolle Aufgabenteilung finden. Viel wichtiger ist die Frage, wie sich auf welcher Stufe die Erfüllung der Aufgabe legitimieren lässt.

2. Macht und Verantwortung

a) Allgemeines Grundprinzip der modernen Gesellschaft

Das Kriterium Macht und Verantwortung ist dasjenige, das noch am ehesten in der Nähe der Subsidiarität angesiedelt werden kann. Es ist ein gesamtgesellschaftliches Grundprinzip, das für jede Delegation, sei es im Betrieb einer Firma, sei es in der staatlichen Verwaltung oder sei es zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten, verwendet werden kann. Vereinfacht dargestellt geht es darum, dass Massnahmen immer nur von den Personen entschieden werden dürfen, die dafür auch die Verantwortung tragen können. D.h., sie müssen dafür kompetent sein, sie müssen über die notwendigen Mittel verfügen, um die Massnahmen durchzusetzen, sie müssen auch in der Lage sein, die Folgen einer Fehlentscheidung zu tragen, d.h. sie müssen letztlich vom Entscheid auch selber betroffen sein.

b) Schwierige Umsetzung im Staat

Dieses Prinzip wird in vielen Industrien schon längst erfolgreich angewendet. Im Staat kann es sich nur schwer und mühsam durchsetzen. Und dies aus folgenden Gründen:

1. Die politische Verantwortung ist heute immer noch auf die Regierung und das Parlament konzentriert. Jeder Fehler eines Beamten wird letztlich der Regierung oder der Regierungspartei angelastet. Deshalb versuchen Regierung und Parlament möglichst wenig Entscheidungskompetenzen nach unten zu delegieren.
2. Unser Rechtsstaat wird vom sogenannten Instanzenfetischismus beherrscht. Viele Bürger sind der Meinung, dass der Rechtsschutz

dann am besten gesichert sei, wenn möglichst viele Instanzen bis zur obersten Instanz an der Entscheidung mitwirken. Dies führt aber nur dazu, dass sich am Ende keine Instanz richtig und vollständig mit dem Entscheid befasst, sondern jede davon ausgeht, dass dann immer noch die nächst höhere Instanz die Sache richtig beurteilen wird. Die höhere Instanz aber geht wohl davon aus, dass doch bereits eine untere Instanz sich mit der Sache befasst habe und deshalb eine volle Auseinandersetzung mit der Sache nicht mehr notwendig sei.

3. Die Delegation vom Bund auf die Kantone oder von den Kantonen auf die Gemeinden erfolgt nicht, weil man auf Macht verzichten möchte. Man delegiert die Verantwortung für den Vollzug, behält sich aber die Macht über die Subventionsentscheidungen oder über die Aufsichts- oder Genehmigungsbefugnis vor. Macht und Verantwortung bedeutet, dass die Gemeinden oder die Kantone die volle finanzielle, personelle und politische Kontrolle über die Angelegenheit haben.
4. Auf der unteren kantonalen Ebene sind die Behörden oft zwar daran interessiert, die Macht zu haben, aber sie möchten für Fehlentscheidungen nicht die Verantwortung tragen. Deshalb sind lokale Behörden oft sehr gerne bereit, die Verantwortung nach oben abzuschieben, und ihr Einverständnis lässt sich auch relativ einfach finden, wenn es darum geht, mit der Aufgabe der Verantwortung auch den notwendigen Preis zu bezahlen, d.h. auf die Macht zu verzichten.

c) Das Gemeinwohl als Ergebnis politisch-demokratischer Auseinandersetzung

Politische Entscheidungen sind keine Expertenentscheidungen, die von Fachleuten oder Wissenschaftern gefällt werden können. Es handelt sich um Entscheidungen, die im Interesse des Gemeinwohles getroffen werden. Parteien versuchen jeweils vor den Wahlen mit ihren Parteiprogrammen den Wählern ihre Sicht des Allgemeinwohles schmackhaft zu machen. Nach dem Wahlentscheid obliegt es dann der Sieger-Partei, den Wählerentscheid mehr oder weniger zu vollziehen und vor den nächsten Wahlen alles zu tun, um die Wählergunst wiederzuerlangen.

Ob damit tatsächlich dem Gemeinwohl gedient ist, mag mit einem Fragezeichen versehen werden. In der direkten Demokratie obliegt es jedenfalls den betroffenen Stimmbürgern, zu beurteilen, ob allfällige parlamentarische Entscheide ihren Interessen entgegenkommen. Macht und

Verantwortung werden also vom Stimmbürger auf der jeweiligen Stufe des Staates (Bund, Kanton oder Gemeinde) wahrgenommen.

d) Finanzierung der Aufgabe

Nun kann der Bürger auf der Stufe des Gesamtstaates auch über die direkte Demokratie unmöglich in allen Angelegenheiten die Verantwortung für Entscheidungen wahrnehmen, die letztlich nur von lokaler Bedeutung sind. Deshalb ist es ein Gebot von Macht und Verantwortung, alles, was nur irgendwie möglich ist, auf der untersten Stufe der Demokratie entscheiden zu lassen. Dabei muss der Entscheid über die Aufgabe von denjenigen gefällt werden, die auch für die Finanzierung besorgt sind. Denn mit der Finanzierung übernehmen sie auch einen Teil der Verantwortung für die Durchführung der Aufgabe.

Die Eltern einer Gemeinde sind sicher daran interessiert, möglichst viel für das Schulwesen auszugeben. Alle Gemeindebürger sind sicher an einem guten Schulwesen interessiert. Sie werden aber auch das Gesundheitswesen, den Verkehr, die Polizei und wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde mit in Betracht ziehen, wenn es um die Finanzierung der Schule geht. Sie werden also bereit sein, diese finanziellen Mittel für das Schulwesen bereitzustellen, die die Gemeinde unter Berücksichtigung aller anderen Aufgaben verkraften kann.

Macht und Verantwortung führen dazu, dass nur diejenigen Aufgaben auf den Kanton oder Bund übertragen werden, für die die Gemeinde die Verantwortung nicht übernehmen kann, weil sie dazu keine Kompetenz oder Befugnis hat (Überforderung im Vollzug, überregionale Aufgabe wie Gesamtverkehr oder zu kleine territoriale Einheit, z.B. Führung eines Spitals oder einer Universität).

e) Allgemeine Standards der Menschenrechte

Ein besonderes Problem unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität sind die internationalen Standards auf dem Gebiet der Menschenrechte oder des Umweltschutzes. Grundsätzlich wäre eine Gemeinde ohne weiteres in der Lage, selber solche Standards zu begründen. Sie könnte sie auch im einzelnen durchsetzen und vollziehen. Aber dies wäre wohl kaum sinnvoll.

Beurteilt man diese Frage unter dem Gesichtspunkt Macht und Verantwortung, dann wird man zugeben müssen, dass eine einzelne Ge-

meinde kaum die Verantwortung für die Begründung oder allenfalls auch Aufhebung solcher zentraler allgemeiner Standards übernehmen kann. Sie hat zwar die Macht dazu, kann aber die Verantwortung dafür nicht übernehmen.

f) Macht und Verantwortung in föderalistischen Staaten

Nur in föderalistischen Systemen können Macht und Kompetenzen den territorialen Einheiten zugeordnet werden, die die Verantwortung zu tragen auch fähig sind.

Körperschaften, die hingegen über Spitalplanung und Gesundheitsvorsorge entscheiden, müssen über die hierfür erforderlichen Mittel verfügen und Einfluss nehmen können auf die Auswahl und Ausbildung des Personals, sowie sicherstellen, dass die Planung den konkreten Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.

Wie viele moderne Konflikte sind letztlich gerade auf den Umstand zurückzuführen, dass Regierungen über das Schicksal weitentfernter Regionen und Menschen befinden, weil sie zwar dazu ermächtigt sind, aber für die Folgen ihrer Entscheide keine Verantwortung tragen können? Ein sinnvolles Gleichgewicht von Macht und Verantwortung lässt sich daher nur in dezentralisierten Einheiten verwirklichen.

Heute wird die EG oft direkt oder indirekt für die Tatsache verantwortlich gemacht, dass es im ehemaligen Jugoslawien noch keinen Frieden gibt. Wer diese Problem aber unter dem Gesichtspunkt Macht und Verantwortung betrachtet, wird zu einem anderen Schluss kommen müssen: Die EG hat keine rechtliche und keine militärische Macht über diesen Konflikt. Deshalb kann sie auch nicht die Verantwortung dafür übernehmen. Zwar gibt es viele Aussen-, Verteidigungsminister und Diplomaten, die für sich in Anspruch nehmen, Verantwortung für den Konflikt zu tragen. Weil sie aber keine Macht haben, handeln oder entscheiden sie konsequenterweise oft verantwortungslos!

3. Anpassungsfähige Demokratie

Nur in der föderalistischen Dezentralisation lässt sich Demokratie derart verwirklichen, dass der Bürger effizient auf staatliche Massnahmen reagieren kann.

a) Die Folgen demokratischer Entscheidungen

Moderne Institutionen in Staat und Wirtschaft müssen so gestaltet sein, dass jeder, der für andere Menschen entscheiden muss, auch selber die Folgen seiner Entscheidungen zu spüren bekommt.

Wer über den Bau eines Schulhauses entscheidet, soll nur über die finanziellen Mittel verfügen, die ihm die Wähler, Steuerzahler und späteren Nutzniesser des Schulhauses anvertraut haben. Wenn die Zentralregierung über Sprache und Curriculum der Schulen einer Region entscheidet, sind weder die Minister noch die Beamten noch ihre Kinder direkt betroffen. Demnach werden ihre diesbezüglichen Entscheide auch nicht mit der entsprechenden Sorgfalt vorbereitet sein.

b) Bürgernähe und Autonomie

Einzig in einem Staatswesen, das echte Autonomie für Regionen und Gemeinden gewährleistet, sind auch die Regierenden dem Bürger so nahe, dass diese die unmittelbaren Reaktionen auf ihre Entscheide und Handlungsweisen zu spüren bekommen und sich demgemäss verhalten können.⁷ Nur wenn die Bevölkerung direkt auf Fehlentscheide reagieren kann, lässt sich die stets notwendiger werdende Flexibilität auch im politischen Bereich verwirklichen und durchsetzen.

4. Vielfalt

a) Freiheit des Individuums, Rechte der Gruppe

Im Föderalismus kann die Freiheit des Individuums mit der Freiheit der Gruppe in Einklang gebracht werden. Menschenrechte haben heute einen internationalen Status. Sie sollten in allen Staaten in gleicher Weise gelten. Sie haben universelle Bedeutung. D.h., Gruppenrechte dürfen auch die individuellen Menschenrechte nicht beeinträchtigen.

Horizontale Gewaltenteilung war für Montesquieu und ist für uns die Voraussetzung für die Freiheit des Einzelnen. Vertikale Aufteilung der

⁷ Vgl. die Beiträge zur "Conference on Free Local Government: Deregulation, Efficiency, Democracy". Strasbourg, 1989; Kok, Wim: Autonomie, égalité, solidarité, efficacité. In: L'Europe en formation (1980, janv.-févr.), Nr. 235, S. 30.

Macht ist Voraussetzung, um die Autonomie und Selbstentfaltung der sprachlichen, religiösen und kulturellen Gruppen in einem übergeordneten Gemeinwesen zu sichern.

Die moderne Geschichte lehrt uns, dass die Atomisierung der Gesellschaft in Millionen von isolierten Individuen gefährliche Auswirkungen haben kann. Der Mensch ist als Individuum nur frei, wenn er sich auch in seiner Gruppe, d.h. Familie, Gemeinde und Kulturgemeinschaft, entfalten kann. Neben der Freiheit des Einzelnen muss daher auch der Gruppe, d.h. der religiösen, sprachlichen, territorialen oder kulturellen Gemeinschaft, Eigenständigkeit und Autonomie zugestanden werden.

b) Flexibilität der Dezentralisation

In einem föderalistischen Staatswesen lässt sich eine solche begrenzte Autonomie und Freiheit verwirklichen, ohne die unerlässliche Solidarität mit der übergeordneten Gemeinschaft zu gefährden. Dagegen wird der zentralistische Nationalstaat durch die Autonomiebestrebungen seiner Gruppen völlig in Frage gestellt. Der föderalistische Staat ist weitaus flexibler; er kann pragmatisch mehr Autonomie gewähren oder mehr Solidarität fordern, ohne sich selber aufzugeben. Für ihn ist die Autonomie der territorialen Einheiten unerlässlicher Reichtum seiner kulturellen Vielfalt und ebenso wichtig wie die Freiheit des Einzelnen.

c) Ansprüche der Minderheiten

Zu beachten ist aber, dass religiöse oder sprachliche Minderheiten nicht nur Menschenrechte wie Sprachfreiheit oder Religionsfreiheit verlangen. Sie wollen Gruppenrechte über den Weg der Autonomie oder gar der Sezession durchsetzen. Hierbei sind sie nicht an der Subsidiarität interessiert. Sie wollen über die Rechte verfügen, die ihnen die Möglichkeit geben, vielleicht auch zu einem höheren Preis, sich als eigenständige Gruppe zu entfalten.

Um solche auseinanderstrebenden Minderheiten dennoch vor der Sezession zu bewahren, muss der Gesamtstaat, ohne Rücksicht auf Subsidiarität, einerseits Autonomie und andererseits Mitspracherechte gewähren, damit die Entscheidungen des Gesamtstaates die Legitimität auch gegenüber solchen Minderheiten erhalten.

«Das Vaterland soll sich demnach als gemeinsame Mutter der Bürger erweisen. Die Vorteile, welche sie darin genießen, müssen ihnen ihr

Land liebenswert machen. Die Regierung räume ihnen genügend Mitwirkungsmöglichkeiten an der Verwaltung ein, damit sie sich heimisch fühlen; und die Gesetze sollen in ihren Augen nur die Garanten gemeinsamer Freiheit sein.»⁸

5. Menschenwürde

Voraussetzung jeder föderalistischen Staatskonzeption ist die Anerkennung der Menschenrechte, d.h. das Bekenntnis zur Würde des Menschen.

Der Föderalismus lässt eine überholte, einheitliche, zentrale und unteilbare absolutistische Sicht der Souveränität nicht zu. Souveränität ist aber nur dann teilbar, wenn man ihre Grenzen akzeptiert. Ohne die Garantie der Menschenrechte kann der föderalistische Bundesstaat nicht bestehen. Ohne Öffnung nach aussen ist echter Föderalismus nicht denkbar.

Damit der heutige Staat funktionieren kann, muss er auch ein menschlicher Staat sein. Er muss menschliche Züge haben und darf nicht von einer abstrakten und letztlich nicht verantwortlichen Bürokratie geführt sein. Solche Menschlichkeit ist aber nur über den Weg echter Dezentralisation möglich. In der Gemeinde haben die Bürger noch einigermaßen den Überblick. Sie kennen wenigstens den einen oder anderen Beamten oder sind mit ihm direkt oder indirekt verwandt. Der Staat ist nicht ein fremder Moloch, er trägt bekannte, d.h. menschliche Züge.

Die Subsidiarität trägt dem Phänomen moderner Verwaltung und modernem Verwaltungsvollzug kaum Rechnung. Und doch sind die Instrumente des Vollzuges fast wichtiger als die Grundentscheidung. Wenn Behördenbewilligungen für Bauten oder für bestimmte Wirtschaftszweige von einer fernen abstrakten Verwaltungsbürokratie vorbereitet werden, können sie den spezifisch menschlichen Problemen des Gesuchstellers kaum Rechnung tragen. Die Verfahren werden abstrakt, formell und schriftlich. Das menschliche Gespräch kann nicht mehr stattfinden.

Demgegenüber lassen sich in einem Staat mit starker Autonomie auf kleiner Ebene viele Entscheide durch Milizkommissionen erledigen, die letztlich die Nähe zur Sache und die Nähe zu den Menschen spüren, für die sie zu entscheiden haben.

⁸ Rousseau, Jean-Jacques: Politische Ökonomie, Klostermann Texte. Hrsg. und übersetzt von Hans-Peter Schneider/Brigitte Schnieder-Pachaly. Frankfurt a. M., 1977, S. 63.

6. Selbstbestimmung

Konstruktive und nicht zerstörerische Selbstbestimmung lässt sich nur in föderativen Systemen verwirklichen.

Der Drang der Völker nach Selbstbestimmung kann durch das Entweder-Oder zwischen dem souveränen Einheitsstaat oder der Sezession kleiner und kleinster Nationalitäten nicht mehr befriedigt werden.

Selbstbestimmung lässt sich letztlich nur in echten demokratischen Verfahren verwirklichen, die in einem Staat zu finden sind, der die "rule of law", d.h. die Begrenztheit seiner souveränen Rechte anerkennt. Heute ist es unabdingbar, nach offenen Staatskonzeptionen zu suchen, in denen eine solche demokratische und friedliche Selbstbestimmung der Gruppen und Nationen möglich ist, ohne Minderheitenrechte nach innen und Solidaritätspflicht nach aussen zu gefährden.

Die Bundesstaaten halten, aufbauend auf demokratischen Verfahrensprinzipien, eine Fülle von rationalen, demokratischen und friedlichen Konfliktlösungen und damit auch eine politische Kultur des Konsenses und des Kompromisses bereit, um solche Auseinandersetzungen zu einem gerechten Interessenausgleich im Sinne der *Volonté Générale* zu führen.

III. Zusammenfassung

Die amerikanischen Verfassungsväter liessen sich vom Grundsatz leiten: "Let us be guided by experience, because reason might mislead us." Basierend auf dieser Erfahrung haben die Amerikaner zum Schutz ihrer Demokratien eine übergeordnete Demokratie errichtet, d.h. einen Bundesstaat mit geteilter Souveränität erfunden und eine Föderation geschaffen, in der sich die kleinen Teildemokratien in der grösseren föderativen Demokratie entfalten können.

Diese Idee, dass man die Demokratie in der Demokratie erhalten und entwickeln kann, war im Zeitalter der Französischen Revolution in jeder Beziehung revolutionär. Mit der Erfindung dieses noch nie dagewesenen "staatsrechtlichen Rades" haben die Amerikaner das Gegengewicht zum europäischen Kontinent und zur zentralistischen Französischen Revolution geschaffen und gezeigt, dass sich die Demokratie im föderalistischen Staat nur dann entfalten kann, wenn sie auf bestehenden kleinen und kleinsten Demokratien aufbaut, diese fördert, aber nicht zerstört.

Wenn wir aber Föderalismus in diesem Sinn verstehen, so ist er mehr als nur eine besondere Form der Verfassung eines Staates. Er ist Inhalt einer politischen Kultur, die neben dem Mehrheitsprinzip auch das Vertragsprinzip von Gruppen und Minderheiten anerkennt. Er ist nach innen und nach aussen offen für die Begründung neuer interner und internationaler Strukturen. Föderalismus ist in diesem Sinne auch ein Gesellschaftsprinzip,⁹ das jeder internen politischen Gemeinschaft, z.B. auch Personengemeinschaften, wie wirklichen Verbänden, Sprachgemeinschaften und Kulturgemeinschaften, im Sinne der oben angeführten Thesen spezifische autonome Rechte zuweisen kann.

⁹ Vgl. Consensus Report, Fn. 3, Art. 2 (1) (a): "Canada is a democracy committed to a parliamentary and federal system of government . . ."; (c) "Quebec constitutes within Canada a distinct society, which includes a French speaking majority, a unique culture and a civil law tradition"; (e) "Canadians are committed to racial and ethnic equality in a society that includes citizens from many lands who have contributed, and continue to contribute, to the building of a strong Canada that reflects its cultural and racial diversity"; (f) "Canadians are committed to a respect for individual and collective human rights and freedom of all people."

Paolo Ridola

**Das Prinzip der Subsidiarität im
Regionalstaat. Die Beispiele Spaniens und Italiens:
Eine kritische Würdigung**

I. Der Regionalstaat und die theoretischen und geschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips

I.1.

Das Verständnis der Rolle, die das Prinzip der Subsidiarität für die Gestaltung der Regionalstaaten spielt, bedarf einer Vorbemerkung. Das Subsidiaritätsprinzip muss in die Diskussion um die Grundidee des zeitgenössischen Pluralismus eingegliedert werden und zur gleichen Zeit sollte auch der Versuch gemacht werden, die Eigenart und Funktion dieses Prinzips in diesem Kontext zu rekonstruieren. Die vielen kulturellen und politischen Erfahrungen, die sich im Laufe dieses Jahrhunderts auf den Pluralismus berufen haben, stellen auf der einen Seite eine Anforderung nach Offenheit an die bürgerliche Gesellschaft in der Vielfalt ihrer Gliederungen dar, auf der anderen verkörpern sie das Bedürfnis nach Integration der verschiedenen Organisationsebenen der Gesellschaft. In diesem Sinne stellt sich das Verfassungsprinzip des Pluralismus als Bestandteil der Kontinuität und der Aufhebung der liberalen Tradition dar: dieses Prinzip ist ein wesentliches Kennzeichen einer Ordnung, die auf freiheitlichen Grundsätzen beruht, doch gleichzeitig auch Ausdruck der Anerkennung einer neuen, körperschaftlichen Dimension der Freiheiten und der Rolle, die die gesellschaftlichen Verbände als Medien zwischen dem Einzelnen und dem Staat spielen.¹

In diesem Zusammenhang ergibt sich das Subsidiaritätsprinzip als ein *zentraler Topos* der verfassungsrechtlichen Erfahrungen der *pluralistischen Demokratien*. Es ist schon öfters betont worden, dass dieses Prinzip eine alternative Stellung gegenüber dem des Staatsmonismus einnimmt, denn es fördert die spontanen Äusserungen der Gesellschaftlichkeit des Menschen; dass das Subsidiaritätsprinzip eine bilaterale Bezie-

¹ S. dazu E. Fränkel: Deutschland und die westlichen Demokratien. Frankfurt a. M., 1991, S. 297 ff.; P. Häberle: Verfassung als öffentlicher Prozess. Berlin, 1978, S. 121 ff.; R. A. Dahl: I dilemmi della democrazia pluralista (1982). Mailand, 1988; R. M. Einfeld: Il pluralismo fra liberalismo e socialismo (1972). Bologna, 1976.

hung zwischen Staat und Gesellschaft voraussetzt; dass es daher nicht eine regulierende Einrichtung der Kompetenz "im" Staate ist, sondern eher eine Beschränkung der Staatsaufgaben und deshalb eine Garantie der Autonomie "gegen" den Staat. Das Subsidiaritätsprinzip bereichert und erweitert den traditionellen Status negativus der individuellen Freiheit, weil es diese in umfangreichere gesellschaftliche Zusammenhänge eingliedert. Doch das Subsidiaritätsprinzip bedeutet nicht nur dies allein. Es muss nämlich hinzugefügt werden, dass dieses liberale Verständnis des Subsidiaritätsprinzips nicht als vollkommen befriedigend verstanden werden kann. Auch wenn man zugibt, dass diese Auffassung die antitotalitäre Bedeutung des Prinzips betont hat (Personalismus gegen Kollektivismus, sozialer Pluralismus gegen Staatsmonismus), erscheint sie doch unter einem anderen Gesichtspunkt als einseitig.² Wenn man die verschiedenen kulturellen Bestandteile berücksichtigt, die zu ihrer Erarbeitung beigetragen haben (katholische Soziallehre, Renaissance der Naturrechtslehre, die Theorien des Föderalismus im Zeitraum zwischen den beiden Weltkriegen), und vor allem die Art und Weise, in der sie im praktischen Fall in den verschiedenen Verfassungen verwirklicht wurde, dann darf das Subsidiaritätsprinzip nicht nur in einer formellen Perspektive gesehen werden, es darf auch nicht auf einen einfachen Mechanismus reduziert werden, der nur der Verteilung und der Gliederung der Kompetenzen dient. Das Prinzip der Subsidiarität ist, mit anderen Worten, nicht ein "wertneutraler", gegenüber den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen der Beziehung Individuum-soziale Verbände-Staat gleichgültiger Topos; es erscheint eher als ein *leitender Grundsatz für die Erweiterung der demokratischen Legitimierung* der politischen Gemeinschaft. Auf diesem Wege werden die Umrisse des Subsidiaritätsprinzips sicherlich deutlicher, doch zur gleichen Zeit auch komplizierter; denn dem Bestandteil mit garantierter Autonomie wird ein mehr oder weniger starker organisatorischer Bestandteil beigefügt, der unter anderem eine schwerwiegende Rolle in der konkreten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des betroffenen Prinzips gespielt hat.³ Auch hier offenbart sich die enge Beziehung zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und den *politischen Theorien des Pluralismus* zwischen den beiden Weltkriegen, Theorien, die eine versöhnende Anschauung der politischen Gemeinschaft und den Versuch einer

² Dazu amplius: J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Berlin, 1968.

³ S. dazu R. Zück: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz. München, 1968.

Harmonisierung der Konflikte des pluralistischen Gewebes der Gesellschaft darstellten. Dementsprechend erscheint das Subsidiaritätsprinzip eher als ein Mechanismus für die Schlichtung der Konflikte, als etwa eine Garantie "gegen" den Zentralstaat. Es setzt nicht eine dialektisch-gegengesetzliche Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft voraus, sondern ein "organisches" Verständnis des sozialen Körpers, dessen Glieder sich dank dieses Prinzips wieder harmonisch zusammenfügen und dies in einem Vorgang, der naturgemäss und schrittweise vom Individuum über die vermittelnden sozialen Verbände zum Staat führt.

I.2.

In bezug auf das Problem des Einflusses, den das Subsidiaritätsmodell auf die verschiedenen Gestaltungen der territorialen Ordnungen eines Staates ausübt, hat dies wichtige Folgen. Auf der einen Seite hat die Einführung des Subsidiaritätsprinzips den Sozialisierungsprozess der territorialen Ordnung hervorgehoben, vor allem den des Föderalismus, doch auf der anderen hat diese auch die Eingliederung der Sphären der nachgeordneten Einheiten in die harmonische Konfluenz derselben in die höheren Ebenen der territorialen Ordnung bewirkt.⁴ Daraus hat sich die substantielle Doppelwertigkeit des Subsidiaritätsprinzips ergeben, die auch durch die jüngste Diskussion über den Art. 3b des Vertrags von Maastricht bestätigt wird. Dies stellt uns vor die wesentliche Frage, ob dieses Prinzip als eine Festigungsklausel der zentralen Gewalt (der Europäischen Union, des Bundes, des Staates), als rechtfertigendes Mittel für weitere Eingriffe derselben wirkt, oder ob es eher als ein Prinzip verstanden werden soll, das die Aufgabe hat, die Neigung zur Überschreitung der Kompetenzen seitens der Zentralgewalt einzudämmen, und deshalb als Schutzklausel der innerstaatlichen Kompetenzbereiche betrachtet werden muss. Ausserdem soll man sich fragen, ob die oben genannte Doppelwertigkeit nicht schon von sich aus mit der harmonisierenden Funktion des Prinzips verbunden ist, eine Funktion, die gerade ein Modell der Gestaltung der Beziehung zwischen der zentralen Gewalt und den Gebietskörperschaften voraussetzt, das durch eine mehr oder weniger starke Elastizität und Geschmeidigkeit charakterisiert ist; ein Modell, das aus der Grundidee herauswächst, dass der Eingriff seitens höherer Regierungsebenen in den Bereichen, die der for-

⁴ Vgl. J. Isensee: Fn. 2, S. 130 ff.

mellen Kompetenz der nachgeordneten Regierungsebenen vorbehalten sind, nur in den Fällen zulässig ist, in denen dieser Eingriff auf Grund bestimmter Voraussetzungen gerechtfertigt ist.⁵

Gerade die Erfahrung der BRD, in der das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich im Art. 72.2 GG in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern vorgesehen ist und das in Art. 28.2 GG implizit auch auf das Verhältnis mit den nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgedehnt worden ist, zeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip eher die Gestalt einer Legitimationsklausel annimmt, die den Eingriff einer höheren Regierungsebene unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen, die mit dem Auftauchen eines zu schützenden "Bundesinteresses" verbunden sind, rechtfertigt: ein Interesse, das entweder das Erfordernis betrifft, die notwendige Einförmigkeit der Regelung bestimmter Sachgebiete zu garantieren, oder mit der Erkenntnis in Verbindung zu setzen ist, dass der Eingriff der territorialen Regierungsebenen zur Erreichung bestimmter Ziele unzureichend oder gar unangebracht sein kann.⁶ Demnach ist das Prinzip der Subsidiarität ursprünglich als Garantie autonomer Körperschaften lokaler Gemeinschaften konzipiert worden oder, besser gesagt, mit dem Ziel der optimalen Bestimmung der territorialen Ebenen, denen die Pflege bestimmter Interessen überlassen werden soll. Doch trotz dessen hat sich das Subsidiaritätsprinzip mit der Zeit in eine Schutzklausel der gesamten Kohärenz der Arbeitsweise eines stark dezentralisierten institutionellen Systems verwandelt. Zur gleichen Zeit ist ein solches System jedoch auch aufgerufen, den immer wachsenden Bedürfnissen des Sozialstaats nachzukommen, die nicht immer eine eindeutige Trennung der lokalen und allgemeinen Interessen erlauben.

Vor diesem Hintergrund wachsen einige wesentliche Eigenschaften der Gliederung der Beziehung zwischen der zentralen Gewalt und den territorialen Körperschaften hervor, Eigenschaften, die mit dem Modell der Subsidiarität untrennbar verbunden scheinen. Erstens setzt dieses Modell eine Gliederung voraus, die auf einer Kompetenzordnung beruht, die konkurrierenden Kompetenzen viel Platz lässt. Das Modell be-

⁵ S. dazu P. Caretti: Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale. In: Quaderni costituzionali (1993), S. 7 ff.; G. Pastori: L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht. In: Le Regioni (1992), S. 1217 ff.

⁶ S. dazu J. Isensee: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz. In: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof. IV. Heidelberg, 1990, S. 557, 653 ff., 669.

trifft nämlich grundsätzlich einen Bereich, der so gross wie möglich sein soll und der durch die funktionelle Homogenität und Substitutionsfähigkeit in der Beziehung zwischen den zentralen und lokalen Regierungsebenen charakterisiert ist. Unter diesem Gesichtspunkt handelt es sich um ein Modell, das eine Alternative gegenüber der organisatorischen Formel der Selbstverwaltung angelsächsischer Abstammung (*selfgovernment*) darstellt, da diese eine Eingliederung ganzer Bereiche des staatlichen Apparats in die regionalen Einrichtungen bewirkt, welche gleichzeitig auch eine doppelte Rolle als Lokalkörperschaften und als Staatsorgane spielen. In den Selbstverwaltungsmodellen verwirklicht sich demnach der höchstmögliche Grad an Selbstbestimmungsfreiheit der lokalen Gemeinschaften, und trotzdem ergibt sich nicht eine Integration zwischen verschiedenen Regierungsebenen, sondern eine vollkommene Funktionsübertragung an die Lokalkörperschaften. Auch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips führt, mit den Worten von M. S. Giannini, zu einem "Binärsystem", welches nicht nur auf dem Verhältnis zwischen allgemeinen und lokalen Interessen beruht, sondern auch durch die Tendenz zu einer Integration zwischen Zentrum und Peripherie gekennzeichnet ist.⁷ Dieses Niveau an Integration des gesamten Systems der Autonomien ist ausserdem auch durch die Generalklauseln gewährleistet, die die Aufgabe haben, das Gleichgewicht zwischen Einheit und Autonomie zu unterstützen oder besser gesagt, die Kohärenz des gesamten Systems zu schützen – und dies ist das zweite wesentliche Merkmal dieses Modells. Diese Generalklauseln verhalten sich wie wahre Schutzklauseln dieses Systems, welche die Grundsätze der formellen Verteilung der Kompetenzen ersetzen können und vor denen die letzteren zurücktreten müssen, falls die unteren Regierungsebenen nicht fähig sind, die Erreichung bestimmter Ziele zu gewährleisten. Drittens vertraut das Modell der Subsidiarität die Beständigkeit sowie die Kohärenz des Systems einem Element an, das an und für sich flexibel und um so geschmeidiger ist, je mehr das Subsidiaritätsprinzip sich auf die zu erreichenden Ziele anstatt auf die Tätigkeiten bezieht;⁸ ein Element, dessen Konkretisierung politischen Ermessensentscheidungen anvertraut ist,

⁷ Vgl. M. S. Giannini: *Le regioni: rettificazioni e prospettive*. In: *Dal regionalismo alla Regione*. Hrsg. E. Rotelli. Bologna, 1967, S. 177 ff.

