

STAATEN IN DER GLOBALISIERUNG

4. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ

Michael Borchard (Hrsg.)

Mit Beiträgen von:

Angela Merkel | Bernhard Vogel

Martti Ahtisaari | Matthias Herdegen

Helmut Schmidt | Hans-Peter Schwarz

Rudolf Dolzer | Rodrigo de Rato y Figaredo

Kardinal Rodríguez Maradiaga | Paul Kirchhof

Günter Krings | Roman Herzog



Konrad
Adenauer
Stiftung

3		VORWORT
6		BEGRÜSSUNG <i>Bernhard Vogel</i>
10		STAATEN IN DER GLOBALISIERUNG <i>Angela Merkel</i>
18		ERÖFFNUNG DER PODIUMSGESPRÄCHE <i>Bernhard Vogel</i>
24		PODIUMSGESPRÄCH „SOVERÄNITÄT“
24		IMPULSREFERAT <i>Martti Ahtisaari</i>
30		RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR <i>Matthias Herdegen</i>
34		PODIUMSGESPRÄCH „SICHERHEIT“
34		HANS-PETER SCHWARZ IM GESPRÄCH MIT HELMUT SCHMIDT
44		RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR <i>Rudolf Dolzer</i>
52		PODIUMSGESPRÄCH „WIRTSCHAFT UND GERECHTIGKEIT“
52		IMPULSREFERAT <i>Rodrigo de Rato y Figaredo</i>
58		IMPULSREFERAT <i>Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga</i>
62		RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR <i>Paul Kirchhof</i>
68		SCHLUSSWORT <i>Günter Krings</i>
72		ANSPRACHE <i>Roman Herzog</i>
78		PANELTEILNEHMER UND HERAUSGEBER

VORWORT

Ein Blick in die „Globalisierungsliteratur“ zeigt mannigfache Begriffe und Konzepte der Globalisierung, die den Leser staunend, manchmal zweifelnd zurücklassen. Da ist die Rede vom „Rückzug des Staates“ oder vom „Ende der Politik“. Neue Strukturen und „institutionelle Arrangements“ mit so komplizierten und anglophonen Termini wie „networked state“, „Transnationalstaat“, „komplexer Multilateralismus“, „global corporatism“ oder „komplexe Souveränität“ wurden identifiziert. Begriffe und Konzepte, die ihren gemeinsamen Ausgangspunkt in der nicht ganz neuen Beobachtung finden, dass sich nationalstaatliche Grenzen im Zuge der Globalisierung verändern und zunehmend in den Hintergrund treten.

Dieser Prozess der „Entgrenzung“ hat sich in ganz unterschiedlichen Bereichen vollzogen: Für Kommunikationsformen wie das Internet spielen Orte und Grenzen keine Rolle. Logistik, Transport und Reisen werden günstiger und schneller; Grenzen hindern nur noch in den seltensten Fällen den Austausch. Märkte werden weltweit durch zunehmende wirtschaftliche Verflechtung integriert. Waren und Arbeitskräfte sind überall verfügbar, der internationale Handel und Kapitalverkehr hat sich vervielfacht. Weltweit werden gerade in dieser Zeit der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise die im Zuge der Globalisierung entstandenen Interdependenzen zwischen Staaten und Ökonomien spürbar. Damit sind erst wenige Fragen der Globalisierung angesprochen. Internationale Konflikte, die Herausforderungen des Terrorismus sowie Menschenrechtsverletzungen sind ebenfalls Themen, die Staatlichkeit und Globalisierung im Kern betreffen.

Die Beschleunigung dieser Einzelphänomene hat sich in allen Bereichen von Wirtschaft und Politik fortgesetzt, und sie zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen, in denen Staaten in einer globalisierten Welt agieren, dramatisch verändert haben.

Souveränität, Sicherheit, Wirtschaft und Gerechtigkeit sind die entscheidenden Handlungsfelder des 21. Jahrhunderts, und hier stellen sich die Fragen, deren Beantwortung über die Zukunft von Staaten mitentscheiden werden: Wie ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker in unserer Zeit zu bewerten? Wie ist es um staatliche Souveränität bestellt? Was ist in der internationalen Politik nötig, um das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit weltweit zu implementieren? Welchen globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen sieht sich die internationale Staatengemeinschaft heute und künftig gegenüber und wie reagiert sie darauf? Schließlich: Welche pragmatischen und konzeptionellen Möglichkeiten haben Staaten und Staatengemeinschaften, um auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise zu reagieren?

Das vielschichtige Phänomen der Globalisierung und ihre Implikationen auf die Nationalstaaten standen am 23. und 24. April 2009 im Mittelpunkt der 4. Berliner Rechtspolitischen Konferenz. Im Rahmen dieses internationalen Symposiums wurde auch das Lebenswerk von Bundespräsident a.D. Professor Roman Herzog anlässlich seines 75. Geburtstags gewürdigt. „Die Rechtspolitische Konferenz, die dem Jubilar gewürdigt ist“, so Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrem Beitrag, „befasst sich mit einem zeitgemäßen und vielleicht auch dem spannendsten Thema, nämlich der Frage der Globalisierung und der Frage, wie wir in einer solchen Welt zusammenleben“. Roman Herzog – so die Würdigung unter anderen durch die Bundeskanzlerin, Ministerpräsident a.D. Professor Bernhard Vogel, Staatspräsident a.D. und Friedensnobelpreisträger 2008 Martti Ahtisaari, Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt oder Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga – war oftmals Vordenker verschiedener Entwicklungen und Themen. So auch bei den Themen Globalisierung und Staatlichkeit. „He himself“, so Martti Ahtisaari in seinem Beitrag, „is an embodiment of the theme of this conference“.



Alexandra Freifrau von Berlichingen, Roman Herzog, Angela Merkel, Bernhard Vogel

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Beiträge der 4. Berliner Rechtspolitischen Konferenz. Im ersten Teil führen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Professor Bernhard Vogel mit ihren Beiträgen in die Thematik ein und zeigen die vielfältigen Veränderungen, denen sich Staaten in der Globalisierung ausgesetzt sehen, ebenso auf wie Veränderungspotenziale der internationalen Organisationen. In den folgenden drei Teilkapiteln werden die zentralen Handlungsfelder Souveränität, Sicherheit sowie Wirtschaft und Gerechtigkeit aus internationalen Blickwinkeln fundiert, kenntnis- und erfahrungsreich analysiert. Martti Ahtisaari, Friedensnobelpreisträger 2008, Vermittler in zahlreichen Konflikten, und Professor Matthias Herdegen, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Direktor am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn, zeigen in ihren Beiträgen zur „Souveränität“ Defizite und Handlungsmöglichkeiten internationaler Organisationen auf, erläutern Prozesse, die das herkömmliche staatszentrierte Souveränitätsverständnis unter Druck setzen, und werben für eine neue Auffassung von Souveränität, die von Politikern und aktiver Bürgerschaft getragen werden müsse.

Im Gespräch zwischen Professor Hans-Peter Schwarz und Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt werden die globalen sicherheitspolitischen Heraus-

forderungen ebenso thematisiert wie die Handlungsmotive und potenziellen Entwicklungen der zentralen weltpolitischen Akteure und Organisationen. Rudolf Dolzer, Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Bonn mit den Schwerpunkten Völker- und Europarecht sowie Mitglied des wissenschaftlichen Direktoriums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, widmet sich im Themenbereich „Sicherheit“ den Teilbereichen humanitäre Intervention, zerfallende Staaten, nukleare Abrüstung und Entwicklungspolitik als Eckpfeiler präventiver Friedenspolitik aus völkerrechtlicher Sicht.

Das Themenpaar „Wirtschaft und Gerechtigkeit“ wird im dritten Teil umfassend durch die Perspektiven des Direktors des Internationalen Währungsfonds a.D. Rodrigo de Rato y Figaredo, des Präsidenten der Caritas Internationalis Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga und Professor Paul Kirchhof, Bundesverfassungsrichter a.D., Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, analysiert. Mit dem Schlusswort von Günter Krings, Justiziar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, und der Dankansprache von Professor Roman Herzog wird der Band beschlossen.

Roman Herzog mahnt in seinen abschließenden Worten eine verbesserte Abstimmung und Vernetzung der internationalen Organisationen an und zeigt realistische Perspektiven einer *global governance* auf. Zentral für sein Denken, das wird bei der Lektüre der Ansprache einmal mehr deutlich, sind die Prinzipien des Rechtsstaats. Sie, so Roman Herzog, bilden die fundamentalen Voraussetzungen einer demokratischen, gerechten Entwicklung.

Damit sind auch die Motive angesprochen, die die Konrad-Adenauer-Stiftung leiten, nicht nur dann, wenn sie eine derartig international ausgerichtete Konferenz veranstaltet: Orientiert an neuen Herausforderungen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie immer wieder konzeptionell zu grundieren, aber auch konkrete Handlungsempfehlungen für die politische und juristische Praxis zu erarbeiten. Dies war Aufgabe der 4. Berliner Rechtspolitischen

Konferenz, womit sie sich in die Tradition der Rechtspolitischen Konferenzen, die schon seit Mitte der 1990er Jahre und seit 2006 in Berlin stattfinden, fügt. Aktuelle, das Recht mittel- oder unmittelbar betreffende Themen, die über die juristische Fach- und Feinarbeit hinausweisen, mit Vertretern aus Judikative, Legislative und Exekutive zu diskutieren – das ist der grundlegende Anspruch unserer Konferenzreihe und hat die Rechtspolitischen Konferenzen zu einem beliebten Termin im Kalendarium der juristischen und politischen „Community“ in Berlin werden lassen.

Gerade in diesem Jahr war der Zuspruch der Fachöffentlichkeit und das inhaltliche Niveau sehr hoch und, wie Roman Herzog betonte, „die Konferenz-Atmosphäre hervorragend“. Hierzu haben der Moderator Professor Rupert Scholz und die beiden politischen „Schirmherren“ der rechtspolitischen

Konferenzen, Staatsminister Hermann Gröhe und Fraktionsjustiziar Günter Krings, einen erheblichen Beitrag geleistet. Unser herzlicher Dank gilt ihnen und allen anderen Referenten und Teilnehmern.

Wir hoffen, dass diese Dokumentation in ihrer bleibenden Aktualität Ihr Interesse findet und somit einen Beitrag zur Diskussion über die Folgen der Globalisierung für die Staaten und das Staatsgefüge leistet.



Michael Borchard
Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung



Bernhard Vogel, Roman Herzog, Alexandra Freifrau von Berlichingen

BEGRÜSSUNG

Bernhard Vogel

Meine sehr verehrten Damen und Herren, hochverehrte Gäste aus dem In- und Ausland, verehrte Frau Baronin, lieber Roman Herzog, liebe Frau Dr. Merkel!

Mit nur wenigen Monaten Abstand folgt diesmal die 4. auf die 3. Berliner Rechtspolitische Konferenz. Der Grund für diese erhöhte Schlagzahl ist ein herausragender Staats- und Verfassungsrechtler, der sich selbst ohne falsche Scheu und ohne falsche Bescheidenheit als ausgefuchsten Juristen bezeichnet hat. Ein nicht alltäglicher, zunächst Berliner und dann Speyerer Hochschullehrer, ein ungewöhnlicher rheinland-pfälzischer Staatssekretär, ein bemerkenswerter baden-württembergischer Minister, ein herausragender Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, ein außergewöhnlicher Bundespräsident und nicht zuletzt der Vorsitzende des Kuratoriums der Konrad-Adenauer-Stiftung feiert seinen 75. Geburtstag.

Er zeichnet sich durch Geist, durch Witz, durch Einfallsreichtum und klaren Blick beeindruckend aus und hat seinen Geburtstag am 5. April, dem diesjährigen Palmsonntag, gefeiert. Wir haben heute Morgen die „Herzog-Festspiele“ in Berlin bereits mit einer kleinen Feier eröffnet, weil ihm aus diesem Anlass eine Festschrift übergeben worden ist, herausgegeben von Matthias Herdegen, Hans Hugo Klein, Hans-Jürgen Papier und Rupert Scholz. Vier Grußworte, 36 Beiträge – ein Dank dem Beck-Verlag, dass das möglich war. Ich habe mich überzeugt: Roman Herzog hat bereits zu lesen begonnen und, wie er mir sagte, den ersten Druckfehler entdeckt.

Viele von uns haben ihm schon gratuliert, und obwohl Sie gerade Beifall gezollt haben, ich wiederhole für alle und in aller Form: Lieber Herr Herzog, alles Gute für viele, viele Jahre, verbunden mit unserer Hoffnung, dass Sie unsere Arbeit weiterhin so ideenreich und anregend begleiten und dass Sie sich mit uns freuen, dass Sie heute gefeiert werden. Herzlichen Glückwunsch!

Von Mal zu Mal erfreut sich unsere Berliner Rechtspolitische Konferenz eines größeren Zuspruchs. Sieben Gerichtspräsidenten und Vizepräsidenten, eine Bundesanwältin, 48 Richter, 44 Rechtsprofessoren, drei Justizministerinnen und fünfzehn Abgeordnete haben sich angesagt. Einige sind, was das betrifft, Wiederholungstäter beim Besuch unserer Konferenz. Ich begrüße Sie ebenso herzlich wie diejenigen unter Ihnen, die erstmals bei uns sind. Ich danke Ihnen für Ihr Interesse an unserer Konferenz, vor allem aber danke ich Ihnen heute, dass Sie mit uns Roman Herzog ehren wollen.

Die Repräsentanten von drei Verfassungsorganen der Bundesrepublik Deutschland sind heute hier. So schlicht, wie er, der betont Bodenständige, der dem Understatement oft Zugeneigte, es sich vielleicht wünschen würde, darf seine Würdigung dann doch nicht erfolgen. Er hat es sich durch seine Lebensleistung selbst zuzuschreiben, dass er heute die Folgen tragen muss.

Ich begrüße Norbert Lammert, wie immer besonders gerne, weil er im Nebenamt auch noch mein Stellvertreter als Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung ist. Wer kann so etwas schon von sich sagen. Ich begrüße den Präsidenten des Deutschen Bundestages. Lieber Herr Lammert, herzlich willkommen! Ihre Anwesenheit und die Anwesenheit aller Damen und Herren Bundestagsabgeordneten, die ich ebenso willkommen heiße, nehmen wir als Gruß des gesamten Parlaments entgegen.

Eine besondere Freude und Ehre erweist uns, vor allem aber dem Jubilar, die Bundeskanzlerin durch ihr Kommen und damit, dass sie nachher die Tischrede halten wird. Sie kommt als Bundeskanzlerin, aber sie kommt auch als Parteivorsitzende, denn Herr Seehofer muss es ertragen, dass der Jubilar zwar aus Bayern stammt, aber seit dreißig Jahren der CDU angehört. Als Bundeskanzlerin wie als

Vorsitzende der Christlich Demokratischen Union sind Sie, verehrte Frau Dr. Merkel, uns besonders herzlich willkommen! Vielen Dank, dass Sie da sind und vielen Dank, dass Sie zu uns sprechen werden!

Und wir fühlen uns geehrt, dass auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichts unter uns ist, und dass er nicht zum ersten Mal Gast bei unserer Rechtspolitischen Konferenz ist, vermehrt die Freude noch. Herzlich willkommen, verehrter Herr Professor Papier!

Roman Herzog zu feiern heißt im Jahr von sechzig Jahren Grundgesetz auch, die herausragende Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu würdigen. Und weil das so ist, begrüße ich neben dem Präsidenten Papier auch – im und außer Dienst – die Bundesverfassungsrichter Hans Hugo Klein und Paul Kirchhof, Ferdinand Kirchhof, Dieter Grimm, Michael Eichberger und Wilhelm Schluckebier besonders herzlich. Auch Ihnen ein Willkommen!

Roman Herzog sagt zu meiner und der Freude anderer von sich selbst: „Ich bin eindeutig kein Zentralstaatler.“ Und in der Tat ist er ein einzigartiger, ungewöhnlicher Mann mit einem ungewöhnlichen Lebensweg bis zur Wahl zum Bundespräsidenten – die bekanntlich unitarisches und föderatives Einvernehmen verlangt – vom deutschen Föderalismus geprägt. Deswegen darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Präsidentin des Thüringer Landtags, Dagmar Schipanski, und die Landesjustizministerinnen von Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, Beate Blechinger, Roswitha Müller-Piepenkötter und Marion Walsmann und zahlreiche Landtagsabgeordnete gekommen sind und dass ein Hüter des Föderalismus und zugleich ein europäischer Visionär unter uns ist. Ich begrüße Sie alle und begrüße insbesondere auch Erwin Teufel.

Dass der Föderalismus den Lebensweg von Roman Herzog mitbestimmt hat, hindert nicht daran, auch Herrn Bundesminister a.D. Rupert Scholz – kein so deutlich ausgeprägter Föderalist – und den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Herrn Peter Hintze, herzlich zu begrüßen. Ich freue mich, Herr Scholz, ich freue mich, Herr Hintze, dass Sie unter uns sind.



Es gäbe sicher viele Themen für ein rechtspolitisches Symposium zu Ehren von Roman Herzog. Beispielsweise könnte man über die Zukunft des Föderalismus sprechen oder über die Frage, wie sinnvoll es ist, einzelne Zahlen aus Haushalten ins Grundgesetz zu schreiben. Nicht allein im „Konvent für Deutschland“ hat er dazu immer wieder Vorschläge unterbreitet. Wir haben uns dennoch anders entschieden und der 4. Berliner Rechtspolitischen Konferenz die Überschrift „Staaten in der Globalisierung“ gegeben.

Ohne die Bedeutung anderer Politikfelder zu schmälern hat Roman Herzog formuliert: Die Zukunft der Politik heißt Außenpolitik. Die Welt sei in Bewegung geraten wie niemals zuvor. Noch liefen solche Entwicklungen weder geplant noch koordiniert – einer vorausschauenden politischen Beurteilung noch unzugänglich. Und seine Antwort auf globale Herausforderungen heißt wie der Titel eines seiner Bücher vor allem „Vision Europa“: Integration – so viel wie nötig und möglich – als ein neues Verständnis vom Staat, der Frieden, Sicherheit und öffentliches Wohl in der Weltpolitik und in der Weltwirtschaft für seine Bürger längst nicht mehr allein garantieren kann. Die „Schöne neue Welt“ bei Aldous Huxley wird mit dem Verzicht auf Individualität, Freiheit und Humanität erkaufte und deswegen glaubt Roman Herzog, dass die offene Gesellschaft und das ihr entsprechende wirtschaftliche Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft die besten Instrumente sind, um mit den globalen Herausforderungen des neuen Jahrhunderts fertig zu werden.



Michael Thielen, Jens Odewald

Er hat das wohl gemerkt bereits vor der Finanzkrise zu Protokoll gegeben. Weltweit werben wir mit unserer Stiftung für die offene Gesellschaft, für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Intensiv beteiligen wir uns am weltweiten und sich seit der Finanzkrise verschärfenden internationalen ordnungspolitischen Dialog. Aber der 75. Geburtstag von Roman Herzog bietet allen Anlass, neue Anregungen für unseren Auftrag aufzunehmen und zu diskutieren.

Wir gratulieren nicht frei von Eigennutz. Der Name Roman Herzog hat gewiss mit dazu beigetragen, dass wir für unser Symposium internationale Experten von hohem Rang gewinnen konnten und dass uns auch hochrangige Repräsentanten des Diplomatischen Corps heute die Ehre geben.

Ich begrüße den Präsidenten von Caritas Internationalis, Kardinal Rodríguez Maradiaga, sowie den ehemaligen Direktor des Internationalen Währungsfonds, Rodrigo de Rato y Figaredo, und heiße Sie beide herzlich willkommen. Ich begrüße die Botschafter unter anderem aus Finnland, Frankreich und Großbritannien. Und mit großer Freude – sie ist so groß, dass ich sie mir bis zum Schluss aufgehoben habe – darf ich einen ausländischen Gast willkommen heißen, den „Vermittler schlechthin“,

wie eine große deutsche Zeitung nach einer seiner erfolgreichen Missionen schrieb. Kaum ein Konflikt in den letzten Jahrzehnten, zu dessen Lösung er nicht beizutragen versucht hätte – Namibia, Kosovo, Aceh, Irland, um nur einige Beispiele zu nennen. Für diesen unermüdlichen Einsatz ist ihm im Oktober des letzten Jahres der Friedensnobelpreis zugesprochen worden. Eine Persönlichkeit, die die Gefährdungen einer polyzentristischen Welt wie kaum ein anderer kennt, aber noch mehr dafür steht, dass selbst ihre schwierigsten Probleme bewältigt werden können. Wir sind dankbar, dass Sie gekommen sind. Ein herzliches Willkommen dem ehemaligen finnischen Staatspräsidenten, ein herzliches Willkommen Martti Ahtisaari! Herzlichen Dank, dass Sie hier sind!

Mir bleibt zum Schluss noch Hermann Gröhe zu danken, über viele Jahre Spiritus Rector unserer Berliner Rechtspolitischen Konferenzen. Und Günter Krings, der diese Rolle mit gleichem Engagement übernommen hat. Und auch der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung und ihrem Leiter, Michael Borchard, dass die Vorbereitung so gut gelungen ist.

Wer einmal die Pflicht und am Ende auch die Freude hatte, in Thüringen tätig zu sein, der pflegt auch eine kürzere Rede mit einem Goethe-Zitat zu beenden. Gott sei Dank, findet sich immer ein passendes Zitat. Ich zitiere: „Es ist mit der Jurisprudenz wie mit dem Bier; das erste Mal schaudert man, doch hat man’s einmal getrunken, kann man’s nicht mehr lassen.“

Wir haben es mehr als einmal getrunken, wir können es nicht mehr lassen und darum meine Bitte, bleiben Sie der Rechtspolitischen Konferenz und bleiben Sie der Stiftung auch in Zukunft gewogen. Aber heute werden wir die Gläser auf Roman Herzog erheben. Es kann ja, und das freut dann wieder einen Rheinland-Pfälzer, auch einmal Wein sein. Es muss ja nicht immer Bier sein. Aber bevor wir die Gläser erheben können, darf ich zunächst Bundeskanzlerin Angela Merkel für ihr Wort hier an das Pult bitten. Seien Sie mir noch einmal alle herzlich willkommen!



STAATEN IN DER GLOBALISIERUNG

Angela Merkel



Angela Merkel

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, lieber Roman Herzog, ich mache es mir einfacher und sage einfach: Sehr geehrte und außergewöhnliche Festversammlung, es wird eine wichtige und, wie ich glaube, auch sehr spannende Rechtspolitische Konferenz zu Ehren eines großen Juristen, eines großen Politikers und eines echten Patrioten am morgigen Tage geben. Normalerweise dürstet es mich nicht nach rechtspolitischen Konferenzen. Ich sage das ganz ehrlich. Aber am morgigen Programm würde ich doch

zu weiten Teilen außerordentlich gerne teilnehmen. Und das nicht nur, lieber Roman Herzog, weil Sie geehrt werden, sondern weil dadurch, dass Sie geehrt werden, das Programm so spannend ist und mit so außergewöhnlichen Referenten bestückt ist und weil das Thema auch so außergewöhnlich gut in unsere Zeit passt.

Roman Herzog selbst ist Vorreiter für das, was er den Deutschen 1997 schon in Aussicht stellte. Die Deutschen, so sagte er, müssten sich darauf einstellen, später einmal in zwei, drei oder sogar vier verschiedenen Berufen zu arbeiten. Bei sich selbst hat er das relativ gut realisiert. Für andere wird das noch Lebenswirklichkeit werden.

Ich möchte hier den spanischen König aus dem Jahre 1997 zitieren, der damals in seiner Laudatio auf den Karlspreisträger Roman Herzog Worte gefunden hat, die vielleicht kaum schöner sein könnten: „Von wohlwollendem und entspanntem Gemüt, selbstsicher, voller Geistesgegenwart gegenüber den Schwierigkeiten sowie menschlicher Wärme angesichts der Probleme Dritter, bietet Roman Herzog uns allen ein lebendiges und nachahmenswertes Beispiel für das erreichbare Maß an Reife bei der Verrichtung öffentlicher Aufgaben.“

Ein wahrhaft königliches und, wie ich finde, wunderschönes Lob. Ich glaube, wir alle wünschen Ihnen, dass Sie all diese Fähigkeiten noch lange bei guter Gesundheit behalten können.

Roman Herzog war oft Vorreiter – er hat auch die nötige Robustheit, dass ihn das nicht so gestört hat –, so zum Beispiel 1995 in einer Analyse einer notwendigen Globalisierung der Außenpolitik – ich komme später darauf zurück –, 1997 in der berühmten Analyse unseres inneren Reformbedarfs, ebenfalls damals mit der Stiftung des Deutschen Zukunftspreises, der uns Deutsche seither jährlich die Bedeutung von Wissenschaft und Technik für die erfolgreiche Weiterentwicklung unseres Landes ins Bewusstsein ruft, 1998 mit der Etablierung eines weltweiten Dialogs der Kulturen. Dies sind nur wenige Beispiele von der Weitsicht, mit der er gehandelt hat.

Sie haben stets zu Mut und Selbstvertrauen aufgerufen – zur Bereitschaft, Neues zu wagen. Sie haben dabei das Vertrauen ausgestrahlt, dass die Deutschen es schaffen können. Daran in diesen Tagen zu erinnern, nicht nur, weil wir als Bundesrepublik Deutschland bald 60. Geburtstag haben, sondern weil wir auch eine schwierige Zeit durchschreiten, ist sicherlich angemessen.

Nun kann man fragen: Ist durch Deutschland der von Roman Herzog geforderte Ruck gegangen? Er kann das nur selber beurteilen. Ich denke dennoch, dass wir ein ganzes Stück vorangekommen sind. Leider nicht sofort, meistens langsam, oft auch evolutionär. Vielleicht möchten ja die Menschen manchmal auch gar nicht wissen, was sich alles geändert hat. Aber wo immer Sie gefragt waren, wo wir etwas verändern sollen und sollten, haben Sie die Verantwortung nicht gescheut. Ich möchte deshalb von meiner Seite als CDU-Vorsitzende noch einmal für die Leitung der Kommission Soziale Sicherheit danken, die im CDU-internen Sprachgebrauch immer nur Herzog-Kommission heißt.

Meine Damen und Herren, die Rechtspolitische Konferenz, die dem Jubilar gewidmet ist, befasst sich mit einem zeitgemäßen und vielleicht auch dem spannendsten Thema, nämlich mit der Frage der Globalisierung und der Frage, wie wir in einer solchen Welt zusammenleben. Morgen werden unter den drei Bereichen Souveränität, Sicherheit und Gerechtigkeit dazu dann auch die entsprechenden Vorträge gehalten.

Was man ohne Widerspruch sagen kann, ist, dass die politischen Strukturen, in denen wir heute weltweit leben, nicht dem Grad der faktischen Vernetzung der Welt entsprechen. Diese Analyse ist relativ trivial. Globalisierung gibt es schon lange, aber sie hat sich beschleunigt durch die neuen technologischen Entwicklungen, insbesondere durch die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und des Internets. Man kann heute zu jeder Zeit über fast jeden Ort auf der Welt alles erfahren, alle Fakten erfragen. Und dennoch ist die Fähigkeit der heutigen Generation – und das, so glaube ich, nicht nur in Deutschland – noch nicht hinreichend ausgebildet, aus diesem vielfältigen Faktenwissen auch wirklich die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen und Vernetzungen zu erzielen.

Unsere internationale politische Architektur hat richtige und wichtige Ansätze, aber sie ist – was die Organisationsformen anbelangt und auch was die Geschwindigkeit von Entscheidungen anbelangt – mit Sicherheit in keiner Weise geeignet, den Menschen weltweit bereits deutlich zu machen, dass Politik den Anspruch auf Gestaltung hat. Politik wirkt eher als Getriebene. Und das beunruhigt viele Menschen auf der Welt.

Also, auf der einen Seite die Bürgerinnen und Bürger in unseren Ländern, die das globale Denken noch nicht mit der Muttermilch aufgesogen haben, und auf der anderen Seite das Gefühl der Ohnmacht der gleichen Menschen, das Gefühl, dass heute Politik die Herausforderungen nicht mehr national bestehen kann und deshalb stärker international tätig sein müsste.

Und deshalb muss man sich auch fragen: Was ist eigentlich unsere Vorstellung von einer internationalen Architektur, von Organisationen, die heutigen

Herausforderungen gerecht werden? Darüber gibt es eigentlich recht selten eine strukturierte Debatte. Aber vielleicht wird man ja morgen beim Thema Globalisierung und Souveränität nicht dabei stehen bleiben, dass jeder sagt, wir seien nun mal souveräne Nationalstaaten und damit müsse sozusagen auch die Globalisierung zu managen sein. Vielleicht geht die Diskussion morgen ein Stück weit darüber hinaus.

Also, welche Vorstellungen haben wir? Ich will an dieser Stelle sagen – auch wenn einem diese Vorstellung nicht gerade in Verbindung mit einem Optimum an Effizienz vor Augen schwebt –, dass ich dabei an die UNO denke, an die Vereinten Nationen als repräsentative Gruppe der Nationalstaaten dieser Welt, eine Institution, von der aus gedacht werden muss, wenn wir über eine internationale politische Architektur sprechen.



Martti Ahtisaari, Angela Merkel, Bernhard Vogel

Die UNO, die Vereinten Nationen, sind gegründet worden auch als Ergebnis einer globalen Erfahrung, einer globalen Schreckenserfahrung. Sie sind entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg. Wenn man sich einmal die UN-Menschenrechtskonvention durchliest, dann muss man sich eigentlich wundern, dass es damals gelungen ist, mit so vielen Ländern eine solche Konvention gemeinsam zu vereinbaren. Ich vermute, dass dies nur infolge der schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, letztlich eines globalen Krieges, möglich war.



Norbert Lammert, Roman Herzog

Ich frage mich deshalb, was denn die Aufgabe unserer Zeit ist – in einer dramatischen Weltwirtschaftskrise, ausgelöst durch eine dramatische Finanzkrise? Müssen wir daraus nicht auch Lehren ziehen und sagen, dass wir neue und effizientere Strukturen schaffen müssen, die den Anforderungen der Vernetztheit des gemeinsamen Wirtschaftens gerecht werden?

