



23. November 1994

Europa von unten bauen

**Für einen subsidiären
Aufbau der Europäischen Union**

Erklärung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK)

Herausgegeben vom
Generalsekretariat des Zentralkomitees der deutschen Katholiken,
Postfach 24 01 41, 53154 Bonn, Tel. (0228) 38 29 70
Telefax (0228) 38 29 744, Internet: www.zdk.de, E-Mail: Info@zdk.de

Europa von unten bauen - Für einen subsidiären Aufbau der Europäischen Union

Die Europäische Gemeinschaft hat mit dem Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union) ein neues Kapitel ihrer Geschichte aufgeschlagen. Wie in den anderen Mitgliedsstaaten war auch in Deutschland die Ratifizierung des Vertragswerkes von einer lebhaften öffentlichen Diskussion begleitet. Viele setzen auf diesen entscheidenden Schritt der Integration große Hoffnungen und Erwartungen; andere bezweifeln oder bestreiten die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges.

Jetzt ist der Maastricht-Vertrag in Kraft getreten, und es gilt, ihn in die Praxis umzusetzen. Das ist ein guter Zeitpunkt, um aus den Diskussionen der letzten zwei Jahre erste Folgerungen zu ziehen und zu fragen, von welchen Bedingungen es abhängt, ob die Europäische Union die Zustimmung der Bürger findet und sich zu einem politischen Zusammenschluß entwickelt, der den sich abzeichnenden Herausforderungen gewachsen ist. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Europas sind so groß, daß Skepsis und Gleichgültigkeit uns nicht daran hindern dürfen, die Chancen der Europäischen Gemeinschaft nach Kräften zu nutzen und auszubauen, auch um der Mitverantwortung Europas für die Entwicklung der Gesellschaft in Mittel- und Osteuropa sowie der außereuropäischen Welt gerecht zu werden.

Maastricht stellt eine "neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden" (Art. A EU-Vertrag). Tatsächlich ist die Bürgernähe der Entscheidungen ein zentrales Anliegen vieler. Denn oft werden Befürchtungen laut, daß die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft zur schädlichen Verlagerung von Entscheidungen in immer größere Distanz zu den Betroffenen führen könnte. Es gibt einen breiten Konsens darüber, daß "Transparenz" und demokratische Kontrolle der

Gemeinschaft verbessert werden müssen. Besonders deutlich ist der Ruf nach Subsidiarität zu hören - ein Schlüssel für die Zukunft der Gemeinschaft. Der aktuellen Klärung dieses Zieles dienen diese Überlegungen. Denn es kann ein Fortschreiten des europäischen Einigungswerkes nur geben, wenn konsequent dem Grundsatz der Subsidiarität entsprochen wird. Der Vertrag von Maastricht ist in dieser Hinsicht nur ein erster Schritt.

Das Zentralkomitee der deutschen Katholiken hat wiederholt wichtige Fragen der europäischen Integration aufgegriffen und versucht, zur geistigen Orientierung einen Beitrag zu leisten \$FVgl. zuletzt die Erklärung "Auf dem Weg zu einem neuen Europa", verabschiedet von der Vollversammlung des ZdK zu Beginn des Karlsruher Katholikentags am 17.06.92; Zuvor die Erklärung "Für eine europäische Verfassung" der Vollversammlung des ZdK vom 21.11.87. Vgl. auch Diskussionsbeitrag der Kommission 1 "Zur Zukunft der europäischen Integration" (November 1990) und die Erklärung der Kommission X "Die Volksgruppen in einem vereinten Europa" (September 1991). . Wenn es darum geht, die Europäische Union unter Beachtung des Prinzips der Subsidiarität zu gestalten, wissen wir uns besonders gefordert. Denn dieses Prinzip gehört zu den Grundforderungen an eine gerechte Gesellschaftsordnung und deshalb zum Kernbestand der kirchlichen Sozialverkündigung.

