

SUBSIDIARITÄT UND SOUVERÄNITÄT IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG

HERBERT SCHAMBECK

In the process of globalisation the concepts of subsidiarity and sovereignty are of great importance. Whereas sovereignty is in its core a legal concept the principle of subsidiarity – which goes back to the encyclical *Quadragesimo anno* of Pope Pius XI – is primarily a societal and political concept however with growing normative relevance.

The different forms of globalisation bring about many new political and legal problems. But the nation state cannot solve for example new ecological problems or new developments in technical matters by itself, because big international companies and their lobbies are often more influential than the single states. And the pressure of a worldwide economic network changes also the traditional profile of state activities and the legal concepts which have been developed along with it. This also often leads to a loss of legal security.

Therefore it will be necessary to strengthen again the principle of subsidiarity and different forms of self-government. From its original meaning the word *subsidium* means help and support and the principle of subsidiarity therefore constitutes different forms of supplementary support starting out from an individual sphere and going up to different social, local, regional, state territorial and global levels. In this respect we see also specific ethical links to the manifold problems which arose in the process of economical, technical, cultural, social and political globalisation.

The sovereign states have to respect and to protect human rights, democracy and the rule of law and have to cope also with new problems of social security guarantees or protection from terrorist threats. Because of different tendencies towards growing international interdependency the sovereign states have to coordinate their activities in more and more fields because the

problems of a growing world population cannot be solved by the single nation states alone.

International solidarity which however has to respect the principle of subsidiarity will be the only way to guarantee better standards of life and social progress in great freedom.

In different social encyclicals Pope John Paul II has pointed out these requirements very clearly.

Because for a real 'family of nations' we need an economic as well as an ecumenical brotherhood of man and everyone has to contribute to this great aim within the bounds of possibility.

* * *

Betrachtet man das Denken und Wollen der Menschen, dann erkennen wir ein Entstehen und Entwickeln von Begriffen und geradezu parallel hierzu eine Aufeinanderfolge von Strömungen, welche das Schicksal der Menschen mehr oder weniger bewußt sowie deutlich oder nicht begleiten. Zu diesen Strömungen, die für die Menschen unserer Zeit fast schicksalhaft sind, zählt die Globalisierung.¹

Die Globalisierung ist eine zahlreiche Sach- und Gebietsgrenzen überschreitende Vernetzung. Sie ist ein vielfach begründbares Phänomen unserer Zeit, in dem sich traditionsreiche Tendenzen und neue Begriffsbildung verbinden.

Lange Zeit wurde für dieses Phänomen der Begriff der Internationalisierung gebraucht.²

¹ Siehe u.a. *Politik der Globalisierung*, hrsg. von Ulrich Beck, Frankfurt am Main 1998; *Helmut Schmidt*, *Globalisierung, Politische, ökonomische und kulturelle Herausforderungen*, Stuttgart 1999, bes. S. 9 ff. und S. 45 ff.; *Globalisierung und nationale Souveränität*, Festschrift für Wilfried Röhrich, hrsg. von Dieter S. Lutz, Baden-Baden 2000, bes. S. 179 ff.; *Europa im Zeitalter der Globalisierung*, Vorträge des 1. DDr. Herbert Batliner-Symposiums, hrsg. von Carl Baudenbacher und Erhard Busek, Wien 2000; *Globalization Ethical and Institutional Concerns*, Editors Edmond Malinvaud and Louis Sabourin, Vatican City 2001 und *Hans-Olaf Henkel*, *Die Ethik des Erfolgs, Spielregeln für die globalisierte Gesellschaft*, 2. Aufl., München 2002, bes. S. 141 ff. und S. 207 ff.

² In diesem Sinne auch *Hans Tietmeyer*, *Economic globalization and its consequences for the concept of the State and its reality and for international relations between states*, lectures in the Aula Magna of the Gregorian University in Rome, 25th February 2000, p. 2.

I.

Die Globalisierung ist ein in unseren Tagen sich in grenzüberschreitenden Kooperationen auf verschiedenen Gebieten ereignendes Phänomen, das bei unserer Plenartagung heute schon grundlegend von Paul Kirchhof auf zwei Begriffe bezogen wurde, deren Herkunft unterschiedlich ist, nämlich auf den der Subsidiarität,³ die 1931 von Papst Pius XI. in seiner Enzyklika „Quadragesimo anno“ formuliert wurde, und den der Souveränität,⁴ deren Ideengeschichte bekanntlich auf Jean Bodin und sein Werk *Les six livres de la République* (Paris 1576) zurückzuführen ist.