⁸ Zu dieser Unterscheidung, vgl. D. Grimm: *Subsidiarität ist nur ein Wort*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Sept. 1992, S. 38.

und dessen Justiziabilität demnach als sehr problematisch erscheint. Zu guter Letzt kann der grosse Spielraum, der für die Aktivierung des Subsidiaritätsprinzips besteht, auch die Tendenz zu einer Verlagerung des Schwergewichts des Verhältnisses zwischen der zentralen Gewalt und den Regionen von der Gesetzgebung zur Verwaltung verursachen, mit der folgerichtigen Verlagerung der Koordinierungsachse des Systems von den Parlamenten zu den Regierungen; eine Tendenz, die besonders in jenen Verfassungen angelegt ist, in denen eine Verbindung zwischen dem staatlichen Parlament und den Regionen fehlt, die indessen durch eine zweite Kammer der Regionen gewährleistet ist.

I.3.

Dank diesem kurzen Überblick gewinnt man in bezug auf das Subsidiaritätsprinzip die wichtigsten Schlussfolgerungen, doch zur gleichen Zeit werden auch die Grenzen für dessen Gebrauch in Ordnungen, die eine regionale Struktur vorsehen, gesetzt. Auch wenn dieses Prinzip nicht nur als Zentralisierungsfaktor gesehen werden darf, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass es eine starke Kohäsion zwischen den verschiedenen Regionen voraussetzt. Gleichzeitig fördert es die Integration zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, mit dem Ziel, einerseits die historische und kulturelle Identität und die politische Autonomie der lokalen Gemeinschaften zu berücksichtigen und andererseits die politische Autonomie dieser Gemeinschaften in ein homogenes soziales und wirtschaftliches territoriales Gewebe einzugliedern. Es versteht sich daher von selbst, dass in den verfassungsrechtlichen Erfahrungen das Subsidiaritätsprinzip, das Solidaritätsprinzip zwischen Regionen oder Ländern und das Sozialstaatsprinzip eng miteinander verbunden sind. Insbesondere in bezug auf das Sozialstaatsprinzip offenbart das Subsidiaritätsprinzip seine Doppelwertigkeit: Auf der einen Seite beschränkt es die zentripetale und bürokratische Neigung zur Erweiterung des eigenen Aufgabenbereichs seitens der öffentlichen Gewalt, auf der anderen dient es als Mittel, um die Ziele des Staates in den sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zu verwirklichen.⁹ Im Subsidiaritätsprinzip sind daher die beiden Aspekte der Vorschrift und der Beschreibung untrennbar verwickelt. Das Subsidiaritätsprinzip bildet das Schwergewicht der stärker

⁹ S. dazu J. Isensee: Fn. 6, S. 657.

strukturierten territorialen Ordnungen, in denen die Kohäsion des territorialen Gewebes und die Solidaritätsbindung zwischen den Regionen mit der Integration der verschiedenen Regierungsebenen übereinstimmen. Umgekehrt entspricht diese Integration funktionell auch den Anforderungen des Sozialstaats, der wiederum eine Bedingung für ein homogenes soziales und wirtschaftliches Bild und für die Bewältigung der territorialen Verschiedenheiten darstellt.

Es ist gerade diese besondere Gestaltung des Subsidiaritätsprinzips, die seine Übertragung von einer bundesstaatlichen Ordnung, in der es ausführlich vorgesehen ist, auf eine regionale Ordnung als äusserst schwierig erscheinen lässt. Es ist bekannt, dass gemäss den heute vorherrschenden Theorien die Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Regionalstaat hauptsächlich einen "quantitativen" Charakter hat: In beiden Fällen handelt es sich um Staaten, die eine politische Dezentralisierung einer einheitlichen Ordnung verlangen, wenn auch mit einer unterschiedlichen "Abstufung" der politischen Gewalt, die konkret den inneren politischen Subjekten zugeschrieben wird. Ausserdem muss hinzugefügt werden, dass die Entwicklung der bundesstaatlichen und regionalen Ordnungen weiterhin die Nivellierung dieser beiden territorialen Ordnungen gefördert hat, obwohl sie eine so unterschiedliche geschichtliche Herkunft haben.¹⁰ Auf der einen Seite verpflichtet der immer stärkere Drang zur Differenzierung und zur Zersplitterung der regionalen Identitäten in den heutigen pluralistischen Gesellschaften auch die Bundesstaaten dazu, dem Problem des Schutzes der permanenten Minderheiten – wenn nicht sogar "strukturierten Minderheiten" – mehr Aufmerksamkeit zu widmen: Ein Problem, das bisher traditionell stärker in den regionalen Ordnungen, die sich auf zentralisierte staatliche Strukturen stützen, wahrgenommen wurde.¹¹ Auf der anderen Seite haben die einheitlichen Anforderungen, die in den sozialen und wirtschaftlichen Bereichen von der Koordinierung der Interventionsstrategien vorausgesetzt werden und die zuerst aus dem "Welfare State" und später erst aus der Internationalisierung der Weltwirtschaft hervorgehen, auch die re-

¹⁰ Für weitere Hinweise vgl. auch G. de Vergottini: *Federalismo*. In: *Digesto delle discipline pubblicistiche*. IV. Torino, 1992, S. 437 ff.

¹¹ Vgl. A. Pizzorusso: *Minoranze e maggioranze*. Torino, 1993, S. 99 ff., 119 ff.; P. Häberle: *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* (1993), S. 1 ff.; A. Cerri: *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*. In: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1993), S. 289 ff.

gionalen Ordnungen in die Richtung kooperativer Entwicklungen gelenkt. Auf Grund dieser Entwicklung, die ich in bezug auf den italienischen Regionalismus im folgenden näher untersuchen werde, ist es auch in den Regionalstaaten nicht mehr möglich, die verfassungsrechtlichen Formeln, welche die Kompetenzen zwischen Zentrum und Peripherie aufteilen, nur unter einem garantistischen Gesichtspunkt zu verstehen und dies unter der Voraussetzung, dass jede Körperschaft den ihr zugeschriebenen Bereich, ohne jeden weiteren Einfluss seitens des Staates oder der anderen Regionen, regeln kann.¹²

I.4.

Es handelt sich jedoch um noch problematische Entwicklungen, die nicht zufällig unter dem Gesichtspunkt ihrer Verfassungsmässigkeit untersucht werden. In den regionalen Ordnungen, gegenüber eines stärkeren Vorrangs des Staates, überwiegt eher das Bedürfnis, Autonomiebereiche zu gewährleisten, anstelle des Bedürfnisses der Integration zwischen den staatlichen und regionalen Regierungsebenen. Man darf sich demnach nicht wundern, dass das Subsidiaritätsprinzip eine geringere Anpassungsfähigkeit an die Grundinspiration des Regionalismus besitzt. Dies folgt aus der Tatsache, dass die regionalen Ordnungen eine geringere Strukturierung des Verhältnisses zwischen staatlicher und lokaler Gewalt vorsehen. Dies jedoch nicht im Sinne einer geringeren Gliederung der formellen Grundsätze, die der Verteilung der Kompetenzen dienen: Im Gegenteil, gerade weil das Integrationsniveau zwischen Staat und regionalen Autonomien schwächer ist, haben sich die Verfassungen der Regionalstaaten darum bemüht, diese Grundsätze ausführlich zu regeln. Die Ermangelung "starker" historisch-politischer und historisch-kultureller Gegenmittel gegen die staatliche Zentralisierung hat dazu geführt, dass die "Verfassung der Autonomien" eher als Grundsatz über die Kompetenzen, und nicht als Wertrahmen des Systems der Autonomien verstanden wird, und dass das Gleichgewicht zwischen Einheit und Autonomie eher auf formellen Grundsätzen der Kompetenzverteilung beruht, als auf generellen Klauseln (supremacy clause, Solidaritätsprin-

¹² S. dazu A. La Pergola: *L'empirismo nello studio dei sistemi federali*. In: *Diritto e società* (1973), S. 7 ff.; G. De Vergottini: *Diritto costituzionale comparato*. Padova, 1987, S. 269 ff.

zip, Subsidiaritätsprinzip), welche die Integration und Kohäsion zwischen den verschiedenen politischen Vorgängen, die sich auf zentraler und lokaler Ebene vollziehen, fördern.

Es kann bestimmt darüber diskutiert werden, inwieweit dieses Modell des Regionalismus den Anforderungen des gegenwärtigen Staates entspricht. Doch an dieser Stelle soll besonders betont werden, dass die verfassungsrechtliche Wahl eines vor allem Autonomie garantierenden institutionellen Pluralismus, nicht nur durch ein "Abwehrbedürfnis" gegen die staatliche Zentralisierung, sondern auch durch die Notwendigkeit des Schutzes der Minderheiten gerechtfertigt ist. Die historische Herkunft des italienischen Regionalismus ist unter diesem Gesichtspunkt besonders bedeutend; und nicht durch Zufall enthüllt sie einen wichtigen Parallelismus mit der zusätzlichen Möglichkeit zugunsten eines sozialen Pluralismus, der sich eher in eine dynamisch-konfliktuelle, als etwa in eine organisatorische Richtung bewegt.¹³ Das Verhältnis zwischen der Struktur des Regionalismus und dem Schutze der Minderheiten bedeutet jedoch mehr als eine nur verfassungsrechtliche Sonderregelung der Autonomie der Regionen, die durch das Vorhandensein ethnischer und sprachlicher Minderheiten charakterisiert sind. Dieses Verhältnis umfasst einen grösseren Bereich, nämlich den des Schutzes der minderheitlichen Situationen, die man längs der Grenzlinien zwischen Stadt/Land und Nord/Süd antrifft. Diesen Unterschieden entsprachen, auf Grund der verschiedenen Säkularisierungsniveaus der Gesellschaft in den ersten zwanzig Jahren der italienischen Republik auch verschiedene territoriale Verteilungen innerhalb des politischen und parteimässigen Systems. Wenn man auf die Jahre der verfassunggebenden Versammlung und auf die damals herrschende Atmosphäre in der italienischen Politik zurückblickt, so versteht man eindeutig, dass das Modell des garantistischen Regionalismus vor allem funktionell auf den Schutz der politischen Minderheiten abgestimmt war. Obwohl sich in den folgenden Jahren ein politisches System mit nationalen Parteien gebildet hat und es zu einer Lockerung der politischen und ideologischen "cleavages" gekommen ist,

¹³ Vgl. G. Amato: *Aspetti vecchi e nuovi del "politico" e del "sociale" nell'Italia repubblicana*. In: *Il sistema delle autonomie: rapporti fra stato e società civile*. Bologna, 1981, S. 91 ff.; P. Ridola: *Democrazia pluralistica e libertà associative*. Mailand, 1987, S. 261 ff.; A. Orsi Battaglini: *Stato liberale e sistema delle autonomie*. In: *Democrazia e diritto* (1976), s. S. 741 ff. Über die Herkunft der italienischen Regionalismus, siehe E. Rotelli: *L'avvento della Regione in Italia*. Mailand, 1967.

was die Einführung eines starken Nivellierungsfaktors in den Systemen der Autonomien bewirkt hat, spiegelt das verfassungsrechtliche Bild der regionalen Autonomien trotzdem noch die ursprüngliche Notwendigkeit einer gegenseitigen Garantie innerhalb eines polarisierten politischen Systems wider. Es ist bedeutsam, dass der katholischen Partei, die eine wichtige Rolle in den Grundentscheidungen für die italienische Verfassung gespielt hat, und die eine Vertreterin der Kultur der Subsidiarität und der Solidarität war, die wichtigste Rolle in der Gestaltung eines Modells des institutionellen Pluralismus und der zu garantierenden Autonomien zugeschrieben werden kann.

Es ist jedoch eindeutig, dass angesichts der Entwicklung der Bundesstaaten und der Regionalstaaten die traditionellen Unterscheidungskriterien zwischen den beiden Formen eher problematisch geworden sind. Man muss sich deshalb fragen, ob in diesem Zusammenhang das Prinzip der Subsidiarität nicht auch eine besondere Bedeutung als entscheidender Faktor eines neuen Ansatzes zur Klassifizierung der territorialen Ordnungen oder wenigstens als Kriterium zur Auslegung der "Verfassung der Autonomien" gewinnt. Das Subsidiaritätsprinzip stellt demnach eine Art Wasserscheide zwischen verschiedenen autonomistischen Ordnungen dar: auf der einen Seite die Ordnungen, in denen das Verhältnis zwischen Einheit und Autonomie vollkommen durch formelle Kriterien der Kompetenzverteilung geklärt wird und auf der anderen jene Ordnungen, in denen der Schutz der regionalen Identitäten in den Rahmen der einheitlichen Werte eingebettet und mit dem Ziel der sozialen und wirtschaftlichen Nivellierung verbunden ist, welches das System der Autonomien in seiner Gesamtheit charakterisiert. Mit anderen Worten, die Wasserscheide zwischen Ordnungen, die auf der "Trennung" der Kompetenzbereiche beruhen und Ordnungen, die indessen auf "Werten" beruhen und zu deren Verwirklichung der Staat und die Regionen fair zusammenarbeiten. Obwohl sich auf diese Weise das Subsidiaritätsprinzip als Schlussstein stärker "strukturierter" territorialer Ordnungen erweist, darf dies nicht zur drastischen Schlussfolgerung einer Inkompatibilität desselben mit dem Regionalismus führen.¹⁴ Eine schwierigere Beurteilung in bezug auf diesen Aspekt ergibt sich nicht nur aus der schon erwähnten Doppelwertigkeit des Subsidiaritätsprinzips: Wenn man insbesondere die italienische Verfassung des Jahres 1948 und die

¹⁴ Dagegen S. Mangiameli: *Le materie di competenza regionale*. Mailand, 1992, S. 22 ff.

spanische Verfassung des Jahres 1978 betrachtet, so muss hinzugefügt werden, dass die regionalen Autonomien im Gesamtsystem der Verfassung mit einer Gesamtheit von Grundwerten (soziale Solidarität; Auftrag der öffentlichen Hand, die Hindernisse wirtschaftlicher und sozialer Natur zu beseitigen; die soziale Funktion des Wirtschaftssystems usw.), die eine Abwägung zwischen einheitlichen Anforderungen und regionalen Kompetenzen voraussetzen, zusammenleben müssen. In den Verfassungen der pluralistischen Demokratie kann die "Verfassung der Autonomien" meiner Meinung nach nicht als ein System von Kompetenzregeln verstanden werden, welches von der Gesamtheit der Grundwerte "getrennt" bleibt. Wenn auf der einen Seite die immer stärkere Tendenz zu einer Festigung der Differenzierung der regionalen Identitäten in Richtung eines die Autonomie garantierenden Regionalismus drängt, in eine Art "abwehrrechtlichen Regionalismus", dann kann sich auch der letztere als ungenügend ergeben, falls dieser getrennt vom Ziel der Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten betrachtet wird, ein Ziel, das die vollkommene Entfaltung der regionalen Identitäten erlaubt. Auf der anderen Seite bewirkt die Krise der Idee des Nationalstaates, dass das System der verfassungsrechtlichen Werte als Treffpunkt der Einigung und der Integration des pluralistischen Gewebes, in dem die regionalen Identitäten innerhalb einer gemeinsamen Gesamtidentität zusammenleben, in den Vordergrund rückt.¹⁵ Der Gesichtspunkt, den ich angedeutet habe, ist der neuesten Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs, die sich entschieden in Richtung eines subsidiaritätsorientierten Regionalismus bewegt, nicht fremd. Es ist indessen erstaunlich, dass die Idee des Föderalismus, an die uns in der politischen Debatte die sogenannten "Leghe" erinnern, weitaus unklarer und verworrener ist.¹⁶ Diese Stellungnahmen scheinen das Komplementaritätsverhältnis zwischen Festigung und Strukturierung des Systems der Autonomien und die Integrationsmechanismen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen ganz zu vernachlässigen. Doch auch die notwendige Beziehung zwischen den Bedürfnissen des Schutzes der regionalen Identitäten und der Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichheiten, Be-

¹⁵ Zu den allgemeinen Aspekten dieser Problematik J. Habermas: *Cittadinanza politica e identità nazionale*. In: *Morale diritto politica*, Turin, 1992, S. 105 ff.; und dazu die Beiträge von M. Barberis, S. Chignola und G. Rusconi. In: *Filosofia politica* (1993), S. 5 ff.; und G. Rusconi: *Se cessiamo di essere una nazione*. Bologna, 1993, bes. S. 25 ff.

¹⁶ Vgl. G. Miglio: *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*. Bari, 1990, S. 139 ff.

dürfnisse, die besonders in den auf immer grösseren geografischen Gebieten integrierten Wirtschaftssystemen hervortreten, werden durch diese Stellungnahmen vernachlässigt. Da diese umfangreichere Perspektive fehlt, befürworten sie nur eine Art separatistischen Paläoregionalismus, der verbissen einzelne regionale Besonderheiten verteidigt, aber nicht versucht, die regionalen Identitäten unter dem Verständnis ihrer historischen, kulturellen und sozialen Zusammenhänge zu schützen.

II. Die Beispiele Spaniens und Italiens

II.1

Eine nähere Untersuchung der Grundlinien des spanischen und italienischen Regionalismus offenbart auf der anderen Seite, wenn auch mit einer unterschiedlichen Betonung in den beiden Ländern, die Potentialität in Richtung der Subsidiarität, die auch ein auf Autonomie ausgerichteter Regionalismus entwickeln kann. Es sei hinzugefügt, dass weder die italienische noch die spanische Verfassung ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip vorsieht.¹⁷ In beiden Verfassungen stellen die regionalen Autonomien eine entschiedene Reaktion gegen die staatliche Zentralisierung dar, so wie sie sich insbesondere während der Diktaturen im staatsorganischen Rahmen der korporativen Ordnungen vollzogen hatte. Ausserdem ist in beiden Ländern die Ordnung der Autonomien in den Rahmen verschiedener regionaler Realitäten eingegliedert worden. Diese regionalen Realitäten waren entweder durch sehr starke wirtschaftliche Unterschiede oder durch ein starkes gemeinsames Bewusstsein der eigenen Identität charakterisiert, die aus einer Summe historischer, kultureller und sprachlicher Faktoren besteht. Die spanische Ordnung scheint jedoch schon im verfassungsrechtlichen Entwurf des Systems der Autonomien in Richtung eines Modells orientiert, das einen "integrierten Regionalismus" bevorzugt; auf der anderen Seite hat sich die italienische Regionalordnung allmählich weiterentwickelt, obwohl sie von der Verfassung her in einer eher garantistischen Perspektive gestaltet wurde. Dies vor allem dank der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der sich seit Ende der siebziger Jahre in Richtung eines "kooperativen Regionalismus" bewegt, dem der Gesichtspunkt der Subsidiarität nicht fremd ist.

¹⁷ Vgl. J. M. Gil-Robles Gil-Delgado: El principio de subsidiaridad en la construcción europea. In: Cuadernos de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol n. 2 (1993), S. 7 ff.

II.1.a.

Der zentrale Aspekt des spanischen Regionalismus, welcher bedeutende Assonanzen mit dem Subsidiaritätsprinzip aufweist, besteht aus dem Grundgedanken, so weit wie möglich den Wert der Initiative und der Bestimmungsbefugnisse der lokalen Gemeinschaften im Verhältnis zum Bestausmass der lokalen Gewalten, welche die Interessen letztgenannter lokalen Gemeinschaften vertreten, zu steigern. Es handelt sich also um ein *steigendes Autonomiemodell*, welches, im Rahmen der Verfassung, den Regionalisierungsprozess des Landes als einen Vorgang, der "von unten hinaufsteigt", beschreibt; doch innerhalb dieses Vorgangs wird das Recht der lokalen Gemeinschaften, zur Autonomie zu gelangen, im Rahmen der Solidaritätsbindung der Nationalitäten und Regionen umrissen, welche die spanische Nation zusammensetzen (Art. 2).¹⁸ Die spanische Regionalordnung setzt folglich einen Integrationszweck voraus, der den lokalen Gemeinschaften als Anfangspunkt des Autonomievorgangs und dem Staat als Garant der Solidarität zwischen den *comunidades autonomas* übergeben ist. Eben das Solidaritätsprinzip ist der wahre Stützpunkt des gesamten autonomistischen Systems. Es ist vor allem eine Art Gewölbekeil des Verhältnisses zwischen Einheit und Autonomie, welches auf diese Weise eher auf einem "Integrationsfaktor" der spanischen Nation als auf formale Kriterien der Kompetenzenverteilung beruht. In dieser Hinsicht hat diese solidarische Auffassung der Autonomien eine Bedeutung, die den Ausgleich der regionalen ökonomischen Ungleichheiten übersteigt: Letztgenannte Auffassung wirkt als allgemeiner Faktor der Festigung eines allgemeinen und bestehenden Bewusstseins der Teilnahme zur Lösung aller Probleme des Landes.¹⁹ Weiterhin gewährleistet das Prinzip der Solidarität zwischen den Regionen die Verbindung zwi-

¹⁸ Zu den wesentlichen Merkmalen der spanischen Regionalordnung s. G. Trujillo: *Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978*. In: *Federalismo y regionalismo*. Madrid, 1979, S. 13 ff.; E. Alvarez Conde: *Las Comunidades autonomas*. Madrid, 1985; S. Muñoz Machado: *Derecho publico de las Comunidades autonomas*. Madrid, 1984; J. Leguina Villa: *Le comunità autonome*. In: *La Costituzione spagnola del 1978*. Hrsg. E. Garcia de Enterría/A. Predieri. Mailand, 1982, S. 727 ff.; L. Vandelli: *L'ordinamento regionale spagnolo*. Mailand, 1980; P. Lucas Murillo: *Nazionalità e regione nel processo costituente*. In: *Una costituzione democratica per la Spagna*. Hrsg. G. de Vergottini. Mailand, 1978, S. 195 ff.

¹⁹ Zum Solidaritätsprinzip vgl. R. Entrena Cuesta, sub Art. 2. In: *Comentarios a la Constitución*. Hrsg. G. Garrido Falla. Madrid, 1985, S. 41 ff.; E. Garcia de Enterría: *La distribución de competencias economicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Madrid, 1980.

schen "Verfassung der Autonomien" und "Verfassung der Wirtschaft". Es wirkt zweckmässig für die Herstellung eines angemessenen und gerechten wirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Teilen des Staatsgebietes (Art. 138.1.). Vor allem begründet es einen "Typus" der Organisation der öffentlichen Wirtschaft, welche von dem Prinzip selbst "integriert" ist, da dieser nämlich die *comunidades autonomas* zur Mitwirkung in der angewiesenen Richtung ruft; die *comunidades* müssen unter anderem Prognosen zum Zweck der von der Regierung bearbeiteten Planentwürfe mitteilen (Art. 131.2.); auch der Staat ist zur Mitwirkung aufgerufen, denn er hat die Aufgabe, die wirksame Realisierung des Solidaritätsprinzips zu gewährleisten und zu überwachen (Art. 138.1.): eine elastische Formulierung, welche auch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts die Schwierigkeiten einer Konkretisierung des Solidaritätsprinzips in einem pünktlichen, genau umrissenen Massstab für die Bewertung der regionalen Aktivität herausgestellt hat. Zuletzt findet das Solidaritätsprinzip eine konkrete Verwirklichung in der Möglichkeit, interregionale Abkommen zu unterschreiben, welche die Verfassung im Prinzip der Kompetenz der Statuten der *comunidades autonomas* zuschreibt, welche aber eine Grenze im Verbot des Zusammenschlusses zwischen den *comunidades autonomas* findet (Art. 145).²⁰

II.1.b.

Der Hinweis auf die interregionalen Abkommen führt denjenigen Aspekt des spanischen Regionalismus ein, welcher das engste Verhältnis zum Subsidiaritätsprinzip vorweist. Die Möglichkeit, dass die *comunidades autonomas* durch Abkommen für bestimmte Aktivitätsbereiche homogene und optimale Interventionsgebiete bilden, ist nichts anderes als die Fortführung einer Grundwahl der spanischen Verfassung, die vor allem die Phase der Einleitung des Regionalisierungsvorgangs betrifft. Im Einklang mit dieser Grundwahl, eine Autonomieordnung von unten vorzusehen, sind die lokalen Gemeinschaften selbst auf allen Ebenen

²⁰ Über die Kooperation zwischen Staat und Comunidades autonomas P. Carrozza: La partecipazione delle regioni all'attività statale di indirizzo, und A. Gonzales Casanova: La partecipazione delle comunità autonome all'attività statale. Beide in: Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive. Hrsg. G. Rolla. Siena, 1989, S. 143 ff., S. 207 ff. Über die Unzulässigkeit des Zusammenschlusses der Comunidades autonomas vgl. R. Entrena Cuesta, sub Art. 145. Fn. 19, S. 2201 ff.

(Gemeinden, Provinzen, *comunidades autonomas*) im Prozess der Verteilung der territorialen Interessen und der Bestimmung ihrer Lokalkörperschaften miteinbezogen. Die verfassungsrechtliche Regelung des Rechts auf Autonomie, das laut Art. 2 als allgemeiner Grundsatz anerkannt ist, ist von besonderer Bedeutung.²¹

Die Verfassung erkennt den aneinandergrenzenden Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Eigenschaften, den Inselgebieten und den Provinzen, die historisch eine Regionaleinheit bilden, das Recht zu, *comunidades autonomas* zu konstituieren; des weiteren vertraut die Verfassung den nachgeordneten Gebietskörperschaften selbst die Initiative des autonomistischen Vorgangs an (Art. 143.1 und 2). Es handelt sich um einen allgemeinen Grundsatz, von dem man nur ausnahmsweise in den von Art. 144 vorgesehenen Fällen abweichen kann, und selbst die Differenzierung zwischen *comunidades autonomas*, welche die Verfassung doch vorsieht, wird von den Modalitäten des autonomistischen Vorgangs selbst hergeleitet, und zwar von dem höheren Masse deren Kohäsion. Die Verfassung hat zwar einigen *comunidades autonomas* zugestanden, nicht die übliche Frist von fünf Jahren laut Art. 148.2 abzuwarten, um durch ihre Statuten ihre Kompetenzen innerhalb der Grenze der ausschliesslichen von Art. 149 aufgezählten staatlichen Kompetenzen zu erweitern. Der Zugang zum "Normalstatus" der Autonomie ist von einem entschiedeneren und stärkeren Konsens zum Vorgang der Regionalisierung seitens der betroffenen Gemeinschaften abhängig. Letztgenannter Konsens ist nämlich durch die Initiative einer qualifizierten Mehrheit von Gemeinden und durch das nachfolgende direkte Eingreifen der betroffenen Bevölkerungen gestärkt, und zwar mittels einer Volksabstimmung, um die Autonomieinitiative zu ratifizieren und um später über das Statut abzustimmen (Art. 151.1). Die spanische Verfassung hat also ein System der regionalen Autonomien aufbauen wollen, die den verschiedenen historisch anwesenden regionalen Welten getreu und in der Zeit anpassungsfähig sein soll. Nach einem von der italienischen Verfassung sich unterscheidenden Ansatz hat sie es vorgezogen, nicht direkt eine Aufteilung des Staatsgebietes in Regionen festzusetzen, sondern die Regionalautonomie als ein Recht der einzelnen Komponenten der Nation zu gestalten, da letztere selbst entscheiden, ob, auf welche Weise und mit welchen territorialen Gliederungen der autonomistische

²¹ Dazu amplius, L. Vandelli, Fn. 18, S. 179 ff.

Vorgang einzuleiten ist. Es handelt sich um eine hinsichtlich der Subsidiarität sehr interessante Entscheidung. Zunächst wird der autonomistische Prozess von der Verfassung als ein annähernd konstanter Vorgang im Werden vorgesehen, in Erwägung der weitgehenden Autonomie, welche den Statuten und für die Reform der Statuten anerkannt ist, um jede Erstarrung der regionalen Welten zu vermeiden und um die Neudefinition letzterer je nach den Bestrebungen der lokalen Gemeinschaften zu ermöglichen. Weiterhin führt die Verfassung ein Modell der Regionalisierung "von unten" ein, dem eine Planung der "Organisation" des territorialen Pluralismus nicht fremd bleibt. Die Bildung der *comunidades autonomas* kann auch die betreffenden Bevölkerungen durch die Volksabstimmungen einbeziehen, aber gestaltet sich vor allem als Zusammenschluss von nachgeordneten Körperschaften und zwar von Subjekten, die ihrerseits "strukturiert" sind: ihnen und den Provinzen an erster Stelle gehört die Aufgabe, die lokalen Initiativen zu "organisieren".

II.1.c.

Wenn man zuletzt die Modalitäten der Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und *comunidades autonomas* betrachtet,²² wird ein Urteil über eine im Sinne der Subsidiarität orientierte Interpretation des spanischen Regionalismus problematischer. Man hat nämlich den Eindruck, dass in diesem Teil der verfassungsrechtlichen Regelung der regionalen Autonomien garantistische Besorgnisse, welche typisch in der Geschichte des Regionalismus im allgemeinen und besonders der spanischen Geschichte sind, teilweise die "organisatorischen" Folgen eines integrierten und solidarischen Regionalismus gemässigt und gemildert haben. Der Grundgedanke einer "von unten aktivierten Regionalisierung" zeigt sich zweifellos auch in diesem Teil der Regelung der regionalen Autonomien. Die Verfassung stellt nämlich den Zugang der *comunidades autonomas* zur Ausübung ihrer Kompetenzen stufenweise dar (Art. 148.2). Doch diese Abstufung hängt vom selben Mass der Strukturierung ab, den die *comunidades autonomas* durch den autonomistischen Prozess

²² Dazu L. Cosculluela Montaner: La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autonomas. In: Rev. de administración publ. (1979), S. 7 ff.; E. Garcia de Enterría: La primacía normativa de la constitución: introducción al estudio del art. 149 de la constitución. In: Rev. esp. de derecho administrativo (1982), S. 33 ff.; R. Entrena Cuesta: sub Art. 148 und 149. Fn. 19, S. 2234 ff.

erreicht haben. Die grössere Kohäsion, die die lokalen Gemeinschaften in der Anfangsphase des autonomistischen Vorgangs ausüben können (Art. 151.2), oder die Anerkennung von autonomistischen Vorgängen, die schon vor der Inkrafttretung der Verfassung eingeführt worden sind (II. Übergangsbestimmung), verursachen deshalb nicht eine strenge Unterscheidung zwischen *comunidades autonomas* mit einem mehr oder weniger umfangreichen autonomistischen Status – man denke dagegen etwa an das italienische Modell der Unterscheidung zwischen Regionen mit ordentlichem Statut und Regionen mit Sonderstatut –, sondern nur eine zeitlich unterschiedliche Abstufung der Zeiten der Regionalisierung. Um voll über die eigene verfassungsrechtliche Autonomie verfügen und um direkt den Bereich ihrer Kompetenzen durch die Statuten gestalten zu können, müssen die *comunidades autonomas*, die sich mit dem ordentlichen Vorgang laut Art. 143 bilden, eine fünfjährige "Einfahrzeit" absolvieren und ihre regionale Kohäsion "auf die Probe stellen". Trotz der Schwierigkeiten, auf die der Reformvorgang der Statuten laut Art. 148.2 konkret gestossen ist, wäre es eine Beschränkung, diese Regelung nur als einen Mechanismus anzusehen, um den historischen Inseln des iberischen Separatismus (Baskenland, Cataluña, Galizia) einen Sonderstatus zu gewährleisten, und nicht auch als eine konsequente Anwendung des Grundsatzes der "Regionalisierung von unten".

