

Europas Verantwortung
für den Zustand
der einen Welt

Die Krise als Chance

Wolfgang Schäuble

Am Beginn des vergangenen Jahrhunderts bildete Europa das Zentrum der Weltpolitik. Afrika, Asien, Australien waren in wichtigen Teilen unter kolonialer Herrschaft, selbst das Chinesische Reich musste Interventionen aus Europa erdulden. Russland verstand sich auch in seiner asiatischen Ausdehnung als europäische Macht. Amerika hatte sich zwar von der europäischen Herrschaft emanzipiert und wies entsprechende Ansprüche seit der Monroe-Doktrin für den Kontinent insgesamt zurück, aber es war weltpolitisch eher selbstgenügsam, und nur wenige hatten wie Tocqueville den Aufstieg Amerikas und Russlands zu dominierenden Weltmächten vorhergesehen.

Das zwanzigste Jahrhundert hat damit aufgeräumt. In zwei von Europa ausgehenden Weltkriegen gaben die Vereinigten Staaten den Ausschlag. Die kolonialen Reiche gehören der Vergangenheit an. In den vierzig Jahren der Ost-West-Konfrontation waren die Europäer eher Glacis als entscheidende weltpolitische Akteure, und das Ende der europäischen Teilung hat die Marginalisierung europäischen Einflusses in der Weltpolitik nicht umkehren können. Seit dem Zerfall der Sowjetunion gibt es die monopolare Ordnung der *Pax Americana*, und selbst wenn sie durch die Herausforderungen einer multipolaren Welt im 21. Jahrhundert abgelöst wird, führt das nicht notwendig zu einer Stärkung europäischen Einflusses. Hat also Bismarck doch Recht, der sagte, „qui parle de l'Europe a tort“?

Heute stellt sich die Frage, ob die Europäer sich mit der Marginalisierung ihrer Rolle abfinden wollen oder, vielleicht richtiger, ob wir Europäer uns damit abfinden dürfen. Dagegen könnte der Wunsch sprechen, weiterhin Einfluss zu nehmen, unsere Interessen zu wahren und unsere Vorstellungen zu verwirklichen. Dagegen könnte auch sprechen, dass die Europäer wirtschaftlich und wissenschaftlich, kulturell und zivilisatorisch noch immer einen bedeutenden Beitrag leisten, für sich und für andere wohl auch in Zukunft leisten sollten, und dagegen könnte sprechen, dass die Europäer aus ihrer Geschichte eine besondere Verantwortung für den Zustand unserer einen Welt am Beginn des 21. Jahrhunderts tragen.

Ganz so unbedeutend sind unsere Möglichkeiten ja noch immer nicht. Das Bruttoinlandsprodukt der fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten zusammengerechnet liegt über dem selbst der USA, und das wissenschaftlich-technische Potenzial kann in den meisten Bereichen ebenfalls Schritt halten. Vor allem aber werden europäische Erfahrungen und Fähigkeiten gebraucht. Zuerst von den USA selbst. Sie sind in vielem Träger europäischen Erbes, und ohne ihre europäischen Wurzeln werden sie in den grundstürzenden Veränderungen des 21. Jahrhunderts gewiss weniger dauerhaften Halt finden. Sie brauchen einen starken Partner, weil auf Dauer die Aufgabe, alleinige Führungsmacht in der Welt zu sein, die Amerikaner vor die Versuchungen sowohl des Über-

muten als auch des Überdrusses stellen wird. Angesichts größerer Gemeinsamkeiten an Erfahrungen, Werten und Interessen ist die Partnerschaft eines starken Europa für Amerika besser, als wenn die USA in ihren weltpolitischen Führungsaufgaben nur noch auf die Kommunikation mit China, Indien, vielleicht noch Japan und Russland angewiesen blieben.

