



EMDER  
**SYN  
ODE**  
450 JAHRE

**KEINE  
EINSAMEN  
ENTSCHEIDUNGEN**

# EMDER IDEEN IN MODERNEN VERFASSUNGEN

## 1. SUBSIDIARITÄT UND FÖDERALISMUS – ZWEI ORDNUNGSPRINZIPIEN DER GEWALTENTEILUNG

*»Ereignisse sind Staubkörnerchen:*

*Sie blitzen kurz im Lichtstrahl der Geschichte auf und fallen  
alsbald dem Dunkel und häufig der Vergessenheit anheim.  
Jedes Ereignis aber, so kurzlebig es sein mag, erhellt ein  
Stückchen der Geschichtslandschaft und bisweilen auch ein  
großes Panorama.«*

Fernand Braudel, *Das Mittelmeer und die mediterrane  
Welt in der Epoche Philipps II., Bd. III, S. 13*

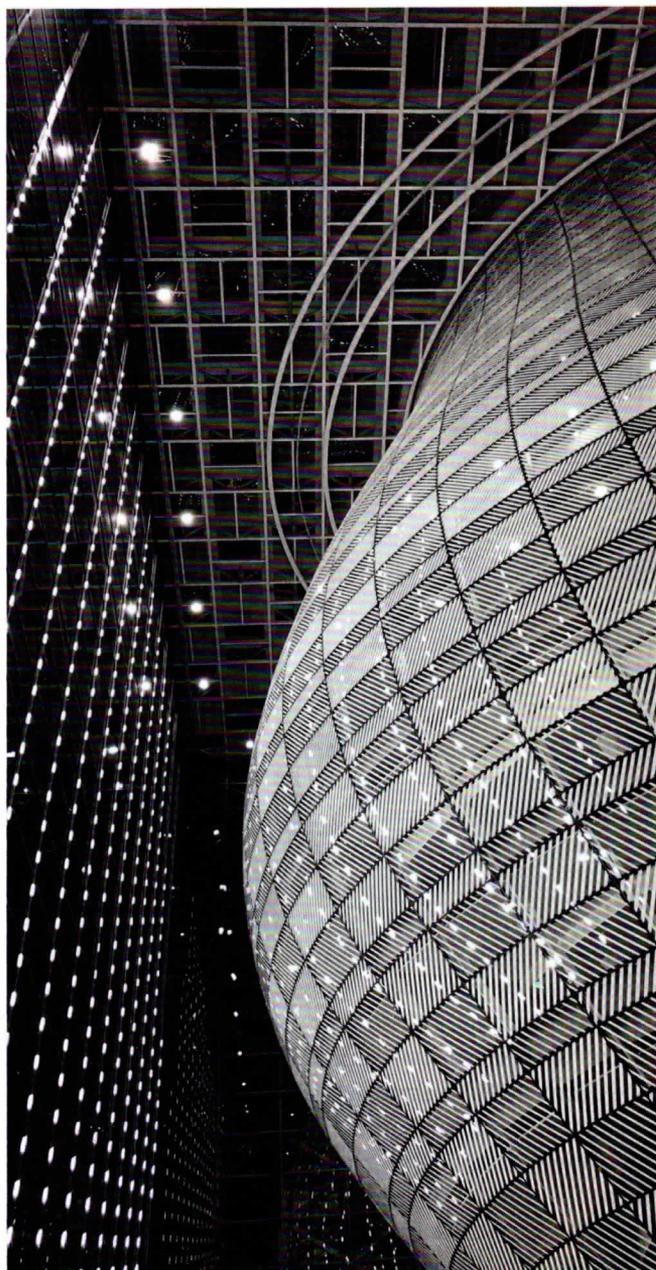
Auf der Emdener Synode von 1571 waren die Synodalen bestrebt, die beste aller Ordnungen für ihre Gemeinden, die sie repräsentierten, zu finden. Sie entschieden sich für eine Organisationsform, die nicht nur religiöse Einrichtungen, sondern insgesamt das Zusammenleben zwischen Menschen, kleineren und größeren Gemeinschaften, auf bestmögliche Weise regulieren kann; denn noch heute lautet eine immer wieder neu zu beantwortende Frage: Wie können wir unsere Angelegenheiten als Individuen und Mitglieder in Gemeinschaften wie Vereinen, Verbänden, Genossenschaften, Gemeinden und Regionen eigenverantwortlich regeln und in diesen Gemeinschaften größeren Organisationen wie Kirchen, Staaten, Staatenbünden und Bundesstaaten angehören, ohne dass diese unsere Freiheit bedrohen?

