

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

2. Marokkoreise vom 11. bis 17. Mai 2011

Vortrag 1

Thema: „Subsidiarität und föderalistischer Staat“

I. Einführende Überlegungen

Es handelt sich um eine sehr komplexe Themenstellung und deshalb ist auch eine weit ausgreifende Behandlung und Darstellung geboten. Dies gilt hier umso mehr, als der Begriff "Subsidiarität" in staatsorganisationsrechtlichen Geflechten zur Beruhigung der politischen Akteure und der Menschen des Öfteren erhalten muss, obwohl sein Gehalt mit dem Gedanken der Subsidiarität im herkömmlichen Sinn nichts mehr gemein hat.

Um dies zu verdeutlichen, lege ich meinem Verständnis von Subsidiarität zugrunde, dass innerhalb eines Staates oder innerhalb von

Staatenverbindungen jeweils die bestehende unterste Organisations-ebene zur Erfüllung staatlicher oder gesellschaftlicher Aufgaben zuständig ist, wenn sie diese - dem allgemeinen Interesse gerecht werdend - erfüllen kann. Darüber hinausgehend hat Subsidiarität auch die Bedeutung, dass der Staat seinerseits nur solche Aufgaben für die Allgemeinheit in eigener Verantwortung und Zuständigkeit erfüllen darf, wenn dies nicht durch den Einzelnen oder die Verbindung von Menschen – herkömmlich von gemeinnützigen Trägern – geleistet werden kann. Insoweit kann Subsidiarität auch plakativ als Grundsatz des Vorranges von Selbstverantwortung vor staatlichem Handeln umschrieben werden.

Da ich dienstlich ursprünglich aus Bayern komme, möchte ich auf eine besonders gelungene gesetzliche Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips hinweisen, die allerdings in vergleichbarer Formulierung häufig anzutreffen ist. Art. 87 Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998)¹ bestimmt für die Zulässigkeit gemeindlicher Unternehmen, dass die Gemeinde ein solches nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern darf, wenn ein öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert, vor allem wenn die Gemeinde mit ihm gesetzliche Verpflichtungen oder bestimmte Aufgaben erfüllt, die dem Unternehmen zu

übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind oder bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Hier wird über die subsidiäre Aufgabenerfüllung durch Gemeinden und Gemeindeverbände im Verhältnis zu Land oder Bund für eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Bereichs der Daseinsvorsorge für die Kommunalebene eine subsidiäre Stellung angeordnet. Nur wenn andernfalls eine Lücke in der Versorgung der Bevölkerung entstehen würde oder eine sachgerechte Erfüllung notwendiger Aufgaben nicht gewährleistet wäre, darf die Gemeinde außerhalb des Bereichs der Daseinsvorsorge tätig werden.

II. Subsidiarität und föderalistischer Staat

Die Verbindung des Gedankens der Subsidiarität mit einem föderal aufgebauten Staatswesen gestaltet sich vielschichtig und hat nur teilweise Gemeinsamkeiten mit dem eingangs beschriebenen Begriff der Subsidiarität. Da die Bundesrepublik Deutschland ein föderalistisch aufgebautes Staatswesen ist, liegt es zunächst nahe, von der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland auszugehen. Des Weiteren liegt nicht fern, wegen des inzwischen erreichten Standes der Integration in

¹ GVB1 S. 796

Europa auch diese Staatenverbindung unter dem Gesichtspunkt Subsidiarität und föderalistischer Staat mit in die Überlegungen einzubeziehen.

1. Der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik Deutschland trägt nicht nur dem Gedanken der Subsidiarität dahin geltend Rechnung, dass die Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sein sollen, soweit deren Kraft zur Gestaltung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse ausreicht. Vielmehr steht hinter dem föderalistischen Aufbau des Staates noch ein anderer Gedanke: Es geht um die Gewaltenteilung in einem demokratischen Rechtsstaat. Mit der Zuweisung der staatlichen Gewalt an eine Zentral- und eine darunterliegende - in Deutschland so bezeichnete - Länderebene erzielt man eine vertikale Gewaltenteilung, die der horizontalen auf der Zentralebene mit Parlament, Regierung und Präsident komplementär ist.