Man hat damals aus der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges heraus etwas gemacht, was einem heute nahezu unvorstellbar erscheint. Man hat nämlich einigen Ländern in dem Führungsgremium der Vereinten Nationen, dem UN-Sicherheitsrat, ein Vetorecht eingeräumt. Man kann vermuten, dass die, die es haben, es auf absehbare Zeit nicht abgeben wollen. Man kann aber auch vermuten, dass Neue, die dazustoßen wollen, es auch nicht so leicht bekommen werden. Das ist eine interessante internationale Konstellation, die ohne den Zweiten Weltkrieg überhaupt nicht denkbar wäre, aber auch heute noch prägende Wirkungen auf die gesamte Funktionsweise der Vereinten Nationen hat.

Wir sind uns einig darin, dass wir eine Reform des UN-Sicherheitsrats brauchen. Wenn die Frage gestellt wird, wie diese denn genau aussehen soll, dann kann man mit Beruhigung feststellen – Herr Ahtisaari wird das besser wissen als ich –, dass über die Frage bereits mehr als zwei Jahrzehnte verstrichen sind, ohne dass man zu besonderen Ergebnissen gelangt ist.

Deutschland gehört inzwischen zu den Ländern, die glauben, sie könnten auch einen Anspruch auf einen Sitz im Weltsicherheitsrat haben. Ich finde das auch in Ordnung und habe das auch unterstützt. Aber wenn man sich einmal die Relation vergegenwärtigt – 500 Millionen Europäer und sechs Milliarden Menschen außerhalb Europas –, dann scheint es relativ zweifelhaft, ob es so einfach sein wird, sozusagen beliebig viele andere Europäer – unsere italienischen Freunde werfen ja auch immer ein Auge darauf – dort aufzunehmen.

Ob eine sich immer weiter integrierende Europäische Union es sich eigentlich auf Dauer leisten kann, mit zwei Vetomächten, die sich dann manchmal vielleicht auch unterschiedlich verhalten, im UN-Sicherheitsrat vertreten zu sein, ist auch eine spannende Frage. Aber bei aller Integrationskraft schreckt man, nicht nur bei den Vetomächten, ja doch noch vor dem Gedanken zurück, sich auf einen gemeinsamen europäischen Sitz zu verständigen.

Wir haben eine Vielzahl von internationalen Organisationen, die nahe bei der UNO sind, aber eben nicht direkt zu den UN-Organisationen gehören. Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Welthandelsorganisation – diese drei möchte ich an dieser Stelle nennen. Wenn man sich Vorstellungen von einer neuen Architektur macht, dann wird die Frage sein: Wie koppelt oder verbindet man diese Institutionen an die bzw. mit den verschiedenen UN-Organisationen? Es ergibt sich ja in gewisser Weise willkürlich, dass sich um Klimaschutz ein UN-Gremium kümmert, um den Welthandel eine Welthandelsorganisation und um andere Dinge die Weltbank. Es würde sich lohnen, sich auch mal Gedanken darüber zu machen, wie diese Institutionen eigentlich miteinander kooperieren sollten.

Wir haben eine Vielzahl von regionalen Bündnissen, die uns die Kooperation natürlich in vielen Fragen vereinfachen. Wir Europäer haben die Europäische Union. Aus dem Geist der Europäischen Union heraus hat sich inzwischen sozusagen eine Nachfolgeorganisation gefunden, die noch vieles tun muss, aber hinsichtlich der Struktur sehr ähnlich ist: die Afrikanische Union. Wir haben regionale Bündnisse in Lateinamerika. Wir haben sehr interessante Entwicklungen im asiatischen Raum. Natürlich würden sich die Funktionsfähigkeit und auch die

Entscheidungsstärke internationaler Organisationen unglaublich verbessern, wenn in den regionalen Organisationen sozusagen eine Vormeinungsbildung stattfinden würde und dann weniger Verhandlungspartner jeweils gemeinsame Kompromisse der verschiedenen Regionen finden müssten.

Interessant ist, wie wir erlebt haben, dass die Industrieländer, die über viele Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg hinweg, wenn sie sich geeinigt hatten, immer davon ausgehen konnten, dass das eine Einigung für die Welt gewesen ist, dass sie aber inzwischen diese Kraft nicht mehr haben. Wir haben WTO-Verhandlungen erlebt, bei denen eine Einigung zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika zwar schwierig war. Aber als sie geschafft war, ist daraus mitnichten eine Einigung der internationalen Staatengemeinschaft zustande gekommen.

Wir haben interessante Konstellationen. Es gibt zum Beispiel die Vetomacht China, die gleichzeitig in der G77 und quasi noch als Entwicklungsland vorhanden ist. Zugleich empfindet sich China in vielen Sachfragen als Gegengewicht zu den entwickelten Industrieländern und tariert jetzt Schritt für Schritt aus, in welchem Bereich es denn sozusagen noch stärker die Rolle eines Entwicklungslandes spielt, wo die eines Schwellenlandes und wo es sich wie ein hochentwickeltes Industrieland verhält. Das wird sich natürlich weiter verändern.

Wir müssen auch die Frage beantworten, wie wir uns die Kooperation in einer langen Zeitachse vorstellen wollen – rein intergouvernemental? Das ist das Prinzip der Vereinten Nationen. Es ist zum Beispiel heute nach den Statuten des IWF gar nicht möglich, dass etwa die EU einen Sitz einnimmt, weil Organisationen gar nicht Mitglieder sein können, sondern nur Staaten. Aber man wird zu dem Punkt kommen zu fragen, wie eine Finanzordnung aussehen könnte. Man wird zu dem Punkt kommen, an dem eine gewisse Abgabe von staatlicher Souveränität in vielen Fragen vielleicht notwendig sein könnte – natürlich bleiben die Staaten souverän und Herren der Verträge; das haben wir von Erwin Teufel ja auch immer wieder gelernt. Wir in der Europäischen Union haben damit eine relativ große Erfahrung. Andere kennen eine solche Abgabe überhaupt nicht und empfinden diese als reine Zumutung. Die Bereitschaft dazu setzt natürlich

ein hohes Maß an Vertrauen voraus, was weltweit so noch nicht gegeben ist, wie wir es heute in der Europäischen Union haben.

Und wenn wir uns dann schon intergouvernemental auf Abkommen, auf Regeln einigen müssen, wie ist das dann mit den Sanktionen, wenn man sie nicht einhält? Da sind die Folgen innerhalb der Vereinten Nationen milde. Eigentlich gibt es nur ein Gremium, in dem eine richtige Sanktionierung möglich ist. Das ist die Welthandelsorganisation. Und für mich ist es bis heute ein kleines Wunder, wie es geschehen konnte, dass sich damals weit über hundert Staaten darauf einigten, dass man richtige Pönalien aussprechen kann. Ich bin mir nicht sicher, ob alle nationalen Parlamente gewusst haben, wem und was sie da zugestimmt haben.

Und dann also die Frage: Abgabe von Souveränität? Als ich am Montag auf der Hannover Messe war, hat mir der südkoreanische Ministerpräsident eine vierzig Jahre alte Promotionschrift von sich übergeben, in der es um die Frage ging, nach welchen Prinzipien Organisationen wie die Europäische Union – *sui generis*, wie er sie auch nannte –, in denen die Mitglieder Souveränität abgegeben haben, einen Haushalt aufstellen. Mir ist dabei aufgefallen, als ich das durchgeblättert habe – und das sah fast so aus wie meine Physikpromotion; viele Ableitungen, Integrale und Differentiale –, dass die volkswirtschaftlichen Grundlagen, die man anzusetzen hätte, um die jeweilige Wirtschaftsstärke der Mitgliedstaaten der Europäischen Union abzubilden, von ziemlich guten Volkswirten ausgearbeitet werden müssten. Es wäre mal eine interessante Aufgabe für die heutigen Mitglieder des Deutschen Bundestages oder der Landtage, darüber zu sprechen, wie man eigentlich zu den jeweiligen Finanzverteilungen gekommen ist und was man da ändern müsste und ob das heute noch alles gerecht ist.

Und dann ist da noch eine wichtige Frage: Ich habe am Beispiel des UN-Sicherheitsrates darüber gesprochen, dass es Staaten gibt, die ein Vetorecht haben. Da gibt es unendlich viele Organisationen, in denen zählt jeder Staat mit einer Stimme. Mit der Frage der Stimmengewichtung innerhalb der Europäischen Union haben wir uns ja hinlänglich auseinandergesetzt und irgendwann entschieden, dass die Exileinwohner jedes EU-Landes nicht



Hans-Jürgen Papier

mitgerechnet werden können, wenn es um die Frage geht, wie viele Einwohner man nun wirklich hat, und dass man auch nicht hundert oder zweihundert Jahre zurückgehen kann.

Wir haben zum Beispiel den Internationalen Währungsfonds und viele internationale Abkommen, über die Geldzahlungen im Rahmen von Entwicklungsleistungen vorgenommen werden. Hierbei werden gewichtete, finanzgewichtete Stimmen vergeben. Das heißt, wer viel hat, der hat auch viel Einfluss.

Das bedeutet also, wir haben im Grunde ein breites Spektrum, bei dem sich über die Jahrzehnte hinweg relativ willkürlich ergeben hat, wer sich wann, wie und unter welchen Bedingungen worauf geeinigt hat. Auch da wäre mal eine systematische Betrachtung interessant, für welches Gebiet man sich welche Art von Stimmengewichtung und Einfluss überlegen sollte.

Zum Beispiel stehen die Europäer oder die Industriestaaten jetzt vor der interessanten Frage, ob sie denn im IWF lieber viel Einfluss behalten sollen und deshalb auch lieber wenige sind, die viel zahlen, oder ob sie denn ein Land wie zum Beispiel China dazu auffordern, mehr zu zahlen, das damit dann aber auch mehr Einfluss bekommt. Das ändert unmittelbar das gesamte Verhalten des IWF – etwa in der Frage, welche Auflagen afrikanischen Ländern gemacht werden, wenn ihnen geholfen wird.

Es gehört ja sowieso zu den Besonderheiten internationaler Organisationen, dass sie sich etwas unterschiedlich verhalten. In der jetzigen Finanzkrise habe ich mit Interesse Folgendes beobachtet: Wenn früher der IWF einem Land, das in Not geraten war – meistens waren es Entwicklungsländer –, geholfen hat, hat er ihm Auflagen gemacht, die vermutlich zum politischen Ruin des jeweils politisch Verantwortlichen geführt hätten – Steuern erhöhen, Leute entlassen, harte Reformen durchführen. Jetzt, da wir, die Industrieländer, in der Krise sind, haben sich die Aussagen um 180 Grad gedreht: Steuern runter, entlasten, Geld ausgeben, Schulden machen und möglichst wenig über Reformen sprechen, damit die Leute nicht noch mehr Sorgen haben. Es ist fraglich, ob das gerecht ist. Ich wundere mich, dass da noch keiner aufgestanden ist und gefragt hat, ob das eigentlich die Lehre ist, die der IWF uns zwanzig, dreißig Jahre lang gepredigt hat und die wir ja mitgepredigt haben. Also es ist ja nicht so, dass das nicht der Fall war.

Und nun zu Themen, die zu beackern sind. Ich will jetzt nicht alle nennen. Sie brauchen keine Sorge zu haben, es kommt noch zum Anstoßen auf den Geburtstag von Roman Herzog. Im Zusammenhang mit den Menschenrechten und dem spannenden Thema Souveränität und Eingreifen von außen hat sich die UNO, ich würde nicht sagen, schon eine hohe Effizienz, aber eine hohe Legitimation erworben. Es gibt viele Friedensmissionen, die unter dem Dach der UNO ablaufen und damit international weitgehend anerkannt sind und ein hohes Maß an Akzeptanz erfahren. Wir beobachten im Augenblick mit großem Interesse, wie sich auch China für einige dieser Dinge öffnet – ganz neue Entwicklungen, die, wie ich finde, spannend und auch hoffnungsvoll stimmen können.

Wir haben im Bereich des Klimaschutzes als Folge des Rio-Prozesses, der ja auch eine Sternstunde internationaler Verantwortung war, eine große Herausforderung. Bei der Klimarahmenkonvention – das ist die materialisierteste unter den Konventionen neben dem Montrealer Protokoll, das die Atmosphäre zerstörenden Gase zum Gegenstand hat – wird es darum gehen, dass wir das Kyoto-Protokoll fortschreiben. Das wird einer der ambitioniertesten internationalen Verhandlungsprozesse

sein. Aber es ist jetzt immerhin schon dazu gekommen, dass nicht nur bei allgemeinen Deklarationen Staats- und Regierungschefs zusammensitzen, sondern inzwischen auch die Detailkenntnisse der Staats- und Regierungschefs über Klimafragen beachtlich geworden sind – und zwar weltweit, nicht nur bei ehemaligen Umweltministern wie mir.

Ich bin der Meinung, dass die Weltwirtschaftskrise und Weltfinanzkrise uns den Auftrag geradezu vor die Füße legen, eine adäquate Antwort – ähnlich wie wir sie im UN-Sicherheitsrat bei Sicherheits- und Menschenrechtsfragen haben – auch in Wirtschafts- und Finanzfragen zu finden. Da gab es mal in der Gründungszeit der UNO die Idee mit dem ECOSOC (Economic and Social Council). Das ist aber nur ein multilaterales Gutachtergremium. Deshalb ist meine Idee – und ich habe nicht zur allseitigen Begeisterung mal auf einem Parteitag diese Idee entwickelt; man war sich nicht ganz sicher, ob ich noch mit beiden Beinen auf der Erde stehe –, einen Weltwirtschaftsrat ins Leben zu rufen, der bei der UNO angesiedelt werden muss, der aber nicht *top down* gegründet werden kann, sondern der sich von unten heraus entwickeln muss. Und dafür könnte das G20-Gremium ein interessantes Gremium sein.

Ich bin ein bisschen stolz darauf, dass es gelungen ist, im Abschlussdokument des G20-Gipfels das Bekenntnis zu einer Charta für nachhaltiges Wirtschaften zu verankern. Ich könnte mir vorstellen, wenn wir die G20 erfolgreich zu einer solchen Charta-Entwicklung bringen könnten, dass so etwas dann auch in der UNO-Vollversammlung akzeptiert werden könnte und dass man daraus dann auch die entsprechenden institutionellen Schlussfolgerungen ziehen könnte.

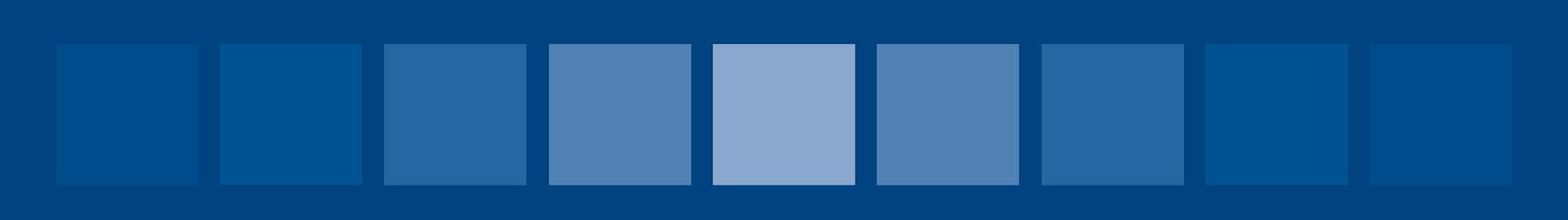
Wir in der Europäischen Union und wir Deutsche allemal haben mit solchen internationalen Prozessen nicht allzu viele Schwierigkeiten, weil unsere erfolgreiche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg dadurch möglich wurde, dass wir fest in die internationale Gemeinschaft eingebunden waren. Wir waren glücklich, als wir wieder dazugehören konnten. Aber auch wir in der Europäischen Union spüren, dass uns natürlich auch solche Fragen stark umtreiben wie die, wo die Grenzen sind und wie tief die Integration gehen soll, über was wir dauerhaft andere entscheiden lassen und wieweit ich mich noch einmischen

darf, wie viele Rechte der Parlamente damit verbunden sein müssen und was die Regierungen alleine machen können, wie lange ein supranationales Gremium handlungsfähig sein kann. Deshalb könnte man im Zusammenhang mit der Europäischen Union über die Frage Souveränität und Globalisierung auch sehr gut noch einen weiteren Vortrag halten, wovon ich jetzt aber absehe. Glücklicherweise ist der Präsident des Bundesverfassungsgerichts ja nicht direkt mit der Urteilsfindung über diese Fragen und die neuen Verträge befasst, aber wir würden ihm ja natürlich auch sonst keine Aussagen abpressen wollen.



Rodrigo de Rato y Figaredo

Eines ist richtig: In der Globalisierung sind wir in Europa mit 500 Millionen Einwohnern international wenigstens einigermaßen sprechfähig. Man muss sich das bei der G20 so vorstellen: Da ist Italien dabei, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft. Außerdem haben es Spanien und die Niederlande geschafft, auch bei den G20-Treffen dabei zu sein, weil sie zu den Ländern mit den zwanzig größten Bruttoinlandsprodukten gehören. Wir Europäer sind also sieben, die 500 Millionen Einwohner vertreten, während einer für China und einer für Indien dasitzt und jeweils deutlich mehr als eine Milliarde Menschen vertritt. Wie lange das gut geht, muss man sehen. Auf jeden Fall sollten wir sieben wenigstens versuchen, eine gemeinsame Position zu vertreten. Ansonsten wären wir lästig, glaube ich.



Dass wir als Nationalstaaten mit achtzig Millionen oder mit fünf, zehn oder sechzehn Millionen in dieser Welt, in denen wir Staaten gegenüberstehen, die weit mehr als eine Milliarde Menschen repräsentieren, unsere internationalen Interessen mit Sicherheit nicht mehr alleine vertreten können, ist wohl richtig. Deshalb ist neben dem Gedanken des Friedens, der ja am Anfang die Europäische Union ganz stark beherrscht hat, auch der Gedanke der gemeinsamen Vertretung unserer gemeinsamen Interessen und Werte nach außen sicherlich einer der tragenden, der die Legitimation der Europäischen Union auch weit über unsere Generation hinaus zeigen wird.

Sie merken, es ist ein spannender Diskussionsrahmen, und ich weiß gar nicht, ob der morgige Tag dafür ausreicht. Ich werde mich nach den Ergebnissen erkundigen. Ich glaube, wir sollten wirklich eine systematische Diskussion und auch eine Meinungsbildung in unserer Gesellschaft zu den von mir angeschnittenen Fragen herbeiführen. Denn die Menschen in Deutschland werden uns eines Tages fragen – die junge Generation allemal, da sie viel stärker in diese Globalisierung hineinwächst: Wie wollt ihr es denn haben, wer soll denn entscheiden, wie gerecht ist das und welche Rolle will Deutschland spielen?

Herzlichen Glückwunsch Roman Herzog.



ERÖFFNUNG DER PODIUMSGESPRÄCHE

Bernhard Vogel



Bernhard Vogel

Verehrter Herr Bundespräsident, hochverehrte Frau Baronin, Herr Staatspräsident Ahtisaari, Herr Präsident Professor Papier, Frau Ministerin Müller-Piepenkötter, meine Damen und Herren Bundestags- und Landtagsabgeordnete, meine Damen und Herren Gerichtspräsidenten, Vizepräsidenten, Richter und Professoren, Exzellenzen, meine Damen und Herren!

Ich begrüße Sie alle zur 4. Berliner Rechtspolitischen Konferenz, wenn Sie so wollen am Beginn des dritten

Teils, denn diese Konferenz findet in diesem Jahr zum Lobe von Roman Herzog statt, der vor ein paar Tagen seinen 75. Geburtstag gefeiert hat.

Die Berliner „Herzog-Festspiele“ sind gestern Morgen mit einer festlichen Ouvertüre eröffnet worden. Matthias Herdegen, Hans Hugo Klein, Hans-Jürgen Papier und Rupert Scholz haben eine Festschrift vorgestellt mit vier Grußworten und 36 Beiträgen, im Beck-Verlag erschienen und Ihnen zur Lektüre nachträglich empfohlen.

Ein festlicher Abend folgte gestern mit einer bemerkenswerten Rede von Angela Merkel, die wir publizieren werden. Und heute Morgen nun begrüße ich die Gäste, die gestern schon bei uns waren, sehr herzlich und ganz besonders herzlich die Gäste, die heute Morgen neu hinzugekommen sind. Vor allem natürlich Sie, lieber Roman Herzog.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, einen Fehler einzugestehen, der mir bedauerlicherweise gestern Abend unterlaufen ist. Ich habe den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts begrüßt und eine ganze Reihe von Bundesverfassungsrichterninnen und Bundesverfassungsrichtern im und außer Dienst namentlich genannt. Unverzeihlicherweise habe ich aber die anwesende Professorin Evelyn

Haas und die ebenfalls anwesende Professorin Karin Graßhoff nicht genannt. Ich möchte um Entschuldigung bitten und mich freuen, dass die beiden Damen gleichwohl heute hier sind und sie heute ganz besonders herzlich begrüßen.

Um keine neuen Fehler zu machen, nenne ich jetzt keinen einzelnen Namen mehr, es könnte ja immer jemand da sein, den ich nicht nenne, und deswegen nenne ich sie alle.

Unsere Konferenz hat in diesem Jahr eine ausgesprochen internationale Ausrichtung. Wir wollen die Veränderungen, die uns betreffen, erfassen, zu verstehen versuchen, und dazu braucht es einen weiten Blick. Daher stehen die „Staaten in der Globalisierung“ im Mittelpunkt der diesjährigen Konferenz.

Die Rahmenbedingungen staatlicher Aktivität haben sich mit der Globalisierung ohne Frage grundlegend geändert. Das Ziel der Konferenz ist es, aktuelle, das Recht mittel- oder unmittelbar betreffende Themen mit Repräsentanten aus Judikative, Legislative und Exekutive, aus Wissenschaft und Politik zu diskutieren.

Dass das möglich ist, dafür gebührt Dank gleich zu Beginn der Tagung dem Spiritus Rector dieser Rechtspolitischen Konferenzen, dem heutigen Staatsminister Hermann Gröhe, der sich als Vorstandsmitglied unserer Stiftung in besonderer Weise für diese Aufgabe eingebracht hat. Gleichzeitig danke ich seinem Nachfolger als Justiziar der Unionsfraktion im Bundestag, Günter Krings, und ich freue mich auf eine ebenso gute Zusammenarbeit mit ihm.

Und ich danke auch ausdrücklich den Damen und Herren insbesondere aus unserer Hauptabteilung Politik und Beratung für die Vorbereitung und Durchführung dieser Konferenz, an ihrer Spitze Michael Borchard.

Das Symposium hat ein aktuelles, aber gleichwohl auch zeitlos bedeutsames Thema: Die Rolle von „Staaten in der Globalisierung“. Die Zusammenarbeit der Staaten verändert sich. Dass wir über Regulierungen der Finanzmärkte diskutieren, dass aus den G7 inzwischen die G20 geworden sind, ist dabei nur ein Zeichen dafür, dass wir zu begreifen beginnen, vor welcher neuen Herausforderung wir stehen.

Roman Herzog beschäftigt sich schon seit Jahren sehr intensiv mit diesem Thema und der scharfe Blick für gesellschaftliche und globale Veränderungen und die Frage nach den Folgen für Recht, Politik und Gesellschaft waren ein besonderes Merkmal schon des Professors, dann des Staatssekretärs, schließlich des Ministers und dann des Richters und Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes und schließlich des Bundespräsidenten und danach auch des Präsidenten des Europäischen Konvents. Und es kennzeichnet Roman Herzog noch heute nicht zuletzt die Art und Weise, wie er etwa den Vorsitz im Kuratorium der Konrad-Adenauer-Stiftung führt.

Neuen Konstellationen können alte Gefahren innewohnen, so eine frühe Warnung Herzogs. Ich darf ihn zitieren: „Es scheinen zwei große Strömungen miteinander zu ringen, einerseits die zunehmende internationale Verflechtung und die Globalisierung der Märkte und der Politik, andererseits das, was man in Europa die Renaissance der Nation nennt.“

Die durch dieses Zitat von Roman Herzog beschriebene Globalisierung der Politik bei gleichzeitiger Renaissance der Nationen führt zu unserem ersten Thema heute Morgen. Souveränität wurde lange verstanden als absolute staatliche Autorität im Inneren eines klar umgrenzten Territoriums und als Autonomie gegenüber Externen. Es galt das Prinzip der Nichtintervention. In dieser Perspektive lassen sich Innen- und Außenpolitik klar voneinander trennen.

Diese deutliche Trennung gibt es nicht mehr. Es sind vielfältige Verflechtungen zwischen Staaten entstanden. Um nur zwei ganz unterschiedliche



Beispiele zu nennen: Wir haben zugunsten der Europäischen Union freiwillig Souveränitätsrechte abgegeben. Oder ein anderes Beispiel: Die seit den neunziger Jahren geführte Jugoslawien-Debatte wurde immer auch als Souveränitätsdebatte geführt.

Die internationale Gemeinschaft darf Konflikte nicht reg- und tatenlos gegenüberstehen. In einer Vielzahl von Fällen, in denen Konflikte innerhalb von Staaten – Vertreibung, Autonomiebestrebungen, Terror gegen Bevölkerungsgruppen – auftraten und auftreten, wurde sie aktiv.

Dies allerdings um den Preis einer intensiven Souveränitätsdebatte. Martti Ahtisaari zeigt die Problematik auf: „Wenn wir über Friedensvermittlung bei internen Konflikten sprechen, ist es offensichtlich, dass das Prinzip der Souveränität auf dem Spiel steht. Die Regierungen der vom Krieg zerrütteten Gesellschaften sind oft zögerlich, ihre internen Streitigkeiten und Konflikte zu ‚internationalisieren‘. Dies bedeutet, dass das Engagement der Vereinten Nationen bei Konfliktlösung und Krisenmanagement von den betroffenen Regierungen zurückhaltend und kritisch bewertet wird.“ So weit das Zitat.



Bernhard Vogel

Wie man als Vermittler mit zurückhaltenden und kritischen Regierungen umgeht, das haben Sie, sehr verehrter Herr Ahtisaari, mehrfach unter Beweis gestellt. Es ist uns eine Freude und Ehre, dass Sie gekommen sind, und es ist mir eine Freude, Sie heute Morgen hier zu begrüßen.

Der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vorherrschende Glaube an eine friedliche und prosperierende Entwicklung hat sich, wie wir alle wissen, nicht erfüllt. Dafür steht kaum ein Datum so sehr wie der 11. September 2001. Auch Gewalt hat sich globalisiert, Kriege haben ihren Charakter verändert. Nach wie vor sehen wir uns einer Vielzahl ungelöster Konflikte gegenüber: Jugoslawien, Somalia, Ruanda, Srebrenica, Kosovo, Afghanistan, Sudan – seit Beginn der neunziger Jahre sind Konflikte und Kriege nicht weniger geworden. Sie sind aber weniger als zwischenstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Kriege geführt worden. Es ist der Terror innerhalb von Staaten gegen die eigene Bevölkerung und ethnische Minderheiten, der die Konflikte kennzeichnet.

Damit haben sich Begriff und die Anforderungen an Sicherheit für die internationale Gemeinschaft verändert. „Die Aufrechterhaltung des inneren

Friedens“, so Helmut Schmidt, den wir im zweiten Teil des Vormittags begrüßen werden, „bleibt für viele Staaten eine höchst prekäre Aufgabe, deshalb nimmt die Zahl der von den Vereinten Nationen unternommenen militärischen Friedensmissionen seit Jahrzehnten zu“. Zerfallende Staaten und die Bekämpfung des Terrorismus bilden heute die zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Und wir stellen uns die Frage: Welche Folgen ergeben sich für Völkerrecht und für internationales Recht?

Anfang April hat der amerikanische Präsident Barack Obama für eine „Welt ohne Atomwaffen“ geworben. Ist das realistisch oder nur ein schöner Traum? Bleibt die atomare Abschreckung notwendig? Wie ist es um die internationalen Abrüstungsverträge bestellt, wenn Länder wie Nordkorea, der Iran, Pakistan oder auch Indien aufrüsten? Verehrter Herr Professor Schwarz, wir haben Ihnen eine Fülle von Fragen für das Gespräch zum Thema Sicherheit mit Helmut Schmidt mitgegeben, aber ich bin sicher, Sie werden in gewohnt souveräner Weise klug das Gespräch führen. Herzlich willkommen heute Morgen hier bei unserer Konferenz.

Bereits mit dem Titel unseres Symposiums „Staaten in der Globalisierung“ machen wir deutlich: Staaten entscheiden nicht, ob sie an der Globalisierung teilnehmen oder nicht. Roman Herzog war diese Veränderung und der Veränderungsdruck, unter dem die Staaten stehen, früher als anderen klar. Ich zitiere ihn aus einem Text von 1996: „Der ‚Nationalstaat‘ mit den dazugehörigen Souveränitätsvorstellungen hat sich überlebt. Kein Staat kann heute mehr seine Bevölkerung oder sein Gebiet aus eigener Kraft schützen, ob militärisch oder umweltpolitisch. Und autonome Wirtschaftspolitik kann er auch nicht mehr betreiben. Als impermeables Gebilde im Stil des letzten Jahrhunderts gibt es den ‚Nationalstaat‘ also nicht mehr, und um ganz deutlich zu werden, es sollte ihn auch nicht mehr geben. Er ist dabei, zu klein zu werden für die großen Probleme des Lebens und zu groß für die kleinen.“ So weit Roman Herzog.