Während die Souveränität ein Rechtsbegriff wurde, ist die Subsidiarität ein gesellschaftspolitischer Begriff von immer stärker werdender rechtsnormativer Bedeutung. Im gegenständlichen Thema werden beide Begriffe in einem Neben- und Miteinander auf das allgemeine Phänomen der Globalisierung bezogen, womit sehr deutlich in den Ausführungen von Paul Kirchhof eine Ordnungsvorstellung vermittelt wurde, welche existentiell mit der Lebensstellung des Menschen selbst begründet wird.

Die Wertigkeit von Subsidiarität und Souveränität wird sich bei der Vielzahl von Ausdrucksformen der Globalisierung mannigfach zu bewähren haben.

Das Prinzip der Subsidiarität läßt sich auf verschiedene Bereiche beziehen, z.B. im Staatsrecht auf den Bundesstaat und im Völkerrecht auf den Staatenbund, während die Souveränität in einer Zeit der mannigfachen internationalen Organisationen und insbesondere der Integration,⁵ die mit Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen verbunden ist, einen neuen Gehalt bekommt.

Jede Form der Globalisierung wirft eigene Rechtsprobleme im Staat auf. Ich meine nur beispielsweise die Interdependenzen auf den Gebieten der Technik (wie Nachrichtenwesen, Informationsverarbeitung), des Verkehrs

³ Dazu Subsidiarität, ein interdisziplinäres Symposium, hrsg. von Alois Riklin und Gerard Batliner, Baden-Baden 1993.

⁴ Siehe *Werner von Simson*, Die Subsidiarität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, Berlin 1965 und *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, hrsg. von Hanns Kurz, Darmstadt 1970.

⁵ *Heinrich Neisser/Bea Verschraegen*, Die Europäische Union, Wien-New York 2001 sowie *Herbert Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, Österreichische Juristen-Zeitung 1996, S. 521 ff und *derselbe*, Zur Bedeutung der föderalen und regionalen Dimension in der Europäischen Union – ein Beitrag aus österreichischer Sicht, in: *Das Recht in Raum und Zeit*, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 445 ff.

sowie des Sozial- und Wirtschaftslebens. Alle diese zahlreich vermehrbaren Kausalitäten für die Globalisierung haben ihre Konsequenzen und auch wechselseitigen Abhängigkeiten und Probleme. Ich nenne nur im Zusammenhang mit der Technisierung und Industrialisierung den Umweltschutz,⁶ der in Bundesstaaten zumeist auch eine Querschnittmaterie ist und verweise auf die Probleme, die sich z.B. in den westlichen österreichischen Bundesländern wie Vorarlberg und Tirol, bei den Transportwegen für den Umweltschutz ergeben.

Grenzen treten zurück und Probleme werden deutlich; global wie sie entstehen, bedürfen sie auch global ihrer Erfassung und im Rahmen des Möglichen ihrer Lösung. Treffend betont Kirchhof in diesem Zusammenhang: „Verantwortlichkeit und Macht der Staaten zur Gestaltung der individuellen Lebensbedingungen werden allerdings gegenwärtig deutlich gelockert und beginnen sich im Globalen zu verlieren. Wirtschaftsunternehmen wirken auf weltweiten Märkten und haben die Grenzen einer ‚National‘ökonomie, einer Volks-Wirtschaft längst überschritten; einige weltweit tätige Wirtschaftsunternehmen sind mächtiger als Staaten“.⁷

Diese Wirtschaftsunternehmen wirken in den Staaten und im zwischenstaatlichen bzw. internationalen Leben durch den Einfluß ihrer Lobbyisten und ihrer eigenen Potenz mannigfacher Art im Finanz- und Wirtschaftsleben. Denken wir z.B. an die Kohle- und Stahlindustrie und ihre Bedeutung für das Verhältnis von Deutschland und Frankreich auch im Zusammenhang mit den Ursachen für den Ersten und Zweiten Weltkrieg sowie an das Öl im Irakkonflikt. Nur all zu oft erweisen sich die Organe des Staates in Gesetzgebung und Vollziehung als bloße Ratifikationsorgane des außerparlamentarisch Vereinbarten. In dieser Weise geht die Globalisierung auf Kosten der Transparenz in der Politik und damit auch auf Kosten der Vorhersehbarkeit sowie Berechenbarkeit des Staatshandelns.

In diesem Zusammenhang gilt es, auch den Hinweis von Paul Kirchhof auf die zwei Verfahren der Bedarfserkundung und Bedarfsberücksichtigung

⁶ *Herbert Schambeck*, Umweltschutz und Rechtsordnung, Österreichische Juristen-Zeitung 1972, S. 617 ff. und *derselbe*, Humanitärer und ökologischer Umweltschutz als Auftrag für die staatliche und internationale Ordnung, in: *Technologische Entwicklung im Brennpunkt von Ethik, Fortschrittsglauben und Notwendigkeit*, Bern 2002, S. 347 ff., bes. S. 354 f. Siehe dazu auch *Winfried Lang*, *Internationaler Umweltschutz, Völkerrecht und Außenpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie*, Wien 1989.