Europäischer Erfahrungsschatz

Die Europäer haben in den zurückliegenden Jahrhunderten aber nicht nur entscheidende Ursachen für den Zustand der Welt von heute gesetzt, sondern sie haben zugleich auch Erfahrungen gesammelt, die der Welt von heute helfen können, mit diesen Problemen zurande zu kommen:

- Europäer wissen, dass angesichts der Entwicklungen in der Waffentechnologie gewalttätige Lösungen letztlich den Spannungsausgleich zwischen widerstreitenden Interessen, auch Ethnien, nicht leisten können.
- Die Geschichte des Abendlandes seit Athen liefert Erfahrungen für die immerwährende Aufgabe, friedliches Zusammenleben, zumal unter den Bedingungen von Freiheit, im Ausgleich zwischen Individuen und Gemeinschaft durch Wertbildung, Identitätsstiftung, Mehrheitsentscheidung und Herrschaft des Rechts zu fördern.
- Europa war im Guten wie im Bösen immer auch die Erfahrung von Vielfalt und Einheit zugleich.
- Die Europäer wissen mehr über die Probleme von Offenheit und Integration, weil Austausch und Wanderungsbewegungen europäische Geschichte nach innen und nach außen geprägt haben.
- Europäer kennen die Stabilitätsprobleme zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungsgebieten, ein Wissen, das angesichts des Trends zu immer größeren und immer weniger erträglichen Agglomerationen in der Dritten Welt nötiger ist denn je.
- Und weil Europa dichter besiedelt ist als andere Kontinente, haben die Europäer die Dringlichkeit ökologischer Nachhaltigkeit zu begreifen begonnen. Kurzum, europäische Erfahrungen und Wertvorstellungen werden gebraucht, wenn unsere Erde nicht als Folge von Entwicklungen, die maßgeblich in Europa ihren Ausgangspunkt haben, aus den Fugen geraten soll. Vor diesem Hintergrund müssen wir die europäische Debatte sehen. Es kann als sicher gelten, dass wir in der europäischen Entwicklung auf Krisen zusteuern, und ich vermute sogar, dass wir Krisen brauchen werden, weil aus Krisen auch Kräfte wachsen können und weil wir wohl noch mehr Druck brauchen, um Widerstände oder Trägheiten (was ja zumindest physikalisch auf das Gleiche hinausläuft) beim Aufbau eines großen und starken Europa zu überwinden.

Dabei ist die Aufgabe der Europäer durchaus eine doppelte: Wir müssen dem europäischen Kontinent und Einigungswerk Gestalt geben, und wir müssen uns gleichzeitig mit den globalen Entwicklungen und Gefährdungen auseinandersetzen. Europa wird durch Entwicklungen außerhalb seiner Grenzen in diesem 21. Jahrhundert in hohem Maße verletzbar sein:

- ökologische Entwicklungen,
- weltweite Bevölkerungsexplosion mit den wachsenden Unterschieden zwischen Arm und Reich und die sich daraus ergebenden sozialen Spannungen,
- Instabilitäten bis hin zu Wanderungsbewegungen schwer abzuschätzenden Ausmaßes,
- aber auch Sicherheitsrisiken durch neue Formen von Waffentechnologien und militärische Auseinandersetzungen,
- Terrorismus, Fundamentalismus und Beeinflussung von Finanzmärkten,

„Das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft prägt heute vielfältig die Debatten um die Zukunftsfähigkeit nationaler wie globaler Ordnungen. So gesehen bildet der europäische Einigungsprozess... ein Experiment von hoher Bedeutung.“ (Wolfgang Schäuble)

Die Europäische Zentralbank in Frankfurt am Main, Aufnahme vom August 2000.

Foto: Paul Langrock/ZENIT



Kommunikationssystemen und das Ringen um Aufmerksamkeit, Zustimmung, öffentliche Meinung im Informations- und Internet-Zeitalter seien als Stichworte nur genannt.

Dazu passt, dass mit dem Trend zur Globalisierung zugleich eine Tendenz zur Regionalisierung einhergeht. Großräumige, vor allem wirtschaftliche Integration wird begleitet durch eher ethnisch begründete kleinräumige Auseinandersetzungen. Vermutlich wächst mit der Entwicklung zur Entgrenzung und Beschleunigung eben auch das Bedürfnis nach Nähe und Orientierung.

Verhältnis von Nation und Europa

Das führt dann ganz unmittelbar zum Kern der europäischen Einigungsproblematik und der aktuellen europäischen Debatte, nämlich der Frage, wie sich die europäischen Nationalstaaten und die Europäische Union zueinander verhal-

ten. Darüber haben Staats- und Verfassungsrechtler viel Schweiß der Edlen und Herzblut vergossen, und in den unterschiedlichen Antworten auf die Frage des Verhältnisses von Nation und Europa erklären sich die Erregungswellen, die regelmäßig ausgelöst werden, wenn konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Gestalt Europas aus Deutschland, aus Frankreich, aus den Beneluxländern oder gar aus Großbritannien, Skandinavien oder mittelosteuropäischen Beitrittskandidatenländern aufeinander treffen.

