

SUBSIDIARITÄT UND SOUVERÄNITÄT IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG

PAUL KIRCHHOF

I. DAS BEDÜRFNIS DES MENSCHEN: NÄHE UND WEITE ZUGLEICH

Der Mensch ist selbstbestimmt, als Person zur Freiheit begabt, zugleich aber auf die Gemeinschaft als eine Bedingung seiner Existenz und freiheitlichen Entfaltung angewiesen. Das christlich geprägte Verständnis moderner Verfassungsstaaten sieht jeden Menschen als Ebenbild Gottes, spricht ihm deshalb individuelle Würde und dementsprechend ein Recht auf Freiheit zu. Andererseits kann der Mensch sich ohne Gemeinschaft nicht entwickeln, nicht in Freiheit entfalten, nicht einmal aus sich heraus seine Existenzbedingungen sichern. Er wächst in der Mutter heran, braucht mit der Geburt Ernährung und Zuwendung, verdankt den Eltern seine Sprache, erfährt dann in Familie, Schule und Ausbildung die Grundprinzipien von Begegnung, Gemeinschaft und Leistungsverpflichtung, stützt sich in seinem Beruf auf ein System der Arbeitsteilung, in seinem Erwerbsstreben auf Marktwirtschaft und Versorgungssysteme, erwartet bei Krankheit und Not die Hilfe anderer und beansprucht bei Altersgebrechlichkeit elementare Lebenshilfe.

Zudem baut individuelle Freiheit und Persönlichkeitsentfaltung auf eine Gemeinschaftsordnung, die den Hang des Menschen zu Willkür und Übermaß mäßigt, das Recht als Kultur des Maßes sichert, damit inneren und äußeren Frieden schafft, die Menschen als Partner und nicht als Gegner in Pflicht nimmt. Dieses Anliegen einer friedensichernden Ordnung ist der Ursprung moderner Staaten. Die gesellschaftlichen Ordnungen des menschlichen Zusammenlebens werden daran gemessen, ob sie dem einzelnen Menschen den Freiheitsraum belassen und sichern, der ihn in seinen persönlichen Begabungen, individuellen Kräften und gesellschaftsbezogenen Verantwortlichkeiten zur Wirkung bringt. Dieses ist der Ausgangsgedanke

der Enzyklika *Quadragesimo Anno*,¹ der Lehre von den universalen Menschenrechten² und Grundlage der demokratischen Rechtsstaaten.³

Die Wirklichkeit von Freiheit und Gebundenheit verändert sich je nach der Dichte der Gemeinschaft. Wer allein auf sich selbst angewiesen ist, wird oft in Freiheit verhungern. Wer sich gänzlich der Gemeinschaft ausliefert, wird seine Individualität und Freiheit in wirtschaftlicher Abhängigkeit und dem Zeitgeist verlieren. Deshalb sucht der moderne Verfassungsstaat jedem Menschen einen verlässlichen Rechtsrahmen zur Wahrnehmung seiner Freiheit zu bieten, ihm die ökonomischen Grundlagen individueller Freiheit in einem wirtschaftlichen Existenzminimum zu sichern, die Bedingungen der Freiheit in Religion und Kunst, Information und Meinungsäußerung, Beruf und Erwerbstätigkeit zu fördern und zu verbessern. Diese Verantwortung ist gegenwärtig auf 191 Staaten dieser Welt aufgeteilt. Soweit diese Staaten Demokratien sind, stützen sie sich jeweils auf ein Staatsvolk, eine Gemeinschaft des kulturbedingten Zusammenhalts, gemeinsamer wirtschaftlicher Anliegen und eines Gemeinschaftswillens zum Setzen und Durchsetzen von Recht.

II. VERLUST AN STAATLICHKEIT DURCH GLOBALISIERUNG?

II.1. *Lockerung der Lebensbedingungen*

Verantwortlichkeit und Macht der Staaten zur Gestaltung der individuellen Lebensbedingungen werden allerdings gegenwärtig deutlich gelockert und beginnen sich teilweise im Globalen zu verlieren. Wirtschaftsunternehmen wirken auf weltoffenen Märkten und haben die Grenzen einer „National“-Ökonomie, einer „Volks“-Wirtschaft längst über-

¹ Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* von Pius XI., 1931, Nr. 79/80.

² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBürgR) vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534; *Louis Henkin* (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, 1981; *Gerhard Österreich*, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, 2. Aufl., 1978.

³ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Der Rechtsstaat*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl., 1995, § 24, insbesondere Rdnr. 25 („Raum, um ‘zu sich’ zu kommen“); *Hans Heinrich Rupp*, *Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl., 1995, § 28; *Josef Isensee*, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 1968.

schritten; einige weltweit tätige Wirtschaftsunternehmen sind mächtiger als Staaten. Die Staatsgrenzen werden offener für die Reisenden, für den Austausch von Kunst und Wissenschaft, auch für Immigranten und Asylsuchende. Die durch moderne Technik verbreiteten Nachrichten nehmen Staatsgrenzen schlechthin nicht zur Kenntnis. Dadurch wird auch das grundsätzlich jedermann gleich treffende, unausweichliche Recht zu einer gestaltbaren Alternative. Der Unternehmer weicht in ein anderes Land aus, wenn er die Regeln über betriebliche Mitbestimmung als zu großzügig, eine nationale Steuerlast als zu drückend, die Zulassungsbedingungen für ein Lebensmittel als zu anspruchsvoll empfindet. Er macht Betriebsgründungen und Investitionen vom rechtlichen und ökonomischen Entgegenkommen des Staates abhängig. Staatliches Recht teilt nicht mehr Pflichten und Berechtigungen gleichheitsgerecht zu, sondern sieht sich zu einer kooperativen Rechtsetzung veranlasst, deren Wirksamkeit letztlich auch vom Willen des Betroffenen abhängt.

Die Offenheit der modernen Welt stellt die Staaten vor die Aufgabe, die Balance zwischen der Geborgenheit in der konkreten Lebenswelt und der Offenheit für Reichtum und Vielfalt dieser Erde, also zwischen Nähe und Weite wiederherzustellen. Unsere globale Welt gewinnt in der Weltsprache des Englischen ein gemeinsames Verständigungsmittel für Wirtschaft, Politik und Kultur. Zugleich aber werden gegenwärtig mehr als 5.000 Sprachen und damit mehr als jemals in der Sprachgeschichte zuvor gesprochen.⁴ Der Mensch scheint das Bedürfnis zu haben, seine Verständigungsmöglichkeiten weltweit in einer Sprache zu globalisieren, seinen vertrauten Kulturbereich aber gleichzeitig in vielen Einzelgesprächen zu individualisieren.

Das Privateigentum entwickelt sich in der Globalisierung vom Verantwortungseigentum zum anonymen Kapitaleigentum. Während die herkömmlichen Eigentümerfreiheiten von einem Unternehmer wahrgenommen werden, der mit seinem guten Namen und seinem Kapital seine Leistung vor Kunden, Arbeitnehmern und Vorlieferanten verantwortet, eilt das anonyme Fondskapital in Sekundenschnelle um den Erdball, platziert sich an der Stelle mit der größten Renditeerwartung, mag sein Geld dort Waffen oder Bücher produzieren.

Schließlich ist die Demokratie in ihrer parlamentarischen Mitte gefährdet, weil ein Großteil der Rechtsentscheidungen von den unmittelbar gewählten staatlichen Parlamenten in inter- und supranationale Organisationen

⁴ *Hans Maier*, Die vielen Sprachen und die Eine Welt, 1990, S. 11 f.

abwandert und dort folgerichtig von Exekutivorganen wahrgenommen wird. Eine Demokratie ohne Entscheidungsmittel im Parlament aber verdient ihren Namen nicht.

II.2. Schwächung der rechtlichen Werteordnung

Deshalb muss die wachsende Offenheit unseres Lebens mit einer stärkeren Verwurzelung der Menschen in ihrem Heimatstaat, ihrer vertrauten Rechtskultur, ihren guten Gewohnheiten einhergehen. Auch hier sucht der Mensch in seinen Elementarbedürfnissen zugleich Weite und Nähe.

Die Sicherung des rechtlichen Maßes in einer globalen Welt fordert eine Festigung und Erneuerung der Werte. Bis zum 11. September 2001 haben wir vielfach die These gehört, allein der Respekt vor der Autorität des Rechts, die Bereitschaft zum Gesetzesgehorsam könne die innere Ordnung und den Weltfrieden sichern. Inzwischen wissen wir, dass ein Angreifer, der um des Angriffs willen zum Suizid bereit ist, mit rechtlichen Verboten und Sanktionen, selbst durch Androhung der Todesstrafe, von seinem Vorhaben nicht abgehalten werden kann. Unsere Friedenschance liegt allein in einer global verallgemeinerungsfähigen Rechtskultur.

Deswegen müssen wir darum kämpfen, dass die universalen Menschenrechte weltweit verwirklicht werden, dass Europa auf „der Suche nach seiner Seele“⁵ nicht innehält und allein im Wettstreit über die Marktmacht verkümmert, dass wir unsere Zukunft in verlässlichen Institutionen von Ehe und Familie sichern, dass wir das wirtschaftliche Freiheitsinstrument des Vertrages nicht verlieren und zum Instrument zur Herstellung von Steuergleichheit verfremden lassen.