⁷ *Paul Kirchhof*, Subsidiarität und Souveränität in Zeiten der Globalisierung, Manuskript S. 4.

mit demokratischen und wirtschaftswettbewerblichen Verfahren zu unterstreichen. Die Globalisierung hat nämlich insofern einen Einfluß auf den Staat, als immer mehr wirtschaftliches Zweckdenken die Staatswillensbildung beeinflusst und Gewinnmaximierung als Ziel setzt. Dazu läuft auch etwa in vielen Staaten mit einer geradezu grenzüberschreitenden Tendenz das Bemühen um Reprivatisierung; in Österreich vor allem in den letzten Jahren, auch um die sogenannten Maastrichtkriterien⁸ zwecks Teilnahme an der Währungsunion erfüllen zu können. Es tritt wirklich ein Strukturwandel durch Prinzipienvermischung ein, „wenn in einer globalen Welt die Handlungs- und Entscheidungsmacht sich mehr und mehr von der demokratischen Bedarfsbefriedigung hin zum wirtschaftlich-wettbewerblichen Leistungsaustausch verschiebt. Es droht“, betont Kirchhof beachtenswert, „eine Ökonomisierung des Rechts, eine Dominanz des Fiskalischen auch in der Hoheitsverwaltung“.⁹

Je mehr aber der Staat in einem grenzüberschreitenden Einfluß wirtschaftlich tätig wird, desto mehr zeigt sich die Problematik, ob er auch in diesem Bereich dem Gebot der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Staatshandelns gerecht werden kann. Schon heute zeigt sich diese Schwierigkeit in der Privatwirtschaftsverwaltung mit ihren Gebieten der Auftragsvergabe, Subventionsverwaltung und dem Eigenunternehmertum des Staates im Hinblick auf die Gebote der Gesetzesstaatlichkeit. Auf diese Weise wird das staatliche Handeln zu Recht als kommerzialisiert bezeichnet.

Da die Globalisierung stark ökonomisch bestimmt ist, nimmt grenzüberschreitend der Einfluß der Wirtschaft im Staat und auf den Staat zu. Dies verlangt ein Mehrfaches: erstens im Rahmen des Möglichen die Tätigkeit des Staates als Träger von Privatrechten an Gesetze zu binden und vor allem die Prüfungsmaßstäbe der Rechnungs- und Gebarungskontrolle, wie neben der Gesetzmäßigkeit besonders auch die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit¹⁰ auf die Wirtschaftstätigkeit des Staates als Handlungsmaximen anzuwenden. Weiters wäre es begrüßenswert, gegen die Überforderung des Staates und Überanstrengung seines Rechtes staatliche und öffent-

⁸ Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j des EG-Vertrages; dazu *Peter Fischer/Heribert Franz Köck/Margit Maria Karollus*, Europarecht, 4. Aufl., Wien 2002, S. 905 ff.

⁹ *Kirchhof*, a.a.O., S. 8.

¹⁰ Siehe Art. 126 b Abs. 5 des Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes und dazu näher *Johannes Hengstschläger*, Der Rechnungshof, Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich, Berlin 1982, S. 310 ff. sowie *derselbe*, Rechnungshofkontrolle, Kommentar zu den Artikeln 121 – 128 B-VG, Wien 2000, S. 109 ff.

liche Aufgaben zu unterscheiden.¹¹ Die staatlichen Aufgaben sollte der Staat selbst erfüllen, vor allem in der Hoheitsverwaltung im Dienste des Rechts- und Machtzwecks, öffentliche Aufgaben könnten auch Private im öffentlichen Interesse erfüllen, etwa in der Kultur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Dies wären Fälle, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken. Ein Beitrag hiezu wäre auch, mehr als bisher neben der Staatsverwaltung die Möglichkeiten der Selbstverwaltung zu nutzen.

Die Selbstverwaltung kann auch in einer Zeit der Globalisierung deshalb von zunehmender Bedeutung sein, weil die Vernetzung der Menschen im Volk Nationalitäten und ethnische Gruppen verdeutlichen und in einer multiethnischen Gesellschaft die Selbstverwaltung auch dem Minderheitenschutz dienen und damit zum Frieden in einer pluralen Gesellschaft beitragen kann.

Die Globalisierung bedarf einer vielfachen Grenzziehung: beginnend mit Staat und Gesellschaft, wobei beide aufeinander bezogen sind.

Gerade in einer Zeit der Globalisierung, also der Vernetzung, tritt die Bedeutung der Gesellschaft hervor, sie soll aber zu einer strukturellen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft sowie zu einer sachgerechten gegenseitigen Bezogenheit beider aufeinander führen, ohne daß der Staat vergesellschaftet wird, das heißt, daß weder Parteien und Interessenverbände als Repräsentanten der Gesellschaft sich des Staates alleine bemächtigen und die Autorität des Staates gefährden, noch daß diese Repräsentanten der Gesellschaft ausschließlich in den Dienst des Staates gestellt werden, weil diese Verstaatlichung der Gesellschaft die Freiheit des Einzelmenschen gefährden würde. Auch in diesem Bereich ist Subsidiarität gefragt und erforderlich.

II.

Der Grundsatz der Subsidiarität selbst ist mannigfach anwendbar, sowohl im öffentlichen wie privaten Leben, in Gesellschaft, Staat und Völkergemeinschaft. Von seinem Wortstamm „subsidium“ ausgehend bedeutet es Beistand und Hilfe. Sie ist der „Grundsatz der ergänzenden Hilfeleistung“.¹² Dieser Grundsatz ist individual- und sozialorientiert; er be-

¹¹ In diesem Sinne bereits *Hans Peters*, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag, München-Berlin 1965, S. 878 ff. und *Herbert Schambeck*, Der Staat und die Demokratie, in: Geschichte und Gesellschaft – Festschrift für Karl R. Stadler, Wien 1974, S. 448 ff.

¹² *Johann Baptist Schuster*, Die Soziallehre nach Leo XIII. und Pius XI. unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Einzelmensch und Gemeinschaft, Freiburg im Breisgau 1935, S. 7.

zieht sich in gleicher Weise auf den Einzelmenschen, die Gesellschaft und den Staat; er hat zwei Seiten, eine negative, die eine Aktionssperre darstellt und eine positive zur Hilfeleistung. Das Subsidiaritätsprinzip ist daher ein personalistisches Regulativ zwischen Selbst- und Fremdhilfe.¹³

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erleben wir mannigfach: die Sozialversicherung, die Bundesstaatlichkeit und die europäische Integration seien als Beispiele in Erinnerung gerufen. Sie verlangt, wie Kirchhof mit Recht hervorhebt, als „Ausgangsgedanke die Besinnung auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Menschen aus eigener Initiative und eigenen Kräften“.¹⁴

Das Subsidiaritätsprinzip läßt uns aus dieser Sicht verschiedene Ebenen erkennen, die in einem wechselseitigen, geradezu bedingenden bedingten Zusammenhang zueinander stehen, nämlich eine Individual-, Sozial-, Lokal-, Territorial- und Globalsphäre. Persönliches Können und Wollen, territoriale Gegebenheiten sowie staatliche und internationale Strukturen sind hierfür ursächlich. Anschaulich spricht Kirchhof von einer „Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen“.¹⁵ Diese Stufenordnung setzt aber beginnend beim Einzelmenschen den Willen zur Eigenverantwortung ebenso voraus wie im öffentlichen Leben der Politik auf den verschiedenen Ebenen die Transparenz und auch damit eine bestimmte Offenheit für Entwicklungen besonders deutlich im Bundesstaat, etwa beim Finanzausgleich, den Gemeinden, Ländern und dem Bund zu bemerken, und in der europäischen Integration. Im letzteren Fall der Europäischen Union zeigt sich, daß nämlich das Gesamte der Europäischen Union nur bestehen kann, wenn das Einzelne, in dem Fall der EU-Mitgliedstaat, existiert, denn, wie es das deutsche Bundesverfassungsgericht treffend erklärte, sind die Staaten die „Herren der Verträge“.¹⁶ Man übersehe aber nicht, daß das, was sich auch im Institutionellen und Organisatorischen auf verschiedenen Ebenen ausdrückt, insofern eine Begleitung ganz nach dem Subsidiaritätsprinzip verlangt, nämlich beginnend mit der persönlichen Verantwortung des

¹³ Siehe näher *Herbert Schambeck*, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: Festschrift für Ernst Kolb zum 60. Geburtstag, Innsbruck 1971, S. 309 ff., bes. S. 318 ff.

¹⁴ *Kirchhof*, a.a.O., S. 15.

¹⁵ *Kirchhof*, a.a.O., S. 15.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht, Amtliche Entscheidungssammlung Band 89, S. 155 (190); siehe dazu auch *Paul Kirchhof*, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa als politische Idee und als rechtliche Form, hrsg. von Josef Isensee, 2. Aufl., Berlin 1994, S. 63 ff.

Einzelnen, das Heimat-, Staats- und Europabewußtsein vereinernd bis zu dem, was schon über das *Bonum commune humanitatis* im 16. und 17. Jahrhundert Francisco de Vitoria und später Francisco Suarez¹⁷ erklärten.

In dieser Betrachtung führen uns Gedanken betreffend die Globalisierung über den Bereich der Politik und des Rechtes auch zu dem der Ethik. Sie stehen in einem wechselseitigen Bezug, sowohl auf der ersten Ebene, nämlich der des Einzelmenschen über der des Staates bis zu der Globalen der Völkergemeinschaft, verschiedene Differenzierungen einschließend, wie die Integration einzelner Staatengemeinschaften in verschiedenen Erdteilen.

Die Entwicklung in den einzelnen Sachgebieten, wie z.B. in der Wirtschaft, dem Umweltschutz, der Technik, aber auch der Kriminalität verlangen geradezu nach der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, bisweilen genügt die Koordination, oft ist auch mehr erforderlich, um bei mannigfachen Problemen zu befrieden, ganz nach dem Satz des Aurelius Augustinus: „*Pax est ordinata concordia*“.¹⁸

Zu diesem Frieden durch Ordnung bedarf es der Staaten und eines Volkes auf einem Gebiet sowie darüber hinaus in der Völkergemeinschaft. Auch im Zeitalter der Globalisierung sind Staaten erforderlich, um die koordinierte Handlungsfähigkeit im öffentlichen Leben zu ermöglichen; etwa zur Verbrechensbekämpfung oder zum Umweltschutz. Der Staat war früher die oberste, nämlich höchste Ebene, durch die Globalisierung nimmt er aber mehr eine Mittlerfunktion ein und wird, wie es schon Peter Pernthaler ausdrückte, „mediatisiert“.¹⁹

In einem Zeitalter der Globalisierung haben nämlich die Staaten noch mehr als bisher die Aufgabe Mitte und Vermittler zu sein. Dies setzt aber für ihre Existenz ihre Souveränität voraus.

¹⁷ Dazu näher *Alfred Verdross*, *Abendländische Rechtsphilosophie*, 2. Auflage, Wien 1963, S. 92 ff. und S. 96 ff., *derselbe*, *Der klassische Begriff des „bonum commune“ und seine Entfaltung zum „bonum commune humanitatis“*, *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht* 1977, S. 143 ff. sowie *Heribert Franz Köck*, *Der Beitrag der Schule von Salamanca zur Entwicklung der Lehre von den Grundrechten*, Berlin 1987 und *Herbert Schambeck*, *La escuela de Salamanca y su significación hoy*, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Politicas*, Año XLII, No. 67, Madrid 1990, S. 85 ff.

¹⁸ *Aurelius Augustinus*, *De Civitate Dei*, XIX, 11 – 13, 14.

¹⁹ *Peter Pernthaler*, *Die Globalisierung als Herausforderung an die moderne Staatslehre*, in: *Staat – Verfassung – Verwaltung*, Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Friedrich Kojan, Wien 1998, S. 79; siehe dazu auch *Peter Saladin*, *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaates in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, Bern 1995, besonders S. 88 ff.

III.

Als der Begriff der Souveränität vor Jahrhunderten entstand, ging er besonders deutlich bei Jean Bodin aus der Auseinandersetzung²⁰ der damaligen Zeit der monarchischen Staatsform zwischen dem Herrscher, den Ständen und dem Papsttum hervor. Die Souveränität wird im Zeitalter der Globalisierung durch die Auseinandersetzung zwischen persönlichen Wünschen der Einzelmenschen, den organisierten Interessen der Gesellschaft sowie den verfassungsrechtlich festgehaltenen Staatszwecken einerseits und den Aufgaben sowie Verpflichtungen der Völkergemeinschaft im Rahmen der Globalisierung andererseits geprägt. Ohne Souveränität kann kein Staat bestehen und an dem Bestand sowie der Entwicklung der Völkergemeinschaft teilnehmen. Die Globalisierung verlangt daher auch die Souveränität des Staates im Sinne seiner autonomen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit. Auch wenn es auf verschiedenen Gebieten der Staatsaufgaben, etwa in der Wirtschafts- und Währungspolitik durch eine Wirtschafts- und Währungsunion eine Verlagerung der Staatsaufgaben gibt, verlangt auch eine Veränderung der Staatsaufgaben die Wahrung der Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit des jeweiligen Staates und damit auch seiner Souveränität.²¹ Diese Erfordernisse sind bei institutionellen Neuentwicklungen in der Völkergemeinschaft auf allen Ebenen und auch im Völkerrecht selbst zu beachten. Dem Völkerrecht als ein *ius inter gentes* kommt übrigens auch in einer Zeit der Globalisierung große Bedeutung zu, es sollte niemals durch das Recht des Stärkeren ersetzt werden.