In Deutschland beantworten wir eine solche existentielle Frage, anders als in vielen anderen Staaten dieser Welt, mit zwei fundamentalen Prinzipien, die hierzulande die gesellschaftliche Ordnung prägen: Subsidiarität (lat. subsidium, Unterstützung, Hilfe) und Föderalismus (foedus, Bund). Deren Wurzeln reichen weit bis in die griechische und römische Antike zurück. Doch im Laufe vieler historischer Kämpfe haben diese beiden Prinzipien ihre Bedeutung bewahrt und sich immer wieder in schwierigen Herausforderungen als Lösung von Konflikten bewährt. In der Epoche der Frühen Neuzeit wurden diese Prinzipien als Antworten auf die Herausforderungen der Reformation, Gegenreformation und Konfessionalisierung der christlichen Religion wiederentdeckt. Gegenwärtig, in einer Zeit, in der sich erneut Machtzentren auf nationalen, europäischen und internationalen Ebenen bilden, die wenig Empathie für die Bedürfnisse der Individuen und ihren Gemeinschaften aufbringen, wächst daher das Interesse an den Impulsen und Einflüssen, die von Emden ausgingen. Heute geht es wieder darum, dass subsidiäre und föderale Ordnungen und damit die basalen Gemeinschaften, die unser aller Leben mit Sinn, Eigenverantwortung und Freiheit erfüllen, erhalten und weiterentwickelt werden. Zu bedenken ist: Die Zentralisierung von Macht in autoritären Regimen, leider auch in Demokratien, lässt wenig Raum für deren Vielstimmigkeit, Polyzentrik (statt Monozentrik), Eigenverantwortung und Selbstbestimmung, wie wir sie kennen.



Innenansicht Europagebäude  
(Sitz des EU-Rats)

Subsidiarität und Föderalismus haben sich historisch als notwendige Ordnungsprinzipien erwiesen: Durch die fortschreitende Arbeitsteilung ist das Zusammenleben von Menschen immer komplexer geworden. Die von ihnen gebildeten Gemeinschaften schließen sich zusammen und größere, staatliche Mächte übernehmen Aufgaben der Durchsetzung allgemeiner Regeln und der Verteidigung gegen äußere Feinde. Jedoch erwiesen sich solche größeren Mächte nicht selten als äußerst zerstörerisch, wie das aus der christlich-jüdischen Tradition stammende Sinnbild für den Staat als einem gefräßigen Seeungeheuer (Leviathan) verdeutlicht. Subsidiarität und Föderalismus stehen dem entgegen, indem sie die staatliche Machtausübung begrenzen und den Vorrang von basisnahen Gemeinschaften einfordern. Aus dem Subsidiaritätsprinzip ist inzwischen auch ein viele Bereiche regulierender Grundsatz des bürgerlichen Rechts geworden, während es beim Prinzip des Föderalismus ausschließlich um das Verständnis der Teilung der politischen Macht, etwa durch Bundesländer, Bundesstaaten oder Kantone geht. Beispiele für föderale Bundesstaaten sind die Bundesrepublik Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika (United States of America) oder die Schweizerische Eidgenossenschaft (Confédération suisse). Im Maastrichter Vertrag (Art. 3b) und dann im Vertrag über die Europäische Union (Art. 5) wird das Subsidiaritätsprinzip zur Regelung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten deutlich formuliert. Über die Anwendung der Subsidiarität in aktuellen politischen Fragen der EU (Migration, Eurobonds, Haushalt) besteht jedoch bis heute keine Einigkeit.