Wer ihn kennt weiß, dass für ihn aus dieser Analyse nicht Resignation und Hoffnungs- oder Mutlosigkeit folgen. In ungezählten Reden, Gesprächen und Initiativen hat Roman Herzog für die *Gestaltung der Globalisierung* geworben. Trotzdem der Hinweis: Wir entscheiden nicht, ob Staaten an der Globalisierung teilnehmen oder nicht. Dieser Hinweis scheint mir gerade in dieser Zeit wichtig. In einer Zeit, in der vereinzelt, aber lautstark wieder über Protektionismus gesprochen wird. In einer Zeit, in der die Bürger weltweit die Globalisierung als Bedrohung, vor allem als Bedrohung ihrer Arbeitsplätze, auffassen, in einer Zeit, in der sie Globalisierung als anonyme Umwälzungsprozesse erfahren, in denen ihre Staaten nicht als souverän handelnde Akteure, sondern als Getriebene erscheinen.

Wenn also in diesen Tagen von Globalisierung gesprochen wird, dann eher in düsteren Kategorien. Die Globalisierung hat zu oft eine zu schlechte Presse, aber die Befürchtungen gehen tiefer und sie wirken sich aus. Bei den Bürgern herrscht die Skepsis vor, wenn sie auf Globalisierung angesprochen werden. Laut Allensbach sahen 2006 beinahe die Hälfte – 47 Prozent – der Deutschen in der Globalisierung mehr Risiko als Chance. Dieser Wert hat sich von 1998 bis 2006 beinahe verdoppelt. Und es bedarf wohl keiner prophetischen Begabung, wenn ich sage, dass die Globalisierungsskepsis angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den letzten Monaten weiter zugenommen haben dürfte.

Woher rührt diese Skepsis? Es ist ein diffuses Bild, das sich die Bürger vom Prozess der Globalisierung machen. Für viele ist der Begriff der Globalisierung zum Synonym für einen entfesselten Kapitalismus geworden. Es ist die Grundfrage nach Wirtschaft und nach Gerechtigkeit, deren Beantwortung darüber mitentschieden wird, ob die Globalisierung von den Bürgern bejaht oder abgelehnt wird.



Wir werden uns heute Nachmittag mit diesem überaus wichtigen Thema auseinandersetzen, und ich freue mich, den ehemaligen Direktor des Internationalen Währungsfonds, Herrn de Rato, den Präsidenten der Caritas Internationalis, Kardinal Maradiaga, und den ehemaligen Bundesverfassungsrichter Professor Paul Kirchhof begrüßen und für heute Nachmittag ankündigen zu dürfen. Herzlich willkommen meine Herren!

„Zuhören, zuhören, zuhören!“, so hat Ahtisaari seine Taktik, Frieden zu stiften, einmal beschrieben. Wir wollen diese Taktik nun als Aufforderung verstehen, einem – so die *New York Times* – „duldsamen Pädagogen“ unsere Aufmerksamkeit zu schenken. Das norwegische Nobelpreiskomitee hat Martti Ahtisaari bekanntlich im Oktober 2008 als einen „herausragenden Vermittler bei Konflikten“ mit dem Friedensnobelpreis geehrt. Lassen Sie mich auszugsweise – die Liste ist zu lang – einige Wirkungstätten von Ahtisaari nennen: Da ist zunächst Namibia, an dessen Unabhängigkeit er für die Vereinten Nationen über viele Jahre mitgearbeitet hat. Man nennt ihn dort die „Hebamme eines ganzen Volkes“. Es war, wie er selbst gesagt hat, seine wichtigste Mission.



2005 vermittelte er ein Friedensabkommen zwischen der indonesischen Regierung und der Bewegung für eine freie Provinz Aceh. 1999 und 2005 bis 2007 hat er sich im Kosovo engagiert. Weniger bekannt, aber ebenso wichtig sind seine Beiträge im Irak, in Nordirland, am Horn von Afrika und in Liberia.

„Heute wird Ahtisaari zur Schlichtung unlösbarer internationaler Konflikte herangezogen, wofür er meine uneingeschränkte Bewunderung hat“, so Roman Herzog. Dem, meine ich, können wir uns anschließen. Staatlichkeit und Souveränität – das sind die Kernbereiche seiner Arbeit.

Hochverehrter Herr Ahtisaari, das Pult ist für Sie frei. Herzlichen Dank, dass Sie das Wort ergreifen werden!



IMPULSREFERAT

Martti Ahtisaari



Martti Ahtisaari

Excellencies, ladies and gentlemen,

May I, first of all, say how much honoured I feel in having this privilege to speak to this assembly today. I have had the privilege of knowing President Herzog already for a number of years and I am one of the many members of his fan club. His achievements are known to all of us. He himself is an embodiment of the theme of this conference.

In the course of the past twenty years the world, which during the many decades of the Cold War was in many respects stagnated, has undergone and indeed is undergoing a rapid process of transformation. We know where we are coming from but we cannot yet see the consequences of changes that already have taken place. Much less can we see what to expect.

In the traditional setting of things the roles between the states were fairly clear cut. There was East and there was West. There was South and there was North. These were more political and economic rather than geographical concepts. Today such concepts are useless. Germany is the last country – and this very city of Berlin even more so – where there is a need to emphasize this. So we know what was but where are we going?

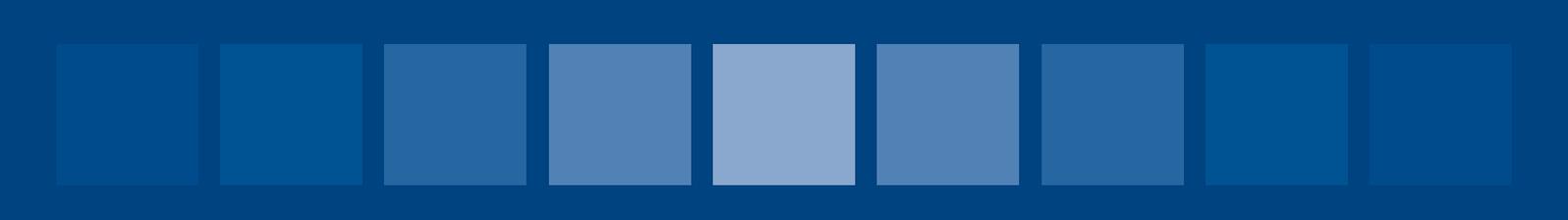
There are some things we are well advised to expect. One of them is a global new deal both in economic and political terms. It may be an even more significant revolution than what was the dissolution of colonial empires after World War II. We can already see clearly that new actors, actors that only some twenty years ago were the ones

who had to adapt themselves to the decisions made without their consent are today key players whenever global affairs are discussed.

In this great play new actors in new roles mean a revision of the rules of the play. The system of global governance which was created in San Francisco in 1945 has never really worked the way it was envisioned to work. It was based on the presupposition that the major powers would be willing and able to unite themselves to safeguard peace and prosperity in freedom all over the world. That was a noble target but the realities of international life were not there for achieving it.

The discussions and negotiations on how to reform the system of United Nations and its numerous specialized agencies have been going on for tens of years. Again the ambition to transform the system so that it would better reflect the changes that have taken place in the world is laudable. But we see very little progress in that endeavour. The reasons are fairly obvious. As the cards were dealt in San Francisco those who got a good hand are determined to keep their cards. No new deal is going to be easy.

This is one of the reasons why many things which are on the United Nations agenda, in keeping with its charter, are dealt with elsewhere. Coming from a small country I cannot but worry this development. Groups, such as G7 or G8 or even G20 are self appointed masters of the universe. It is true that they represent a very large share of the world population and even a larger share of the world economy. They are, in theory, consultative ad hoc groups, without formal procedures or rules, even without secretariats, but they are nevertheless bodies that wield great power.



One could say, with a good deal of justification, that this phenomenon is unavoidable. Since the formal and official bodies created for global governance are incapable of doing the job, it has to be done by those who are ready and willing. In other words – who has the power? This shows how important it would be that the world community would pull itself together so that existing bodies, based on international law, could be reformed so that they could play their proper role. Much to my regret I have to say that this too may prove to be more a dream rather than a realistic state of affairs.

But let us not lose all hope. There are other developments which may fill some of the gaps that exist in present and existing systems of global governance. One of them – perhaps the most important of them – is our common union, the European Union. Today we face an inconvenient situation with our union as the Lisbon treaty is not yet in force. But the prospects for a successful completion of the process are there. The new rules of our common endeavours would be an important step forward in making the union a true instrument for the advancement of the goals that our nations share.

At the same time as the European Union gains new competences and plays an ever increasing role in our daily lives we see much criticism of it. As President Herzog has stated “people have an ever increasing feeling that something is going wrong: that a non-transparent, complex mammoth institution has evolved: divorced from practical problems and national traditions; grabbing ever greater competences and areas of power; that democratic controlling mechanisms are failing – in brief, that it cannot go on like this”.

This feeling may be, at least in part, the explanation to the fact that too few of our citizens bother to vote in the elections for the European Parliament. We will soon see if there is any new development in this issue. The trend has been worrisome. While in 1979 63 per cent of those eligible to vote did cast their votes that number was down in 2004 being only 45.6 per cent.

We Finns did even worse – only 41.1 per cent made good use of their privilege to vote. In opinion polls it has become rather clear that very many people have very vague ideas of the role of the European Parliament. They think that it is a distant political body of little relevance in their everyday life. That has probably been true earlier on but it is certainly not true today. The same people who complain that the various institutions of the European Union have too much power fail to use their own power in order to influence those institutions. Here there is an obvious need for a great effort to enlighten the voters.

I think that the process of European integration has now reached such dimensions that we cannot any longer be content with ordinary campaigns of information. The substance in being a citizen of the European Union is a matter that deserves to be an integral part of the curricula of our schools. We insist that before we naturalize new citizens they must give proof of understanding what their political rights and duties are. For that special training is organised in many countries. We should do the same for our citizens by incorporating special courses in our national educational systems.

With the new treaty the powers of the European Union will get a new dimension as foreign affairs become more a matter of the union than has been before. A more robust machinery for the execution of common policies calls for a better understanding of the issues we face. That, again, is a serious challenge. Much more than what has been so far needs to be done. One example of how to approach such issues in an informed way and how to disseminate information to those who can spread it to larger audiences is the founding of the European Council on Foreign Affairs. It has an important function in making available, in a condensed but clear form, basic knowledge and understanding of the most important current issues. This is also a big challenge to the popular media.

In the media what we see of foreign affairs is often focused on politics of conflicts. Most of those violent conflicts take place outside Europe. In many of them we are confronted with adversaries whose



Rupert Scholz

beliefs and whose cultural values differ from our own. We fail to understand the driving forces that make people to take such great risks, even self-sacrifice, to achieve something that for us is nothing but bigotry.

Do we risk a global cultural confrontation – a clash of civilizations – is a question many of us are asking as we contemplate the future. Many conflicts are, at least on the face, indeed conflicts where the adversaries represent different civilizations. President Herzog has dedicated a good deal of thinking to this theme. It deserves all the attention we can give to it. My answer to the question is that a confrontation need not be the case. It is, in a way, a highly paradoxical situation that at a time when global communication of ideas and information has reached an entirely new level we would regress back to an age where we would be unable to live peacefully side by side learning from each others cultures, not confronting them.

What, then, is the role of sovereignty in a world where both regional and global integration, both political and economic, advances with considerable speed? I think that we see several rather different processes occurring at the same time. One of them is technology-driven. The integrating force of information technology is a case in point. Wherever we travel we see the same news, in whatever hotel lobby we sit, we hear the same background music

and nowhere can we escape the messages that creep into our pockets as the mobile phone insists on our attention. All this is, indeed, integration. With the technology becoming ever more powerful and at the same time less costly this revolution penetrates even the poorest of villages. It is the single most potent instrument of integration.

Another process is related to transportation. People are on the move like never before. The relative lower cost of travel has made it possible for young people living in Thailand to come to Finland in the autumn to pick wild berries in our forests for Finns as they chose not to go to that trouble themselves. The fact that more people travel and they cover larger distances has, no doubt, an impact on their world view. They become aware of the fact that things could be different even in their own countries as they have the experience of other solutions to common problems.

Where are these developments leading us? Are we going to have much more cultural uniformity and are we slowly losing our national characteristics? We absorb in our various languages English words and idioms without even noticing it. We change our eating habits so that there really is a good reason to speak of "mcdonaldization" of our world. No wonder that many who cherish traditions get worried. Does a similar process take place in the world of our beliefs and values? How are they going to change as we are more and more exposed to competing interpretations of what is true or what is right?

It seems to me that such worries are grossly exaggerated. At one end of the scale there are those who fear that there is going to be a clash of civilizations and at the other end there is the fear that there is going to be an amalgamation of cultures. I think both are conclusions based on fairly superficial phenomena, things that do not really change the way we think or how we feel as it comes to matters of real value.

Be it as it may, it is obvious that the multifarious new interfaces we create superimpose on us a need for a greater degree of better common governance. Awareness of this need has been highlighted by the present economic downturn in the world economy. We see similar problems in very different econo-

mies. Countries who have managed their economies fairly well have not been spared from serious chocks. Those chocks are like a tsunami which advanced with great speed and causes much havoc. The reason is that through links of finance and trade we are so interdependent that economic worries in far away countries hit us like a sledgehammer.

The old institutions, such as those founded at Bretton Woods already in 1943, the International Monetary Fund and the World Bank, have had an important role to play. Today, however, they are no longer up to the much more demanding tasks they face. There is an urgent need for reforming them not only by granting them more financial resources but also by recognizing the very real political changes that have taken place in their membership. New actors, powerful and very much aware of it, now participate and they claim their fair share of influence in the institutions. Those claims cannot be resisted if the institutions are to remain relevant in the new constellation of the world.

The serious problem with these intergovernmental institutions is that most citizens of our countries consider them to be far outside their reach. They cannot be influenced as their activities are poorly understood. It is true that those institutions are under the guidance of the national governments which form the decision making bodies of the institutions. In this way they are answerable to the voters. But this is a long path, so long that the end of it is beyond the horizon and cannot be seen. It would, however, be cheap demagoguery to maintain that direct civic control could introduce an element of democratic control into their operations. The very nature of their operations is such that it has to be handled by experts.

“All politics is local politics”, is a familiar saying. But that is often meant that voters make their decisions on the basis of how they think that the policies have a bearing upon their own lives – in the short term. For political purposes the planning period is, as we all now, no longer than up to the next elections. That is a similar approach as in business to focus only on the bottom line for the next quarterly report. Such an approach has proven to be fatal in business. It is going to be fatal in politics, as well.

We simply cannot think in those terms in a world with issues that know no national borders or ignore spheres of jurisdiction, such as the climate change, nuclear proliferation, or a financial crisis. Today we have to learn to understand that all politics is global politics. All our political decisions may have global implications. Such simple things as how we heat our homes, what type of cars we drive, what are our food preferences, all of them have global implications. Not necessarily in the short run but certainly over time. Over such a time frame that it is relevant for both, us and our children.



Martti Ahtisaari

There is no denial that these developments mean tension between the traditional concept of a nation state and the concept of a global community. The nation state is a familiar concept to most people. Its working is fairly well understood. Its institutions are part of our everyday life. Those who represent citizens are more or less familiar actors. The legitimacy of the nation state is, in particular here in Europe, quite strong.

As people realize that many decisions influencing their daily lives and their future are taken outside this familiar system, no wonder that they feel uneasy. The pace of change has been so fast that an adaptation to this new state of affairs has been too much. Against this background it is easy to understand that there are many who take a suspicious view of the changes. They question the legitimacy of the new order.

It is, however, impossible to return to the old order. It too had its weaknesses. In the modern world those weaknesses would be fatal. Due to technological development and – as Jürgen Habermas has stated – through political choices, we have accepted a system of liberalized trade, a free flow of capital and, in the European Union, also free flow of labour. These changes have contributed greatly to the growth of our economies and thus increased our well being. But not without any costs. There has been an erosion of many things that have been part of our way of life.

Many of us know that a couple of decades ago many things that were within the reach of our domestic political system no longer are there. A common agricultural policy, a common trade policy, a common monetary policy, harmonisation of some taxes, common rules and regulations. These were earlier on the very heart of national politics. Today they are beyond its reach. No wonder that many people feel that they have a lesser possibility to influence developments. This may be one reason why participation in general elections has been on the decline in many European countries.

That poses serious challenges to our democratic form of government. The answer is, however, not to neglect political participation but to find new forms for making a contribution to it. Powerful NGOs are one way of influencing political decision making not only in national parliaments but also

on the general level. Political parties may be less ideological than they were but they are certainly not irrelevant. We see more of political life which takes place outside the traditional institutions of government. As long as those forms are inclusive and open there should be no reason for denying them their new role.

These times are turbulent times. Turbulence as a natural phenomenon is poorly understood. As a social phenomenon perhaps even less understood. We simply do not know how the world is changing and what that change means for the future. This calls for keen observation of emerging phenomena and an alert mind so that undesirable developments do not surprise us. There is plenty of room for innovative research also in the social and societal field.

In these turbulent times much is required by those who lead their nations and shape their future. Good leaders are, however, not something we get without an enlightened and active electorate. Not only the leaders have great responsibilities. Each of us, as citizens and voters, we have the responsibility of making our voices heard. We share the responsibility of having good governance.

The need for that in these turbulent times is obvious. But it is less obvious that we will have it unless an enlightened and active citizenry insist on it.



RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR

Matthias Herdegen



Matthias Herdegen

Sehr verehrter, lieber Herr Bundespräsident Herzog, Herr Ministerpräsident Vogel, Herr Präsident Ahtisaari, Herr Scholz, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Frage nach der Souveränität des Staates ist heute die Frage nach der Verfassung der Staatengemeinschaft schlechthin. Bei Roman Herzog tritt uns dabei das Leitbild einer internationalen Offenheit und eines menschenrechtlichen Standards verpflichteten Staates entgegen, der aber auch seine eigene Legitimität nach innen und nach außen vertritt.

Die Deutung staatlicher Souveränität kreist im modernen Völkerrecht um zwei Pole: Der eine Pol ist die gewissermaßen defensive Seite der Souveränität. Der Schutz nationaler Selbstbestimmung, die Abwehr äußerer Einmischungen. Der zweite Pol ist die Rückbindung der Souveränität an die Grundwerte des Völkerrechts, welche die Staatengemeinschaft als Rechtsgemeinschaft prägen. Dieses Verständnis von Souveränität als Verantwortung lebt von der Verknüpfung staatlicher Herrschaft mit Menschenrechten, mit rechtsstaatlichen Prinzipien und auch mit bestimmten Standards der internationalen Wirtschaftsordnung wie Fairness, Transparenz und Nichtdiskriminierung.

Das Zusammenspiel von staatlicher Freiheit einerseits und völkerrechtlicher Bindung andererseits lädt den modernen Begriff der Souveränität mit materiellen Inhalten auf und gibt ihm eine beachtliche Elastizität. Diese Verbindung stellt auch die staatliche Souveränität in eine Verknüpfung mit der verantwortungsvollen und transparenten Regierungsführung – mit dem, was wir heute als *good governance* bezeichnen. Wir erleben heute, dass Rechtsstaatlichkeit, Armutsbekämpfung und internationale Sicherheit immer enger miteinander verwoben sind. Der Blick auf die Binnenstrukturen

eines Staates wird so zur zentralen Aufgabe internationaler Politik und das Völkerrecht kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Wir haben erlebt, dass der Versuch scheitern muss, im Rahmen der Entwicklungspolitik den Ländern eine neue Wirtschaftsordnung überzustülpen, ohne dass sich vorher genuin rechtsstaatliche Strukturen entwickelt haben. Wir können heute nicht von Globalisierung sprechen, ohne des Siegeszuges des rechtsstaatlichen Modells auf dem Globus zu gedenken.

Souveränität, gedacht als Verantwortung, führt notwendig zum Blick durch die Hülle staatlicher Souveränität hindurch auf das Innenleben des einzelnen Staates, auf das, was im klassischen Völkerrecht noch als *domaine réservé* der Staaten galt.

Dieser Röntgenblick des Völkerrechts in das Innere des Staates bedeutet unausweichlich eine Differenzierung nach dem So-Sein eines jeden Staates. Ein Staat darf sich dann nicht mehr ohne Rücksicht auf sein Innenleben stets hinter dem Panzer der Souveränität verschanzen. Vielmehr prägt Verantwortung auch seinen Status in der internationalen Gemeinschaft und bedeutet auch, dass die souveräne Gleichheit in diesem Prozess erheblich relativiert werden muss.

Souveränität schafft überhaupt erst den Rahmen, in dem sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker und damit auch eine demokratische Willensbildung des Staatsvolkes entfalten können. Souveränität als notwendige Grundlage für eine demokratische Ordnung gibt der Souveränität eine moderne Deutung. Sie führt uns zur charmantesten aller Seiten der staatlichen Souveränität. Auch wegen dieser demokratischen Komponente erscheint mir immer wieder der praktizierte Abgesang auf die Souveränität der Staaten reichlich verfrüht.

Die Staaten und Völker der Europäischen Union haben ihr Selbstbestimmungsrecht im Sinne einer weitgehenden Souveränitätsbeschränkung zugun-

ten der europäischen Integration ausgeübt. Herr Präsident Ahtisaari und Herr Ministerpräsident Vogel haben soeben davon gesprochen. Wir erleben in der Eurozone, wie die wohl einschneidendste Souveränitätsbeschränkung unter freien Staaten – nämlich die Übertragung der Währungshoheit – sich jetzt als Segnung auswirkt und zum Stabilitätsanker unserer Wirtschaftsordnung geworden ist. Wir werden auch in einzelnen Bereichen voranschreiten müssen mit vertikalen und horizontalen Kompetenzverschiebungen, etwa bei der Aufsicht über Bankengruppen und Finanzkonglomeraten.

Schwieriger wird es bei der Vergemeinschaftung, bei der echten Integration der Sicherheits- und Außenpolitik. Ein erfolgreiches Werben für die Einsicht in den Mehrwert eines wirklich gemeinsamen Handelns nach außen – den Mehrwert, der die gelegentlichen und unausweichlichen Divergenzen in der Sache überwiegt – setzt voraus, dass wir Klarheit über die künftige Gestalt der Europäischen Union gewinnen. Man kann nicht über die Konturen einer künftigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sprechen, ohne eine annähernde Vorstellung zu haben, ob die Grenzen der Europäischen Union etwa im Mittelmeerraum verlaufen sollen oder etwa am Euphrat.

Im klassischen Völkerrecht hat Souveränität sehr viel mit faktischer Herrschaft, nämlich mit der einmal effektiv bestehenden Staatsgewalt und sehr wenig mit einer materiellen Wertordnung zu tun. Noch im Jahre 1986 hat der Internationale Gerichtshof im berühmten Nicaragua-Fall die völlige Freiheit bei der Wahl des politischen Systems zum Attribut staatlicher Souveränität erklärt. Hier haben sich in den letzten Jahrzehnten ganz massive Akzentverschiebungen ergeben.

Menschenrechtliche Standards, der Schutz internationaler Sicherheit, aber auch die völkervertragliche Ordnung der Wirtschaftsbeziehungen beschränken seit dem Ende des Kalten Krieges und nicht erst seither massiv die ausübungsstaatliche Souveränität und wirken auf das Innenleben, auf die Binnenstrukturen des einzelnen Staates ein.

Der moderne Menschenrechtsschutz hebt die alte Vorstellung von Souveränität als eine nach innen unbeschränkte Herrschaft auf. Zu einer nachhaltigen Minderung staatlicher Souveränität führt auch die Einbeziehung des Schutzes elementarer Menschen-

rechte in den Begriff des Weltfriedens nach dem siebten Kapitel der UN-Charta. Herrn Präsidenten Ahtisaari bestens bekannter Fall des Kosovo zeigt, wie Völkermord und genozidartige Verfolgung zunächst zur förmlichen Feststellung schwerer Menschenrechtsverletzungen durch den UN-Sicherheitsrat, dann zur heftig umstrittenen humanitären Intervention eines Teils der Staatengemeinschaft, nämlich zur Militäraktion der Nato-Staaten im Frühjahr 1999, dann zu einer Art Protektorat der Vereinten Nationen und am Ende zu einer Amputation des Staatsgebietes führen kann.

Auf dem *World Summit*, dem UN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom September 2005, hat sich die Idee einer Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen, von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Ähnlichem Bahnen gebrochen. Eine sogenannte *Responsibility to protect*, wie Papst Benedikt XVI. in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung 2008 deutlich gemacht hat, ist der Schutz der Menschenrechte. Als internationales Ordnungsprinzip ist er der staatlichen Souveränität gewissermaßen vorgegeben und setzt dieser immanente Schranken.

Eine konsequente Fortführung des Gedankens einer kollektiven Schutzverantwortung bedeutet auch, dass die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, unseres Weltdirektoriums, eine treuhänderische Mitverantwortung für die Sicherung elementarer Menschenrechte in der Welt haben. Von diesem Selbstverständnis sind allerdings manche Mitglieder des Sicherheitsrates in ihrer Verhaltensweise noch weit entfernt. Ich betone dies auch deswegen, weil wir davon ausgehen müssen, dass das gegenwärtige System der Vereinten Nationen auf lange Zeit noch die Handlungsbedingungen der internationalen Gemeinschaft bestimmen wird.

In den Fällen, in denen massive Menschenrechtsverletzungen geradezu zum Regierungsprogramm werden, bietet das Römische Statut über den Internationalen Strafgerichtshof eine Grundlage für die Strafverfolgung gegen staatliche Funktionsträger. Der Strafbefehl, der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den amtierenden Präsidenten des Sudan wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist ganz richtig als ein Einbruch in traditionelle Souveränitätsvorstellungen erkannt worden. Auch der Schutz der

internationalen Sicherheit nach dem siebten Kapitel der UN-Charta führt zu Einbrüchen in überkommene Souveränitätsvorstellungen. Dies gilt sowohl für die Prävention von Auseinandersetzungen als auch für die Nachsorge nach Beendigung eines Konfliktes.

Wir können heute sagen, dass der aggressive Staat damit rechnen muss, dass er drastische Minderungen in seinem souveränen Status hin zunehmen hat. Herr Professor Dolzer wird sicher zu diesem Punkt nachher noch Näheres ausführen.

Wir können von Souveränität und Souveränitätsbeschränkungen nicht sprechen, ohne auch die Stärkung des modernen Staates durch souveränitätsbeschränkende Kooperationen hervorzuheben. So können völkerrechtliche Bindungen auch im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts nicht einfach als Erosion, als Auszehrung staatlicher Souveränität begriffen werden. All diese Bindungen beschneiden zwar politische Handlungsoptionen etwa im Bereich der Welthandelsordnung oder des modernen Investitionsschutzes, zugleich stärken sie aber auch die Reaktionsfähigkeit des einzelnen Staates und der Staatengemeinschaft auf grenzüberschreitende Herausforderungen, indem sie dem Staat eine strukturelle Überlegenheit gegenüber transnational agierenden Unternehmen und auch gegenüber wirkungsmächtigen Nichtregierungsorganisationen sichern.

So ist es gerade der Staat, der in seiner internationalen Vernetzung in der aktuellen Finanzkrise wieder als *rocher de bronze* erlebt wird. Einige Stimmen, insbesondere aus der europäischen Politikwissenschaft, sehen bereits das Heraufziehen einer neuen *global governance*. Mir erscheint bei aller sichtbaren und gebotenen Kooperation – etwa im Baseler Bankenausschuss bei der Schaffung einer neuen Finanzarchitektur – die Vorstellung einer echten Weltregierung als Utopie und noch dazu als eine schlechte. Ich meine aber, dass wir dennoch das gegenwärtige System weiterdenken müssen. Wir befinden uns in zentralen Fragen immer noch in einem Stadium von Entdeckungsprozessen, die Engländer würden sagen eines *muddling through*. Politikwissenschaftler und Ökonomen würden etwas vornehmer und unter Berufung auf Friedrich von Hayek von einer „spontanen Ordnung“ sprechen, was alles auf das Gleiche hinauskommt.

Mir scheint der Schlüssel zu einer funktionsfähigen Ordnung vor allem in zwei Entwicklungen zu liegen: Zunächst müssen wir auf regionaler Ebene auf dem ganzen Globus zum Ausbau einer echten regionalen Integration kommen durch neue Institutionen – und dies in drei Gebieten: Erstens durch eine wirtschaftliche Integration, die erfolgreich im Grunde nur in Nordamerika und in Europa gelungen ist. Zweitens ist die Schaffung regionaler Systeme der Sicherheit erforderlich – auch da haben wir bislang nur ein funktionsfähiges System, nämlich die Nato. Drittens bedarf es funktionsfähiger, regionaler Mechanismen des Menschenrechtsschutzes. Da haben wir bislang nur zwei wirklich effektive Menschenrechtssysteme, nämlich das europäische und das amerikanische. Das wäre der eine Entwicklungsstrang, die institutionelle Fortentwicklung regionaler Kooperation.

Auf globaler Ebene müssen einmal die bestehenden Mechanismen stärker formalisiert und auch die Legitimationsbasis vergrößert werden. Es ist richtig, dass wir von den G7 zu den G8 und jetzt zu den G20 als Kooperationsforum fortgeschritten sind. Diese Entwicklung vergrößert nicht nur die Basis für effektives und als legitim verstandenes Handeln, sondern trägt auch den Gewichtverschiebungen in der Welt Rechnung.

Meine Damen und Herren, die Verknüpfung mit den Grundwerten der modernen Völkerrechtsordnung gibt dem Souveränitätsbegriff die notwendige Flexibilität und vermag ihn nur dadurch auch auf Dauer zu sichern. So wirken die Achtung elementarer Menschenrechte und die Wahrung internationaler Sicherheit auf Inhalt und Maß der Souveränität ein. Diese Konditionierung der staatlichen Souveränität durch die völkerrechtlichen Grundwerte schützt auch die staatliche Souveränität. Sie schützt sie vor der Diskreditierung als Deckmantel für staatlich organisiertes Unrecht und für die Bedrohung anderer Staaten.

Auch die Unterwerfung unter die internationale Gerichtsbarkeit ist letztlich in einem doppelten Sinne Zeichen von Souveränität. Die wertgebundene Souveränität gibt so dem Staat aus der Sicht des modernen Völkerrechts neue Legitimität und neue Kraft. In dieser Deutung schützt sie die Bürger des Staates ebenso wie das Interesse der gesamten Staatengemeinschaft.