Vor allem müssen wir die öffentliche Meinung und unsere Parlamente davor bewahren, tatsächliche Entwicklungen zum Wertewandel zu erklären. Wenn die Industriestaaten gegenwärtig Trends erleben, wonach sie weniger Geburten und mehr Todesfälle haben, weniger Eheschließungen und mehr Ehescheidungen, weniger Vollfamilien und mehr Alleinerziehende, so darf dieser Entwicklung nicht dadurch ihre Dramatik genommen werden, dass wir ihr einen Wertewandel unterlegen. Wer das jeweils gegenwärtig Faktische zum gewandelten Wert erklärt, verzichtet auf den Maßstab von Richtig und

⁵ So der frühere Präsident der Europäischen Union *Jacques Delors*, vgl. *Jerôme Vignon*, Europa eine Seele geben, in: Ökumenische Vereinigung für Kirche und Gesellschaft (Hrsg.), Herausforderungen für Europa, Versöhnung und Sinn, 1996, S. 43 f.

Falsch, Gut und Böse, damit letztlich auf das Recht. Niemand würde behaupten, dass die täglichen Todesfälle auf unseren Straßen zur Folge hätte, dass das Tötungsverbot nicht mehr gelte. Vielmehr veranlasst uns der Krisenbefund, uns vermehrt anzustrengen, dass die Elementarwerte unserer Kultur im Recht und im allgemeinen Rechtsbewusstsein wirksam bleiben.

Eine Rechtsgemeinschaft, die nicht mehr in der Geschlossenheit eines demokratischen Staates zusammengehalten wird, teilt sich in verschiedene Lebensbereiche auf, in denen spezielle Rechtsmaßstäbe gelten und dementsprechend Erfolg und Misserfolg, Gut und Böse im Binnenbereich dieser Spezialisierung beurteilt werden. Dadurch läuft die Rechtsordnung Gefahr, in einer Teilrationalität etwas gut zu heißen, was in einer Gesamtwertung missbilligt werden müsste. Wer einen wirtschaftlichen Erfolg anerkennt, ohne die Umweltbelastung – die Externalisierung der Kosten – zu sehen. Wer für seinen Gewinn die Infrastruktur einer Rechtsordnung, eines Währungssystems, eines Marktes in Anspruch nimmt, dennoch aber seine Steuerleistung zur Finanzierung dieser Struktur verweigert, darf die Anerkennung der Rechtsgemeinschaft nicht beanspruchen, erlebt aber in seinen Zirkeln von Beruf und Erwerb oft große Anerkennung. Der Unternehmer sieht das Problem seines Personalüberhangs als gelöst an, wenn er Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit entlässt, mag der Staat dadurch auch den Arbeitslosen finanzieren und dementsprechend die Steuer erhöhen müssen. Der Wettbewerber wertet die Übernahme eines Konkurrenten als Erfolg, mag er damit auch dessen berufliches Lebenswerk zerstören und ins Werk gesetzte Hoffnungen beenden. Der Staat sucht im Recht Frieden und Freiheit zu sichern, läuft aber Gefahr, mitmenschliche Beziehungen zu Anspruchsbeziehungen unter Gläubigern und Schuldnern verkümmern zu lassen, durch Überregulierung freiheitliche Initiativen zu ersticken, durch Spezialisierung die Rechtsordnung immer „komplexer“ und damit unverständlicher zu machen. Dabei mag die Detailregelung jeweils veranlasst und einsichtig sein; der Gesamterfolg eines übermäßig und widersprüchlich regelnden Rechtssystems aber ist bedrohlich.

Eine ähnliche Entwicklung beobachten wir beim Sozialstaat. Das Soziale schützt den Einzelnen in seiner Schwäche, setzt aber voraus, dass die überwältigende Mehrheit der Beteiligten so stark ist, dass sie über den Eigenbedarf hinaus noch Hilfepotential erwirtschaftet. Heute aber wird der Sozialstaatsauftrag nicht nur als Pflicht verstanden, den wenigen Schwachen zu helfen; vielmehr wird er als Rechtstitel genutzt, um eine komfortable Normalität für die Mehrzahl der Menschen einzurichten. Mit dieser Überforderung des Sozialen – insbesondere den Sozialhilfeansprüchen

auch für die Selbsthilfefähigen und der Überforderung der mittelständischen Betriebe in sozialen Standards, die allenfalls die Großbetriebe erfüllen können – liegt ein sozialer Eifer, der letztlich das soziale Staatsziel gefährdet. Ähnliches gilt für eine Wissenschaft, die nur in ihrer Teildisziplin eine Erkenntnis sucht, deren Auswirkungen auf die Allgemeinheit aber zur politischen, also wissenschaftlich nicht zu verantwortenden Frage erklärt. Moderne Dramatiker haben dieses Problem am Beispiel der Atomphysik und der Biomedizin veranschaulicht.

Auch in einer globalen Welt muss also die Geschlossenheit der Rechtswertungen im Grundsätzlichen, die verlässliche Balance zwischen den einzelnen Rechtsbereichen, die Folgerichtigkeit und Widerspruchsfreiheit der Gesamtrechtsordnung gewahrt bleiben. Dies ist ein anspruchsvoller Auftrag insbesondere für das Europarecht und das Völkerrecht. Erste Ansätze, vor allem im Umweltrecht, im Welthandelsrecht und im Steuerrecht, sind vielversprechend, aber noch keineswegs am Ziel.

Diese Teilrationalitäten und vor allem die begrenzte Verantwortlichkeit für einen Eigenbereich sind durchaus Bedingungen der Freiheit, setzen aber übergreifende – hoheitliche – Verantwortlichkeiten voraus, die spezielle Sichtweisen zu einem Gesamturteil zusammenführen, Eigenverantwortlichkeit in eine Gesamtverantwortlichkeit einbetten. Deshalb ist insbesondere ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb nur erträglich, wenn er sozial begleitet und unterfangen wird.

III. ZWEI VERFAHREN DER BEDARFSERKUNDUNG UND BEDARFSBEFRIEDIGUNG: DAS DEMOKRATISCHE UND DAS WIRTSCHAFTSWETTBEWERBLICHE

III.1. *Gegenläufige Prinzipien*

Das markanteste Merkmal der Globalisierung liegt in dem Befund, dass der menschliche Bedarf weniger vom Staat nach dem Prinzip der Demokratie und mehr von der Privatwirtschaft nach dem Prinzip des Wettbewerbs erkundet und befriedigt wird. Der Staat erbringt seine Leistungen der Friedenssicherung, der Rechtsgewähr, der Existenzgarantie, der Infrastruktur, der Planung, der Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen in der Bindung an die demokratische Legitimation: Jeder hoheitliche Akt muss durch eine ununterbrochenen Legitimationskette auf den Willen des Staatsbürgers zurückgeführt werden. Das Parlament wird gewählt, erlässt dann als Repräsentant des Wählers die Gesetze und damit die Maßstäbe für staatliches Handeln, be-

stimmt die Regierung und mittelbar auch das Verwaltungspersonal, empfängt seinen Auftrag aus einer vom Staatsvolk hervorgebrachten Verfassung. Diese Rückkopplung jedes staatlichen Hoheitsakts an den Willen der Wähler – insbesondere das Angewiesensein der politisch Mächtigen auf Wiederwahl – soll gewährleisten, dass staatliches Handeln sich an den Bedürfnissen der Menschen orientiert, diese demokratische Ausrichtung die Bedürfnisse der Wähler zum Maßstab politischen Handelns macht.

Der wirtschaftliche Bedarf der Menschen wird nach einem gänzlich anderen Prinzip, dem Marktwettbewerb der nach Gewinn strebenden Menschen, erkundet und befriedigt. Die Anbieter von Leistungen erhalten das erhoffte Entgelt nur, wenn sie sich mit einem Nachfrager über den Preis verständigen, also Anbieter und Nachfrager in ihrer individuellen Sicht über die Angemessenheit des Leistungsaustausches übereinstimmen. Dieses Verfahren erkundet Bedarf, gleicht Bedürfnisse aus, befriedigt individuelle Nachfrage und fördert die allgemeine Prosperität.⁶

Das demokratische und das wirtschaftswettbewerbliche Verfahren der Bedarfsbefriedigung sind nicht gegeneinander austauschbar. Der demokratische Rechtsstaat folgt den Prinzipien der Unbefangenheit und Unparteilichkeit, der wettbewerbliche Anbieter dem der Gewinnerzielung. Der Rechtsstaat pflegt die Kultur des Maßes, der Anbieter sucht die Gewinnmaximierung. Der demokratische Rechtsstaat leistet an jedermann je nach gesetzlich anerkanntem Bedarf, der Anbieter nur an den Zahlungsbereiten und Zahlungsfähigen. Der demokratische Rechtsstaat sichert seine Unbefangenheit auch in der Art der Finanzierung und deckt seinen Finanzbedarf aus Steuern, ist deshalb nicht vom Leistungsentgelt abhängig, während der Wettbewerber auf das Entgelt des Nachfragers angewiesen ist, daraus seinen Bedarf finanziert und Kapital bildet.