Das Zentralkomitee der deutschen Katholiken unterstützt das Ziel einer Europäischen Union

In Übereinstimmung mit zahlreichen Äußerungen des kirchlichen Amtes hat das Zentralkomitee der deutschen Katholiken den europäischen Einigungsprozeß immer wieder begrüßt. Die Europäische Gemeinschaft hat entscheidend dazu beigetragen, daß dem Westen Europas nach dem Zweiten Weltkrieg der Weg zu einem Frieden in Freiheit offenstand, der wirtschaftlichen und gleichzeitig sozialen Fortschritt brachte. Wir hoffen,

daß jetzt im Projekt der Europäischen Union die politischen Visionen und ethischen Intentionen der frühen Nachkriegszeit zu neuer Lebendigkeit finden. Dann würde die Europäische Gemeinschaft zu einer Union von Staaten werden, die nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch auf anderen Gebieten zusammenwachsen und die mit Hilfe dieser Union das am Ende dieses Jahrhunderts nötige Maß an Souveränität und Freiheit des Handelns wiedergewinnen.

In den europäischen Integrationsprozeß sind die christlichen Kirchen vielfach einbezogen. Sie wirken am Gemeinwohl mit, wenn sie soziale Grundhaltungen und kulturelle Werte fördern, auf die keine staatliche Ordnung verzichten kann. Sie tragen zur Stärkung der geistigen Fundamente des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens in Europa bei. Sie tragen Mitsorge dafür, daß die Freiheit des religiösen Bekenntnisses umfassend gewährleistet wird. Schließlich sind sie im Bereich der Kultur und der sozialen Hilfe unmittelbar Trägerinnen öffentlicher Aufgaben.

Subsidiarität - Grunderfordernis einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung

Das Prinzip der Subsidiarität ist ein Grundsatz der Vernunft und in Theorie und Praxis seit langem bekannt. Die katholische Sozialverkündigung hat ihn stets eine hohe Bedeutung beigemessen. Mit Blick auf die europäische Gegenwart hat die Sonderversammlung der Bischofssynode über Europa (1991) die Auffassung vertreten, daß der Grundsatz der Subsidiarität und die Prinzipien der Menschenwürde und Solidarität "gleichsam die Säulen einer neuen Gesellschaft beim Aufbau Europas" bilden könnten (Schlußerklärung, Nr. 10).

Grundlegend für das Verständnis der Subsidiarität ist die Enzyklika Quadragesimo Anno (1931), in der es heißt: "Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden

darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen" (QA 79).

Der Text spiegelt einen tiefen Respekt vor der Initiative und Leistungsfähigkeit des Einzelnen und der ihm jeweils näheren sozialen Ebene. Das Subsidiaritätsprinzip bringt die Würde der menschlichen Person zur Geltung, die nicht bevormundet und der Chance beraubt werden darf, ihre Kräfte so gut wie möglich zu entfalten. Insofern gehört die Subsidiarität zu den Grundbedingungen einer freiheitlichen Gesellschaft.

Die jeweils größere soziale Einheit ist nach dem Grundsatz der Subsidiarität erst dort zuständig, wo die einzelne Person und die ihr nähere Ebene des gesellschaftlichen Lebens überfordert sind und im Interesse des Gemeinwohls, das allen Gliedern der Gesellschaft die erreichbare Selbstentfaltung möglich macht, ein weitergehendes Handeln nötig ist. Das Subsidiaritätsprinzip führt dann auch zu der Forderung, die spezifische Leistungsfähigkeit der "weiteren und übergeordneten Gemeinschaft" zu beachten und nicht zu behindern. Alle Stufen der sozialen Ordnung sind in ihrem Eigenrecht zu schützen: die unteren vor einer Lähmung durch die oberen, die oberen in ihrer Notwendigkeit für die volle Entfaltung der unteren.

Dieser Zusammenhang hat auch für die Europäische Union Geltung. Sie kann den Menschen, für die sie da sein soll, nur bei äußerster Bürgernähe nützen. Die territorialen Gliederungen - Gemeinden, Regionen und Mitgliedsstaaten - dürfen nicht gelähmt und die vielfältigen gesellschaftlichen Gruppierungen, kulturellen Traditionen, religiösen Überzeugungen

oder ethnischen Gemeinschaften nicht in ihren berechtigten Interessen beschnitten werden. Das verlangt auch die Beachtung der legitimen Anliegen von nationalen Minderheiten und Volksgruppen und ihrer ihnen von Natur aus zustehenden, nicht durch die Mehrheit verliehenen Rechte.