A man with glasses, wearing a dark suit, white shirt, and striped tie, is speaking at a podium. He is looking slightly to his right. The podium has a white sign with text and a graphic of evergreen trees. Two microphones are positioned in front of him.

Konrad-Adenauer-Stiftung



EIGENBERGER

H O C H E L

IN

A graphic illustration of several evergreen trees, possibly spruce or fir, positioned to the left of the text on the podium sign.

HANS-PETER SCHWARZ IM GESPRÄCH MIT HELMUT SCHMIDT



Helmut Schmidt, Hans-Peter Schwarz

Hans-Peter Schwarz

Verehrter Herr Altbundeskanzler, wir haben im vergangenen Dezember zweierlei erlebt: Einmal, dass die deutsche Öffentlichkeit mit großer Verunsicherung auf einen Vorgang gestarrt hat, den Sie selbst zehn Jahre lang in Wort, Schrift und Ton vorausgesagt haben, nämlich eine schwere Zerrüttung des Währungs- und Finanzsystems auf Weltebene. Zur gleichen Zeit aber haben Sie Ihren 90. Geburtstag gefeiert und waren plötzlich auf allen Bildschirmen zu sehen als eine Persönlichkeit, die inmitten der allgemeinen Unsicherheit entschieden – wie man Sie kennt –, unaufgeregt und mit ruhiger Urteilskraft orientierend gewirkt hat. Das versprechen wir uns auch heute von diesem Gespräch. Lassen Sie mich mit einer allgemeinen Frage beginnen.

Man kann sich der gegenwärtigen Krise optimistisch nähern. Ich hatte den Eindruck, dass auch die Bundeskanzlerin bei ihrer Ansprache gestern Abend vor allem darüber nachgedacht hat, wie sich diese Problematik positiv auffangen und gestalten lässt.

Wer in der Entwicklung positive Aspekte erkennen will, verweist auf den Sinneswandel in Amerika und stellt fest, dass der neue Präsident Obama mit ungewohnter Demut an seine Aufgabe herangeht. Demut, weil er und viele mit ihm erkannt haben, dass die Vereinigten Staaten einen großen Teil der Schuld an der Misere tragen, Demut auch, weil sich seit Jahren herumgesprochen hat, dass Amerika unter der vorherigen Administration weltweit eine schlechte Presse hatte.

Zu einer gewissen Demut haben vielleicht auch unsere Freunde in Russland Anlass, für die Sie immer um Verständnis werben, unsere ferneren Nachbarn also, die zur vorherigen Administration, doch auch zur EU zusehends auf Distanz gegangen waren. Jetzt sind die russischen Aktien im Keller, der Erdölpreis ist gesunken. Das russische Sozialversicherungssystem ist im Wackeln, man könnte also – wenn man optimistisch ist – meinen, vielleicht ist jetzt auch die Moskauer Führung eher bereit, sich in eine kooperative Weltordnung einzufügen. Ähnlich China, das Sie selbst seit Jahrzehnten intensiv studieren. Auch hier könnte man in optimistischer Sicht sagen, vielleicht ist ja auch China noch stärker als bisher zur Kooperation bereit angesichts seiner Abhängigkeit von Amerika, doch auch von den Handelspartnern in Europa. Schließlich darf sich Amerika aus chinesischer Sicht keine Inflation leisten, weil sonst die amerikanischen Staatsanleihen entwertet werden. Also allseitiges Interesse an vernünftiger Kooperation.

Man kann aber genauso ein negatives Szenario aufzeichnen. Eine geostrategische Auswirkung der globalen Krise könnte natürlich die Destabilisierung einer ganzen Reihe von Staaten in der Dritten Welt von Afrika bis Lateinamerika sein. Nicht auszuschließen ist ebenso, dass gewisse Länder auf dem Balkan in größere Schwierigkeiten geraten. Auch der Euro kann unter Druck kommen. In Ihrem letzten Buch, das den Titel *Außer Dienst*¹ trägt, haben Sie erneut deutlich herausgearbeitet, dass

es zwei Klammern sind, von denen die EU mit ihren 27 Mitgliedstaaten zusammengehalten wird. Die erste dieser Klammern ist der große funktionierende Binnenmarkt, die zweite dieser Klammern ist der Euro. Ich habe auch das Vorwort zu diesem Buch genau gelesen. Dort findet sich der Hinweis, dass die ganze Unternehmung Europäische Union auch in Schwierigkeiten geraten könnte. Ist diese Lage heute gekommen? Oder könnte sie sich aus den gegenwärtigen Problemen entwickeln? Selbstverständlich ist es auch denkbar, dass China auf die Krise nicht positiv, sondern eher negativ reagiert und im gesamten fernen Osten bis hin nach Zentralasien dominierender auftritt.

Um das knapp auf den Punkt zu bringen: Gehören Sie mehr zu den Optimisten oder gehören Sie mehr zu den Skeptikern bei einer mittelfristigen Prognose?

Helmut Schmidt

Entsprechend meines Lebensalters bin ich generell mehr zum Skeptiker geneigt, aber was Ihre konkrete Frage angeht, so denke ich, dass man die verschiedenen wichtigen Mitspieler in der Welt, die Sie genannt haben, von Fall zu Fall und einzeln betrachten muss.

Die Vereinigten Staaten von Amerika beispielsweise, die von der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise voll getroffen sind, haben relativ gute Aussichten. Wenn ich Amerikaner wäre, würde ich bestimmt optimistisch sein. Sie haben relativ gute Aussichten, aus dem Tal wieder herauszukommen, weil ihre Abhängigkeit von den Weltmärkten, oder anders gesagt, ihre Abhängigkeit von der globalen Nachfrage, relativ gering ist. Die Exportquote der Vereinigten Staaten von Amerika liegt unter 10 Prozent des Sozialprodukts. Zum Vergleich: Die deutsche Exportquote lag 2008 bei 47 Prozent. Die Importquote auch bei 40 Prozent. Die chinesische Ex- und Importquote ist fast ähnlich hoch wie die deutsche.

China und Deutschland – das sind die drittgrößte und die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt – würde ich nicht so optimistisch betrachten, wie die Amerikaner ihre Zukunft betrachten können, weil wir beide, die Chinesen wie die Deutschen,



versuchen müssen, fehlende Auslandsnachfrage zu ersetzen durch zusätzliche Inlandsnachfrage.

Das ist der Versuch, den die Chinesen mit einem riesenhaften Konjunkturprogramm machen. Das ist derselbe Versuch, den wir Deutsche wie auch die übrigen westeuropäischen Staaten machen mit großen Konjunkturprogrammen, Auslandsnachfrage, die weitgehend zurückgegangen ist, zu ersetzen durch Inlandsnachfrage. Das fällt den Chinesen wahrscheinlich schwerer als uns, denn der bisherige Wirtschaftsaufschwung der letzten 25 Jahre in China war im Wesentlichen einerseits exportinduziert und zum anderen war er getragen von privaten Unternehmen. Wenn man ihn jetzt ersetzen will, die Auslandsnachfrage ersetzen will durch Inlandsnachfrage, dann fehlt es an den Unternehmern. Die Konjunkturprogramme, die die Inlandsnachfrage nach oben bringen sollen, müssen durch die Administration, durch die Regierung, durch die Provinzregierungen und durch die Partei in Marsch gesetzt werden. Und Bürokratien arbeiten langsam, auch in China.

Wenn man auf die übrigen Quartiere der Welt schaut, insbesondere auf die armen Entwicklungsländer, dann fürchte ich, ist zum Optimismus überhaupt kein Anlass. Wir haben miterlebt, wie in London vor ein paar Wochen große Erklärungen abgegeben wurden. Da soll also das Kapital des Weltwährungsfonds auf das Dreifache aufgestockt werden und dann soll den Entwicklungsländern

geholfen werden, die Weltbank soll tätig werden, aber bis das funktioniert und wie weit es funktioniert, da habe ich erhebliche Zweifel. Wenn ich mich in die Lage eines Regierungschefs eines schwarzafrikanischen Landes versetze, dann sehe ich zum Optimismus keinen Anlass.

Zusammengefasst, ein generelles, für die ganze Welt geltendes Urteil, ob wir berechtigt zum Optimismus sind oder nicht, was die Überwindung dieser Weltkrise angeht, scheint mir nicht gerechtfertigt. Ich würde es für leichtfertig halten.

Hans-Peter Schwarz

Wollten Sie den Blick auch noch auf Europa lenken?

Helmut Schmidt

Europa ist *in between*. Die europäischen Staaten sind sehr stark abhängig vom gemeinsamen Markt. Sie sind sehr stark abhängig von der Nachfrage auf den Weltmärkten, die europäischen Staaten sind hochindustrialisiert. Das gilt nicht für den Balkan, den Sie erwähnt haben, und es gilt bisher in geringerem Maße für Polen und für die drei baltischen Republiken, aber im Prinzip ist die Mehrheit aller europäischen Staaten außenwirtschaftlich abhängig und deswegen hängen sie stärker von der globalen Gesamtentwicklung ab als etwa die Vereinigten Staaten von Amerika.

Die Vereinigten Staaten von Amerika hängen in zwei Punkten von der globalen Entwicklung ab. Der eine Punkt ist Erdöl und da haben Sie erwähnt, die Erdölpreise sind zurzeit so niedrig wie seit einem Jahrzehnt nicht. Das heißt, das ist gegenwärtig keine Gefahr. Der andere Punkt der Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika ist der Nettokapitalimport im Wesentlichen aus China, aus Japan, aus den erdölexportierenden Überschussstaaten und aus Europa. Das sind die beiden amerikanischen Abhängigkeiten. Die sind im Verhältnis zu unserer Abhängigkeit vom Export relativ geringfügig. Sie können aber, was den Kapitalimport angeht, natürlich auch eine schwere Krise erleben.

Hans-Peter Schwarz

Würden Sie auch noch ein Wort zu Russland sagen?

Helmut Schmidt

Ich bin kein Wetterfrosch. Die Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung sind genauso unzuverlässig wie die Wetterprognosen. Und meine Prognosen sind auch unzuverlässig und etwaige Prognosen in Bezug auf Russland sind noch unzuverlässiger.

Der Aufschwung der Ölpreise und der Erdgaspreise, die praktisch an den Ölpreisen dranhängen, hat den Russen im Laufe der letzten zehn Jahre einen gewaltigen Auftrieb gegeben. Dieser Auftrieb fehlt zurzeit. Aber langfristig gesehen ist die Entwicklung eines gewerblichen Mittelstandes in Russland nur ganz langsam in Gang gekommen. Sie wird natürlich im Augenblick durch die Weltwirtschaftskrise zusätzlich gebremst. Das sehe ich mit einer gewissen Besorgnis. Auf der anderen Seite denke ich, das russische Volk ist seit Jahrhunderten Leiden gewohnt, es hat alle Leiden ausgehalten und trotzdem ist seine Vitalität nicht verschwunden. Deswegen würde ich auf lange Sicht gesehen als Russe keinen Anlass zum Pessimismus sehen.

Hans-Peter Schwarz

Sie waren immer der Meinung, dass ein Verständnis der Einzelfragen nur beim Blick auf die Interdependenz der Probleme sinnvoll ist und zugleich mit einer weiten historischen Perspektive. Das haben Sie eben mit Blick auf Russland und China noch einmal ausgeführt.

Wenn man sich nun den Einzelfragen der Sicherheit zuwendet, über die wir ja sprechen wollen und sollen, dann erinnere ich mich daran, dass Ihr erstes Buch sich mit der Nuklearfrage befasst hat: *Verteidigung oder Vergeltung*.² Das war im Jahr 1961. Sie sind als Nuklearstrategie ins öffentliche Bewusstsein der Deutschen – übrigens auch von mir selber, ich war damals Assistent – getreten. Damals, über Jahrzehnte hinweg, waren wir der Meinung, das Atomzeitalter mit der Gefahr von nuklearen Kriegen und von nuklearen Erpressungen ist die Hauptgefahr der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sie war das auch.

Jetzt sind wir ins 21. Jahrhundert eingetreten. In den neunziger Jahren, als George Bush Senior noch Präsident war und nach ihm Clinton, war es

eine der Hauptprioritäten amerikanischer Außenpolitik, die nukleare Proliferation einzudämmen und zu verhindern. Heute ist das gleichfalls ein Zentralproblem: Iran, Nordkorea.

Die Frage: Ist die Dialogpolitik, die wir seit Jahren betreiben, die jetzt auch Amerika mit dem Iran möglicherweise direkt beginnen will, erfolgversprechend oder nur eine Kulisse, hinter der man den Aufwuchs neuer Kernwaffenmächte hinnehmen muss?

Helmut Schmidt

Das ist ein weites Feld. Sie haben von der nuklearen Gefahr im vorigen Jahrhundert gesprochen. Ich glaube, der höchste Punkt der Gefährdung wurde erreicht im Jahre 1962 zur Zeit der kubanischen Raketenkrise. Ich rede nicht von der Schweinebucht, sondern von der Raketenkrise zwischen Kennedy einerseits und Chruschtschow andererseits. Danach ist die Gefahr nicht geringer geworden, keineswegs, aber die unmittelbare Gefahr eines nuklearen Zusammenstoßes hat es nicht mehr gegeben. Sechs Jahre später, 1968, haben die damalige Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika gemeinsam den Nichtverbreitungsvertrag, *Non-Proliferation Treaty*, für nukleare Waffen entworfen und der ganzen Welt zur Unterschrift angedient. Ein ungleicher Vertrag, weil 180 Staaten sich in diesem Vertrag verpflichtet haben, keine nuklearen Waffen zu besitzen und zu entwickeln und zu erwerben, während fünf Staaten, nämlich USA, Sowjetunion, China, Frankreich und England in demselben Vertrag sich das Recht reserviert haben, durchaus nukleare Waffen zu besitzen.

Sie haben außerdem eine Verpflichtung unterschrieben im Artikel VI dieses Vertrages, miteinander alsbald Verhandlungen zur Abschaffung ihrer Nuklearwaffen zu führen. Das haben sie aber nicht getan. Sie haben auch keine Nuklearwaffen abgeschafft. Im Gegenteil: Die nukleare Vernichtungskapazität, die heute auf der Welt vorhanden ist, ist tausend Mal so groß, wie sie 1968 gewesen ist.

Es kommt hinzu, dass einige Staaten diesem Vertrag nicht beigetreten sind, unter anderen Indien, Pakistan und Israel, und diese drei Staaten haben alle mehr oder minder aus eigener Kraft inzwischen



Helmut Schmidt, Hans-Peter Schwarz

nukleare Waffen entwickelt und hergestellt. Darüber hinaus scheint es so zu sein, als ob ein Staat, der zunächst dem Vertrag beigetreten war, nämlich Nordkorea, den Vertrag gekündigt hat, was rechtlich möglich war, auch politisch möglich war. Es scheint so zu sein, dass die Nordkoreaner inzwischen dabei sind, nukleare Waffen zu entwickeln. Ich sage, es scheint so, denn ich verfüge nicht über Geheimdienste und ich traue auch keinem Geheimdienst, auch keinem amerikanischen Geheimdienst.

Ein anderer Staat, nämlich der Iran, ist dem Vertrag beigetreten, aber angeblich verletzt er ihn. Angeblich entwickelt er nukleare Waffen und deswegen unterliegt er allen möglichen Pressionen und Boykotten. Ich weiß nicht, wie viel daran ist. Was ich aber unterstreichen möchte, ist der Umstand, dass der Versuch, insgesamt die Nuklearwaffen zu verringern, daran leidet, dass die fünf ursprünglichen Signatarmächte Amerika, Russland, damals Sowjetunion, China, England und Frankreich ihrerseits keine ernsthaften Anstrengungen zur Eindämmung der nuklearen Gefahr im eigenen Bereich unternommen haben.

Amerika hat zum Beispiel den Teststoppvertrag nicht ratifiziert. Es gibt darüber hinaus in all diesen fünf Signatarstaaten Entwicklungen neuer nuklearer Waffen und es gibt die Entwicklung von Antiraketen und Antiraketensystemen. Es handelt sich um Nuklearsprengköpfe tragende Raketen, die damit abgeschossen werden sollen.



Helmut Schmidt

Da ich aus dem Zweiten Weltkrieg ein erfahrener Flakartillerist bin, weiß ich, wie schwierig es ist, ein Flugzeug abzuschießen. Eine Rakete abzuschießen ist noch viel schwieriger. Ob das jemals funktioniert, ist bisher nicht bewiesen, aber es ängstigt natürlich andere und es wird zwangsläufig, wenn diese Programme fortgesetzt werden, dazu führen, dass andere Nuklearwaffenstaaten auch Antiraketensysteme entwickeln.

Zusammengefasst: Bis in die allerjüngste Vergangenheit ist das Thema nukleare Abrüstung und das Thema Abrüstung generell, auch sogenannter konventioneller Waffen, praktisch von der internationalen Tagesordnung verschwunden.

Seit zwei Jahren hat eine Gruppe von Amerikanern, Henry Kissinger, George Shultz, Sam Nunn und William Perry, angefangen, öffentlich Druck zu machen auf ihre politische Klasse, sich dem Thema der Abrüstung wieder zuzuwenden. Einige Deutsche – Genscher, Weizsäcker, Egon Bahr und ich selbst – haben versucht dazu beizutragen. Einige Russen haben versucht dazu beizutragen. Jetzt haben wir den neuen amerikanischen Präsidenten, der offensichtlich die Absicht hat, das Thema wieder auf die Tagesordnung zu setzen. Er spricht von einer atomwaffenfreien Welt – das ist natürlich eine Utopie. Es kann sein, dass das Thema wieder auf die Tagesordnung kommt, man kann das nur begrüßen.

Aber ich muss darauf hinweisen: Es sind seit Hiroshima und seit Nagasaki viele, viel mehr Menschen durch sogenannte konventionelle Waffen um ihr Leben gebracht worden als etwa durch die atomare Drohung. Millionen Menschen sind durch Kalaschnikows und andere Maschinenpistolen ums Leben gebracht worden. Sie sind ums Leben gebracht worden durch am Boden verlegte Minen, durch andere sogenannte konventionelle Waffen, durch Sprengkörper, die in Autos vor einer Hoteleinfahrt geparkt wurden.

Mir läge ein weltweiter Vertrag am Herzen, der den Export von Waffen überhaupt unter Kontrolle nimmt. Die zweihundert Staaten der Welt haben in ihrer großen Mehrzahl ihre Waffen importiert, und dieser Waffenimport geschieht heute am laufenden Bande. Auch Deutschland trägt dazu bei. Es hat insbesondere nach der Vereinigung dazu beigetragen, als wir die vielen überflüssigen Waffen der alten Volksarmee in der Dritten Welt verscherbelt haben. Wir haben uns nicht sonderlich vorbildlich verhalten.

Es gibt also die Notwendigkeit nuklearer Rüstungsbegrenzung. Es gibt die Notwendigkeit allgemeiner Rüstungsbegrenzung, einer Rüstungsexportbegrenzung und drittens, es zeichnet sich die Gefahr von Kriegsführungsmitteln im Weltraum ab. Man kann einen fremden Satelliten abschießen. Der Satellit ist viel leichter zu treffen als eine Rakete. Wir brauchen ein Rüstungskontrollsystem, das den Weltraum freihält von militärischen Waffen. Insgesamt ist das ein riesenhaftes Aufgabenfeld, das im Laufe der letzten zwanzig Jahre praktisch nicht beachtet worden ist. Sie haben recht, die Deutschen haben gemahnt, was sollen sie sonst auch tun. Aber auch das tun sie erst seit einiger Zeit.

Es gab Zeiten in Deutschland, wo einige glaubten, wir sollten selber Atomwaffen haben. Das ist ja nun nicht so ganz lange her. Das ist ein halbes Jahrhundert her. Inzwischen sind wir wahrscheinlich mehr oder minder auf der Seite derjenigen, die sich für Rüstungskontrolle einsetzen, aber es kommt auf uns nicht sonderlich an. Es kommt entscheidend an auf Amerika, auf Russland und inzwischen auf China.

Hans-Peter Schwarz

Sie haben den Iran erwähnt und Sie haben Pakistan erwähnt. Die pakistanische und die indische Atomrüstung sind durch den beiderseitigen Konflikt ja im starken Maße bedingt. Bei Ihnen geht der Blick auch noch auf die Rivalität mit China.

Seit Jahren schwelt schon der Konflikt zwischen Iran und Israel wegen der Atomrüstung des Iran. Ist es nicht eine der Hauptaufgaben, diese unbedingt zu verhindern, weil das sonst im arabischen Bereich zwangsläufig dazu führen würde, sich gleichfalls gegen ein Land wie den Iran zu sichern – eines der zivilisiertesten Länder in der ganzen Region, doch unter einer problematischen, schwer kontrollierbaren Führung? Wird sich nicht darauf in den nächsten vier Jahren auch das Hauptinteresse sowohl Amerikas wie auch der EU richten müssen?

Helmut Schmidt

Das Hauptinteresse, dem würde ich zustimmen, sollte sich auf Iran und auf Pakistan richten, auf den Mittleren Osten insgesamt, aber nicht nur auf die Rüstung innerhalb dieser Region, sondern auch insbesondere auf die politischen Konfliktprobleme innerhalb dieser Region. Ich würde nicht zustimmen, wenn Sie – wenn ich das richtig verstanden habe – gesagt haben, man müsse unbedingt eine nukleare Rüstung des Iran verhindern. Was heißt unbedingt? Niemand hat die atomare Rüstung Israels verhindert, geschweige denn unbedingt verhindert. Niemand hat die atomare Rüstung Pakistans verhindert, geschweige denn unbedingt verhindert.

Mir scheint schon seit vielen Jahren die Art und Weise, wie insbesondere der von Amerika geführte Westen mit dem Iran umgegangen ist, nicht sonderlich im Interesse des Friedens förderlich und das reicht zurück bis in die Zeiten des Ayatollahs Khomeini. Das sind mehr als zwanzig Jahre.

Hans-Peter Schwarz

Ich würde gerne noch einen anderen Punkt aufgreifen. Sie haben immer wieder darauf hingewiesen, dass die Stärkung der Europäischen Union

eine der wichtigsten Prioritäten auch der deutschen Außenpolitik sein muss. Sie äußern aber zugleich Zweifel daran – mit Argumenten, die wir alle kennen –, ob es mittelfristig möglich sein wird, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Andererseits hielten auch Sie das für wünschenswert.

Wo könnte man dennoch ansetzen? Ich nenne nur zwei der Ansätze: Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Euro-Ländern oder – als weitere Möglichkeit – Reaktivierung dessen, was man zumeist als „Kerneuropa“ bezeichnet. Sie waren selber in Ihrer Zeit als Bundeskanzler maßgeblich daran beteiligt, mit Frankreich so etwas wie Ansätze zu einer kerneuropäischen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen. Ist die Skepsis wirklich völlig berechtigt?

Helmut Schmidt

Skepsis ist natürlich nicht unbedingt ein Antrieb, eine Antriebskraft, aber die Skepsis ist deswegen nicht ungerechtfertigt.

Die Europäische Union besteht zurzeit aus 27 Mitgliedern. Man muss aufpassen, dass man mitkommt, demnächst sind es 28 und 29. Der Größenwahn der Außenminister kennt keine Grenzen. Die wollen den Verein immer noch größer machen.

Was die Außenminister seit 1992, genauer gesagt seit 1991, seit der Maastrichter Konferenz ganz großzügig übersehen haben, ist der Umstand, dass die Einstimmigkeitsregel, die seit 1952 gegolten hat – zu Zeiten der Verwirklichung des Schuman-Plans in Gestalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit damals sechs Mitgliedstaaten –, schon damals nur schwierig funktionierte. Ich erinnere an das dramatischste Beispiel in der Mitte der sechziger Jahre, als Präsident de Gaulle seinen Ministern verbot, an Ministerratssitzungen teilzunehmen. Das war die Politik des leeren französischen Stuhles und ohne die französische Stimme waren wir nicht beschlussfähig.

Dann sind wir in den siebziger Jahren von sechs Staaten gewachsen auf neun. In den achtziger Jahren bis Maastricht 1992 sind wir gewachsen auf

zwölf Mitgliedstaaten, aber immer noch galt die Einstimmigkeitsregel. Jetzt sind wir 27 Staaten und selbst wenn der Lissabonner Vertrag in Kraft treten sollte, dann sieht er vor, dass in über siebzig Sachgebieten weiterhin die Einstimmigkeitsregel gelten soll. Das heißt, die Funktionsuntüchtigkeit ist festgeschrieben. Und der Lissabonner Vertrag ändert daran in Wirklichkeit ganz wenig. Das Einzige, was er wirklich ändert, ist der Umstand, dass nicht alle sechs Monate der Europäische Präsident wechselt, sondern alle zweieinhalb Jahre. Und trotzdem kann es uns passieren, dass sich die EU-Präsidentschaft eines Tages plötzlich im Bodenlosen findet, weil der Ministerpräsident zu Hause abgesägt wurde und nun plötzlich ein Staatspräsident an seine Stelle tritt, wie jüngst geschehen.³ Das heißt, die künftige Handlungsfähigkeit, zumal auf dem Felde der Außen- und Sicherheitspolitik, mit Optimismus zu betrachten, dazu muss man ein Optimist sein.

dass England dazugehören würde, weil das englische Volk und nicht nur die politische Klasse in London im Grunde ganz zufrieden mit der Tatsache ist, dass die Europäische Union keine Handlungsvollmacht besitzt. Ganz zufrieden sind die Briten mit dem gemeinsamen Markt, aber schon der Euro geht ihnen viel zu weit.

Ich sagte, der innere Kern, von dem Sie gesprochen haben, würde wahrscheinlich ein Kern de facto sein, nicht notwendigerweise ein völkerrechtlich fundierter innerer Kern. Aber ob das auch für die Sicherheitspolitik gilt, da bin ich wiederum etwas skeptischer. Denn wenn ich mich an die Stelle eines künftigen französischen Staatspräsidenten denke oder eines französischen Generalstabsoffiziers oder an die Stelle der ganzen politischen Klasse in Frankreich, wie käme ich als Franzose dazu, die Verfügungsgewalt über die französischen Atomwaffen einer europäischen Instanz zu überantworten? Wer die Frage stellt, muss die Antwort geben: Jede Skepsis ist gerechtfertigt.

Auf der anderen Seite ist das aber auch nicht tragisch, denn wir sind doch gar nicht bedroht. Wer will uns denn angreifen? Die gegenwärtige militärische und diplomatische Organisation, genannt NATO, ist ein Militärbündnis mit einer riesenhaften militärischen, zivilen und diplomatischen Bürokratie, die nunmehr beinahe zwei Jahrzehnte auf der Suche nach einem Feind ist.

Und wie alle Bürokratien der Welt verewigt sie sich selber. Es gibt keine Bürokratie, die aus eigenem Antrieb begreift, dass sie eigentlich nicht mehr notwendig ist. Man kann sehr wohl der Meinung sein, und ich bin der Meinung, dass man das Bündnis mit den Amerikanern aufrechterhalten muss. Aber dass wir auf dem Papier Oberkommandierende für Europa und Oberkommandierende für den Mittleren Osten und ich weiß nicht was für Regionen brauchen, daran habe ich ganz große Zweifel.

Wenn ich einen Augenblick böse sein darf, dann würde ich formulieren: Aus amerikanischer Sicht ist die NATO – ich rede nicht vom Nordatlantischen Bündnis, sondern ich rede von der Organisation NATO – ein erwünschtes Instrument zur Kontrollierung der Bündnispartner und zur Kontrollierung ihrer Politik.



Hermann Gröhe

Dazu muss man wirklich die Augen verschließen vor den geschaffenen und wirksam gewordenen Tatsachen. Ich halte die Wahrscheinlichkeit für groß, dass sich im Laufe der kommenden Jahre – und ich würde einen längeren Zeitraum von Jahren ins Auge fassen, nicht drei oder vier Jahre – ein innerer Kern de facto herausbildet. Zu diesem inneren Kern würden sicherlich Frankreich und Deutschland gehören. Hoffentlich einige der anderen auch, aber ganz unwahrscheinlich ist zum Beispiel,

Hans-Peter Schwarz

Sie haben sich auch zu Afghanistan geäußert, mehr fragend als operative Antworten gebend. Damit sind auch die Auslandseinsätze der Bundeswehr verbunden. Wenn ich Ihre Interviews und Äußerungen in Büchern richtig interpretiere, dann sind Sie der Meinung, im Grunde täten die Deutschen gut daran, sie würden im Bündnis mit der EU, mit der NATO den Balkan ruhig halten, wo es nötig ist, aber nicht darüber hinaus. Wenn man dieser Meinung ist, dann muss man sich auch über eine Exit-Strategie aus Afghanistan Gedanken machen.

Helmut Schmidt

Über die Exit-Strategie müssen im Wesentlichen die Amerikaner nachdenken. Die führen den Einsatz in Afghanistan. Ich fühle mich von Ihnen richtig interpretiert, aber damit es nicht missverstanden wird, will ich hinzufügen, dass die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Bekämpfung der El Kaida auf afghanischem Boden auf der Grundlage eines Beschlusses des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen geschieht und auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses im Deutschen Bundestag. Das heißt, die rechtliche, die völkerrechtliche Grundlage ist gegeben. Ganz anders als im Irak.

Gleichwohl bin ich der Meinung, die Sie angedeutet haben. Und ich will eines hinzufügen: Es hat in der Geschichte dieses großen Areals, genannt Afghanistan, immer wieder – und das gilt seit beinahe zweieinhalbtausend Jahren – den Versuch von Mächten von außerhalb gegeben, dieses schwierige Land unter Kontrolle zu bringen. Im 19. Jahrhundert haben es die Engländer versucht, zwei Mal oder zweieinhalb Mal von Indien aus. Die gegenwärtige Grenze zwischen Afghanistan und Pakistan hat ein englischer Kolonialoffizier gezogen. Sie ist nicht in der Geschichte entstanden, sondern *par ordre de mufti* durch einen englischen Kolonialbeamten oder General. Die Russen haben es eine Zeit lang versucht. Im 19. Jahrhundert haben die Engländer die Konkurrenz zwischen Russen und Engländern um die Region Afghanistan mit dem schönen Schlagwort „the grand game“ bezeichnet, das große Spiel.