Die vertikale Gewaltenteilung wird dadurch erreicht, dass die staatliche Gewalt in dem so strukturierten Staatswesen nur einmal wahrgenommen werden darf, sei es von einem Staatsorgan auf der Zentralebene, sei es von einem Staatsorgan auf der Länderebene. Anders gewendet bedeutet das, dass staatliche Gewalt gegen die Menschen nur einmal ausgeübt werden darf und deshalb eine staatliche Befugnis

ihnen gegenüber nicht gleichsam doppelt, also von einem Staatsorgan der Zentralebene und zusätzlich von einem Staatsorgan der Länderebene wahrgenommen werden darf. Für die Gestaltung einer föderalen Verfassung ist es deshalb unabdingbar, Kollisionsregelungen für die verschiedensten Bereiche staatlicher Betätigung zu treffen. Es gilt eindeutig klarzustellen, ob für eine bestimmte staatliche Aufgabe die Zentral- oder die Länderebene berufen ist.

a) Zentral ist in der Bundesrepublik Deutschland insoweit Art. 30 der Verfassung (GG). Hiernach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Das ist die Grundlagennorm für das föderale Prinzip in der Bundesrepublik Deutschland. Bezeichnenderweise steht diese Vorschrift im II. Abschnitt der Verfassung, der mit „Der Bund und die Länder“ überschrieben ist. In diesem Abschnitt sind alle tragenden Strukturprinzipien für die Bundesrepublik Deutschland geregelt.

b) Eine weitere Präzisierung erfährt das Subsidiaritätsprinzip unter diesem Gesichtspunkt in Art. 70 GG für die Gesetzgebung, in Art. 83 GG für die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung,

in Art. 92 GG für den Gerichtsaufbau und in Art. 104a und 105 GG für das Finanzwesen. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass diese staatlichen Bereiche entweder der Zentralebene oder aber der Länderebene jeweils zur eigenständigen Wahrnehmung zugeordnet werden, was nicht ausschließt, dass besondere Formen eines Zusammenwirkens beider Ebenen vorgesehen wird (so etwa beim Gesetzesvollzug durch Behörden über die Aufsicht oder aber für den Bereich der Justiz durch Rechtsmittel an ein oberstes Bundesgericht).

Beispielhaft soll erwähnt werden, dass gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit die Verfassung nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Bemerkenswert ist, dass es sich nicht etwa um eine Generalklausel zur Abgrenzung der unterschiedlichen Zuständigkeiten handelt, sondern die Abgrenzung positiv durch Verleihung der Gesetzgebungsbefugnisse auf den Bund von der Verfassung vorgenommen wird. Es handelt sich hierbei, wie Art. 70 Abs. 2 GG betont, um die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung, deren Einzelheiten sich in den Art. 71 bis 74 GG finden.

Dementsprechend ordnet die Verfassung für die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung als übergreifenden Grundsatz in Art. 83 GG an, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene

Angelegenheit ausführen, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt oder zulässt. Zwischen Art. 70 Abs. 1 und Art. 83 GG besteht eine Nuance, die den Eigenheiten des Gesetzesvollzugs durch Verwaltung geschuldet ist. Art. 83 GG beschränkt den Bund nicht auf ausdrücklich übertragene Befugnisse, sondern lässt es genügen, wenn solche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht ausgeschlossen sind.

Für die Justiz ist ebenfalls ein föderaler Aufbau vorgesehen; denn gemäß Art. 92 GG wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht (im Übrigen in Deutschland ein oberstes Staatsorgan wie Parlament, Bundesregierung oder Bundespräsident), durch die für die Zentralebene besonders vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt. Daraus ergibt sich und das entspricht der Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, dass Rechtsprechung der Zahl nach auf der Länderebene stattfindet, während der Bund über die obersten Bundesgerichte (deren fünf: Bundesgerichtshof für Zivil- und Strafsachen, Bundesverwaltungsgericht für Verwaltungsstreitigkeiten, Bundesarbeitsgericht für Arbeitsrechtsstreitigkeiten, Bundessozialgericht für Sozialrechtsstreitigkeiten, Bundesfinanzhof für Steuer- und Zollstreitigkeiten) und nur aus-

nahmsweise mit einem erstinstanzlichen Gericht wie dem Bundespatentgericht in den Tatsacheninstanzen vertreten ist.

c) Schon an dieser Stelle ist der Hinweis angezeigt, dass er bei der föderalistischen Ausgestaltung nicht damit getan ist, nur an eine Zentral- und eine darunterliegende weitere (eigen) staatliche Ebene zu denken. Ganz wesentlich gehört zu einem funktionstüchtigen föderalistischen Staatswesen unter dem Gedanken der Subsidiarität eine differenziert ausgestaltete Kommunalebene, also Städte und Gemeinden wie auch Zusammenschlüsse von ihnen (hierzu im Einzelnen 3.).

2. Die Bildung von Staatenverbindungen bedarf unter dem Gesichtspunkt Subsidiarität besonderer Betrachtung. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland sieht hierzu in Art. 23 Abs. 1 Sätze 1 und 2 vor, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines Vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Diese Rege-

lung gehört in den vorliegenden Zusammenhang und ganz wesentlich zu dem Thema „Subsidiarität und föderalistischer Staat“, weil sie auf einem fundamentalen Missverständnis der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland (und aller Mitgliedstaaten) an der europäischen Staatenverbindung beruht²

Der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13. Dezember 2007³ sieht in Art. 4 Abs. 1 vor, dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten gemäß Art. 5 bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Der hier in Bezug genommene Art. 5 EUV bestimmt in Abs. 1 Satz 1, dass für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gilt und ferner in Satz 2, dass für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union die Grundsätze der Subsidiarität (und der Verhältnismäßigkeit) gelten. Der Widerspruch dieser Regelungen ist offenkundig. Die Subsidiarität wirkt in der Gestaltung der verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Zentralebene und der Ebene der Mitgliedstaaten anders als zuvor für ein föderalistisches Staatswesen entwickelt. Auf der europäischen Ebene schaffen die Mitgliedstaaten eine Verbindung eigener Art, bei der sie ohne jegli-

² *Broß*, Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des Europäischen Einigungsprozesses, Probleme, Risiken und Chancen, Europäische Grundrechtszeitschrift 2002, S. 574 ff. (575 f.).

³ Amtsbl. Nr. C 306 S. 1, berichtigt Amtsbl. 2008 Nr. C 111 S. 56 und Amtsbl. 2009 Nr. C 290 S. 1.

che Einschränkung mit Ausnahme ihrer nationalen Verfassungen es in der Hand haben, die Einzelheiten der Staatenverbindung festzulegen. Dem entspricht die Regelung in Art. 4 EUV, der ausdrücklich darauf hinweist, dass es keine gleichsam vorgegebene zentrale Staatsgewalt auf der europäischen Ebene gibt, die anschließend zwischen der Zentralebene und der Ebene der Mitgliedstaaten zu verteilen, anders ausgedrückt: aufzuteilen, wäre. Vielmehr speist sich die staatliche Gewalt auf der Zentralebene allein aus der Summe der von den Mitgliedstaaten übertragenen Teilstaatsgewalten.

Von daher gesehen wirkt die Subsidiarität nicht so, wie wir es gewohnt sind, vielmehr hat sie ihren Wirkgehalt grundlegend verändert. Da die Staatsgewalt auf der Zentralebene erst durch die Mitgliedstaaten in Inhalt und Umfang begründet wird, stößt die Subsidiarität auf der Zentralebene ins Leere. Vielmehr entfaltet sie ihre Wirkung allein und ausschließlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten, nämlich als Integrationsschranke. So darf etwa die Bundesrepublik Deutschland anders als die Regelung in Art. 23 GG vermuten lassen könnte, nicht unüberlegt einen Teil der Staatsgewalt auf die europäische Ebene übertragen. Vielmehr muss nach nationalem Verfassungsrecht unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität gefragt werden, ob eine Übertragung von Hoheitsgewalt für einen bestimmten Bereich deshalb ausge-

geschlossen ist, weil Deutschland und auch alle anderen Mitgliedstaaten diese Aufgabe selbst mindestens ebenso gut, wenn nicht besser (nicht im ökonomischen sondern im verfassungsrechtlichen Sinn) erfüllen können. Das habe ich über den theoretischen Ansatz hinaus nun auch tatsächlich etwa für den europäischen Haftbefehl nachgewiesen, der gerade unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität jedenfalls in Deutschland nicht in Einklang mit der Verfassung steht⁴. Gerade mit der Übertragung einer Zuständigkeit auf die Zentralebene bringt jeder Mitgliedstaat zum Ausdruck, dass er sich nicht in der Lage sieht, sie mit eigener Kraft und in eigener Zuständigkeit sachgerecht wahrzunehmen. Anders verhält es sich im föderalistischen Staatswesen, wie es vorstehend unter 1. beschrieben ist. Dort bringt der Verfassungsgeber mit der Ausgestaltung eines föderalistischen Staatsaufbaus und dem folgend der Aufteilung der staatlichen Gewalten (z.B. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) zum Ausdruck, auf welcher Ebene er die nach seinem Vorverständnis rechtsstaatliche demokratische und verfassungsgemäße Erfüllung einer staatlichen Aufgabe oder die Wahrnehmung einer staatlichen Befugnis erwarten kann. Es ist aber nicht angängig und denkgesetzlich geradezu ausgeschlossen, unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität eine übertragene Zustän-

⁴ BVerfGE 113, 273, 319 und in Festschrift für Kai Nehm, Strafrecht und Justizgewährung, Berlin 2006, S. 27 ff.

digkeit von der europäischen Zentralebene zurückzuholen, wie Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, aber auch Art. 4 und 5 EUV vermitteln möchten. Insoweit ist an meine Eingangsausführung zu erinnern, dass der Begriff „Subsidiarität“ in staatsorganisationsrechtlichen Geflechten zur Beruhigung der politischen Akteure und der Menschen des Öfteren erhalten muss, obwohl sein Gehalt mit dem Gedanken der Subsidiarität im herkömmlichen Sinn nichts mehr gemein hat.

3. Bei der Betrachtung der Subsidiarität im Zusammenhang mit einem föderalistischen Staat ist der Kommunalebene besondere Wertschätzung entgegenzubringen. Die Subsidiarität hat hier eine weitere Ausprägung, die sehr sinnfällig und leicht fassbar ist. Wenn man vom Modell ausgeht, dass immer die untere Ebene Vorrang hat gegenüber einer höheren bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben oder der Wahrnehmung staatlicher Befugnisse, ist der Kommunalebene unter verschiedenen Gesichtspunkten der Vorrang vor der Länderebene oder gar der Zentralebene in Deutschland einzuräumen, weil die Menschen auf der kommunalen Ebene tagaus tagein den Staat als solchen „hautnah“ erleben. Das heißt, dort ist der Staat und die von ihm geübte staatliche Gewalt oder getroffene Gestaltung von Lebens- oder Gesellschaftsverhältnissen ohne Anstrengungen für die Menschen zu er-

kennen, nicht aber, wenn entfernt von ihnen irgendwo in der Welt politische Probleme und internationale Verwerfungen auftreten.

Wenn man die Problemlage von der Kommunalebene her betrachtet, kann man eine bemerkenswerte Feststellung treffen, die nicht so ohne weiteres ins Auge springt. Ausgehend von der Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland auf der Zentral- und der Länderebene haben wir einen ganz deutlichen Befund: Die Elemente direkter Demokratie sind auf den drei Ebenen (Zentral, Länder, Kommunen) nicht gleichmäßig ausgeprägt, sondern sie nehmen von der Zentralebene über die Länderebene bis auf die Kommunalebene stetig zu und sind auf der Kommunalebene vom Umfang her sehr weit entwickelt. Das führt zu der Überlegung, ob nicht auch das repräsentative Prinzip der Demokratie und das der Subsidiarität zusammenhängen. Das ist in der Tat der Fall, wenn man sich vor Augen führt, dass die Menschen wegen der Überschaubarkeit der Lebensverhältnisse und ihrer Wirkungsmechanismen auf der Kommunalebene am ehesten in der Lage sind, eigenverantwortlich die Lebensbedingungen zu gestalten. Man denke etwa an Planungen von Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung, Müll- und Abwasserbeseitigung, wie auch die Einrichtung von Kindergärten, Krankenhäusern, Schulen und Straßen. Dem entsprechen in Deutschland auf der Länderebene vielfache Mitwir-

kungsmöglichkeiten der Dorf- oder Stadtbevölkerung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, etwa im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Infrastrukturmaßnahmen. Setzt man in diesem Zusammenhang Subsidiarität und repräsentatives Prinzip in Zusammenhang, so wird deutlich, dass das repräsentative Prinzip dort nicht legitim ist, wo die Menschen eigenverantwortlich die wegweisenden politischen und rechtlichen Entscheidungen treffen können, wie es heute in der Schweiz noch vielfach, vor allem auf der Kantonalebene, der Fall ist.

Anders verhält es sich auf der Länderebene, was auch zumal in den bevölkerungsreichen Ländern in Deutschland (Nordrhein-Westfalen etwa 18 Millionen) organisatorisch auf Schwierigkeiten stößt. Des Weiteren ist von der Länderebene her gesehen ein viel weit gespannteres Spektrum einer Problemlage zu lösen, als dies unmittelbar auf der Kommunalebene denkbar ist. Es geht hier zum Beispiel um die großräumige Energieversorgung (zum Beispiel Errichtung riesiger Kraftwerke), die Führung von Autobahnen und Eisenbahnlinien, wie auch Wasserstraßen und ähnliches. Demgemäß ist auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nichts zu erinnern, wenn auf der Länderebene Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksentscheide

nurmehr zu wenigen staatlichen Bereichen vorgesehen werden (zum Beispiel Auflösung des Landesparlaments).

Auf der Bundesebene ist das repräsentative Prinzip umfassend ausgestaltet und ein Volksentscheid nur noch gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG für eine Neugliederung eines Landes oder von Ländern durch die Menschen in den betroffenen Gebieten vorgesehen, der für die Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 146 GG für eine grundlegend neue Verfassung, vor allem im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Auch insoweit wird dem Subsidiaritätsprinzip vom seinerzeitigen Verfassungsgeber Rechnung getragen, weil zum einen die Neugliederung eines Landes die Menschen in ihrer Identität und in ihrer Substanz betrifft, ebenso wie die Auflösung der Bundesrepublik Deutschland und die Überführung in einen europäischen Bundesstaat.

4. Hingegen besteht kein fassbarer Zusammenhang zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und einem föderalistischen Staatsaufbau, jedenfalls in der Ausgestaltung der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Diese Einschätzung findet ihre Stütze in der Vorschrift des Art. 29 Abs. 1 GG für die Neugliederung des Bundesgebietes.

Dessen Satz 1 lautet dahingehend, dass das Bundesgebiet neu gegliedert werden kann, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Insoweit könnte man noch daran denken, dass das Subsidiaritätsprinzip in einer sehr fernen Ausführung dergestalt wirksam wird, dass nicht eine höhere Ebene eintritt, weil ein Land schwach ist, sondern dass der Ausgleich auf derselben Ebene durch größere Einheiten gesucht wird. Allerdings würde dann das Subsidiaritätsprinzip zur Konturenlosigkeit verschwimmen.

Ein anderer Gedanke, der allerdings zentral für die Ausgestaltung eines Staatswesens als föderalistisch ist, wird in Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegt. Bei der Neugliederung von Ländern sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen. Das sind genau die Überlegungen, dass etwa ethnische und glaubensmäßige Bindungen nicht durch staatliche Gliederungen zerrissen werden dürfen, aber auch, dass durch solche Prägungen eine Kultur entstanden ist, die naheliegend Auswirkungen auf die hinter einer Rechts- und Verfassungsordnung stehenden Rechtskultur Einfluss hat. Um diese beiden Sphären zu verbinden und in einen größtmögli-

chen Einklang zu befördern, ist eine föderale Gestaltung eines Staatswesens das Optimum.

Zur Abrundung des Bildes und der vorstehenden Überlegungen ist noch darauf hinzuweisen, dass es in der Bundesrepublik Deutschland wegen ungleicher Strukturen zwischen den Ländern, die zu erheblichen Verwerfungen in der Wirtschaftskraft und damit dem Steueraufkommen bis hin zur Arbeitslosigkeit vieler Menschen führen, einen sogenannten Länderfinanzausgleich gibt (Art. 107 GG). Wesentlicher Inhalt dessen ist, dass die wohlhabenderen Länder den „ärmeren“ Ländern über einen gemeinsamen Geldtopf Ausgleichszahlungen erbringen müssen.

III. Subsidiarität- föderalistischer Staat - die Menschen

Die Betrachtung der Problemstellung Subsidiarität und föderalistischer Staat wäre unvollständig, wenn man nicht die Menschen und ein weiteres Prinzip des Zusammenlebens in einer rechtsstaatlichen Demokratie, die sich - zu ihrem eigenen Überleben - auch dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet fühlt, mit einbezieht. Es handelt sich um das Prinzip der Solidarität in einer Gesellschaft. Daran scheitern Gesellschaften und Staaten, wie wir das schmerzlich die letzten Monate be-

obachten können, weil bei der Gestaltung eines Staatswesens unabdingbare vitale Strukturprinzipien ausgeblendet wurden oder einseitig nur den Interessen Einzelner oder einzelner Gruppen entsprochen wurde.

Was nun die Menschen im Einzelnen betrifft, kann man sie für die Entwicklung und Bewahrung eines modernen Rechtsstaats nur gewinnen und ihre Aufgeschlossenheit und ihr Engagement nur dann auf Dauer bewahren, wenn in der sozialen Wirklichkeit eine Entsprechung für sie fassbar und erkennbar ist. Das setzt eine gerechte Wirtschaftsordnung und eine stabile Daseinsvorsorge voraus. Das sind die Berührungspunkte, die die Menschen tagaus tagein mit dem demokratischen Rechtsstaat haben und mit ihm verbinden. Es ist deshalb ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen, sich die Entwicklung eines modernen demokratischen Rechtsstaats vorzunehmen, wenn man die wirtschaftliche Seite ausblendet. Hier bestehen ganz erhebliche Defizite während der letzten Jahrzehnte, ausgehend von einer verfehlten Politik von Weltbank, IWF sowie WTO und auf europäischer Ebene von der Integration mit einer Überbetonung des Wettbewerbsgedankens. Gerade die Daseinsvorsorge muss in staatlicher Hand bleiben und darf nicht einem ungezügelter und nicht wirksam zu

kontrollierenden Wettbewerb ausgeliefert werden. Das spaltet nachweisbar die Gesellschaft, weil nur ein ganz kleiner Teil gleichsam auf der Sonnenseite des Lebens steht. Warum sollten jetzt die Menschen, die außerhalb stehen und ausgegrenzt werden, sich für eine rechtsstaatliche Demokratie engagieren und diese als Wohltat für sich selbst und ihr tägliches Leben empfinden?

Zugleich ist es bei den hier abgelehnten Wirtschaftsstrukturen nicht möglich, dass eine rechtsstaatliche Demokratie in vollem Umfang autonom und souverän ihre Steuerungsfähigkeit wahrnehmen kann. Schon die Standortbedingungen werden von Privaten wesentlich bestimmt, so etwa die Preise für Strom, Wasser und Verkehrsleistungen. Allein das desavouiert die Thesen der Befürworter. Zudem kann man inzwischen sehr eindrücklich den Einfluss von Rating Agenturen auf die Politik nachweisen. Rating Agenturen sind aber nicht rechtsstaatlich demokratisch legitimiert. Undurchsichtige Einflüsse von ausländischen Staatsfonds, nicht nur die Einflüsse von Hedge- und anderen Fonds, sind einer positiven Entwicklung abträglich.