Maastricht - ein wichtiger Schritt in Richtung Subsidiarität

Es ist daher zu begrüßen, daß das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich in das Vertragswerk von Maastricht eingefügt worden ist. In den Artikeln A und B des "Vertrags über die Europäische Union" werden Grundlagen, Aufgaben und Ziele der Union und ihre Ausrichtung am Subsidiaritätsprinzip festgelegt. Der Vertrag ergänzt und erweitert die bestehenden Gemeinschaftsverträge und vertieft zugleich die europäische Integration, insbesondere durch Bestimmungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Gemeinschaft soll ihre Ziele "unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips" verwirklichen und - wie es in der Präambel heißt - ihre "Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah" treffen.

Artikel 3 b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft legt fest, daß die Gemeinschaft in den Bereichen, "die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen" nur tätig wird, wenn ein Ziel "besser" - das heißt mit deutlichen Vorteilen - auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Eine wichtige Klarstellung hat der Europäische Rat von Edinburgh (Dezember 1992) vorgenommen, als er ausdrücklich bestätigte, daß die nationale Zuständigkeit die Regel und die Zuständigkeit der Gemeinschaft die Ausnahme ist. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag schafft eine Art "regulativen Prinzips" gesetzgeberischer Zurückhaltung, an das die europäischen Institutionen gebunden sind und über dessen Einhaltung der Europäische Gerichtshof zu

wachen hat. Auf eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung auf die nationale und die gemeinschaftliche Ebene - etwa nach dem Modell des deutschen Grundgesetzes - wurde verzichtet. Im Zuge der Ausgestaltung der Europäischen Union ist es jedoch wünschenswert, daß die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten im Rahmen einer europäischen Verfassung geregelt wird.

Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gilt es, für eine Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlamentes einzutreten. Zur Stärkung seiner Befugnisse ist ihm von den Mitgliedsstaaten das volle Haushaltsrecht für die Einrichtungen der Gemeinschaft zu übertragen ebenso wie das Initiativrecht und eine gleichberechtigte Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Wichtig ist auch die Einführung eines in allen Mitgliedsstaaten übereinstimmenden Wahlrechts. Notwendig sind darüber hinaus bessere Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten. In deren Zuständigkeit muß auch die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an die Europäische Union bleiben.

Auf der anderen Seite darf das vertraglich festgelegte Subsidiaritätsprinzip nicht als Vorwand dafür dienen, notwendige Maßnahmen und Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene zu verhindern und die europäischen Institutionen in ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit zu schwächen. Das würde dem Ethos des Subsidiaritätsgrundsatzes widersprechen, der ja auch die höhere soziale Ebene im Interesse des Gemeinwohls anerkennt und schützt.

Subsidiarität muß eine Leitidee der Europäischen Union werden

Die rechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertragswerk von Maastricht ist ein wichtiger Fortschritt. Doch muß es noch stärker zu einer Leitidee der Europäischen Union und zum Maßstab dafür werden, welche Politikbereiche in gemeinschaftliche Kompetenz überführt wer-

den sollten und welche zwingend der nationalen Politik vorbehalten bleiben müssen.

Selbst ein so großer Mitgliedsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland kann keine auf sich allein gestellte Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Auch wenn die Erfahrungen beim Versuch eines gemeinsamen außenpolitischen Vorgehens der Staaten der Gemeinschaft in der jugoslawischen Tragödie entmutigend waren, führt kein Weg an einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorbei. Auf dem Weg zu diesem Ziel enthält der Vertrag von Maastricht kaum mehr als verheißungsvolle Ansätze.

Ebensowenig können wichtige Probleme der inneren Sicherheit von einem Staat allein gelöst werden. Sie verlangen ein transnationales oder gemeinschaftliches Vorgehen. Der sogenannte "dritte Pfeiler" des Maastrichter Vertrags, die "Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres", ist der Einstieg in eine dringend nötige Gemeinschaftspolitik in brennenden Fragen wie zum einen Einwanderung und Asylgewährung, zum anderen Eindämmung des Drogenhandels und Bekämpfung des international organisierten Verbrechens. Zu den Politikbereichen, die unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine europäische Dimension nahelegen, gehört auch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik. Allerdings wird die Abschaffung des nationalen Geldes nur hinnehmbar sein, wenn ein Höchstmaß an Sicherheit besteht, daß der Wert des neuen europäischen Geldes hinreichend stabil ist. Schließlich erfordern die Probleme des Umweltschutzes und des Verkehrs naturgemäß ein übernationales Vorgehen, wie es auch sinnvoll ist, finanzielle Ressourcen zu bündeln und für gemeinsame Anstrengungen bei Forschung und Entwicklung einzusetzen.