Würde ein Beamter sich die staatliche Leistung – etwa die Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Führerscheins – entgelten lassen, würde er sich wegen Bestechlichkeit strafbar machen. Würde andererseits ein privater Wettbewerber Finanzleistungen außerhalb eines vertraglichen Konsenses von seinem Leistungspartner erwarten, wäre dieses Amtsanmaßung. Der Staat befriedigt einen Bedarf um des Bedürftigen Willen, der private Wettbewerber um seines Einkommens Willen.

⁶ *Friedrich August von Hayek*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 3: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, 1981, S. 191, 192.

III.2. *Strukturwandel durch Prinzipienvermischung*

Bei dieser Unvereinbarkeit beider Prinzipien ereignet sich ein fundamentaler Strukturwandel, wenn in einer globalen Welt die Handlungs- und Entscheidungsmacht sich mehr und mehr von der hoheitlich demokratischen Bedarfsbefriedigung hin zum wirtschaftlich-wettbewerblichen Leistungsaustausch verschiebt. Es droht eine Ökonomisierung des Rechts, eine Dominanz des Fiskalischen auch in der Hoheitsverwaltung. Dabei eröffnen sich gegenwärtig vier Problemfelder:

III.2.a. *Beteiligung nur der wirtschaftskräftigen Menschen*

Die Menschenrechte garantieren jedem Menschen, allein weil er existiert, Freiheit und Sicherheit. Der Weltmarkt hingegen beteiligt an dem Marktgeschehen nur die Anbieter von Leistungen und die Nachfrager mit Kaufkraft. Soweit die Menschen nicht über individuelle Kaufkraft verfügen – und das dürfte die Mehrheit der Menschen sein –, sind sie von den Leistungen dieses Marktsystems ausgenommen. Diese Ausgrenzung betrifft vor allem die Vermittlung von Bildung, Information, Sicherheit gegenüber den Lebensrisiken, soweit sie nach den Prinzipien des Wettbewerbs zugeteilt werden. Sie wirkt sich aber auch unmittelbar auf die ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten aus: Wer nicht für eine bestimmte Arbeit qualifiziert ist, dem bleibt der Zugang zum Weltmarkt versperrt. Wer nicht durch Arbeit Kapital bilden konnte, kann sich auch als Nachfrager nicht am Marktgeschehen beteiligen.

III.2.b. *Märkte ohne das Mäßigungsinstrument der knappen Güter*

Der Verlust an Rechtsbindung steigert sich, wenn sich Märkte entwickeln, in denen das marktimmanente Mäßigungsinstrument – die Knappheit der Güter – nicht mehr wirksam ist. Wer die Benutzung beliebig reproduzierbare Güter anbietet, etwa Nachrichten, Computerprogramme, Filme, Tonaufnahmen oder anderes geistiges Eigentum verkauft, erzielt einen Preis, ohne in seiner Leistung substantiell ein Wirtschaftsgut hingeben zu müssen. Dieses Marktgeschehen ohne immanente Mäßigung tendiert ins Grenzenlose. Die jüngsten Erfahrungen mit dem „Neuen Markt“ belegen diesen Hang ins Unermessliche. Einziges Nadelöhr für dieses expansive Gewinnstreben ist der Konsument, auf dessen Zahlungsbereitschaft sich die gesamte Macht kommerzieller Werbung ergießt. Manche Form aggressiver oder – etwa in der Fernsehunterbrechung – aufgedrängter Werbung wird der Würde und Selbstbestimmung des Umworbenen kaum noch gerecht.

III.2.c. *Kommerzialisierung staatlichen Handelns*

Auch im innerstaatlichen Handeln verliert der Rechtsstaat gegenwärtig ein Stück Unbefangenheit durch kommerzielle Handlungsformen. Bei der Vergabe von Lizenzen im Telekommunikationsmarkt sind viele Staaten in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, Berechtigungen gegen Höchstgebot zu versteigern. Das Recht zur Ausübung eines Berufs wird also nicht mehr nach Qualifikation und Verlässlichkeit des Bewerbers, sondern je nach Zahlungskraft und Zahlungsbereitschaft zugeteilt. Nicht selten verzichten Regierungen auch auf eine Gesetzesinitiative zu Lasten einer bestimmten Gruppe, etwa der Arzneimittelhersteller, eines umweltbelastend produzierenden Sektors oder eines Produkts ohne moderne Sicherheitsstandards, wenn deren Verband sich zur Zahlung einer bestimmten Summe in den Staatshaushalt oder in ein Vorsorgesystem bereitklärt. Diese teilweise als elegant, marktkonform und modern gerühmten Verhaltensweisen verändern das Gesicht des Rechtsstaates durch fiskalische Akzente.

Auch wenn das Personal für bestimmte öffentliche Ämter in hochdotierten Verträgen gewonnen, die Ausstattung von Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen durch Vereinbarung geregelt wird, der Übergang von einem bisherigen staatlichen Finanzierungssystem zu einem neuen in langfristigen Übergangsvereinbarungen schonend gestaltet wird, ist die Gleichheit vor dem Recht gefährdet, weil jede Vereinbarung von der Zustimmung des betroffenen Menschen oder Organs abhängt. Mag auch die im Hintergrund stehende Drohung einseitig gesetzlicher Regelungen die Vertragsbereitschaft fördern, bleibt doch der konkrete Konsens von dem Willen der Vertragspartner abhängig.

III.2.d. *Einfluss auf überstaatliche Organisationen*

Auch in den Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten droht die Macht des Geldes Herrschaft zu gewinnen. Wenn in internationalen Organisationen wie der UNO oder der NATO der Zahler großer Beiträge dominiert, in supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union der Nettozahler größeres Gewicht gewinnt als der Nettoempfänger, wird man dieses als selbstverständliches Phänomen menschlicher Gemeinschaften deuten. Dennoch bleibt gerade die fiskalische Unbefangenheit Anspruch und Ideal der demokratischen Rechtsstaaten, die auch ihre Rechtsbeziehungen untereinander prägen sollten.

III.3. Kurzfristige Bedarfserkundung und langfristige Freiheitsbedingungen

Das demokratische und das erwerbswirtschaftliche Bedarfsbefriedigungsverfahren leiden übereinstimmend an der Kurzfristigkeit ihrer Sichtweisen. Die Demokratie denkt in Parlamentsperioden von vier oder fünf Jahren. Der wettbewerbliche Anbieter misst sein Ergebnis am Jahresgewinn oder allenfalls an der Entwicklung in der Fünfjahresfrist der Vorstandsverträge von Großanbietern. Deswegen drohen bei diesen beiden Verfahren die langfristigen Anliegen der angemessenen Bildung und Ausbildung der Jugend, der Stetigkeit des menschenrechtlichen Status, der Abwehr einer Staatsverschuldung zu Lasten der nächsten Generation, des Schutzes der Schöpfung und der übrigen Lebensbedingungen der Menschen, der Kontinuität eines vertrauten und deshalb Vertrauen findenden Rechts aus dem Blick zu geraten. Deshalb suchen die Staatsverfassungen als Gedächtnis der Demokratie⁷ dieser Entwicklung im staatlichen wie im gesellschaftlichen Bereich Stetigkeit und Verlässlichkeit zu geben. Die Verfassungen garantieren die Kontinuität der rechtlichen Rahmenbedingungen, schützen das Vertrauen der Menschen in das stetige Recht, verbieten rückwirkende Gesetze und schließen weitgehend die Verdrängung des Gesetzes durch vertragliche Vereinbarung aus.

Auch die individuelle Freiheitswahrnehmung braucht die langfristige Bindung. Zwar ist Freiheit auch das Recht zur Beliebigkeit bei Wahrnehmung der kleinen Alltagsfreiheiten, die den Freiheitsberechtigten befähigen, heute ein Buch zu lesen und morgen ins Theater zu gehen, heute spazieren zu gehen und morgen mit dem Auto zu fahren, heute ein Glas Wein und morgen ein Glas Bier zu trinken, ohne dass der Freiheitsberechtigte jemanden auch nur Rechenschaft schuldet.

Entscheidend für die individuelle freiheitliche Biographie wie für die Struktur eines freiheitlichen Gemeinwesens sind aber die Entscheidungen zur langfristigen Bindung: Der Freiheitsberechtigte wählt ein Studium, um daraus einen Lebensberuf zu entwickeln; er baut ein Haus, in dem auch seine Kinder und Enkelkinder noch wohnen können; er gründet eine Firma, die ihn selbst überlebt; er gehört einer Kirche an, die ihn ein Leben lang begleitet; er ist Staatsangehöriger und beansprucht deshalb Schutz und

⁷ Paul Kirchhof, Das Grundgesetz als Gedächtnis der Demokratie – Die Kontinuität des Grundgesetzes im Prozess der Wiedervereinigung und der europäischen Integration, in: Martin Heckel, Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 82, 1996, S. 35 ff.

Zugehörigkeit für die Dauer seiner Existenz. Freiheit in Würde ist auf Langfristigkeit angelegt, braucht deshalb einen von den Staatsverfassungen gesicherten unverrückbaren und unveräußerlichen Status, in dem der Grundrechtsträger die Sicherheit des Berechtigten gewinnt.