Rudolf Dolzer, Helmut Schmidt, Hans-Peter Schwarz vor Publikum

Wenn man in der Geschichte ein bisschen weiter zurückdenkt, dann komme ich jedenfalls zu dem Ergebnis, der Klügste, der nach Afghanistan reingegangen ist, war Alexander der Große ungefähr 330 Jahre vor Christus. Der ist vom Iran aus reinmarschiert und im selben Jahr durch den Khyber-Pass nach Osten wieder rausgegangen.

Hans-Peter Schwarz

Wir haben bei der vorherigen Sitzung dieses Symposiums die Frage der Souveränität diskutiert mit Beiträgen von Präsident Ahtisaari und von Professor Herdegen. Ich glaube, die meisten hier im Saal – Sie doch wohl auch, wie Sie immer wieder zum Ausdruck bringen – sind mit der Entwicklung des Mehrebenensystems, das ein System geteilter Souveränität ist, in der EU prinzipiell recht zufrieden. Das ist ein Fortschritt gegenüber früheren Epochen.

Die Frage stellt sich natürlich, was bleibt eigentlich für den Staat der großen Länder, der mittleren Länder, der kleinen Länder? Wenn der Staat nicht mehr für die Sicherheit seiner Bürger sorgen kann im Äußeren, im Innern nur noch in Grenzen, bleibt im Wesentlichen der Sozialstaat, bleibt das Bildungswesen, bleibt – was sehr wesentlich ist – die Entscheidung darüber, ob die Söhne und Töchter dieses Staates in den Krieg ziehen sollen. Wir

haben eben über die Frage der Sicherheit gesprochen. Doch was wird aus der Demokratie, wenn die Bürger wissen, dass sie nicht mehr wie früher in der Lage sind, auf den großen Gang der Dinge maßgeblich Einfluss zu nehmen. Wollten Sie sich zum Schluss dieses Gesprächs nicht auch zur Souveränitätsproblematik äußern? Auch in Ihrem politischen Verständnis, so scheint mir, sind Souveränität und die Zukunft der Demokratie Zentralprobleme.

Helmut Schmidt

Ich stimme Ihnen zu, da liegt ein dickes Problem. Ob die Beschränkungen des Nationalstaats, die Sie aufgezählt haben, schon vollständig waren, will ich mal offen lassen. Der Staat ist offenbar auch zuständig für die Verordnung eines Pfandes für Blechdosen. Er kümmert sich also auch um ziemlich unwichtige Dinge. Aber das Problem, das Sie ansprechen, ist ein echtes Problem.

Ich bin einmal – in den fünfziger Jahren war das – Mitglied des Europäischen Parlaments gewesen. Damals wurde man vom Deutschen Bundestag delegiert in das Europäische Parlament und da konnte man Resolutionen beschließen, die ohne große Wirksamkeit blieben. In den siebziger Jahren haben der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing und ich gemeinsam unsere Kollegen Regierungschefs dazu überredet, dass dieses Parlament nicht mehr ernannt, sondern durch das Volk gewählt wurde. Demnächst, am 7. Juni, soll es wiederum gewählt werden. Aber wenn ich mir ansehe, wer da gegen wen kandidiert, dann kann ich keinen Unterschied in der europäischen Gesinnung zwischen den Christdemokraten und den Sozialdemokraten erkennen. Sie sind alle für Europa, aber warum ich sie wählen soll oder nicht, ist mir völlig unklar und das geht der Masse der Deutschen, Franzosen, Tschechen und der Polen ebenso.

Das heißt, entgegen unserer damaligen Erwartung – ich glaube, das war 1979, als wir das Europäische Parlament auf Wahlen gestellt haben – hat sich das Parlament keine Rechte verschafft. Natürlich kann ein Parlament sich Rechte verschaffen. Sogar ohne blutige Revolution, notfalls aber auch mit einer. Aber dieses Parlament war zufrieden damit, zu existieren.

Es hat nach den bisherigen Verträgen kein Initiativrecht. Das ist ein schwerer Geburtsfehler.

Neuerdings, wenn der Lissabonner Vertrag in Kraft treten sollte, dann wird der Präsident der Kommission in Brüssel von der Zustimmung des Parlaments abhängen, das ist richtig. Das ist aber auch alles. Natürlich müssen in demselben Umfang, in dem souveräne Rechte auf die Gemeinschaft, auf die Europäische Union übergehen, auch demokratische Kompetenzen auf das Europäische Parlament übergehen. Das haben aber die Diplomaten und Außenminister sowie die außenministeriellen Bürokratien bisher mit Fleiß verhindert. Mit voller Absicht. Sie haben mit voller Absicht verhindert, dass das Parlament Befugnisse bekam. Sie haben zu verantworten, dass in Europa ein strukturelles Demokratiedefizit entstanden ist. Ich stimme Ihnen zu. Aber das ist nicht irreparabel. Ganz im Gegenteil.

Hans-Peter Schwarz

Und wie könnte es repariert werden? Durch einen weiteren Vertrag?

Helmut Schmidt

Zum Beispiel könnte es repariert werden durch die Initiative der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Die sollen gefälligst den Schnabel aufmachen.

Hans-Peter Schwarz

Verehrter Herr Schmidt, auch das interessanteste Gespräch muss ein Ende finden. Wir haben ja keinen Moderator hier, so muss leider ich selbst auf die Uhr sehen. Herzlichen Dank für Ihr Kommen und für Ihre Darlegungen.

- 1) *Schmidt, Helmut: Außer Dienst. Eine Bilanz. – München: Siedler, 2008.*
- 2) *Schmidt, Helmut: Verteidigung oder Vergeltung. Ein deutscher Beitrag zum strategischen Problem der NATO. – Stuttgart-Degerloch: Seewald, 1961.*
- 3) *Gemeint ist der Sturz des tschechischen Ministerpräsidenten Mirek Topolánek Ende März 2009. Vgl. „Topolánek reicht Rücktritt ein. Ministerpräsident erhebt Vorwürfe gegen Präsident Klaus.“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.03.2009.*



RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR

Rudolf Dolzer



Rudolf Dolzer

Herr Bundespräsident, Herr Bundeskanzler, hochverehrte Gäste!

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat die Pflege der Demokratie, des Rechts und vor allem des Rechtsstaats zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. In einer ersten Phase ging es im Wesentlichen um das Grundgesetz, um die Herrschaft des Grundgesetzes in Deutschland. In einer zweiten Phase war das Europarecht im Vordergrund.

In jüngerer Zeit ist zunehmend das Völkerrecht dazugetreten.

Ich meine, im Sinne der allgemeinen internationalen Ausrichtung der Stiftung ist dies sehr zu begrüßen. Wie das nationale Recht ist auch das Völkerrecht als Instrument der Begrenzung, der Kanalisierung und der Steuerung von Macht und Politik zu verstehen.

Wir haben in einem Vorgespräch mit Bundeskanzler Schmidt über das Recht kurz sprechen können. Man kann die Einschränkung der Politik durch das Recht auch kritisch sehen. Der Jurist sieht ein rechtes Mittelmaß der Steuerung und Begrenzung der Macht als eine sehr gesunde Entwicklung an, auch was speziell das Völkerrecht betrifft.

An der Einschätzung des Völkerrechts ändert sich nichts dadurch, dass dieses an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit gelangt, wenn Staaten über existenzielle Fragen von Krieg und Frieden entscheiden. Hier geht es in erster Linie aus der Sicht des Völkerrechts darum, zu Friedenszeiten Regeln, Strukturen und Institutionen zu schaffen, die den Frieden sobald wie möglich einhegen und den Krieg soweit wie möglich abwehren und eingrenzen.

Das Völkerrecht kann bei der präventiven Friedenssicherung eine wesentliche Rolle spielen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass das Völkerrecht

kontinuierlich überprüft und den internationalen Gegebenheiten angepasst wird. Die Bundeskanzlerin hat gestern Abend in ihrer hochinteressanten Rede über das Auseinanderklaffen der Vernetzung einerseits in der wirklichen Welt und über die Existenz von 192 Nationalstaaten andererseits gesprochen. Hier liegt eines der zentralen Probleme unserer Staatenordnung – eines der zentralen Probleme eben auch, weil eine Änderung des Völkerrechts oft nicht leicht zu erreichen ist, manchmal nur infolge krisenhafter Entwicklungen oder wie nach 1945, nach einem Weltkrieg.

Heute ist also eine wesentliche Frage für den Völkerrechtler: Wie müssen die Regelungen und Institutionen für die Zukunft gestaltet werden? Sind die Regeln, die aus dem Jahr 1945 stammen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, optimal für das 21. Jahrhundert? Sind sie effektiv auch geeignet, dem Frieden zu dienen? Nach sechzig Jahren – das ist meine Hauptthese – besteht hier deutlicher Reformbedarf.

Zum einen stellt sich die Frage, ob das Recht in seiner Gestalt aus dem Jahr 1945 in weiten Bereichen eingefroren worden ist oder ob es sich bereits gewandelt hat. Hier gibt es schwierige Fragen. Bundeskanzler Schmidt hat bereits die Frage der humanitären Intervention angesprochen. Zum anderen ist hier zu erörtern, ob die 1945 geschaffene, in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Sicherheitsarchitektur samt den dazugehörigen Institutionen der Überprüfung bedarf im Lichte der künftigen Aufgaben der Staatengemeinschaft. Die Frage ist letztlich, ob das sicherheitspolitische Leitbild, welches der Charta zugrunde liegt, für die nächsten hundert Jahre auch die realen Gegebenheiten abbildet.

Meine Thesen vom dynamischen Charakter des Völkerrechts und vom Reformbedarf des Völkerrechts als eine Friedensordnung will ich kurz für vier zentrale Teilbereiche aufzeigen, nämlich für

die humanitäre Intervention, für die Frage des Problems des Staates ohne Staatsgewalt – des zerfallenden Staates –, für die Verhandlungen um die nukleare Abrüstung, die der Herr Bundeskanzler bereits angesprochen hat, und vor allem auch für die dringende Neuausrichtung der Entwicklungspolitik als ein Eckpfeiler operativer präventiver Friedenspolitik.

I. HUMANITÄRE INTERVENTION

Ich beginne mit der Frage nach der Zulässigkeit der humanitären Intervention – eines der Hauptprobleme des Völkerrechts in unserer Zeit. Vorab ist hier für die Staatenpraxis seit 1945 festzuhalten, dass Staaten immer wieder mit militärischen Mitteln eingegriffen haben, wenn im Ausland der Schutz von Leib und Leben von eigenen und fremden Staatsbürgern massiv gefährdet war, insbesondere im Falle von genozidartigen Entwicklungen, im Falle von Kriegsverbrechen und ähnlichen Tatbeständen.

Von einem Missbrauch dieses Rechts kann aus meiner Sicht für die Praxis aus der Zeit nach 1945 nicht die Rede sein. Im 19. Jahrhundert war das oft anders. Wer die Charta der Vereinten Nationen – und dabei komme ich jetzt zu meiner Auslegung des Rechts für heute – reduziert auf das schlichte Gewaltverbot und das System der kollektiven Friedenssicherung gemäß dem Mandat des Sicherheitsrats, kann hier im Sinne eines strikt formal verstandenen Gewaltverbots zum Ergebnis der Illegalität kommen. Wenn ich den Herrn Bundeskanzler richtig verstanden habe, neigt er dieser Auffassung zu. Auch die deutsche Völkerrechtswissenschaft geht in eine ähnliche Richtung, trotz der neueren andersartigen Staatenpraxis. Hier drängt sich mir gelegentlich der Eindruck auf, dass jede Veränderung oder Anpassung des 1945 geschaffenen Rechts abgelehnt wird und die Angst vor jeder Neuordnung die Feder führt. Ich komme gerade aus den USA. Dort war die Frage in der Öffentlichkeit vor zwei Wochen akut, ob man die Geiseln vor der somalischen Küste befreit. Es bestand überhaupt kein Zweifel, dass das zu geschehen hat. Ich habe durch Zufall in Amerika einen deutschen Kommentator gehört, der davor gewarnt hat, mit Gewalt einzugreifen, weil sich ja die Geiselnnehmer rächen und wehren könnten.

Dass sich der nicht Wehrfähige oder Wehrwillige in besonderer Weise der Gewalt aussetzt, kommt in diesem Denken offenbar zu kurz.

In der Charta der Vereinten Nationen – Herr Kollege Herdegen hat das auch angesprochen – ist nicht nur das Gewaltverbot, sondern auch der Schutz der Menschenrechte als oberster Wert der Staatengemeinschaft deklariert. Die Praxis hat in diesem Lichte Abschied genommen von der Vorstellung vom Staat, der aus völkerrechtlicher Sicht nur Rechte genießt. Nach heutigem Verständnis ist der Staat Träger auch von Pflichten, auch gegenüber den eigenen Staatsbürgern. Der Staat genießt das Recht der Souveränität und der Nichteinmischung, solange er die ihm zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt. Versagt der Staat und greift er massiv Recht und Leben auch der eigenen Staatsbürger an, so stellt sich die Frage, ob er sich dann auch noch auf seine Souveränität und das Recht der Nichteinmischung berufen kann gegenüber einem dritten Staat, der gegebenenfalls militärisch eingreift und die Menschen gleichsam treuhänderisch gegen den eigenen Staat schützt und dabei keine eigenen, weitergehenden Zwecke verfolgt.

Die westliche Staatenwelt hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten geweigert, unter solchen Umständen das Recht dieses Staates auf Nichteinmischung anzuerkennen. Hier wandelt sich die Rechtsordnung. Dass das Recht auf humanitäre Intervention vor 1945 im 19. Jahrhundert missbraucht worden ist, kann aus meiner Sicht im Interesse der Abwehr des Genozids und ähnlicher Entwicklungen heute nicht mehr den Ausschlag geben.

Das Völkerrecht wird im Lichte der heutigen Wertordnung zu Recht nicht mehr verstanden als Stütze der formalen Souveränität ohne Rücksicht auf gleichrangige Werte. In den Vereinten Nationen – auch das hat Herr Kollege Herdegen erwähnt – hat es in jüngerer Zeit eine intensive Debatte darüber gegeben, ob es nicht sogar eine Pflicht gibt, die Menschen zu schützen. Da kann man sehr skeptisch sein, wenn man sich den Sicherheitsrat ansieht, so wie er heute funktioniert. Der Sicherheitsrat versteht sich heute in der Praxis nicht als eine Art treuhänderisches Organ der Weltgemeinschaft, sondern hier wird nationale Politik gemacht, insbesondere aus der Sicht der Vetostaaten.

Blickt man im Nachhinein auf die Lage in Ruanda und den Massenmord in Ruanda in den neunziger Jahren oder auch auf die fortbestehende Lage im Sudan, so zeigt sich, dass sich die Annahme einer Pflicht zum Eingriff nicht durchgesetzt hat, auch wenn man darüber nachdenken könnte in einer idealen Welt, wie diese Frage künftig gehandhabt werden soll. Natürlich stellt sich die Frage in einer gemeinsamen Weltordnung: Warum greifen wir im Kosovo ein und nicht im Sudan oder in Ruanda?

Dass staatliche Souveränität heute nicht mehr umfassend und absolut zu verstehen ist, zeigt sich auch in der zweiten Konstellation, die ich ansprechen will, nämlich im Bereich des Staats, der keine wirkliche effektive Staatsgewalt mehr ausübt auf dem Territorium. Wir sprechen hier vom *Failed State*, vom zerfallenden Staat.

II. ZERFALLENDEN STAATEN

Das Völkerrecht schützt den Prozess der Staatswerdung, das Völkerrecht verleiht dem neuen Staat die Privilegien der Nichteinmischung und andere Privilegien, sobald der Staat fähig ist, auf seinem Territorium Herrschaft auszuüben. Das herkömmliche Völkerrecht hält an dieser Lage auch fest, wenn die staatlichen Strukturen dann später bröckeln, wenn sie zerfallen und infolgedessen rechtsfreie Räume entstehen, weil der Staat seinen Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten und auch den eigenen Staatsbürgern nicht mehr nachkommen kann oder nicht mehr nachkommen will. In diesem Sinne muss man heute feststellen, dass das heutige Völkerrecht den Staat über das gebotene Maß hinaus schützt. Wer heute auf Somalia blickt, auf Teile von Afghanistan, der kann dies nicht anders beurteilen.

Offen ist, wie sich die Lage künftig im Atomstaat Pakistan – auch darüber hat der Herr Bundeskanzler gesprochen – darstellen wird. Dass ein zerfallender Atomstaat eine immense Bedrohung für den internationalen Frieden darstellt, liegt auf der Hand. Ich glaube, dass auch insoweit neu überlegt werden muss, wie man mit diesem Problem umgehen muss.

Das Nichteinmischungsgebot muss aus dieser Sicht neu bestimmt, neu angelegt werden. Die Charta der Vereinten Nationen verlangt ausdrücklich von

allen Mitgliedstaaten, dass sie bereit und fähig sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen und Gefahren für den internationalen Frieden abzuwehren. Die formale Hülse der Souveränität darf sich hier künftig weniger als bisher gegenüber dem Friedensinteresse der Staatengemeinschaft durchsetzen; das Recht zur Abwehr des Terrorismus, der Piraterie oder auch der nuklearen Bedrohung durch nichtstaatliche terroristische Gruppen oder staatsterroristische Gruppen bedarf des aktiven Schutzes in dieser Konstellation.

Auch hier wird also oder darf das herkömmliche Prinzip der Nichteinmischung künftig weniger absolut angesehen werden. In früheren Zeiten wurde in diesem Zusammenhang auf das Institut des Protektorats zurückgegriffen. Im Grunde genommen war der Irak in den neunziger Jahren in diesem Status des Protektorats unter der Aufsicht der Vereinten Nationen. Hier kann man auch daran erinnern, dass die Charta der Vereinten Nationen den Feindstaaten Deutschland und Japan die vollen Rechte vorenthalten hat. Die Klausel steht ja übrigens heute noch in der Charta der Vereinten Nationen.

Ich glaube, hier kommt es darauf an, den Begriff des zivilisierten Staates, der nach wie vor Teil der Völkerrechtsordnung ist, auf diese Fragen neu anzuwenden. Aus meiner Sicht kommt es also letztlich darauf an, einen verringerten Rechtsstatus anzunehmen für einen zerfallenden Staat ohne effektive Staatsgewalt, mit entsprechend korrespondierender erweiterter Möglichkeit der internationalen Gemeinschaft zum Zwecke der Friedenssicherung. Hier ist auch daran zu erinnern, dass der Sicherheitsrat sein Recht auf Ausübung von Zwangsmaßnahmen erstmals nicht für einen zwischenstaatlichen Krieg in den sechziger und siebziger Jahren angewandt hat, sondern auf die Lage, wie sie sich damals in Südrhodesien und in Südafrika im Kontext der Apartheid ergeben hat.

Wenn der Sicherheitsrat – ich halte den Eingriff im Kontext der Apartheid für richtig, ich will das ausdrücklich sagen – der Auffassung ist, dass schon im Bereich der Apartheid eine massive Bedrohung des Friedens vorliegt, dann muss das umso mehr gelten, wenn der Staat zerfällt und überhaupt keine Staatsgewalt an den Rändern oder auch in der Mitte des Staates mehr festzustellen ist.

Das Instrument – das ist insoweit mein Ergebnis – einer transitorischen Übernahme der Regierungsgewalt durch die Staatengemeinschaft muss hier weiterentwickelt werden, wobei ich auf Fragen der Regionalisierung in diesem Zusammenhang später noch zurückkomme. Ich meine, die Regionalisierung muss hier Vorrang haben. Die Regionalisierung ist insoweit erheblich besser geeignet als Ansatz für globale Lösungen, auch etwa in Ostafrika oder auch für Pakistan.

III. NUKLEARE ABRÜSTUNG

Ich will mich an dieser Stelle dann einer dritten, sehr aktuellen Frage der Friedenssicherung zuwenden, die wir in der Regel nicht dem Stichwort der Souveränität zuordnen, sondern anderen Fragen, die aber in Wirklichkeit aus meiner Sicht einen sehr engen Bezug zur Souveränität hat: Es geht um die nukleare Abrüstung. Hier bedarf es neuer Schritte. Heute ist im Bundestag diskutiert worden, ob aus Deutschland die entsprechenden Waffensysteme sofort abgezogen werden sollen. Ich glaube, einseitig und naiv darf man die Frage der nuklearen Abrüstung nicht angehen. Entscheidend ist aber – und das hat der Herr Bundeskanzler auch deutlich gemacht –, dass das zentrale existierende völkerrechtliche Instrument zur Begrenzung der Kernwaffenverbreitung – der Kernwaffensperrvertrag – in einem massiven Spannungsverhältnis zum Prinzip der souveränen Gleichheit steht. Für den Bereich der Kernwaffen errichtet der Vertrag völkervertragsrechtlich eine Zweiklassengesellschaft, nämlich die Kernwaffenstaaten und die Nichtkernwaffenstaaten.

Bei der Aushandlung des Vertrags bestand auf Seiten der USA und der Sowjetunion damals die Hoffnung, dass sich diese Unterscheidung aus dem Jahr 1968 für diesen Zeitpunkt festschreiben lassen würde für die nächsten hundert Jahre. Diese Hoffnung war nie realistisch und sie hat sich auch nicht erfüllt. Im Iran, in Nordkorea, Pakistan und Indien hat sich die Verbreitungsproblematik neuerdings erheblich verschärft. Es ist kein Zufall, dass sie jetzt wieder auf der Tagesordnung der neuen amerikanischen Administration steht. Man mag aber hier nur noch mal an das Szenario erinnern, in dem der Staat Pakistan an seinen geografischen und politischen Rändern zunehmend zerfällt. Ich glaube, wir müssen uns damit beschäftigen.



Rudolf Dolzer

Vor diesem Hintergrund ist dann immer wieder die Frage gestellt worden – auch heute –, welche möglichen Anreize es gibt, die wir dem Iran und Nordkorea anbieten können, damit sie ablassen von ihrer Nuklearpolitik. Was kann die Staatengemeinschaft überhaupt tun, um das Problem in den Griff zu bekommen? Ich halte es für richtig, dass man über Anreize im energiepolitischen, im finanzpolitischen Bereich nachdenkt, aber – das ist meine These – ob sich das Problem der Nichtverbreitung auf der Grundlage der Zweiklassengesellschaft des Kernwaffensperrvertrags auf Dauer lösen lässt, daran habe ich erhebliche Zweifel.

Das Legitimationsdefizit der Zweiklassenkonstruktion des Kernwaffensperrvertrags ist immer evidenter geworden seit 1968. Wer soll der Regionalmacht Iran mit seiner großen Geschichte eigentlich deutlich machen, dass Pakistan militärisch und politisch einen Rang höher steht, auf Dauer höher stehen soll als der Iran? Ich bin hier durchaus der Auffassung wie der Herr Bundeskanzler. Wie wir in dieser Frage mit dem Iran umgegangen sind, das hat zu keinen Ergebnissen geführt und hier müssen wir darüber nachdenken, neue Wege zu gehen.

Die langfristige Lösung ist also aus meiner Sicht, dass die Atomkräfte die Abrüstungsverpflichtung aus dem Artikel 6 des Kernwaffensperrvertrags endlich ernst nehmen und ein schrittweiser Prozess



Rudolf Dolzer, rechts im Hintergrund: Helmut Schmidt, Hans-Peter Schwarz

eingeleitet wird, um diese Zweiklassengesellschaft aufzuheben und um das Grundprinzip der souveränen Gleichheit hier stärker zum Ausdruck zu bringen.

Hier, an diesem Punkt der Aufhebung dieser Zweiklassengesellschaft, sehe ich den wichtigsten Legitimationsgrund für die neue Offensive – das kann man schon sagen – der Obama-Administration. Man mag hier skeptisch sein. Jeder Präsident der USA seit Eisenhower hat sich für die atomare Abrüstung ausgesprochen. Geschehen ist bisher wenig, im Gegenteil, die Waffensysteme sind verstärkt, erweitert, modernisiert und neu finanziert worden. Präsident Reagan hat übrigens einmal gesagt, die Atomwaffe sei die sinnloseste und absurdeste Waffe, die die Menschheit jemals erfunden hätte, aber auch unter seiner Präsidentschaft ist es zu keiner Änderung gekommen.

Auch jetzt werden die Verhandlungen nicht leicht sein. Dieser Tage ist ein längerer Artikel in einer großen deutschen Tageszeitung erschienen. Darin wird argumentiert, dass die Deutschen – da würde ich doch hinzufügen: die sogenannten Fachleute – der Auffassung sind, dass man sich eine nukleare Abrüstung gar nicht vorstellen mag. Ich glaube, auch hier hat man sich einfach an den Status quo einmal gewöhnt.

Das Festhalten am alten Denken aber reicht nicht aus, um die international verbleibende Sprengkraft der souveränen Gleichheit aller Staaten aus den Angeln zu heben. Wer die Verbreitung der Kernwaffen wirklich verhindern will, der muss sich aktiv gleichzeitig um die Abrüstung bemühen. Die aktuelle geopolitische Konstellation samt der grundlegenden Neuausrichtung in Washington – und ich glaube, es ist der Versuch einer echten Neuausrichtung – bietet für die anstehenden Gespräche mit Moskau, das ist der erste Faden, durchaus die Gelegenheit, an diesem Punkt zumindest ein Stück weiterzukommen. Ich glaube also, dass die amerikanisch-russische Initiative – von uns wird nicht viel abhängen – hier jeder Unterstützung bedarf.

Lassen Sie mich zu meinem vierten und letzten Punkt kommen. Die Frage der asymmetrischen Situation auf dem wirtschaftlichen Sektor weltweit, auch davon war heute mehrfach schon die Rede.

IV. NEUAUSRICHTUNG DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Gerade in den USA ist heute das Bewusstsein stärker als jemals nach 1945 verbreitet, dass langfristige Friedenspolitik nicht in erster Linie mit militärischen Mitteln erreicht werden kann. Ich glaube, die Entwicklungspolitik wird hier zunehmend in den Mittelpunkt rücken, bei allem Bewusstsein darüber, dass militärische Stärke auch künftig notwendig sein wird.

In der Konsequenz muss meines Erachtens die Entwicklungspolitik – endlich, würde ich sagen – aus der Ecke der technischen Spezialisten herausgenommen werden. Die GTZ leistet großartige Arbeit. Wir haben auch außerhalb der GTZ Fachleute, aber im Wesentlichen ist Entwicklungspolitik heute eine Sache von relativ wenigen Experten.

Ich glaube, das genügt für die Zukunft nicht mehr. Die Entwicklungspolitik muss integriert werden in die Außenpolitik, in die Wirtschaftspolitik, in die Umweltpolitik. Hier ist eine Querschnittsaufgabe und hier bedarf es eines Umdenkens, wenn wir wirklich in der internationalen Situation weiterkommen wollen.

In der Charta der Vereinten Nationen ist die Wirtschaftspolitik und die Entwicklungspolitik nur schwach angesprochen. Man hat diese Fragen ausgelagert auf die Weltbank, auf den Internationalen Währungsfonds. Die Bundeskanzlerin hat gestern den ECOSOC, den Wirtschafts- und Sozialrat erwähnt, zu Recht mit einer etwas despektierlichen Formulierung. Der Charta liegt letztlich die Vorstellung zugrunde, dass wir einen Block von Industrieländern haben, der einem Block der Entwicklungsländer gegenübersteht und dass letztere der finanziellen und technischen Hilfe bedürfen. Diese Sichtweise ist ja nicht ganz falsch, aber aus heutiger Sicht erfasst sie die bestehenden Gegebenheiten und allseitigen Abhängigkeiten nur unzureichend. Wer es bisher nicht gemerkt hat, der hat es in den letzten zwölf Monaten auf den Finanzmärkten gespürt.

Die wirtschaftliche und finanzielle Globalisierung hat sich nach einer ersten Phase (der Ausweitung der Exportmärkte für die Industriestaaten) in einer zweiten Phase erstmals in einer scharfen Konkurrenz der Entwicklungsländer auf den einheimischen Märkten geäußert. Dann haben wir in einer dritten Phase gemerkt, dass die Frage der Ansteckung im Kontext der Globalisierung zu einem enormen Problem werden kann. Ich glaube, wir gehen jetzt durch eine vierte Phase, und hoffe, dass wir durch ein verbessertes internationales Regelwerk zu einer stabileren Situation kommen können. Wir haben immer noch die G7, wir haben immer noch die G8, aber dass die G20 jetzt im April in London in dieser Weise zusammengekommen sind, zeigt, dass sich hier die Gewichte auf den Weltmärkten verschoben haben. Die Bundeskanzlerin hat dies gestern hervorgehoben.

Im Ganzen gilt es heute, das Verständnis der kollektiven globalen Organisation der Sicherheit gemäß der Charta der Vereinten Nationen vom militärischen Bereich auf die neuen Themen der langfristigen Sicherheit und der wirtschaftlichen Stabilität auszudehnen. Vor diesem Hintergrund wird man zum Ergebnis kommen, dass die von der Bundeskanzlerin geforderte und geförderte Charta einer nachhaltigen Wirtschaft weltweit die richtige Antwort auf die langfristigen Aufgaben ist. Wie alles Neue stößt auch dies sofort auf Widerspruch – das ist nicht anders zu erwarten. Viele sind der Auffassung, dass das Vorhaben nicht machbar sei. Kürzlich

hat schon jemand gefragt, wie teuer es sein wird, eine neue Institution zu schaffen. Ich glaube, die Zeit ist reif für eine solche Innovation, und ich glaube auch, dass die Initiative der Bundeskanzlerin Deutschland international sehr gut zu Gesicht steht.