Darin gründet sich die Skepsis, ob es den Europäern gelingen kann, im neuen Jahrhundert zu alter Bedeutung zurückzufinden. Samuel Huntington schrieb schon im Winter 1988/89 in einem Aufsatz in *Foreign Affairs*, dass die EG, wenn sie sich politisch zusammenschlüsse, eine herausragende Macht des 21. Jahrhunderts werden könnte. Aber die Zweifel sind groß, ob jahrhundertealte national-

staatliche Rivalitäten und Besonderheiten tatsächlich überwunden werden können. Die Erfahrungen der jüngsten europäischen Gipfel oder der Streit um das Verhältnis von Osterweiterung, gemeinsamer Agrarpolitik und Regionalfonds lassen allzu weit fliegende europäische Visionen hart auf die Realität des Alltags stoßen.

Das liegt nicht nur an mangelndem Einigungswillen oder Führungskraft der Staats- und Regierungschefs. Man kann ja Politiker nicht nur schelten, wenn sie tun oder lassen, was ihre Bevölkerung will, obwohl damit der Anspruch auf politische Führung noch nicht zureichend erklärt ist. Jedenfalls ist die Bereitschaft der Bevölkerungen in den europäischen Mitgliedsstaaten, sich europäischen Mehrheitsentscheidungen anzuvertrauen und Teile nationaler Souveränität an Europa abzugeben, umso begrenzter, je konkreter die Auswirkungen im Einzelfall werden. Die Einsicht in die Notwendigkeit von wirtschaftlicher und finanzieller Solidarität über Landesgrenzen hinweg darf nicht überschätzt werden. Das Hemd ist allemal näher als der Rock.

Aber das Verhältnis von Jacke und Hemd erklärt europäische Schwierigkeiten nicht allein. Viel bedeutsamer ist, dass europäische Debatten, soweit sie ernsthaft geführt werden, überwiegend in nationalen Grenzen erfolgen, weil nicht nur die Sprachen unterschiedlich sind, sondern eben auch die Erfahrungen mit Nationalstaat und Europa. Kommunikation und Öffentlichkeit sind in Europa noch immer begrenzt, wie ein Blick in europäische Tageszeitungen oder Fernsehprogramme tagtäglich belegen kann. Die Unterscheidung, was für wichtig und was für unwichtig gehalten wird, ist eher national als europäisch geprägt und die Identifikation auch, wofür die Sportberichterstattung vielleicht die auffälligsten und deshalb eben nicht nur banale Beispiele liefert.

Andererseits sind die Erfolge und Fortschritte auch wieder größer, als man im Alltagsrger über europäische Räte gelegentlich wahrnimmt. Das wichtigste Indiz für die Attraktivität, die der europäische Einigungsprozess ausstrahlt, ist wohl die Tatsache, dass Beitrittskandidaten vor der Brüsseler Tür geradezu Schlange stehen. Der Euro ist Realität geworden. Trotz aller Probleme im Außenwert hat er in der Ölpreisexplosion der zurückliegenden zwei Jahre seine stabilisierende Wirkung unter Beweis gestellt. Bis Mitte der neunziger Jahre konnte man sich in den USA gar nicht vorstellen, dass die Europäer sich wirklich auf die Unabhängigkeit einer europäischen Notenbank verständigen könnten, und jetzt haben sich sogar die Franzosen mit diesem Prinzip angefreundet.

Die hehren Beschlüsse des Helsinki-Gipfels zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind zwar noch nicht mit entsprechenden Haushaltsmitteln unterlegt – am wenigsten bedauerlicherweise in Deutschland –, aber wenn man im Kosovo die Zusammenarbeit zwischen NATO und Europäischer Union und persönlich die von Robertson und Solana genauer ansieht, dann hat sich eben doch etwas im positiven Sinne bewegt.