Mit dem Subsidiaritätsprinzip sind besondere Vorstellungen des Aufbaus und der Gliederung von Organisationen und Staaten verbunden. Es betrifft das Verhältnis von höheren gesellschaftlichen Einheiten zu unteren Einheiten. Kommt dieses Prinzip zur Anwendung, werden die höheren Einheiten aus den unteren aufgebaut. Die leistungsfähigen unteren Gemeinschaften (u.a. Familien, Genossenschaften, Verbände, Vereine, Gemeinden, Regionen) erhalten einen Handlungsvorrang gegenüber den nachrangigen höheren Einrichtungen (wie Staaten, Unionen, Nationalkirchen). Dadurch haben sie die Freiheit, ihre Angelegenheiten selbst und eigenverantwortlich zu bestimmen. Die höheren Einheiten haben jedoch das Recht und die Pflicht zur Unterstützung und Regelung, wenn die kleineren Einheiten von wachsenden Problemen überfordert oder wenn Lösun-

gen benötigt werden, die die gesamte Organisation oder den Staat betreffen. Die Handlungsspielräume größerer Gruppen oder nächsthöherer Ebenen sind demnach klar begrenzt. Sie dürfen die unteren Gemeinschaften nicht entmündigen und nur unterstützend eingreifen, wenn deren Selbsthilfefähigkeiten erschöpft sind. Das Subsidiaritätsprinzip ist in einer langen Geschichte von der Antike bis heute entwickelt und weiterentwickelt worden. Historisch wurde und wird es dem Zentralisierungsprinzip von gesellschaftlicher Macht entgegengesetzt, welches den Vorrang übergeordneter politischer und gesellschaftlicher Instanzen gegenüber untergeordneten Gemeinschaften festschreibt. Es dient daher dem Schutz vor der Bedrohung der Rechte auf Selbstbestimmung und Selbstverantwortung von gesellschaftlichen Basiseinheiten und Individuen.

## 2. EMDEN – SUBSIDIARITÄT AM PRAKTISCHEN BEISPIEL EINER SYNODE UND IN DER THEORIE EINES KLASSIKERS

### Die frühe Neuzeit: Ein Reformator und seine Anhänger kämpfen für eine Kirchenordnung, die sich aus Bündnissen von den Gemeinden her aufbaut.

In den Jahrhunderten zwischen 1450 und 1650 trugen humanistische und protestantische Weltbilder dazu bei, dass viele Menschen ihre religiöse und daran anschließend auch ihre soziale und politische Selbstbestimmung einforderten. Spannungen entluden sich in gewaltsamen Emanzipationsbestrebungen, in den Bauernkriegen in Deutschland, in den Religionskriegen in Frankreich und im Kampf der Regionen gegen die katholische Zentralmacht. Nicht nur in England, auch in Frankreich und in den von habsburgischen Herrschern aus Spanien geführten niederländischen Provinzen wurden in jener Zeit die Anhänger des Reformators Johannes Calvin verfolgt und ermordet. Calvin hatte von Paris und Genf aus die weltlichen und die religiösen Mächte scharf kritisiert. Er und seine Anhänger forderten in ihren Schriften und Predigten eine neue, eine reformierte Kirche, die sich an dem Bündnis orientiert, welches Gott gemäß der Überlieferung im Alten Testament mit den Menschen geschlossen hatte. Kirchen sollten demnach aus einem Bündnis von Gemeinden bestehen, deren Repräsentanten aus den eigenen Reihen der Gemeindeglieder gewählt würden. Erst der Westfälische Frieden (1648) beendete die »heißen« Glaubenskriege zwischen den katholischen, lutherischen und reformierten Lagern. Die nördlichen, calvinisch geprägten Vereinigten Niederlande und die Schweiz erhielten ihre Unabhängigkeit vom Heiligen Römischen Reich. Freie Kirchen wurden jedoch nicht anerkannt.

### Zwei Staatsmodelle entwickeln sich

Aber auch nach dem Ende der »heißen« Religionskriege blieben weiterhin zwischen Zentralmächten und Bevölke-

rungsgruppen, die ihre religiösen, kulturellen, sozialen und regionalen Besonderheiten beibehielten, »kalte« Konflikte virulent. Daher kristallisierten sich schon in der Frühen Neuzeit zwei Wege heraus, die zur Entstehung von Nationalstaaten in Europa führten: Die sich formierenden Staaten folgten entweder einem zentralistisch-hierarchischen Pfad wie Frankreich und Spanien. Oder sie entwickelten sich auf einem subsidiär-föderalen Pfad, auf dem sukzessive die Ausübung zentraler Herrschaft beschränkt wurde und die Bevölkerung Rechte zur Selbstbestimmung und zur Teilhabe an der Ausübung der staatlichen Macht erlangte wie die Schweiz.