Das so umrissene System lässt jedoch, wenn auch im Prinzip nur für eine bestimmte Dauer, zwei unterschiedliche Kriterien für die Verteilung der Kompetenzen nebeneinander bestehen. Das erste ist das in den Regionalsystemen am meisten verbreitete und sieht – gegenüber der allgemeinen Kompetenz des Staates – einen "Katalog" oder eine Enumeration von Sachgebieten vor, die zur Kompetenz der Regionen gehören; doch dieser Massstab entspricht eben der provisorischen Phase, die der Reform der Statuten der *comunidades autonomas* vorausgeht (Art. 148.2). Das zweite Kriterium entspricht der "vollen Entfaltung" des Systems der Autonomien und weist einen betonten Einfluss der föderalistischen Systeme vor. Es beruht auf einem Katalog der ausschliesslichen Kompetenzen des Staates, in dessen Rahmen die *comunidades autonomas* ihre "exklusiven" Kompetenzen durch die Statuten bilden können (Art. 149.1 und 3). Doch das so umrissene Modell enthält einige Mässigungen: sie mildern die Steifheit eines Verteilungssystems, das sonst auf der "parallelen" Konkurrenz von ausschliesslichen Kompetenzen gegründet wäre. Einerseits enthält der Katalog von Art. 149 zahlreiche Sachgebiete, für

welche der Umfang der exklusiven staatlichen Kompetenz nur die Sektoren von allgemeinem Interesse und die Festsetzung einer Rahmengesetzgebung umfasst, oder er behält den *comunidades autonomas* Kompetenzen für die Anwendung oder Kompetenzen vor, die mit regionalen Besonderheiten zusammenhängen. Zuletzt lässt der Katalog, wie im Bereich der Kultur, die Möglichkeit einer Kooperation zwischen Staat und Regionen offen. Ausserdem sieht die Verfassung vor, dass die *comunidades autonomas* auch in weiteren Bereichen der ausschliesslichen staatlichen Kompetenz, innerhalb der Grenze der Grundsätze und Leitlinien staatlicher Normen, Gesetze geben können (Art. 150.1). Im Rahmen des allgemeinen Grundsatzes hingegen, dass Staatsrecht in jedem Falle das Regionalrecht ergänzt (Art. 149.3), behält der Staat eine allgemeine Kompetenz für die Angleichung des Rechts der *comunidades autonomas*, wenn es das Interesse der Allgemeinheit erfordert (Art. 150.3), sowie eine Restkompetenz in den Sachgebieten, die nicht von den Autonomiestatuten erwähnt sind (Art. 149.3).

II.1.d.

Die Verbesserungen, die ich soeben angedeutet habe, setzen die Bestimmung von Bereichen voraus, die dem Staat oder den *comunidades autonomas* auf Grund einer Bewertung der optimalen Verteilung der Interessen vorbehalten sind, die im Wesen subsidiär ist, obwohl sie sich innerhalb derselben verfassungsrechtlichen Verteilung der Kompetenzen stellt. Abschliessend kann man feststellen, dass das spanische Regionalmodell den Versuch eines Kompromisses zwischen Garantieinstanz und Subsidiaritätsinstanz darstellt. Es scheint, dass es bedeutende Aspekte zeigt, die auf das Subsidiaritätsprinzip zurückzuführen sind, wenn auch mit der geringen Anpassungsfähigkeit, die in der Geschichte des Regionalismus wurzelt. Auch Art. 155 der Verfassung, der ein Verfahren für die Zwangserfüllung von besonders wichtigen Verpflichtungen seitens der *comunidades autonomas* vorsieht, kann nur teilweise im Kontext der Subsidiarität eingefügt werden. In diesem Fall ist die souveräne Gewalt des Staats eine gebundene Gewalt, welche auf einfacher regionaler "Inaktivität" beruht und nicht auf politischen Bewertungen für die Erreichung von gemeinsamen Zwecken.²³ Im spanischen System ist der Vorgang der Regio-

²³ Dazu R. Entrena Cuesta: sub Art. 155. Fn. 19, S. 2311 ff.

nalisation vielleicht nur ein Abschnitt des noch schwierigen Wegs in einen integrierten Regionalismus auf Grund des Subsidiaritätsprinzips.²⁴

II.2.

Man hat schon angedeutet, dass das italienische Regionalsystem, im Vergleich zum spanischen, stärker von einem Verfassungsrahmen bedingt ist, welcher eher die Kompetenzbereiche als eine solidarische und auf Ziele bezogene Integration zwischen Staat und Regionen schützt.²⁵ Die untrennbare Beziehung zwischen Einheit und Unteilbarkeit der Republik (Art. 5) entwickelt sich in der Gestaltung der Regionen als selbständige Körperschaften mit eigenen Befugnissen und Aufgaben gemäss den in der Verfassung festgelegten Grundsätzen (Art. 115). Es handelt sich also um ein System von Beziehungen, das wesentlich von der Starrheit der Quelle der staatlichen und regionalen Kompetenzen und von der Verfassungsgerichtsbarkeit gesichert wird. Es besteht kein Zweifel, dass dieses Modell zwar einerseits die Regionalautonomien gewährt, andererseits aber beschränkend wirkt. Trotz einer starken Forderung der Verfassung nach sozialer Solidarität (Art. 2), nach Beseitigung der tatsächlichen Ungleichheitsbedingungen (Art. 3.2), und nach Planung der Wirtschaft für soziale Zwecke (Art. 41.3) bleibt das System der Autonomien in seinen Leitprinzipien von dem Grundgedanken der wirtschaftlichen Verfassung getrennt.²⁶ Es ist z.B. bedeutend, dass die Grenze der regionalen Autonomien, welche von den "grossen wirtschaftlich-sozialen Reformen" stammt, lange Zeit in der Interpretation der Verfassungsrechtsprechung eine Exposition von Gebietsteilen gerechtfertigt hat, eher als eine Bindung der Region an die einheitlichen Zwecke, die von den Reformen oder von den Wirtschaftsplanungsgesetzen verfolgt sind.²⁷

²⁴ Über die Entwicklungen des spanischen Regionalismus vgl. A. Embrid Irujo: *Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: reforma de los estatutos o leyes orgánicas de transferencia o delegación?* und R. Viciano: *El desarrollo de los principios constitucionales sobre reforma de estatutos: algunos problemas jurídicos*. Beide in: *Diez años de regimen constitucional*. Hrsg. E. Alvarez Conde. Madrid, 1989, S. 441 ff., 469 ff.

²⁵ Für diese Interpretation des italienischen Regionalismus siehe A. D'Atena: *Costituzione e regioni*. Mailand, 1991.

²⁶ Dazu F. Galgano: *Tra liberismo e interventismo: economia, stato e autonomie della Repubblica democratica*. In: *Il sistema delle autonomie*, Fn. 13, S. 65 ff.

²⁷ Über diese Rechtsprechung s. M. Siclari: *Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*. In: *Corte costituzionale e Regioni*. Neapel, 1988, S. 125 ff.

II.2.a.

Ausserdem ist zu beachten, dass die italienische Verfassung das Bedürfnis einer Koordination zwischen Staat und Regionen nicht vernachlässigt hat, ist doch dieses Bedürfnis durch die Zentralität des Verhältnisses zwischen Nationalparlament und regionalen Parlamenten gelöst. Nach dem Schema des sogenannten Parallelismus zwischen gesetzgebender Autonomie und Verwaltungstätigkeiten der Region entfaltet sich die konkurrierende Gesetzgebungsgewalt letzterer innerhalb der Grenze der staatlichen Rahmengesetze, welche die Grundsätze der Regelung der Fachgebiete festsetzen. In diesen Gebieten hat die Region allerdings eine ausschliessliche Verwaltungsautonomie, die grundsätzlich der Konkurrenz einer Verwaltungsaktivität des Staats entzogen ist (Art. 117 und 118). Das System der Trennung der Kompetenzen verschleiert einige Subsidiaritätselemente, die im Grundriss der Verfassung doch anwesend sind. Ich beziehe mich auf den Begriff des Nationalinteresses, das Art. 117 und 127 als eine wesentliche politische Grenze der Regionalautonomie beschreiben und deshalb der Bewertung des Parlaments anvertrauen, obwohl diese Grenze im Konkreten durch die Vermittlung der staatlichen Gesetze als eine Rechtmässigkeitsgrenze gewirkt hat.²⁸ Weiterhin nehme ich Bezug auf den Verfassungsgrundsatz, der ausschliesslich lokale Interessen der Regionalkompetenz entzieht und deshalb einen Subsidiaritätsbereich zugunsten der geringeren lokalen Körperschaften eröffnet (Art. 118). Dieser Grundsatz hat insbesondere in der zweiten Mitte der siebziger Jahre eine weite Entwicklung gehabt, und zwar in der Neuregelung der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Regionen (Gesetz Nr. 382 von 1975, D.P.R. Nr. 616 von 1977).²⁹

II.2.b.

Doch der zentrale Aspekt des Systems bleibt meiner Meinung nach die Verbindung zwischen repräsentativen Versammlungen als Moment der Abstimmung zwischen Staat und Regionen.³⁰ Dieser Aspekt bindet das

²⁸ S. dazu A. Barbera: *Regioni e interesse nazionale*. Mailand, 1973.

²⁹ Über die Reform der Regionalordnung der Jahre 1975–77 s. F. Bassanini: *Le Regioni fra stato e comunità locali*. Bologna, 1976; A. Barbera: *Le istituzioni del pluralismo*. Bari, 1977.

³⁰ Dazu F. Bassanini: *L'attuazione delle Regioni*. Florenz, 1970, bes. S. 23 ff.

Autonomien garantierende System an die Grundentscheidungen der Verfassung über den politischen Pluralismus und die Rolle der Parteien. Man hat ein System aufbauen wollen, das von der wesentlichen Gleichartigkeit der politischen Prozesse auf zentraler und lokaler Ebene charakterisiert ist: Auf beiden Ebenen sind letztgenannte Prozesse auf der Zentralität der partei-politischen Vermittlung gegründet. Es ist eine Entscheidung, die in mehr als einer Hinsicht diskutiert werden kann. Doch es wäre auch eine Beschränkung, die Vorteile eines Entwurfs der doppelt garantierten Autonomien zu vernachlässigen: Die Garantie stammt sowohl von dem beständigen Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen der Autonomie der Regionen und der staatlichen Kompetenzen als auch von der Zentralität des Systems von Organen mit direkter demokratischer Legitimierung ab. Auf einer allgemeinen Ebene, die die Ordnung der modernen Parteienstaaten betrifft, stellt sich übrigens die grundlegende Frage über die Funktion und die Folgen des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis zwischen sozialem Pluralismus und dem System der Parteien. Kurz: Kann der eher strukturierte Charakter der autonomistischen Systeme, die auf der Subsidiarität beruhen, die Festigung des Monopols der Parteien in den politischen Vorgängen begünstigen oder, im Gegenteil, die Einführung von organisierten Interessen und von anderen Subjekten des Pluralismus in diese Vorgänge fördern?

II.2.c.

Die konkrete Entwicklung der italienischen regionalen Erfahrung hat die Umriss des Verfassungsbildes erheblich verändert, dessen Grenzen sich übrigens schon seit den sechziger Jahren klar ergeben hatten: Die Formulierung des Katalogs der Sachgebiete und die deutliche Spaltung zwischen staatlicher und regionaler Sphäre erscheinen als nicht mehr angemessen für die wachsende Integration der Aufgaben der öffentlichen Hand im Sozialstaat und für einen organischen und geplanten Eingriff in Gebieten (z.B. des Umweltschutzes, der sozialen Leistungen, der wirtschaftlichen Entwicklung), die aus der Verflechtung mehrerer regionaler Gebiete hervorgehen. Die regionale Autonomie ergab sich deshalb als zweifach beschränkt: Einerseits durch den Mangel an Tests der staatlichen und regionalen Aufgaben, welche auf der Bewertung der optimalen Dimension der Interessen im Spiele gegründet sind, andererseits gerade durch die Benutzung der Kriterien einer starren Abtrennung der Kompetenzen, auf

Grund welcher die sogenannten "Ausschnitte von Fachgebieten" gerechtfertigt wurden. Zur Abkehr von diesen Richtlinien haben seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre der einfache Gesetzgeber und das Verfassungsgericht beigetragen. Der Gesetzgeber hat eine allgemeine "Ausgestaltungsrolle" des verfassungsrechtlichen Systems gespielt; und obwohl diese Rolle eine lebhaft Diskussion eröffnet hat und teilweise als verfassungswidrig interpretiert worden ist,³¹ hat sie sich nach und nach auf eine subsidiäre Interpretation der Verhältnisse zwischen Staat und Regionen eingestellt. In diesem Zusammenhang muss man folgende Momente nennen: die Neudefinition der regionalen Sachgebiete auf Grund einer teleologischen Interpretation des Verfassungskatalogs, einer Interpretation, die an "Zwecke" und "Zielsetzungen" einer systematischen Ausübung der Kompetenzen gebunden ist (Art. 1 Gesetz Nr. 382 von 1975); die Einführung einer staatlichen Richtungs- und Koordinationsfunktion der regionalen Verwaltungsaktivität, die durch das Bedürfnis gerechtfertigt ist, einheitliche Interessen zu schützen (Art. 17 Gesetz Nr. 281 von 1970; Art. 3 Gesetz Nr. 382 von 1975; Art. 2.3 Gesetz Nr. 400 von 1988); die Schaffung von Verfahren und Mitarbeiterorganen (wie die ständige Konferenz für die Verhältnisse zwischen Staat und Regionen: Art. 12 Gesetz Nr. 400 von 1988) sowie von gemeinsamen Einrichtungen und von Kooperationsformen durch Vereinbarungen; zuletzt die Einführung von verschiedenen Formen staatlicher Substitutionsgewalten für die Verwirklichung der EG-Richtlinien usw.³²

³¹ In diesem Sinn A. D'Atena, Fn. 25, bes. S. 305 ff.; S. Mangiameli, Fn. 14, S. 63 ff.

³² Über den "kooperativen Regionalismus" in Italien s. S. Bartole: *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*. In: *Riv. trimestrale di dir. pubblico* (1970), S. 5 ff.; ders., sub Art. 115. In: *Commentario della Costituzione*. Hrsg. G. Branca. *Le Regioni, le Province, i Comuni*. I. Bologna/Rom, 1985, S. 27 ff.; P. Carrozza: *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*. In: *Le regioni* (1989), S. 473 ff.; A. Baldassarre: *Rapporti fra regioni e governo: i dilemmi del regionalismo*. In: *Le regioni* (1983), S. 43 ff. Über die staatliche Substitutionsgewalt und die Verwirklichung der EG-Richtlinien vgl. S. Bartole/F. Mastragostino/L. Vandelli: *Le autonomie territoriali*. Bologna, 1991, S., 195 ff.; P. Caretti: *Potere sostitutivo dello stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*. In: *Giurisprudenza costituzionale* (1976), S. 2223 ff.; ders.: *Il potere sostitutivo dello stato nei confronti delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*. In: *Le regioni* (1979), S. 1170 ff.; die Beiträge von A. Tizzano, S. Bartole, R. Bin in: *Foro italiano* (1988) IV, S. 492 ff.; P. Mengozzi: *Il diritto della comunità europea*. Padua, 1990, S. 158 ff. (über das sog. "Gesetz La Pergola" von 1989, Nr. 86).

II.2.d.

All diese gesetzlichen Bestimmungen führen bedeutende Elemente der Subsidiarität im italienischen Regionalsystem ein. Der Grundgedanke, der diese Gesetzgebung bestimmt, ist es, die Verhältnisse zwischen Staat und Regionen nicht mehr auf Grund von starren Befugnisssphären zu organisieren, sondern auf Grund der Bestimmung des angemessensten Entscheidungsniveaus für den Zweck, den man verfolgen muss: Nur auf Grund dieser Voraussetzung, die regionale Autonomie an ein *Wertsystem* zu binden, das sie bezeichnet, sind ausserdem diese Entscheidungen des Gesetzgebers grösstenteils als verfassungsmässig beurteilt worden.

Es mag zweifelhaft sein, ob diese Entwicklungen stets die Autonomie der Regionen erweitert haben, und es ist jedenfalls sicher, dass sie die parlamentarische Prägung der Abstimmung zwischen Staat und Regionen zugunsten der Exekutiven geopfert haben. Doch was das Thema der Subsidiarität betrifft, hat der kooperative Regionalismus die Rolle des Verfassungsgerichtshofs zutiefst verändert: Letzterer ist nämlich nicht mehr Richter von abstrakt definierten Kompetenzsphären, sondern Schiedsrichter über die Angemessenheit der gewählten Mittel und Eingriffe. Der Grundsatz der "fairen Zusammenarbeit" hat in der Verfassungsrechtsprechung wachsende Bedeutung erhalten: dieser Grundsatz wird als eine Leitregel für die Lösung der Konflikte zwischen Staat und Regionen gedeutet, damit sich die jeweiligen Funktionen auf wirksame und harmonische Weise entfalten.³³ Diese Richtlinie überwindet offensichtlich die traditionelle auf Autonomie ausgerichtete Interpretation einer einheitlichen Rechtsordnung, die staatliche und regionale Gesetze miteinbezieht und beide zur Beachtung der eigenen Kompetenzsphären anhält.³⁴ Die Einheit des Systems der Autonomien ergibt sich eher aus der Mitarbeit zum Zweck von Zielsetzungen, die eben deshalb gemein-

³³ Vgl. Corte costituzionale, sentenze Nr. 21/1991, 101 und 338/1989, 214/1988, 151 und 153/1986, 359/1985. Über diese Rechtsprechung s. S. Bartole: *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra stato e regioni*. In: *Le Regioni* (1988), S. 563 ff.; F. Rimoli: *Il principio di cooperazione fra stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*. In: *Diritto e società* (1988), S. 363 ff.

³⁴ S. dazu die klassischen Beiträge von H. Kelsen: *Die Bundesexekution*. In: *Festgabe für Fritz Fleiner*. Tübingen, 1927, S. 130 ff.; H. Nawiascky: *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*. Tübingen, 1920, S. 25 ff. Über diese Theorie s. T. Öhlinger: *Der Bundesstaat zwischen reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität*. Wien, 1976, S. 10 ff.; S. Bartole: *sub Art. 117*. In: *Commentario della Costituzione*. Fn. 32, S. 199 ff.

sam sind, weil sie auf ein System von einheitlichen Werten bezogen sind. Die Einführung des kooperativen Prinzips ist offensichtlich noch nicht die Behauptung eines Subsidiaritätsverhältnisses, und doch haben beide eine gemeinsame Voraussetzung: die funktionelle Homogenität, die auf gemeinsame Werte gegründet ist. Auf dieser Basis hat die Verfassungsrechtsprechung über die staatlichen Richtlinien- und Substitutionsgewalt implizit in der Rechtsordnung der Autonomien das Prinzip der Subsidiarität eingeführt. Der Verfassungsgerichtshof hat nämlich jedesmal die Angemessenheit der Richtlinien und Substitutionsmittel, die vom Gesetzgeber eingeführt werden, im Verhältnis zum einheitlichen Zweck oder zum einheitlichen Interesse getestet, das gewährleistet werden muss, und dies ist geschehen, um dessen Verhältnismässigkeit, Zumutbarkeit und Erforderlichkeit zu prüfen. Diese Argumentationsweise durch Tests zeigt bedeutende Kontaktpunkte mit Bewertungen, die auf der Subsidiarität beruhen. Auch wenn die Grenzlinie zwischen staatlichen und regionalen Kompetenzen dadurch sicherlich relativiert wird, muss man trotzdem anerkennen, dass diese Rechtsprechung versucht hat, die Mindestbedingungen festzusetzen, die die Verlagerung der Kompetenz von der Region zum Staat rechtfertigen. Es mag natürlich kritisiert werden, dass durch dieses Vorgehen der Verfassungsgerichtshof immer weitere Rechtfertigungen für staatliche Eingriffe gefunden hat: Er hat zunächst an die Einhaltung einheitlicher Mindeststandards bei der Regelung eines Fachgebiets erinnert, hat darauf an die Zumutbarkeit und an die reale Erforderlichkeit der zu benutzenden Mittel im Verhältnis zu einem einheitlichen Zweck (z.B. der Programmsetzung) erinnert und hat zuletzt auch die Substitutionsgewalt gerechtfertigt und zwar nicht auf Grund der Untätigkeit der Regionen, sondern der Unfähigkeit letzterer, rechtzeitig die notwendigen Massnahmen zu treffen.³⁵ Solche "Ergebniserfordernisse", die diese Rechtsprechung in den Vordergrund treten lässt, stellen die Folge einer subsidiären Bewertung dar: Wenn der Staat jene Aufgaben durchführen kann, die die Region nicht gewährleisten

³⁵ Vgl. Corte costituzionale, sentenze Nr. 177 und 294/1986; 49, 88, 304 und 617/1987; 177, 217, 304, 472, 633 und 774/1988; 50, 399 und 459/1989; 85, 345 und 440/1990. Über diese Rechtsprechung s. P. Caretti: *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*. In: *Le Regioni* (1992), S. 338 ff.; C. Mezzanotte: *Interesse nazionale e scrutinio stretto*. In: *Giurisprudenza costituzionale* (1988), S. 945 ff.; C. Pinelli: *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*. In: *Le Regioni* (1988), S. 454 ff.

kann, dann ist der Subsidiaritätstest eben durch die Feststellung der Angemessenheit des staatlichen Eingriffs bestanden.

Man mag sich natürlich Fragen stellen über die Gefahren eines Begriffs der Regionalautonomie als eines Zusatzes im Verhältnis zur gesamten Funktionsweise des Systems;³⁶ und man muss sich ausserdem fragen, ob die angedeuteten Entwicklungen nicht raten, das Subsidiaritätsprinzip in einen neuen Kompetenzrahmen einzuordnen, der stärker gegliedert und anpassungsfähiger sein sollte (nach dem deutschen und teilweise nach dem spanischen Modell), um die Subsidiarität mit einem grösseren Mass an Bestimmtheit in den Verhältnissen zwischen Staat und Regionen zu verbinden. Man muss sich aber auch fragen, ob im Vergleich zu einer Unzulänglichkeit einer Ordnung, die auf Getrenntheit beruht, die Benutzung des Subsidiaritätsprinzips nicht auch zugunsten der Region seine Doppelwertigkeit entfaltet, und zwar als ein Massstab, der es dem Rahmen der Kompetenzen ermöglicht, vor einheitlichen Werten zu "weichen", aber auch als Schranke der Aushöhlung der Funktionen, die einer optimalen Gestaltung der lokalen Interessen entsprechen.

II.2.e.

Es ist schwer vorherzusagen, ob die Rechtsprechung in bezug auf den italienischen Regionalismus sich in Richtung einer systematischen Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips entwickelt. Vorsichtige Hinweise in diesem Sinne mögen im Projekt zur Staatsreform erkennbar sein, das dieses Jahr vom parlamentarischen Ausschuss für die Verfassungsreformen entwickelt worden ist. Das Subsidiaritätsprinzip wird im Rahmen der Finanzautonomie der Region durch einen staatlichen Ausgleichfonds unterstützt, der den Zweck hat, die geringere Steueraufkommensfähigkeit der wirtschaftlich benachteiligten Regionen zu kompensieren (Art. 119bis); das Projekt sieht ausserdem eine allgemeine Substitutionsgewalt des Staates im Verhältnis zu den Regionen vor, die, in der Ausübung von Funktionen mit besonderer sozialer Bedeutung nicht in der Lage sind, jedem Bürger eine minimale, von einem Organgesetz festgelegte Leistung zu garantieren (Art. 118bis).

³⁶ So P. Caretti, Fn. 35, S. 346 f.

III. Schlussbemerkungen

Das Subsidiaritätsprinzip im "Europa der Regionen". Die Rolle der Regionen im Sozialisierungs- und Demokratisierungsprozess des Subsidiaritätsprinzips.

Die Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips in den italienischen und spanischen Regionalstaaten wird grossenteils von den Perspektiven der europäischen Einheit bedingt sein. Falls Art. 3b des Abkommens von Maastricht in Kraft tritt, wird sich zwischen der europäischen und der innerstaatlichen Ebene der Subsidiarität ein Verhältnis der gegenseitigen Verbindung ergeben: das Verhältnis Europäische Union – Staaten – Regionen würde sich als ein subsidiärer Vorgang mit mehreren Ebenen gestalten, der von einer "funktionellen" Aufteilung der Aufgaben zwischen politisch autonomen Subjekten gekennzeichnet wäre. Die Bewertung der "funktionellen" und "verfahrensorientierten" ("prozessualen") Ebene des Subsidiaritätsprinzips ist meiner Meinung nach der Weg, den man in Zukunft am ehesten gehen sollte. Dadurch mag vielleicht die zentralistische und zur Union orientierte Tendenz beschränkt werden. Die Rolle der Regionen in diesem weiteren "Subsidiaritätsvorgang" hängt zu einem guten Teil von verschiedenen Faktoren ab, deren Bewertung heute leider sehr problematisch ist: Ich beziehe mich auf die Erweiterung der Teilnahme der Regionen an EG-Entscheidungsebenen, aber auch auf eine grössere Homogenität zwischen europäischen regionalen Ordnungen, welche den Regionen gleiche Repräsentationsfähigkeit der eigenen Kollektivitäten und gleiche Verantwortungen in der Definition der Interessen und Erfordernissen erteilt.³⁷ Nur zu diesen Bedingungen wird es einem "Europa der Regionen", das vom Subsidiaritätsprinzip organisiert ist, gelingen, die Vielfalt der Minderheiten in einer Einheit, die sie schützt, zu vereinigen. Andererseits wird der Schutz der regionalen Identitäten als ein Überwindungsfaktor des demokratischen Defizits und der bürokratischen Tendenzen der EG-Einrichtungen wirken können.

³⁷ In diesem Sinn s. G. Berti: Il regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht. In: *Le regioni* (1992), S. 1203 ff.; dazu auch G. Falcon: Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario. In: *Le regioni* (1992), S. 1231 ff.; A. Tizzano: La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive. In: *Le regioni* (1992), S. 603 ff.; V. Onida: Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario. In: *Le regioni* (1991), S. 7 ff.

Die Aufgabe, die die "offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" (Häberle) (auf europäischer Ebene und auf der Ebene der einzelnen Staaten) erwartet, ist die, so zu wirken, dass das Subsidiaritätsprinzip seine Potentialität als Moment der Sozialisierung und Demokratisierung des Föderalismus entfalten kann. Die Tradition des Regionalismus, mit seiner starken Autonomie-Prägung, vermag das "hinabsteigende" Profil des Subsidiaritätsprinzips zu verstärken. Dieses Prinzip hingegen kann als Erweiterungsfaktor der Dimension des Föderalismus wirken, indem es in einer Ordnung, die gesellschaftlich stark geprägt und von einer gemeinsamen Bürgerschaft gestützt ist, Innenföderalismus und Aussenföderalismus verschmelzt.³⁸ Das ist die Lehre, die unter anderem von der Tradition der föderalistischen politischen Kultur in Italien kommt und zwar durch die Beiträge von Cattaneo, Trentin, Spinelli, Bobbio: Sie weist heute eher als gestern auf einen Ausweg aus der Krise des Nationalstaats hin.³⁹

³⁸ Über die Verhältnisse zwischen Innen-Föderalismus und Aussen-Föderalismus s. N. Bobbio: Einführung. In: S. Trentin: *Federalismo e libertà. Scritti teorici, 1935-1943*. Venedig, 1987, S. IX ff.; S. Ortino: *Introduzione al diritto costituzionale federativo*. Turin, 1993.

³⁹ Zur föderalistischen kulturellen Tradition in Italien in diesem Jahrhundert s. die Einführungen von L. Levi und S. Pistone. In: A. Spinelli: *La crisi degli stati nazionali und Una strategia per gli Stati uniti d'europa*. Bologna, 1989 und 1991.

Thomas Bruha

Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft

I. Einleitung: Die Subsidiaritätsdebatte

1. Aktualität

Dass das Subsidiaritätsprinzip im Jahr der Vollendung des Binnenmarktes und der Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union¹ zum "Europabegriff des Jahres"² geworden ist, ist eine fast schon banale Feststellung. Binnenmarkt und Europäische Union stehen für den grössten Wachstumsschub der wirtschaftlichen und politischen Integration in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft, dem sich seit Jahresbeginn die Beitrittsverhandlungen mit vier weiteren europäischen Staaten angeschlossen haben. "Europaabkommen" und EWR – um nur die wichtigsten "Wachstumsringe" i.w.S. zu nennen – komplettieren das Bild. Das EG-System wächst gleichzeitig in die Breite und in die Tiefe, ohne dass sich mit einiger Gewissheit sagen liesse, ob dies auf lange Sicht gesehen überhaupt möglich ist und wohin die Reise geht. Das ganze geschieht mit zunehmender Geschwindigkeit und fast demonstrativer Entschlossenheit zum Fortschritt. Rückschläge wie das Scheitern des Unionsvertrages im ersten dänischen Referendum werden vom Integrationsprozess (noch) verkraftet und durch eigentlich systemfremde Sonderregelungen ausgebügelt. Politisches Versagen nach aussen (Ex-Jugoslawienpolitik) wirkt sich kaum verzögernd auf den Integrationsprozess im Innern aus.

Unter diesen Bedingungen knüpfen sich an das erstmals im *Unionsvertrag von 1992*³ als Gemeinschaftsstrukturprinzip ausdrücklich niedergelegte Subsidiaritätsprinzip viele Hoffnungen, aber auch Befürchtungen. Von den einen als dringend erforderliches "Ausgleichsgewicht" zur Vergemeinschaftungs- und Wachstumsdynamik der EG emphatisch

¹ Vom 7. Februar 1992, ABl. C 125 vom 18. Mai 1992 (Das Inkrafttreten des Unionsvertrages zum 1. November 1993 konnte für diesen Beitrag nicht mehr berücksichtigt werden).

² Perissich, S. 1.

³ Insbesondere Art. 3 b EGV, siehe unten, S. 14 f.

begrüßt ("Magna Charta" der "Europäischen Architektur"⁴, "clausula integrationis"⁵ u.ä.), wird das Prinzip von anderen als "leere Wort-hülse"⁶, "Verschleierungsartikel"⁷ oder gar als "widersprüchliches, verwirrendes und gefährliches"⁸ Instrument der Politisierung der kompetenziellen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und der Renationalisierung des EG-Systems verworfen.⁹ Die sich zwischen diesen Polen bewegende Subsidiaritätsdebatte ist nicht frei von emotionalen Ver- und Überzeichnungen. Ob das Subsidiaritätsprinzip das "Zauberwort"¹⁰ ist, das "Maastricht rettet"¹¹ oder der Anfang vom Ende der ursprünglichen Europaidee, ist auch so etwas wie eine Glaubensfrage, an der sich die (europäischen und nationalen) Geister scheiden.

2. Inhalte

Im einzelnen bringt die Subsidiaritätsdebatte verschiedene Anliegen zum Ausdruck und "auf den Begriff": In erster Linie gilt die Debatte der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im vertikalen Politikverflechtungssystem¹² der EG, d.h. zwischen der *supranationalen* Ebene der Gemeinschaftsorgane, der *nationalen* Ebene der Mitgliedstaaten und der *subnationalen* Ebene ihrer staatlichen (Bundesländer) und nicht-staatlichen (Regionen) Untergliederungen. In dem Masse, in dem der Integrationsprozess auch die Belange kommunaler Gebietskörperschaften tangiert (Kreise, Kommunen)¹³, wird zunehmend auch die *subregionale* Ebene als vierte Regierungsebene "mit in den Blick genommen". Im Kontext dieser "föderalen Subsidiaritätsproblematik" ist der Begriff der Subsidiarität auch zum ersten mal im Vokabular der Gemeinschaft aufgetaucht (Bericht der EG-Kommission von 1975 über die Europäische Union¹⁴; Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments über die Europäische Union

⁴ Siehe Knemeyer, S. 173.

⁵ Merten, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, S. 77.

⁶ Grimm ("Subsidiarität ist nur ein Wort").

⁷ Brunner, S. 20.

⁸ Mestmäcker.

⁹ Behrens.

¹⁰ Schmid.

¹¹ "The word that saves Maastricht" (Cass).

¹² Siehe dazu Hrbek, Entstehung und Weiterentwicklung der EG.

¹³ Öffentliches Auftragswesen, Kulturpolitik, Kommunalwahlrecht für Ausländer, usw.

¹⁴ Vom 26. Juni 1975, Bull. EG, Beilage 5/75.

von 1984).¹⁵ In diesem Kontext geht es im wesentlichen um Souveränität, Autonomie und Vielfalt sowie Identität (kulturell, politisch, rechtlich).

In zweiter Linie und mittelbar nimmt die Subsidiaritätsdebatte die wachsende Kritik am *demokratischen Defizit* der Gemeinschaft und an der *Intransparenz* ihrer exekutivisch-technokratischen Entscheidungsprozesse auf. Vierzig Jahre EG-Geschichte haben Zweifel daran aufkommen lassen, ob die Vergemeinschaftung staatlicher Aufgaben ohne einen Abbau parlamentarisch-demokratischer Entscheidungssubstanz und Bürgernähe überhaupt möglich ist. In diesem Rahmen soll das Subsidiaritätsprinzip als präventives Instrument zur Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit "von unten her" eingesetzt werden. Dieser Aspekt der Subsidiaritätsdebatte zielt auf die demokratisch-rechtsstaatlichen Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft ab.