Jenseits aller vielleicht auch unrealistischen Europa-Schwärmerei zeigt sich also, dass in diesem europäischen Einigungsprozess mehr Kraft steckt, als die Mühsal des europäischen Alltages manchmal erahnen lässt. Deshalb lohnt es, die europäische Verfassungsdebatte jetzt zu führen. Nicht um irgendwelcher Zukunftsutopien willen, sondern um die europäische Öffentlichkeit über den Grund für die europäische Einigung neu zu vergewissern. So gestellt ist die Frage, was soll Europa in Zukunft gestalten und entscheiden, auch nicht eine Spezialität deutscher Verfassungsverfechter, sondern sie folgt unmittelbar aus der Frage nach den Perspektiven der Eu-

ropäer in diesem neuen Jahrhundert. Eine Antwort darauf bildet eine notwendige Voraussetzung für eine zukunftskräftige Reform der europäischen Institutionen und Verfahrensweisen.

Romano Prodi hat davon gesprochen, dass in der EU ein immer dichteres Netzwerk oder Geflecht zwischen europäischen und nationalen Politiken geschaffen werden müsse. Demgegenüber wird die Debatte über Kompetenzabgrenzung oder gar Kompetenzkataloge eher als „typisch deutsch“ abgetan. Nun ist ohne weiteres zuzugeben, dass die Vorstellung, die Kompetenzordnung des Grundgesetzes auf Europa übertragen zu wollen, bestenfalls als absurd angesehen werden kann. Kein europäischer Nationalstaat, auch nicht die Bundesrepublik Deutschland, lässt sich auf die Rolle und das Selbstverständnis eines deutschen Bundeslandes reduzieren – jedenfalls nicht in einem Zeitraum, für den wir uns auch nur einigermaßen gefestigte Vorhersagen zutrauen.

Aber das Problem bei Netzwerken oder Geflechten ist, dass Effizienz, Transparenz und demokratische Legitimation zunehmend als problematisch empfunden werden. Was mit fünfzehn Mitgliedsstaaten nur noch ächzend funktioniert, wird mit zwanzig und mehr Mitgliedsstaaten immer weniger gelingen, wobei hinzukommt, dass, jedenfalls für einen längeren Übergangszeitraum, die strukturellen Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten durch die Beitrittswelle noch größer werden. Natürlich haben die Regierungen in Europa über europäische Zuständigkeiten und Entscheidungsmechanismen immer in dem Bewusstsein verhandelt, dass Kompetenzübertragung von nationaler Regelungshoheit auf Brüssel nicht bedeutet, dass man die letzte Entscheidung aus der Hand gibt, denn in Brüssel entscheiden ja dieselben Regierungen – bloß weniger kontrolliert von Parlamenten. Das ist häu-

fig sogar ganz angenehm, weil die Verantwortlichkeit für Entscheidungen auf europäischer Ebene für die Öffentlichkeit sehr viel weniger unmittelbar auszumachen ist, sodass man manches lieber in Brüssel entscheidet, was zu Hause zu viel Ärger verursachen würde.

Das Netzwerk führt also zu einer Verwischung von Verantwortung und Legitimation. Andererseits wird sich kein europäischer Mitgliedsstaat in Bereichen, in denen er eigene Interessen als vital empfindet, leichten Herzens dem Risiko von Mehrheitsentscheidungen in Europa anvertrauen, insbesondere dann nicht, wenn unklar bleibt, wie viel ihm am Ende des Weges an eigenen Entscheidungsmöglichkeiten überhaupt noch verbleibt. Die Klärung der Frage, wer was entscheidet, ist in jeder Verfassung die Voraussetzung für Transparenz und für demokratische Legitimation, und diese Frage muss in Europa eben nicht nur zwischen Rat, Kommission und Parlament entschieden werden, sondern zuvor zwischen den Ebenen der Europäischen Union einerseits und den Mitgliedsstaaten andererseits. Das wird nicht nach den Modellen klassischer Bundesstaaten gehen können. Konrad Hesse hat in seinem bedeutenden Werk *Der unitarische Bundesstaat* erläutert, warum Bundesstaaten zwangsläufig zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten zur bundesstaatlichen Ebene hin tendieren.

Dieses Problem lässt sich übrigens auch nicht in den herkömmlichen Kategorien der Souveränitätsdebatte zwischen Staatenbund und Bundesstaat erfassen. Weil die europäische Einigung etwas Neues ist, *sui generis*, wie selbst das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, wird sie auf ein neues Modell geteilter Staatlichkeit hinauslaufen müssen.