Auch im Zeitalter der Globalisierung bedarf es des auf verschiedenen Gebieten mitentscheidungs- und handlungsfähigen Staates, er ist aber im Bereich seiner eigenständigen und eigenverantwortlichen Politik durch die Globalisierung verändert. So erklärte auch Hans Tietmeyer am 25. Februar 2000 in seinem Vortrag an der Gregoriana: „Schon in den letzten Jahren mußte die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik bei ihren Entscheidungen zunehmend auch die tatsächlichen oder potentiellen Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft beachten. Insofern war die nationale Politik schon bisher de facto nicht mehr wirklich souverän.“

²⁰ Näher u.a. *Max Imboden*, *Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre*, Basel 1963, Neudruck in: *derselbe*, *Staat und Recht*, Basel und Stuttgart 1971, S. 93 ff.

²¹ Siehe in bezug auf die EU näher *Herbert Schambeck*, *Über die Idee einer EU-Verfassung*, in: *Ein Leben in Praxis und Wissenschaft*, Festschrift Walter Barfuß, Wien 2002, S. 228 ff.

Mit der eskalierenden ökonomischen Globalisierung und der weiter vor-dringenden Internationalisierung der Märkte hat diese Entwicklung jedoch eine neue Qualität angenommen. Der Handlungsspielraum der nationalen Politik ist jedenfalls schon in den letzten Dekaden deutlich geringer geworden. Und wenn nicht alles täuscht, wird dieser tatsächliche Erosionsprozeß der nationalen Politik in Zukunft eher noch weiter zunehmen²².

Sicher wird dieser „Erosionsprozeß“, wie ihn Hans Tietmeyer anschaulich nennt, nicht so weit zunehmen dürfen, daß ein Staat die Eigenständigkeit in seiner Politik und seine Souveränität verliert, denn diese sind zu seiner Existenz und Handlungsfähigkeit in der Völkergemeinschaft erforderlich. In dieser Völkergemeinschaft ist übrigens wie in einem Staat selbst, der auch heute u.a. Sozialstaat sein soll, eine Solidargesinnung erforderlich, sie vermag den Staat und mit diesem die Völkergemeinschaft zu einem Sozialverband zu formen.

Das Grenzen überschreitende Denken, Wollen und Handeln im Zeitalter der Globalisierung verlangt das gegenseitige Verstehen und nicht das unkritische Übertragen von Begriffen und Vorstellungen von einem Erdteil und einer Kultur auf andere. Auch politische Systeme, wie die der Demokratie, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit bedürfen der vorhergehenden sie ermöglichenden Entwicklungen und Voraussetzungen, auch in kultureller Hinsicht innerhalb der einzelnen Staaten, Kontinente und ihrer Gesellschaft. Unbedachte diesbezügliche Zwangsbeglückungen wären daher kontraproduktiv!

In dieser Sicht ist für die Ordnung im Zeitalter der Globalisierung eine möglichst allgemeine Anerkennung der Grundwerte und Grundrechte der Menschen in den einzelnen Staaten so wichtig. Die gerade in den letzten Jahrzehnten, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr, geradezu weltumspannende Anerkennung der Menschenrechte ist ein Beweis hierfür. Sie begleitet bewußt oder nicht die Menschen, welche die Anerkennung ihrer Freiheit und Würde auch dann verlangten, wenn ihnen diese als präpositives oder natürliches Recht begrifflich nicht bewußt, aber politisch als Forderung deutlich war. Dies war mit ein Grund für politische Umwälzungen in den letzten Jahren in Staaten verschiedener Erdteile mit autoritären und totalitären Regimen; die sogenannte politische Wende nach dem Kommunismus, die vor 14 Jahren zum Ende der Teilung Europas geführt hatte, sei als Beispiel besonders genannt.²³

²² Tietmeyer, a.a.O., S. 13.

²³ Näher Herbert Schambeck, Politik und Verfassungsordnung postkommunistischer Staaten Mittel- und Osteuropas, in: derselbe, Zu Politik und Recht, Wien 1999, S. 121 ff.

Realistisch muß man aber gleichzeitig feststellen, daß es Staatsgrenzen und Kontinente überschreitend nicht nur positive, sondern auch negative Tendenzen der Entwicklung gibt, dazu zählt der Terrorismus in einer bisher nie geahnten Form an politischer Auseinandersetzung. Früher wurden etwa Kriege mit formellen Erklärungen angekündigt und militärische Auseinandersetzungen waren dadurch mehr oder weniger vorhersehbar und berechenbar; beim Terrorismus ist dies nicht der Fall! Man weiß oft nicht einmal, ob ein solcher terroristischer Akt auf oder über der Erde zu erwarten ist oder nicht.