Schliesslich und drittens und ohne dass in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätskonzept ausdrücklich ins Spiel gebracht würde, wirft die Subsidiaritätsdebatte auch ein Licht auf die Art und Weise supranationaler *Wirtschaftsregulation*. Dass diese wirtschafts-freiheitsrechtliche Seite der Subsidiaritätsfrage nicht unter dem Begriff der Subsidiarität diskutiert wird, hängt damit zusammen, dass sie als konkretes Problem vor der eigentlichen Subsidiaritätsdebatte akut wurde und als primär ökonomische Effizienzfrage mit anderen Termini (Deregulierung, Selbststeuerung des Marktes, u.dgl.) "besetzt" wurde.¹⁶ Dieser Teil der Diskussion thematisiert das Schlüsselproblem jeder Wirtschaftsverfassung, die richtige Balance zwischen notwendiger Bindung (Regulation) und Freiheit des Wirtschaftsgeschehens (Marktprinzip, Wettbewerb der Systeme). Die Ansatzpunkte der Kritik decken sich zum Teil mit denen der "föderalen Subsidiaritätsdebatte" ("Normenflut", "Regelungsperfektionismus", "Regulationsstau", u.dgl.).

3. Zusammenhänge

In diesen drei hauptsächlichen Stossrichtungen ist die Subsidiaritätsdebatte eng mit den anderen "grossen Agenden" der laufenden Verfassungsdiskussion der Europäischen Gemeinschaft verknüpft (Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus, Regionalismus),

¹⁵ Vom 14. Februar 1984, Art. 12 Abs. 2.

¹⁶ Siehe dazu Bruha, Rechtsangleichung.

die ihrerseits Teile eines räumlich und institutionell umfassenderen "gemeineuropäischen Verfassungsprozesses"¹⁷ sind. Sowohl horizontal (Europarat, KSZE) als auch vertikal (innerstaatliche Verfassungsentwicklungen) bestehen zahlreiche Bezüge und Interdependenzen. So ist etwa im zeitlichen Zusammenhang mit der Kodifizierung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag über die Europäische Union der Grundsatz auch in der Neuformulierung der einschlägigen Kompetenzbestimmungen des deutschen Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 GG) verankert worden.¹⁸ Entsprechende Adaptionen der Länderverfassungen sind nur eine Frage der Zeit. Verfassungsprozesse wie der Normbildungsprozess des Subsidiaritätsprinzips vollziehen sich heutzutage auf mehreren Ebenen gleichzeitig. Entsprechend kann auch institutionell von einer "doppelten"¹⁹ (oder mehrfachen) Subsidiaritätsdebatte gesprochen werden. Diese Komplexität der Verfassungsentwicklung ist zu bedenken, wenn im folgenden die EG-Subsidiaritätsproblematik im engeren Sinne behandelt wird. Mehr als ein Ausschnitt einer umfassenderen Entwicklung kann nicht beleuchtet werden.

II. Entwicklungsstufen der Subsidiaritätsidee

1. Theoretische Vorbemerkungen

Ob und wieweit der Grundsatz der Subsidiarität "im gegenwärtigen Stadium der Integration" als politisches und rechtliches Ordnungsprinzip der Europäischen Gemeinschaft angesehen werden kann, und welche normativen Schlüsse hieraus zu ziehen sind, lässt sich nur vor dem Hintergrund der bisherigen Verfassungsentwicklung beantworten. Die Herausbildung des Subsidiaritätsprinzips im Gemeinschaftsrecht nimmt an dessen dynamischem Charakter teil, so dass eine Momentaufnahme schon aus diesem Grunde kein treffendes Bild ergibt. Wo die Betrachtung zeitlich anzuknüpfen hat, ergibt sich aus den *Rechtsquellen* des Subsidiaritätsprinzips selbst, das nicht auf die Existenz einer mehr oder weniger *abstrakten Subsidiaritätsklausel* angewiesen ist. Diese bezeich-

¹⁷ Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*.

¹⁸ Siehe dazu BverfG vom 12. Oktober 1993, *Europäische Grundrechtezeitschrift* 1993, S. 429 ff.

¹⁹ Hrbek, *Herausforderungen der EG-Integration*, S. 32 ("Doppelte Verfassungsdebatte").

nen ein Problem und geben Richtungen an (Leitbildfunktion), sie enthalten selbst aber noch nicht die Lösung noch zeichnen sie diese konkret vor.²⁰

“Praktizierte” Subsidiarität drückt sich daher primär in der *konkreten Kompetenzstruktur* eines politischen Gemeinwesens aus und hat sich letztlich hier, d.h. bei der Anwendung und Fortentwicklung der materiellen und verfahrensrechtlichen Kompetenznormen zu beweisen.

Diese *Realseite* des Subsidiaritätsprinzip verweist deshalb zunächst auf die ursprüngliche Aufgabenzuweisung und Zuständigkeitsverteilung der Gründungsverträge als Grundlage und Ausgangsbasis der gemeinschaftlichen Kompetenzstruktur und Kompetenzdynamik (2). Hieran schliesst sich eine Betrachtung des vertragsimmanenten Wandels der konkreten Kompetenzstruktur in der “Aufbauphase” des Gemeinsamen Marktes (3.) sowie des durch förmliche Änderung der Gründungsverträge (EEA) abgesegneten Wandels in der “Konsolidierungsphase” der Binnenmarktstrategie (4.) an. Am Schluss stehen die kompetenziellen Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union mit seiner bereits erwähnten generellen Subsidiaritätsklausel, die den gegenwärtigen Entwicklungsstand der *Idealseite* des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Gemeinschaft markiert.²¹

2. Kompetenzstruktur der Gründungsverträge

In ihrer ursprünglichen Konzeption stand die Europäische Gemeinschaft der *Idee der Subsidiarität* sehr viel näher, als dies die gegenwärtige Diskussion vermuten lassen könnte. Unmittelbarer Zweck der Gemeinschaft war (und ist) es, Aufgaben, welche die Mitgliedstaaten auf sich gestellt nicht oder nicht befriedigend wahrnehmen können, gemeinsamer Wahrnehmung zuzuführen. Wenn man so will, lässt sich die Gründung der Gemeinschaft als der Versuch verstehen, die den Mitgliedstaaten gewissermassen “über die Grenzen entglittenen Aufgaben”, vornehmlich der Wirtschaftspolitik, “wieder einzufangen und politisch gestaltbar zu

²⁰ Heintzen, S. 320; Everling, Zur föderalen Struktur der EG, S. 193; Alber, S. 132.

²¹ Siehe zu den drei Stufen der Verfassungsentwicklung (vertragsimmanente Verfassungsentwicklung, formell vertragsändernde und -ergänzende Verfassungsentwicklung sowie Vorschläge zur Verfassungsneuschöpfung und Weiterentwicklung der EG-Verfassung) Bieber, S. 49.

machen – also ein Versuch, Souveränität auf einer anderen Ebene wiederherzustellen.”²² Eine die Mitgliedstaaten verdrängende parastaatliche Superstruktur oder gar die Bildung eines europäischen Staatsgebildes war gerade nicht intendiert, sondern entspricht allenfalls den Fernzielen eines Teils der Europabewegung.²³ Konsentiert – und dies ist entscheidend – war zunächst einmal nur die *Unterstützung* der Mitgliedstaaten²⁴ durch eine ursprünglich als “Zweckverband funktionaler Integration”²⁵ konzipierte Staatengemeinschaft. Dies liegt durchaus auf der Linie der *positiven* Zielrichtung der Subsidiaritätsidee.

Auch Art und Umfang der der Gemeinschaft übertragenen *Aufgaben* und *Befugnisse* bedeuten an sich noch keinen notwendigen Widerspruch zur Subsidiaritätsidee. Das legitime Ziel, über die “Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine grössere Stabilität, eine beschleunigte

²² Weidenfeld, *Wer sind wir?*, S. 14 (zitiert bei Kühnhard, *Föderalismus und Subsidiarität*, S. 44). Im gleichen Sinne – sehr viel früher – bereits Steiger, S. 184, der den Sinn der Europäischen Gemeinschaften darin sah, “die ihnen entgleitenden funktionalen Sachnotwendigkeiten wieder ihrer Kontrolle zu unterwerfen und damit wieder, wenn auch in anderer Weise, unabhängig zu werden.”

²³ Europäische Föderalisten, denen vor allem die Anhänger einer funktionalen Integrationsphilosophie (“Funktionalisten”) gegenüberstanden (inzwischen haben Annäherungen stattgefunden).

²⁴ Entschieden in diesem Sinne Steiger, S. 183, der aus den Zielen und der Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaft folgerte, “dass die Überstaatlichkeit die Staatlichkeit nicht verdrängen oder nur überhöhen kann, sondern nur zu ergänzen vermag”.

²⁵ Begriff nach Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 197 f., dem es damals darum ging, “die begrenzt wirtschafts- und sozialpolitische Sachbezogenheit ihrer (der Gemeinschaften) Aufgaben, ihre an Teilfunktionen orientierte Zweckhaftigkeit sichtbar zu machen. Sie unterscheidet sich hierin von aller Staatlichkeit als umfassender geistig-sozialer Wirklichkeit, potentiell unbeschränkter Kompetenz-Fülle, von Gebiets- und Personalhoheit. Denn was den Zweckverband kennzeichnet, ist die Nicht-Totalität seines Wirkungskreises, die dosierte, von der Kompetenzfülle seiner Gründer ausgegrenzte, auf bestimmte Sachaufgaben beschränkte Aufgabenstellung, zu deren Wahrnehmung der Zweckverband weder Gebiets- noch Personalhoheit benötigt und beansprucht. Als Verband nimmt der Zweckverband diese Aufgaben seiner begrenzten Wirksamkeit gemeinschaftlich (gemeinsam) wahr. Eben das prägt auch die Gemeinschaften und ist geeignet, ihre Erscheinung vom Staat, auch von der Verbindung von Staaten zu neuer Staatlichkeit in Gestalt des Bundesstaates, nicht weniger vom Staatenbund abzuheben.” Das Zweckverbands-Modell ist von Ipsen mit Blick auf die das Wirtschaftlich-Soziale transzendierenden Aufgaben der EG mittlerweile revidiert worden, an der Grundauffassung, dass es nicht Ziel der EG sei, ein die Staaten absorbierendes europäisches Staatsgebilde zu schaffen, hat der Autor allerdings festgehalten (siehe zuletzt: *Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*).

Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den (Mitglieds-)Staaten zu fördern²⁶ macht die Einräumung umfassender und flexibel wahrnehmbarer Handlungsermächtigungen erforderlich, die sich auf die Gewährleistung des Freiverkehrs zwischen den Staaten, eine dessen "Selbstaufhebung" verhindernde gemeinsame Wettbewerbsordnung, gemeinsame Marktordnungsregeln²⁷, eine gemeinsame Aussenhandelspolitik sowie verschiedene "flankierende" Politiken beziehen, deren Ziel es ist, den unverfälschten Wettbewerb "von aussen zu sichern" und "sozial verträglich" zu machen.

Diese Aufgaben und Befugnisse können zum Teil nach Sachmaterien (GAP, Handelspolitik, Verkehrspolitik, usw.), zum Teil aber nur *final-funktional definiert* werden: Denn was erforderlich ist, um Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu beseitigen, ergibt sich erst aus den realen Hindernissen selbst, die eben nicht nur in Gestalt von direkt diskriminierenden Handelshemmnissen²⁸ und wettbewerbsverfälschenden Praktiken²⁹ existieren oder auftauchen können, sondern auch indirekt in Gestalt "unterschiedslos geltender" Bestimmungen nationalen Marktordnungsrechts³⁰, Vorschriften sozialer Marktwirtschaft³¹ oder sonstwie wettbewerbsrelevanter innerstaatlicher Regelungen und Massnahmen³². Eine ausschliesslich auf Sachgebiete abstellende Aufgabenzuweisung und Zuständigkeitsabgrenzung ("Kompetenzkatalog") wäre jedenfalls in der Aufbauphase der Gemeinschaft keine glückliche Lösung gewesen.

Neben sachlich weit gefassten Zuständigkeiten, die dynamisch interpretierbar sind,³³ sind der Gemeinschaft daher vor allem *funktionale Kompetenzen* eingeräumt worden, deren umfassendsten die Befugnisse

²⁶ Art. 2 EWGV.

²⁷ Vor allem im Agrarbereich.

²⁸ Zölle, mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, Inländerklauseln für die Berufsaufnahme, usw.

²⁹ Kartelle, Missbräuche marktbeherrschender Stellungen, protektionistische Subventionspolitik.

³⁰ Lebensmittelvorschriften ("Reinheitsgebot" für Bier, Zusammensetzung von Teigwaren, usw.), Immaterialgüterrechte, Gesellschaftsrecht, usw.

³¹ Umwelt- und Verbraucherschutzbestimmungen, Arbeits- und Sozialrecht, usw.

³² Berufs- und Bildungspolitik, usw.

³³ Vgl. etwa Art. 49 Abs. 1 EWGV: "Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Vertrages trifft der Rat mit qualifizierter Mehrheit alle erforderlichen Massnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 herzustellen, insbesondere ..."

zur Rechtsangleichung³⁴ und zur sog. Vertragslückenschliessung³⁵ sind. Das der Kompetenzstruktur der Gemeinschaft zugrundeliegende *Prinzip begrenzter Einzelermächtigung*³⁶ – das denkbare aus der Natur der Gemeinschaft als einer nicht souveränen Staatenverbindung folgt³⁷ – wird auf diese Weise erheblich relativiert.³⁸ Insbesondere lassen sich auf der Basis derartiger weiter und funktionaler Ermächtigungen Gemeinschaftsinterventionen auch in "nicht übertragenen Politikbereichen" begründen. Es gibt keinen absoluten "Bereichsschutz"³⁹ für mitgliedstaatliche "Residualkompetenzen"⁴⁰. Aus diesem Grunde sind den Kompetenzen zur Rechtsangleichung und zur Vertragslückenschliessung verschiedene materielle Schranken (Erforderlichkeitsprinzip⁴¹, Bezug zum Gemeinsamen Markt⁴²) beigegeben worden, die sie ihrer ursprünglichen Konzeption nach als *Auffangkompetenzen*⁴³ für nicht geregelte Fälle erkennen lassen, welche die sektoriellen Gemeinschaftskompetenzen ergänzen, aber nicht überlagern sollen.

Weitere Beschränkungen finden auf der Ebene der *Instrumente* und des *Verfahrens* statt: So differenzieren die Gründungsverträge zwischen

³⁴ Diese in Art. 3 h EWGV der Gemeinschaft horizontal zugewiesene Aufgabe ist von deren Organen teils im Zusammenhang mit sachspezifisch begrenzten Zuständigkeiten (etwa die in Art. 56 lit. g EWGV angesprochene Harmonisierung gesellschaftsrechtlicher Schutzvorschriften) wahrzunehmen, teils ohne eine derartige Beschränkung (allgemeine Rechtsangleichung nach Art. 100 EWGV: "Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken").

³⁵ Art. 235 EWGV: "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften."

³⁶ Siehe dazu zuletzt Krausser.

³⁷ Grabitz, S. 143.

³⁸ Aus diesem Grunde ziehen es auch verschiedene Autoren vor, vom Prinzip begrenzter Ermächtigung zu sprechen (z.B. Krausser).

³⁹ Vgl. Ehlermann, S. 34: "Zielbestimmte Kompetenzen und Bereichsausnahmen sind praktisch nicht miteinander vereinbar."

⁴⁰ Vgl. Everling, Thesen, S. 4: "Auch der Zoll für Kunstwerke, die Ausfuhr nationalen Kulturgutes, die Einfuhr von Arzneimitteln, die Freizügigkeit der Lehrer oder Niederlassungsrecht der Kunstmalere werden auf Gemeinschaftsebene erfasst."

⁴¹ So allgemein für die Aufgabe der Rechtsangleichung in Art. 3 h EWGV: "Die Tätigkeit der Gemeinschaft ... umfasst ... die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften *soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist*" (Hervorhebung vom Verf.).

⁴² Vgl. den Wortlaut der Art. 100 und 235 EWGV (Anm. 34 f.).

⁴³ Tomuschat.

vollverbindlichen und unmittelbar anwendbaren (supranationalen)⁴⁴ *Verordnungen* einerseits und *Richtlinien* andererseits, die nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind und den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen (sollen). Letztere schonen die Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten und damit die Vielfalt der Rechts- und Lebensverhältnisse weit mehr, da sie (idealiter) Rahmengesetzgebungscharakter haben und keine Vollregelungen darstellen. Für die allgemeine Rechtsangleichung nach Art. 100 EWGV ist deshalb mit gutem Grund die Richtlinie und nicht die Verordnung vorgeschrieben. Ferner findet eine Sicherung gegen zu extensiven Gebrauch der funktionalen Kompetenzen durch die prinzipiell erforderliche *Einstimmigkeit* im Rat statt, mittels derer sich die Mitgliedstaaten die politische Kontrolle über den gemeinschaftlichen Kompetenzentwicklungsprozess sichern.

3. Errichtung des Gemeinsamen Marktes

Dieses in sich durchaus stimmige Modell "*föderativer Balance*", das noch eine Vielzahl anderer Aspekte aufweist,⁴⁵ ist in der Aufbauphase der Gemeinschaft, als es galt, die Grundlagen des Gemeinsamen Marktes zu errichten, erheblich modifiziert worden. In der Verfolgung des vertraglichen Ziels, die dem Gemeinsamen Markt entgegenstehenden, häufig protektionistisch motivierten Handelshemmnisse rasch abzubauen und der Effektivität des Gemeinschaftsrechts Geltung zu verschaffen, wurden die *Kompetenzen* der Gemeinschaft betont *extensiv*, die ihnen beigegebenen *Schranken* betont *restriktiv* ausgelegt und gehandhabt. Sowohl bei der Frage, ob die Gemeinschaft tätig werden sollte, wie auch bei der Wahl der Instrumente und der Entscheidung über Regelungsumfang und Regelungsintensität dominierte das Ziel einer möglichst umfassend abgesicherten supranationalen Rechts- und Wirtschaftsordnung. Effektivität, nicht Subsidiarität war das handlungsleitende Prinzip, dem unaus-

⁴⁴ Gekennzeichnet durch die *unmittelbare Anwendbarkeit* und den *Vorrang des Gemeinschaftsrechts* gegenüber nationalem Recht.

⁴⁵ Trennung zwischen supranationalem Integrationsbereich (Gemeinsamer Markt) und internationalem Kooperationsbereich (insbesondere allgemeine Wirtschafts- und Währungspolitik, allgemeine Aussenpolitik), prinzipieller Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, nur ausnahmsweise durch die Gemeinschaft selbst (insbes. Wettbewerbsrecht), u.a.

gesprochen die Gleichsetzung von Vergemeinschaftung mit Integrationsfortschritt zugrunde lag.

So wurde die Kompetenz zur Sicherung der Personenverkehrsfreiheit in Verbindung mit dem *Diskriminierungsverbot* der Verträge⁴⁶ auch in Anspruch genommen, um Ungleichbehandlungen in vergleichsweise peripheren Bereichen (Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu Stipendien, zum Immobilienmarkt, u.ä.) abzubauen;⁴⁷ so wurde die *Rechtsangleichung* auf der Grundlage der Verwischung der Unterschiede zwischen Richtlinien und Verordnungen⁴⁸ nicht nur reaktiv-harmonisierend zur Vermeidung von Funktionsstörungen des Gemeinsamen Marktes, sondern auch politikgestaltend-optimierend zur "Totalharmonisierung" (*Rechtsvereinheitlichung*) ganzer Regelungsbereiche (insbesondere im Technikrecht) oder zur stufenweise Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken (Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik) eingesetzt;⁴⁹ so wurde die Kompetenz zur *Vertragslückenschliessung* (Art. 235 EWGV) für Regelungen in Anspruch genommen, die kaum noch einen unmittelbaren Bezug zum Gemeinsamen Markt aufweisen,⁵⁰ usw. Parallel dazu wurde die Effektivität der Gemeinschaftsrechtsordnung durch eine zum Teil kühne *Rechtsprechung des EuGH*⁵¹ zum Geltungsanspruch des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts und zum Umfang gemeinschaftlicher Aussenvertretungsbefugnisse⁵² gesichert, die sich zum Teil bewusst über den Wortlaut der Verträge hinwegsetzte.⁵³

Dieser "stille Verfassungswandel" und der mit ihm einhergehende Übergang vom ursprünglichen Konzept *funktionaler Gleichheit* zum Grundsatz *rechtlicher Gleichheit* geschah zunächst nicht ohne Wider-

⁴⁶ Allgemein in Art. 7 EWGV normiert.

⁴⁷ Beispiele bei Everling, Zur föderalen Struktur der EG, S. 185.

⁴⁸ Detailharmonisierung durch Richtlinien, deren verordnungsähnlicher Inhalt die Mitgliedstaaten zur perfekten Umsetzung verpflichten; richterlich entwickelte Doktrin von der sog. unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien.

⁴⁹ Siehe dazu Bruha, Rechtsangleichung.

⁵⁰ Artenschutzregelungen, u.a.

⁵¹ Siehe Kirchhof, Deutsches Verfassungsrecht, S. 11.

⁵² Parallelität von Binnen- und Aussenzuständigkeit.

⁵³ Symptomatisch etwa die "Selbstbeurteilung" der Rolle des EuGH durch den spanischen Richter Rodrigues Iglesias, S. 233: "Der Gerichtshof hat sich als entscheidender Faktor für eine zielgerichtete, dynamische und expansive Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen sowie eine gemeinschaftsfreundliche Auslegung in Bezug auf Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bewährt" (und zuweilen deutlich gemacht), "dass ein bestimmtes Ergebnis auch gegen den Wortlaut der anzuwendenden Vorschrift durchgesetzt werden muss." Kritisch dazu Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, S. 878.

stand der einen oder anderen Mitgliedstaaten. Mancher "kompetenzielle Sprung" der Gemeinschaft löste heftige Gegenreaktionen aus. Im grossen und ganzen wurde die Kompetenzdynamik der Gemeinschaft aber von den Mitgliedstaaten akzeptiert und auch selber in Form "dynamisierender Sekundärrechtsetzung" betrieben. Politische Geschäftsgrundlage bot das Einstimmigkeitsprinzip im Rat, das de facto auch in Bereichen angewandt wurde, die eigentlich Mehrheitsentscheidungen vorsahen.⁵⁴ Parallel zum Ausbau des "rechtlichen Supranationalismus" fand ein Abbau des (deziisionellen) politischen Supranationalismus in Form einer Intergouvernementalisierung der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse statt (Schaffung des "Europäischen Rates" als oberstes Lenkungsorgan, "Komitologie", Coreper-Ausschüsse, u. dgl.). Das vielbeklagte demokratische Defizit der Gemeinschaft und die Intransparenz ihrer hochgradig bürokratisch-technokratischen Entscheidungsprozesse ist nicht zuletzt in den politischen "Akzeptanzkosten" des quantitativen (funktionale Reichweite) und qualitativen Ausbaus (Geltungsumfang und Regelungsintensität) des Gemeinschaftsrechts verwurzelt.⁵⁵ Den Gewinnen an kollektiver Aufgabenbewältigung (positive Seite des Subsidiaritätsprinzips) stehen also nicht nur Verluste in Gestalt verloren gegangener Vielfalt und dezentraler Autonomie (negative Seite des Subsidiaritätsprinzips), sondern auch in Gestalt eines Abbaus parlamentarisch-demokratischer Entscheidungssubstanz und "Bürgernähe" der Politik gegenüber.

4. Vollendung des Binnenmarktes

Diese durch die kompetenziellen Schranken der Gründungsverträge immer weniger in Grenzen gehaltene und durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat vor allem in "Breitenwachstum"⁵⁶ mündende Entwicklung musste zu Dysfunktionalitäten (Effektivität) und zu einem "Kosten-Nutzen"-Problem (Verhältnismässigkeit) sowohl bei der Wirtschaftsrechtsetzung als auch in der Perspektive der politischen Integration führen. Am ersten wurden die Probleme bei der Wirtschaftsregulation erkannt: In der zuvor beschriebenen Gleichsetzung von unitarisierender

⁵⁴ Sog. Luxemburger Kompromiss von 1966.

⁵⁵ Siehe dazu Bruha, Demokratisierungsdilemma.

⁵⁶ Niedrigere Konsenskosten in marginalen Bereichen, "Log-rolling"-Diplomatie, u.ä.

Vergemeinschaftung und Integrationsfortschritt hatte die Gemeinschaft sich in "ihrem regulativen Ehrgeiz" gewissermassen selbst übernommen. *Überregulierungen* und *Regulationsstau* waren die vor allem von der Wirtschaft kritisierte Folge (übermässige Verrechtlichung des Wirtschaftsprozesses, Beeinträchtigung der Innovationsfähigkeit der Industrie). Sie vor allem gab den Anstoss zur "Binnenmarktinitiative" der Gemeinschaft, die ihren konzeptionellen Niederschlag im bekannten "Weissbuch" der EG-Kommission aus dem Jahr 1985⁵⁷ fand. In den dort niedergelegten, zum Teil von der Rechtsprechung des EuGH ("Cassis de Dijon") inspirierten *Liberalisierungs-* und *Deregulierungsstrategien* (Ursprungsland- versus Bestimmungslandprinzip, Rahmenharmonisierung i.V. mit der sog. Normenverweistechnik) brachte die Gemeinschaft nicht nur das Marktprinzip stärker zur Geltung, es entlastete auch ihre Rechtsetzungskapazitäten und schonte die Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten (gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen). Der Sache nach brachte dies die in der Aufbauphase des Gemeinsamen Marktes zurückgedrängte *negative Zielrichtung der Subsidiaritätsidee* stärker zur Geltung.

Die *Binnenmarktstrategie* war und ist aber ein *ambivalentes Unternehmen*. Liberalisierung und Deregulierung ist ihre eine, Ausweitung und Vertiefung der Gemeinschaftskompetenzen ihre andere Seite. Indem sie den Binnenmarkt als einen "Raum ohne Grenzen" definiert, "in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäss den Bestimmungen d(ie)ses Vertrages gewährleistet ist",⁵⁸ hat sie *neue Ansatzpunkte für die funktionalen Kompetenzen der Gemeinschaft* geschaffen (Herstellung annähernd binnenstaatlicher Verhältnisse).⁵⁹ Die in den letzten Jahren besonders kontrovers diskutierte Richtlinien(-vorschläge) über die Einführung von "Quoten" für europäische Rundfunk- und Fernsehproduktionen oder über das Verbot der Tabakwerbung in Medien sind Beispiele solcher "Sekundärdynamik", die weit in die kultur- und gesundheitspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreift.⁶⁰ Zusätzlich brachte das Ziel des grenzenlosen Binnenmarktes neue Aufgaben wie die Harmonisierung und Koordinierung der Asylpolitik und Fragen der

⁵⁷ KOM(85) 19 endg. vom 14 . Juni 1985 .

⁵⁸ Art. 8 a EWGV.

⁵⁹ Beseitigung *sämtlicher* "materieller, technischer und steuerlicher Schranken" (Weissbuch).

⁶⁰ Siehe dazu Hesse, von Schwanenflügel und Ress, Rundfunkfreiheit.

inneren Sicherheit, die bislang als exklusive Domänen der Mitgliedstaaten angesehen wurden. Hinzu kamen neue flankierende Politikbereiche, die teils von der Wirtschaft (Forschungs- und Technologiepolitik), teils von wirtschaftlich schwächeren Staaten (Struktur- und Kohäsionspolitik), teils von den wirtschaftlich leistungsfähigeren (Umweltpolitik) als komplementäre Binnenmarktpolitiken gefordert wurden. In einer gewissermassen *wirtschaftsrechtlichen Globalstrategie* greift die Binnenmarktinitiative somit auf eine Reihe nicht-ökonomischer, bzw. nicht unmittelbar mit dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes verbundener Sachbereiche über und intensiviert bestehende Zuständigkeiten. Dem damit erheblich gesteigerten Rechtssetzungsbedarf wurde durch eine anfänglich nur zögernd angenommene Einführung des Mehrheitsprinzips für die Binnenmarktrechtsetzung (Art. 100 a EWGV) und verschiedene andere Bereiche Rechnung getragen.

In direktem Zusammenhang mit diesem Wachstumsschub der Wirtschaftsintegration, der "mit geradezu atemberaubender Geschwindigkeit vorangetrieben"⁶¹ wurde und seiner Implikationen für andere Politikbereiche steht der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union von 1984. Als "*europapolitische Globalstrategie*" bildet der Unionsvertrag das integrationspolitische Gegenstück zum wirtschaftsrechtlichen Globalansatz der Binnenmarktstrategie. Dieser Entwurf postulierte nicht nur eine Reihe neuer Gemeinschafts-(Unions) zuständigkeiten⁶² und löste damit eine föderale Kompetenzdiskussion (vor allem in der Bundesrepublik Deutschland) aus. Mit seinem als Gegengewicht ausdrücklich, bzw. der Sache nach kodifizierten Grundsatz der Subsidiarität sensibilisierte er die Integrationspolitik gewissermassen erst für den Begriff und die dahinter stehende Idee:

Präambel (letzter Absatz)

In der Absicht, gemeinsamen Institutionen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nur die Zuständigkeiten zu übertragen, die sie benötigen, um die Aufgaben zu bewältigen, die sie wirkungsvoller wahrnehmen können als jeder einzelne Mitgliedstaat für sich.

⁶¹ Everling, Thesen, S. 5.

⁶² Insbesondere im Bereich sog. Gesellschaftspolitik (Sozial- und Gesundheitspolitik, Verbraucher-, Regional- und Umweltpolitik, Bildungs- und Forschungspolitik, Kulturpolitik, Informationspolitik).

Art. 12 (Zuständigkeiten)

1. Weist der Vertrag der Union eine ausschliessliche Zuständigkeit zu, so sind allein die Institutionen der Union handlungsbefugt; die nationalen Behörden können nur insoweit eingreifen, als das Gesetz der Union dies vorsieht. Solange die Union keine Gesetze erlässt, bleiben die einzelstaatlichen Vorschriften in Kraft.
2. Weist dieser Vertrag der Union eine konkurrierende Zuständigkeit zu, so handeln die Mitgliedstaaten, soweit die Union nicht tätig geworden ist. Die Union wird nur tätig, um die Aufgaben zu verwirklichen, die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein, insbesondere Aufgaben, deren Bewältigung ein Handeln der Union erfordert, weil ihre Ausmasse oder ihre Auswirkungen über die nationalen Grenzen hinausreichen ...

Art. 59 (Umweltpolitik)

Im Umweltbereich sind die Verhütung und – soweit möglich nach dem Verursacherprinzip – die Wiedergutmachung von Schäden, die über den Rahmen eines Mitgliedstaats hinausgehen oder für die eine gemeinsame Lösung gefunden werden muss, Aufgabe der Union ...

Art 66 (Zusammenarbeit)

Die Pflege der internationalen Beziehungen der Union erfolgt im Wege der Zusammenarbeit, wenn ... es sich um folgende Bereiche handelt: ...

- oder Bereiche, in denen eine Politik der Union notwendig erscheint, um die im Rahmen der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten durchgeführten Aussenpolitiken zu ergänzen, ...

Insbesondere die deutschen Bundesländer, die – nicht zu Unrecht um den Kern ihrer kulturellen und sonstigen "Restzuständigkeiten" bangten, griffen das *Subsidiaritätskonzept als "Leitmotto"* der von ihnen geforderten dezentraleren und bürgernäheren Gemeinschaft auf, wobei sie rasch Zulauf von Regionen in anderen Mitgliedstaaten bekamen.⁶³ Die

⁶³ Siehe dazu Blanke.

hiermit eröffnete "Subsidiaritätsdebatte" (im eigentlichen Sinne) schlug sich nicht zuletzt in einer sektoriellen Subsidiaritätsklausel in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 nieder, die neben dem Binnenmarktrecht des "Weissbuchs" auch der bisher ohne ausdrückliche vertragliche Grundlage betriebenen aussenpolitischen Kooperation der Zwölf (EPZ) eine klare Rechtsgrundlage gab. Verankert wurde das Prinzip im neuen Kapitel "Umweltpolitik",

Art. 130 r Abs. 4 S. 1 EWGV

Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.

Das die bislang funktionalen Zuständigkeiten der Gemeinschaft in diesem Bereich (insbesondere im Zuge der Rechtsangleichung) zu selbständigen Sachzuständigkeiten weiterentwickelte (ähnlich für den neuen Bereich "Forschung und Technologie"). Die damit eröffneten weiterreichenden Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft und die besondere politische Sensibilität der Umweltpolitik⁶⁴ erklären die Einfügung der Subsidiaritätsklausel in diesem Bereich.