Es ist beim jetzigen Stand der Integration weder möglich noch sinnvoll, einen vollständigen und präzisen Katalog der Kompetenzen auf Gemein-

schaftsebene zu erstellen. Ebenso wenig ist es möglich, exakt und für alle Zukunft festlegen zu wollen, welche Bereiche unter Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip in nationaler Zuständigkeit bleiben müssen. Dennoch ist schon jetzt klar, daß die Bildungs- und Kulturpolitik ganz wesentlich in nationaler bzw. - wie in Deutschland - regionaler Verantwortung bleiben müssen. Dasselbe gilt - was nicht im Widerspruch zum Maastrichter "Protokoll über die Sozialpolitik" steht - für Kernbereiche der Sozialpolitik, etwa die Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge. Außerdem gebietet das Subsidiaritätsprinzip, daß der Bereich der innerstaatlichen Ordnung in nationaler Zuständigkeit bleibt. Dasselbe gilt für die Struktur- und Raumordnungspolitik wie für die regionale Verkehrs-, Umwelt- und Landwirtschaftspolitik.

Den Beitrag der freien gesellschaftlichen Kräfte voll anerkennen

Der Grundsatz der Subsidiarität ist eine Leitidee für freiheitliche Strukturen und muß deshalb zum Gliederungsprinzip der Europäischen Union als eines supranationalen Staatenverbandes werden. Er regelt aber auch das Verhältnis zwischen der Union und den vorstaatlichen gesellschaftlichen Kräften, indem er sie schützt und die Anerkennung ihres möglichen Beitrags verlangt. Beispielsweise haben die Wohlfahrtsverbände, Stiftungen und eine Vielzahl anderer Vereinigungen ein Recht darauf, ihren Beitrag zum Gemeinwohl ungehindert leisten zu können und zum Zweck der vollen Entfaltung ihrer Möglichkeiten gefördert zu werden. Es gibt zahlreiche öffentliche Aufgaben, die sie besser erfüllen können, als es staatlichem Handeln möglich wäre. Die mit dem Maastrichter Vertragswerk verbundene "Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden" bietet diesbezüglich einen hoffnungsvollen Ansatz.

Betroffen sind auch die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Kirchen und Religionsgemeinschaften. Sie sind bislang nur

schwach ausgeprägt und bedürfen auf dem Weg zur Europäischen Union dringend der Vertiefung und in manchem auch der rechtlichen Regelung. Die Kirchen haben als Raum religiösen Bekenntnisses ein Recht auf Schutz und Betätigungsfreiheit. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der geistigen und ethischen Grundlagen, auf die eine freiheitliche Gesellschaft angewiesen ist. Zudem tragen kirchliche Einrichtungen oft - besonders im sozialen Bereich - direkt zum Gemeinwohl bei oder sind - wie etwa in der Entwicklungszusammenarbeit - Träger von Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Aus diesen Gründen sind eine Intensivierung und stabilere Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Kirchen und Europäischer Union sowie die noch stärkere Beachtung der legitimen, religiös begründeten Interessen der Kirche im Sinne einer freiheitlichen Ordnung sehr zu wünschen.

Subsidiarität erfordert Schutz von Familie und sozialem Nahbereich

Es wäre um die Europäische Union schlecht bestellt, wenn sie nicht mehr auf die Vitalität jener ethischen Überzeugungen und Grundeinstellungen bauen könnte, denen sie verpflichtet ist und die Menschen in der Familie und im Nahbereich sozialer Beziehungen erlernen und ausprägen können. Insofern ist es ein lebenswichtiges Interesse der Gemeinschaft, dem Subsidiaritätsprinzip konsequent Geltung zu verschaffen und das Netzwerk unmittelbarer menschlicher Beziehungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu erhalten und zu stärken. Gewiß fallen Familienförderung und Regelungen des gerechten Lastenausgleichs nicht in den originären Kompetenzbereich der Europäischen Union; doch sollte die Familie in einer künftigen Europäischen Verfassung ihren Platz finden. Für die Familienförderung gibt es auch im Bereich der Sozialpolitik der Gemeinschaft manche Möglichkeit.