Die Soziale Marktwirtschaft unter der Herrschaft des Grundgesetzes bildet bei aller angemessenen deutschen Bescheidenheit auch auf internationalem Parkett in vieler Hinsicht ein echtes Leitbild für eine internationale Reform des Finanz- und Wirtschaftswesens. Deutschland selbst kann sich leiten lassen von der Offenheit des Grundgesetzes bei gleichzeitiger fester Überzeugung von unserem eigenen Wertesystem. Dem Grundgesetz geht es – das ist immer wieder gesagt worden, das ist auch heute noch so – nicht um ein isoliertes Deutschland. Dem Grundgesetz ging es ursprünglich überhaupt um die Chance der Integration. Dem Grundgesetz geht es auch heute um die Integration in die Staatengemeinschaft – ich würde hinzufügen: samt der Wahrnehmung der Aufgaben, die einem Staat der Größe und Bedeutung Deutschlands im Kontext der internationalen Friedenssicherung zukommen. Ich komme hier also zum Ergebnis, dass der Einsatz der Bundeswehr an friedensstiftenden Missionen der Vereinten Nationen durchaus auch im deutschen Interesse liegt. Wir können uns hier nicht der Verantwortung entziehen. Ein deutscher Sonderweg wäre aus meiner Sicht schädlich.

Dabei sollten wir uns und die Welt auch immer wieder daran erinnern, dass – weltweit würde ich sagen – das effektivste Modell einer internationalen Friedenspolitik die europäische Integration war und ist, die aus Feinden Nachbarn gemacht hat und hoffentlich dieses Ziel auch auf dem zerstrittenen Balkan erreichen kann. Die EU ihrerseits kann hoffentlich ihre Erfahrungen selbstbewusst weltweit einbringen. Insoweit haben wir heute ein internationales Klima wie kaum zuvor – auch wenn man die Situation der USA sieht –, in dem wir weltweit Partner finden, die zuhören, wenn wir über die soziale Weltwirtschaft sprechen.

Die Einbindung des Nationalstaats in friedlicher Kooperation in regionale Strukturen wie in Europa erscheint mir etwa für Afrika, auch für Somalia, die einzig vernünftige praktische Art und Weise,

wie man viele drängende Probleme in den Griff bekommen kann. Die Bundeskanzlerin hat gestern gesagt, die Regionalisierung ist wichtig, damit Europa mit einer Stimme spricht. Die Regionalisierung ist aber auch wichtig, um intern Probleme zu lösen. Die Vereinten Nationen tun sich sehr schwer – Herr Präsident Ahtisaari hat davon gesprochen –, weltweit überall Konflikte zu lösen. Wir brauchen hier funktionsfähige, regionale Strukturen. Ich glaube, das ist auch eine Aufgabe unserer Entwicklungspolitik. Wenn sich die Nachbarn Somalias bereit erklären würden, mit Somalia eng zusammenzuarbeiten und nicht nur auf strafrechtlichem Bereich in Kenia, dann wären wir einen Schritt weiter. Hier muss es also um den Versuch gehen, die regionalen Strukturen zu stabilisieren und auf diese Weise weiterzukommen.

In der EU werden die kleinen Staaten ernst genommen. In der EU kommt den schwachen Staaten jenes Mindestmaß an Solidarität zu, welches international oft vermisst wird. Die notwendige Bändigung von Macht und Politik durch das Recht wird in der Europäischen Gemeinschaft als eine Rechtsgemeinschaft in vieler Hinsicht vorbildlich verkörpert. Auch von daher kann die EU – als eine Rechtsgemeinschaft – als Leitbild dienen. Und die Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass funktionsfähige Institutionen auf internationaler Ebene durchaus wirksam werden können. Ich wundere mich manchmal, dass man sie in erster Linie als

eine Frage des eigenen Budgets versteht. Das ist eine zu enge Sichtweise. Ohne die Institutionen in Europa hätten wir die Zeiten der „Eurosklrose“ und anderer Krisen, die wir ständig hatten und haben – Europa ist ein Phänomen der Krise –; ohne die europäische Integration hätten wir das nicht in dieser Weise überstanden. Ich glaube, dass wir das auch auf den internationalen Bereich in bescheidener Weise, in vorsichtiger Weise anwenden müssen. Die Skepsis etwa gegenüber einer Charta der nachhaltigen Entwicklung ist auch insoweit nicht gerechtfertigt.

Ich meine also, dass die deutsche und europäische Außenpolitik hier durchaus Wege aufzeigen kann für eine Reform, die letztlich den Sicherheitsstrukturen des 21. Jahrhunderts dienen kann. Hier bedarf es der Reform. Hier bedarf es eines zeitgerechten Verständnisses der Sicherheit des Staates und seiner Souveränität. Hier bedarf es eines neuen völkerrechtlichen Rahmens. Wir können natürlich der Auffassung sein, dass dies sehr schwierige Themen sind und man sie lieber doch nicht anfassen sollte, weil die Probleme zu komplex sind. Aber ich glaube, die vergangenen Monate auf den Finanz- und Wirtschaftsmärkten haben uns doch gelehrt, dass es nicht immer der beste Weg ist, schwierige Fragen der internationalen Ordnung so weit wie möglich auf die lange Bank zu schieben.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.



IMPULSREFERAT

Rodrigo de Rato y Figaredo



Rodrigo de Rato y Figaredo

Thank you very much, Mr Hermann Gröhe and ladies and gentlemen,

It is a pleasure for me to be here in Berlin and participate in this conference of the Konrad Adenauer Foundation regarding economy and justice. I want to salute and give my thanks to Professor Vogel for inviting me. Certainly it's for me a privilege to participate in this meeting in which at the same time you are saluting President Herzog and his very important contributions to your country, political and consti-

tutional stability, but also his great contribution to the European relations. It's for me also a privilege to participate in a panel with Don Oscar Andrés Cardinal Rodríguez, whom I had the opportunity to meet in his own country when I was Managing Director of the International Monetary Fund, and with Professor Paul Kirchhof who was, as you know very well, part of the Federal Constitutional Court of your country.

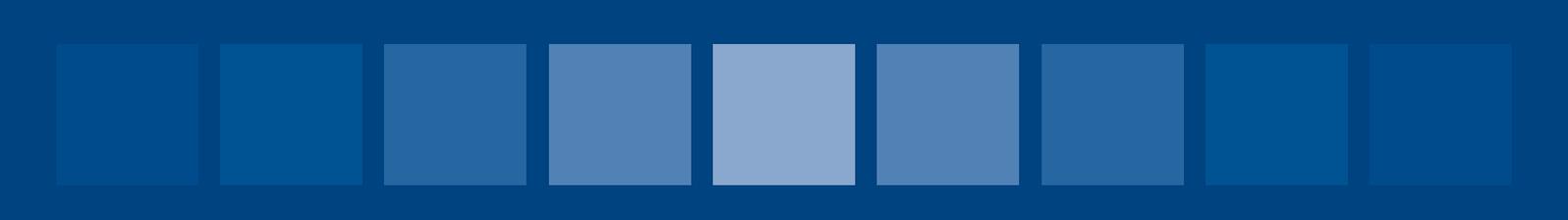
As you probably expect from somebody with my curriculum I am going to talk a little bit about macroeconomics and the actual economic situation in the world. That is what we already know as the great recession, not depression but recession. Let me start by taking a little step back. Why? Because I think that we are witnessing not only a crisis but we are witnessing what we could call the first and most important transformation of globalisation in the last twenty years.

The world has been in different degrees of globalisation in many times in history. But in the last round, we are more or less more than two decades – you can probably put that at the end of the 1970s – very important changes started to happen in the world economy, and if you want to single out two

very specific characteristics of this globalisation is that it has combined openness with economic growth. Till then many countries have tried to achieve growth through closeness, by building their own industries and their own markets inside their countries. Many countries believed in the 1930s, the 1940s but even in the 1950s and 1960s that there was a chance for growth in economy. Globalisation brought about a new combination with openness of markets, and openness of trade introduced very important degrees of growth and it had delivered those degrees of growth. If you look at the rates of growth in industrial countries, Germany, the United States, France, Spain and others, certainly the last 25 years have been very successful.

But if you look also to emerging economies you can see that, for the first time maybe in history since the beginning of the 1990s the rent per capita difference between poor countries and rich countries has been narrowing. It is true that this is not in all cases. You have some explanations for that. The most important one will be China but also Korea and the so-called Asian Tigers. But nevertheless this is a historical shift in which some emerging economies, many of them heavily populated, were able to close part of the gap with the rich countries.

At the same time globalisation introduced more macroeconomic stability in the world and that has benefited very much industrial countries. Most of our crises in the last 25 years have been softer, up until this one, and shorter than in previous years. You look, for instance, at the very important element of macroeconomic stability, which is price inflation. Price inflation has been reduced over the last twenty years by a combination of two very important elements of this modern globalisation. One is trade competition and the other one is certainly a greater independence of monetary policy in most countries. That also has brought about a peer pressure and a benchmarking among



countries. At the end of the 1980s probably the only independent central bank in Europe was the German Central Bank, but twenty years later you have all of the central banks in Europe being independent. You can see the same if you move around the world.

Globalisation has defined, or redefined, national economic models putting strong emphasis, as I have said, on openness and liberalisation of markets and by that it has produced a very important allocation of resources that has increased productivity and efficiency in the world economy.

The integration of developing countries in this drive of globalisation has allowed them to grow very spectacularly. But at the same time this new concept of globalisation has been, in some areas, dominated and certainly has been characterised by a very strong emergence of financial globalisation. This modern globalisation has allowed a very fast increase of financial flows. Financial flows have become a determining force of business cycle. The old American saying that business cycles don't die of old age but are killed by the Federal Reserve, is gone. Business cycles are no longer killed by the Federal Reserve, business cycles are killed by capital flows as we are witnessing today.

But nevertheless, before I get into that, this modern globalisation that started around 25 years ago, has had a very important component in financial globalisation and this financial globalisation has been fuelled by financial innovation. In the last 15 years, we have not only witnessed the global financial market of lending and savings but we have also contemplated, a change in the international banking model moving into what is called originate and distribute with the securitization process that has brought about huge new opportunities of lending and that up to two years ago we believed it was a spreading risk and by doing so reducing risk, although later we have found out that what was spreading was unsustainable leverage.

So that is more or less the picture in which we were. At the same time the international financial architecture that was created after World War II, i.e. the Bretton Woods institutions together with the WTO, because of the big influence of financial glo-

balisation at producing financial crises in emerging economies the IMF and the World Bank devoted a large part of the resources to help mitigate financial crises in developing countries. In exchange for financial help, they applied conditionality, what later was called the Washington consensus, to all these emerging economies. That came to a very important moment at the end of the 1990s when the Asian crisis, plus the Russian crisis, plus the Brazilian crisis, brought about huge packages of financial aid and at the same time about very strong political and social controversy about the conditionality imposed or recommended by IMF (which is the same as saying by the industrial countries) and the social and political reaction by the countries that had to apply it.

Since then, since the end of the 1990s, many emerging economies, decided that it was better for them to self-insure through an increase of reserves than to rely on future aid by the international financial architecture. That's where we were, let's say in the summer of 2007.

Financial innovation, as I said, had become the driving force of globalisation and also of economic growth. If you look to the United States in 2007, forty per cent of listed companies' earnings in the US were of financial institutions. And if you look at any other country, or even if you look at the flows of capital markets, they were much bigger than real flows or real economy flows. At the same time that we were witnessing an increase in macroeconomic stability brought about a reduction of inflationary pressures and a spread of independent monetary policy in the world, we were also witnessing a very important increase in global imbalances (that is the difference between those who save and those who spend). To the extent that between 1990 and 2000 the world reserves increased by one billion dollars, it went from one billion to two billions. Between 2000 and 2007 it increased by seven billion dollars. That is the size of the global imbalances that accumulated in many countries, Germany one, but mainly emerging economies and commodity producers and that were financing the consumption of countries like the United States, the UK, Ireland, Spain, Australia and many of the rich countries. Those huge global imbalances and their movements put a very strong pressure on long-term interest rates, pushing them

down and affecting the behaviour of the financial markets, that at that time, as I said, were very big and totally globalized.

The conceptual framework that dominated this global financial drive was deregulation. Deregulation became the mantra, if you want to say, but certainly the conceptual framework by which innovation was fuel in the financial industry by a constant appeal to self-interest and self-regulation, that was perceived as capable of avoiding collective mistakes. We all know now that it was exactly the contrary, that as a very expressive and ex-CEO of an American bank said: "at that time while the music was playing you have to dance." Well, but we thought that people were not going to dance if they don't like the music. But it seems it didn't work that way. And the financial regulation became extremely procyclical. The financial sector is usually a procyclical sector. We all know that banks only lend you money when you don't need it. That is exactly what is procyclicality. But it became even more procyclical because of the very strong increasing leverage brought about by deregulated markets.

By the summer of 2007, this big bubble burst and then we were not only in a crisis, not only in the most important recession in the world economy since the 1930s, not only in the first synchronized recession in industrial countries, but also we are in a process of transformation of many of these forces that have shaped globalisation. Many of those forces, that have shaped globalisation, have also shaped national regulations and national laws that now are going to be faced with a new reality that will demand changes in regulation, in national regulation but also in international regulation. A new very different balance between national regulation and sovereignty and international regulation will emerge. With very important grey areas of coordination and, as many of you are lawyers, you understand that coordination is not a legal concept. So you don't know exactly what it means, but it is going to be more demanded and more as we move forward.

We never had a crisis of this size, at least in modern times, in industrial countries. The IMF two days ago presented its last report and is talking

about four trillion US dollars of losses in the financial sector worldwide, mainly in the United States, Europe and Japan. This huge financial meltdown is challenging the model of international financial business, it is challenging the model of regulation and supervision. I think we don't know how this will come around but we already know that international banks will have different rules regarding liquidity, regarding capital, regarding the relationship between assets and capital, regarding leverage.

All that is going to change we are also seeing that many emerging economies have been brought into the crisis because of the leadership of international banking in their own countries. This is specially true in eastern Europe. And there is no question that some people are going to ask themselves: how good is it for me to rely on international banks? If, when times get tough, and they have a crisis back home, they are going to pull out. That is going to have consequences how countries perceive how good is it for them to allow and to be dominated by international financial institutions.

You all have seen the communiqués of the G20, the communiqués of the European Council, everybody talking about new regulation. There are at least two ways of looking to new regulation. One is, if you want to see an extreme way, to make the financial system a utility. That is very attractive for some. It can be very expensive, but it is very attractive from a political point of view. The other position is not so much to increase or not increase regulation, but try to increase the same regulation for the similar activity. And I think that has its merits because the problem of, especially in a globalized financial market, is not so much if activities are regulated or not regulated but it's also the arbitrage of regulation. So what we probably need is to be sure the rules we have are applied, because this crisis was not only a crisis of rules, it was also a crisis of implementation. But we also have to be sure that all activities that do the same thing, even if they call themselves differently, they should have the same regulation because arbitrage has proven to be a very good business, but also sometimes a dangerous one.

What you could call the Anglo-Saxon model of supervision has failed. And to that extent – what consequences are we going to get out of that is,



Rodrigo de Rato y Figaredo, Paul Kirchhof, Hermann Gröhe, Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga

I think, an open question. Supervision up to now is certainly a national responsibility and if you are going to look at new demands of supervision, those might be defined at international level but are going to demand changes in regulation and legislation at the national level. At the same time, and this is extremely important for Europe, cross-border regulation is a new issue that has become extremely important. How are going to be the relationships of systemic institutions with national authorities and how are supervisors going to collaborate is going to be a very important issue, certainly for integrated markets like Europe.

As I said before, the degree of leverage first and losses later is staggering. We are talking about four American trillions for the US, Europe and Japan. In the case of emerging economies, even if they are not responsible for this problem, there'll be, a tail consequence, but a very big tail. The IMF have just told us that emerging economies will need around 1.8 billion dollars of finance in 2009 and it will not be easy to get it.

National legislation will have to change to these new realities. And at the same time supernational legislation is also going to be required. National rules, especially in the financial sector but also in monetary policy will have to take into consideration supernational conditions. But even on questions

of strict national competition international cooperation will limit sovereignty, for instance in banking supervision and financial supervision. I think we are going into a new, still to be defined, model of banking supervision and financial supervision and cross-border collaboration that will certainly limit to a very great extent the national sovereignty in all these issues. As I said, the existence of multinational banks, that we could call systemic banks, opens a new area of debate, not only of systemic issues but also, for instance, on deposit insurance.

As we have seen in Iceland, the definition of deposit insurance can be very different if you are the host country or you are the recipient country. But it can bring about huge problems that have not been yet clearly defined in national legislation. This change in financial industry and financial rules at the national and international level will have a big impact on globalisation because what we have witnessed in the last 25 years will have been very different without the very important drive and innovation of the financial industry. How we balance this new need for clear supervision and rules with dynamism of the economy is going to be key for how successful or unsuccessful we are in the next round of globalisation.

Let me now mention a couple of things. One is policy responses. All countries are responding to this crisis, but mainly industrial countries which is where the crisis is more important. We have seen the United States doing many things that were not on the books, the same in Europe and for the first time, I don't know, in forty years, nationalization of banks is a reality in industrial countries. Banks have been partially nationalized or totally nationalized. But this time it's not the Soviets who are coming to power. This time, bankers need to be nationalized. It's not so much shareholders but certainly others do.

So how the role of the state is going to be redefined after this crisis? The role of the state in the economy is also a very important question regarding regulation and laws. Competition laws among European countries have been put aside. I remember when I was Finance Minister of Spain how many trips I had to make to Brussels to beg to give me one more month to help the Spanish shipyards.

And I have the Germans, and I have the Brits and I have the French telling me: how are you going to do that, this goes against competition and then I have to beg and get team with the Germans to try to protect our coal industry, to give us a couple of more years to help the coal industry. And we were talking peanuts. That was a few hundred million Euros. Now you are talking billions of Euros that are given to banks everywhere. Banks that are based in Spain and compete in Germany or banks that are based in Germany and compete in the UK. What are the rules of competition in Europe? Well, they have been put aside by reality.

But somehow we will have to reflect on all this and we will have to reshape some of our rules at the European and national level. And this also has happened to the international financial institutions. As the example of the big industrial countries and the reaction to the financial crises has been so different from what the conditions that were imposed by the international financial institutions to emerging economies in their financial crisis. The reaction was, "well we have to do something different". Something that is, I think needed, but is different, is that financial international institutions are not only going to provide loans but they are going to provide liquidity into the world economy to very huge amounts. How that is going to be managed in the future, how that is going to be coordinated with the monetary policy of the US, Europe and Japan, I think is also open to debate and new questions.

At the same time, the importance of emerging economies has been proven. In the last six months the G7 has evaporated. Nobody pays any attention to any meeting of the G7 any more. And nobody looks anymore even when is the next meeting of the G7, who is the head of the G7. That has disappeared. And now it's the G20. I salute that. I think that is a very good step. It's a pity that we needed almost a depression to do that. But it is very good that we get India, China, Brazil, Mexico, Turkey, Indonesia and others to sit at same table as Japan and Germany and the United States. But that has also to be translated to financial institutions.

We need a new governance structure in the International Monetary Fund and in the World Bank which is also going to require changes in rules and an acceptance that emerging economies are part of the solution of the world economy right now.

Let me just mention the last thing that has also to do with the difference between national rules, national perceptions, and international realities. Many people have said in the last few months that we should look into the 1930s not to make the same mistakes. I think we all agree. Nobody wants to make the same mistakes, as in the 1930s and maybe we are making other mistakes but we are certainly doing a much more proactive policy response: fiscal stimulus packages and liquidity and monetary response. And that, well, is certainly a lesson proving that we have learnt from the past. But many people will tell you, and I am certainly one of them, that the big mistake of the 1930s was protectionism, not monetary policy. Monetary policy was probably a mistake, but even bigger than that was protectionism. And that's something we have not yet solved. And that is something that needs to be solved together at the national level and international level. We need to accept the new rules of the Doha round and we need our parliaments to accept them and we need to move forward in what, in my opinion, should be a clear bet on our believe that openness and growth are still the base of globalisation. I think that's where I want to end my words to you. It's true that many areas of what we have experienced and lived through as a global world are changing and some of them have proven to be wrong. So they should change. But some of them, I think, have been good for the world economy. Openness and growth have teamed very well together, much better than closeness and growth, and I think that in this big transformation of our rules, domestic and international, of our institutions, domestic and international, and in this big shift of the way very important parts of the economy behave like the financial sector, I think we should not lose sight that we need to keep open economy if we really want the lessons from this big crisis to bring us to a better and more plural and more balanced world.



Stiftung

Stiftung

Dr. Roberto ...redo

Stiftung



IMPULSREFERAT

Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga



Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga

Ladies and gentlemen,

I am very honoured by this invitation and especially I want to express my deep admiration to President Herzog. I was thinking last night when I heard all the speeches and I said: "what a big difference with our presidents in Latin America. When they end their period, their term they just are hiding and here we have a president that continues to be honoured and beloved by the people. This is great."

First of all, I am not going to make a homily but when I was invited to this I said: "Ok we can talk about justice and economy", but I was just reflecting on the last meeting of the organization of the United Nations for food and agriculture, FAO, in Rome last May. How disappointed I was when I heard the conclusions: there is not enough money to alleviate hunger in the world and two months after President Bush was pouring more than seven billion US dollars just to start to alleviate what Dr Rato just told us. There is no money for the poor and there is all the money of the world to save – what? So I decided to address my speech under this: "Thoughts from the grassroots while celebrations take place at the summits". And, of course, we are talking about very complicated problems – very complicated problems that touch not only justice and economy but ethics and economy. I believe the biggest deficit was not the deficit of finances but the deficit of ethics. When the invisible hand became a thieve-hand that was only stealing because people, nobody will notice that. How come that the phenomenon of Mr Madoff could take place – a person that was stealing and lying for more than twenty years to appropriate fifty billion US dollars? How come these things can happen? Dr Rato was talking about controlling. Yes, but when conscious is missing, then the best control is missing. So, of course, these are

problems affecting the world of today. While these problems may at times seem insuperable, after the initial bewilderment and subsequent reflection, a solution is always found that later gives rise to optimism. As Miguel de Cervantes once said, "the best is enemy of good" to express the general notion that we need to avoid the temptation of perfectionism and to accept that while it is true that "to err is human", it is just as human for us to succeed. Three generations ago, in the 1930s, crisis and two major world wars taught us that we must not play with power irresponsibly. It has always been said that power corrupts but this is not true because power is only an instrument that bolsters the virtues or defects of the person wielding or using that power.

We are here today in the wake of the major meetings of those who exercise world leadership. We have heard many thoughts on the issues, voices of authority have analysed them and those whose profession is to offer their views have done so. Despite all this, even though we are exhorted to optimism, we have not been able to abandon our tendency to perplexity, to unease, to a sense that something is missing, that we have not been told the full truth and that people are not yet willing to make all the sacrifices that the situation demands. Many sectors still do not believe that the situation is serious. They think that by investing, by creating liquidity, the matter will resolve itself, but that is not so.

It would be useful if, in this meeting place imbued with the spirit of the founders of the social market economy, we could begin to say "they were right" and that those who, at various times, wished to distort it by endowing it with liberal or socialist nuances were completely mistaken because what was needed was an economy that would respond to a conception of the human being, of the universe, and that would integrate efforts to ensure that each generation fulfils its role of advancing a step further in the humanisation of the universe. We speak of ethics in a world that is now plunged

into the deepest crisis that has ever occurred since the 1930s. Even though there have been other difficult times since then, such as the 1970s, for example, they were nothing in comparison with today's challenges. And I say that we speak of ethics because every major economic or political crisis is always accompanied by a breakdown of principles, by a conviction of having lost the foundations, and of having lost our sense of priorities and of things. It is the 'liquid society' described by Bauman, the society of relativism decried by the Pope and a host of other lucid thinkers capable of looking beyond fanaticism, beyond fundamentalism.

"All is worth nothing and the rest is worth less," said the Colombian writer, León de Greiff, to signal that a crisis is serious not when "everything is negotiable" but that its maximum expression has been reached when it is no longer worth negotiating at all. We have gone beyond the stage of corruption. Corruption assumes that morality, that goodness, have a value and that one can pay to buy this value and to diminish it. Nowadays all is worth nothing and it is shouted from the rooftops that one is 'amoral' – and so good and evil are spurned and replaced with indifference or even by the negation of all value. And we call this new stance 'tolerance', which is tantamount to declaring that nothing we see, do or are presented with, deserves our commitment.

For the most part, 'tolerance' is indifference to others; it is also indifference towards oneself, it is the negation of all boundaries and therefore the slavery of freedom. The economy is suffering from this crisis. It is suffering from a misdefinition of 'human being' and from a misconception of 'humanity'. That is why seeking solely economic solutions to the crisis is to choose a false method, a false path. As you well know, the G20 summit was held in London a few days ago to study the solutions for overcoming the looming crisis, far away from any rhetoric. We heard all manner of views but they were only insinuations, which I believe went in the right direction, because prior to any action plan we need to answer some basic questions that have not yet been addressed.

As inhabitants of this world, we must ask ourselves anew the following questions:

- What is a human being?
- What is the sense of our lives?
- What is the ideal of humanisation?
- In the final analysis, what do we mean by 'human ecology'?

It is from answering these questions that the possibility will emerge to build by consensus an economy that is at the service of human beings and politics and justice that help them to come together and to fulfil the tasks of a civilization that ought to be made progressively more humane. So, in the *oikos* (the ancient Greek word, meaning household or house), its definition and *raison d'être* (ecology) will be united with its administration for the benefit of all (economy). Following the meetings, the certainty that has taken root is that, unless we answer these questions, there will be no sure solution to the crisis.

"How can we save the 20?" That was the question commentators were asking. But who was asking: "How can we save the 200?" Indeed, the 200 are not the ones responsible for the crisis. How will it be possible to save the third and fourth worlds from hunger, malnutrition and health problems, as they are not asked to participate in the task of designing the world? We are moving farther and farther away from the possible utopias of Pope Paul VI, and of so many evangelical thinkers and of Konrad Adenauer. (I ask you to place all those who believed in and worked for the social market economy in the 'Adenauer camp'). And if we are honest, we have to accept that we are moving farther and farther away from the social market economy and – let us admit it – from the Gospel. I do not conceal a wry smile when I read in the newspapers or hear commentators asserting that they have discovered such and such a truth and point to it as a path, and I say to myself: that is Gospel, that is the social market economy. But it is scarcely normal that it should take distress to bring us to our senses. Human beings discover that common sense speaks to them of humanity. So we have to defeat nominalism. I am going back to philosophy, of course. Nominalism, the theory that universals are merely words (*flatus vocis*), has become well entrenched, demeaning words and destroying convictions. Although the words are still the same (the 'signifier' has not changed), their content, their 'significance' has.

Why do we not try to define 'democracy' or 'the common good' or 'development', so that we can see for ourselves how in many cases these terms conceal huge monstrosities? And let us not go any further because we would reach that frontier where human beings fuel doubt about whether their 'fellows' are human beings like themselves or only resemble them ...! I do not exaggerate. Remember that the story of civilization includes its brilliant pages when our forebears had the good sense to recognize that the 'natives' were humans just like us and later – centuries later – that the 'negroes' were and still are humans too? And I say this because now – in the crisis – some people are already fuelling doubt about whether the poor "are or are not" human beings and so deserve to be treated as such, and whether the 'migrants' that cause so much inconvenience to many are also part of the same humanity marching towards the future. The great thing about the *Populorum Progressio* and the social market economy is that they are a brilliant response to a foundation that is common to them all: human dignity.

It is fascinating to hear that a post-World War II economic concept responds with the precision of which human beings are capable when they feel their backs against the wall and are forced to devise their escape. That Magnificent Three of social rule of law, social market economy and social development model, where the social dimension unmistakably governs a concept and strategy that strives towards the common good. How gratifying to see that now that we are in crisis and seeking a way out, we are progressing towards that model where everything is done for people, who must return to being "the measure of all things", in the words of Protagoras, clearly stating that it is not things themselves that are important but rather the conception that we have of the person who has valued and appraised these things, that person being their natural measure. I am sure that the search for solutions will lead us to that point, and so the current crisis is welcome because it has helped us to avert disaster. It was not yet too late when we realized that we were poised on the edge of an abyss and we were able to draw back in time. In his book, *The Chaos Point: The World at the Crossroads*, Ervin Lazlo said that we are reaching a crossroad when we have to choose between life and death. This means coming to the realization that we must choose, to the

realization of what we must relinquish. This is a difficult task in a society where the perverse logic of consumption has taught us that we must have it all and that we should deny ourselves nothing. Now we need to know what we must abandon. Notions such as 'austerity' are making their appearance on the stage of history – and every new value will cause us pain because it is painful to have to choose – especially in our modern society where everything is possible. The key is therefore to recognize this and to recognize ourselves as fellow travellers on the same ship of history.

This fundamental chapter in the crisis linking ethics with economics still necessitates a Summit not of the 20 but of all those entities capable of awakening critical awareness and of educating the successive generations in such awareness. I conclude. We are well aware that, just like any other instrument, the economy is not intrinsically good or bad. It is what we wish it to be. When Montesquieu wrote *The Spirit of Laws*, he took the three classical powers and, in bringing them together and harmonising them and defining them, he gave rise to the modern state, to the democracy that we all know today. It is high time we realized that those powers no longer suffice to define and guide human coexistence and that we must urgently add to those powers not only the power of the municipalities and of regions, but most important, the power of the economy and of information (the media), which are clamouring to join the ranks of those who are designing the democracy and society of the future. This crisis should also be used to redesign the actors of democracy who are those really responsible for guaranteeing that democracy is feasible and trustworthy. The spectacle of the 'economic power' in deep reflection leads us to wonder when we will see the same meeting between politicians, economists, the media, leading judges and thinkers capable of designing a society which, through 'globalisation', aspires to achieving peace and harmony in the 'Global Village' among the survivors with a sense of humanity.

This meeting is – I believe – a foretaste of that resolve which obliges us to continue working together to effect the transition from the democracy we have to the democracy we yearn for.

Thank you very much.