Staaten sind heute zur Erfüllung ihrer Schutzfunktion einmal mehr gefordert und das inner- und zwischenstaatlich. Auch zur Erfüllung dieser seiner Hauptfunktion bedarf der Staat seine Souveränität. Paul Kirchhof hat es erst kürzlich am 16. April 2003 in seinem Artikel mit dem treffenden Titel „Souveränität und Einordnung“ in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ betont: „Der Staat wurde zum Friedensgaranten, als er Souveränität, also das Recht der Letztentscheidung und das Gewaltmonopol gewonnen hatte und seit dem als übergeordnete Gewalt innere Konflikte schlichten und befrieden kann“.²⁴

Die gleiche Bedeutung hat die Souveränität über den innerstaatlichen Bereich hinaus auch für den zwischenstaatlichen Bereich. Paul Kirchhof erklärte in diesem Zusammenhang die Souveränität „als Eigenverantwortlichkeit auch in der Mitwirkung in internationalen Organisationen“ und verweist diesbezüglich, das Deutsche Grundgesetz als Beispiel nennend, auf „eine nicht abgrenzende, sondern kooperierende Souveränität“.²⁵

IV.

Die Vernetzung der Staatengemeinschaft in Zeiten der Globalisierung zeigt aber auch, daß sie sowohl normative als auch ethische Voraussetzungen ihr Eigen nennen sollte und, nicht zu übersehen, in wichtigen Teilen schon hat. Das unterstreichen ganz deutlich die Anforderungen, welche die UNO sowie der Europarat und die EU im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaat an ihre Mitglieder stellt.²⁶

²⁴ Paul Kirchhof, Souveränität und Einordnung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. April 2003, S. 9.

²⁵ Kirchhof, a.a.O.

²⁶ Präambel zur Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, Präambel zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.

Diese Hinweise lassen die Notwendigkeit erkennen, daß auch in einer Zeit der Globalisierung die Völkergemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft sein soll, zu deren Bestand und Entwicklung die Souveränität der Staaten und im Verhältnis des Einzelnen zum Staat und der Staaten zur internationalen Ordnung das Subsidiaritätsprinzip wertvoll ist.

Das Recht ist aber auch im Zeitalter der Globalisierung nicht Selbstzweck. Es besteht im Dienst der Persönlichkeitsentfaltung des Einzelmenschen, des kulturellen Fortschritts, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherheit innerhalb der Staaten und der Völkergemeinschaft. Die Globalisierung verdeutlicht ja in einem besonderen Maß die Pluralität innerhalb der internationalen Gemeinschaft, welche aber die Wahrung der Identität der Nationen und Staaten voraussetzt. Dies selbst verlangt u.a. die Achtung der Kultur und der Sprachen jedes Landes,²⁷ sowie auch ihrer geistigen Entwicklung und jeweiligen sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Es erfordert neben der Selbsterkenntnis innerhalb der einzelnen Staaten und Nationen auch ein gegenseitiges Verstehen der Staaten und Völker in der globalen Welt sowie damit auch die entsprechende Toleranz und eine Verantwortung auf verschiedenen Gebieten, wie bei der Marktwirtschaft die soziale Verantwortung im Hinblick auch auf die Weltbevölkerung. So lebten zu Christi Geburt 200 Millionen Menschen auf Erden, 1900 waren es 1.600 Millionen und im Jahr 2000 schon über 6 Milliarden. Dabei muß heute fast die Hälfte der Weltbevölkerung noch immer mit weniger als 2 Dollar pro Tag auskommen; etwa 1 – 2 Milliarden Menschen, davon 500 Millionen in Teilen Asiens und 300 Millionen in Afrika mit weniger 1 Dollar. Die Menschen in Afrika südlich der Sahara sind heute fast so arm wie vor 20 Jahren!

Die beispielsweise genannten Zahlen zeigen, daß in einer Zeit der Globalisierung eine doppelte Verantwortung besteht, nämlich für die eigene Gesellschaft im eigenen souveränen Staat und in der Völkergemeinschaft für das Leben der anderen Nationen. In dieser Sicht könnten die Subsidiarität und Souveränität in der Zeit der Globalisierung auch im Dienst der Sozialverantwortung zu stehen haben. So hat Papst Johannes Paul II. schon in seiner Botschaft zum Weltfriedenstag 1998 erklärt: „Die

November 1950, geändert durch Prot. Nr. 11 vom 11. Mai 1994, Beitrittskriterien (Kopenhagener Kriterien) des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21. – 22. Juni 1993.

