

Europapolitik in der Sackgasse Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration

Ich verstehe mich heute Nachmittag nicht als sozialwissenschaftlich beobachtenden Experten,⁹ der den handelnden Politiker berät, sondern als einen Intellektuellen, der eher fürs Normative einer etwas ausgreifenderen Perspektive als für das Pragmatische der naheliegenden Probleme zuständig ist. Die Arbeitsteilung zwischen einem Minister, der von Tag zu Tag entscheiden muss und am Erfolg seiner Politik gemessen wird, und einem mehr oder weniger folgenlos rasonnierenden Staatsbürger, dessen erwachsenes politisches Leben sich zeitlich mit der Geschichte dieser Republik deckt, gibt mir die Freiheit, meine Gedanken in einem etwas weiteren räumlichen und zeitlichen Horizont schweifen zu lassen.¹⁰

Ich gehe zunächst auf die verfahrenre europäische Situation ein, die auch durch den Lissaboner Vertrag nicht behoben würde (I), und behandle dann neben den inneren Problemen (II) die

⁹ Dieser Text lag meinem Einleitungsreferat für ein Gespräch mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier zugrunde, zu dem das Kulturforum der SPD am 23. November 2007 im Willy Brandt-Haus in Berlin eingeladen hatte.

¹⁰ Auch Frank-Walter Steinmeier bekennt sich in einem Interview zur Rolle von Utopien, »wenn ›Utopie‹ heißt, an Zielen zu arbeiten, von denen man weiß, dass sie nicht morgen zu erreichen sind« (*Süddeutsche Zeitung* vom 26. Oktober 2007, S. 6). Ziele von übermorgen, auf die man sich verpflichtet, sind freilich nicht kostenlos zu haben. Sie ziehen dem Handeln in der Gegenwart Grenzen, beispielsweise im Hinblick auf Praktiken, die man schon heute unterlassen muss. Die Bundesregierung hat, als sie sich zum Komplizen von CIA-Praktiken machen ließ, die gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen, nicht nur illegale Handlungen gedeckt, sondern Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer wichtigsten politischen Zielsetzung geweckt – nämlich Zweifel an der Durchsetzung des Vorrangs geltenden internationalen Rechts vor nationalen Interessen. Vgl. Perry Anderson, »Depicting Europe«, in: *London Review of Books* vom 20. September 2007.

äußeren Herausforderungen, auf welche die EU eine Antwort finden muss (III). Dieses Bild vervollständige ich durch drei Szenarien einer künftigen Weltordnung (IV), um aus dieser erweiterten Perspektive Gründe für eine Politik der abgestuften Integration zu entwickeln (V).

I. Warum der Vertrag von Lissabon die wirklichen Probleme nicht löst

Die Bundesregierung und deren Außenminister halten sich mit Recht zugute, dass unter der deutschen Ratspräsidentschaft die Weichen für den Vertrag von Lissabon gestellt worden sind. So besteht heute die Aussicht, dass (wie es heißt) »die Substanz« des gescheiterten Verfassungsentwurfs wenigstens in einfaches Europarecht überführt werden kann. Gemessen an der Verlegenheit, in die die Europapolitik infolge der selbstzerfleisenden Reaktionen ratloser Regierungen auf das Ergebnis der französischen und niederländischen Referenden geraten war, ist es unbestreitbar ein diplomatischer Erfolg, den Reformvertrag auf den Weg zur Ratifizierung gebracht zu haben. Gleichwohl ist Selbstzufriedenheit völlig unangebracht.

Der Vertrag von Lissabon führt, wenn er ratifiziert werden sollte, 2009 eine wünschenswerte Reform der Institutionen herbei, die in den Details der Stimmrechte bis 2017 abgeschlossen sein wird. Damit werden die vertragsschließenden Regierungen verspätet jenes Ziel einer Organisationsreform erreicht haben, das die EU der 15 auf dem Gipfel von Nizza verfehlt hatte. Nun macht sich die EU der 27 Hoffnung, jenes im alten Rahmen schon einmal erworbene Minimum an Handlungsfähigkeit, das durch die Erweiterung um zwölf neue Mitglieder in Frage gestellt worden ist, wenigstens im Inneren zurückzugewinnen. Geeignete Organisationen und Verfahren sollen die Kompromissbereitschaft der beteiligten politischen Eliten fördern und insgesamt die Effizienz der EU steigern.