Oscar Andrés Kardinal
Rodríguez Maradiaga

RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR

Paul Kirchhof



Paul Kirchhof

Verehrter, lieber Herr Bundespräsident Herzog, verehrte Frau Baronin, Eminenz, Herr Kardinal Rodríguez, Herr de Rato, Herr Minister Gröhe, meine Damen und Herren, wir haben am Vormittag zwei große Begriffe – Souveränität und Sicherheit – begriffen. Und ich glaube, es ist souverän und sicher gelungen. Wir widmen uns jetzt einem noch größeren Begriff, dem der Gerechtigkeit. Da zögert der Jurist. Ihm geht es so ähnlich wie dem Arzt mit der Gesundheit. Der Arzt spricht nicht über die Gesundheit, aber er weiß,

was eine Krankheit ist, und er weiß, wie man Krankheiten behandelt. So ähnlich geht es dem Juristen: Er weiß, was Unrecht ist, und wie man Unrecht im konkreten, individuellen Fall abwehrt oder ausgleicht. Doch die große Definition der Gerechtigkeit fällt ihm schwer. Und ich höre Sie schon, Herr Herzog, sagen, lasst uns das Problem ein bisschen niedriger hängen, dann kommen wir mit ihm besser zurecht. Ich möchte diesen Versuch in vier Schritten machen. Zunächst baue ich auf den Überlegungen zur Souveränität und Sicherheit auf, die wir heute Morgen entwickelt haben, soweit sie für unser Thema Gerechtigkeit bedeutsam erscheinen. Zweitens folgen fünf Teilbemerkungen, die das handhabbar machen sollen, was Gerechtigkeit ist. Drittens werden wir uns der aktuellen Problematik unserer Wirtschaft, des Finanzmarktes, widmen und viertens nach Abhilfemöglichkeiten fragen, die dem entsprechen, was wir Recht und Gerechtigkeit nennen.

I. SOUVERÄNITÄT UND SICHERHEIT

Unsere Überlegungen zur Souveränität begannen gestern Abend. Die Bundeskanzlerin hat uns in ihrer eindrucksvollen Rede – ich wähle das aus, was für mein Thema wichtig ist – bewusst gemacht, dass wir einen Teil unserer Hoheitsgewalt unseres Staates, der prinzipiell für Recht und Gerechtigkeit steht, gemeinsam mit anderen Staaten in Europa ausüben

müssen. Der Grund liegt einmal in dem noch heute bedeutsamen Auftrag der Friedenspolitik, dann aber auch in dem Anliegen, 500 Millionen Stimmen im Weltkonzert gegenüber sechs bis sieben Milliarden Menschen einen Sprecher zu geben, wenn wir das neue bessere Recht für die einzelnen Staaten, aber auch weltweit suchen – eine Ausgangsüberlegung, die wir im Gedächtnis behalten müssen.

Dann haben wir heute Morgen von der wertgebundenen, verantwortlichen Souveränität des offenen Staates gehört. Wir haben aber auch die Verschiebung der Mächte beobachtet – vom Staat zur Technik, zum Verkehr, zu global agierenden Wirtschaftsunternehmen, zum Geld, zum Markt, vielleicht, so füge ich hinzu, zu Spiel und Wette, bei denen es nicht mehr um Güter- und Leistungstausch geht, sondern um Spekulation. Dabei ist uns mit Blick auf den Menschen und die Menschenrechte erneut bewusst geworden, dass die individuelle Freiheit des Menschen Bedingungen hat. Eine der elementaren Bedingungen bietet dem Menschen, der mit dieser seiner Staatsgewalt nicht zurechtkommt, das Recht, auswandern, einwandern, wenigstens Asyl beantragen zu dürfen. Dieses Elementarrecht setzt die Vielfalt der Staaten voraus. Wenn wir die zentrale Gewalt eines Weltenstaates hätten, der mit seiner Mächtigkeit alle Winkel der Welt erreicht, dem keiner entrinnen kann, dann erlitten wir einen fundamentalen Freiheitsverlust.

Es ist auch deutlich geworden, dass Staat und Nation durch das Staatsvolk definiert werden, durch die vorgefundene Kulturgemeinschaft, aus der sich Staatlichkeit und ihre Legitimation ergibt. Diese gewachsenen Kulturgemeinschaften müssen wir gerade heute betonen, wenn der Lissabon-Vertrag das Europäische Parlament nicht mehr definiert durch die Völker der Mitgliedstaaten, wie es bisher geltendes Recht ist, sondern als die Repräsentanten der Unionsbürger und Unionsbürgerinnen, also versucht, von Rechts wegen mit der Autorität der Rechtsetzung ein neues Staatsvolk zu schaffen. Doch der Verfassungsstaat begreift seine Grundkategorien – das Gesetz, das Gericht, die Würde des Menschen oder die Steuer

– selbstverständlich in der Tradition seiner Kulturgemeinschaft, die wir nicht beliebig aufgeben können.

Im zweiten, der Sicherheit gewidmeten Teil war dann der Staat als der Akteur, der Wehrfähigkeit und Schutzfähigkeit garantiert, selbstverständlicher Ausgangs- und Zielpunkt der Politik. In der Nüchternheit der Gewährleistung militärischer Sicherheit, etwa bei dem Traum vom Atomwaffenverbot und seiner Realisierung, geht es darum, dass jeder der 180 Staaten individuell den Verbotsvertrag unterschrieben hat, aber fünf sich nur zu Abrüstungsverhandlungen verpflichtet haben. Wir haben gehört von der NATO auf der Suche nach einem Feind, die dann die Mächtigkeit eines Staates über andere Staaten organisiert. Wir haben uns das Mehrheitsprinzip in der Europäischen Union bewusst gemacht, das den kleinen Kreis von Staaten voraussetzt; wird dieser größer, brauchen wir andere Strukturen, die dann teilweise entstaatlichen. Wir haben insbesondere auch eindrucksvoll gehört von der Gefahr des zerfallenden Staates mit großer Mächtigkeit, auch mit Atommächtigkeit.

Besonders bemerkenswert war, dass die Überlegungen zur Sicherheit mit Erwägungen zur Finanzkrise begonnen haben und gleichermaßen endeten. Es gibt einen Sinnzusammenhang zwischen wirtschaftlicher Prosperität und wirtschaftlichem Ausgleich einerseits und allgemeiner Sicherheit andererseits. Und als wir nach Wirtschaft und Gerechtigkeit gefragt haben, hat sich etwas Erstaunliches ereignet. Wir haben nämlich von zwei Finanzkrisen gehört. Herr de Rato hat uns den großen Gedanken der Offenheit und des Wachstums in einer globalen Welt skizziert, in der die Finanzinnovation die Triebkraft ist, in der sie Stabilität erhöht, in der auch die armen Länder an dieser Innovation teilhaben, der gegenüber wir aber mit der Deregulierung eine Fehlentscheidung getroffen haben. Das schöne Wort, es spiele die Musik und deswegen müssten wir tanzen, macht uns das Kernproblem des Finanzmarktes bewusst. Die Musik bewegt, ermuntert, bringt uns ins Taumeln und lässt uns stürzen. Verantwortlich ist nicht ein Mensch, sondern die Musik. Das System verselbständigt sich. Wir haben keinen Bezugspunkt mehr für Haftung und demokratische Verantwortlichkeiten. Das System wird zu anonym. Das ist der Ausgangspunkt der Kritik, über die wir gleich sprechen müssen. Der Herr Kardinal hat die Frage der Finanzkrise ganz anders gestellt. Wir sagen, wir hätten nicht genug Geld, um den Hunger der Welt zu bekämp-

fen, verfügen aber über Billionenbeträge, um die Finanzkrise zu bekämpfen – eine Finanzkrise, die uns vielleicht, wenn wir untätig blieben, auf den finanzwirtschaftlichen Status des Jahres 2004 zurückwerfen würde. Das wäre nicht schön, aber kein existenzielles Drama. Wir würden vielleicht ein bisschen Demut, vielleicht eine Kultur des Maßes zurückgewinnen und dann wieder unsere Produktivität und unsere Zuwachsraten steigern.

Es war die Rede von dem Defizit nicht der Finanzen, sondern der Ethik, von einer unsichtbaren Hand als einer Hand des Diebes. Vielleicht war das Beispiel, dass Menschen verhungern, besonders geeignet, uns unser Problem in der Sesshaftigkeit im eigenen Staat und der Offenheit für die Welt bewusst zu machen. Wenn in unserem Wohnort ein Mensch an Hunger sterben würde, wären wir alle empört und würden uns anstrengen, um sofortige Vorkehrungen zu treffen, dass sich das nicht wiederholt. Wenn in der Welt täglich mehr – viele tausend – Menschen an Hunger sterben, empfinden wir das fast nicht als ein Problem, das uns angehe. Der Mensch ist weltoffen, empfängt aber sein ihm eigenes Recht, seine konkreten Wertmaßstäbe, seine individuellen Erlebnisse in der Sesshaftigkeit seiner Nachbarschaft, vielleicht seines Staates.

II. GERECHTIGKEIT

Bei dieser fundamentalen Fragestellung möchte ich mit fünf Problemhinweisen andeuten, was wir heute unter Gerechtigkeit verstehen. Zunächst gilt die Selbstverständlichkeit: Niemand darf den anderen verletzen. Das war ein großes Thema in unserer Sicherheitsdebatte.

Zweitens: Jeder Mensch soll sein Glück selbst suchen dürfen. Seit 1776 steht das so geschrieben. Das meint einmal die Freiheit, sein Glück selbst zu definieren und zu verfolgen, lässt aber auch schon anklingen, dass dieses Recht, sein Glück zu suchen, auch von den Rahmenbedingungen abhängt, die die Umwelt, der Weltfriede, insbesondere der Staat dem Einzelnen zuweisen kann.

Ein drittes Prinzip der Gerechtigkeit scheint heute besonders deutlich geworden zu sein: Die Zuweisung von Mächtigkeit enthält immer die Zuweisung von Verantwortlichkeit. Herrschaft bedarf der Legitimation, der Mächtige muss sich verantworten. Hier klingt

der Gedanke der Demokratie, der Nation an, natürlich auch der Europäischen Union, der UNO und der NATO.

Viertens müssen die bei Wahrnehmung dieser Verantwortlichkeit zu praktizierenden Maßstäbe verallgemeinerungsfähig sein. Wenn wir über die Finanzaufsicht sprechen, meinen wir die Finanzaufsicht über alle Akteure in aller Welt, müssen deshalb über weltweite Maßstäbe sprechen, nach denen diese Aufsicht handelt. Die „systemischen Risiken“, die die Folgen schlechten Wirtschaftens auf ein Netzwerk von Banken verlagern, veranlassen die Frage nach einem weltweiten Kartellverbot, nach einem Markt, in dem sich wieder die Idee des Wettbewerbs, die schöpferische Zerstörung ereignen könnte. Wer gescheitert ist, scheidet aus, und sein Nachbar – die andere Bank – ist leistungsfähig und übernimmt die Kunden und diesen Marktteil. Das gelingt nicht, wenn alle Banken systemisch so vernetzt sind, dass der eine den anderen mit in seine Krise herunterzieht. Bei dieser Verallgemeinerung des Maßstabes könnten wir vielleicht sogar die Unbefangenheit und Kühnheit haben, zu fragen, wann eine Bank so groß ist, dass sie nicht mehr sanierbar ist. Wir fragen heute, wann ist eine Bank so groß, dass mehrere Staaten helfen müssen, aber wir könnten ja auch marktwirtschaftlich denken und dann die Frage nach der Größe der Bank stellen, die dank ihrer Größe nicht mehr Wettbewerbsteilnehmer, sondern Wettbewerbs herrscher wird, also nicht ins System passt.

Fünftens hängt Gerechtigkeit immer zusammen mit einer Kultur des Maßes. Im Wettbewerb, im Markt hoffen wir auf Gewinnmaximierung. Das System ist das der Maßlosigkeit – ich will es so deutlich sagen, damit das Problem gelöst wird. Brauchen wir nicht eine Kultur des Maßes, die auch wettbewerbsimmanent, natürlich nicht als Verbot, hier einen Maßstab setzt? Wie ratlos wir in dieser Maßstabsfrage sind, erleben wir etwa, wenn wir im Zusammenwirken der Rechtsordnungen – im Kartellrecht, im Aufsichtsrecht, im Steuerrecht – von einem „Wettbewerb der Rechtssysteme“ sprechen und damit nicht nur die Konkurrenz der Staaten um das bessere Recht beschreiben. Weil wir einen Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen haben, sei die Differenzierung, der Wettlauf um die geringste Steuer, gerechtfertigt. Hier wird ein fundamentaler Irrtum sichtbar. Wettbewerb ist als rechtfertigender Gedanke zu verstehen. Wettbewerb setzt ein faires Verfahren voraus, in dem derjenige Sieger wird, der die beste

Leistung erbracht hat. Wer am schnellsten gelaufen ist, gewinnt die Goldmedaille. Wer die meisten Stimmen erreicht hat, bekommt das Mandat. Wer das beste Angebot gemacht hat, erhält den Auftrag. Und die anderen gehen leer aus. Wettbewerb ist darauf angelegt, Sieger und Besiegte zu definieren. Das Recht hingegen integriert, es teilt die Gesellschaft nicht in Sieger und Besiegte. Es hat eine ganz andere Zielsetzung. Wenn wir das Stichwort vom Wettbewerb der Steuersysteme ernst nehmen, müssten wir die Staaten in einen „Wettbewerb“ um den größten Steuerbetrag drängen; der Staat hätte den Steuerpflichtigen so weit als irgend möglich gewinnträchtig zu belasten. Doch so ist dieser Wettbewerb ersichtlich nicht gemeint.

Die Staaten sollen vielmehr um den niedrigsten Steuersatz in Wettbewerb treten, die Industrie damit zur Ansiedlung veranlassen. Das Ziel dieses Wettbewerbs wäre bei der Zerstörung der Finanzkraft des Staates erreicht. Und wenn in der Europäischen Union die Systemrichtlinie das Umsatzsteuerrecht regelt, ist das kein Problem des Kartellrechts, weil das Wettbewerbsrecht nicht gilt, sondern der Staatenverbund im Zusammenwirken Hoheitsaufgaben wahrzunehmen hat.

III. ANONYMISIERUNG DER WIRTSCHAFT

Drittens möchte ich nach dem Kernproblem unserer Finanz- und Wirtschaftskrise fragen. Hier stellt sich ein Legitimationsproblem. Der Markt, die Banken, die Wettbewerbsteilnehmer legitimieren sich aus ihrer Freiheit. Der Anbieter bietet seine Leistung in Freiheit an und der Nachfrager nimmt das Angebot an, wenn es ihm in Freiheit günstig erscheint. Markt und Wettbewerb sind Anwendungsfälle der Berufsfreiheit und Eigentümerfreiheit, also der Grund- und Menschenrechte. Der Idealtyp dieser Freiheit ist der Verantwortungsunternehmer, der mit seinem Namen und seinem Vermögen für die Qualität seiner Leistung einsteht und seinen Kunden täglich ins Auge schaut. Solange Freiheitschance und Freiheitsrisiko auf dieselbe Person bezogen sind – auch auf die juristische Person –, legitimiert sich dieser Markt, dieses Geschehen aus der Freiheit. Wenn aber die Kapitalgesellschaft so anonym geworden ist, dass der Kapitalgeber sich seiner Gesellschaft nicht mehr als Ankeraktionär zugehörig fühlt, sondern alltäglich am Computer zwischen Tokio und New York, zwischen London und Frankfurt wechselt, und sich



Paul Kirchhof

ständig bei anderen Gesellschaften engagiert, so wird die Kapitalbeteiligung zur Spekulation. Aus der Verantwortlichkeit für die Gesellschaft wird ein Spiel um die Rendite. Es droht eine Anonymisierung. Diese schafft das Kernproblem unserer gegenwärtigen Wirtschaft, die nicht von einer Sozialisierung bedroht ist, sondern von einer ähnlich wirkenden Kollektivierung.

Wer sein Geld in einer Fondsgesellschaft anlegt, gibt sein Geld dem Fondsmanager, der es um den Erdball schickt und dort platziert, wo die größte Rendite zu erwarten ist. Ob mit seiner Kapitalmacht Krankenhäuser gebaut oder Kriege geführt werden, ist unerheblich. Der Anleger will das nicht wissen. Rendite zählt, und wie das erreicht wird, spielt keine Rolle. Wenn wir so die Kapitalmacht, die Eigentümermacht von der Kapitalverantwortlichkeit systematisch trennen, werden wir das Privateigentum langfristig nicht verteidigen können. Die Gefahr der Anonymisierung, der Nichtverantwortlichkeit, der strukturellen Verantwortungslosigkeit ist genauso groß wie die der Sozialisierung. Und wenn wir an die Produktionsbedingungen der fast menschenlosen Fabrik denken, in der die Autos durch Computer und Roboter verlässlicher gebaut werden als durch Menschenhand, dann stellt sich die Frage, wem der Gewinn aus dieser Fabrik zusteht. Herkömmlich wäre die Antwort selbstverständlich: dem Kapitalgeber, der den Computer gekauft hat. Wenn dieses Prinzip gelten würde, hätten wir bald eine geteilte Gesellschaft: 10 Prozent Kapitalgeber mit großen Renditen

und 90 Prozent entlassene Arbeitnehmer, die dann keine Autos mehr kaufen können. Autos auf Halde aber sind Kostenfaktoren, nicht Ertragsfaktoren. Deswegen muss jeder, der mit diesem Auto arbeitet – der Zulieferer, der Händler, die Werkstätte, die Tankstelle –, an dem wirtschaftlichen Wert der Produktivität teilhaben. Diese Gewinnverteilung gelingt nicht im alles umgreifenden Konzern, sondern im Gegenprinzip: durch die wirtschaftliche Distanz aller Wirtschaftssubjekte, die eine freie Preisvereinbarung in Kenntnis der Produktionsbedingungen erlaubt. Auch der Finanzmarkt leidet unter einer Form der Anonymisierung. Das normale Bankgeschäft – die Spezialisten mögen mir diese Vereinfachung verzeihen – besteht darin, dass der Bankier vom Sparer Hundert für 3 Prozent nimmt und er die Hundert für 6 Prozent dem Investor gibt, dann gewährleistet, dass die Laufzeiten gleich sind, und schließlich beobachtet, dass sein Investor, sein Schuldner, von guter Bonität ist. Das ist eine Bank.

Heute läuft das Bankgeschäft anders. Die Bank gibt ihr Geld einem Nachfrager und verkauft die Forderung gegen ihren Schuldner am selben Tag gegen eine Gebühr an eine Zweckgesellschaft. Sie beschafft sich ihr Geld sogleich wieder und die Bonität des Schuldners interessiert sie nicht mehr. Mit dem Geld gibt sie wieder einen Kredit, verkauft diesen wieder an eine Zweckgesellschaft und erschließt sich in diesem System immer neue, risikofreie Ertragsquellen. Auf jeder dieser Erwerbsstufen sind zwei Banken beteiligt, die Gewinn absaugen. Es sind auch eine Ratingagentur, Berater, Wirtschaftsprüfer, Versicherer und Rückversicherer beteiligt. Und jeder nimmt von der einen Forderung – es gibt ja nur eine Forderung als Ausgangspunkt – ein Stück ihres Wertes. Dadurch entsteht eine Blase. Dass die dann platzt, kann eigentlich nicht mehr überraschen.

Ich nenne Ihnen nur eine Zahl, die ich gelesen habe, die ich nicht aus eigener Kenntnis weiß. Es kommt auch nicht auf die genaue Zahl an, sondern nur auf die Struktur. Die Summe der Derivatkontrakte im Jahre 2007 belief sich weltweit auf 516 Billionen US-Dollar. Die Summe des Weltsozialprodukts im selben Jahr belief sich auf 55 Billionen US-Dollar. In den Derivatgeschäften würde also fast das Zehnfache dessen, was an realem Leistungsaustausch stattgefunden hat, repräsentiert. Wir dürfen nicht überrascht sein, dass diese Entwicklung in den Niedergang führt.

IV. ABHILFEMÖGLICHKEITEN

Viertens frage ich nach den Abhilfemöglichkeiten. Das Problem dieses Marktes ist die Nicht-Verantwortlichkeit, die Anonymität, juristisch gesprochen die fehlende Haftung. Wir müssen zurückkehren zu dem Prinzip des Kapitäns, der weiß, wenn er sein Schiff in den Sand gesetzt hat, wird er als Letzter das sinkende Schiff verlassen. Erst gehen die Frauen und Kinder in die Rettungsboote, dann die Männer, dann die Matrosen, dann er. Und weil er dieses Risiko kennt, fährt er sein Schiff mit besonderer Sorgfalt durch die Weltenmeere. Und es gibt kaum Unfälle. Wer handelt, der haftet. Haftung fördert Sorgfalt.

Nach diesem Grundgedanken müssen wir prüfen, ob es Zweckgesellschaften geben kann, die schwache Forderungen verbriefen, um sie dann zu verkaufen und die Verantwortlichkeit dessen, der den Kunden eingeworben hat, für dessen Bonität zu beseitigen.

Wir müssen – und da ist der Gesetzgeber in Deutschland auf einem bemerkenswerten Weg – die persönliche Haftung der Akteure bei anonymen Kapitalgesellschaften begründen. Die persönliche, jedenfalls zum Teil nicht versicherbare Haftung mit eigenem Einkommen ist unverzichtbar, damit ein Prinzip der Behutsamkeit und der Vorsicht entsteht. Wir brauchen ein Kartellrecht – europaweit, möglichst weltweit –; aber das ist leicht gesagt und schwer getan. Wir müssen daran arbeiten, dass Strukturen, die zu einem „systemischen“ Risiko führen, eine Vernetzung, die den Untüchtigen nicht mehr ausscheiden und den Tüchtigen nicht mehr dessen Aufgabe übernehmen lässt, unmöglich werden. Wenn Anbieter und Nachfrager von Finanzprodukten das Produkt nicht mehr verstehen, ein Markt nur dank Unwissenheit gelingt, ist das nicht die Rationalität des marktwirtschaftlichen Systems. Diese Anbieter sollten jedenfalls zu 20 Prozent selbst beteiligt sein, damit sie ein Risiko empfinden für das, was sie anbieten und was sie dem Kunden nicht erklären können.

Wenn ein privates Unternehmen Staatshilfe beansprucht bei einem Staat, der einer Insolvenz nahe ist, sollte für den Fall einer erfolgreichen Sanierung im Sinne der Gegenseitigkeit vereinbart werden, dass das sanierte Unternehmen besonders mitwirken muss, um den Staat zu sanieren.

Wir müssen im Finanzmarkt Transparenz herstellen. Jeder, der in einem Fonds anlegt, sollte unterschreiben, wie seine Kapitalmacht eingesetzt werden soll. Er muss jedenfalls durch Unterschrift die Verantwortung übernehmen, wenn er sein Geld mit Waffen oder mit Kriegsführung verdient. Transparenz bildet Bewusstsein, dieses bildet Recht, und es bildet Ethik. Der Mensch muss wissen, was geschieht, um nach Recht und Ethik verantworten zu können. Bei den Universalbanken, die ich nicht in Frage stelle, sollten die verschiedenen Sparten rechtlich getrennt werden. Dort haben wir eine Sparabteilung, eine Kreditabteilung, eine Fondsabteilung, die heute schon separiert ist, und – ich sage es wieder vereinfacht – eine Abteilung „Spiel und Wette“. Wer bei „Spiel und Wette“ eintritt, weiß, er kann 100 Prozent gewinnen, aber er kann auch 100 Prozent verlieren. Der Sparer hingegen gibt sich mit 3 Prozent zufrieden, will aber nichts verlieren. Deswegen müssen wir diese Abteilung rechtlich so verselbständigen, dass ein großer Verlust der Abteilung „Spiel und Wette“ nicht auf die Abteilung „Sparen“ durchschlägt.

Schließlich sollten wir unseren Glauben an die Zahlen, an die Bilanzen aufgeben. Bilanzen sind so gut wie die Eingaben und Wertungen, die der Bilanzierung zugrunde liegen. Das Verhalten des Menschen, die Entwicklung eines Unternehmens ist nicht zählbar. Das gilt selbst dann, wenn die Zahlenkolonnen sehr säuberlich untereinander geschrieben sind. Im vergangenen Jahr, als ich Geburtstag hatte, hat ein Freund mir einen guten Wunsch mit auf den Weg gegeben. Er hat mir gesagt: „Nun schau, dass du hundert Jahre alt wirst, danach, so sagt die Statistik, stirbt kaum noch ein Mensch. Das ist die statistische Wahrheit.“

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss. Wir haben ein fundamentales Strukturproblem, eine Denkkrise, wir haben keine Krise der Bankiers oder einer Branche. Alle Anleger sind beteiligt. Wir haben eine Maßstabskrise, die verheißt, wir könnten erwerben, ohne das, was wir tun, zu verantworten und insbesondere das Erwerbsrisiko zu tragen. Deswegen – und hier kann ich vielleicht die beiden Diskutanten im Ziel miteinander versöhnen – fordert die Ethik und fordert das Recht, dass Freiheit immer eine Chance eröffnet, aber auch die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung einer Chance. Ein Markt mit gediegenen individuellen Haftungen wird uns sehr schnell aus der Krise führen.



SCHLUSSWORT

Günter Krings



Günter Krings

Herr Bundespräsident Herzog, Frau Baronin, Herr Ministerpräsident Vogel und – jetzt mache ich es mir im Interesse der Zeit etwas einfacher – meine sehr verehrten Damen und Herren, hohe Festversammlung, es ist mir wirklich – das dürfen Sie mir glauben und Sie sehen es mir hoffentlich auch an – eine besondere Freude, bei dieser 4. Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung hier in Berlin das Wort ergreifen zu dürfen. Denn es ist eine Konferenz, die sowohl was ihre Referenten,

aber auch was ihren Anlass anbelangt, eine ganz besondere Bedeutung hat.

Und diese meine Freude ist nur ganz leicht getrübt durch das kleine Dilemma, dass nach meinem Schlusswort noch der eigentliche Höhepunkt, nämlich das letzte Wort dieser Konferenz, von Herrn Bundespräsident Herzog folgt. Insofern wäre es sicherlich eine Überhebung, wenn ich meinen würde, jetzt ein Resümee dieser Tagung ziehen zu können. Das könnten wir sicherlich nicht vor dem tun, was uns Herr Bundespräsident Herzog gleich noch als seine Ansprache sagen wird.

Diese Tagung findet zu einem besonderen Anlass und sie findet in einem ganz besonderen Jahr für die Rechtsordnung unseres Landes statt. Wenn Sie mir das etwas flapsig zu formulieren erlauben: Wir leben im Jahre 2009 in einem 155jährigen Jubiläum für unsere Rechtsordnung, unseren Rechtsstaat. Sechzig Jahre Grundgesetz, zwanzig Jahre Mauerfall und 75 Jahre Roman Herzog, das macht zusammen 155 Jahre. Wir haben genug Auswahl gehabt, uns den wichtigsten und richtigen Anlass auszusuchen und wir haben treffsicher, glaube ich, den wichtigsten dieser Jubiläumsanlässe als Anlass der Tagung herausgesucht, nämlich den 75. Geburtstag unseres verehrten Bundespräsidenten Roman Herzog. Das freut mich persönlich sehr.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, es ist heute nicht die erste Ehrung, die Sie in Ihrem reichhaltigen beruflichen, akademischen, richterlichen und politischen Leben über sich ergehen lassen müssen, wohl auch nicht einmal die erste Feier zu Ihrem 75. Geburtstag. Aber ein älterer Bundestagskollege hat mir mal vor einiger Zeit gesagt, man glaube ja gar nicht, wie viel Lob und Ehrungen ein Mensch so aushalten könne, ohne an seiner Seele Schaden zu nehmen.

Und daher hat auch die Konrad-Adenauer-Stiftung keine Hemmungen gehabt, Ihnen mit der heutigen Konferenz eine weitere Ehrung in dieser Perlenkette der Ehrungen zukommen zu lassen. Herr Professor Vogel hat das wunderschöne Wort von den „Herzog-Festspielen“ geprägt, dem möchte ich mich ausdrücklich anschließen.

In dem Reigen dieser Auszeichnungen und Ehrungen – so hoffe ich jedenfalls – sticht die heutige vielleicht auch dadurch hervor, dass heute in einer besonders großen Zahl Weggefährten aus den verschiedenen Phasen und Stufen Ihres beruflichen Lebens anwesend sind. Ich finde es sehr schön, dass so viele gemeinsame Erinnerungen, gemeinsame Erfahrungen hier und heute, aber auch gestern schon versammelt waren und sind.

Daher gilt mein ganz besonderer Dank zum Ende der Tagung zunächst natürlich allen Referenten und Diskutanten, die an den Foren zu den verschiedenen Themen teilgenommen haben und hier unwahrscheinlich facettenreich und intensiv die rechtspolitischen und politischen Themen zum Beginn des 21. Jahrhunderts diskutiert haben. Mein Dank gilt aber auch allen Teilnehmern, denn Sie haben Herrn Herzog und der Stiftung eines der wertvollsten Dinge gewidmet, die Sie haben, nämlich Ihre Zeit. Mein ganz besonderer Dank gilt natürlich auch allen Mitarbeitern, die im Hintergrund sehr viel geleistet haben, damit diese Tagung so zustande kommen konnte.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, das Thema der Tagung „Staaten in der Globalisierung“ hätte sicherlich aktueller kaum gewählt werden können. Globalisierung ist ein Thema, ein Schlagwort, das uns in vielen Tagungen, Büchern, Aufsätzen seit Jahren begleitet. Seit Herbst letzten Jahres hat sich das Vorzeichen dieser Diskussionen allerdings verändert und das Vorzeichen meine ich ganz wörtlich, eben ein mathematisches Vorzeichen. Aus dem Plus der Globalisierung ist ein Minus der Globalisierung geworden. Haben wir zunächst jahrelang atemlos zugeschaut, wie sich Geld und Wohlstand in vielen Teilen der Welt rasch vermehrten, so schauen wir jetzt nicht minder atemlos zu, wie Werte, die wir sicher geglaubt hatten, uns in den Händen zerrinnen.