IV. DIE SICHERUNG DES WELTFRIEDEN

Der Staat ist Garant und Gegner des Friedens zugleich. Durch seine Hoheitsmacht gewinnt er die Fähigkeit, die Friedensordnung gegen Angreifer nach innen zu verteidigen, ebenso aber auch die Macht, selbst den Frieden zu bedrohen oder zu stören. Deswegen sucht die Rechtsordnung die Staatsgewalt nach innen verfassungsrechtlich zu binden, nach außen in einem vertraglichen System kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Friedens zu verpflichten. Die Charta der Vereinten Nationen sucht durch ein striktes Gewaltverbot, durch möglichst universelle Mitgliedschaft aller 191 Staaten der Welt, durch einen Entscheidungsvorbehalt des Sicherheitsrats über das Vorliegen eines zum Einsatz militärischer Mittel berechtigenden Angriffs und darauf aufbauend für die Ermächtigung zum Einsatz militärischer Mittel ein weltweites System der Friedenssicherung zu garantieren, das idealtypisch alle Staaten als Mitglieder bindet, aber auch gegenüber Nichtmitgliedern eingesetzt werden könnte.⁸ Daneben begründen regionale Friedenssicherungssysteme, wie insbesondere der Nordatlantikpakt (NATO), Aufgaben der kollektiven Selbstverteidigung; diese Regionalsysteme sind in das universale kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen einzubinden.⁹

Der Anspruch dieser Friedenssicherung will nicht nur kriegerische Auseinandersetzungen unterbinden, sondern als Frieden das Zusammenleben der Menschen ohne militärische Gewalt in einer gefestigten internationalen Rechtsordnung sichern, dabei insbesondere den Schutz der Menschenrechte garantieren. In diesem offenen Friedensbegriff liegt die Chance vertiefter, langfristiger Friedensgarantien, aber auch eine Unschärfe des Friedenstatbestandes, der politische Deutungen ermöglicht. Zugleich eröffnen die Reichweite, die Zerstörungskraft und das Überraschungspotential moderner Waffen Einschätzungsräume bei der Beurteilung der Friedensbedrohung.

⁸ *Rüdiger Wolfrum*, Handbuch der Vereinten Nationen, 2. Aufl., 1991, S. 405 ff.

⁹ *Wolfrum* a.a.O., S. 676 ff.

Der militärische Konflikt im Irak erinnert an elementare Ausgangsbedingungen, aus denen der moderne Staat hervorgegangen ist. So lange der Herrscher das Recht bestimmt und die Rechtsordnung vor allem seine Autorität stützt, ist er Maßstabgeber und Richter zugleich. Sobald hingegen Gerechtigkeit und der Wille des Herrschenden auseinander fallen können, der Herrscher rechtlich zu gestalten und neues Recht zu finden hat, steht das Recht vor der Aufgabe, in dieser Rechtsentwicklung überkommene Rechtsprinzipien als unverbrüchlich und unveräußerlich zu bewahren. Hier liegt das Kernanliegen des Vertragsgedankens: Wenn alle Herrschaftsgewalt beim Volk liegt, das Volk sodann die Herrschaft auf den Herrscher überträgt, begründet und mäßigt dieser Vertrag die Herrschaft. Das Volk behält sich im Vertrag eigene Rechte vor und bindet die Staatsgewalt in einem System der Gewaltenbalance. Dieser Vertrag verfestigt und verstetigt sich sodann zu einer Verfassung, der unabänderlichen, auch für das Staatsvolk und die Vertragspartner nicht disponiblen Grundordnung eines Staates.

Der so gebundene Staat sichert den inneren Frieden, kann aber in Wahrnehmung der Interessen seiner Bürger auch zum Anlass für äußeren Unfrieden, für den militärischen Konflikt werden. Hier sucht das Recht erneut Zuflucht beim Vertrag. Alle Staaten sollen idealtypisch in einem weltumspannenden Friedensvertrag gebunden werden, der ihnen das Instrument des Krieges endgültig nimmt. Die Charta der Vereinten Nationen will nach ihrer Präambel „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges bewahren“. Allerdings weiß selbstverständlich auch die UNO, dass einzelne Staaten die Regeln dieser Weltfriedensordnung verletzen und damit den Weltfrieden bedrohen oder brechen können. Deswegen erlaubt die Charta der Vereinten Nationen Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens. Dabei sind auch militärische Maßnahmen möglich.

Dieses System kollektiver Sicherheit verbietet dem einzelnen Staat grundsätzlich militärische Gewalt und gibt die Entscheidung über die Ermächtigung zu militärischen Einsätzen in die Hand des Kollektivs, vor allem des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Das Recht des einzelnen Staates auf Selbstverteidigung gilt nur bei einem bewaffneten Angriff auf sein Staatsgebiet.

Bei Verletzung der Friedensordnung kann der Sicherheitsrat gegen einen Staat militärische Maßnahmen anordnen. Zunächst stellt er fest, ob der Weltfrieden bedroht ist. Dabei benennt er ausdrücklich die den Frieden bedrohenden Staaten. Auf der Grundlage dieser Feststellung kann der Sicherheitsrat sodann bestimmte, ebenfalls ausdrücklich benannte Staaten ermächtigen, militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen.

Innerhalb der Vereinten Nationen sind alle Staaten gleichberechtigt. Ein einzelner Staat darf deshalb, mag er auch politisch-faktisch eine hegemoniale Position einnehmen, nicht für sich in Anspruch nehmen, als „Weltpolizei“ gegen friedensverletzende Staaten militärisch vorzugehen. Würde ein einzelner Staat das Recht zur humanitären Intervention im Kampf gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen beanspruchen oder gegen die Massenvernichtungswaffen einzelner Staaten oder terroristischer Organisationen eine Abrüstung militärisch allein erzwingen wollen, würde er sich letztlich vom Gewaltverbot lossagen. Im Übrigen eröffnen die Unbestimmtheit des Friedensbegriffs und die Reichweite, die Zerstörungskraft und das Überraschungspotential moderner Waffen Einschätzungs- und Bewertungsräume, die eine Beschränkung auch des Selbstverteidigungsrechts in einem kollektiven System der Sicherheit nahe legen.

Wir stehen also wieder am Ausgangspunkt einer Neuzeit. Der Ewige Friede hängt davon ab, dass jeder Staat in seinem Gebiet einen menschenrechts-gestützten Frieden sichert, die Staaten sich sodann untereinander vertragen und diese Bereitschaft zur Friedlichkeit in vertraglichen Bindungen bekräftigen. Die Treue zum Kollektivvertrag ist die Chance des Friedens.

V. STAATLICHE SOUVERÄNITÄT

V.1. *Souveränität zur Sicherung eines rechtlich fundierten Friedens*

Je mehr das politische Handeln dem Staat überlassen wird, desto mehr muss der Staat Garant des rechtlichen Rahmens der Freiheit und des in Freiheit gesicherten Friedens und der Gewaltlosigkeit sein. Hier liegt der Ursprung des Souveränitätsgedankens. Der Staat beansprucht in der Souveränität das Machtmonopol nach innen gegenüber dem Staatsvolk und nach außen durch territoriale, auf das Volk bezogene Grenzziehung. Als im 14. und 15. Jahrhundert sich die Macht von Papst und Kirche in ihrem Einfluss auf das politische Geschehen lockerte, die Renaissance die Bedeutung des Individuums und der Staatsräson betonte, nichttheologische Rationalitätssphären sich verselbständigten und schließlich die Reformation die Einheit kirchlichen Denkens beendete, suchten die in Bürgerkriegen und Verfassungskämpfen entzweiten Gesellschaften eine friedentiftende und einheitswahrende Autorität. Bodin fand in dieser Zeit sich auflösender Ordnungen in Familienverband und ständischer Gliederung stabile gesellschaftliche Einheiten, die er in einem durch eine gemeinsame

Kultur und ein Gebiet geprägten Volk rechtlich erfasste, das den Monarchen durch einen Übertragungsakt (Schenkung) mit der absoluten und dauernden Gewalt zur Lenkung der Gesellschaft ausstattete.¹⁰

Die Souveränität begründet insbesondere das Recht zur Gesetzgebung und zur beliebigen Änderung von Gesetzen, zur Ernennung höchster Amtsträger, zur Begnadigung und zur Befugnis, über Krieg und Frieden zu entscheiden.¹¹ Diese Lehre von der Souveränität sucht einen Neuanfang, weil Quelle der Souveränität nicht mehr Gott, nicht Kaiser und Papst, sondern ein kulturell und territorial begrenztes Volk ist. Die Souveränität ist in diesen vor allem territorialen und kulturellen Grenzen beschränkt, rechtfertigt andererseits eine zusammengeballte politische Macht der absoluten Letztentscheidung und des Gewaltmonopols, wie sie bisher unvorstellbar erschien.

Hobbes entwickelt eine ähnliche Souveränitätsvorstellung, begründet das staatliche Machtmonopol allerdings mit dem Friedensanliegen, den naturwüchsigen Kampf aller gegen alle in einem Vertrag aller mit allen zugunsten des Staates zu beenden.¹² Der Staat findet in seinem Zweck, Sicherheit zu gewähren, seine Legitimation, aber auch seine Grenzen. In der präventiven wie repressiven Sicherheitsgewähr liegt zugleich das Fundament für den religiös neutralen Staat. Insbesondere im Zeitalter der Religionskriege konnte der Staatszweck der Sicherheit letztlich nur über die religiöse Neutralität des Staates und über eine Staatskirche mit hinreichenden Freiräumen für Andersgläubige gewährt werden.