Was der Reformvertrag aber unberührt lässt, sind Mentalität und Beteiligung der Bevölkerungen. Denn der Vertrag löst keines der beiden Probleme, die – abgesehen von der Effizienzsteigerung des Apparats – auf dem Boden einer Verfassung vor allem gelöst werden sollten, ganz zu schweigen von jenen Perspektiven, die sich im Lager der »Föderalisten« mehr noch mit dem Potential als mit dem Wortlaut des Verfassungsvertrages verbunden hatten.¹¹ Nicht ohne Grund ist bei den Euroskeptikern – und keineswegs nur in Großbritannien – schon der Begriff der Verfassung auf eine geradezu emotionale Abwehr gestoßen. Ursprünglich sollte die Verfassung die Voraussetzungen (a) für einen Wechsel des bisherigen Politikmodus und (b) für eine Entscheidung über die endgültige Gestalt der Europäischen Union schaffen.¹²

(a) Auch wenn die Gründungsväter das anspruchsvolle Projekt der Vereinigten Staaten von Europa im Sinne gehabt hatten, hat sich die europäische Einigung tatsächlich in den nüchternen Bahnen der inkrementalistischen Herstellung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes (mit einer teilweise gemeinsamen Währung) vollzogen. Die wirtschaftsliberalen Antriebe dieser für alle Beteiligten vorteilhaften Dynamik waren stark genug, um die erforderlichen Institutionen »von oben«, also auf dem Wege einer Vereinbarung zwischen den politischen Eliten der Mitgliedsstaaten, voranzutreiben. Die Politische Union ist über die Köpfe der Bevölkerungen hinweg als ein Eliteprojekt zustande gekommen und funktioniert bis heute mit jenen demokratischen Defiziten, die sich aus dem wesentlich intergouvernementalen und bürokratischen Charakter der Gesetzgebung erklären. Die Osterweiterung hatte mit dem krasserem Wohl-

¹¹ Zu den Erwartungen, die sich aus juristischer Sicht mit dem Verfassungsentwurf verbunden haben, vgl. Armin von Bogdandy, »Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik«, in: *Juristenzeitung* 60/11, 2005, S. 529–540.

¹² Das macht die Rede Joschka Fischers an der Humboldt-Universität, die die Diskussion über einen verfassungsgebenden Konvent angestoßen hatte, deutlich.

standsgefälle und der gesteigerten Interessenvielfalt einen entsprechend wachsenden Integrationsbedarf erzeugt, der Grenzen der Umverteilungsbereitschaft deutlich gemacht hat. Es waren Konflikte und Spannungen entstanden, mit denen man im bisherigen Stile nicht länger zurechtkommen konnte.

Eine politische Verfassung sollte daher aus Besitzern weinroter Pässe europäische Bürger machen – und schon die Mobilisierung der Bürger im Zuge des Prozesses der Verfassungsgebung selbst hätte dazu beitragen können. Jedenfalls sollte die Verfassung quer über nationale Grenzen hinweg eine stärkere Beteiligung der Bürger an einer stärker sichtbar gemachten politischen Willensbildung in Straßburg und Brüssel befördern. Stattdessen besiegelt nun der abgespeckte Reformvertrag erst recht den elitären Charakter eines von den Bevölkerungen abgehobenen politischen Geschehens. Der Modus der Aushandlung, der Verzicht auf Referenden selbst da, wo sie eigentlich geboten sind, der groteske Verzicht auf bereits akzeptierte Gemeinschaftssymbole (wie Fahne und Hymne), schließlich die nationalen Ausnahmeregelungen und die deflationierenden Werbestrategien, mit denen einige Regierungen das Ergebnis von Lissabon zu Hause verkaufen – das alles bekräftigt den bisherigen Politikmodus und macht die ängstliche Abkoppelung des europäischen Projektes von der Meinungs- und Willensbildung der Bürger definitiv.

Die Europapolitik ist an Wendepunkten des Einigungsprozesses noch niemals so unverhohlen elitär und bürokratisch betrieben worden wie dieses Mal. Auf diese Weise betont die politische Klasse das Vorrecht der Regierungen, über das weitere Schicksal Europas hinter verschlossenen Türen zu entscheiden. Gewiss, die Kompetenzen des EU-Parlamentes sollen erweitert werden; aber die Bürger haben ähnliche Kompetenzzuwächse auch in der Vergangenheit nicht wahrgenommen und nicht wahrnehmen können. Denn solange sich nicht im Rahmen der nationalen Öffentlichkeiten das übliche Spektrum der Meinungsbildung um einschlägige Themen erweitert und so-

lange sich nicht die nationalen Öffentlichkeiten selbst füreinander öffnen, können die Bürger von einer formal gestärkten Stellung des Parlaments keinen Gebrauch machen.

(b) Auch das zweite politische Ziel, das mit der europäischen Verfassung intendiert war, ist gescheitert. Die Umstellung des Eliteprojekts auf einen bürgernahen Politikmodus sollte nämlich die Voraussetzung für eine Entscheidung der zentralen Frage nach der *finalité* des Einigungsprozesses schaffen. Das pikante Schweigen der Regierungen über die Zukunft Europas verdeckt den tiefen Zielkonflikt, der den gelähmten Zustand der Union erst erklärt. Den »Herren der Verträge« ist klar, dass sie weder in der Frage der definitiven Grenzen der Union noch in der Frage, welche Kompetenzen der EU im Hinblick auf gemeinsame Politiken übertragen werden sollen, weiter kommen. Die sogenannten Integrationisten, die eine Präferenz für gemeinsame Politiken haben und der Vertiefung der Union Vorrang einräumen, und die Euroskeptiker blockieren sich gegenseitig. Strategisch gesehen, genießt allerdings die Erweiterungspartei unter Führung Großbritanniens den Vorzug, dass eine Politik der Nicht-Entscheidung in ihrem Sinn arbeitet.¹³ Die Integrationisten sind genötigt, entweder die Initiative zu ergreifen – oder in dieser nichtdeklarierten Auseinandersetzung zu verlieren.

Natürlich dürfen die Vorstellungen beider Parteien auch nicht

¹³ Diese Agenda ist in Großbritannien selbst für die Blair-kritische Linke, die sich für eine »progressive Außenpolitik« stark macht, selbstverständlich; vgl. etwa Charles Grant, »Europe's Global Role«, in: *Progressive Foreign Policy*, herausgegeben von David Held und David Mephram, Cambridge: Polity 2007, S. 134: »Enlargement is in most respects good news for the UK. In a Union of 27 countries, the Franco-German alliance, however resilient it may be, cannot dominate. It is now almost impossible for the UK to become isolated: on tax questions, treaty change, labour market regulation or policy toward some obscure corner of the globe, the UK will almost always find an ally. The old federalist ideology – that in a political union the Commission should become an executive government, responsible to both the European Parliament and the Council of Ministers (transformed into an »upper house«) – still has adherents in Belgium, Germany, Italy and a few other places. But none of the new members subscribes to this ideology.«

karikiert werden. Ein föderal aufgebauter Nationalstaat wie die Bundesrepublik Deutschland kann für eine Union aus 27, bald 28 und mehr gewachsenen, sprach- und geschichtsbewussten Nationalstaaten kein Modell sein. Den Integrationisten geht es nicht um einen Bundesstaat, sondern um Institutionen und Verfahren, die auf demokratischer Grundlage eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die abgestufte Harmonisierung der Steuer- und Wirtschaftspolitiken und eine entsprechende Angleichung der sozialpolitischen Regime ermöglichen. Nach innen soll ein Zuwachs an europäischer Steuerungskapazität die freigesetzte Faktormobilität und die einstweilen der Europäischen Zentralbank überlassene gemeinsame Währung in einen politischen Rahmen einholen, der ja auch in anderen, ähnlich großen Wirtschaftsregionen besteht. Nach außen soll eine von Mehrheitsentscheidungen abhängige Außen- und Sicherheitspolitik das bestehende Missverhältnis zwischen ökonomischem und weltpolitischem Gewicht verringern. Andererseits wissen auch die Euroskeptiker, dass die bestehende EU längst über eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft hinausgewachsen ist. Sie begründen ihre Option für eine fortgesetzte Erweiterungsdynamik mit dem Hinweis auf Erfolge der politischen Zivilisierung und Wohlstandssteigerung in den Ländern, die von der Süd- und der Osterweiterung profitiert haben und nun selbst wieder als nachahmenswertes Modell für ihre Anrainer dienen.