Unumkehrbarer Prozess

Die Frage, was Brüssel entscheidet und was die Mitgliedsstaaten, muss in Europa

jetzt geklärt werden. Diese Klärung muss Transparenz, Effizienz und demokratische Legitimation sicherstellen. Darüber sind sich, was die Heftigkeit der Auseinandersetzung gelegentlich verbirgt, im Grundsatz alle einig. Also müsste auch ein Weg zu finden sein. Ob man das Ergebnis Verfassung nennt, ist letztlich zweitrangig. Ohne eine verbindliche Klärung, was auf Dauer den Mitgliedsstaaten an Entscheidungszuständigkeit verbleibt, wird jedenfalls auch die Reform der europäischen Institutionen – Parlament, Rat, Kommission – nicht wirklich zu Stande kommen.

Wenig spricht dafür, dass das in einem Anlauf schon gelingen wird. Aber solange es nicht gelingt, wird die Lösung der europäischen Probleme mit zunehmender Größe und Integration – also Erweiterung und Vertiefung – eher schwieriger werden. Es läuft so oder so auf eine Krise in Europa zu, aber – wie schon gesagt – in jeder Krise steckt auch die Chance, Widerstände und Trägheiten zu überwinden.

Die schon erreichten Erfolge europäischer Einigung sprechen dafür, dass die Krise nicht zu einer Zerstörung des europäischen Einigungsprozesses führen wird. Der erreichte Stand wirtschaftlicher Integration mit gemeinsamem Markt und gemeinsamer Währung macht den europäischen Einigungsprozess insoweit unumkehrbar, weil Auflösung oder Austritt zwar theoretisch denkbar bleiben, die Kosten für jeden Beteiligten aber inakzeptabel hoch erscheinen. Europäische Kultur, gemeinsame geschichtliche Erfahrung, Interessen und Verantwortung für die Zukunft und die Einsicht, dass ein Rückfall in nationale, religiöse oder ideologische Konflikte alles zerstören müsste – das alles macht den europäischen Einigungsprozess allen Krisen zum Trotz zukunftsfest.

Das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft prägt heute vielfältig die

Debatten um die Zukunftsfähigkeit nationaler wie globaler Ordnungen. So gesehen bildet der europäische Einigungsprozess für die Welt des 21. Jahrhunderts ein Experiment von hoher Bedeutung. Bei dem Ringen um eine gelingende Balance zwischen Nation und Europa geht es letztlich auch um die Frage, wie menschliche Gesellschaften sich selbst und in den Beziehungen zu anderen sehen. Mit dem Trend zur Globalisierung wächst die Bedeutung regionaler Bestrebungen. Groß- und kleinräumige Verantwortlichkeit richtig zu ordnen ist die Aufgabe der europäischen Verfassungsdebatte heute. Man nenne es Föderalismus, Subsidiarität, Dezentralisierung – wie auch immer. Jedenfalls ist es das Bauprinzip, das am besten die schöpferischen Kräfte mobilisiert – nicht nur für wirtschaftliches Wachstum, sondern auch für soziale Ausgewogenheit oder ökologische Nachhaltigkeit.

Bevölkerungsexplosion, globale Umwelt- und Ressourcenprobleme, soziale, ethnische und weltanschauliche Spannungspotenziale – die Menschheit steht am Beginn des 21. Jahrhunderts vor unglaublich großen Herausforderungen. Aber die Fortschritte sind ebenfalls ungeheuer groß, von der Weltraumerforschung bis zur Nanotechnologie und den Biowissenschaften. Und manche scheinen vor den Fortschritten mehr Angst zu haben als vor den Problemen.

Europäisches Erbe war immer eher fortschritts- und damit zukunftsorientiert. Nicht schrankenlos und unbedenklich – dagegen stehen europäische Erfahrung und geisteswissenschaftliches Erbe. Wenn wir in unseren europäischen Debatten geschichtliche Erfahrung und Zukunftsperspektiven der Menschheit miteinander verbinden, können wir Maßstäbe gewinnen und die Kraft, in Krisen nicht zu verzagen, sondern die Chancen zu nutzen. So kann Europa Antworten geben für die Herausforderungen der modernen Welt.