Dieser Kerngedanke der staatlichen Souveränität ist heute von gleichbleibender Aktualität. Wenn gegenwärtig die Staaten die Souveränität beanspruchen, sich am Krieg im Irak zu beteiligen oder ihm fernzubleiben, kommt darin eine beklagenswerte Schwächung der UNO und deshalb auch eine gesteigerte Verantwortlichkeit der Regierungen zum Ausdruck. Wenn das ehemalige Jugoslawien gezeigt hat, dass der Wegfall eines Staates unmittelbar in Kriegszustände führt, bestätigen sich ebenfalls die klassischen Anliegen der Souveränitätslehre. Die Souveränität des Staates nach Innen hat sich immer wieder bewährt, wenn eine Gesellschaft in religiösen, wirtschaftlichen oder ideologischen Gegensätzen zu zerbrechen drohte. Der einzelne erlebt die Staatensouveränität elementar in dem individuellen Recht zum Auswandern und zum Asyl, das gegenstandslos würde, wenn die Welt

¹⁰ Vgl. *Jean Bodin, Les six livres de la République*, 1583, ND hrsg. Von C. Mayer-Tasch, 1981, Buch 1, Kap. 8, S. 205.

¹¹ *Bodin* a.a.O., Buch I, Kap. 10, S. 221 ff.

¹² *Thomas Hobbes, Leviathan*, Teil II, 18. Kapitel (Nachdruck Stuttgart 1990).

nicht in Staaten aufgegliedert, sondern einem Weltstaat mit einer alle Winkel der Erde erreichenden Staatsgewalt ausgeliefert wäre.

V.2. Dreifache Gebundenheit des Souveräns

Allerdings ist die Souveränität, die absolute und dauernde Letztverantwortung des Staates¹³ mit Gewaltmonopol, stets als rechtlich gebundene, nach diesem Maßstab rechtmäßig wahrgenommene Staatsgewalt, nicht als Recht zur Beliebigkeit und Willkür verstanden worden. Der Souverän war von Anfang an dreifach gebunden:

V.2.a. Rechtliche Bindung

Die höchste und dauernde Staatsgewalt begründet keine beliebige Herrschaft, sondern ist eine Gewalt zur Wahrung von Recht und Frieden. Souveränität wehrt zwar den Einfluss anderer Staaten auf den eigenen Staat ab, entbindet aber nicht von der Verpflichtung durch die für alle Staaten geltende Völkerrechtsordnung¹⁴ und – im modernen Verfassungsstaat – durch das nationale Verfassungsrecht. Traditionell hatte der Souverän göttliches Recht und Naturrecht zu beachten, später die herkömmlichen Grundsätze der Monarchie, die *leges imperii*,¹⁵ fand im Staatsfundamentalzweck der Sicherheit Legitimation und Schranke,¹⁶ wurde nach der Lehre vom Gesellschaftsvertrag zum Partner dieses Vertrages und seiner Bindungen,¹⁷ gab schließlich die Souveränität an das Staatsvolk ab, das in dem von ihm legitimierten Staat konkrete Rechtfertigungsgründe und Verantwortlichkeiten schuf.¹⁸ Sie zielt auf gerechte Herrschaft, die sich in der Beachtung des Rechts bewährt – des Gottgegebenen, des natürlich Vorgefundenen, des in Staatszwecken Legitimierten, des durch gesellschaftsvertragliche Bindung auch des Staates Vereinbarten, des in Grenzen der Verfassung der demokra-

¹³ Vgl. *Jean Bodin*, *Les six livres de la République*, 1583, ND hrsg. Von C. Mayer-Tasch, 1981, Buch 1, Kap. 8, S. 205.

¹⁴ *Robert von Mohl*, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. I, 1860, S. 529 ff.; *Karl Doehring*, *Völkerrecht*, 1999, § 124.

¹⁵ *Hagen Schulze*, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 1995, S. 66 f.

¹⁶ *Udo Di Fabio*, *Das Recht offener Staaten*, 1998, S. 18 f.

¹⁷ *Stephan Hobe*, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 46.

¹⁸ *Udo Di Fabio* (Fn. 16), S. 18.

tischen Mehrheitsentscheidung Überantworteten.¹⁹ Diese Souveränität ist Ausdruck der Einheit und des Zusammenhalts: Wenn die Gesellschaft durch Religionskriege auseinander zu brechen droht, der Gegensatz zwischen Adel, Ständen und Bauern unüberbrückbar zu werden scheint, die Mächtigkeit von Industriekapital, Arbeitnehmerorganisation oder Militär die Oberhand zu gewinnen sucht, so wahrt der Staat den inneren Zusammenhalt, indem er bestimmte Streitfragen der Religion, der Ständelegitimation oder der Wirtschaftsverfassung offen hält und damit die Friedlichkeit im Staat trotz des Streites sichert.

V.2.b. *Begrenztes Gebiet*

Souveräne Staatsgewalt ist territorial begrenzt, also auf Zusammenarbeit mit anderen, gleich souveränen Staaten angelegt und angewiesen. Souveränität ist damit Vertragsfähigkeit und Verständigungsbereitschaft in der Völkergemeinschaft, anerkennt Rechtsbindungen in dieser Gemeinschaft und sucht gegenwärtig die Staaten insbesondere auf universale Menschenrechte²⁰ und eine dem Staatsvolk vorbehaltene "verfassunggebende Gewalt" zu verpflichten.

Die Offenheit des Souveräns für überstaatliche Einflüsse zeigt sich insbesondere in der jahrhundertelangen Mitgestaltungskompetenz der Katholischen Kirche gegenüber Herrschaftsverbänden und Bürgern, in einer durch das Römische Recht begründeten frühen Wirtschaftsgemeinschaft in Europa, im Zusammenwirken einzelner politischer Territorien wie der Hansestädte, in Familienverbänden europäischen Adels mit Herrschaftswirkung für verschiedene politische Gemeinschaften, in der Entwicklung des modernen Völkerrechts und der universalen Menschenrechte. Soweit die Staaten sich in internationalen Organisationen wie der UNO binden oder sogar in supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union Hoheitsgewalt übertragen,

¹⁹ Vgl. *Hagen Schulze* (Fn. 15), S. 66 ff..

²⁰ *Otfried Höffe*, Universalistische Ethik und Urteilskraft: Ein aristotelischer Blick auf Kant, in: Ludger Honnefelder (Hrsg.), *Sittliche Lebensform und praktische Vernunft*, 1992, S. 59 (61); *Odo Markquard*, Apologie des Zufälligen, *Philosophische Studien*, 1986, S. 131; *Klaus Stern*, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V, 1. Aufl., 1992, § 108 Rn. 48; *Paul Kirchhof*, Der demokratische Rechtsstaat - Die Staatsform der Zugehörigen, in: Josef Isensee/ders. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IX, 1997, § 221 Rn. 61.

ist die Souveränität insbesondere daran erkennbar, dass der souveräne Staat „Herr dieser Verträge“ bleibt,²¹ er am Maßstab seiner Verfassung den Einfluss des supranationalen Hoheitsträgers kontrolliert und sich letztlich ein Recht zum Austritt vorbehält.

V.2.c. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft

Schließlich baut der souveräne Staat auf Aufgabenteilung, belässt wesentliche Lebensbereiche in der Hand der Gesellschaft der Freiheitsberechtigten. Das moderne Staatsverständnis unterscheidet zwischen freiheitsverpflichtetem Staat und freiheitsberechtigter Gesellschaft, gibt jedenfalls wesentliche gemeinschaftserhebliche Funktionen von Güterversorgung und Arbeitswelt, Kulturgesellschaft und Religion, Familie und Elternverantwortlichkeit, Meinungsvielfalt und Medien in nichtstaatliche Hand, meint also eine Souveränität mit begrenztem Aufgabenfeld. Die Subsidiarität hat im Souveränitätsgedanken eine Wurzel.

VI. DIE SUBSIDIARITÄT

VI.1. Der Ausgangsgedanke: Leistungsfähigkeit des einzelnen Menschen aus eigener Initiative und eigenen Kräften

Die Vorstellung eines von einem Staatsvolk abgeleiteten, in einem Staatsgebiet begrenzten, Hoheitsgewalt in rechtlicher Verantwortung wahrnehmenden Staates ist die Grundlage für die modernen demokratischen Rechtsstaaten. Wenn die vorgefundene Kulturgemeinschaft des jeweiligen Staatsvolkes die Würde des einzelnen Menschen in seiner Individualität und Freiheit in den Mittelpunkt ihres Rechtes stellt, wird aus der Souveränität für das demokratische Staatsvolk auch ein Ausgangspunkt für die Garantie allgemeiner, auch den nicht Staatsangehörigen begünstigende Menschenrechte. Ist die Hoheitsgewalt rechtlich gebunden, lassen sich Lebensbereiche und Handlungsberechtigungen zugunsten des Einzelnen und der Gesellschaft gegen staatliche Macht abschirmen. Wird die Staatsgewalt auf ein Staatsgebiet beschränkt, stellt sich die Frage des

²¹ Vgl. für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union: Bundesverfassungsgericht, Amtliche Entscheidungssammlung, Band 89, S. 155 (190).