Subsidiarität im Dienst der Personalität und Solidarität

Der Grundsatz der Subsidiarität regelt Kompetenzen innerhalb der sozialen Ordnung. Dabei steht er in engem Zusammenhang mit zwei anderen Prinzipien einer gerechten Sozialstruktur. Zum einen nimmt er an der Personalität des Menschen Maß, indem er durch tiefen Respekt vor der Initiative und Leistungsfähigkeit jedes Einzelnen bestimmt ist. Zum anderen trägt er dem Prinzip der Solidarität Rechnung, das daraus resultiert, daß an der Personenwürde alle Menschen ohne Unterschied Anteil haben. Denn ein subsidiärer Aufbau der Gesellschaft will ohne Unterschied allen durch seine Schutz- und Zuständigkeitsregeln dienen. Er erleichtert es, wirkungsvoll den Forderungen der Solidarität zu entsprechen: daß die Beschäftigten die Arbeitslosen unterstützen, die Leistungsfähigen den sozial Benachteiligten zur Seite stehen und Menschen in schwierigen Lebenslagen die nötige Hilfe zur Selbsthilfe finden. Ein wichtiger Beitrag zur Erfüllung der Forderung nach Solidarität sind die Strukturfonds der Gemeinschaft, die mit beträchtlichen Mitteln ausgestattet sind.

Es gibt damit zusammenhängend sachliche Bezüge des Subsidiaritätsprinzips auch zum föderativen Prinzip und zum Demokratieprinzip. Dies zeigt, daß die Subsidiarität zu den Grundbedingungen einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung gehört.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß es der Europäischen Union eine konsequente Achtung vor der menschlichen Person und das Streben nach solidarischem Handeln verbieten, sich gegenüber den anderen Staaten Europas und den bedürftigen Ländern in anderen Weltteilen zu verschließen. Vor allem für den Aufbau eines freiheitlichen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lebens in den mittel- und osteuropäischen Staaten trägt sie Mitverantwortung. Ihren baldigen Beitritt muß sie aktiv vorbereiten. Für umfassendere Zusammenschlüsse - z.B. im Rahmen des Europarats oder der Vereinten Nationen - muß sie offen sein. In Europa kommt vor allem dem Europarat eine herausragende Rolle zu. Durch sein

System des Menschenrechtsschutzes und seine Sozialkonvention trägt er dazu bei, die freiheitliche und soziale Demokratie in ganz Europa auf ein solides Fundament zu stellen.

Im Rahmen der europäischen Einigung können darüber hinaus bevormundende und oft eigennützige Einflüsse einzelner europäischer Länder überwunden werden. Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip auch im Verhältnis Europas zu außereuropäischen Ländern entsprechend anzuwenden.

Die Vision eines geeinten Europa in der Einen Welt

Ein subsidiärer Aufbau der Europäischen Union wird die Ideale und Ziele des europäischen Einigungswerkes fördern. Europa soll eine Zukunft in Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit finden. In seiner Geschichte sind die Würde der menschlichen Person und ihre Bestimmung zur umfassenden Solidarität immer klarer erkannt worden. Dazu haben Christen in allen Teilen Europas einen großen Beitrag geleistet. Doch bleibt Europa noch hinter dem zurück, was es der Welt geben könnte. Daß die Durchsetzung nationaler Interessen gegenüber der Verständigung und dem gerechten Ausgleich den Sieg davon trägt, daß Abgrenzung typischer wird als Öffnung und daß soziale und ethnische Ausgrenzung nicht überwunden werden, sind aktuelle Gefahren, denen wir uns stellen müssen. Die europäische Einheit - in der Europäischen Union und über sie hinaus - und das Heranwachsen der Einen Welt haben eine bessere Chance, wenn alle Ebenen ihren Möglichkeiten entsprechend am Aufbau Europas beteiligt sind.

Von der Vollversammlung am 19. November 1993 beschlossen