### Emden – »Genf des Nordens«

Es war keineswegs zufällig, dass aus Emden Impulse kamen, um den künftig für die Entwicklung des gleichberechtigten und friedlichen Zusammenlebens unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen so bedeutsamen subsidiär-föderalen Pfad zu ebneten. Denn der kleine Ort an der ostfriesischen Peripherie des Reiches war bereits von einer langen Geschichte des Ringens um kommunale Selbstbestimmung gegen feudale Bevormundung geprägt. Aufgrund der dort vorherrschenden religiösen Toleranz ließen sich aus den Niederlanden geflohene Handwerker und Kaufleute in Emden nieder. Kulturell entwickelte sich die Stadt zu einem Zentrum des Protestantismus. Zeitgenossen sprachen von einem »Genf des Nordens«.

Viele Reformatoren ließen sich in der Stadt nieder: der gräflich berufene Superintendent Johannes a Lasco (1499–1560), der den bis heute bestehenden Coetus (lat. Versammlung) der reformierten Prediger Ostfrieslands ins Leben rief, ebenso der zunächst katholische, dann protestantische Theologe Menno Simons (1496–1561),

Johannes Althusius, Kupferstich 1650



Die Emdener Synode von 1571 liefert ein praktisches Beispiel der Subsidiarität: Das »oberste Organ« der entstehenden reformierten Kirche beschließt für ihre Gemeinden eine Ordnung, mit der es seine eigene Macht begrenzt und die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Gemeinden für ihre Angelegenheiten festlegt. Der spätere Syndikus in Emden, Johannes Althusius (1563–1638), veröffentlicht 1603 eine Theorie der staatlichen Souveränität, die unveräußerlich bei den miteinander verbundenen Gemeinschaften liegt. Seine Schrift *Politica* wird ein Klassiker der föderalistischen Staatstheorie.

der sich der Täuferbewegung anschloss und schließlich zum Namensgeber der Mennoniten wurde, sowie der kämpferische Theologe Menso Alting (1541–1612), der sich als Leiter des Presbyteriums und als Präses des Coetus besonders für den reformierten Glauben in Emden einsetzte und heftig gegen den Einfluss der Niederlande und die absolutistischen Bestrebungen der lutherischen Grafen in Ostfriesland mobilisierte.

### **Emden – ein Ideen-Pool der frühen Neuzeit**

In Emdens Goldenem Zeitalter zwischen 1561 und 1611 werden daher viele Ideen entwickelt, diskutiert und aufgeschrieben, die einen Beitrag leisten, Freiheit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Menschen zu ermöglichen und zu schützen – Ideen, die inzwischen weltweit zum Selbstverständnis von Demokratien gehören. Doch Emden exportierte nicht nur demokratiefördernde Ideen in die Welt: Emden veranschaulicht auch die Institutionalisierung der Idee der Subsidiarität in einer verfassungsgebenden Synode.

### **Eine Synode, die ihre Macht begrenzt**

Die Emdener Synode begrenzte als »oberstes« Leitungsgremium ihren eigenen Einfluss auf die Gemeinden, indem sie sich dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtete: Nur wenn Gemeinden Unterstützung und Hilfe benötigen oder bei Angelegenheiten, die alle Gemeinden betreffen, darf die Synode tätig werden. Das Besondere der Emdener Synode ist: Als »verfassungsgebende Versammlung« gibt sie sich eine Kirchenordnung, mit der sie ihre Macht zugleich zugunsten der Gemeinden begrenzt. Den Rechten der Gemeinden entsprechen jedoch auch ihre Pflichten, für ein lebendiges Gemeindeleben zu sorgen, um ihre Aufgaben selbst zu erledigen und Mitglieder aus den eigenen Reihen für die Übernahme von Leitungstätigkeiten zu motivieren.

Was macht die Emdener Synodenbeschlüsse von 1571 bis heute für die Lösung politischer Probleme so attraktiv? Die Emdener Synode gab ein praktisches Beispiel für die kluge Selbstbegrenzung von Macht. Sie begreift die Kirche als ein vielgliedriges soziales Gefüge, in der die einzelne Einheit (die Gemeinde) Selbstbestimmung, aber auch Verantwortung behält. Die Gemeinden werden nicht beherrscht von der Synode, vielmehr wird die Synode bestimmt von den Gemeinden, sowohl physisch, nämlich durch die gewählten Vertreter, als auch inhaltlich, nämlich durch die Themen, die die Gemeinden nicht selbst lösen können beziehungsweise die alle angehen. Diese presbyterial-synodale Verfassung prägt die reformierten Kirchen bis heute.