5. Konstituierung der Europäischen Union

Der letzte (und grösste) Schritt in der Entwicklung der gemeinschaftlichen Kompetenzstruktur und der Herausbildung des Subsidiaritätsprinzips wurde mit dem *Vertrag über die Europäische Union* vom 7. Februar 1992 ("Maastricht-Abkommen") getan. Er knüpft nahtlos an die Binnenmarktstrategie an, indem er ursprünglich mit der Vollendung des Binnenmarktes, d.h. zum 1. Januar 1993 in Kraft treten sollte. Beide Ziele sind bislang nicht (voll) erreicht. Der Vertrag setzt die mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnene Entwicklung fort, bislang funktional wahrgenommene Zuständigkeiten in "flankierenden" Bereichen auf eine vom rein Ökonomischen unabhängige gegenständlich definierte Zuständigkeitsbasis zu stellen. Die wichtigsten dieser neuen (und zu einem gewissen Teil "alten") Zuständigkeiten betreffen die *Bildungs- und Ju-*

⁶⁴ Vor allem in den deutschen Bundesländern, die im Umweltbereich noch weitgehende Zuständigkeiten besitzen.

gendpolitik⁶⁵, die *Kultur*⁶⁶, die *Gesundheitspolitik*⁶⁷, den *Verbraucherschutz*⁶⁸, die *Industriepolitik*⁶⁹, den *wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*⁷⁰ ("Kohäsion") sowie die *Entwicklungspolitik*⁷¹. Andere Sachzuständigkeiten sind zum Teil neu geregelt (Soziales⁷², Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt⁷³, Forschung und technologische Entwicklung⁷⁴, Umwelt⁷⁵). Im allgemeinen sind diese neuen und modifizierten Zuständigkeiten mit Befugniserweiterungen verbunden, so insbesondere bei der Industriepolitik⁷⁶, aber auch bei der Gesundheits-, Bildungs- und Kulturpolitik, für die Bezüge zum Marktgeschehen nicht mehr zwingend erforderlich sind. Dies erklärt die den letztgenannten Zuständigkeiten beigegebenen Klauseln, dass die Gemeinschaft in diesen Bereichen nur "unterstützend" tätig werden darf⁷⁷ (Subsidiarität), was immer das konkret heissen mag. Zum Teil finden hier also aber Präzisierungen und Abgrenzungen dessen statt, was auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH bislang an Gemeinschaftskompetenzen in Anspruch genommen worden ist. Weiteren "Kompetenzwucherungen" könnte so also vorgebaut werden.

Daneben steht "Maastricht" aber natürlich für den Einstieg in die *Wirtschafts- und Währungsunion*; den Ausbau des bisherigen Systems "Europäischer Politischer Zusammenarbeit" (EPZ) zu einer umfassenderen "*Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik*" (GASP) sowie einen zweiten "Pfeiler" kooperativen Gemeinschaftsrechts, der "*Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*" (ZJI). Jeder dieser Bereiche wäre unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips ein Thema für sich, wäre darauf hin zu untersuchen, ob die übertragenen Aufgaben,

⁶⁵ Art. 126 EGV.

⁶⁶ Art. 128 EGV.

⁶⁷ Art. 129 EGV.

⁶⁸ Art. 129 a EGV.

⁶⁹ Art. 130 EGV.

⁷⁰ Art. 130 a bis e EGV.

⁷¹ Art. 130 u EGV.

⁷² Art. 117 ff. EGV.

⁷³ Art. 130 a bis e EGV.

⁷⁴ Art. 130 f bis q.

⁷⁵ Art. 130 r bis t EGV.

⁷⁶ Die *Industriepolitik* könnte in Verbindung mit den Zuständigkeiten für transeuropäischen Netze, Forschungs- und Technologiepolitik sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt zu einer Erosion marktwirtschaftlicher Politik durch neo-interventionistische Steuerungsmassnahmen führen, siehe Mestmäcker und Everling, Thesen, S. 6.

⁷⁷ Art. 129 Abs. 1, 129 a Abs. 1 lit. b EGV.

dem Grunde nach und im Detail, wirklich alle auf Gemeinschaftsebene wahrgenommen werden müssen und welche "Sekundärdynamik" damit verbunden ist. Das kann hier nicht geleistet werden (eingehend zu den verfassungsrechtlichen Aspekten jetzt die "Maastricht-Entscheidung" des BVerfG).

Statt dessen ist auf die eingangs erwähnte *Kodifizierung* des Subsidiaritätsprinzips als *generelles Strukturprinzip* der Gemeinschaft einzugehen. In einer Art Legaldefinition dessen, was die Vertragsparteien unter dem Grundsatz der Subsidiarität verstehen, findet sich die Klausel im künftig als "Vertrag über die Europäische Gemeinschaft" (EGV) bezeichneten EWG-Vertrag:

Art. 3 b EGV (Schranken der Gemeinschaftskompetenz)

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeiten 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 Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Massnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Mass hinaus.

Im einzelnen enthält dieser Artikel drei Grundsätze: Abs. 1 den an sich selbstverständlichen Grundsatz begrenzter Ermächtigung (der sich bislang an eher versteckter Stelle findet); Abs. 2 das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne, begrenzt auf die Kompetenzausübung im Bereich konkurrierender Gemeinschaftszuständigkeiten; Abs. 3 ein für alle Zuständigkeitsbereiche (also auch ausschliessliche) geltendes Verbot, über das zur Erreichung der Ziele des Vertrages Erforderliche hinauszugehen. Dieser Kern der Subsidiaritätsregelung ist im Zusammenhang mit verschiedenen Zielbestimmungen des Vertrages zu sehen, die ausser Frage stellen, dass der Grundsatz der Subsidiarität (wie er in Art. 3 b EGV definiert ist) ein *allgemeines Strukturprinzip der Union* (und nicht nur der "Europäischen Gemeinschaft" alias "EWG") sein soll:

Art. A EUV

Durch diesen Vertrag gründen die hohen Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union, im folgenden als "Union" bezeichnet.

Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden.

Art. B Abs. 2 EUV

Die Ziele der Union werden nach Massgabe dieses Vertrages entsprechend den darin enthaltenen Bestimmungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter *Beachtung des Subsidiaritätsprinzips*, wie es in Artikel 3 b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht.

Art. F Abs. 1 EUV

Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.

Diese umfassende Geltung des Subsidiaritätsprinzips (dessen Grundidee indirekt noch in einigen anderen materiellen⁷⁸ und institutionellen⁷⁹ Bestimmungen des Vertrages zum Ausdruck kommt) für den Gesamtbereich der Union wird auch durch eine Reihe "normativer Folgeinstrumente"⁸⁰ bestätigt, deren wichtigstes das vom *Europäischen Rat* anlässlich seines Treffens in Edinburg (11./12. Dezember 1992) angenommene "*Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* und des Artikels 3 b des Vertrages über die Europäische Union"⁸¹ ist:

"Die Europäische Union beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, wie in den Artikeln A und B des Titels I des Vertrages über die europäische

⁷⁸ Art. 118 a, 126, 127, 128, 129 a, 129 b, 130 und 130 g des EGV, Artikel 2 des Abkommens über die Sozialpolitik.

⁷⁹ Einsetzung eines "Ausschusses der Regionen" durch Art. 198 a EGV, Neufassung des Art. 146 Abs. 1 EGV zu dem Zweck, Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, sich auch durch Minister der "dritten Ebene" (Bundesländer) repräsentieren zu lassen.

⁸⁰ Beginnend mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon vom 26./27. Juni 1992 (Bull. EG 6-1992, Ziff. 1.1 bis 1.34.), Ziff. 4 ("Eine bürgernahe Union") und Ziff. 21 ("Subsidiarität und Demokratie").

⁸¹ Der *redaktionelle Fehler* – korrekt müsste es heissen: "Artikel 3 b des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft – ist bezeichnend".

Eine andere Frage ist, ob der Grundsatz der Subsidiarität zugleich als verbindliches *Rechtsprinzip* oder gar als *Rechtssatz* des Gemeinschaftsrechts angesehen werden kann. Solange der Unionsvertrag noch nicht in Kraft ist, wird man dies kaum sagen können: Nach geltendem Gemeinschaftsrecht ist der Grundsatz als Effektivitätsprinzip ausdrücklich nur im Umweltbereich verankert und wirkt dort auch nur soweit, wie umweltpolitische Massnahmen nicht auf eine andere Gemeinschaftskompetenz, insbesondere die "Binnenmarktzuständigkeiten" nach Art. 100 a EWGV gestützt werden können, an letzterem besteht vor allem ein Interesse des Europäischen Parlamentes, weil es allein unter dieser Vorschrift über die erweiterten Legislativbefugnisse der Einheitlichen Europäische Akte verfügt.⁹² Das Subsidiaritätsprinzip, das u.a. "Demokratie von unten" gewährleisten soll, tritt so in ein *Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip* auf Gemeinschaftsebene.

Über sektorielle Geltungsansätze hinaus liesse sich das Subsidiaritätsprinzip vor Inkrafttreten des Unionsvertrages daher nur als *ungeschriebener Rechtsgrundsatz* des Gemeinschaftsrechts begründen. Eine derartige immanente Geltung des Subsidiaritätsprinzips wird auch vielfach mit Blick auf die "checks and balances" der konkreten Kompetenzstruktur der Gemeinschaft vertreten.⁹³ Abgesehen davon, dass deren Entwicklung, wie oben dargelegt, genau in die entgegengesetzte Richtung weist, stimmt die Argumentation auch schon im Ansatz nicht: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, der Erforderlichkeitsgrundsatz bei der Rechtsangleichung, usw. sind allesamt Rechtsprinzipien, die sich aus dem Charakter der Gemeinschaft als einer nur über Teilzuständigkeiten verfügenden Staaten-Gemeinschaft ergeben. Sie beziehen sich auf die Herleitung und den Umfang von Kompetenzen eines Hoheitsträgers, nicht aber auf deren Verteilung zwischen zwei oder mehreren Hoheitsträgern der verschiedenen Regierungsebenen der Gemeinschaft.⁹⁴ Das schliesst nicht aus, diese Kompetenzbindungen und -schränken sowie andere Grundsätze des Gemeinschaftsrechts (Verhältnismässigkeitsprin-

⁹² In der "Titanoxid-Entscheidung" vom 11.6.1991 (Rs. C-300/89) hat sich der EuGH für Art. 100a EWGV als Rechtsgrundlage für eine "Abfallrichtlinie" entschieden; im Urteil vom 17.3.1993 (Rs. C-155/91) dagegen für Art. 130s EWGV.

⁹³ Insbesondere von der Kommission (Mitteilung über Subsidiarität, S. 120) und dem Europäischen Parlament (Bericht des Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses Giscard d'Estaing zum Subsidiaritätsprinzip, S. 3 f. (EP/Doc-A3-0163/90); übereinstimmend die bei Stewing, Subsidiaritätsprinzip, S. 1516 Anm. 4 genannten Autoren; jüngst auch Pieper, S. 707.

⁹⁴ Grabitz, Subsidiarität, S. 143.

zip, "Gemeinschaftstreue") in einer Weise zu interpretieren und anzuwenden, die der Verwirklichung der Subsidiaritätsidee im Gemeinschaftsrecht zugute kommt (dazu unter IV.).

2. Anwendungsbereich

Dass Zurückhaltung gegenüber einem "interpretativen Einbau" des Subsidiaritätsprinzips ins geltende Gemeinschaftsrecht angebracht ist, zeigt auch die positive Regelung im Unionsvertrag selbst. So sind die in Abs. 2 des Artikels 3 b niedergelegten Grundsätze nur auf die *Ausübung* bestehender Kompetenzen, nicht aber auf die Zuweisung (Verteilung) der Zuständigkeiten anwendbar. Und auch in dieser Einschränkung soll das Prinzip nur im Bereich sog. *konkurrierender* Zuständigkeiten greifen, nicht aber in den Bereichen, für welche die Gemeinschaft ausschliessliche Zuständigkeiten in Anspruch nimmt. Damit ist zunächst einmal dem primären Anliegen der Subsidiaritätsidee, für eine gerechtere und vernünftiger *Verteilung* von Zuständigkeiten zu sorgen, zumindest nicht ausdrücklich Rechnung getragen.⁹⁵ Das oben aufgezeigte dynamische Kompetenzverständnis der Gemeinschaftsorgane, das de facto auf die schrittweise Ausdehnung von Zuständigkeiten im Wege der Interpretation hinausläuft, wird diesem Mangel jedoch teilweise abhelfen können. Denn man kann den Prozess dynamischer Rechtsfortbildung durch Sekundärrecht und Richterrecht nicht einerseits als *Anwendung* von Kompetenzbestimmungen deklarieren und diese dann dem Anwendungsbereich des Art. 3 b EGV entziehen.

Nachhaltiger könnte sich die Ausgrenzung des Bereichs *ausschliesslicher* Gemeinschaftszuständigkeiten auswirken. Niemand kann genau sagen, was darunter zu verstehen ist, zumal dieser Bereich selbst dynamischem Wandel unterliegt (d.h. wächst). Zwischen einer betont extensiven Auffassung, dass das gesamte Binnenmarktprogramm und die zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen erforderliche Rechtsangleichung hierunter fällt⁹⁶ und einer sehr restriktiven, die allein den "Ausserbereich" der Gemeinschaft (Gemeinsame Handelspolitik, Fischereiabkommen, u.dgl.) dem ausschliesslichen Zuständigkeiten zuschlägt,⁹⁷ werden verschiedenste Varianten vertreten. Träfe die erstgenannte Auf-

⁹⁵ A.a. Merten, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, S. 81.

⁹⁶ Schwarz, S. 23.

⁹⁷ Stein, S. 34.

Union dargelegt ist. Dieses Prinzip trägt dazu bei, dass die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben. Es bezweckt, dass Beschlüsse im Rahmen der Europäischen Union so bürgernah wie möglich gefasst werden.⁸²

Dieses "Gesamtkonzept", das auf einer Mitteilung der Kommission zur Subsidiaritätsproblematik⁸³ und den Schlussfolgerungen des Sondergipfels des Europäischen Rates in Birmingham (16. Oktober 1992)⁸⁴ zum Themenbereich "*Demokratie, Subsidiarität, Transparenz*" aufbaut, bildet die Plattform gegenwärtiger Bemühungen, dem Subsidiaritätsprinzip schon vor Inkrafttreten des Unionsvertrages Wirksamkeit zu verschaffen. Unter den ergriffenen Massnahmen verdienen besondere Erwähnung die Arbeiten an einer "*interinstitutionellen Vereinbarung*" zwischen den drei Rechtssetzungsorganen der Gemeinschaft (Rat, Kommission, Europäisches Parlament)⁸⁵, deren Annahme für den Ende Oktober geplanten zweiten Sondergipfel des Europäischen Rates zu "Maastricht" erwartet wird.⁸⁶ Im übrigen sollen Rat und Kommission sich in ihrer laufenden Rechtssetzungsarbeit bereits jetzt an den Leitlinien der oben genannten Papiere orientieren.⁸⁷ Überprüft werden auch das geltende Gemeinschaftsrecht sowie zurückliegende Rechtssetzungsvorschläge.⁸⁸ Entsprechende Vorschläge zur Zurückziehung, bzw. Änderung geltenden und vorgeschlagenen Rechts sollen bis Jahresende vorliegen.⁸⁹ Ob bei der zuletzt genannten Übung viel herauskommen wird, darf mit Blick auf bislang vorliegende Vorschläge⁹⁰ und die alles andere als ermutigenden Erfahrungen mit nationalen Deregulierungskommissionen u.dgl. bezweifelt werden.⁹¹

⁸² Ziffer 1 der Schlussfolgerungen, Bull. EG 12-1992, Ziff. 1.15.

⁸³ Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 27. Oktober 1992, Bull. EG 10-1992, Ziff. 2.2.1. ff.

⁸⁴ Bull. EG 10-1992, Ziff. 1.1.

⁸⁵ Die erste interinstitutionelle Konferenz fand im Anschluss an den Europäischen Rat von Birmingham am 10. November 1992 statt, siehe Bull. EG 11-1992, Ziff. 1.1.2.

⁸⁶ Paraphiert am 25. Oktober 1993, Text in: EuGRZ 1993, S. 602 ff. Ein erster Entwurf des Europäischen Parlaments zur interinstitutionellen Vereinbarung lag dem Europäischen Rat in Edinburgh vor, siehe Bull. EG 12-1992, Ziff. 1.4.

⁸⁷ Vgl. Ziff. 15 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen (21./22. Juni 1993), Text in: Europa-Archiv 1993, D 257 ff.

⁸⁸ Erste Vorschläge zur Zurückziehung und Änderung geltender, bzw. vorgeschlagener Rechtsakte sind bereits gemacht worden, siehe Bull.

⁸⁹ Vgl. Bull. EG 12-1992, Ziff. 1.4.

⁹⁰ Siehe Gesamtkonzept, Anlage 2, Bull. EG-12-1992, Ziff. 1.23.

⁹¹ Nach Everling, Thesen, S. 12, werden "abgesehen von einigen Absurditäten wie Richtlinien über den Vogelschutz oder über die Reinheit von Badegewässern kaum Ergebnisse erzielt werden".

III. Normativität und Effektivität des Subsidiaritätsprinzips

Vor dem Hintergrund dieser Kompetenz- und Normentwicklung ist jetzt die eingangs gestellte Frage zu beantworten, ob und wieweit der Grundsatz der Subsidiarität gegenwärtig als politisches und rechtliches Ordnungsprinzip der Gemeinschaft angesehen werden kann und welche weiteren Schlüsse normativer Art daraus gezogen werden können. Zu diesem Zweck ist zunächst die Frage nach dem Geltungsanspruch des Prinzips (1.) aufzuwerfen, dem sich Fragen nach dem Anwendungsbereich (2.) und dem Inhalt des Prinzips (3.) anschliessen. Mit Überlegungen zur Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips (4.) und zu seiner präventiven Sicherung durch politische Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren (5.) werden schliesslich Aspekte der Effektivität des Subsidiaritätsprinzips angesprochen.

1. Geltung

Als Leitbild und *politische Handlungsmaxime* der Gemeinschaft lässt sich das Subsidiaritätsprinzip aus dem obigen normativen Material schon jetzt nachweisen. Insbesondere die "Post-Maastricht-Beschlüsse" des Europäischen Rates (Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips) und die entsprechenden Selbstverpflichtungserklärungen anderer Gemeinschaftsorgane deuten auf einen dahingehenden politischen Bindungswillen hin. Dass es sich hierbei nicht um blossе "Lippenbekenntnisse" und symbolische Aktivitäten handelt, lässt sich auch daraus schliessen, dass der Gemeinschaft die Ernsthaftigkeit des Anliegens nach mehr "Demokratie, Subsidiarität und Transparenz" offensichtlich bewusst ist. Vom Erfolg ihrer Binnenmarktstrategie verwöhnt, ist die Gemeinschaft durch das erste dänische "Maastricht-Referendum" gewissermassen wacherüttelt worden. Der knappe Ausgang der Volksabstimmung in Frankreich sowie das "Maastricht-Verfahren" vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht haben deutlich gemacht, dass ein Punkt erreicht ist, an dem ein weiterer Aufschub legitimations-steigernder Reformen unmittelbar in Stagnation und Desintegration umschlagen kann. Die Gemeinschaft hat die prioritäre Aufgabe der *Akzeptanzsicherung* als Grundvoraussetzung der *Effizienz* gemeinschaftlicher Politik endlich entdeckt.

fassung zu, wären selbst so umstrittene Massnahmen wie die erwähnte "Quotenregelung" für den Rundfunk oder das Werbeverbot für Tabak von der Geltung des Subsidiaritätsprinzips ausgenommen, da für sie die Binnenmarktkompetenzen in Anspruch genommen worden sind. Die *EG-Kommission* selbst vertritt ebenfalls eine recht weitgehende Interpretation, welche insbesondere den gesamten Bereich der sog. negativen Integration (Abbau von direkten Handelshemmnissen für die vier Freiheiten) dem Regime der ausschliesslichen Zuständigkeiten unterstellt.⁹⁸ Ob dies die oben genannten Fälle dem Subsidiaritätsprinzip unterwerfen würde, ist zumindest nicht sicher. Hier wird für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht nur eine erhebliche Rechtsunsicherheit bestehen, es ist auch ein erhebliches Defizit festzustellen, da überhaupt nicht einzusehen ist, warum die Gemeinschaftsorgane nicht auch bei der Ausübung ihrer ausschliesslichen Kompetenzen prüfen sollten, ob ein Handeln wirklich erforderlich ist (das *Wie* des Handelns, also die Intensität der Massnahme, ist von Abs. 3 abgedeckt). Ein Grossteil der dynamisierenden Gemeinschaftsrechtsetzung, die zu einer Veränderung der konkreten Kompetenzstruktur geführt hat, betraf den Bereich ausschliesslicher Zuständigkeiten i.S. der EG-Kommission. Dieser darf nicht ausgeblendet werden.⁹⁹

3. Inhalt

Alles andere als klar ist auch der Inhalt des Subsidiaritätsprinzips. Der Unionsvertrag knüpft nicht an ein bestimmtes "Vorverständnis" des Grundsatzes an, sondern lässt bewusst unentschieden, ob die Begründung eines Tätigwerdens der Gemeinschaft eine Frage der Effizienz oder der Erforderlichkeit ist. Je nach dem ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft immer dann gerechtfertigt, wenn eine Aufgabe besser auf Gemeinschaftsebene (Effizienz Gesichtspunkt) oder nur dann, wenn diese nicht ausreichend auf Ebene der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden kann. Die neue Fassung verknüpft nun beide Elemente und legt eine sukzessive Prüfung *beider* Voraussetzungen nahe, wobei die Effizienz-

⁹⁸ Bull. EG 10-1992, S. 122; ferner werden aufgeführt: die allgemeinen Wettbewerbsregeln, die GAP, die Erhaltung der Fischbestände und die "wesentlichen" Elemente der Verkehrspolitik.

⁹⁹ Für eine Anwendung des Prinzips für den Bereich ausschliesslicher Zuständigkeiten auch Everling, Thesen, S. 11.

prüfung nur eingreift, wenn sich mitgliedstaatliche Massnahmen als nicht ausreichend herausstellen. Ob das ausreicht, den auch gerade auch in der Gemeinschaft nicht ausgetragenen Disput zwischen einem mehr "zweckrationalen" Verständnis und einem mehr "wertrationalen" Verständnis des Subsidiaritätsprinzips¹⁰⁰ zu beenden, darf mit Blick auf die divergierenden Interpretationen dieses Absatzes durch die politischen Kräfte bezweifelt werden.¹⁰¹ Immerhin bedeutet die getroffene Regelung unter dem Aspekt eines Optimums an Schutz für die kleineren Einheiten einen Fortschritt gegenüber Art. 130 r Abs. 4 S. 1 EWGV (der im Unionsvertrag entfällt), der klar dem Effizienzprinzip (Prinzip des "jeweils besseren Umweltschutzes") zugeordnet ist.¹⁰²

Zum Inhalt des Prinzips gehört auch die Regelung des Abs. 3, wonach die Massnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages *erforderliche Mass* hinausgehen dürfen. In einer Reihe von Kommentaren wird diese Bestimmung pauschal als Verweisung auf den allgemeinen *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* des Gemeinschaftsrechts bezeichnet. Das ist aber nur zum Teil richtig. Vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist in Abs. 3 gar nicht die Rede, sondern nur von dem Prinzip, "nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages *erforderliche Mass* hinauszugehen". Das betrifft das sog. *Gebot des mildesten Mittels* (Übermassverbot i.e.S.), also die Pflicht, nur solche Massnahmen zu ergreifen, die zur Erreichung der Ziele des Vertrages *geeignet* und *erforderlich* sind (Rahmengesetzgebung vor Detailharmonisierung, Richtlinien vor Verordnungen, nicht zwingende vor zwingenden Vorschriften, usw.).¹⁰³ Die ebenfalls zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts zählende *Zweck-Mittel-Relation*, also die Güterabwägung zwischen Nutzen und Kosten einer Massnahme,¹⁰⁴ ist nach dem Wortlaut der Bestimmung und auch nach Ansicht

¹⁰⁰ Siehe zu den rechtlichen Auslegungsschwierigkeiten jüngst Epiney.

¹⁰¹ So spricht die Kommission deutlich im Sinne der "Effizienzversion" vom "komparativen Effizienztest", bzw. "Mehrwertest", Bull. EG 10-1992, S. 124, /1

¹⁰² Dies ist auch der Hauptgrund dafür, dass das Subsidiaritätsprinzip des Art. 130 r Abs. 4 S. 1 EWGV in Teilen der Literatur nur als politischer Programmsatz angesehen wird. Siehe Grabitz/Nettesheim, Rdnr. 76 ff. zu Art. 130 r, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Liefg. September 1992.

¹⁰³ Siehe im einzelnen die Subsidiaritätsmitteilung der Kommission, S. 121 ff. und das Gesamtkonzept des Rates, S. 13 ff.

¹⁰⁴ Siehe zur einschlägigen, am deutschen Recht orientierten Rechtsprechung des EuGH Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 661 ff.

der Gemeinschaftsorgane nicht,¹⁰⁵ bzw. nur partiell erfasst.¹⁰⁶ Die für die gemeinschaftliche Subsidiaritätsproblematik sehr wichtige Frage, ob ein gegebener *Fortschritt bei der Wirtschaftsintegration* (völlige Liberalisierung des Personen- und Kapitalverkehrs auch im "Zweitwohnungsmarkt", Kommunalwahlrecht für Ausländer, weitere Öffnung des Dienstleistungsmarktes im Medienbereich durch Harmonisierung der Werbe- und Programmgesetzgebung, usw.) in einem *vernünftigen Verhältnis zu den Kosten* im Lager der Mitgliedstaaten steht (Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeiten lokaler Siedlungs- und Landschaftspolitik, Eingriff in Kernbereiche des Staatsbürgerrechts, den Wesensgehalt kulturpolitischer Zuständigkeiten, die Fragmentierung zusammenhängender Rechtsbereiche, usw.), dürfte unter Art. 3 b Abs. 3 EGV unberücksichtigt bleiben.¹⁰⁷

4. Justitiabilität

Für die Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips, die bis heute heiss umstritten ist, könnte dieses vergleichsweise enge Verständnis des Prinzips aber auch Vorteile haben. Je weiter dieses gefasst ist und *multipolare Abwägungen kollidierender Werte* nahelegt, desto weniger eignet es sich natürlich für die gerichtliche Kontrolle. Damit ist bereits angedeutet, dass die Frage der Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips keine Frage des Ob gerichtlicher Kontrolle, sondern nur deren Ausmasses ist. Extrempositionen werden der Problematik und der Funktion des Grundsatzes nicht gerecht. Ein prinzipieller Ausschluss des Subsidiaritätsprinzips von der Kontrolle durch den EuGH würde auf ein "Fehlerkalkül" zugunsten der Gemeinschaftszuständigkeiten hinauslaufen,¹⁰⁸ eine umfassende gerichtliche Überprüfung der kompetenziellen Erwägungen und Abwägungen auf ein "gouvernement des juges".

Aus diesen Gründen wird es nur eine eingeschränkte Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips geben können. Sie wird sich im Kern auf die Über-

¹⁰⁵ So die Kommission, a.a.O.

¹⁰⁶ Der Europäische Rat sieht Ansatzpunkte für eine "Güterabwägung" nur bei Fragen "finanzieller oder administrativer Belastung", Gesamtkonzept, S. 15.

¹⁰⁷ Eher offen insoweit Pipkorn, S. 700; i.S. der Normierung eines umfassenden Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wird Art. 36 Abs. 3 EGV auch vom BVerfG (Anm. 18, S. 446) interpretiert, allerdings ohne jegliche Begründung.

¹⁰⁸ Begriff nach M. Imboden, Bundesrecht bricht bricht kantonales Recht, 1940, S. 45, zitiert bei Frowein, S. 402.

prüfung der Inhalte des Grundsatzes beschränken müssen, denen *Rechtsatzcharakter* zugesprochen werden kann.¹⁰⁹ Dies trifft auf die Erforderlichkeitskriterien des Abs. 3 am ehesten zu,¹¹⁰ wobei auch hier ein mehr oder weniger grosses politisches Ermessen (je nach den Umständen des Einzelfalls) zu respektieren sein wird. Bei Abs. 2, d.h. bei der Frage, ob die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ausreichen oder nicht und ob eine Massnahme besser auf Gemeinschaftsebene erfolgen sollte, handelt es sich aber um Entscheidungen, die eher *politischer Natur* und gerichtlicher Kontrolle insofern grundsätzlich entzogen sind.¹¹¹ Das könnte sich in dem Masse ändern, in dem die Kriterien des Abs. 2 durch Folgerechtsetzung, gegebenenfalls auch durch die vor dem Abschluss stehende "interinstitutionelle Vereinbarung" konkretisiert werden. Solange dies aber nicht der Fall ist, wird sich die gerichtliche Kontrolle darauf beschränken müssen, zu prüfen, "ob der Gemeinschaftsgesetzgeber die in Abs. 2 niedergelegten Kriterien im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten hat".¹¹² Eine einseitige Zurückdrängung des "Erforderlichkeitskriteriums" zugunsten des "Effizienzriteriums" in Abs. 2 sollte daher vor dem EuGH keinen Bestand haben dürfen. Des weiteren wird er natürlich zu kontrollieren haben, ob die extensive Deutung der Ermächtigungsgrundlagen der Verträge im Sinne der *Absorption immer weiterer flankierender Bereiche* überhaupt von der Kompetenzstruktur der Verträge gedeckt ist (Abs. 1 des Art. 3 b EGV). Ein Grossteil der im Zuge der Subsidiaritätsdebatte diskutierten "Problemfälle" könnte schon auf dieser Ebene, d.h. bevor es überhaupt zu einer "Subsidiaritätsprüfung" im eigentlichen Sinne kommt, zugunsten der unteren Ebene entschieden werden. Das setzt allerdings einen Wandel des Selbstverständnisses des EuGH voraus, der sich bislang eher als Motor der Integration, nicht aber als "federal adjudicator" verstand.¹¹³

¹⁰⁹ Übereinstimmend Grabitz, Subsidiarität, S. 146.

¹¹⁰ Übereinstimmend Stein, S. 39 mit Beispielen; ebenso Merten, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, S. 94 unter Heranziehung verwaltungsrechtlicher Kriterien der Ermessensüberprüfung.

¹¹¹ Vgl. zur gleichgelagerten Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit der sog. Bedürfnisklausel für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes in Art. 72 Abs. 2 GG: "...ihrer Natur nach nicht justitabel und daher der Nachprüfung durch das BVerfG grundsätzlich entzogen" (BVerfG 2, S. 224); siehe dazu auch Scharpf, S. 302.

¹¹² Formulierung in Anlehnung an BVerfGE 26, S. 382 f. und E 78, 270, welche die Entscheidung im zweiten Band (s.o.) leicht modifiziert haben.

¹¹³ Stein, S. 39 unter Hinweis frühere Judikate des EuGH, deren Konsequenzen für die Gemeinschaftsrechtsetzung jetzt auch von der Kommission unter Subsidiaritätsgesichts-

5. Verfahren

Angesichts dieser vorläufig sehr eingeschränkten Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips kommt dem Aspekt seiner (vor allem präventiven) *Sicherung durch politisches Verfahren* eine besondere Bedeutung zu. Ein ganz wesentlicher Effekt des Art. 3 b EGV wird darin bestehen, dass die Gemeinschaftsorgane in Zukunft einer *Darlegungs- und Begründungspflicht*¹¹⁴ unterliegen, dass die von ihnen getroffenen Massnahmen erforderlich sind und dass sie in ihrer Ausgestaltung und der Wahl der Instrumente die Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten soweit wie möglich schonen. Diese Verfahrenspflicht¹¹⁵ bietet die Grundlagen für einen permanenten *legislativen Subsidiaritätsdialog* zwischen den Gemeinschaftsorganen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Verschiedene Überlegungen dazu finden sich in den oben genannten "Subsidiaritätspapieren" der Kommission und des Europäischen Rates.¹¹⁶ Von der Qualität dieses Dialogs werden die politische Effektivität des Subsidiaritätsprinzips und mittelbar auch seine Justitiabilität ganz erheblich abhängen. Denn es ist zu vermuten, dass der EuGH sich weitgehend an die Vorgaben der politischen Organe halten wird.¹¹⁷ Nehmen diese das Subsidiaritätsprinzip nicht "ernst", darf kaum erwartet werden, dass der EuGH seine Befugnisse zur gerichtlichen Kontrolle voll ausschöpfen wird. Auch insoweit bestehen einschlägige innerstaatliche Erfahrungen.¹¹⁸

Das lenkt zu einem letzten Gesichtspunkt, der "*Betroffenenpartizipation*", über. So wie sie zur Zeit strukturiert ist, bietet die Gemeinschaftsebene für einen umfassenden Subsidiaritätsdialog keine ausreichend adäquate Plattform. Die Mitgliedstaaten sind im Prinzip immer noch als

punkten als Fehlentwicklungen angesehen werden (z.B. Verwischung der Unterschiede zwischen Verordnungen und Richtlinien); siehe auch Kirchhof, Deutsches Verfassungsrecht, S. 51 ("Der EuGH sollte sich in Zukunft weniger als Motor, denn als Stabilisator der Integration verstehen").