Zusammenwirkens der Staaten; in der Gegenwart staatenübergreifender Aufgaben wird es erforderlich, Hoheitsgewalt kooperativ wahrzunehmen.

Der Maßstab für diese Aufgaben- und Einflussverteilung nach Innen und Außen ist das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip ist ein Kerngedanke katholischer Soziallehre. Es besagt, dass dasjenige, was der einzelne Mensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft als Aufgabe zugewiesen werden darf.²² Wer das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die größere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch nimmt, verstößt gegen die Gerechtigkeit.²³ Nach dieser Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen die Angelegenheiten überlassen, soweit diese ihnen gewachsen sind.²⁴

VI.2. *Freiheitsschutz, Organisationseffizienz, bereichsspezifische Sachgerechtigkeit*

Diese Subsidiarität wurzelt in dem Recht jedes Individuums, das der einzelne selbst ausüben darf, soweit er es ausüben kann. Dies hat der Mainzer Bischof Ketteler bereits 1848 als Deputierter der Frankfurter Nationalversammlung betont und für das Elternrecht im Erziehungswesen, für die Rechte der Familie und der Gemeinde entwickelt.²⁵ Der Begriff „subsidiär“ erinnert an den existenziellen Befund, dass jeder Mensch auf Hilfe, auf subsidium, angewiesen ist, dass der Staat überfordert wäre, wollte er diese der Familie, der Gemeinde, der Kirche, der berufsständischen Vereinigung mögliche Hilfe selbst erfüllen, dass er diese Hilfe vielmehr individualgerecht nur gestalten kann, wenn der Mensch in seinen Bedürfnissen vor allem anderen Menschen und gesellschaftlichen Gruppen begegnet und erst in letzter Linie dem Staat. Dieses ordnungsethische Kernstück der katholischen Soziallehre²⁶ betrifft insbesondere den

²² Sozialenzyklika Pius XI. *Quadragesimo Anno*, 1931, Nr. 79.

²³ *Quadragesimo Anno* a.a.O.

²⁴ *Quadragesimo Anno*, Nr. 80.

²⁵ *Wilhelm Emmanuel von Ketteler*, *Schriften*, Band I, 2. Auflage, 1924, S. 403.

²⁶ Vgl. dazu *Herbert Schambeck*, *Der rechtsphilosophische und staatsrechtliche Gehalt der päpstlichen Lehräußerungen*, in: ders., *Kirche, Staat und Demokratie: Ein Grundthema der katholischen Soziallehre*, 1992, S. 3 ff.

Aufgabenbereich von Ehe und Familie,²⁷ das Schul- und Erziehungswesen,²⁸ berufsständische Körperschaften und andere gesellschaftliche Zwischenkörper,²⁹ die rechtliche und gesellschaftliche Rahmenordnung einer freien Entfaltung der Wirtschaft³⁰ sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Staaten und auf inter- und supranationale Organisationen.³¹

Das Subsidiaritätsprinzip ist durch den Mainzer Bischof Ketteler³² und durch den Jesuiten Oswald von Nell-Breuning³³ zunächst als Instrument der Freiheitssicherung konzipiert. Ausgangspunkt ist das Individuum in seiner Freiheit, dem der Staat Grundlagen und Inhalte seiner Freiheiten nicht entziehen darf. Daraus folgt,³⁴ dass der Staat bei nichtausreichenden individuellen Kräften grundsätzlich Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten hat und nicht die Aufgabe staatseigenhändig übernehmen darf, dass grundsätzlich die personennähere Entscheidung des einzelnen und der kleineren Gemeinschaft derjenigen der größeren vorzuziehen ist, dass im übrigen eine immer wieder erneuerte Überprüfung der angemessenen Aufgaben- und Lastenverteilung erforderlich ist. Das Individuum als Ausgangs- und Bezugspunkt gesellschaftlichen Handelns fordert ein vielgliedriges, mehrschichtiges Gemeinwesen. Dessen Stufungen zwischen Staat und Gesellschaft, innerhalb eines gegliederten Gesellschaftsaufbaus, auch innerhalb eines föderalen Staates sowie in der inter- und supranationalen

²⁷ Ketteler a.a.O.; Schreiben von Papst Pius XII. vom 5. August 1957 an den III. Internationalen Kongress der Weltunion katholischer Lehrer, abgedruckt in: Arthur-Fridolin Utz/Joseph-Fulko Groner (Hrsg.), *Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens: Soziale Summe Pius XII.*, Band III, Nr. 5029 (5034).

²⁸ Pius XII. a.a.O.; Enzyklika *Gravissimum Educationis*, Nr. 3.

²⁹ Johannes Paul II., Enzyklika *Centesimus Annus*, Nr. 13, 49, damit ist keineswegs der Ständestaat empfohlen; Adolf Julius Merkl, *Der staatsrechtliche Gehalt der Sozialenzykliken und die Möglichkeit ihrer Verwirklichung in der Gegenwart*, in: ders., *Gesammelte Schriften*, herausgegeben von D. Mayer-Maly u.a., Band I/2 1995, S. 645 ff.; ders., Enzyklika *Quadragesimo Anno* und Verfassungsfrage, daselbst, S. 115 (116).

³⁰ Enzyklika *Centesimus Annus* Nr. 15.

³¹ Enzyklika von Papst Johannes XXIII., *Pacem in Terris*, 1963, Nr. 140; *Pastoralkonstitution Gaudium et Spes* des II. Vatikanischen Konzils, 1965, dazu Ansgar Hense, *Der staats- und europarechtliche Gehalt des Subsidiaritätsprinzips in den päpstlichen Enzykliken*, in: Peter Blickle u.a., *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, 2002, S. 401 (411 ff.).

³² Ketteler a.a.O.

³³ Oswald von Nell-Breuning, *Wie sozial ist die Kirche: Leistung und Versagen der katholischen Soziallehre*, 1972, S. 99 ff., 116 ff.

³⁴ Hense a.a.O., S. 414.

Ordnung weist der unteren Einheit je nach Leistungsfähigkeit Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse zu und qualifiziert einen dem widersprechenden Zugriff der höheren Einheit als Anmaßung. Dieses Zuständigkeitsprinzip verteilt konkrete Aufgaben (Individualfreiheit, Ehe und Familie, Schul- und Erziehungswesen, Wirtschaftspolitik), begründet eine Kompetenzvermutung für die kleinere Einheit und schafft für den Kompetenzzugriff der größeren Einheit eine Begründungs- und Darlegungslast. Es ist ein „Riegelprinzip“³⁵ gegen Kollektivierungen und eine übermäßige Beanspruchung staatlicher Kompetenz.

Im Übergang von einem freiheitsschützenden Organisations- zu einem gesellschaftsformenden Strukturprinzip garantiert die Subsidiarität auch die Effizienz der Kompetenzverteilung: Sie weist der jeweiligen Einheit die von ihr am besten wahrzunehmenden Aufgaben zu. Sie begegnet sich insofern mit dem staatsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung, das die Entscheidungsrichtigkeit stärken und die Entscheidungsverantwortung klarstellen will.³⁶ Logisch liegt dem Subsidiaritätsprinzip der Gedanke zugrunde, dass bestimmte Lebensbereiche – der Familie, der Schule, der Wissenschaft, der Wirtschaft oder der Friedenssicherung – eigenen Regeln der Sachgerechtigkeit folgen, dass diese Sachgerechtigkeit eigenverantwortlich zur Wirkung zu bringen ist und dass lebensbereichübergreifende Maßstäbe wie die Garantie von Freiheit und Gleichheit bereichsspezifisch zu deuten sind. Insofern sucht das Subsidiaritätsprinzip den Staat und inter- wie supranationale Organisationen vor Überforderung zu schützen, Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken und die Bereiche eigenverantwortlichen Handelns immer wieder zu erneuern.³⁷

³⁵ *Arthur-Fridolin Utz*, Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips, in: ders. (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip*, 1953, S. 7.

³⁶ Vgl. zum Rechtsstaatsprinzip *Peter Badura*, Die parlamentarische Demokratie, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1. Aufl., 1987, § 23 Rn. 6; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, daselbst, Die Demokratie als Verfassungsprinzip, § 22 Rn. 87 ff.

³⁷ *Herbert Schambeck*, Das staatliche Ordnungsbild in „Centesimus Annus“, in: ders., a.a.O. S. 127 (136 ff.).

VII. GEGENWARTSBEDEUTUNG VON SOUVERÄNITÄT UND SUBSIDIARITÄT

Wenn sich gegenwärtig staatliche und internationale Organisationskraft und Organisationsgefüge lockern, die Orientierungsarmut wächst und eine gemeinsame Wertordnung kaum noch Zusammenhalt und Zugehörigkeit sichern kann, die Staaten in Leistungsversprechen und Kompetenzzuwächsen übermäßig zu werden scheinen, gewinnt das Subsidiaritätsprinzip besonderes Gewicht.