Unsere Wirtschaft durchläuft global eine beispiellose Mehrebenenkrise. Diese Krise ist im Übrigen auch eine neue Herausforderung für unsere Sicherheit, die wir bereits seit einigen Jahren, etwa im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus, beobachten. Beide Phänomene zusammen stellen die alte und mindestens ein halbes Jahrtausend alte Idee der staatlichen Souveränität auf eine sehr ernste Probe. Souveränität, Sicherheit sowie Wirtschaft und Gerechtigkeit waren dann auch die Themen der einzelnen Podiumsgespräche am heutigen Tag.

Wenn wir in dieser Krisenzeit nach schadensmindernden und möglichst klugen Antworten auf die gegenwärtigen globalen Wirtschaftsprobleme suchen, dann erwarten wir diese natürlich besonders von Finanzexperten. Es wäre sicherlich voreilig, deren Rat gar nicht mehr zu hören. Das ist so ähnlich, wie bei einem Flug mit einem Flugzeug. Man sollte, gerade wenn man durch eine Gewitterwand fliegen muss, nicht voreilig den Piloten aus der Kanzel werfen.

Ich glaube allerdings, dass eine perspektivische Lösung dieser Krise, die eben vor allem auch Vorsorge treffen muss, mit den Mitteln des Rechts, der Rechtspolitik und der Juristen erfolgen muss. Diese Krise ist eben auch eine Krise des Rechts. Wir haben das eben im letzten Forum besonders deutlich gehört. Die über die Welt verbreiteten, sogenannten toxischen Papiere von undurchschaubarer bis äußerst zweifelhafter Werthaltigkeit haben das System der verbrieften Eigentumsrechte untergraben – einen der Grundpfeiler unserer Rechtsordnung und Wirtschaftsordnung.



Günter Krings im Gespräch

Zweitens hat eine wohl oft zu laxen Handhabung kartellrechtlicher Prinzipien hochspezialisierte und unterkapitalisierte Finanzunternehmen entstehen lassen, die für ihren jeweiligen Markt offenbar zu groß geworden sind, als dass eine Volkswirtschaft es sich erlauben könnte, sie scheitern zu lassen – neudeutsch: *too big to fail*.

Und drittens wurden grundlegende Rechtssätze des Zivilrechts der „Modernisierung“ der Märkte geopfert, wie etwa die klare Regel, die jeder Student der Jurisprudenz gelernt hat, dass Wettschuldun allenfalls Ehrenschildun sind, aber nicht einklagbar. Die Wette taugt eben nicht als Grundlage zur Schaffung von Wertpapieren.

Die Aufarbeitung und Bewältigung der globalen Krise, die dann nicht nur die Symptome kuriert, sondern Ursachen auch beseitigen soll, muss die Wiederherstellung dieser maßgeblichen und bewährten Prinzipien des Eigentums, des Schuldrechts und des Kartellrechts zum Inhalt haben. Was wir brauchen ist also nicht so sehr nur eine Renaissance des Staates, sondern eine Renaissance des Rechts und der Rechtspolitik. Gerade darauf hat diese Tagung mit ihren verschiedenen Beiträgen aus meiner Sicht eindrücklich hingewiesen.

Es sind gerade diese von mir eben genannten Elemente, die als rechtliches Fundament auch die Grundlage der sozialen Marktwirtschaft bilden. Es sind die rechtlichen Instrumente, die das Ord-

nende bei der Ordnungspolitik ausmachen. Es ist wohl auch kein Zufall, dass bereits an der Wiege der Sozialen Marktwirtschaft als Gründer unseres Wirtschaftssystems oder jedenfalls als Ideengeber in der Vorkriegszeit nicht nur reine Ökonomen standen, sondern auch Juristen wie Franz Böhm und der durch sein Jurastudium geprägte Wilhelm Röpkke.

Einen Gedanken würde ich aber gerne noch anfügen. Bei allen Lösungsansätzen, die wir jetzt entwickeln, um diese globale Krise zu bewältigen, dürfen wir ganz gewiss auch Fragen der intergenerativen Gerechtigkeit, die Interessen künftiger Generationen, nicht außer Acht lassen. Immerhin nehmen wir zurzeit relativ ungeniert und vielleicht auch notwendigerweise Dutzende von Milliarden Euro in die Hand. Das sind Gelder, die der künftigen Generation eventuell später fehlen, jedenfalls dann, wenn sie unklug und voreilig eingesetzt werden.

Für mich ist die Frage von Generationengerechtigkeit und auch die der Berücksichtigung von Interessen künftiger Generationen seit Anbeginn meiner politischen Tätigkeit im Bundestag – immerhin jetzt auch schon seit sieben Jahren – eine Triebfeder meiner Arbeit. Und ich habe mich deshalb sehr gefreut, lieber Herr Herzog, dass gerade Sie dieses Thema Gerechtigkeit zwischen Generationen bei der zu Recht nach Ihnen benannten CDU-Kommission zum Thema gemacht haben, als Sie den großen Entwurf zur Reform der sozialen Sicherungssysteme gerade unter dem Blickpunkt der Interessen künftiger Generationen, der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, vorgelegt haben. Damals haben Sie als Politiker zugleich eine Frage wieder aufgegriffen, die Sie als Jurist auch in Ihrer Kommentierung zu Artikel 20 des bekannten Grundgesetzkommentars von Maunz und Dürig behandelt hatten.

Ich zitiere hier: Sie fragten dort, „ob die heutigen Gesellschaften nach ihrer inneren Verfassung überhaupt noch im Stande sind, eine langfristig angelegte, auch die Bedürfnisse künftiger Generationen achtende Politik zu treiben“.

Sie haben mit Ihrer Arbeit dann jedenfalls im politischen Bereich, in der berühmten Herzog-Kommission, Wege aufgezeigt, wie die Politik das machen könnte. Ob die Politik dazu in der Lage ist, das werden, glaube ich, erst die nächsten Jahre zeigen. Das müssen dann meine Kollegen und ich im Deutschen Bundestag beweisen. Ich möchte auf jeden Fall gerne meinen Beitrag dazu leisten und hoffe auch darauf, dass Sie uns mit Ihrem Rat dann weiter zur Verfügung stehen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist mir nun zum Abschluss meines kurzen Beitrags eine besondere Ehre, zum eigentlichen Höhepunkt unserer Konferenz, zur Ansprache unseres Jubilars, zur Ansprache von Herrn Roman Herzog, überzuleiten. Aber was wären Festspiele, auch was wären „Herzog-Festspiele“ ohne Musik. Daher wollen wir Ihnen, lieber Herr Herzog, nicht zumuten, ganz unvermittelt an meine Worte anschließen zu müssen, sondern wir haben eine Gruppe von Solisten aus einem bemerkenswerten Orchester eingeladen. Es handelt sich um das *Mahler Chamber Orchestra*, ein wahrhaft internationales Orchester, denn es spielen dort vierzig Musiker aus zwanzig verschiedenen Nationen. Julia-Maria Kretz, Pauline Sachse und Raffael Bell werden jetzt vor Ihrer Ansprache ein Stück von Ernst von Dohnányi spielen und im Anschluss daran das Andante aus Mozarts Divertimento in S-Dur.

Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



ANSPRACHE

(ES GILT DAS GESPROCHENE WORT)

Roman Herzog



Roman Herzog

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wie ich weiß, ist eine große Anzahl von promotionsberechtigten Professoren der Rechte hier im Raum und ich möchte doch einmal empfehlen, ein Dissertationsthema auszugeben, das ungefähr lauten müsste: Musik- oder Kunstfreiheit und Gerechtigkeit. Ich finde es skandalös, dass von dem Trio ausgerechnet der Kleinste das größte Instrument herausragen muss, und ich lasse dabei ganz ungeprüft, ob es sich vielleicht auch noch um eine geschlechtsspezifische Benachteiligung handelt.

Wir sind am Ende einer Tagung, vor der ich mich gefürchtet habe, weil ich nicht mehr solange sitzen kann und meine Aufmerksamkeit auch irgendwann einmal nachlässt. Einer Tagung, von der ich aber nun sagen kann: Erstens, sie war hochinteressant und zweitens, auch die Atmosphäre hier war wunderbar, wengleich die frische Luft etwas knapp war.

Wenn das Symposium wirklich zu meinen Ehren veranstaltet worden ist, Herr Vogel, dann bin ich nicht nur geehrt, sondern echt gerührt und ich meine es ganz positiv, wenn ich sage, ich werde Ihnen das nie vergessen, dass Sie das hier veranstaltet haben. Ich müsste mich natürlich nun bei vielen Einzelnen, bei den Referenten, Diskussionsleitern, Kommentatoren, bei all denen, die vor und hinter der Bühne für das technische Gelingen dieser Veranstaltung gesorgt haben, bedanken, aber ich weiß, wie leicht man wichtige Namen vergessen kann und werde mich daher mit einer Reminiszenz an meine Jugend davor drücken. Ich erinnere mich, in meiner Jugend, wenn man in die Kirche ging, dann kam zunächst die Liturgie, wie sich das gehört, dann kam die Predigt und dann kamen die Abkündigungen. Zunächst die

Geburten, also die Taufen, dann die Hochzeiten – das gab es damals noch – und dann die Todesfälle und am Schluss wurde mitgeteilt, in der Kollekte vom letzten Sonntag lagen 12,50 Mark. Und dann sagte der Pfarrer immer: „Gott segne euch und alle Menschen und alles“. Und bitte gestatten Sie mir in Analogie dazu, meinen Dank an all die, die zum Gelingen dieser Tagung beigetragen haben, einfach zu sagen: Gott segne Redner und jeden.

Was für mich zutiefst irritierend war: Ich habe immer wieder festgestellt, wie sehr die einzelnen Redner, die einzelnen Referenten und auch die Redner in den kurzen Diskussionen mit meinen eigenen Überzeugungen und meinen eigenen Thesen, die ja meistens in übermäßiger Zahl gedruckt worden sind, übereingestimmt haben und ich stehe jetzt vor der Frage, wie ist das zu bewerten? Haben die nur in meinen vielen Publikationen nachgelesen und dann einzelne Thesen herausgegriffen und ihnen zugestimmt, um mir eine Freude zu machen? Schon das wäre ja ein Grund, mich zu bedanken.

Es gibt aber auch die andere Möglichkeit, dass all diese Redner – und davon gehe ich natürlich aus – aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen und aufgrund ihrer eigenen Überlegungen zu ähnlichen Ergebnissen, zu ähnlichen Thesen gekommen sind, wie auch ich aufgrund meiner eigenen Erfahrungen und meiner eigenen Überlegungen. Und das wäre natürlich der Optimalfall: eine tolle Bestätigung meines eigenen Denkens und Schreibens von anderen höchstqualifizierten Seiten. Ich meine, das war so, und ich möchte mich dafür bedanken.

Man muss da aufpassen, denn wenn es zu viel Zustimmung gibt, dann muss man sich fragen, was man falsch gemacht hat. Das kenne ich von der „Ruck-Rede“. Da haben alle zugestimmt und dann sind sie wieder zur Tagesordnung übergegangen, aber sie werden schon noch aufwachen.

Das Thema „Staaten in der Globalisierung“ beschäftigt uns natürlich von Tag zu Tag mehr. Es beschäftigt mich seit vielen Jahren, weil es hier ja zwei Trends gibt, die einander gegenläufig begegnen. Auf der einen Seite wandern immer mehr Kompetenzen, die früher selbstverständlich die Nationalstaaten wahrgenommen haben, nach oben ab, einfach weil die Aufgaben immer größer werden und einen globalen Charakter angenommen haben. Sie können nicht mehr allein vom Staat wahrgenommen werden. Und dann erleben wir auf der anderen Seite gerade in der Phase, in der wir uns befinden – in der Finanzkrise –, dass eben unter Umständen doch mehr staatlicher Eingriff, vor allen Dingen mehr staatliche Kontrolle und mehr staatliche Korrektur, gegenüber wirtschaftlichen Abläufen notwendig sein könnte – aber den Staat, der autonom handeln könnte, wie er wollte, gibt es in dem Bereich und in einer globalen Wirtschaft nicht mehr. Das Defizit wird immer größer, und wir werden uns viele Gedanken darüber machen müssen, wie wir das richtig bemessen und wie wir es richtig austarieren.

Ich habe in diesem Zusammenhang – weil es auch aus Zuschriften und Anrufen besorgter Bürger immer wieder deutlich geworden ist – einmal die Frage nach dem Weltstaat aufgeworfen, natürlich mit dicken Anführungszeichen. Herr Herdegen hat heute früh von *global governance* gesprochen. Es gibt zu dem mit diesem Begriff assoziierten „Weltstaat“ vieles – auch kritisches – zu sagen. Aber es ist schon eine berechnete Frage, wie sich diese Diskussion entwickelt.

Ich habe aus den Referaten des heutigen Vormittags, im Übrigen auch aus der Rede von Frau Merkel gestern Abend, den gleichen Gedankengang festzustellen geglaubt, der auch mich beschäftigt. An sich wären es ja die Vereinten Nationen, aber kein Mensch glaubt, dass sich aus den Vereinten Nationen – jedenfalls zu unseren Lebzeiten und zu den Lebzeiten unserer Kinder und Enkel – jemals so etwas wie *global governance* oder ein Weltstaat entwickeln könnte. Dann bleibt die Frage, was dann? Man kann natürlich sagen, dass das, was die UN von sich aus wegen ihrer inneren Struktur und ihrer konstitutionellen Schwäche nicht können, dann von außen her ersetzt werden kann durch neue Pakte, an denen eben gerade die mitwirken, die mitwirken können und die mitwirken wollen.

Das hätte den Vorteil, dass man nicht immer komplizierterweise Mehrheiten bilden und damit immer wieder neue Kompromisse schließen müsste.

Das ist übrigens auch eine Empfehlung, die ich an die Europäische Union hätte, wenn sich gegenüber Vertiefungen ihrer Verfassung immer neue Widerstände entwickeln. Ich werde die Frage demnächst Herrn Václav Klaus vorlegen. Ich gestehe zu: Verfassungs- bzw. Vertragsänderungen werfen berechnete Fragen auf. Aber eines wundert mich schon: Erst wollten sie alle rein und jetzt wollen sie nicht, dass die Integration weitergeht. Man kann beides vertreten, aber man kann es nicht gleichzeitig vertreten und auch nicht in großer zeitlicher Nähe nacheinander.

Neue Pakte zu schließen ist also der eine Weg, aber ich glaube, dass es realistischer ist, einfach an den vorhandenen „Kristallisationspunkten“ anzusetzen, an bestehende Institutionen anzuknüpfen und sie im Grunde aufeinander abzustimmen. Frau Merkel hat gestern von Vernetzung gesprochen. Das ist auch ein wunderbares Wort. Vielleicht plastischer als „aufeinander abstimmen“. Sie alle kennen weltweit agierende Organisationen mit sektoraler Zuständigkeit wie den internationalen Währungsfonds, die Weltbank und vor allen Dingen die Welt Handelsorganisation. Sie kennen den Internationalen Gerichtshof, den Internationalen Strafgerichtshof und was es sonst noch gibt. Viele verlassen sich einfach darauf oder hoffen darauf und wirken daran mit, dass die Dinge, die diese Institutionen machen, allmählich aufeinander abgestimmt werden und so eine Vorstufe dessen, was wir wahrscheinlich brauchen, daraus entstehen könnte.

Daneben gibt es die regionalen Institutionen wie die Europäische Union. Wenn Sie durch die Welt reisen, sehen Sie, wie sich in vielen Teilen der Welt zwar noch lange nicht mit der Intensität, mit der wir das gemacht haben, aber doch immerhin neue, ähnliche regionale Institutionen bilden. In Schwarzafrika, gerade auf dem indischen Subkontinent, in vielen anderen Bereichen, in Lateinamerika und nicht zuletzt – eigentlich an zweiter Stelle nach der Europäischen Union – in Ostasien ASEAN; nicht zu vergessen die NATO – da meine ich jetzt vor allem die Organisation NATO, nicht die Militärorganisation NATO. Und das alles könnte irgendwann einmal



Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga, Roman Herzog

eben doch so aneinander angeglichen und so aufeinander abgestimmt werden, dass wir den Staat, der in der Globalisierung eben vieles an Problemen nicht lösen und nicht in Angriff nehmen kann, für ersetzt halten könnten. Herr Herdegen hat heute ähnliche Vorstellungen entwickelt. Ich will darüber aber keine weitere Vorlesung halten.

Ich will nur sagen, dass die Rede von Frau Merkel gestern Abend erhebliche Ansätze gezeigt hat, die man weiterdenken kann. Also das ist eine Rede, auf die man sich freut, wenn man sie gedruckt vorfindet. Aber das ist nach jeder Tagung so, es gibt Reden, die man dann auch noch einmal lesen und ihren Gedankengängen nachspüren sollte.

Wenn es heute Nachmittag um Wirtschaft und Gerechtigkeit gegangen ist, dann hat sich allerdings gezeigt, dass die Globalisierung noch andere Aspekte hat. Im Übrigen ist nicht alles, was an Gerechtigkeitsdefiziten in diesem Bereich zu verzeichnen ist, eine Folge der Globalisierung, sondern da hat es vorher schon grobe Fehler gegeben, es sei denn, man würde die europäische Kolonisation – was historisch wahrscheinlich sogar richtig ist – auch unter dem Begriff der Globalisierung subsumieren.

Zur Frage nach dem Zusammenhang von Wirtschaft und Gerechtigkeit nenne ich nur zwei Stichworte: Erstens die Forderung nach einer sozialen Weltwirt-

schaft, mit der ich lange Zeit nur Kopfschütteln begegnet bin. Ich bin auch im Grunde barfuß und im Nachthemd als Einzelner durch die Welt gelaufen – in dieser Beziehung eigentlich nur von Oskar Lafontaine unterstützt und wir hatten natürlich eine andere Vorstellung, wie diese soziale Weltwirtschaft aussehen soll. Aber immerhin: Es tauchen auch hier die alten Gedanken auf, die wir in unserem inneren Sozialsystem haben: Selbsthilfe oder wie das so schön heißt: Hilfe zur Selbsthilfe. Das heißt:

- Aufgabe von Wirtschaftszweigen, die wir bisher betrieben haben, von denen wir aber wissen: Wir werden uns in der Konkurrenz mit anderen nicht mehr durchsetzen können – dann lieber einen rechtzeitigen, geregelten Rückzug statt teure Erhaltungssubventionen;
- faire Preise – was das für ein Problem ist, ist mir bewusst;
- Abbau von Importschranken, dort, wo die Europäische Union im Grunde die Schotten dicht macht, um eine an sich marktwirtschaftlich mögliche Konkurrenz von sich fernzuhalten.

Zweitens möchte ich noch jene Dinge in den Zusammenhang von Wirtschaft und Gerechtigkeit stellen, die wir mit Entwicklungspolitik bezeichnen: im Grunde die Geldspenden und die Nahrungsmittelspenden für die Ärmsten der Armen auf dieser Welt.

Und dann ergibt sich natürlich auch, meine Damen und Herren, wenn wir das alles über Marktwirtschaft machen wollen, weil das einfach die effektivste von allen Wirtschaftsordnungen ist, dass wir da Anforderungen an die unterstützten armen Staaten und Völker richten müssen. Ich nenne nur ein einziges Beispiel: Simbabwe, mit einem Volk das hungert, obwohl das Land vor fünfzig, sechzig Jahren die Kornkammer der Welt war.

Als Begründung kann zunächst einmal nicht das schlechte Regime herhalten, es ist etwas ganz anderes. Die großen von Weißen in Besitz genommenen Landflächen sind weitgehend verteilt worden. Ein Vorgang, für den man bis zu einem bestimmten Grad wird Verständnis haben müssen, aber diese Flächen sind weitestgehend in Besitz genommen worden von Menschen, die keine Überproduktion vornehmen, die den Idealen der Subsistenzwirtschaft anhängen. Die produzieren so viel,

wie sie für sich und ihre Familie brauchen und dann hören sie auf und das geht in einem Staat, in dem jeder sein kleines Fleckchen Land hat, wunderbar, aber nicht in einem Land, in dem es auch Städte gibt, in denen eben nichts angebaut wird, abgesehen von den Verlusten an Exportgewinnen, die früher gemacht worden sind. Man wird da also wirklich mit Überredungskünsten und mit Überzeugung in die Richtung drängen müssen, dass man sich von den Regeln der Subsistenzwirtschaft allmählich wenigstens dort, wo es möglich ist, wieder entfernt, sonst kann man auch nicht helfen. Das ist ein Beispiel für Hilfe zur Selbsthilfe.

Und dann ist es heute um die innere Verfassung gegangen. Was verlangen wir eigentlich von denen, mit denen wir zusammenleben und die unsere Hilfe brauchen und denen wir ja nichts abverlangen, sondern denen wir nur mit gutem Rat zur Verfügung stehen. Was schlagen wir denen an innerer Verfassung vor?

Wir Deutsche haben es da leicht. Wir greifen immer ganz in die Sterne, die erwischen wir zwar nicht ganz, aber irgendwo funkelt es dann doch. Ich meine die „vornehme Zurückhaltung“, mit der wir von allen Völkern auf der Welt die Achtung der gleichen Menschenrechte verlangen, wie wir sie haben. Das ist ein bemerkenswerter Vorgang, weil es schon in unseren eigenen Grundrechtskatalogen, in unseren europäischen Grundrechtskatalogen ganz unterschiedliche Manifestationen der Menschenrechte gibt. Und wir Juristen oder jedenfalls wir Verfassungsrechtler wissen schon, dass diese Unterschiede bestehen und schließen daraus, dass es vielleicht keinen so hart durchformulierten Menschenrechtsbestand gibt, wie sich das Schullehrer und ähnliche Menschen vorstellen mögen.

Wir haben das andere Problem, dass allen Völkern auf der Welt empfohlen worden ist – auch mit unserer deutschen Unterstützung –, sie müssten dringend zur Demokratie übergehen. Die Amerikaner haben das mit einem ungeheuren Pathos getan und mit einer ungeheuren, ich will jetzt nicht sagen Überzeugungskraft, aber jedenfalls einer ungeheuren Überzeugung. Aber wie macht man das, wenn man in den Irak einmarschiert?

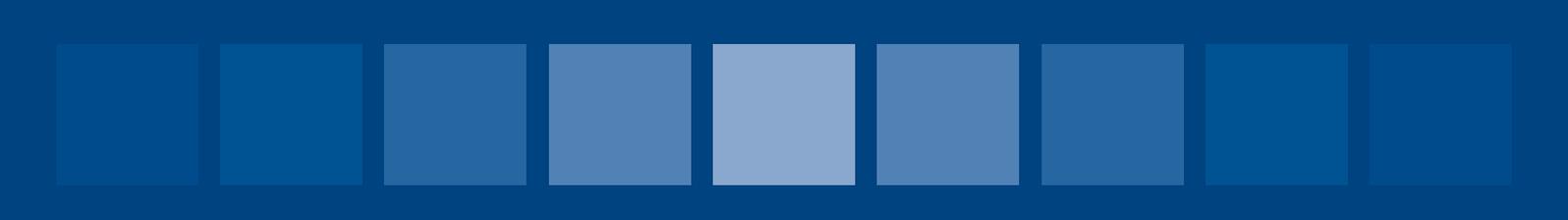
Wir stehen vor dem Problem, dass dort der Wille zur Demokratie nicht sehr stark ausgeprägt ist, auch weil sich die Frage stellt, wie die Schiiten, die Sunniten und die Kurden zu einer Demokratie zusammengefügt werden können und nicht jeweils ihre eigene machen. Löst man die auf zu drei neuen Souveränitäten oder dürfen immer zwei den Dritten überstimmen? In Zypern war es anders. Da gab es nur zwei, da konnte keiner den anderen überstimmen. Infolgedessen ist gar nichts zustande gekommen. Ich habe auch beim Zweiten Golfkrieg immer gedacht, die Amerikaner hätten da jetzt ein Modell. Das war ein Irrtum. Die hatten nur das Argument, bei den Deutschen hat es 1945 doch auch geklappt – aber da waren die Voraussetzungen doch etwas anders.



Streichtrio des Mahler Chamber Orchestra e. V.

Nach meiner Überzeugung ist es eigentlich der Rechtsstaat, um den es geht und nicht zunächst und primär die Demokratie. Wir wissen natürlich, dass in einer ordentlich geführten Demokratie die Wahrscheinlichkeit, dass man zu einem Rechtsstaat kommt, relativ groß ist, aber wir wissen auch, dass unsere eigene historische Entwicklung anders war. Sie hat mit dem Rechtsstaat begonnen und sich dann erst mühsam zur Demokratie entwickelt.

Heute habe ich mit Freude gehört, dass Herr Ahtisaari die gleiche Position vertritt. Ich habe gehört, dass Herr Herdegen die gleiche Position vertritt. Zwar überblicke ich die Literatur zu diesen Dingen



nicht, aber es tröstet mich, Herr Ahtisaari, dass wir jetzt schon drei sind, die derselben Meinung sind. Es beginnt sich, eine herrschende Lehre herauszustellen.

Man könnte noch lange über diese Themen reden, und ich weiß nicht, wie lange ich die Möglichkeit noch habe, zu denken und zu schreiben. Ich werde damit nicht aufhören. Herr Vogel, Ihnen sei noch einmal herzlich gedankt, wie gesagt, für die Organisation, für die Ehre, die Sie mir damit zufügen wollten, und Ihnen allen für Ihre Anwesenheit. Sie

sitzen immer noch hier. Es ist ganz erstaunlich, wer als letzter Redner bei einer solchen Veranstaltung redet, der sieht normalerweise überwiegend leere Bänke. Dies ist heute anders, die Bänke sind noch immer voll, aber das ändert nichts an dem anderen Vorteil, den der letzte Redner hat: Es gibt keine Diskussionswünsche mehr!

Es war insgesamt eine tolle Veranstaltung und auf sie trifft zu, was ich von solchen Veranstaltungen immer gern sage: Die Atmosphäre war hervorragend, nur die Luft in diesem Raum war knapp.



PANELTEILNEHMER UND HERAUSGEBER

Martti Ahtisaari

*Staatspräsident der Republik Finnland a.D.,
Träger des Friedensnobelpreises 2008*

Dr. Michael Borchard

*Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Professor Dr. Dr. Rudolf Dolzer

*Direktor des Instituts für Völkerrecht an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Hermann Gröhe MdB

*Staatsminister bei der Bundeskanzlerin,
Vorstandsmitglied der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Professor Dr. Matthias Herdegen

*Direktor des Instituts für Öffentliches Recht an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Professor Dr. Roman Herzog

*Bundespräsident a.D., Vorsitzender des
Kuratoriums der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Professor Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhof

*Bundesverfassungsrichter a.D., Direktor des
Instituts für Finanz- und Steuerrecht an der
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg*

Dr. Günter Krings MdB

Justiziar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Dr. Angela Merkel

Bundeskanzlerin

Dr. Rodrigo de Rato y Figaredo

Direktor des Internationalen Währungsfonds a.D.

Oscar Andrés Kardinal Rodríguez Maradiaga

Präsident der Caritas Internationalis

Helmut Schmidt

Bundeskanzler a.D.

Professor Dr. Rupert Scholz

Bundesverteidigungsminister a.D.

Professor Dr. Hans-Peter Schwarz

*Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Vorstandsmitglied der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Professor Dr. Bernhard Vogel

*Ministerpräsident a.D., Vorsitzender der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

IMPRESSUM

Herausgeber

Michael Borchard

Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Redaktion

Detha Degenhardt,

Team Beratungsmanagement der Hauptabteilung
Politik und Beratung,

Tobias Montag,

Team Innenpolitik der Hauptabteilung Politik
und Beratung

Diese Publikation dokumentiert die Beiträge der
4. Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-
Stiftung in Berlin am 23. und 24. April 2009.

Gestaltung und Realisierung

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln
workstation gmbh | produktionsservice
für analoge und digitale medien, Bonn

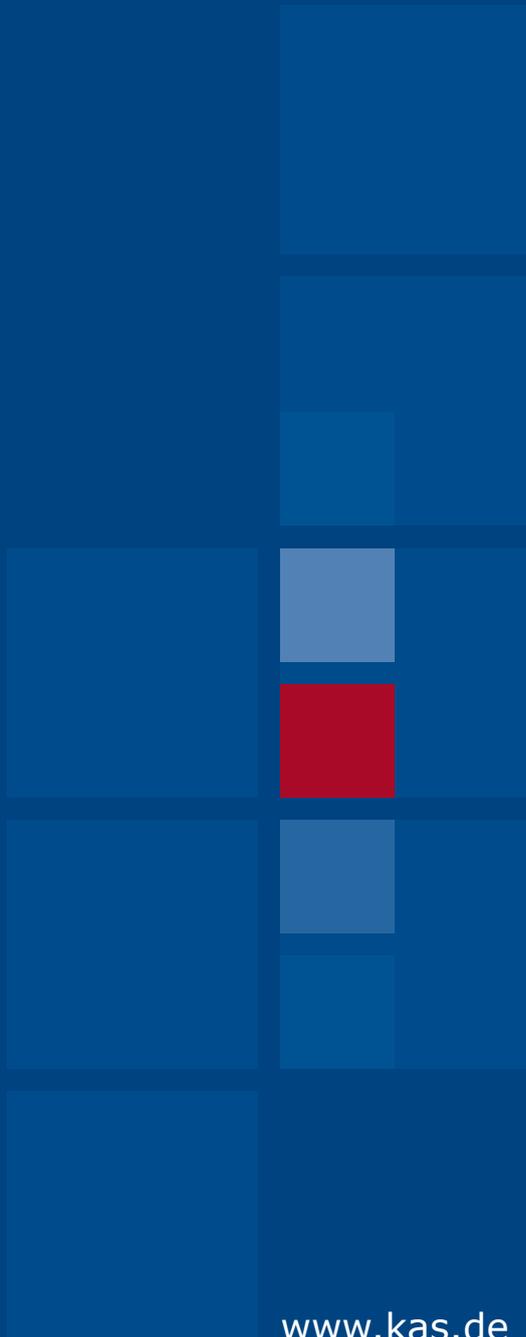
Fotos

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. | Marco Urban
Fotolia.com

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2009, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

ISBN 978-3-941904-04-0



www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung