

Kirche und Gesellschaft



Adrianus H. van Luyn SDB

Subsidiarität – ein Baustein nicht nur für Europa

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

Juni 2013, Nr. 401: Lothar Roos

Naturrecht und Offenbarung in der Sozialverkündigung Benedikt XXI.

September 2013, Nr. 402: Iona Ostner

Subsidiarität und Solidarität neu gedacht.

Eltern und Kinder im sozialinvestiven Wohlfahrtsstaat.

Oktober 2013, Nr. 403: Joachim Wiemeyer

Unternehmensethik aus christlich-sozialethischer Sicht

VORSCHAU:

Dezember 2013, Nr. 405:

Peter Neher zum Themenbereich: „Ökonomisierung des sozialen Hilfehandelns“

Januar 2014, Nr. 406:

Martin Schlag zum Themenbereich: „Neuevangelisierung der Wirtschaft“

Februar 2014, Nr. 407:

Albert Wunsch zum Themenbereich: „Partnerschaft und Ehe“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2013

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-26889-4

Die Euro- und Finanzkrise hat zu der grundsätzlichen Frage geführt, wie das Zusammenwachsen der europäischen Staaten künftig gestaltet werden soll. Einerseits gibt es Befürworter einer weiteren Vergemeinschaftung, die beispielsweise Eurobonds, länderübergreifende Parteien oder mehr Kompetenzen für Brüssel fordern, andererseits werden aber auch Desiderate nach mehr Pluralität vernehmbar. Hier wird dann ein Europa der Vielfalt, ein Europa der Regionen postuliert. So sehr diese unterschiedlichen Ansätze im Einzelnen diskutiert und erörtert werden müssen, so sehr ist darauf zu verweisen, dass der Prozess der europäischen Integration und mithin die Europäische Union (EU) auf dem Subsidiaritätsprinzip gründen, das zentralistischen Gleichschaltungstendenzen sui generis entgegen wirkt. Gerade aus diesem Grund eignet es sich auch als Strukturmerkmal künftiger internationaler Beziehungen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht von der Kirche erfunden worden. Sie gehörte aber zu den ersten überhaupt, die es in den gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Personen und Gruppen verwirklichen wollte. Inhaltlich dargestellt ist es erstmals in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von 1931. Seither bildet es einen festen, unentbehrlichen Bestandteil der Soziallehre der Kirche. Den Schutz und Vorrang des Einzelnen in den gesellschaftlichen Verhältnissen beschreibt Pius XI. wie folgt: „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“ (*Quadragesimo anno*, 1931, Nr. 79).

Im Folgenden soll auf die Bedeutung der Subsidiarität als zentrales Prinzip der kirchlichen Soziallehre näher eingegangen werden, um dann deren Stellenwert im Gefüge der Europäischen Union und einer künftigen Weltgesellschaft zu beleuchten. Grundlage hierfür sind vor allem meine Erfahrungen als Vorsitzender der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (lat.: *Commissio Episcopatum Communitatis Europensis*, COMECE), die aus Vertretern der nationalen Bischofskonferenzen besteht und von Brüssel aus, wo sie ihren Sitz hat, die europäische Politik im Lichte der katholischen Soziallehre begleitet.

Katholische Soziallehre – Ethik, die von allen Menschen geteilt werden kann

Um erklären zu können, was Subsidiarität konkret bedeutet, sind die drei anderen Prinzipien der kirchlichen Soziallehre : Menschenwürde, Gemeinwohl, Solidarität kurz darzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kirche mit dem Begriff „Soziallehre“ keine dogmatische Lehraussage verbindet, denn sie maßt sich nicht an, über die Gestaltung der Gesellschaft zu befinden. Papst Johannes Paul II. hat die Soziallehre wie folgt umschrieben: Sie ist „kein ‚dritter Weg‘ zwischen liberalistischem Kapitalismus und marxistischem Kollektivismus“, sondern „die genaue Formulierung der Ergebnisse einer sorgfältigen Reflexion über die komplexen Wirklichkeiten menschlicher Existenz in der Gesellschaft (...) und dies im Licht des Glaubens und der kirchlichen Überlieferung“.¹ Bei den vier Prinzipien der Soziallehre handelt es sich auch nicht um Lehrsätze aufgrund von Glaubensauffassungen, sondern um Ethik, die von allen Menschen unabhängig von ihrer Weltanschauung geteilt werden kann. Papst Benedikt XVI. betont: „Die Prinzipien sind keine Wahrheiten des Glaubens, auch wenn sie vom Glauben näher erhellt und bestätigt werden. Sie sind in die menschliche Natur eingepägt und deshalb der ganzen Menschheit wesenseigen.“² Gerade deswegen sind die Christen wie auch die Kirche berufen, die Soziallehre in den Dialog mit der Zivilgesellschaft einzubringen und sich für ihre Verwirklichung einzusetzen.

Würde der menschlichen Person

Erstes Prinzip und Ausgangspunkt für die anderen drei Prinzipien der Soziallehre ist die unantastbare Würde der menschlichen Person, die mit Bewusstsein und Vernunft ausgestattet ist und Verantwortung für ihr Tun und Handeln trägt. „Die Würde des Menschen verlangt ..., daß er in bewußter und freier Wahl handle, das heißt personal, von innen her bewegt und geführt und nicht unter blindem innerem Drang oder unter bloßem äußerem Zwang.“³ Der Mensch ist Ziel an sich und darf nicht als Mittel für andere Ziele missbraucht werden. Bei der Würde des Menschen handelt es sich um einen letztbegründeten Wert, bedingungslos und unverhandelbar. Sie ist eingepägt in die menschliche Natur, vor jeder Gesellschaftsordnung. Sie ist mit der Existenz des Menschen vorgegeben und steht vor jeder staatlichen Gesetzgebung und jeder politischen Beschlussfassung. Die Menschenwürde übersteigt die Politik, so dass man sie als „meta-politisch“ bezeichnen kann. Die aus ihr hervorge-

henden Rechte werden nicht vom Staat gewährt oder legitimiert, sondern Staat und Politik sind gehalten, die Menschenrechte zu respektieren.

Die Grundwerte der Menschenwürde werden von niemandem in Frage gestellt. Viele staatliche Verfassungen wie das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 1) erkennen sie als unantastbar an. Auch die Verfassungstexte der Europäischen Union kennzeichnen die Menschenwürde als „unverletzlich und unveräußerlich“.⁴ Die Grundrechtecharta erklärt: „In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“⁵ Für die Kirche ist die Menschenwürde darin begründet, dass Gott den Menschen als „Sein Ebenbild“ schuf (Gen 1,27). Auf diesem unveräußerlichen Wert beruhen die Rechte des Menschen, die von allen staatlichen Institutionen gewährleistet werden müssen. Das zweite Vatikanum betont in seiner Erklärung *Dignitatis humanae* besonders die Gewissens- und Religionsfreiheit.⁶ Die COMECE schließt aus diesen prinzipiellen Erklärungen: „Human dignity is the core value of christian social teaching, which must be respected and pursued in all human activity.“⁷

Von großer Bedeutung für das Verständnis der Menschenwürde ist die Tatsache, dass sie *ganzheitlichen* Charakter hat und für *jeden* Menschen gilt.

- Jeder Mensch besitzt die gleiche Würde, sodass auch die Menschenrechte für alle Menschen gelten. Deshalb wird sowohl im EU-Vertrag als auch in vielen Verfassungen jede Form der Diskriminierung verboten. Auch wenn das für die meisten von uns eine Selbstverständlichkeit ist, bleibt zu bedenken, dass weltweit viele Menschen unter dem Existenzminimum leben und durch Armut, Gewalt, Krieg, fehlende medizinische Versorgung etc. faktisch ihre Würde verlieren. Dies ist nicht hinnehmbar, denn Würde und Menschenrechte gelten über alle Grenzen von Raum und Zeit.
- Der ganzheitliche Charakter der Menschenwürde bedeutet, dass sie unteilbar ist. Der Mensch darf nicht auf eine Funktion oder eine Rolle reduziert werden, denn er ist mehr als z. B. Produzent oder Konsument, mehr als Arbeiter oder Patient, mehr als Student oder Professor. Der Mensch existiert nicht nur physisch, sondern auch psychisch, sozial und politisch, kulturell und moralisch, relationell und spirituell. Und er ist kein nur auf sich selbst bezogenes Individuum, sondern dazu berufen, bewusst in Beziehung zu anderen Personen und Gemeinschaften zu treten. Papst Benedikt XVI.

nennt in seiner Enzyklika *Caritas in veritate* „die Fähigkeit zur Beziehung ein wesentliches Element des Humanum“ (Nr. 55). Dies gilt auch für das Zusammenleben der Staaten und Völker. In der genannten Enzyklika heißt es: „Das Thema der Entwicklung der Völker fällt mit dem der Einbeziehung aller Personen und Völker in die eine Gemeinschaft der Menschheitsfamilie zusammen, die auf der Basis der Grundwerte der Gerechtigkeit und des Friedens in Solidarität gebildet wird“ (Nr. 54).

Im Kontext der zwischenmenschlichen Beziehungen findet die Freiheit des Einzelnen den ihr gebührenden Platz. Die individuelle Freiheit ist nicht absolut, sondern wird durch die Freiheit des Anderen begrenzt, der als Ebenbild Gottes mit der gleichen Würde und den gleichen Rechten ausgestattet ist. Erst eine Gesellschaft, die die Gleichwertigkeit ihrer Mitglieder anerkennt, wird eine Gesellschaft von gegenseitiger Verantwortung sein.⁸ Diese Verantwortung setzt jedoch auch die Berücksichtigung der meta-ökonomischen Dimension menschlicher Würde voraus (siehe *Caritas in veritate* Nr. 41). Dies bedeutet, dass die Ökonomie, d. h. das wirtschaftliche Leben der Menschen niemals Ziel, sondern immer nur Mittel sein darf.

Gemeinwohl

Die Würde des Menschen steht in einem engen Zusammenhang mit dem Gemeinwohl der Gesellschaft, denn Menschen gehören zu einer von ihnen gebildeten Gemeinschaft. Sie sind aufeinander angewiesen, voneinander abhängig und gemeinsam für die Schaffung einer friedlichen und gerechten Gesellschaft verantwortlich, in der möglichst optimale Bedingungen für die Entfaltung des Einzelmenschen vorherrschen.

Das Prinzip des Gemeinwohls gilt für jede Ebene der Zivilgesellschaft: für Familien, Schulen, Vereine, Unternehmen, Universitäten etc. Besonders aber ist der Staat mit seinen Institutionen und Behörden dem Gemeinwohl verpflichtet. Er trägt Verantwortung dafür, dass alle Bürgerinnen und Bürger frei und selbstbestimmt ihr Leben gestalten können und in der Lage sind, für ihr eigenes Wohl zu sorgen. Dementsprechend muss die Politik Strukturen sozialer Gerechtigkeit schaffen, die die Schwachen und Randständigen der Gesellschaft schützen und fördern. Da Jeder Anspruch auf Deckung der Grundbedürfnisse hat, ist das Existenzminimum aller Bedürftigen zu sichern. Dies schließt nicht aus, dass der Einzelne Verantwortung für sein eigenes Leben hat und im Rahmen seiner Möglichkeiten für den Anderen einsteht.

Das Gemeinwohl ist nicht die Summe der partikularen Interessen. Es übersteigt die Einzelanliegen und kann auch nicht mit dem Interesse einer gesellschaftlichen oder politischen Gruppe gleichgesetzt werden. Es erfordert, dass die gesellschaftlichen Teilinteressen miteinander in Zusammenhang gebracht und ausgeglichen werden. Wo nötig, sind dann auch Opfer – meist von den Einkommensstarken – zugunsten der Minderbemittelten angezeigt. Dabei darf das Gemeinwohl nicht allein auf das eigene Volk begrenzt werden. Es bezieht sich auch international auf Staatenbündnisse, denen das eigene Land angehört. Es betrifft letztlich die weltweite Menschenfamilie. Das Gemeinwohl überschreitet alle Grenzen, nicht allein räumlich, sondern auch zeitlich. Die Menschen, die heute auf der Welt leben, tragen eine unveräußerliche Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen und für die Nachhaltigkeit der Erde.

Solidarität

Aus dem Gemeinwohl erwächst das Prinzip der Solidarität, d. h. die Bereitschaft, auf allen Ebenen zur Verwirklichung des Gemeinwohls beizutragen. Dem Prinzip der Solidarität liegt eine mitmenschliche Verbundenheit mit den Sorgen und Nöten der Menschen in der eigenen Gesellschaft wie auch weltweit zu Grunde. Es zielt darauf ab, durch persönlichen Einsatz und unter Zurückstellung der eigenen Interessen an der Beseitigung der Defizite und Mängel mitzuwirken, unter denen Andere leiden. „Die Botschaft der Soziallehre zur Solidarität unterstreicht die Tatsache, dass zwischen Solidarität und Gemeinwohl, Solidarität und allgemeiner Bestimmung der Güter, Solidarität und Gleichheit der Menschen und Völker, Solidarität und Weltfrieden eine enge Verbindung besteht.“⁹

Die Solidarität ist ein sittlicher „Habitus“, eine Tugend, die aus einer inneren Motivation heraus zur festen Entschlossenheit führt, sich persönlich für das Gemeinwohl einzusetzen. Grundlage einer solchen Motivation ist das Bewusstsein der eigenen Verantwortung für das Wohl der Anderen bzw. der Gemeinschaft wie auch die Erkenntnis der gegenseitigen Abhängigkeit von Menschen und Völkern. Da die gesellschaftlichen Strukturen hinsichtlich ihrer sozialen Gerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung stets neu überprüft werden müssen, ist die Solidarität auch ein dynamisches und soziales Prinzip. Sie erfordert, dass sich jedes Mitglied der Gesellschaft mit seinen je eigenen Fähigkeiten an der Verwirklichung des Gemeinwohls beteiligt. Solidarität realisiert sich aber auch dann, wenn die Gemeinschaft als Ganzes für eine gerechte politische und wirtschaftliche Ordnung eintritt. Diese Kombination von individuel-

ler und gemeinschaftlicher Verantwortung ist ein wichtiges Bindeglied der Gesellschaft.

Die Solidarität lässt sich in der Sphäre der Gerechtigkeit verorten. „Gerechtigkeit“ bedeutet dann aber mehr als nur Legalität, mehr als das „sum cuique“, mehr als das, was durch das Gesetz garantiert wird. Gerechtigkeit lässt sich nicht mit juristischen Maßstäben erfassen. Sie umfasst nicht nur „Bürgerrechte“, sondern vielmehr auch „Menschenrechte“. In der Heiligen Schrift fordert der Begriff „sedaqah“, dass jeder Mensch zur Geltung kommt, gerade als einmaliger und ganzheitlicher Mensch, ohne in seiner menschlichen Würde beschränkt oder verletzt zu werden.

Im EU-Vertrag können mehrere Formen der Solidarität unterschieden werden:

- die soziale Gerechtigkeit innerhalb der sozialen Marktwirtschaft,
- die Solidarität zwischen den Generationen,
- die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten,
- die Solidarität der Europäischen Union nach außen: Dies beinhaltet auch die globale Förderung gerechter Handelsbeziehungen und nachhaltiger Entwicklung sowie den weltweiten Einsatz zur Bekämpfung der Armut, zum Schutz der Menschenrechte und zum Erhalt der natürlichen Umwelt.

Subsidiarität

Das Prinzip der Solidarität fordert, dass alle Mitglieder der Gesellschaft – einzeln oder organisiert – zum sozialen, politischen und kulturellen Leben beitragen. Die dafür erforderliche Mitwirkung in Parteien, Verbänden oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wird durch das Prinzip der Subsidiarität gewährleistet. Subsidiarität und Solidarität bedingen einander und setzen Menschenwürde und Gemeinwohl in der Praxis um. Dabei strukturiert das Prinzip der Subsidiarität die Gesellschaft in einer Weise, durch die die beiden Extreme, Individualismus und Kollektivismus, verhindert werden können. Während Solidarität die Verflechtung des Einzelnen mit der Gesellschaft sowie die individuelle und gemeinschaftliche Verantwortung für das Gemeinwesen akzentuiert, bietet Subsidiarität eine Norm, an der gesellschaftliche Strukturen und politische Beschlüsse gemessen werden können. Subsidiarität bedeutet, dass die kleineren sozialen Einheiten einer Gesellschaft die von ihnen wahrnehmbaren Aufgaben erfüllen sollen, ohne dass sich die jeweils überge-

ordneten Ebenen darin einmischen. Dies gilt ebenso für den Einzelnen. Das, was der Einzelne aus eigener Kraft erbringen kann, darf nicht von der Gesellschaft ausgeführt werden. Ist das Individuum bzw. die untere gesellschaftliche Instanz nicht zur Übernahme der jeweils möglichen Verantwortung imstande, besteht die Pflicht der höheren Ebene, den Einzelnen oder die niedrigere Instanz hierzu zu befähigen. Erst wenn sich dies als unmöglich erweist, wenn also beispielsweise bei der Lösung anstehender Probleme die Kompetenzen der unteren Einheiten überschritten werden, darf die höhere Instanz stellvertretend eingreifen. Eine solche Intervention sollte jedoch nicht länger als notwendig dauern und muss stets dem Gemeinwohl dienen.

Die subsidiäre Struktur einer Gesellschaft sichert nicht nur die Rechte und Freiheiten des Einzelnen, sondern gewährt auch den Institutionen der Zivilgesellschaft ausreichend Autonomie und Unabhängigkeit. Sie schützt vor staatlicher Bürokratie und entsprechenden Zentralisierungstendenzen. Aufgabe des Staates ist vor allem die Gewährleistung jener Bedingungen, durch die möglichst viele an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt werden. Er hat sich aus all den Bereichen fernzuhalten, die von anderen Ebenen besser wahrgenommen werden können. Dem Leitbild der Subsidiarität unterliegen aber auch die Solidaritätsverpflichtungen, die sich aus dem sozialen Leben der Menschen ergeben. Oft macht die Vielschichtigkeit gesellschaftlicher Beziehungen eine Instanz erforderlich, die die Zuständigkeiten zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips verteilt.