¹¹⁴ Steinberger, S. 22.

¹¹⁵ Siehe auch Gesamtkonzept, Ziff. 1.20.

¹¹⁶ Darlegung der "Subsidiaritätslage" im Kommissionsvorschlag, "Grünbücher" zu einzelnen Problembereichen, jährliche Berichte zur "Subsidiaritätslage", u.dgl., siehe "Subsidiaritätspapier" der Kommission, Kapitel VI und Gesamtkonzept, Ziff. 1.22 ff.

¹¹⁷ Frowein, S. 407.

¹¹⁸ So ist die Zurückhaltung des deutschen BVerfG bei der Kontrolle der "Bedürfnisklausel" des Art. 72 Abs. 2 GG nicht zuletzt damit zu erklären, dass die politischen Organe selbst ihr keine grössere Bedeutung beigemessen haben. Die "Kompetenzabwanderung nach oben" geschah ohne nennenswerten Widerstand der Bundesländer, eine politische Diskussion der "Bedürfnisklausel" fand im Bundestag und Bundesrat (von einigen eher skurrilen Ausnahmen abgesehen) nicht statt. Siehe Frowein, S. 409.

Einheit repräsentiert, nicht aber in ihrer vertikal gestuften Untergliederung (Länder, Regionen, Kreise, Kommunen). Ausnahmen von diesem Prinzip beruhen vor allem auf "Eigenleistungen" der interessierten Staaten ("Länderbüros" in Brüssel, innerstaatliche Mitgestaltung der Integrationspolitik, usw.). Ob die Schaffung des im Unionsvertrag vorgesehenen "*Ausschusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften*"¹¹⁹ einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zu einer angemesseneren Repräsentation der "dritten" und "vierten" Ebene auf Gemeinschaftsebene sein wird, darf bezweifelt werden. Mehr als Konsultationsrechte konnten diesem Gremium nicht eingeräumt werden, ein durchaus denkbare Klagerecht zur Eigenvertretung regionaler und lokaler Interessen vor dem EuGH wollte man ihm nicht einräumen. Ein Grossteil seiner Mitglieder dürfte auch weniger an der Subsidiaritätsproblematik, denn an "Kohäsionsleistungen" der Gemeinschaft interessiert sein. In Sachen "Subsidiaritätsbewusstsein" besteht in der Gemeinschaft ein "Nord-Süd-Gefälle". Auch innerstaatlich sind die Interessen alles andere als homogen. So taten sich die deutschen Bundesländer, die sich in der Rolle als vorderste Advokaten der Subsidiaritätsidee verstehen äusserst schwer, diese Prinzipien auch "nach unten hin" gelten zu lassen und Vertreter lokaler Gebietskörperschaften im deutschen Kontingent zu akzeptieren.¹²⁰ Die angemessene Partizipation der dritten und vierten Ebene wird daher nach wie vor eine vorwiegend innerstaatliche Aufgabe sein.

IV. Conclusionen: Grenzen des Subsidiaritätsprinzips

1. Ambivalenzen und Defizite

Am Ende dieser "tour de subsidiarité" steht die Frage, ob die Verankerung des Prinzips als neuer Verfassungsgrundsatz der Europäischen Gemeinschaft leisten kann, was man sich von ihm verspricht. Diese Frage kann offensichtlich nicht mit einem einfachen Ja oder Nein beantwortet werden. Zunächst ist festzustellen, dass die "Gretchenfrage" der Subsidiaritätsproblematik, ob der Grundsatz mehr im Sinne eines *Erforderlichkeitskriteriums* oder eines *Effizienzkriteriums* zu deuten ist, weder poli-

¹¹⁹ Art. 189 a bis c EGV.

¹²⁰ Mittlerweile geregelt in § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. 1993 I, S. 311).

tisch noch rechtlich entschieden ist. Zwar reicht es in Zukunft nicht mehr aus, mit Hilfe des "Effet utile"-Prinzips jede für opportun gehaltene Gemeinschaftsmassnahme im Rahmen des interpretativ Vertretbaren damit zu begründen, dass sie auf Gemeinschaftsebene "besser" als auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorgenommen werden könne. Art. 3 b zwingt künftig die Gemeinschaftsorgane, zunächst darzulegen, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten "nicht ausreichend" wahrgenommen werden können. Ob damit aber die Wertgesichtspunkte der "Erforderlichkeitsschule" hinreichend in die "Effizienzüberlegungen" der "Gegenschule" ("komparativer Effizienztest", gemeinschaftlicher "Mehrwert") einfließen können, ist sehr fraglich. Denn das hängt letztlich von den Zielen dieser Gemeinschaftsvorhaben ab, an denen die Tauglichkeit mitgliedstaatlicher Massnahmen gemessen wird. Je ambitiöser diese sind ("perfekter" Binnenmarkt), desto geringer die Chancen, dass mitgliedstaatliche Massnahmen ausreichen. Je unbestimmter ("diffuser") sie sind (funktionale Ermächtigungen), desto ungewisser der Ausgang der "Erforderlichkeitsprüfung".¹²¹ Unter diesen Voraussetzungen kann das Subsidiaritätsprinzip *allein* keinen ausreichenden Schutz vor "übermässiger Vergemeinschaftung" bieten. Hinzu kommen die oben aufgezeigten Grenzen des Anwendungsbereichs (nur *Kompetenzausübung* im Bereich *konkurrierender Zuständigkeiten*) und des Inhalts des Prinzips (keine *Güterabwägung* bei der Zweck-Mittel-Relation).

2. Komplementäre Verfassungsprinzipien

Es besteht daher Bedarf, die "offenen Flanken" der Subsidiaritätsregelung zu kompensieren und die ihr zugrundeliegenden Wertgesichtspunkte auch für die *Verteilung der Zuständigkeiten*, für die *Kompetenzausübung im Bereich ausschliesslicher Zuständigkeiten* und für die dringend erforderliche *Güterabwägung* zwischen den Nutzen und Kosten einer Gemeinschaftsmassnahme fruchtbar zu machen. Art. 3 b EGV kann dies alleine nicht leisten. Der Wille des Verfassungsgebers der Gemeinschaft ist zu respektieren. Das schliesst aber nicht aus, andere Verfassungsprinzipien des Gemeinschaftsrechts heranzuziehen und sie im Lichte der Neuregelungen des Unionsvertrages "subsidiaritätsfreund-

¹²¹ Nach Kirchhof, Diskussionsbeitrag in EuR Beiheft 1/1991, S. 61, sind finale Kompetenzen nur akzeptabel, wenn das Ziel klar ist.

lich" auszulegen und umzusetzen. Neben der Subsidiaritätsregelung selbst bieten vor allem die Grundsätze, dass die "nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten"¹²² und "Entscheidungen möglichst bürgernah zu treffen"¹²³ sind, Ansatzpunkte für ein derart gewandeltes Kompetenzverständnis. Es liefe im Ergebnis auf ein "*Prinzip des schonendsten Ausgleichs*"¹²⁴ zwischen den Bedürfnissen der Wirtschafts- und Politikintegration und den Erfordernissen der Wahrung nationaler Identität und bürgernaher Demokratie hinaus.

Mit dem Grundsatz der Subsidiarität wäre dieses Prinzip *nicht* voll identisch. Dieser postuliert den prinzipiellen Zuständigkeitsvorrang der kleineren vor der grösseren Einheit. Das Subsidiaritätsprinzip ist gewissermassen "parteiisch"¹²⁵. In dieser Rolle darf es wohl in einem Spannungsverhältnis zum Wachstumsprozess gemeinschaftlicher Zuständigkeiten stehen. Es darf aber nicht gegen die Ziele der Integration (Einheitsbildung) ausgespielt werden. Es ist deshalb mit *neutraleren Grundsätzen* zu verbinden, die geeignet sind, die notwendige Vermittlung zwischen den kollidierenden Werten zu leisten. Als solche bieten sich das in Art. 5 EWGV zum Ausdruck kommende Prinzip der "*Gemeinschaftstreue*" und das *Verhältnismässigkeitsprinzip* an, das als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts auch den Aspekt der Güterabwägung bei der Zweck-Mittel-Relation umfasst.¹²⁶ Auf ihrer Basis wäre bei sämtlichen Gemeinschaftsmassnahmen, bei der Zuständigkeitsverteilung gleichermaßen wie bei der Kompetenzausübung, zu prüfen, ob ihr Nutzen für die Wirtschafts- und Politikintegration in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten in Gestalt von Einbussen an "nationaler Identität und Demokratie vor Ort" stehen. Eine von der EG-Kommission in Auftrag gegebene Studie kommt zu ähnlichen Schlüssen:

"Allen Vorschlägen für Gemeinschaftsmassnahmen sollte eine umfassende Analyse der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen, bei

¹²² Art. F Abs. 1 EUV.

¹²³ Art. A Abs. 2 EUV.

¹²⁴ Begriff nach Lerche, S. 153, übereinstimmend Schwarze, Staatsrecht, S. 591.

¹²⁵ Kritisch insoweit Badura, S. 377, der das Subsidiaritätsprinzip aus diesem Grunde als Basisprinzip des Föderalismus ablehnt.

¹²⁶ Ausführlich dazu Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 661 ff.; zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, der entnommen werden kann, dass auch die "Güterabwägung" vom Grundsatz umfasst sein soll ("Hauer-Urteil" u.a.) Pernice, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Rdnr. 101 ff. zu Art. 164.

der die Vor- und Nachteile einer Gemeinschaftsintervention und einer Nichtintervention einander gegenübergestellt werden, zugrunde liegen.¹²⁷

Voraussetzung für eine derart umfassendere Güterabwägung, innerhalb derer das Subsidiaritätsprinzip durchaus die ihm zukommende Rolle spielen sollte, wäre allerdings, dass es keine *Vermutung zugunsten der grösseren oder kleineren Einheit* geben dürfte. Die kollidierenden Werte wären vielmehr nach den neutralen Grundsätzen "praktischer Konkordanz"¹²⁸ einander unter Anstrengung eines relativen Optimums allseitiger Entfaltungsmöglichkeiten zuzuordnen.¹²⁹

3. Optimierungsaufgabe

Die Aufgabe einer rationalen Kompetenzentwicklung der Gemeinschaft erscheint somit letztlich als eine "Optimierungsaufgabe"¹³⁰, die sich an den Wertgesichtspunkten des Subsidiaritätsprinzips zu orientieren hat, diesen aber gewisserweise nicht "ideologisch verfallen" darf. Nicht die maximale Verwirklichung einzelner Werte ist gefordert, sondern die ausgleichende Berücksichtigung sämtlicher Werte. Geboten ist eine umfassende "Abwägung im Gemeinschaftsrecht"¹³¹, deren Grundlage ein Schritt für Schritt zu erarbeitende "föderative Gemeinschaftsrechtskultur"¹³², man kann auch sagen "Rechtskultur die Einheit und Vielfalt verbindet"¹³³, ist. Diese Aufgabe richtet sich natürlich zuvörderst an die Gesetzgebungsorgane, insbesondere an den Verfassungsgeber der Gemeinschaft. Die gegen eine "juristische Überstrapazierung" des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vorgebrachten Einwände,¹³⁴ greifen daher insoweit nicht. Der Ausgleich kollidierender Interessen ist sozusagen der Inhalt der Politik.

Jedoch wird man hier nicht stehen bleiben dürfen: Wenn und solange die Kompetenzentwicklung der Europäischen Gemeinschaft noch zu

¹²⁷ Beratergruppe Binnenmarkt ("Sutherland-Bericht"), S. 18.

¹²⁸ Im Sinne von Konrad Hesse, siehe auch Pernice, Grundrechtsgehalte, S. 232.

¹²⁹ Für eine Ergänzung des Subsidiaritätsprinzips durch die Grundsätze der Gemeinschaftstreue und der Verhältnismässigkeit auch Ehlermann, S. 35 sowie Heintzen, S. 321.

¹³⁰ Siehe dazu von Arnim, S. 211 ff.

¹³¹ Formulierung nach Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht.

¹³² Begriff nach Blanke, Föderalismus, S. 39 ff.

¹³³ Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht.

¹³⁴ Siehe dazu zuletzt die Beiträge von Kirchhof, Ossenbühl und Stern in Badura/Scholz (Hrsg.).

einem erheblichen Teil durch dynamisierende Gemeinschaftsrechtsetzung und "progressives Richterrecht" betrieben wird, dann müssen diese Gesichtspunkte auch für die "rechtsanwendende Kompetenzverteilung" gelten. Das Verhältnismässigkeitsprinzip sollte gerade auch als Kriterium für die Auslegung von Kompetenzbestimmungen¹³⁵ fruchtbar gemacht werden. Für das Gebrauchmachen der funktionalen Ermächtigungen der Gemeinschaft, insbesondere die allgemeine Rechtsangleichung, leuchtet das am ehesten ein. Es sollte aber auch für die Auslegung sektorieller und gegenständlich definierter Ermächtigungen gelten. So wäre bei Massnahmen, die auf die Freiverkehrsregelungen und die Wettbewerbsordnung der Verträge gestützt, in Kernbereiche mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten eingreifen (z.B. die umstrittene "Fernsehrichtlinie"), zu fragen, ob sie die kulturelle Identität der Mitgliedstaaten nicht in unverhältnismässiger Weise beeinträchtigen.¹³⁶ Das "Abwägungsparadigma" des Verhältnismässigkeitsprinzip brächte eventuell auch den grundrechtlichen Aspekt der Wesensgehaltsgarantie zum Tragen.¹³⁷ Spielraum für eine derartige Güterabwägung bei der Rechtsanwendung bietet das Gemeinschaftsrecht durchaus. Ob die Dienstleistungsfreiheit und der Wettbewerbschutz im Beispielfall wirklich eine Harmonisierung von Programminhalten erforderlich machen, zeichnet das Gemeinschaftsrecht nicht zwingend vor. Eine Bejahung der Erforderlichkeit stützt sich letztlich auf einseitige "Effet utile"-Erwägungen¹³⁸ und ein *tabuartiges Leitbild*, dass der Binnenmarkt "perfekt" zu sein habe (was ohnehin nicht möglich ist).

An diesem Punkt ist Umdenken erforderlich. Ob das Binnenmarktziel weiterhin mit der bisherigen Rigorosität verfolgt werden soll oder ob die

¹³⁵ Für die "statischeren" Kompetenzkataloge von Bundesstaaten ist die Geeignetheit des Verhältnismässigkeitsprinzips als Kompetenzkriterium umstritten: für eine Fruchtbarmachung Stettner, S. 397 ff.; dagegen u.a. Ossenbühl, S. 162 (unter Verweis auf die "Kalkar-Entscheidung" des BVerfG).

¹³⁶ Siehe auch Ress, S. 49: "Eine allzuständige Gemeinschaft, die ihren Mitgliedstaaten kaum noch Freiraum für gestaltende Politik lässt, lag den Vorstellungen der Gründungsväter der Gemeinschaft völlig fern. Sie entspricht nicht ihrem objektiven Ziel und Zweck. Dies muss bei der teleologischen Auslegung der Vertragsvorschriften berücksichtigt werden. Daher wäre es angebracht, dass bestehende funktionelle Gemeinschaftsbefugnisse dort nicht voll ausgeübt werden, wo der zusätzliche Integrationsgewinn minimal, der Eingriff in die verbliebenen Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten (wie bei der Kulturpolitik) jedoch beträchtlich ist."

¹³⁷ Siehe dazu Scharpf, S. 303.

¹³⁸ Richtig daher Pipkorn, S. 700, der fordert, dass die "Effet utile"-Rechtsprechung des EuGH nicht nur für die "Ausdehnung", sondern auch die Beschränkung gemeinschaftlicher Zuständigkeiten Geltung haben müsste.

Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der EG

Gemeinschaft nicht lernen muss, mit gewissen Rechtsunterschieden zu leben, wie dies auch in staatlichen Binnenmärkten (USA) der Fall ist, ist die zentrale Zukunftsfrage der Wirtschaftsintegration¹³⁹ und mittelbar auch der politischen Integration. Wird sie nicht in abgewogener Weise beantwortet, drohen Stagnation und Akzeptanzverlust. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsverträgen hat das Verdienst, auf diese drängende Frage aufmerksam zu machen. Allerdings sollte auch nicht in *neue Extrempositionen* verfallen werden. Wer das Subsidiaritätsprinzip primär als Abwehrprinzip versteht und den Integrationsprozess einseitig vor dem "Werte-horizont" der unteren Ebenen definiert, gerät "auf die schiefe Bahn"¹⁴⁰ und redet einer "Renationalisierung" der Gemeinschaft das Wort. Das Subsidiaritätsprinzip sollte daher weder nur "zweckrational" noch nur "wertrational"¹⁴¹, es sollte "systemrational" gedeutet und im Einklang mit den Prinzipien der "Gemeinschaftstreue" und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit umgesetzt werden. Nur dann eignet es sich auch als ein umfassendes Kompetenzverteilungs- und Kompetenzausübungsprinzip im Zuge "masshaltender" Integration.

¹³⁹ Übereinstimmend Everling, Thesen, S. 11.

¹⁴⁰ Reh, S. 63.

¹⁴¹ Siehe zu den idealtypischen Positionen das Referat von Geser.

Literaturverzeichnis

- Alber, S.: Subsidiaritätsprinzip und Europäische Union: Zur Verfassungsdebatte in der EG. In: Vogel/Oettinger (Hrsg.), S. 131 ff.
- Armin, H. H. von: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984.
- Badura, P.: Die "Kunst der föderalen Form" – Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation. In: Badura/Scholz (Hrsg.), S. 369 ff.
- Badura, P./Scholz, R. (Hrsg.): Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lercher zum 65. Geburtstag, 1993.
- Behrens, P.: Pro und contra Maastricht: Eine Systemveränderung auf dem Prüfstand, EuZW 1992, S. 1 (Editorial).
- Bieber, R.: Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft – Formen und Verfahren. In: Eine Verfassung für Europa. Hrsg. Schwarze J./Bieber, R., 1984.
- Beratergruppe Binnenmarkt: Der Binnenmarkt nach 1992. Die Herausforderung aufnehmen, Bericht der hochrangigen "Beratergruppe Binnenmarkt" an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992 (sog. Sutherland-Bericht).
- Blanke, H.-J.: Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG, 1991.
- Bruha, T.: Das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, Nr. 134/1989.
- Bruha, T./Kindermann, H.: Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, ZG 1986, S. 293 ff.
- Brunner, M.: Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip. In: Merten (Hrsg.), S. 9 ff.
- Cass, D. C.: The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community, CMLRev. 1992, S. 1107 ff.
- Ehlermann, C.-D.: Zur Diskussion um einen "Solange III"-Beschluss: Rechtspolitische Perspektiven aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts, EuR Beiheft 1/1991, S. 27 ff.
- Epiney, A.: Das Subsidiaritätsprinzip – Eine Kompetenzausübungsregel zur Begrenzung gemeinschaftlicher Tätigkeit, AJP/PJA 1993, S. 950 ff.
- Everling, U.: Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft. In: Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Doehring. Hrsg. Hailbronner, K. u.a., S. 179 ff.
- Ders.: Vorläufige Thesen zur Kompetenzordnung und Subsidiarität in der EG, Manuskript vom 19. Oktober 1992.
- Frowein, J.: Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität – Zur Kompetenzverteilung in bündischen Systemen. In: Badura/Scholz (Hrsg.), S. 401 ff.
- Grabitz, E.: Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht. In: Vogel/Oettinger (Hrsg.), S. 139 ff.

Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der EG

- Grimm, B.: Subsidiarität ist nur ein Wort. FAZ vom 17.9.1992, S. 38.
- Häberle, P.: Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff.
- Ders.: Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, AÖR 1993, S. 1 ff.
- Ders.: Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Integration, EuGRZ 1992, S. 429 ff.
- Heintzen, M.: Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, JZ 1991, S. 317 ff.
- Hesse, A.: Rundfunk zwischen demokratischer Willensbildung und dem Zugriff der EG, JZ 1993, S. 5345 ff.
- Hrbek, R.: Die deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration. In: Vogel/Oettinger (Hrsg.), S. 9 ff.
- Ders.: Entstehung und Weiterentwicklung der EG. In: Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration. Hrsg. Zippel, W. 1993. S. 1 ff.
- Hummer, W.: Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften? ZfRV 1992, S. 81 ff.
- Ipsen, H. P.: Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. VII. Hrsg. Isensee J./Kirchhof P. 1992, S. 767 ff.
- Ders.: Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972.
- Kirchhof, P.: Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. VII. Hrsg. Isensee J./Kirchhof P. 1992, S. 855 ff.
- Ders.: Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR Beiheft 1/1991, S. 11 ff.
- Ders.: Gleichmass und Übermass. In: Badura/Scholz (Hrsg.), S. 133 ff.
- Knemeyer, F. L.: Subsidiarität, Föderalismus, Dezentralisation. ZRP 1990, S. 173 ff.
- Krausser, H. P.: Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, 1991.
- Kühnhardt, L.: Europäische Union und föderale Idee. Europapolitik in der Umbruchzeit, 1993.
- Kühnhardt, J.: Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91 vom 1. November 1991, S. 37 ff.
- Lerche, P.: Übermass und Verfassungsrecht, 1961.
- Merten, D. (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, 1993.
- Ders.: Subsidiarität als Verfassungsprinzip. In: ders. (Hrsg.), S. 77 ff.
- Mestmäcker, E.-J.: Wettbewerbsregeln oder Industriepolitik. FAZ vom 10. Oktober 1992, S. 15.
- Middeke, A.: Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt. DVBl. 1993, S. 769 ff.
- Ossenbühl, F.: Masshalten mit dem Übermassverbot. In: Badura/Scholz (Hrsg.), S. 151 ff.
- Pernice, I.: Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979.

- Perissish, R.: Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années a venir, *Revue du Marche Unique Européen* 3/1992 (zitiert nach dem Manuskript).
- Pieper, U.: Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip der Europäischen Union. *DVBl.* 1993, S. 705 ff.
- Pipkorn, J.: Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit. *EuZW* 1992, S. 697 ff.
- Reh, H. U.: Europäische Sozialpolitik und Subsidiarität. Testfall für die Akzeptanz der Bürger. In: Merten (Hrsg.), S. 53 ff.
- Ress, G.: Die Rundfunkfreiheit als Problem der europäischen Integration, *ZfRV* 1992, S. 434 ff.
- Ders.: *Kultur und Europäischer Binnenmarkt*, 1991.
- Rodriguez Iglesias, G. C.: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht, *EuR* 1992, S. 225 ff.
- Scharpf, F.: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1993, S. 293 ff.
- Schlink, B.: *Abwägung im Verfassungsrecht*, 1976.
- Schmid, K.-P.: Das Zauberwort für Europa-Müde. *Die Zeit* vom 23. Oktober 1992, S. 23.
- Schroer, T.: Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität? Anmerkungen zum Titandioxyd-Urteil des EuGH, *EuR* 1992, S. 356 ff.
- Schwanenflügel, M. von: Die neuen Kompetenzen der EG im Bereich der Gesundheitspolitik, *JZ* 1993, S. 545 ff.
- Schwarz, I.: Subsidiarität und Binnenmarkt. Erweiterte Druckfassung eines Vortrages vom 13. November 1992 auf der 72. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit in Mainz (zitiert nach dem Manuskript).
- Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*. 2 Bd., 1988.
- Ders.: Das Staatsrecht in Europa. *JZ* 1993, S. 585 ff.
- Steffner, R.: *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, 1983.
- Steiger, H.: *Staatlichkeit und Überstaatlichkeit. Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften*, 1966.
- Stein, T.: Subsidiarität als Rechtsprinzip?, in: Merten (Hrsg.), S. 23 ff.
- Steinberger, H.: Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, *VVD-StRL* 50 (1991), S. 9 ff.
- Stern, K.: Zur Entstehung und Ableitung des Übermassverbots, in: Badura/Scholz (Hrsg.), S. 165 ff.
- Stewing, C.: Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, *DVBl.* 1992, S. 1516 ff.
- Ders.: *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, 1992.
- Tomuschat, C.: Die Rechtssetzungsbefugnisse der EWG in Generalmächtigungen, *EuR* 1976, S. 45 ff.
- Vogel, B./Oettinger, G. H. (Hrsg.): *Föderalismus in der Bewährung. Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration*, 1992.
- Weidenfeld, W.: Wer sind wir? Überlegungen zur Identität Europas, *FAZ* vom 4. Dezember 1989, S. 14.

Hans Christoph Binswanger/Claus Wepler

Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip

Weiterentwicklung der Entscheidungsprozesse
in der Europäischen Union

Einleitung

Der Einbezug der Umwelt in die Debatte um das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigt sich vorerst durch die Tatsache, dass in der Europäischen Gemeinschaft der Begriff der Subsidiarität im Zusammenhang mit der Umweltpolitik, und nur für diese eingeführt wurde, bis er im Maastrichter Vertrag zu einer allgemeinen Richtlinie aufrückte. Das Postulat der Subsidiarität hat also sozusagen durch die Türe der Umwelt Eingang in den europäischen Integrationsprozess gefunden.

Ausserdem rechtfertigt sich der Einbezug der Umwelt in die Debatte um die Subsidiarität, weil es in diesem Zusammenhang *möglich* und vor allem auch *notwendig* ist, diesen Begriff in einem sachlichen Kontext zu *konkretisieren*. Es geht darum zu sagen, welche Konsequenzen er für die Aufteilung der Kompetenzen zwischen oben und unten, zwischen der europäischen und der nationalen Ebene hat. Die Kriterien für eine Aufteilung der Kompetenzen in der Umweltpolitik gemäss Subsidiaritätsprinzip sind vielleicht auch als Beispiel dafür zu werten, wie man aus der allgemeinen Deutung des Begriffs der Subsidiarität herauskommen und konkrete Maximen für das politische Handeln aufgrund des Subsidiaritätsprinzips finden kann.

Dabei ist allerdings von vornherein festzuhalten, dass es wohl nicht möglich sein wird, dieses Prinzip justiziabel zu machen. (In dem Sinne ist es auch kein Ersatz für das Föderationsprinzip). Es können höchstens Richtlinien für das politische Handeln daraus gewonnen werden. Dabei gilt: "Um Politik zu machen, reichen noch so gute Prinzipien nicht aus, auch nicht das Subsidiaritätsprinzip, aber Prinzipien können und gerade das Subsidiaritätsprinzip kann in hervorragendem Mass richtungsweisend dazu beitragen, gute Politik zu machen, eine gute politische Wertordnung zu schaffen."¹

¹ Nell-Breuning, 145.

I. Rechtliche Grundlagen der EG-Umweltpolitik

Formal ergab sich vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 für die Gemeinschaft lediglich aufgrund der Artikel 100 und 235 EWGV die Möglichkeit, eine eigene EG-Umweltpolitik zu gestalten. Art. 100 EWGV ist das Instrument des EG-Rechts, mit dem unterschiedliche mitgliedstaatliche Regelungen in den Bereichen, die sich auf das Funktionieren und Zustandekommen des Gemeinsamen Marktes auswirken, harmonisiert werden können. Damit sollen Barrieren beseitigt werden, die der Realisierung der vollen Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs entgegenstehen. National unterschiedliche Umweltstandards und -regelungen können, besonders wenn sie sich auf einzelne Produkte beziehen, Handelshemmnisse im Sinne des Art. 30 EWGV darstellen. Indem solche Handelshemmnisse durch eine Angleichung unterschiedlicher Umweltstandards beseitigt werden sollen, gibt Art. 100 EWGV der Gemeinschaft die Möglichkeit, EG-weit geltende Umweltstandards festzulegen und so eine eigene, für alle Mitgliedstaaten verbindliche Umweltpolitik zu formulieren.² Spielraum für den Erlass eigener, strengere Umweltschutznormen hatten die Mitgliedstaaten nur insofern, als es die EG-Richtlinie ausdrücklich vorsah bzw. die entsprechende Materie nicht abschliessend geregelt war. Art. 235 EWGV ermöglicht es der Gemeinschaft, mit einstimmigem Beschluss des Ministerrats bzw. heute des Europäischen Rates, den Vertrag um Bereiche zu ergänzen, die noch nicht erfasst sind, sofern es für die Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes erforderlich scheint. Auch mit dieser Vorschrift wurde die Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlass von Vorschriften im Umweltbereich begründet.

Insgesamt wurden die Artikel 100 und 235 EWGV als Grundlage für mehr als 150 Richtlinien zum Umweltschutz herangezogen; diese sind allerdings von sehr unterschiedlicher Tragweite. Von Bedeutung ist, dass auf diesem Wege EG-Umweltrecht nur bei der Angleichung von national unterschiedlichen Umweltstandards zur Beseitigung von aktuellen oder potentiellen Handelshemmnissen entstehen konnte. Dass so der Umweltschutz ganz unter das Primat des Gemeinsamen Marktes gestellt wurde, hatte zur Folge, dass eine systematische, auf Sachprobleme bezogene EG-Umweltpolitik, trotz der in den Umweltaktionsprogrammen festgehaltenen Programmatik nur begrenzt zustande gekommen ist.

² Vgl. Oppermann, 740.

Durch die Einheitliche Europäische Akte wurde mit den Artikeln 130r–130t EWGV und Artikel 100a EWGV eine explizite Grundlage für gemeinschaftliche Umweltregelungen in das Vertragswerk der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Grundsätzlich ändern diese Artikel jedoch nichts an der generellen Richtung der EG-Umweltpolitik. Sie sind juristische Konkretisierungen der Ziele und Grundsätze, die schon vor dem Inkrafttreten der EEA entwickelt worden waren. Wichtig ist aber, dass durch die Aufnahme dieser Vorschriften, insbesondere der Art. 130r ff., in das Vertragswerk der EG, der Umweltschutz als eigenständige Zielsetzung der Gemeinschaft offiziell anerkannt wurde und eine – wenn auch noch zu bescheidene – Stärkung gegenüber dem primären Ziel der Binnenmarktrealisierung erfahren hat. Umstritten und auch oft nicht eindeutig zu entscheiden ist, in welchen Fällen Art. 130r EWGV und in welchen Fällen Art. 100a EWGV die "richtige" Grundlage für eine Umweltschutzmassnahme darstellt. Allerdings besteht prinzipiell darüber Einigkeit, dass Massnahmen, die sich auf Produkte beziehen, wegen ihres direkten Zusammenhangs zum Funktionieren des Binnenmarktes auf Artikel 100a EWGV zu stützen sind, während für solche des standortgebundenen Umweltschutzes Art. 130r EWGV herangezogen werden soll.³

Mit dem Maastrichter Vertrag, der seit dem 1. November 1993 in Kraft ist, wird die gemeinschaftliche Politik auf eine sehr viel breitere Basis gestellt, um dem Ziel einer politischen Union in Europa näherzukommen. Im Bereich des Umweltschutzes ergeben sich jedoch keine gravierenden Änderungen. Die Bestimmungen der Artikel 100a sowie 130r bis 130t EWGV werden in ihrem Inhalt nicht grundsätzlich verändert. Die im vorliegenden Zusammenhang wichtigste Änderung ergibt sich durch den Wegfall der Subsidiaritätsklausel des Art. 130r, Abs. 4 EWGV, worauf im folgenden eingegangen wird. Im programmatischen Bereich ist der Verweis des neuen Artikels 2 EGV⁴ auf ein "umweltverträgliches Wachstum" als Aufgabe der Gemeinschaft bedeutend. Auch wenn dieser Verweis wohl vor allem deklaratorischen Charakter hat,

³ Vgl. Vorwerk, 104.

⁴ Durch das Maastrichter Abkommen über die Europäische Union wird der Vertrag über die Gründung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) in "Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft" (EG-Vertrag) umbenannt. Wird im Text die Abkürzung EWGV verwendet, ist der EWG-Vertrag gemeint; im Falle der Abkürzung EGV geht es um den (neuen) EG-Vertrag.

scheint es doch so zu sein, dass inzwischen die Bedeutung der natürlichen Grundlagen für die Wirtschaft auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft erkannt worden ist. Es ist abzuwarten, ob diese Erkenntnis auch in politisches Handeln umgesetzt wird.

II. Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes

Vom Prinzip her bildet der Umweltschutz einen Bereich, in dem sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten Handlungsbefugnisse besitzen. "Die Umwelt ist ein Bereich von geteilten Kompetenzen", wie die EG-Kommission ausdrücklich festhält.⁵ Die Gemeinschaft hatte bei der Wahrnehmung von Aufgaben und Problemfeldern sowie bei der Ausgestaltung von EG-weit geltenden Rechtsnormen für den Umweltschutz ursprünglich die in Art. 130r, Abs. 4 EWGV niedergelegte Subsidiaritätsformel zu berücksichtigen. Sie lautet:

"Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele (der Umweltpolitik; Anm. d.V.) besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaaten".

Durch die Vereinbarungen des Maastrichter Vertrages ist diese speziell auf den Umweltbereich bezogene Subsidiaritätsformel, bei der es allein um die möglichst effiziente Gestaltung der Umweltpolitik ging, die im allgemeinen auf Gemeinschaftsebene immer "besser" wahrgenommen werden kann, zu einem "allgemeinen Strukturprinzip" der Europäischen Union aufgewertet und im Rahmen der Artikel 130r-130t EGV fallengelassen worden. Stattdessen gilt nun auch für den Bereich der Umweltpolitik der Artikel 3b EGV. Darin kommt eine zweite Dimension des Subsidiaritätsprinzips zur Geltung, indem nun bestimmt wird, dass die Gemeinschaft im Bereich konkurrierender Zuständigkeiten tätig werden soll, wenn "die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können". Die Aktion der Gemeinschaft soll also nur dann erfolgen, wenn sie tatsächlich erforderlich ist.⁶

⁵ Vgl. z.B. Kommission, xi.

⁶ Vgl. z.B. Hummer, 89.

Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip

Wie weit bzw. wie wenig weit unter dem allg. Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips die Kompetenz der Mitgliedstaaten im Umweltbereich geht, ergibt sich aus den Art. 100a Abs. 4 und 130t EGV. Im Binnenmarktartikel 100a EGV heisst es:

“Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmassnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch . . . den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit. Die Kommission bestätigt die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hat, dass sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen”.

Art. 130t EGV, wo von der Umweltpolitik als solcher die Rede ist, bestimmt:

“Die Schutzmassnahmen, die gemeinsam aufgrund des Artikels 130s getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmassnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Massnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.”

Hier werden keine besonderen Beschränkungen für mitgliedstaatliche Aktionen vorgesehen. Der generelle Vorbehalt aber, dass die Ziele des gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigt werden dürfen, bleibt bestehen.

In beiden Umweltartikeln des EG-Vertrages wird ebenso wie im EWG-Vertrag davon ausgegangen, dass die Gemeinschaft im Prinzip für alle Belange des Umweltschutzes zuständig sein kann, wenn sie entsprechendes Recht setzt, und dann keine bestimmten Domänen den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.⁷ Erst unter dem Eindruck der Debatte um das Subsidiaritätsprinzip wird der Versuch unternommen, festzulegen, wo die Gemeinschaft prioritär tätig werden soll. Dies kommt z.B. im 5. und neuesten Umweltprogramm der EG zum Ausdruck. Die Ausführungen dazu sind aber so vage, dass auf ihrer Basis praktisch jegliche umweltpolitische Aufgabe als Gemeinschaftsaufgabe begründet werden kann.

Auch wenn heute noch nicht klar ist, inwieweit die Subsidiaritätsformel zu einem Rechtsprinzip der Europäischen Union werden wird und

⁷ Vgl. zu diesem Fragenkomplex z.B. Schwartze oder Vorwerk, 50.

ob es seinen Gehalt im politischen Bereich entfalten kann, steht die Formulierung in Art. 3b EGV der eigentlichen Idee des Subsidiaritätsprinzips, nämlich die Regelungskompetenz und den Regelungsumfang der untergeordneten Einheiten zu schützen, näher als die ursprüngliche, rein an Effizienzgesichtspunkten orientierte Fassung des Artikels 130r, Abs. 4 EWG. Für den Umweltbereich ergibt sich hieraus u.U. die Tendenz zu einer stärkeren Betonung nationaler Umweltpolitiken, was evtl. zu einer vermehrten Anwendung der Artikel 130r–130t als Grundlage der gemeinschaftlichen Umweltpolitik führt.⁸

Will man in der Europäischen Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip ernsthaft zur Geltung bringen, so sind allerdings präzisere Angaben darüber notwendig, in welchen Bereichen des Umweltschutzes die EG und in welchen die Mitgliedstaaten tätig werden sollen. Dabei geht es nicht nur um die Kompetenzregelung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als Schutz der untergeordneten Einheiten, sondern auch darum, die Verantwortlichkeiten für die Wahrnehmung des Umweltschutzes zu verdeutlichen. Sonst besteht die Gefahr, dass der EG-Vertrag die Mitgliedstaaten behindert, eine eigene Umweltpolitik zu betreiben, während u.U. die EG selber gar nicht tätig wird, oder wenn sie tätig wird, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zurückzieht. Die Leidtragende ist dann die Umwelt.

III. Optimale Entscheidungsstrukturen im Bereich der Umweltpolitik

Hinter der Frage nach der geeigneten Aufteilung der umweltpolitischen Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten steht die generelle Forderung, Umweltschutzaufgaben möglichst effizient und effektiv zu lösen. Das heisst: der Umweltschutz sollte keine unnötigen volkswirtschaftlichen Kosten verursachen (Gesichtspunkt der Effizienz) und hinsichtlich der Schutzwirkung möglichst wirksam sein (Gesichtspunkt der Effektivität).

⁸ Allerdings steht dem entgegen, dass im Rahmen des Art. 100a EGV dem Europäischen Parlament Mitentscheidungsbefugnisse bei der Rechtsetzung der Union gegeben wurden. Das Parlament wird daher wahrscheinlich aus eigenem Interesse darauf drängen, dass auch in Umweltfragen möglichst oft Art. 100a EGV als Grundlage gewählt wird.

1. Das Konzept des optimalen Umweltschutzes

Eine erste Antwort auf die Frage nach der besten Aufteilung der Umweltschutzkompetenzen lässt sich aus dem Konzept des optimalen Umweltschutzes ableiten, das im Zentrum der Umweltökonomie steht. Nach diesem Konzept ist eine bestimmte Umweltbelastung, z.B. die Menge der Emissionen so weit, aber auch nur soweit zu reduzieren, als die monetären und nicht-monetären Kosten dieser Reduktion – die Umweltreinigungskosten – geringer sind als die Kosten, die sich aus der Umweltbelastung ergeben. Mit anderen Worten: die Umweltbelastung sollte so weit reduziert werden, als die Vorteile der sich daraus ergebenden Umweltentlastung grösser sind als die dafür aufzuwendenden Umweltreinigungskosten.⁹

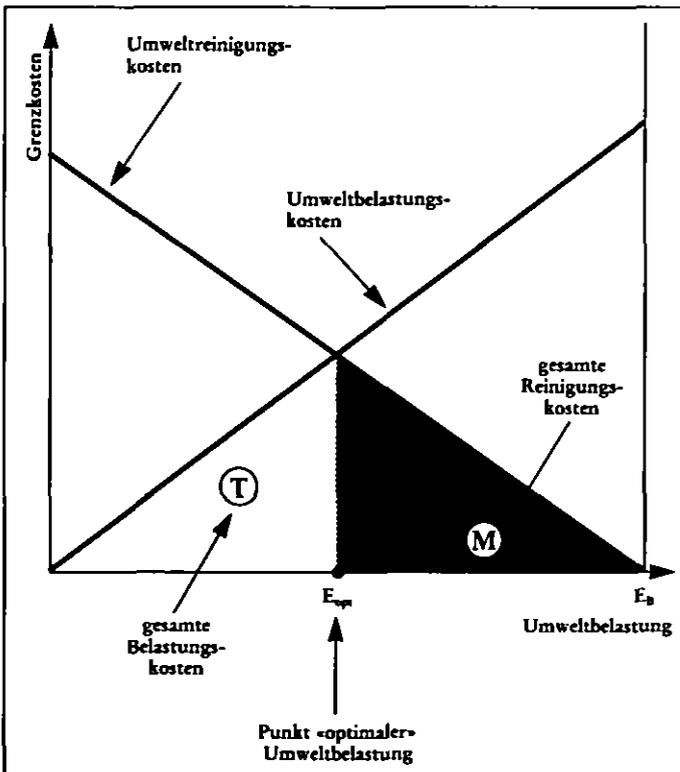


Abb. 1: Das Konzept des optimalen Umweltschutzes

⁹ Aus der Fülle an Literatur zu diesem Thema siehe z.B. Jaeger oder Wicke.

Diese Überlegungen lassen sich mit Hilfe der Abb. 1 verdeutlichen. In ihr werden in Form von Grenzkostenkurven die aus der Umweltbelastung, etwa einer bestimmten Emissionsart, resultierenden Folgekosten (Umweltbelastungskosten) und die Kosten, die für die Beseitigung der Belastung aufgebracht werden müssen (Umweltreinigungskosten), gegenübergestellt. Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich das Belastungsniveau, bei welchem die Summe aus Umweltreinigungskosten und Umweltbelastungskosten minimal ist.

Geht man von einer bestehenden Umweltbelastung, bspw. Emissionen in Höhe von E_B , aus und reduziert nun die Belastung, verringern sich einerseits die Emissionsfolgekosten. Andererseits wächst der Aufwand für die Umweltreinigung mit jeder zusätzlich reduzierten Emissionseinheit. Generell gilt: Bis zum Punkt E_{opt} sind die Grenzkosten der Umweltreinigung tiefer als die Grenzkosten der Folgen der Umweltbelastung. Es ist also für alle Belastungsniveaus oberhalb von E_{opt} billiger, eine Belastungseinheit zu reduzieren, als die damit verbundenen zusätzlichen Kosten der Umweltbelastung zu tragen. Umgekehrt sind für Niveaus unterhalb E_{opt} die Kosten der Reinigung höher als die Folgekosten. Es ist jetzt günstiger, Umweltbelastung zu dulden und die damit verbundenen, noch nicht übermässigen Schäden in Kauf zu nehmen, als die Aufwendungen für die Reinigung zu tragen. Im Schnittpunkt der beiden Kurven, dem Punkt E_{opt} , sind Reinigungskosten und Folgekosten pro Einheit identisch. Daher sind hier die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten, d.h. die Summe der Aufwendungen für die Reinigung der Umweltbelastung (Fläche M) und für die Folgeschäden (Fläche T) minimal. In diesem Sinne stellt E_{opt} den Punkt der "optimalen" Umweltbelastung dar. Die Reduktion der Umweltbelastung von E_B auf E_{opt} kann erreicht werden, indem der Verursacher der Belastung verpflichtet wird, für die Umweltbelastungskosten zu bezahlen, oder indem verbindliche Belastungsgrenzwerte erlassen werden.

Wie gross die Vorteile der Umweltentlastung sind, hängt von der, sehr unterschiedlichen, "carrying capacity" (CC) der Gebiete ab, in denen die Belastungen auftreten. Die Abb. 2 (auf der folgenden Seite) zeigt diese Tatsache in einem steileren (geringe CC) oder flacheren (grössere CC) Verlauf der Kurve der Umweltbelastungskosten. Je nachdem liegt das optimale Belastungsniveau weiter rechts oder weiter links ($E_{opt}^1 \leq E_{opt}^2$).¹⁰

¹⁰ Eine analoge Verschiebung der Umweltbelastungskurve ergibt sich, wenn die Präferenzen für eine intakte Umwelt bei den Bürgern verschiedener Regionen variieren.

Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip

Im Falle einer geringen "carrying capacity" – die Belastbarkeit der Region ist gering – lohnt es sich, die Emissionen und die daraus resultierende Umweltbelastung stark zu reduzieren und somit strengere Vorschriften zu erlassen; im Fall einer grossen Belastbarkeit – hohe "carrying capacity" – genügen schwächere Vorschriften. Das heisst: würde man überall die gleichen Umweltschutznormen anwenden, würde man wirtschaftliche Kräfte verschwenden. Man würde an einem Ort zu viele Mittel in den Umweltschutz stecken, die in anderen Bereichen einen höheren Wohlfahrtsertrag bringen könnten, während an anderen Orten unter Umständen zu wenig Mittel in den Umweltschutz investiert würden. Das Resultat wäre ein ineffizienter und auch ineffektiver, eben ein unteroptimaler Umweltschutz.

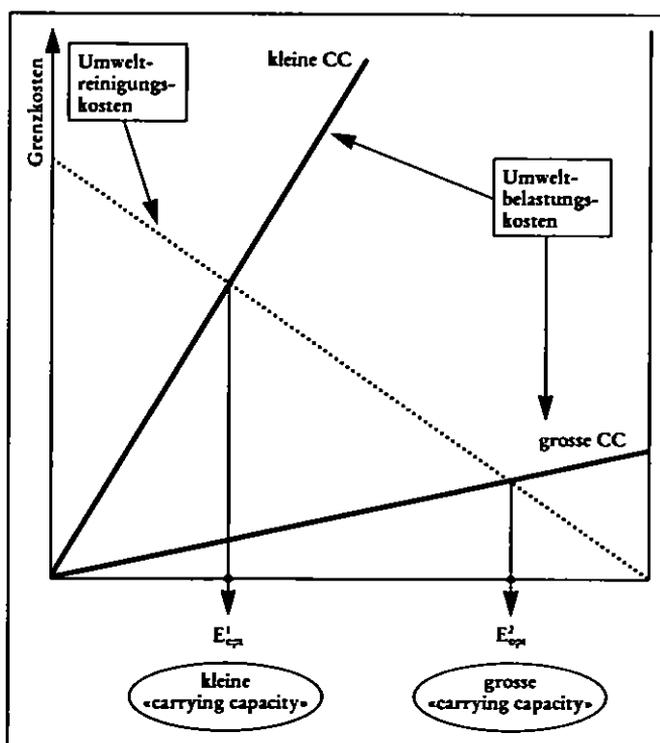


Abb. 2: Umweltbelastung und «carrying capacity»

Tendenziell wird daher eine bessere Optimierung des Umweltschutzes erreicht, wenn den unteren Ebenen, also den Mitgliedstaaten der EG bzw. deren Gliedstaaten, die Kompetenzen zur Festlegung des er-

wünschten Umweltstandards und der sich daraus ergebenden Vorschriften überlassen werden.¹¹ Die unteren Ebenen sind in der Lage, den verschiedenen Umweltbedingungen eher Rechnung zu tragen, weil sie in der Regel sowohl über die Umweltsituation in ihrem Gebiet als auch über die Präferenzen ihrer Bürger für ein hohes oder niedriges Umweltschutzniveau besser informiert sind. Diese werden wiederum von der jeweiligen Umweltsituation abhängen. So wird z.B. die Sorge um die Verhinderung des sauren Regens viel grösser sein in Österreich, Liechtenstein und der Schweiz, die vom Waldsterben bedroht sind, als in Holland oder Dänemark, wo dies kaum ein Problem darstellt. Daher ist es sinnvoll, wenn die Grenzwerte für den Ausstoss von NO_x, das auch für das Waldsterben verantwortlich ist, im ersten Fall sehr niedrig gehalten werden, während im zweiten Fall höhere Emissionen erlaubt sind.

Die Forderung der Regionalisierung umweltpolitischer Entscheidungen, die sich aus dem Konzept der optimalen Umweltpolitik ergibt, stösst allerdings an die Forderung nach Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen als Voraussetzung für die Verwirklichung eines funktionsfähigen "grenzenlosen" Binnenmarktes. Darunter fällt, wie oben erwähnt, auch die Harmonisierung von Umweltschutzvorschriften. Aber besonders dann, wenn man von einer vorrangigen Stellung der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen des Gemeinsamen Marktes ausgeht, sollte man im Auge behalten, dass sich unterschiedliche Umweltschutzvorschriften weitgehend aus der unterschiedlichen geographischen Lage eines Landes sowie den Präferenzen seiner Bewohner für ein hohes oder niedriges Umweltschutzniveau ergeben und daher eben so hingenommen werden müssen wie die Tatsache, dass die Schweiz in den Bergen und Holland am Meer liegt.¹² Geschieht dies nicht, ergibt sich eben ein ineffizienter und ineffektiver Umweltschutz. Daraus folgt unmittelbar die Forderung, dass die in der Umweltschutzgesetzgebung der Gemeinschaft vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten für nationale Alleingänge voll ausgenützt werden sollten.¹³ Es muss möglich sein, EG-weit geltende Umweltschutzvorschriften durch strengere nationale Normen

¹¹ Vgl. hierzu z.B. Schwab, 6 f.

¹² Es fällt an dieser Stelle auf, dass oftmals die Vereinheitlichung von Umweltschutzvorschriften gefordert wird, um sog. Umweltdumping im Binnenmarkt zu verhindern, ähnliche Forderungen mit Bezug auf andere immobile Faktoren wie Arbeit oder Boden aber nicht erhoben werden.

¹³ Vgl. die Ausführungen zu den Artikeln 100a, Abs. 4 und 130t EWGV bzw. EGV in Abschnitt I.

zu ergänzen, was unter der Voraussetzung, dass die Umweltpolitik nicht bewusst zur Diskriminierung ausländischer Wettbewerber eingesetzt wird, keine weiteren Probleme stellen sollte. Dies drängt sich auch deswegen auf, weil in wohlhabenden Ländern offensichtlich der Grenznutzen des Umweltschutzes höher liegt als in ärmeren Ländern.

2. Umweltschutzvorschriften für Produkte und für Anlagen

Weitere Differenzierungen in bezug auf die Kompetenzverteilung im Bereich des Umweltschutzes ergeben sich aus der Unterscheidung zwischen Umweltschutzvorschriften, welche die im gemeinsamen Markt gehandelten Produkte betreffen, und solchen Normen, die sich auf standortgebundene Anlagen beziehen.

Im gemeinsamen Markt wird es für die gehandelten Produkte keine Grenzkontrollen mehr geben. Somit können nationale Sondervorschriften überhaupt nur insoweit durchgesetzt werden, als sie den Verkauf in den inländischen Verkaufsläden betreffen (z.B. ein Verkaufsverbot für Einwegflaschen oder für energieverschwendende Haushaltsgeräte), oder es sich um Produkte handelt, die bestimmten amtlichen Kontrollen und Zulassungsbedingungen unterworfen sind (z.B. die Nicht-Zulassung von Autos, die zuviel Abgase ausstossen, oder das Verbot des Einsatzes von Baumaschinen, die bestimmte Lärmgrenzwerte überschreiten). Diesbezügliche umweltpolitische Sonderregeln einzelner Mitgliedstaaten sind, obwohl sie gemäss Artikel 100a, Abs. 4 EGV im Prinzip erlaubt sind, im Einzelfall nur dann zugelassen, wenn sie nicht als Handelschranken zur Bevorzugung der eigenen Wirtschaft ausgelegt werden können.¹⁴ Eine solche Auslegung ist aber fast immer möglich, weil für die heimische Wirtschaft im allgemeinen der heimische Markt einen höheren Anteil am Absatz hat als für die Konkurrenten der anderen Mitgliedstaaten; sie können sich daher auch eher auf die Besonderheiten des heimischen Marktes einrichten. Strengere nationale Sondervorschriften für den Umweltschutz können daher de facto nur dann realisiert werden, wenn in der Abwägung zwischen den Erfordernissen der Marktintegration und den Erfordernissen des Umweltschutzes letzterem der Vorrang zukommt. Nur die inhaltliche Ergänzung des EG-Rechts um die Pflicht, in der Güterabwägung zwischen Umwelt und Wirtschaft das Primat des

¹⁴ Vgl. hierzu Vorwerk, 109, mit bezug auf Art. 100a, Abs. 4 EWGV.

Marktes zu relativieren, ermöglicht die Realisierung des Subsidiaritätsprinzips und der darin enthaltenen Forderung nach möglichst weitgehendem Schutz nationaler Handlungsmöglichkeiten. Diese sollten zum Erlass strengerer Umweltschutzvorschriften auch im Produktbereich tatsächlich existieren. Evtl. erleichtert dies auch die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof.

In bezug auf Umweltschutzvorschriften für standortgebundene Produktionsanlagen wird den Mitgliedstaaten durch das geltende EG-Recht mehr Freiheit gewährt, da national schärfere Vorschriften hier allein zu Lasten der eigenen Wirtschaft gehen und das Prinzip des freien Handels nicht beeinträchtigen. Dafür ist der Widerstand der eigenen Wirtschaft gegen solche Vorschriften, die sich in diesem Fall einem Umweltdumping der übrigen Mitgliedstaaten ausgesetzt sieht, umso grösser. Ein Ausgleich durch eine entsprechende Belastung des Imports und Entlastung des Exports von Produkten, die im Inland wegen der Umweltschutzvorschriften teurer produziert worden sind, ist im gemeinsamen Markt nicht möglich. Es stellt sich aber die Frage, ob bei krassen Unterschieden eine Kompensation für schärfere Umweltschutzvorschriften durch Steuererleichterungen im Bereich der direkten Steuern, die ja weiterhin national geregelt werden, gewährt werden kann. Ohne solche Kompensationen zur Abwehr eines Umweltdumpings ist die Möglichkeit eines nationalen Alleingangs im Umweltschutz de facto auch hier stark eingeschränkt. Der Subsidiaritätsgedanke kann nur zum Zuge kommen, wenn dem Umweltschutz eine gewisse Priorität vor dem Prinzip des einheitlichen Marktes zuerkannt wird.

3. Räumliche Struktur der Umweltkompetenzen

Neben dem behandelten Aspekt, dass sich aus der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips direkt die generelle inhaltliche Forderung nach einer Aufwertung des Umweltschutzes ergibt, geht es aber auch darum, der Aufteilung der umweltpolitischen Kompetenzen in der Europäischen Union eine an Sachkriterien orientierte Struktur zu geben. Als ein Anhaltspunkt kommt dafür vor allem die räumliche Auswirkung von Umweltbelastungen in Frage, die mit bestimmten Produkten oder Produktionsanlagen verbunden sind. Wo sich die Auswirkungen solcher Belastungen, also etwa von Emissionen, in – räumlich – engen Grenzen halten, sollten nationale Vorschriften den Vorrang haben; auf der Gemein-

schaftsebene könnte man sich mit der Festlegung relativ larger Mindestanforderungen begnügen (z.B. bei Emissionen von Staub, N_{Ox} und CO). Wo die Auswirkungen aber mehr oder weniger europaweiten oder gar weltweiten Charakter haben, sollten schon auf Unions-Ebene hohe Standards festgelegt werden (z.B. bei Emissionen von SO_2 und CO_2).¹⁵ Unter Umständen sind auch regionale Abkommen zwischen Nachbarländern in Europa zur Vereinbarung gemeinsamer Vorschriften zu favorisieren (z.B. Verschmutzung von Gewässern mit mehreren Anliegerstaaten, wie dem Rhein). Bezüglich der festen Abfälle ist zu bedenken, dass ihre Entsorgung in der Europäischen Union grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist. Dies betrifft nicht nur Vorschriften für Deponien und Verbrennungsanlagen, sondern auch Vorschriften zur Verminderung der Abfälle wie z.B. die Festlegung vorgezogener Abfallgebühren beim Verkauf der Produkte im Inland oder die Rücknahmepflicht für Gebinde, die im Inland verkauft worden sind, bei gleichzeitiger Erhöhung der Abfallgebühren. Generell sollte im Abfallbereich daher ein grosser Spielraum für nationale Sondervorschriften erhalten bleiben.¹⁶

IV. Mitentscheidungsrechte der von Umweltschäden Betroffenen

Mit Vorschriften für Produkte und Produktionsanlagen ist der Umweltschutz allerdings nicht erschöpft. Er umfasst auch den Natur- und Landschaftsschutz, den Artenschutz und den quantitativen Gewässerschutz, sowie den Lärmschutz. Hier geht es nicht oder nur am Rande um die Festlegung bestimmter Emissionsgrenzwerte, sondern vor allem auch um Massnahmen der Raumordnung oder der Gesamtverkehrsplanung, insbesondere beim Bau von Verkehrswegen. Heute haben die Nutzniesser der Zerstörung von Natur und Umwelt gerade in diesen Bereichen den Vorrang. Will man die ökologischen Anliegen zur Geltung kommen lassen, müssen daher den Nutzniessern des Umweltschutzes stärkere Mitspracherechte zuerkannt werden. Bedeutet dies nun eine möglichst grosse Dezentralisierung oder eine möglichst grosse Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse? Diese Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden. Vielmehr ist hier zu differenzieren.

¹⁵ Vgl. Schwab, 7.

¹⁶ Gleicher Ansicht ist Siebert, 10 f.

Die Problematik liegt wieder in der räumlichen Dimension der Umweltprobleme und in der Tatsache, dass bei Umweltfragen die Nutzniesser ökonomischer Tätigkeiten und der damit verbundenen Umweltbeanspruchung und die Geschädigten der ökonomischen Tätigkeiten und der damit verbundenen Umweltbeanspruchung geographisch anders verteilt sind.

Dabei ergibt sich zunächst als eine *erste Möglichkeit*, dass die ökonomischen Nutzniesser der Umweltbeanspruchung mehr oder weniger lokal bzw. regional konzentriert, die Geschädigten hingegen relativ weit verstreut sind. Ökonomische Nutzniessung heisst, dass sich aus der Nutzung finanzielle Erträge ergeben, z.B. durch intensive Landwirtschaft, Waldrodung, Errichtung von Atomkraftwerken, allgemein Herstellung von Produkten, die nicht bei der Produktion, sondern erst beim Konsum Abfälle erzeugen, welche die Umwelt gefährden. Dadurch werden an Ort und Stelle Arbeitsplätze geschaffen, Böden werden aufgewertet, es entstehen lokal neue Gewinnchancen. Demgegenüber sind die Schäden weitverteilt und fallen überregional an: z.B. Verschmutzung der Flüsse, Bodenerosion, Entstehung von Grossrisiken, die alle Kontinente betreffen, Klimaveränderung usw. Das heisst: die lokalen Anwohner haben einen grossen wirtschaftlichen Vorteil an der Nutzung der Umwelt, tragen jedoch nur einen kleinen Anteil der Umweltschäden.

Dagegen steht als *zweite Möglichkeit* der umgekehrte Fall, dass die ökonomischen Nutzniesser der Umweltbeanspruchung weit verstreut, die Geschädigten aber lokal konzentriert sind. Solche lokalen Schäden sind z.B. Lärm und Luftverschmutzung in der Nähe von Autobahnen und Flugplätzen, Gesundheitsrisiken in der Nähe von Abfalldeponien, Atommüllkavernen und Sondermüllverbrennungsanlagen usw. Der Vorteil solcher Bauten und Anlagen kommt hingegen vielen zu gute: die Autofahrer aus aller Welt freuen sich an der raschen Durchfahrt, und die Erzeuger von Abfällen brauchen sich in der Gewissheit einer staatlichen Entsorgungsgarantie keine Gedanken darum zu machen, wie sie ihre Abfallproduktion reduzieren können. Sie können weiterhin ruhig schlafen, denn es gilt: aus den Augen, aus dem Sinn. Zwar können u.U. auch die Nachbarn solcher Bauten und Anlagen davon profitieren, aber ihre Umweltschäden überragen in der Regel ihre Vorteile.

Es liegt nun auf der Hand, dass Umweltschutzanliegen umso stärkeres Gewicht haben, je mehr die (potentiell) von Umweltschäden Betroffenen bzw. die an der Umwelterhaltung Interessierten bei den anstehenden

Entscheidungen mitwirken können. Das bedeutet, dass die Umweltpolitik an Bedeutung gewinnt, wenn je nach dem Ausbreitungsradius der Umweltschäden Entscheidungen auf höherer oder niedriger Ebene getroffen werden. Im ersten Fall lokaler Nutzniessung und verstreuter Geschädigter sollte es daher zu einer Verlagerung der Entscheidung auf eine hohe Ebene kommen, in unserem Zusammenhang auf die europäische Ebene. So besteht die Chance, die diffusen und verstreuten Interessen am Schutz der Umwelt zu bündeln und ihre Durchsetzung zu ermöglichen. Im zweiten Fall von lokal Geschädigten, aber verteilten Nutzniessern kommt es hingegen gerade darauf an, dass im Rahmen nationaler Regelungen den Anwohnern eines durch Umweltschäden gefährdeten Ortes oder einer durch Umweltschäden gefährdeten Region Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungsrechte zugestanden werden, bzw. dass sie solche Rechte behalten.¹⁷ Für konkrete Umweltfragen bedeutet dies:

- Bei Fragen des Naturschutzes, des Landschaftsschutzes und des Artenschutzes ist es für die Durchsetzung von Umweltanliegen wichtig, dass nicht nur lokal entschieden wird, sondern dass überregionale Instanzen – in unserem Fall die Europäische Union – schliesslich die Entscheidungsbefugnis haben. Im Bereich des Artenschutz bspw. geht es vor allem darum, seltene Tiere und Pflanzen zu schützen. Was selten ist, entscheidet sich aber nur überregional. Nur überregionale Instanzen können daher überhaupt eine solche Seltenheit wahrnehmen. In gleicher Weise hat die Einzigartigkeit von Moorlandschaften auf lokaler Ebene geringe Bedeutung gegenüber den Nutzungsinteressen; die Schutzinteressen kommen erst auf überregionaler Ebene wirklich zur Geltung. Deswegen sollte z.B. die Habitats-Richtlinie¹⁸ der EU, welche den Biotop- und Artenschutz betrifft, beibehalten werden und nicht unter dem Vorwand der Subsidiarität aufgehoben und die entsprechenden Kompetenzen wieder nach unten delegiert werden. Es ist tatsächlich eine Gefahr, dass auf dem Altar der Subsidiarität genau diejenigen Gemeinschaftskompetenzen "geopfert" werden, mit denen der Umwelt in besonderer Weise geholfen werden kann!

¹⁷ Diese Argumentation deckt sich mit generellen Überlegungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus zum sog. Korrespondenzprinzip, resp. zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Grundlegend sind hier u.a. die Beiträge von Oates und Olson.

¹⁸ RL 92/43/EWG vom 18. Mai 1992.

- Bei allen Baufragen – Strassen oder Anlagen – ist es hingegen umgekehrt für die Durchsetzung von Umwelthanliegen notwendig, dass die Anwohner, möglichst über direkt-demokratische Mitwirkung, mindestens aber über Einspracheverfahren bzw. Verbandsklagen ein Entscheidungs- oder Mitentscheidungsrecht behalten bzw. erhalten. Dies betrifft z.B. die Verfahrensbeteiligung bei Strassenbauten mit überregionalem Charakter, insbesondere Autobahnen, da die mit der Strasse verbundenen Schäden (Lärm, Abgase, Verunstaltung der Landschaft) die Anwohner belasten, ohne dass sie einen wesentlichen ökonomischen Vorteil davon haben. Das gleiche gilt für Bauten, die der Abfallbeseitigung dienen, wie Mülldeponien, Atommüllkavernen, Sondermüllverbrennungsanlagen. Die Anwohner wehren sich dagegen, weil sie Gesundheitsrisiken und andere Belastungen befürchten. Um solche Mitspracherechte beizubehalten oder verwirklichen zu können, müssen nationale Kompetenzen den Vorrang haben, weil hier das Mitspracherecht eher gesichert ist.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und die implizit darin enthaltene Vermutung zugunsten der untergeordneten Einheiten ergibt sich aus diesen sachlichen Überlegungen, dass Subsidiarität sowohl eine Delegation der Entscheidungen nach unten *und* nach oben bedeuten kann, wenn man von den Menschen ausgeht, die durch Umweltschäden betroffen werden.

V. Fazit

Grundlegend für das umweltpolitische Handeln staatlicher Einheiten ist, dass die getroffenen Massnahmen mit möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sein sollten. Umweltschutzmassnahmen sollten daher dort vorgenommen werden, wo die eingesetzten Mittel den höchsten Grad an Zielerreichung erbringen. Wo das der Fall ist, hängt besonders von der in aller Regel sehr unterschiedlichen "carrying capacity" der Gebiete ab, in denen es zu Umweltbelastungen kommt. Umweltschutz lohnt sich besonders dort, wo eine niedrige regionale "carrying capacity" existiert. Eine einheitliche, zentral gesteuerte Umweltpolitik auf der Basis von Geboten und Verboten, wie sie für die Umweltpolitik der Europäischen Union typisch ist, ist jedoch nur begrenzt in der Lage, den unterschiedlichen regionalen Umweltsituationen entspre-

chende Qualitätsziele und Vorschriften zu erlassen. Es ist daher tendenziell effizienter, diese Entscheidungen dezentral auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU bzw. deren Teilkörperschaften zu treffen, was dem normativen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips, nämlich dem Schutz der kleinen Einheit, entspricht. Durch eine solche Aufteilung von Kompetenzen würden die volkswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes niedrig gehalten und gleichzeitig eine hohe Wirksamkeit des Umweltschutzes erreicht werden. Es würde dann auch deutlich, wer in einem bestimmten Bereich für den Schutz der Umwelt primär verantwortlich ist: die Union oder die Mitgliedstaaten.