Auf der Individualebene ist eine wirksame und den Menschen zugewandte Kommunalverwaltung für die Entwicklung des sozialen demokratischen Rechtsstaats unabdingbar, ebenso die Prinzipien der

Subsidiarität staatlichen Handelns im Verhältnis zu den Menschen, wie aber auch Solidarität unter den Menschen, vermittelt über gemeinnützige Organisationen. Allerdings ist auf der staatlichen Makroebene Solidarität in der Ausbildung von Sozialsicherungssystemen unabdingbar und notwendige Voraussetzung für die moderne rechtsstaatliche Demokratie in Verbindung mit dem Sozialstaat.

Diesem Verständnis von Subsidiarität liegt zugrunde, dass innerhalb eines Staates oder innerhalb von Staatenverbindungen jeweils die bestehende unterste Organisationsebene zur Erfüllung staatlicher oder gesellschaftlicher Aufgaben zuständig ist, wenn sie diese - dem allgemeinen Interesse gerecht werdend - erfüllen kann. Darüber hinausgehend hat Subsidiarität auch die Bedeutung, dass der Staat seinerseits nur solche Aufgaben für die Allgemeinheit in eigener Verantwortung und Zuständigkeit erfüllen darf, wenn dies nicht durch den Einzelnen oder die Verbindung von Menschen - herkömmlich von gemeinnützigen Trägern - geleistet werden kann. Insoweit kann Subsidiarität auch plakativ als Grundsatz des Vorranges von Selbstverantwortung vor staatlichem Handeln umschrieben werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht gerade für die Daseinsvorsorge darauf hinweist, dass Leistungen, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgäng-

lich bedarf, vom Staat sichergestellt werden müssen (BVerfGE 66, 248 <258>; siehe auch BVerfGE 38, 258 <270 f.>; 45, 63 <78 f.>). Dem widerspricht die Privatisierung und die Auslieferung dieser Bereiche an einen ungezügelter Wettbewerb und auch durch Regulierungsbehörden nicht beherrschbare Träger.

Demgegenüber umschreibt der Begriff der Solidarität ein Grundprinzip menschlichen Zusammenlebens und äußert sich in gegenseitiger Unterstützung und Hilfe. Das einzelne Individuum und auch Gruppen von Individuen sehen sich Konstellationen und Lebenssachverhalten ausgesetzt, die ihre Kräfte und Möglichkeiten übersteigen und die sie daher allein nicht bewältigen können. Für solche tatsächlichen Erscheinungen und Begebenheiten ist jedenfalls die weit überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung oder einer Gesellschaft auf die Unterstützung Dritter angewiesen. Gerade hierfür aber ist eine Wirtschaftsordnung Voraussetzung, die kontinuierlich über Steuern und Abgaben die betreffenden nationalen Haushalte entwickelt und stärkt, auch über die Abgaben der abhängig Tätigen, und nicht, dass die Erträge größtenteils aus den betreffenden Ländern abgezogen und in anderen Staaten angelegt werden. Von daher vermag auch die Entwicklungshilfepolitik wenig zu bewirken - wie selbst die Weltbank in einer Studie von vor etwa fünf Jahren einräumen muss -, wenn hier nicht grundle-

gend Änderungen herbeigeführt und ein vernünftiges und angemessenes Maß zwischen staatlichem und privatem Sektor geschaffen wird.

Subsidiarität und Solidarität stehen bei diesem Begriffsverständnis in einem inneren Abhängigkeits- und Spannungsverhältnis. Subsidiarität kann eine Sperrwirkung für staatliches Handeln allgemein erzeugen. Das Gebot der Solidarität hat allerdings zur Folge, dass die Subsidiarität dort nicht greifen kann, wo Solidarität für die Menschen unabdingbar ist.