Die subsidiäre Verantwortung des Einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht. Auf keiner Ebene darf man sich ihr entziehen. Verantwortliches Mitwirken ist aber auch bei der Verwirklichung jener Maßnahmen angezeigt, die obere Einheiten angesichts ihrer höheren Kompetenz beschlossen haben. Dies können u. a. Entscheidungen zwischenstaatlicher Organisationen zu einer global oder regional relevanten Frage sein, die sich auf nationaler Ebene kaum lösen lässt und darum im Sinne des Gemeinwohls einer internationalen Regelung bedarf.

Subsidiarität ist niemals etwas Statisches. Ähnlich wie bei der Solidarität müssen die Gliederungen des Gesellschaftssystems auf ihre Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip geprüft und gegebenenfalls neu justiert werden. So können sich von Zeit zu Zeit Reformen als notwendig erweisen, um dadurch auch die Prinzipien der Menschenwürde und des Gemeinwohls besser zu verwirklichen. „Das Erbauen einer gerechten Gesellschafts- und Staatsordnung, durch die jedem das Seine wird,

ist eine grundlegende Aufgabe, der sich jede Generation neu stellen muß.“¹⁰

Subsidiarität in der Europäischen Union

Die Europäische Union hat 2007 in ihrem Vertrag von Lissabon das Prinzip der Subsidiarität festgeschrieben, damit „Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden“.¹¹ In den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Union hat die kleinere Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit stets Vorrang vor der größeren Einheit, der Union. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein offener und flexibler Begriff, dessen konkrete Bedeutung für die jeweilige Kompetenzausübung stets neu gefunden werden muss. Zu den Voraussetzungen für die Anwendung dieses Prinzips in der EU gehören die Strukturierung der einzelnen Ebenen, die gemeinsamen Aufgaben und das Engagement für das Gemeinwohl.

Politische Zurückhaltung der Unionsebene

Das europäische Gemeinwohl entfaltet sich einerseits in Solidarität und andererseits in Subsidiarität. Dadurch ergibt sich ein Spannungsfeld, das jedoch von großem Nutzen ist, da infolgedessen Solidarität und Subsidiarität sich stets neu austarieren lassen. Das Subsidiaritätsprinzip findet in der Union keine Anwendung in Bezug auf die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, „die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“ (Art. 5 Abs. 2 des Lissabon-Vertrages). In den anderen Sachbereichen, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben, wird die Union „nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 des Lissabon-Vertrages). Diese Regelung beinhaltet sowohl ein „negatives“ Kriterium („sofern“ und „soweit“) als auch ein „positives“ Kriterium („besser“). Beide Kriterien sollen stets klar unterschieden und überprüft werden. Zu prüfen wäre u. a., ob die beabsichtigte Maßnahme transnationale, d. h. länderübergreifende Dimensionen hat, die die nationalen Kompetenzen übersteigen, ob die Einzelstaaten über genügend finanzielle und materielle Ressourcen zur Problemlösung verfügen, ob ein mögliches Handeln der Unionsebene durch europäische Interessen legitimiert wäre und ein solches gesamteuropäisches Agieren zu einem besseren Ergebnis führt als ein singuläres

Auftreten der einzelnen Länder. Bei der Prüfung ist somit der Integrationsgewinn, der sich aus einem Unionsagieren ergibt, dem entsprechenden Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten gegenüber zu stellen und die Frage nach dem europäischen „Mehrwert“ zu beantworten. Als wichtiges Kriterium wird im Vertrag ausdrücklich die „Verhältnismäßigkeit“ hervorgehoben: Die Maßnahmen der Union dürfen also „inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen“ (Art. 5 Abs. 4 des Lissabon-Vertrages).

Der Begriff der Subsidiarität entzieht sich einer einheitlichen, allgemein gültigen und damit fixen Deutung. Eine differenzierte Interpretation dessen, was das Prinzip der Subsidiarität vorgibt, ist daher erforderlich, um das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Subsidiarität zu lösen. So ist zwischen konservativer und progressiver Subsidiarität zu unterscheiden:

- Konservative Subsidiarität eröffnet den Mitgliedstaaten einen maximalen Handlungsspielraum, indem sie den Vorrang und die Sperrwirkung des Unionsrechts auf ein Minimum reduziert.
- Progressive Subsidiarität ordnet die Ausübung einer zwischen Union und Mitgliedstaaten konkurrierenden Kompetenz nicht ausschließlich einer Entscheidungsebene zu und geht davon aus, dass alle Ebenen einander ergänzen und im Hinblick auf effiziente Zielverwirklichung zusammenarbeiten. Subsidiarität tritt dann zunächst zugunsten der Solidarität oder der Gemeinwohlorientierung zurück, wird aber verstärkt wieder wirksam, wenn eine EU-Richtlinie, die eine Mindestregelung darstellt, durch nationalstaatliche Verordnungen eine Weiterentwicklung oder Ergänzung erfährt. Ein solches nationales Differenzierungsrecht, dem immer auch eine gewisse Dynamik immanent ist, gibt es vor allem in den Bereichen der Umwelt-, Sozial- und Gesundheitspolitik.

Bei der Planung ihrer Politik sind alle EU-Organe zu einer ausreichenden Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet. Hierzu können Prüfsteine entwickelt werden. Vor allem aber sind es die nationalen Parlamente, denen gemäß Artikel 5 Abs. 3 des Lissabon-Vertrages die Beachtung subsidiärer Prinzipien obliegt. Sie gelten in zweierlei Hinsicht als Hüter der Kompetenzordnung: „ex ante“ durch ein präventiv angelegtes Kontrollrecht, „ex post“ durch ein Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof. In der Praxis werden die von den EU-Organen erarbeiteten Gesetzesentwürfe den nationalen Parlamenten zugeleitet.¹² Dabei begründen sie anhand quantitativer wie qualitativer Kriterien ihre

Vereinbarkeit mit dem Maßstab der Subsidiarität.¹³ Zu diesem Zweck führt auch die EU-Kommission umfangreiche Anhörungen durch (Art. 2 des Lissabon-Vertrages). Gegebenenfalls können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Kommission oder ihren Präsidenten, an den Rat oder an das Europäische Parlament darlegen, weshalb ein Entwurf ihrer Meinung nach gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt (Art. 6 des Lissabon-Vertrages). Die EU-Organe berücksichtigen diese Stellungnahme und können an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder zurückziehen. Die Kommission legt jährlich dem Rat, dem EU-Parlament und den nationalen Parlamenten einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor.

Loyale Zusammenarbeit

Dass die Prinzipien Solidarität und Subsidiarität nicht nur Rechte umfassen, sondern auch Pflichten, ergibt sich aus Artikel 4 des EU-Vertrages: „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden können“ (Art. 4 Abs. 3 des Lissabon-Vertrages).

Dieser Artikel beinhaltet drei gestufte Ebenen der Verbindlichkeiten oder Pflichten.

- Handlungs- und Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union: Hier wird die von den Mitgliedstaaten geforderte Unionstreue durch den Grundsatz der Kooperation konkretisiert. Dies bedeutet zum einen „positiv“ die Unterstützung der Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, zum anderen „negativ“ die Unterlassung aller Maßnahmen, die den Unionszielen entgegenstehen. Damit verbunden ist die Verpflichtung zur Rücksichtnahme und die Einhaltung der eingegangenen Pflichten. Die Mitgliedstaaten haben also Sorge dafür zu tragen, dass das EU-Recht ohne Verzögerungen oder Behinderungen legislativ umgesetzt und verwaltungstechnisch vollzogen wird.
- Pflichten der Union gegenüber den Mitgliedstaaten: Die Union, ihre Organe und Einrichtungen sind zur loyalen Zusammenarbeit mit

den Mitgliedstaaten verpflichtet. Diese Zusammenarbeit ist ihrer Natur nach gegenseitig und erfordert auf Seiten der Union die Berücksichtigung nationaler Interessen sowie die Akzeptanz von Verfassungsnormen, die für den Einzelstaat identitätsprägend sind.

- Pflichten der Mitgliedstaaten untereinander: Die EU-Mitgliedstaaten sind untereinander zur Zusammenarbeit, Solidarität und Rücksichtnahme im Geiste der Loyalität verpflichtet. Dies bezieht sich insbesondere auf den Binnenmarkt, wo unnötige Hemmnisse zu beseitigen sind. Beim Zusammenwirken der Staaten ist grundsätzlich zu beachten, dass manch eine rein national ausgerichtete Verfügung unter bestimmten Voraussetzungen auch Auswirkungen auf alle anderen Länder haben kann.

Die in Artikel 4 fixierte Pflicht zur Solidarität zwischen den Ländern der Gemeinschaft ist mehr als ein allgemeines Verfassungsprinzip. Sie muss unablässig mit Leben erfüllt werden. Zu ihr gehört die Verpflichtung zu gegenseitigem Beistand, zur Unterstützung in Krisen- und Notstandssituationen und zur wechselseitigen Hilfe im Bemühen um soziale und ökonomische Angleichung. Die Euro- und Finanzkrise sollte Anlass sein, den Gedanken der Solidarität neu zur Sprache zu bringen, aktiv umzusetzen und gegen die wachsenden Renationalisierungstendenzen zu stellen. Nur durch Solidarität, die letztlich auch für die Menschen erfahrbar wird, kann einem billigen Populismus, einer Ideologie nach dem Motto „das eigene Volk zuerst“, entgegengetreten werden.¹⁴