Die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes steht in der Europäischen Union nach wie vor im Vordergrund. Oft wird mit diesem Argument die Forderung nach Vereinheitlichung von produkt- und anlagenbezogenen Umweltvorschriften erhoben, was unter dem Gesichtspunkten des optimalen Umweltschutzes nicht immer sinnvoll ist. Statt dessen sollte Umweltpolitik vermehrt dezentral gestaltet werden, mit der Möglichkeit, auf nationaler Ebene einheitliche Umweltstandards zu verschärfen. Das ist aber nach geltendem EU-Recht nur begrenzt möglich. Deswegen muss es in Zukunft zu einer Aufwertung der ökologischen Zielsetzung in der Gemeinschaft kommen. Der Umweltschutz muss mindestens den gleichen Rang besitzen wie der einheitliche Binnenmarkt, um im Rahmen der immer wieder nötigen Güterabwägung nicht systematisch benachteiligt zu werden. Das ist, jedenfalls für den Bereich des Umweltschutzes, die notwendige Voraussetzung dafür, dass das Subsidiaritätsprinzip im Recht und in der Politik der Europäischen Union zur Geltung kommen kann.

Allerdings ergibt sich aus der dezentralen Stossrichtung des Subsidiaritätsprinzips selber noch nicht, in welchen Problemfällen Umweltpolitik primär auf übergeordneter Ebene und in welchen primär auf unterer Ebene gestaltet werden sollte. Das hängt vielmehr von der Charakteristik der jeweiligen Umweltprobleme ab, insbesondere ihrer räumlichen Reichweite. Hier zeigt sich, dass aus dem Subsidiaritätsprinzip sowohl eine Delegation der Entscheidungen nach unten wie nach oben abgeleitet werden kann, wenn man von den Menschen ausgeht, die durch Umweltschäden betroffen werden. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass Engagement für den Umweltschutz eng mit ökologischer Interessiertheit bzw. ökologischer Betroffenheit zusammenhängt. Diese wiederum wird zum grossen Teil von der räumlichen Struktur der Umweltpro-

bleme bestimmt. Das gleiche gilt für die ökonomische Interessiertheit bzw. Betroffenheit, aber sozusagen "übers Kreuz". Die heutige Ordnung der räumlichen Kompetenzstaffelung ist so, dass vielfach die ökonomischen Gesichtspunkte den Ausschlag geben bzw. dass angestrebt wird, diese noch stärker zum Zuge kommen zu lassen. Es gilt daher im Interesse der Umwelt dort, wo es um die lokale Betroffenheit geht, an Entscheidungskompetenzen auf der unteren Ebene festzuhalten bzw. solche Kompetenzen neu zu schaffen (insbesondere im Verkehrsbereich). Dort hingegen (und nur dort!), wo die Umweltschäden vor allem global fühlbar werden, sind Kompetenzen auf höhere Ebenen zu übertragen bzw. beizubehalten. Für den Bereich der Umwelt, also auf dem Gebiet, auf dem in der EU das Prinzip zuerst angewendet wurde, lässt sich hieraus eine sinnvolle und angemessene Deutung des Subsidiaritätsprinzips gewinnen.

Literaturverzeichnis

- Hummer, Waldemar: Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften? In: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung* 33. Jg. (1992), Heft 2, S. 81-91.
- Jaeger, Franz: *Natur und Wirtschaft*. Chur/Zürich, 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *Environment Legislation, Vol. 1 General Policy*. Luxemburg, 1992.
- Nell-Breuning, Oswald von: *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg i. Br., 1990.
- Oates, Wallace E.: *Fiscal Federalism*. New York u.a., 1972.
- Ders.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. In: *Föderalismus*. Hrsg. G. Kirsch. Stuttgart/New York, 1977, S. 15-26.
- Olson, Mancur: Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit". Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In: *Föderalismus*. Hrsg. G. Kirsch. Stuttgart/New York, 1977, S. 66-76.
- Oppermann, Thomas: *Europarecht*. München, 1991.
- Schwab, Robert M.: *Environmental Federalism*. In: *Resources For The Future* (1988), No. 92, S. 6-9.
- Schwartz, A.: Die Einwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluss auf das Schutzniveau. In: *Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen im Umweltschutz*. Hrsg. H. Donner. Baden-Baden, 1989, S. 119-130.
- Siebert, Horst: *Europe '92. Environmental Policy in an Integrated Market*. Kiel, 1989. (Institut für Weltwirtschaft. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 365).
- Vorwerk, Andreas: *Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA*. München, 1990.
- Wicke, Lutz: *Umweltökonomie*. München, 1991.

Regula Zoller Schepers

**Zusammenfassung der Diskussion
Recht, Ökologie**

Kurt W. Rothschild leitete die von Meinhard Hilf moderierte letzte Diskussionsrunde mit der Frage ein, wie das Mehrheitsprinzip – das eine technische, auf die Zweckmässigkeit hin ausgerichtete Methode sei – als ethisches Prinzip im konkreten Konfliktfall funktionieren könne. Dieselbe Frage stelle sich für ihn bei den als Beispiel angeführten Bürgerinitiativen, wo es ebenfalls um den Einbezug von Minderheiten gehe. Er erwähnte in diesem Zusammenhang das Stichwort „Unregierbarkeit der Demokratie“. Thomas Fleiner antwortete, die heutigen Konflikte liessen sich nicht mehr nach dem Mehrheitsprinzip lösen (er wies auf den Konflikt zwischen den Unionisten und den Katholiken in Nordirland hin). Am Beispiel des schweizerischen Ständerates sehe man, dass – trotz der Möglichkeit der gegenseitigen Blockierung der beiden Kammern – ein Konsens gefunden werden könne. Auch die Minderheiten müssten einem Konsens zustimmen können, da es Situationen gebe, die zwingend einen Entscheid verlangten. Weil die Minderheit von einem Entscheid ebenso betroffen sei, habe sie zur Lösung eines Konflikts Hand zu bieten. Das Prinzip der gemeinsamen Übereinkunft werde in der Schweiz auch bei der Konfliktbewältigung zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern – nach dem Grundsatz: Verhandlungen statt Streik – angewandt. Dieses Vorgehen setze jedoch ein gewisses Mass an politischer Kultur voraus.

Hans Ch. Binswanger ging mit Thomas Fleiner einig, dass die Legitimation wichtiger sei als die Subsidiarität, und verwies auf den Vertrag von Maastricht, wo die demokratische Legitimation (keine Volksabstimmungen, keine demokratische Kontrolle) fehle. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 3b im Vertrag von Maastricht bringe keine wesentliche Restriktion für die Übertragung von Befugnissen auf die Ebene der Gemeinschaft. Er fürchte, Artikel 3b diene vielmehr als Vehikel zur Übertragung aller Kompetenzen auf die Gemeinschafts-

ebene, die nicht ausdrücklich besser auf der unteren Ebene wahrgenommen würden. Schliesslich stellte Hans Ch. Binswanger fest, die Justitiabilität des Subsidiaritätsgrundsatzes sei kaum gegeben. Thomas Fleiner teilte diese Skepsis gegenüber Artikel 3b. Im weiteren nahm Hans Ch. Binswanger die Überlegungen Thomas Bruhas über die Erstellung von Kompetenzlisten auf. Für Binswanger stand fest, dass sich die Subsidiarität nur dann verwirklichen liesse, wenn die Kompetenzen für die Nationalstaaten und die Union konkretisiert und sanktioniert würden. Er sah zwei Möglichkeiten, um die Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten aufzuteilen: Einerseits die Kompetenzvermutung zugunsten der Gemeinschaft, mit der expliziten Erwähnung von Ausnahmen, die in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen würden. Andererseits die Kompetenzvermutung zugunsten der Nationalstaaten und die Festlegung von Ausnahmekompetenzen für die Union. Thomas Bruha entgegnete, er würde eine Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips befürworten, stehe der Auflistung eines Kompetenzkatalogs jedoch skeptisch gegenüber, da dies zu einer Scheinkonkretisierung führen könne.

Volker Press nahm das Stichwort "Entfaltung der regionalen Identität" auf und richtete an Thomas Fleiner die Frage, was passiere, wenn eine Region ihre Identität nicht mehr gewahrt sehe. Thomas Fleiner wies in seiner Antwort darauf hin, dass auch die Region nie eine Einheit darstelle. Der Begriff der Region – und der regionalen Identität – sei insofern problematisch, als in Regionen wiederum Minderheiten lebten. Gerade diese Tatsache erfordere, dass Konflikte ohne Gewalt, im Rahmen von Verhandlungen, nach dem Konsensprinzip der Betroffenen (Hearings mit Mehrheiten und Minderheiten der Region) und unter Einbezug des grösseren Gebietes bewältigt würden. Auch Thomas Bruha äusserte sich zu Volker Press' Frage und plädierte dafür, neben dem Prinzip der Verhältnismässigkeit ("vertikale Gerechtigkeit") auch den Gleichheitssatz ("horizontale Gerechtigkeit") im rechtlichen Denken der EG zu instrumentalisieren, damit Ungleiches ungleich behandelt werden könne. Dadurch werde es möglich, den Unterschieden in einer wachsenden Europäischen Gemeinschaft besser Rechnung zu tragen.

Nach Auffassung Peter Häberles stellen die von Thomas Fleiner herausgearbeiteten Prinzipien (z.B. Bürgernähe, Pluralismus) Teilaspekte des Subsidiaritätsprinzips dar oder stehen zumindest im Zusammenhang zu diesem. Die zentrale Rolle, die Thomas Fleiner dem Minderheiten-

Zusammenfassung der Diskussion

schutz in seinem Beitrag einräumte, veranlasste Peter Häberle zur Frage, ob er den Minderheitenschutz individualrechtlich-grundrechtlich oder als Volksgruppenrechte in der Verfassung verankert sehen möchte. Thomas Fleiner erklärte zur ersten Bemerkung von Peter Häberle, er verstehe seinen Beitrag als Versuch zur Konkretisierung der Subsidiarität. Die verfassungsrechtliche Verortung des Minderheitenschutzes sei eine Frage zweier einander gegenüberstehender – der angelsächsischen beziehungsweise der kontinentalen – Kulturen. Die amerikanisch-angelsächsische Konzeption des Minderheitenschutzes in der amerikanischen Verfassung habe die Probleme der Indianer zum Beispiel nicht verhindern können. Andererseits liesse die französische Konzeption der Bürger als "citoyens" die Identifikation von Minderheiten gar nicht zu. Wiederum anders zeige sich die Lage in Deutschland, wo die Minderheiten zwar verfassungsrechtlich anerkannt seien, deren Integration in die Gesellschaft aber trotzdem nicht klappe. Offensichtlich brächten sowohl das individualrechtliche als auch das gruppenrechtliche Modell des Minderheitenschutzes für sich allein genommen keinen Fortschritt. Deshalb sei – obwohl dies wieder zu neuen Problemen der Justitiabilität und der Durchsetzbarkeit führen würde – eine Kombination beider Konzeptionen anzustreben.

Rainer Hank merkte an, dass während des ganzen Symposiums der Markt als wichtiger Gegenpol der Subsidiarität nicht erwähnt wurde. Die universalistische Tendenz des Marktes – der Markt tendiere anders als das Subsidiaritätsprinzip eben nicht zu kleinen Einheiten – sei von keinem der Referenten angesprochen worden. Für ihn stelle sich die Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip für internationale Märkte überhaupt zeitgemäss sei. Er bat die Referenten deshalb um eine Stellungnahme zum Verhältnis zwischen Markt und Subsidiarität. Und er fügte die Vermutung hinzu, es könnte sich rächen, ein "vorneuzeitliches Prinzip" für moderne Industriegesellschaften funktionsfähig machen zu wollen. Thomas Fleiner schickte in seiner Antwort voraus, Föderalismus sei nicht möglich, wenn Staat und Wirtschaft zusammengeführt würden. Er wies weiter darauf hin, der freie Markt sei Voraussetzung, dass Subsidiarität im politisch-kulturellen Bereich funktioniere. Gleichzeitig gab er zu bedenken, dass der freie Markt auf eine civil society (vgl. Referat von Herfried Münkler), im Sinne einer Identifikation der Bürger mit dem politischen System und dem politisch-kulturellen Umfeld, angewiesen sei. Thomas Bruha verwies auf seinen Beitrag, in dem er versucht habe,

die Marktdynamik als das eine dynamische Prinzip darzustellen und in die Diskussion einzubringen. Er stimme mit Rainer Hank überein, dass die Universalität des Marktes nicht berücksichtigt worden sei. Er fügte in diesem Zusammenhang hinzu, dass es noch eine Ebene oberhalb der Ebene des europäischen Binnenmarktes gebe, jene des GATT, auf der eine universalistische Dynamik herrsche.

Zum Beitrag von Hans Christoph Binswanger berichtete Thomas Fleiner über seine Erfahrungen bei der Schaffung des schweizerischen Umweltschutzgesetzes. Die Forderung nach Wettbewerbsneutralität habe hierbei von lokalen Lösungen absehen lassen, nie sei in der Diskussion das Stichwort Subsidiarität gefallen. Binswanger wies in seiner Antwort darauf hin, dass die Kantone im Bereich der Luftreinhaltung nicht nur die Möglichkeit, sondern die Pflicht hätten, schärfere Normen als die im gesamtschweizerischen Minimum festgelegten, aufzustellen.

Hubert Büchel fragte sich, ob die Abstimmung über das österreichische Atomkraftwerk Zwentendorf, wo bei den nächsten Nachbarn die höchste Zustimmungsrate zu finden gewesen sei, nicht ein Gegenbeispiel zur These Binswangers sei, dass Direktbetroffene von Emissionen einer Produktionsanlage eher dagegen opponieren. Binswanger verneinte dies. Er erklärte dieses Beispiel mit der direkten wirtschaftlichen Abhängigkeit der unmittelbaren Nachbarn; anders sei es bei Atomkavernen, wo die Nachbarn keinen ökonomischen Nutzen aus der Anlage ziehen könnten.

Zum Schluss äusserte sich Peter Häberle noch einmal zu den einzelnen Beiträgen und der Diskussionsrunde des Themenblocks "Recht". Mit Blick auf den Beitrag Paolo Ridolas hielt Peter Häberle die Stärke der Regionalismus-Idee in Italien für bemerkenswert, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass die Verfassungswirklichkeit den Verfassungstexten hinterherhinke. Die prägnanten Verfassungstexte Italiens von 1947 hätten auch den Regionalismus in Spanien beeinflusst. Das zeige wieder einmal, wie stark der Rezeptionsprozess in Europa sei. In bezug auf die aktuelle Verfassungsdiskussion in Italien richtete Peter Häberle an Paolo Ridola die Frage, ob und welche Rolle das Subsidiaritätsprinzip dort spiele. Peter Häberle zeigte sich beeindruckt vom Beitrag Thomas Bruhas, insbesondere wie dieser die Normbildungsprozesse hinsichtlich der Subsidiarität auf europäischer Ebene nachgezeichnet und die Subsidiarität aus den einzelnen EG-Texten bereichsspezifisch erschlossen habe. Häberle stimmte mit Thomas Bruha überein, der "Ausschuss der

Zusammenfassung der Diskussion

Regionen" sei ein "nucleus" für eine dritte Ebene in der EG. Ebenso unterstützte er die Forderung Bruhas nach einem Wandel im Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs. Allein der Begriff "Kompetenz-Kompetenz" hielt Häberle für fragwürdig, dieser habe im Verfassungsstaat keinen Platz mehr. Rainer Hanks Hinweis auf die dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufende universalistische Tendenz des Marktes ist nach Ansicht Peter Häberles aufzugreifen. Dies setze allerdings eine "Verfassungstheorie des Marktes" voraus. Sie hätte nach Naturzustand, Menschenbild und Gesellschaftsvertrag zu fragen, den Markt kulturwissenschaftlich zu deuten und damit gegen den verbreiteten Ökonomismus zu streiten. Dies führe zur "sozialen Marktwirtschaft" als einem dem Verfassungsstaat der heutigen Entwicklungsstufe immanenten Prinzip.

Alois Riklin

Schlusswort

Ursprung, Begriff, Bereiche, Probleme
und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips

Es wäre eine Anmassung, die Substanz dieses facettenreichen, interdisziplinären Symposiums in der gebotenen Kürze und ohne zeitlichen Abstand zusammenfassen zu wollen. Hier soll lediglich versucht werden, holzschnittartig und selektiv einige Folgerungen festzuhalten, die sich im Verlauf der Tagung im Ergebnis oder wenigstens in der Fragestellung als konsensfähig herauskristallisiert haben. Ich ordne den Gedankengang unter den fünf Aspekten: Ideengeschichtlicher Ursprung, Begriff, Anwendungsbereiche, offene Fragen und Grenzen.

1. Zum ideengeschichtlichen Ursprung

Die bisher vorherrschende Auffassung, wonach das Subsidiaritätsprinzip eine Erfindung der katholischen Soziallehre sei, dazu erst noch eine junge Erfindung des 20. Jahrhunderts, ist falsch. Dem Sinne nach gehen die Ursprünge u.a. auf Aristoteles, die reformierte Föderaltheologie (Widerspruch im nachträglich eingetroffenen Beitrag Goeters), die Föderalismustheorie ab Althusius und die Menschenrechtetheorie ab Locke zurück. Das Phänomen der Subsidiarität taucht ganz oder in Teilaspekten unter anderen Etiketten auf wie beispielsweise: Föderalismus, Regionalismus, vertikale Gewaltenteilung, Autonomie, Dezentralisierung, Volkssouveränität, Demokratie, Bürgernähe, Menschenrechte, Verhältnismäßigkeitsgebot, Übermassverbot, weniger Staat, Hilfe zur Selbsthilfe, Selbstbestimmung, Mitbestimmung, Privatisierung, Deregulierung usw.

2. Zum Begriff

Subsidiarität ist ein Legitimations-, Kompetenzvermutungs- und Entscheidungsprinzip. Es umfasst zwei Wesensmerkmale:

- a. Aufgaben, welche das Individuum allein nicht zu leisten vermag, sind jener Gemeinschaft anzuvertrauen, die dafür am besten geeignet ist.
- b. Für die Zuweisung solcher Aufgaben gilt die Kompetenzvermutung zugunsten der kleineren bzw. der nichtstaatlichen Gemeinschaften.

3. Zu den Anwendungsbereichen

Es sind vier hauptsächliche Anwendungsbereiche zu unterscheiden:

- a. Zwischen einer überstaatlichen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (Maastrichter Vertrag);
- b. Zwischen dem Bundesstaat und seinen Gliedstaaten bzw. – im dezentralisierten Einheitsstaat – zwischen dem Staat und seinen Untereinheiten (Föderalismus- und Regionalismustheorie);
- c. Zwischen nichtstaatlichen Gemeinschaften wie Familie, Vereine, Genossenschaften, Religionsgemeinschaften usw. und Staat (Schwerpunkt der katholischen Soziallehre);
- d. Zwischen Individuen und irgendwelchen Gemeinschaften (Menschenrechte- und Demokratietheorie).

4. Zu offenen Fragen

Im Verlauf des Symposiums sind vor allem drei kontroverse Positionen aufgetaucht:

- a. Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kann das Problem auftauchen, dass zum Wohl der Menschen oder einer kleineren Gemeinschaft eine übergeordnete Gemeinschaft erster Stufe durch eine übergeordnete Gemeinschaft zweiter Stufe in die Schranken gewiesen werden muss (Referat Höffe). Zwei Beispiele: Es ist denkbar und kommt in der sozialen Wirklichkeit vor, dass die Frauen durch den Staat vor einer patriarchalischen Familienstruktur bzw. einer von den Männern dominierten Gesellschaftsstruktur geschützt werden müssen. Oder in der Umweltpolitik ist bei räumlich weit gestreuten Schadenverursachern und räumlich konzentrierten Geschädigten eine subsidiäre Entscheidungszuweisung an die Geschädigten sinnvoll. Aber im umgekehrten Fall räumlicher Konzentration der Schadenverursacher und

Schlusswort

räumlicher Streuung der Schäden drängt sich eine zentralistische Lösung auf (Referat Binswanger).

- b. In der zweiten Diskussionsrunde entstand eine Konfusion über die Frage, was denn "oben" und was "unten" ist. In der katholischen Soziallehre, aber auch in der politischen Theorie von Althusius ist unbestritten, dass in der Gesellschaftsstruktur der Mensch "unten" und der Staat oder die Staatengemeinschaft "oben" ist, und dass Entscheidungskompetenz und Kompetenzzuweisung von unten nach oben erfolgen sollen. Nun hat aber der Soziologe das Phänomen beobachtet, dass Subsidiarität charakteristischerweise bei Prozessen der Optimierung hochkomplexer Sozialsysteme vorkommt (Referat Geser). Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass zuerst eine zentralistische Grosseinheit entstehen muss, damit diese dann aus Gründen der Effizienz wieder eine Dezentralisierung verfügen kann, aber eben "von oben" und nicht "von unten". Die Formulierung des Maastrichter Vertrages lässt beide Perspektiven zu. Gerade die Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips durch den Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Jacques Delors, weist in die Richtung einer "Subsidiarität" von höheren Gnaden: "La proposition de la Commission à la Conférence intergouvernementale vise à restituer aux autorités nationales, parlement ou gouvernement selon le cas, dans la mise en œuvre de la loi, les marges de manœuvre permettant d'adapter la réglementation aux exigences locales et de tenir compte, ce faisant, des sensibilités politiques des citoyens."¹
- c. Der Althusius-Forscher weist indessen zu Recht auf die umgekehrte Gefahr hin, nämlich dass die Absichtserklärung des Maastrichter Vertrages zur verstärkten Wahrnehmung nationaler Interessenpolitik missbraucht werden könnte (Beitrag Hüglin). Auf dieses Phänomen des Überbordens der Einzelinteressen auf Kosten des Gemeinwohls hat der Politikwissenschaftler in seiner Gegenüberstellung der auf die Bürgertugend abgestützten Zivilgesellschaft versus liberal-individualistisches Demokratiemodell hingewiesen (Referat Münkler). Subsidiarität muss von daher wohl im aristotelischen Sinne als Mitte zwischen Individualismus und Zentralismus, Eigeninteresse und Gesamtinteresse verstanden werden.

¹ Jacques Delors: Le principe de subsidiarité, Rede vom 21. März 1991 im Institut Européen d'Administration Publique in Maastricht.

5. Zu den Grenzen

Über die als Wesensmerkmale festgehaltenen Umschreibungen hinaus enthält das Subsidiaritätsprinzip selbst keine Regeln für die Zuweisung bestimmter Aufgaben an bestimmte Gemeinschaften. Ob mit oder ohne Metaregel im Sinne Höffes, es ist davon auszugehen, dass mehrere Zuweisungskriterien zu beachten sind, z.B.: Problemlösungsbedarf (in Raum und Zeit inkonstant), Gemeinschaftsziele, Effektivität, Effizienz, Ressourcen, Realisierbarkeit, Akzeptanz, Bürgernähe, Sachbereich, Aufgabenteilung oder ausschliessliche Zuweisung usw.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht eine absolute, oberste Norm. Es steht in Konkurrenz zu anderen Prinzipien, z.B. dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip, dem Solidaritätsprinzip usw. Konkurrenz kann im konkreten Anwendungsfall Indifferenz, Harmonie, Komplementarität oder Konflikt bedeuten. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist keine Maximierungs-, sondern eine Optimierungsaufgabe mit grossem Ermessensspielraum.

Schliesslich ist Subsidiarität kein dogmatisches Prinzip, das die politische Ausmarchung in einer demokratisch-pluralistischen Gesellschaft ersetzen, noch ist sie ein Prinzip, aus dem man in deduzierender Logik konkrete Anwendungsprobleme lösen kann.

Ein Vordenker der Subsidiaritätsprinzips, Oswald von Nell-Breuning, hat das so ausgedrückt: "Um Politik zu machen, reichen noch so gute Prinzipien allein nicht aus, auch nicht das Subsidiaritätsprinzip, aber Prinzipien können und gerade das Subsidiaritätsprinzip kann in hervorragendem Mass richtungweisend dazu beitragen, gute Politik zu machen, eine gute politische Ordnung zu schaffen."²

² Oswald von Nell-Breuning: *Baugesetze der Gesellschaft, Solidarität und Subsidiarität*, Freiburg i. Br. 1990, S. 145

Teilnehmer des Symposiums

Batliner, Gerard (1928): Dr. iur., Dr. iur. h.c., Rechtsanwalt, alt Regierungschef, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts; Aspen 375, FL-9492 Eschen

Baumann, Hans (1929): Dekan, Pfarrer; Steckergass 4, FL-9494 Schaan

Biedermann, Rosa (1947): Sekretärin am Liechtenstein-Institut; Oxnerweg 554, FL-9493 Mauren

Binswanger, Hans Christoph (1929): Prof. Dr. oec., Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule St. Gallen, Direktor des Instituts für Wirtschaft und Ökologie an der Hochschule St. Gallen; Guisanstrasse 15, CH-9010 St. Gallen

Bruha, Thomas (1945): Prof. Dr. iur., bisher Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, neu Hochschullehrer am Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg, Leiter des Ergänzungsstudiengangs «Europäische Integration und internationale Wirtschaftsbeziehungen»; Europa-Kolleg Hamburg, Windmühlenweg 27, D-22607 Hamburg

Büchel, Ernst (1922): Dr. iur., Rechtsanwalt; Oberbühl 57, FL-9487 Gamprin

Büchel, Hubert (1951): Mag. et Dr. rer. soc. oec., Mitglied des Vorstandes des Liechtenstein-Instituts, Leiter der Dienststelle für Bankenaufsicht der liechtensteinischen Regierung; Landstrasse 394, FL-9491 Ruggell

Teilnehmer des Symposiums

Buttiglione, Rocco (1948): Prof. Dr., Ordinarius für Philosophie und Ethik der Politik, Prorektor der Internationalen Akademie für Philosophie Schaan; Obergass 75, FL-9494 Schaan

Danilov, Evgeny A.: Deputy Director of the Departement on Federative and Interethnic Relations of the Supreme Soviet of the Russian Federation, Head of the Scientific Consultative Council, Constitutional Commission

Fleiner-Gerster, Thomas (1938): Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Direktor des Instituts für Föderalismus an der Universität Fribourg; Route d'Englisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot

Geser, Hans (1947): Prof. Dr. phil., Extraordinarius für Soziologie an der Universität Zürich; Soziologisches Institut, Rämistrasse 69, CH-8001 Zürich

Giordano, Christian (1945): Prof. Dr., Ordinarius für Ethnologie, Direktor des ethnologischen Seminars an der Universität Fribourg, Vize-Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Ethnologie; Route des Bonnesfontaines 11, CH-1700 Fribourg

Goeters, Johann Friedrich Gerhard (1926): Prof. Dr. theol., emeritierter Ordinarius für Kirchengeschichte an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn; Niebührstrasse 25, D-53113 Bonn 1

Gstöhl, Sieglinde (1964): lic. rer. publ. HSG, DES rel. int., Doktorandin; Alberweg 489, FL-9496 Balzers

Häberle, Peter (1934): Prof. Dr. iur., Ordinarius für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht in Bayreuth, ständiger Gastprofessor für Rechtsphilosophie in St. Gallen; Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht, D-95440 Bayreuth RW

Teilnehmer des Symposiums

Hafen, Thomas (1963): lic. rer. publ. HSG, Assistent am Institut für Politikwissenschaft; Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, CH-9000 St. Gallen

Hank, Rainer (1953): Dr. phil., Wirtschaftsredakteur; Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, Wirtschaftsredaktion, D-60267 Frankfurt am Main

Hilf, Meinhard (1938): Prof. Dr. iur., Ordinarius, Direktor der Abteilung für Europäisches Gemeinschaftsrecht der Universität Hamburg; Schlüterstrasse 28, D-20146 Hamburg

Höffe, Otfried (1943): Prof. Dr., Lehrstuhlinhaber am Philosophischen Seminar der Universität Tübingen; Bursagasse 1, D-72070 Tübingen

Hüglin, Thomas O. (1946): Prof. Dr., Professor of Political Science; Departement of Political Science, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Ontario, Canada, N2L 3C

Kellenberger, Ralph (1952): Dr. rer. publ. HSG, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Liechtenstein-Institut, FL-9487 Bendern

Kieber-Beck, Rita (1958): Geschäftsführerin des Liechtenstein-Instituts; Unterfeld 12, FL-9495 Triesen

Linke, Manfred (1964): lic. rer. publ. HSG, Assistent am Institut für Politikwissenschaft; Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, CH-9000 St. Gallen

Lottes, Günther (1951): M.A., Dr. phil., Dr. phil. habil., Prof., Universitätsprofessor an der Universität Giessen, Historisches Institut; Historisches Institut, Neuere Geschichte II, Otto-Behaghel-Strasse 10, D-35394 Giessen

Löwenstein, Martin (1961): Dipl. theol., M.A., Dozent für Sozialethik an der Bischöflichen Akademie Aachen, Lothringerstrasse 69, D-52070 Aachen; Offenbacher Landstrasse 224, D-60599 Frankfurt

Teilnehmer des Symposiums

Meier, Guido (1948): Dr. iur., Präsident des Liechtenstein-Instituts, Rechtsanwalt; St. Annagasse 7, FL-9490 Vaduz

Meier, Günther (1948): Chefredaktor Liechtensteiner Volksblatt; Hub 430, FL-9492 Eschen

Müller, Marcel (1967): lic. oec. HSG, Assistent am Institut für Politikwissenschaft; Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, CH-9000 St. Gallen

Münkler, Herfried (1951): Univ. prof. Dr. phil., Inhaber des Lehrstuhls Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin; Humboldt-Universität zu Berlin, Fachbereich Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Press, Volker (1939–1993): Prof. Dr., Ordinarius für mittlere und neuere Geschichte an der Eberhardt Karls-Universität Tübingen, Mitglied des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts; Eberhardt Karls-Universität, Historisches Seminar, Abt. für neuere Geschichte, Wilhelmstrasse 36, D-72074 Tübingen

Quaderer, Rupert (1942): Dr. phil., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Liechtenstein-Institut, Schwibboga 10, FL-9487 Bendern

Rheinberger, Peter, (1947): Dr. med., Facharzt für innere Medizin, Vorstandsmitglied des Liechtenstein-Instituts; Im Quäderle 16, FL-9490 Vaduz

Ridola, Paolo (1949): Prof. Dr. iur., Ordinarius für Verfassungsrecht an der Universität Teramo, Fachbereich Rechtswissenschaft; Via A. Caroncini 4, I-Roma

Riklin, Alois (1935): Prof. Dr. iur., Ordinarius für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, ehem. Rektor der Hochschule St. Gallen; Direktor des Instituts für Politikwissenschaft, Mitglied des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts; Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, CH-9000 St. Gallen

Teilnehmer des Symposiums

Rothschild, Kurt Wilhelm (1914): Prof. Dr. iur., M. A, Dr. h. c., emeritierter Universitäts-Professor der Universität Linz, Mitglied des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts; Döblinger Hauptstrasse 77a, A-1190 Wien

Rückstätter, Eva (1949): Bibliothekarin am Liechtenstein-Institut; Bahnhofstrasse 10, A-6845 Hohenems

Schoch Zeller, Claudia (1951): Dr. iur., Redaktorin der Neuen Zürcher Zeitung; NZZ, Postfach, CH-8021 Zürich

Schwarz, Volker (1942): Assessor, Verlagsleiter; Nomos Verlagsgesellschaft, Waldseestrasse 3-5, D-76530 Baden-Baden

Wille, Herbert (1944): Dr. iur., alt Regierungschef-Stellvertreter, Präsident der Liechtensteinischen Verwaltungsbeschwerde-Instanz, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Rietle 22, FL-9496 Balzers

Wytrzens, Hans Karl (1958): Univ. Doz. Dipl.-Ing. Dr., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Liechtenstein-Institut, Schwibboga 10, FL-9487 Bendern

Zoller Schepers, Regula (1967): lic. rer. publ. HSG, Assistentin am Institut für Politikwissenschaft; Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, CH-9000 St. Gallen