VII.1. *Friedenssicherung durch staatsübergreifende Einheiten*

Das aktuelle Anliegen der Friedenssicherung fordert für den souveränen Staat staatenübergreifende Bindungen. Die Aufgabe der Friedenssicherung zeigt, dass die Einzelstaaten mit dieser Aufgabe überfordert sind. Die Verselbständigung politischer Macht in Staaten und Staatsvölkern hat zur Folge, dass diese autonomen Nationen selbstbestimmt neben- und gegeneinander stehen, somit die Gefahr eines Krieges wächst. Deshalb bewährt sich das Subsidiaritätsprinzip hier in der Kompetenz eines diese Nationen übergreifenden Friedensgaranten. Dem Papst und der katholischen Kirche sind hier die Aufgabe des Friedensmähners zugewiesen, die sie mit ihren Instrumentarien der Lehre, der Gespräche, der Vermittlungsbemühungen wahrnehmen. Daneben hat das Völkerrecht in den Vereinten Nationen ein System kollektiver Sicherheit entwickelt, das den Staaten kriegerische Maßnahmen außerhalb der Verteidigung des eigenen Staatsgebietes verbietet und eine militärische internationale Friedensvorsorge von der ausdrücklichen Ermächtigung der Vereinten Nationen abhängig macht. Die Souveränität des einzelnen Staates ist hier ein Friedensrisiko und muss deshalb durch eine Friedensgarantie auf höherer Ebene, den Vereinten Nationen, ergänzt werden. Dieses System kollektiver Sicherheit ist gegenwärtig ernstlich gefährdet.

VII.2. *Die Organisation weltweiten Wirtschaftens: das Beispiel Europäische Union*

Das Wirtschaften auf einem weltweiten Markt, auch die weltumspannenden Instrumente der Medien, des Transports und der Technologie begründen ebenfalls Aufgaben, die das Handlungsinstrumentarium des in seinem Staatsgebiet souveränen Staates übergreifen. Auch die Erfordernisse des Umweltschutzes, der Kriminalitätsbekämpfung, der Wirtschafts- und

Steueraufsicht drängen die Staaten, neue Formen der Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung ihrer Hoheitsgewalt zu entwickeln.

Markantestes Beispiel eines solchen Staatenverbundes zur gemeinsamen Wahrnehmung von Hoheitsgewalt ist die Europäische Union, deren Organe im Gebiet eines Mitgliedstaates Hoheitsgewalt unmittelbar ausüben können und die im völkerrechtlichen Verkehr zwar nicht den Status eines souveränen Staates erreicht, aber doch Rechte des zwischenstaatlichen Verkehrs, insbesondere Immunitäten, Vorrechte und Befreiungen, Nichteinmischungsansprüche gewonnen hat.³⁸

Diese Aufgabenteilung zwischen dem Mitgliedstaat und dem europäischen Staatenverbund modifiziert die Souveränität des Mitgliedstaates in besonderer rechtlicher Bindung. Die Union hat aber keine Kompetenz-Kompetenz, ist nur als Rechtsgemeinschaft angelegt, besitzt keine eigene Abgabengewalt, übt selbst kaum irgendwelche Zwangsgewalt polizeilicher, vollstreckungsrechtlicher oder militärischer Art aus, verfügt damit insbesondere als Rechtsgemeinschaft nicht über die Souveränitätsreserve eigener politischer Macht. Die Mitgliedstaaten bleiben „Herren der Verträge“. ³⁹ Sie haben die Europäische Union gegründet, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben.⁴⁰ Dementsprechend besagt der Unionsvertrag ausdrücklich, dass die Union „die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet“ (Art. 6 Abs. 3 EU). Die Gemeinschaft ist nur mit begrenzten Kompetenzen und Befugnissen ausgestattet (Art. 5 EG), folgt dem Prinzip der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 2 EG), baut auf eine langfristig angelegte Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten (Art. 51 EU), ohne diesen aber letztlich das Recht zur Aufhebung ihrer Mitgliedschaft zu nehmen.⁴¹

Die Mitgliedschaft im europäischen Staatenverbund belässt dem Mitgliedstaat somit seine Souveränität im Sinne der Letztverantwortung auch für die in seinem Gebiet ausgeübte Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaft und seine aktuelle Verantwortung gegenüber seinem Staatsvolk. Die Souveränitätsfrage bleibt nicht offen.⁴² Die demokratische Verantwortlichkeit gegenüber einem Verantwortlichkeitsadressaten verstärkt die Souveränität, die europäische Integration bindet sie im Dienste von

³⁸ *Thomas Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rn. 1725.

³⁹ BVerfGE 89, 155 (190), *Oppermann* (Fn. 38), Rn. 905.

⁴⁰ BVerfGE 89, 155 (189).

⁴¹ BVerfGE 89, 155 (190); vgl. auch *Doehring* (Fn. 14), Rn. 242.

⁴² Nach *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 4. Aufl., 1954, S. 371 (373) gehört es zum Wesen des Bundes, dass diese Frage offen bleibt.

Friedensprinzip, Staatenkooperation und konkreter Menschenrechtspolitik in Form der Unionsbürgerrechte. Der demokratische Staat hält die innere und äußere Souveränität zusammen und verantwortet ihre Wahrnehmung auch in der Europäischen Union vor dem Staatsvolk. Der Staatenverbund ist markanter Ausdruck dafür, dass souveräne Staaten wegen ihres begrenzten Hoheitsbereiches auf Zusammenarbeit angelegt sind, dass diese Zusammenarbeit in intensiver Verbundenheit stattfindet, dass aber Ausgangs- und Zielpunkt dieses Verbundes die Staaten, die demokratischen Handlungsformen des Staatsvolkes bleiben.

Auch die Europäische Union bietet damit ein Beispiel, dass Subsidiarität auch überstaatliche Kompetenzen und Befugnisse begründen kann. Die Globalisierung zwingt dazu, das Subsidiaritätsprinzip auch auf die überstaatliche Ebene anzuwenden und dort Organe und Handlungsverantwortlichkeiten zu begründen.

VII.3. *Überforderung des Sozialstaates*

Die wirtschaftliche Entwicklung bringt andererseits das Subsidiaritätsprinzip wieder als Maßstab zur Wirkung, um Staatsaufgaben zurückzunehmen. Während des breiten und intensiven Wirtschaftswachstums in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts haben sich viele Staaten daran gewöhnt, die Leistungen des Sozialstaates immer mehr auszudehnen und dem Staat auch eine weitgreifende Kompetenz zur individuellen Alters- und Krisenvorsorge (Alters-, Krankheits-, Arbeitslosenversicherung) zuzuweisen. Diese staatlichen Leistungsversprechen haben das Verhalten der Versicherten grundlegend verändert: Sie drängen auf eine Frühpensionierung und bemühen sich teilweise auch, die Phase der Berufsqualifikation an staatlich finanzierten Bildungseinrichtungen zu verlängern. Vielfach werden diese staatlichen Sicherungssysteme nicht in einer Versicherung nach dem Prinzip der Kapitaldeckung finanziert, sondern durch ein Umlagesystem, in dem die gegenwärtig arbeitenden Menschen die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Menschen finanzieren. Dieses System wird zusammenbrechen, wenn die wirtschaftlich erfolgreichen Industriestaaten immer weniger Kinder hervorbringen, deswegen Produktivität und Wachstum sinken, zudem der Bedarf nach staatlicher Hilfe bei Alter und Krankheit wächst, je weniger Ehen und Familien gegründet werden.⁴³

⁴³ Paul Kirchhof, Die Zukunftsfähigkeit einer freiheitlichen Gesellschaft durch Ehe und Familie. In: Wolfgang Ockenfels (Hrsg.), Familien zwischen Risiken und Chancen, Tagung

Erste Reformvorschläge suchen den einzelnen Menschen auf eine private Individualversicherung zurückzuführen, in der er Kapital bildet und in diesem Kapital eine Zukunftsvorsorge gewinnt, die er in allen Regionen der Welt nutzen kann und die ihn dementsprechend von einem staatlichen Sicherungssystem unabhängig machen. Strukturernuernde Reformempfehlungen hingegen beschränken sich nicht darauf, die Folgen eines Problems zu finanzieren, sondern suchen das Problem selbst zu bekämpfen. Sie verweisen darauf, dass die westlichen Industriestaaten sich auf den Weg begeben haben, eine im Erwerbsstreben sterbende Gesellschaft zu werden, sie deshalb wieder eine im Kind vitale Gesellschaft sein müssen.⁴⁴ Die arbeits-, alters- und krankensicherungs-, steuer- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen individuellen Verhaltens sind so zu verändern, dass die jungen Menschen ihren freiheitlichen Willen zur Ehe und zum Kind (zur Familie) wieder betätigen.

Hier erlebt das Subsidiaritätsprinzip in seinem klassischen Ausgangsgedanken eine Renaissance: Der Mensch muss in seiner Freiheit wieder die freiheitsbefähigende Geborgenheit von Ehe und Familie erfahren, damit er in den Krisen des Lebens weitgehend vom Staat unabhängig bleibt, Gesellschaft und Staat in der nächsten Generation und ihrer guten Erziehung eine Zukunft finden, der Generationenvertrag nicht im Verkümmern der nächsten Generation scheitert.