²⁷ Siehe näher *Herbert Schambeck*, Die Bedeutung der Sprache für Politik und Recht, in: Freiheit Sicherheit Recht, Festschrift Georg Weißmann, Wien 2003, S. 845 ff.

Herausforderung besteht ... darin, eine Globalisierung in Solidarität, eine Globalisierung ohne Ausgrenzung zu sichern. Das ist eine offensichtliche Pflicht der Gerechtigkeit, die beachtliche moralische Implikationen in sich birgt, wenn das wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Leben der Nationen gestaltet werden soll“.²⁸ Papst Johannes Paul II. betonte: „Zu diesem Zweck darf man nie die menschliche Person außer acht lassen, die in den Mittelpunkt jedes sozialen Projektes zu stellen ist. Nur so können die Vereinten Nationen zu einer wahren ‚Familie der Nationen‘ werden, wie es ihrem ursprünglichen Auftrag entspricht, ‚den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in einer größeren Freiheit zu fördern‘.²⁹“³⁰

Dieser Fortschritt für die Familie der Nationen verlangt im Zeitalter der Globalisierung über den normativen Bereich hinaus im Rahmen des Möglichen eine doppelte Brüderlichkeit, nämlich eine die ökonomisch und ökumenisch zugleich ist.

Ich meine eine ökonomische Brüderlichkeit in Form der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die für eine soziale Marktwirtschaft eine so wichtige Voraussetzung ist, und eine ökumenische Brüderlichkeit, die vom Glauben in den christlichen Weltreligionen, des Judentums, den anderen großen Weltreligionen und aller Menschen guten Willens her für die Erkenntnis und Verwirklichung der Wertegrundlagen in einer Zeit vieler Pluralismen und der Globalisierung so wichtig ist.

Papst Johannes Paul II. hat diese ökumenische Brüderlichkeit schon in seinen Enzykliken *Sollicitudo rei socialis* (Nr. 47), *Centesimus annus* (Nr. 60) und *Fides et ratio* (Nr. 104) angesprochen. Johannes Schasching SJ spricht in diesem Zusammenhang von der „Notwendigkeit einer Ökumene der wertestiftenden Kräfte“.³¹

²⁸ Botschaft Seiner Heiligkeit Johannes Paul II. zur Feier des Weltfriedenstages am 1. Jänner 1998, in: *Die Weltfriedensbotschaften Papst Johannes Paul II. 1993 – 2000*, Beiträge zur katholischen Soziallehre, eingeleitet und herausgegeben von Donato Squicciarini, Berlin 2001, S. 167 und dazu in demselben *Paul Kirchhof*, *Aus der Gerechtigkeit des einzelnen erwächst der Friede für alle*, S. 175 ff. sowie *Gemeinsamer Einsatz für eine „Globalisierung der Solidarität“*, Ansprache von *Johannes Paul II.* am 17. Mai, *L'Osservatore Romano*, Wochenausgabe in deutscher Sprache, 10. August 2001, Nr. 32/33, S. 9 und *Globalisierung als Herausforderung für den christlichen Humanismus betrachten*, Ansprache von *Johannes Paul II.* am 8. November, *L'Osservatore Romano*, Wochenausgabe in deutscher Sprache, 30. November 2001, Nr. 48, S. 9.

²⁹ Satzung der Vereinten Nationen, Präambel.

³⁰ Papst *Johannes Paul II.*, *Botschaft zum Weltfriedenstag 1998*, a.a.O., S. 167.

³¹ *Johannes Schasching SJ*, in einem Brief vom 11. Februar 1999 an den Verfasser.

Diese ökumenische Brüderlichkeit könnte auf jene Werte hinführen, die beginnend mit der Freiheit und Würde des Menschen, vom Staat nicht erzeugt, sondern von ihm vorgefunden werden und für den Bestand von Staat und Gesellschaft im Dienste des Einzelmenschen auch in einer Zeit der Globalisierung so wichtig sind.

Mit dem Hinweis auf die Verantwortung der Staaten und die Wichtigkeit der einzelnen menschlichen Person in einer Zeit der Globalisierung hat Papst Johannes Paul II. selbst auch die Bedeutung der Subsidiarität, die ja mit dem Menschen beginnt, und die der Souveränität betont, welche die Existenzbedingung der Staaten in der internationalen Ordnung ist. Bei aller Einsicht in diese Aufgaben und Notwendigkeiten in der Zeit der Globalisierung kommt es nämlich darauf an, zu ihrer Akzeptanz im Denken der Personen und den Zielsetzungen der Institutionen beizutragen. Es wäre begrüßenswert, könnte unsere Akademie mit derartigen Tagungen im Rahmen des Möglichen einen Beitrag hierzu leisten.