Subsidiäre Beziehungen zur Welt

Aus dem Lissabon-Vertrag der Europäischen Union geht hervor, dass die beiden, sich jeweils ergänzenden Prinzipien Solidarität und Subsidiarität für die Achtung der Menschenrechte und die Verwirklichung des Gemeinwohls erforderlich sind. Allerdings beschränken sie sich auf die inneren Strukturen der EU. Das ist einerseits selbstverständlich, andererseits kann man es bedauern, weil die EU-Verträge noch andere Ebenen und Beziehungen erwähnen, für die die Gemeinschaft ebenso besondere Solidaritäts- und Subsidiaritätsverantwortung trägt. In der Präambel des Verfassungsvertrages von 2004 ist die Rede von „Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde“. Auch im Lissabon-Vertrag wird von „Solidarität zwischen den Generationen“ (Art. 3 Abs. 3) gesprochen und die internationale Verantwortung akzentuiert. In Artikel 3 Abs. 5 heißt es: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt (...) leistet sie (die Union – der Verf.) einen Beitrag (...) zu Solidarität und gegenseitig-

ger Achtung unter den Völkern“. Schließlich erklärt die Charta der Grundrechte, die im Jahre 2000 verabschiedet wurde und die Menschenrechte innerhalb der EU kodifiziert: „Die Ausübung dieser Rechte ist mit Verantwortung und mit Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch gegenüber der menschlichen Gesellschaft und den künftigen Generationen verbunden.“¹⁵

Heute leistet die EU weltweite Entwicklungshilfe im Geist der Solidarität und Subsidiarität. Dies ist bereits in der Schuman-Erklärung von 1950 angelegt gewesen, die davon ausging, dass Europa aus seiner Geschichte und aus seinem Selbstverständnis heraus zu Hilfen für andere Erdteile, insbesondere für Afrika, verpflichtet sei. Die Mittel, die die EU in diesem Zusammenhang aufbringt, dienen nicht nur der Katastrophenbewältigung im akuten Notfall, sondern fließen auch in Entwicklungsfonds für afrikanische, lateinamerikanische oder osteuropäische Staaten. Darüber hinaus geht es aber auch um die Einlösung der von der EU im multilateralen Kontext gegebenen Zusagen. Anfang der 1970er Jahre sollten sich die westlichen Industrienationen im Zuge der von den Vereinten Nationen ausgerufenen Entwicklungsdekaden dazu verpflichten, 0,7 % ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe bereit zu stellen. Bis heute haben aber nur vier EU-Staaten dieses Soll erfüllt, andere nicht einmal die Hälfte. Ähnlich problematisch erscheint die gegenwärtige Situation. Nach der Jahrtausendwende verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs fast aller Länder der Erde die sogenannte „Millenniumserklärung 2000“, in der sie sich die Halbierung der globalen Armut bis 2015 zum Ziel setzten. Auch wenn es in mehreren Ländern erhebliche Fortschritte gibt, gilt die Verwirklichung dieses Ziels momentan eher als unwahrscheinlich. Hieran wird die Verantwortung deutlich, die die EU für die Verwirklichung des weltweiten Gemeinwohls trägt. Dabei ist das Verfehlen der Entwicklungsziele einmal mehr Hinweis und Aufforderung, Solidarität und Subsidiarität als ein immer neu zu findendes und in diesem Sinn progressiv-dynamisches Prinzip zu verstehen. Es sollte ein Anliegen der Union sein, sich für neue Formen weltweiter Solidarität und Subsidiarität einzusetzen und damit einen Beitrag zum globalen Gemeinwohl zu leisten.

Subsidiarität als universale Perspektive

In Anbetracht der Herausforderungen, vor denen die Gesellschaften heutzutage stehen, scheint Europa durch die Integration seiner Staaten den Weg zu gehen, der auf Weltebene noch ansteht. Die Globalisierung,

die Wirtschafts- und Schuldenkrise, der Klimawandel, Fragen der Bioethik, des Friedens und der weltweiten Entwicklung machen es unumgänglich, dass die Nationen und Völker ihre Kräfte bündeln und sich zusammenschließen. Ein solches Zusammenwachsen kann jedoch nicht allein durch multilaterale Koordination erfolgen. Da die zu lösenden Aufgaben die Kompetenzen der einzelnen Länder übersteigen, müssen bestimmte nationale Zuständigkeiten auf eine höhere Instanz übertragen werden. Eine globale Autorität, die zu weltweit verbindlichen Beschlüssen legitimiert ist, wird mehr und mehr zur Voraussetzung, wenn das Gemeinwohl nicht nur einzelstaatlich oder regional, sondern auch weltumspannend verwirklicht werden soll.¹⁶ Mit dem Souveränitätstransfer sollten sich jedoch auch subsidiäre Strukturen herausbilden. So wie die EU keine ausschließlich supranational ausgerichtete Gemeinschaft ist, sondern ihre politische Wirkung erst durch das Subsidiaritätsprinzip entfalten kann, ist auch die anzustrebende Weltautorität durch subsidiäre Elemente zu ergänzen. Schon Papst Johannes XXIII. hat sich in seiner Enzyklika *Pacem in terris* für die Errichtung einer universalen Autorität auf der Grundlage der Subsidiarität ausgesprochen.¹⁷ Benedikt XVI. führt diesen Gedanken aus und erklärt: „Eine solche Autorität muss sich dem Recht unterordnen, sich auf konsequente Weise an die Prinzipien der Subsidiarität und Solidarität halten, auf die Verwirklichung des Gemeinwohls hingeeordnet sein, sich für die Verwirklichung einer echten ganzheitlichen menschlichen Entwicklung einsetzen, die sich von den Werten der Liebe in der Wahrheit inspirieren lässt.“¹⁸ Durch das Subsidiaritätsprinzip würde sich die universale öffentliche Gewalt von einem bloßen Weltstaat abgrenzen. Dieser liefe stets Gefahr, Macht unkontrolliert zu konzentrieren und die Lebensbereiche aller Völker ohne Rücksicht auf nationale oder kulturelle Eigenheiten anzugleichen. Subsidiarität in einer künftigen Weltautorität berücksichtigt hingegen die Gestaltungs-kompetenz der unterschiedlichen Akteure und sichert so deren Beitrag zum weltweiten Gemeinwohl.

Es steht außer Frage, dass sich die Einigung Europas nicht in gleichem Maßstab auf das Zusammenwachsen der Völker unseres Planeten übertragen lässt. Doch die EU ist gerade aufgrund ihrer Erfahrungen und Errungenschaften dazu berufen, sich am Dialog über die Gestaltung der weltweiten Ordnungsstrukturen zu beteiligen, um so einen Beitrag zum universalen Gemeinwohl und zur Weiterentwicklung des Völkerrechts zu leisten.

Anmerkungen

- 1 Enzyklika *Sollicitudo rei socialis*, 1987, Nr. 41.
- 2 Papst Benedikt XVI. (30. März 2006), Ansprache an die Teilnehmer eines von der „Fraktion der Europäischen Volkspartei und der europäischen Demokraten“ des Europäischen Parlaments organisierten Kongresses „Einschreiten für Schutz und Förderung der Würde des Menschen“, in: *L' Osservatore Romano* deutsch, Nr. 15 – 16/2006, 11.
- 3 Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, 1965, Nr. 17.
- 4 Präambel des Vertrages über eine Verfassung für Europa (EU-Verfassungsvertrag), 2004.
- 5 Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000.
- 6 Siehe *Dignitatis humanae*, Erklärung über die Religionsfreiheit, 1965, insbesondere Nr. 2.
- 7 COMECE, *Global governance, our Responsibility to make Globalization an Opportunity for all*, Brüssel 2001, S. 21.
- 8 Siehe die drei großen jüdischen Philosophen des letzten Jahrhunderts: Hans Jonas mit dem Prinzip „Verantwortung“; Martin Buber mit dem Prinzip „Dialog“; Emmanuel Levinas mit dem Prinzip „Alterität“.
- 9 Kompendium der Soziallehre der Kirche, 2006, Nr. 194.
- 10 Enzyklika *Deus Caritas est*, 2005, Nr. 28.
- 11 Präambel des Vertrages von Lissabon, 2007.
- 12 Siehe Protokoll (Nr. 1) zum Vertrag von Lissabon, Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Art. 2.
- 13 Siehe Protokoll, Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Art. 5.
- 14 Im Vertrag von Lissabon wird nicht mehr wie in früheren EU-Texten das Verhältnis der Unions-Organe untereinander erwähnt.
- 15 Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000.
- 16 Siehe Pontifical Council for Justice and Peace: *Towards reforming the international financial and monetary systems in the context of global public authority*, Rom 2011, S. 27.
- 17 Siehe Enzyklika *Pacem in terris*, 1963, Nr. 133 – 139.
- 18 Enzyklika *Caritas in veritate*, 2009, Nr. 67.

Zur Person des Verfassers

Adrianus H. van Luyn war von 1994 bis 2011 Bischof von Rotterdam, von 2008 bis 2011 Vorsitzender der Bischofskonferenz der Niederlande und von 2006 bis 2012 Präsident der COMECE.