Das Haus der Europäischen Geschichte in Brüssel

### **Johannes Althusius – Föderalismustheoretiker der calvinischen Bündnisselehre**

Was die Emdener Synode für die Praxis einer reformierten Kirche vollbrachte, entspricht in vielerlei Hinsicht der Theorie vom Ursprung der Souveränität, die der Rechtsgelehrte und Staatstheoretiker Johannes Althusius (1563–1638) entwickelte. Er knüpfte an Aristoteles und vor allem an die calvinische Lehre eines kirchlichen Aufbaus aus Bündnissen von und zwischen Gemeinden an. Souveränität entsteht von unten, aus den Gemeinschaften heraus.

Althusius exportiert die Konzeption des Föderalismus aus dem engeren religiösen Kontext auf die gesamtgesellschaftliche und politische Ebene. Alles gesellschaftliche Leben geht auf eine ursprüngliche Notwendigkeit und Befähigung des Menschen zur Symbiose, zur Lebensgemeinschaft mit anderen (lat. *consociato*) zurück. Souveränität erwächst aus diesen elementaren und vielfältigen Gemeinschaften von Menschen. Als Kritiker der absolutistischen Staatsgewalt forderte er, dass die höchste politische Macht (*maiestas*) unübertragbar und unteilbar beim Volk liegen sollte. Die Macht der höheren Gebilde (wie Staaten und Staatenbünde) sollte sich daher aus der Repräsentation und Delegation der »Macht von unten« zusammensetzen. »Als Verwalter, Statthalter und Lenker der Rechte der

*Souveränität erkenne ich den Herrscher an. Als Eigentümer und Nutznießer der Souveränität aber keinen anderen als das gesamte Volk, das aus mehreren kleineren Gemeinschaften zu einem symbiotischen Körper vereinigt ist.*« Er befürwortete ausdrücklich das Widerstandsrecht gegen einen Herrscher, der die ihm anvertraute Macht missbraucht.