Hinzu tritt ein Gleichberechtigungsanliegen, das die Menschen allein an seinem Erwerbserfolg misst und die Erziehungsleistung gering schätzt, deshalb Wirtschafts- und Erwerbssysteme fordert, in denen das Kind an den Rand gedrängt ist oder gar nicht vorkommt. Teilweise wird die Ehe als Instrument zur Unterwerfung der Frau, die Familie als Grundlage zur Bindung der Frau an „Kinder und Herd“ verstanden. Hier wird das Subsidiaritätsprinzip sich dadurch zu bewähren haben, dass es für Vater und Mutter die Arbeit für die Familie vor die Arbeit für Einkommen – und Kapitalbildung stellt, deshalb die Instrumente der Anerkennung, der Begegnung und der Teilhabe an den Einkommensströmen auch für die Familienarbeit sichert.

der Internationalen Stiftung Humanum, Reihe Humanum Band 1, 2001, S.89-98; *Herwig Birg*, Die demographische Zeitenwende: Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 2001, S. 177 f.

⁴⁴ *Paul Kirchhof*, Der Schutz von Ehe und Familie, in: Baldur Hermans/Günter Berhaus (Hrsg.), Kreuzungen, Festschrift für Hubert Luthe, 2002, S.447/464.

VII.4. *Elterliche und staatliche Erziehung*

Die Ausrichtung des menschlichen Lebens auf das Wirtschaftliche hat auch zur Folge, dass die Eltern die Erziehung ihrer Kinder zunehmend in fremde Hand geben. Dabei bietet sich der Staat mit seinen ganztägig betreuenden Schulen, aber auch mit Kindergärten und Kinderhorten als ein erziehungsbereiter Partner an. Je früher aber staatliche Erziehung dominiert, desto mehr geht die kulturelle Vielfalt der Freiheitsvoraussetzungen verloren, die in jeder Familie eine Quelle individueller Kultur findet. Die Begabungen des Kindes werden am besten von den Eltern entfaltet, die mit den Kindern zusammen leben und sich ihnen ein Leben lang verantwortlich fühlen. Die Vorbildfunktion von Vater und Mutter bleibt schwach, wenn die Kinder ihre Eltern nur am Abend und am Wochenende erleben.

Zudem geht in der staatlichen Erziehung die Sinnstiftung und gedankliche Weite des Religiösen oft gänzlich verloren, weil der moderne, religiös-weltanschaulich neutrale Staat die Kinder nicht in den Raum von Religion und Kirchlichkeit hineinführt. Die Weitung des Denkens im Gottesbezug, das Erleben der religiösen Gemeinschaft in der Kirche, die karitative Zuwendung und Offenheit für den Schwachen erfahren die Kinder durch ihre Eltern, weniger durch staatliche Einrichtungen. Der kulturelle Humus freiheitlicher Demokratien wird deshalb insbesondere durch diese Subsidiarität des Erziehens gepflegt und entfaltet.

VII.5. *Staatliche und wirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben*

Das Subsidiaritätsprinzip steht vor einer besonderen Aufgabe, wenn die demokratische Erkundung und Befriedigung des politischen Bedarfs dem Staat vorbehalten ist, der wirtschaftliche Bedarf hingegen von der Gesellschaft im freiheitlichen Wettbewerb erkundet und befriedigt wird. Freiheitlichkeit und Effizienz des Subsidiaritätsprinzips bewähren sich hier grundsätzlich, wenn der Einflussbereich des Politischen nach dem Prinzip des „soweit als nötig“ oder „so wenig wie möglich“ definiert wird. Die Anforderungen der Privatisierung von staatlichen Wirtschaftsunternehmen, von Deregulierung als Rückgabe von Bestimmungsmacht an den Freiheitsberechtigten und seine Organisationen, die Entflechtung von Großorganisationen zugunsten von mittelständischen und kleinen Wirtschaftsbetrieben sowie die Solidarität als Hilfe zur Selbsthilfe müssen aber so bemessen werden, dass sie nicht den Armen und Schwachen der Macht von Kapital und Markt ausliefern. Demokratie ist im Kern ebenfalls

ein Freiheitsprinzip, das nicht freiheitliche Selbstbestimmung durch staatliche Einflussnahme auf das Kollektiv kompensieren will, vielmehr der individuell freiheitlichen Selbstbestimmung die rechtliche und ökonomische Grundlage sichert und erst darüber hinaus Freiheit in der Form demokratischer Wahlen und Abstimmungen kollektiv zur Wirkung bringt.

VII.6. *Bereitschaft und Fähigkeit zur freiheitlichen Anstrengung*

Das Subsidiaritätsprinzip lebt als Prinzip der Freiheit, der Effizienz und der Verselbständigung von bereichsspezifischen Gesetzmäßigkeiten, von der Erwartung, dass das Angebot von Freiheitsrechten auch tatsächlich angenommen wird. Wenn die Menschen von ihrer Berufs- und Eigentümerfreiheit keinen Gebrauch machen und ihre Existenz durch Staatsleistungen sichern wollten, wenn sie keine Ehen und keine Familien gründeten, wenn sie die Anstrengung um das wissenschaftliche Auffinden der Wahrheit, das künstlerische Ausdrücken des Schönen, die religiöse Frage nach dem Unauffindbaren nicht mehr stellen würden, so wäre der Staat in eine Garantenstellung gedrängt, die ihn als freiheitliche Demokratie in eine Ausweglosigkeit führt. Papst Johannes Paul II. sagt in der Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis*:⁴⁵ „Die menschliche Person ist nur dann ganz frei, wenn sie zu sich selbst gekommen ist und in der Fülle ihrer Rechte und Pflichten lebt; dasselbe lässt sich von der Gesellschaft als ganzes sagen“. Subsidiarität baut auf die individuell mitgebrachte Bereitschaft und Fähigkeit zur Freiheitswahrnehmung, auf die rechtliche Definition (Begrenzung) der Freiheit in Freiheitsrechten, auf die innere Bindung eines Gewissens, auf Gemeininn und Gemeinverantwortlichkeit.

VII.7. *Subsidiarität in der Begegnung der Kulturen*

Hier wird der Ursprung des Subsidiaritätsprinzips in der Anerkennung des Menschen in seiner Würde und Freiheit, in der religiösen Zuwendung zum Mitmenschen als *imago Dei*, in der Verantwortlichkeit aller Macht gegenüber dem betroffenen einzelnen Menschen deutlich sichtbar. Allerdings ist diese Kultur der individuellen Menschenrechte keine Weltkultur, begegnet vielmehr anderen Kulturen, in denen der einzelne in der Sippe oder im Stammesverband aufgeht oder der Mensch sich eher als

⁴⁵ Johannes Paul II., Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis*, 1987.

Teil eines Herrschaftsverbandes definiert, dem er in Treue- und Ergebnisspflichten zugehört. Das Subsidiaritätsprinzip müsste demgegenüber seine eigenen Prämissen zur Wirkung bringen, in dem es sich möglichst ausdehnt und gegenläufige Kulturen verdrängt.

Auch hier enthält das Subsidiaritätsprinzip aber inhaltliche Vorgaben: Der Respekt vor dem Menschen und seiner Freiheit verbietet es, den in anderen Kulturen Beheimateten in diese Menschenrechtskultur zu zwingen, erst recht, ihn mit Gewalt und militärischen Mitteln zu unterwerfen. Subsidiarität ist auch eine Aussage zu den staatlichen Handlungsmitteln. Papst Johannes XXIII. stellt 1961 in der Enzyklika *Mater et Magistra* klar, dass staatliches Eingreifen sein Fundament im Subsidiaritätsprinzip vor allem befestigt, wenn es fördert, anregt, regelt, Lücken schließt und Vollständigkeit gewährleistet, wenn es also eine freiheitskonforme Gewährleistungs- und Ergänzungsfunktion übernimmt.

In ähnlicher Weise wird das Subsidiaritätsprinzip als Verfahrensregel für den Umgang der Kulturen untereinander wirksam: Subsidiarität ist ein Universalprinzip für das Verhältnis der Freiheit eines jeden Menschen zu einer diese Freiheit gewährleistenden, aber auch bedrohenden Macht. Das Subsidiaritätsprinzip ist also auf Ausdehnung in andere Kulturen angelegt, bleibt dabei aber auch seinen eigenen Prämissen treu, indem es den freiheitsberechtigten Menschen Perspektiven vermittelt, Ziele empfiehlt, Wirkungen einschätzt, Lebens- und Kulturerfahrungen berichtet.

Hier liegt der zentrale Auftrag der katholischen Kirche in einer globalen Welt. Sie ist die Macht des Wortes und der Verkündigung, wirkt in Bildern und Vorbildern, sucht die individuelle Bildung eines Willens im Gewissen zu binden und nicht zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen. Kirchlichkeit pflegt so den Humus, aus dem freiheitliche Verfassungsstaaten erwachsen. Die Subsidiarität macht diesen Zusammenhang von Humus, Wurzeln, Stamm und Ästen eines Baumes – einer strukturierten Gesellschaft und eines Verfassungsstaates – bewusst.