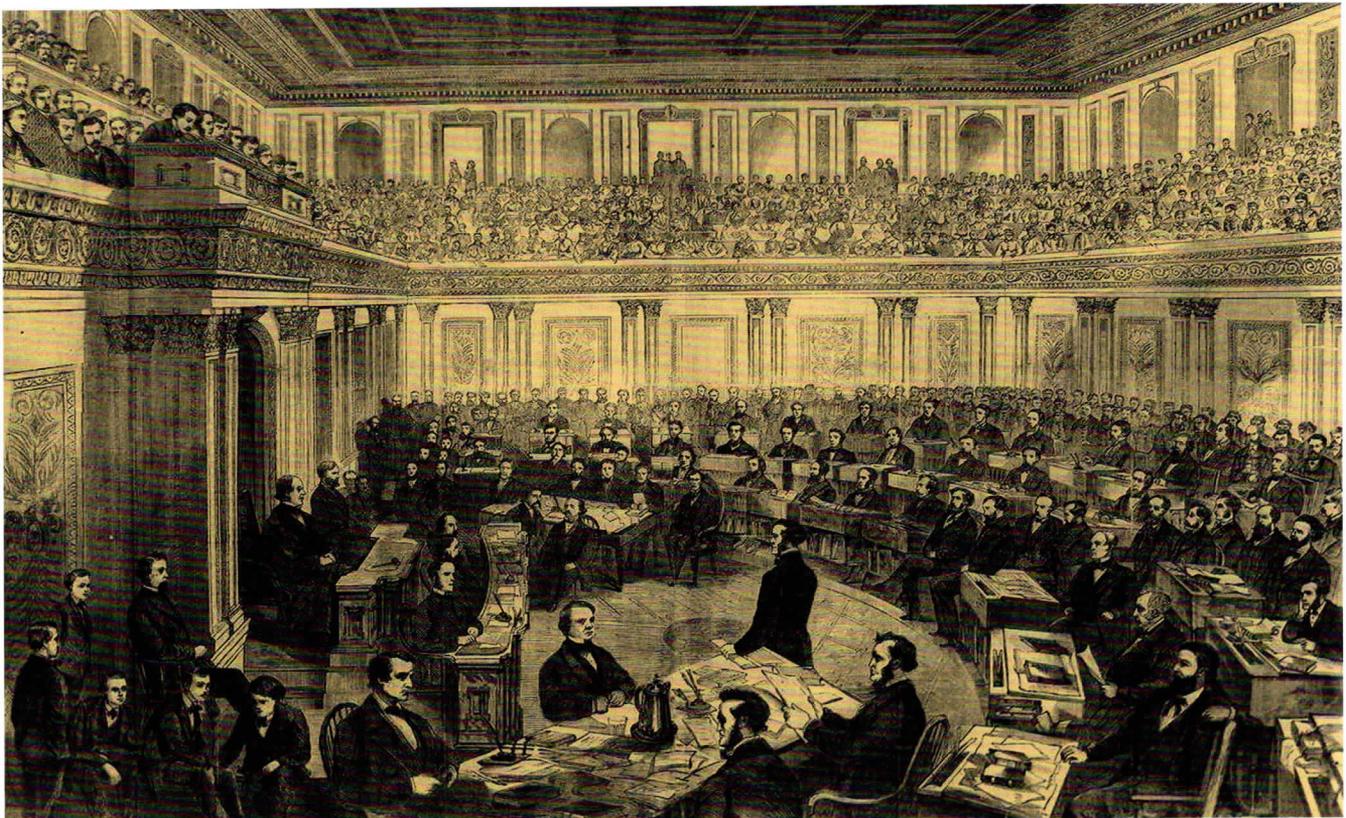
Im Jahr 1604 wurde Althusius, der an der Hohen Schule Herborn (Academia Nassauensis) – einer der wichtigsten Bildungseinrichtungen der Reformierten in Europa – gelehrt hatte, zum Syndikus des Rats nach Emden berufen und blieb dort bis zu seinem Tod im Jahr 1638. Er war einer der intellektuell und politisch einflussreichsten Verteidiger der subsidiären städtischen Autonomie gegenüber der feudalen Macht, die diese Selbständigkeit bekämpfte. In der dritten und fachwissenschaftlich am meisten geschätzten Auflage seines Werkes, der »*Politica Methodice Digesta*« von 1614, verarbeitete er seine Erfahrungen als Syndikus in Emden. Mit der *Politica* von Johannes Althusius bekam die Emdener Ideenwelt ein bis heute einflussreiches wissenschaftliches Werk, das weltweit zum Klassiker avancierte.

Vor allem für die Gründungserzählungen der Vereinigten Staaten von Amerika spielen das calvinische Bündnisverständnis, die Föderalismuskonzeption sowie das Subsidiaritätsdenken eine große Rolle. Schon auf der Mayflower

schlossen die Pilgerväter aus Mittelengland und den Niederlanden ihren berühmten Pakt zur Bildung einer auf Gleichheit, Gegenseitigkeit und Selbstbestimmung beruhenden Gemeinschaft. Die Zustimmung zur Verfassung erreichten die »Gründungsväter« mit der Veröffentlichung der *Federalist Papers*. Doch die Tradition der Emdener Synode und die Lehre von Johannes Althusius werden in keinem Verfassungsorgan der Vereinigten Staaten so deutlich wie im US-Senat. Unabhängig von der Bevölkerungszahl wird jeder der Einzelstaaten durch zwei Senatoren/Senatorinnen in dieser Kammer des Parlaments repräsentiert. Delaware ist also mit weniger als einer Million Einwohnern genauso stark im Senat vertreten wie Kalifornien mit 39,5 Millionen Einwohnern.

Von Emden aus verbreiteten sich mit dem Synodalbeschluss von 1571 nicht nur die Kunde von einer freien, nicht staatlich bestimmten Kirchenpolitik, sondern darüber hinaus auch wichtige Impulse für die Gestaltung von Gesellschaft, Staat und Staatenbünden. Die Ideen der Subsidiarität und einer föderativen Staatlichkeit werden gerade heutzutage bei der Bildung internationaler und transnationaler Zusammenschlüsse dringend benötigt.

US-Senat beim Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Andrew Johnson, 1868



### 3. DIE ZUKUNFT FÜR DEUTSCHLAND UND EUROPA HEISST FÖDERALISMUS UND SUBSIDIARITÄT

Deutschland hat nach Erfahrungen mit zwei totalitären Regimen erfahren, wie basisnahe Gemeinschaften bedroht, bekämpft und »gleichgeschaltet« und damit viele Menschen ihrer Sinnstiftungspotentiale beraubt wurden, die sie für ein geglücktes Leben benötigen. »Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« (Art. 20 (1) GG) bringt die zentrale Lehre für den Rahmen unserer Gesellschaft zum Ausdruck. Föderalismus und Subsidiarität sind Organisationsformen der Freiheit, die den Menschen die Chance geben, in der Vielfalt von Gemeinschaften ihren Platz einzunehmen.

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und dem Umzug der föderalen Hauptstadt von Bonn in die (preußisch-deutsche) Metropole Berlin, nach forciert europäischer Einigung und Globalisierung sind jedoch die sinn- und gemeinschaftsstiftenden Ordnungsprinzipien der Bundesrepublik etwa »aus der Mode« gekommen. Die subsidiären Einrichtungen (Vereine, Verbände, Genossenschaften, Kirchen, Volksparteien) zwischen Staat und Individuen verlieren an Mitgliedern. Gegen den Trend, politische Macht zu zentralisieren (Berlin, Brüssel), regt sich in Deutschland und in vielen Teilen Europas heftiger Widerspruch. Unmissverständlich hat auch der Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland (Bundesrat und Bundestag) den Willen zu Föderalismus und Subsidiarität in Art. 23 (1) GG bekräftigt: »Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.«

In der Nachkriegszeit, insbesondere in den Jahren der Adenauer-Regierung, wurde das sinn- und ordnungsstiftende Prinzip der Subsidiarität fast ausschließlich auf den Einfluss der katholischen Soziallehre zurückgeführt. Die beiden Enzykliken »*Rerum novarum*« von Papst Leo XIII. am 15. Mai 1891 und die von dem Jesuitenpater Oswald Nell-Breuning mitverfasste »*Quadragesimo anno*« von Papst Pius XI. am 15. Mai 1931 bildeten die entscheidenden Quellentexte, in denen die katholische Kirche darum ringt, ihre Gemeinden gegen staatlichen Zugriff zu sichern und neue gesellschaftliche Aufgaben wie die unmittelbare Unterstützung von Familien zu übernehmen. Oswald Nell-Breuning avancierte aufgrund seiner Schriften und Persönlichkeit zu einem gefragten Ratgeber der Bonner Republik. Über lange Zeit waren auch die beiden Sozialpolitiker Heiner Geißler und Norbert Blüm als Protagonisten der katholischen Soziallehre in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit präsent. Nach der Wiedervereinigung

verlor die katholische Soziallehre als Legitimationsgrund des Subsidiaritätsprinzips an Strahlkraft, jedoch ist dessen Bedeutung als Ordnungsprinzip von Gesellschaft und Politik aktueller denn je. Im Zuge seiner Verankerung in den Verträgen der Europäischen Union, zunächst des Maastrichter Vertrags (1993), hat Jacques Delors, in jenen Jahren amtierender Kommissionspräsident, die historischen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips erforschen lassen. Die beteiligten Wissenschaftler haben ausdrücklich den Zusammenhang zur calvinischen Föderaltheologie, zur Synode von Emden und zu Johannes Althusius herausgearbeitet und damit den Weg von Emden zu einem freiheitlichen Europa markiert.

Auch in Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union behält das Subsidiaritätsprinzip seine herausragende Funktion zur Verhinderung von zentralistischen Über- und Eingriffen bei: »(1) ... Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. ... (3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und insoweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umgangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.«

Emden ist daher aus deutscher und aus europäischer Sicht ein bedeutsamer Ort einer gesamteuropäischen Geschichte der Entwicklung von föderal-subidiären Ideen und der Praxis von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung. Eine als unscheinbar wahrgenommene Stadt an der Peripherie wurde zu einem geistigen Zentrum, in dem ein Bund für die Freiheit in Europa geschlossen wurde.

**Christiane Bender und Hans Graßl**

Sitzung einer EU-Arbeitsgruppe