Sprengkraft gewinnt der schwelende Konflikt über die Zukunft Europas freilich aus tieferliegenden Interessengegensätzen, die sich, wenn nicht schon aus Größe und Lage, aus den divergenten Entwicklungspfaden der Nationalstaaten und den kontrastreichen historischen Erinnerungen der Nationen ergeben. Das bedarf bei der erkennbaren Präferenz Großbritanniens für eine – Seite an Seite mit den USA betriebene – Politik des weltweiten Freihandels keiner weiteren Erläuterung. Polen ist andererseits ein Beispiel für die charakteristische Neigung der Beitrittsländer, argwöhnisch über ihre jüngst erworbene

nationale Souveränität zu wachen.¹⁴ Diese historisch erklärbareren Differenzen sind nur zu verständlich und natürlich kein Grund zu irgendeiner Kritik. Aber die beiden Lager innerhalb der EU müssen sich fragen, wie sie mit ihrem Dissens umgehen wollen.

II. Einwände

Die Verfechter einer Politik des »Weiter so« bestreiten die Analyse wie auch die Schlussfolgerung, dass uns die beiden wichtigsten Probleme, die mit einer politischen Verfassung hatten gelöst werden sollen, auch nach Verabschiedung des Reformvertrages keine Ruhe lassen werden. Sie behaupten vielmehr, das angebliche demokratische Defizit sei nur ein Artefakt falscher normativer Maßstäbe; und eine ungehemmte Erweiterungsdynamik müsse im Lichte der wünschenswerten Pazifizierung und Entwicklung Zwischeneuropas, des Nahen Ostens und schließlich des ganzen Mittelmeerraums gesehen werden.

Der erste Einwand steht und fällt mit der Plausibilität der Unterscheidung zwischen »technischen«, von starken Legitimationsbedürfnissen entlasteten Materien einerseits und den eigentlich »politischen« Fragen, die die Leute unmittelbar betreffen und daher demokratisch entschieden werden müssen, andererseits. Weil die Kommission, der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank, so lautet das Argument, in erster Linie mit technischen Fragen der Institutionalisierung

¹⁴ Claus Offe (*Die Dynamik der Nachbarschaft*, unveröffentlichtes Manuskript, Juni 2007) hat einleuchtend die Asymmetrie der Beitrittsgründe und deren aktuelle Folgen analysiert: Den wirtschaftlichen Erwartungen, die auf polnischer Seite für einen Beitritt sprachen, korrespondierte aufseiten der »alten« EU-Länder neben normativen Gründen das Interesse an Sicherheit und verlässlicher Nachbarschaft. Umgekehrt wächst die Kritik an der Erweiterung nach dem vollzogenen Beitritt im Westen aus wirtschaftlichen Motiven, im Osten aus politischen, kulturellen und historischen Gründen. Hier verbindet sich die Ablehnung von Libertinage und Säkularismus mit der Erinnerung an die nationale Leidensgeschichte zu einem Protest gegen die Beschneidung der nationalen Souveränität durch »Brüssel«.

und Überwachung des freien Wettbewerbs sowie mit der Sicherung der Währungsstabilität befasst sind, könne man diese Arbeit getrost Experten überlassen. Solange die EU-Institutionen insgesamt reibungslos funktionieren, genüge diese *output*-Legitimation in Verbindung mit der Rolle von ihrerseits demokratisch legitimierten Mitgliedstaaten allen Ansprüchen, die aus demokratischen Prinzipien geltend gemacht werden können. Die Bürger seien ohnehin eher an Politikfeldern wie Steuern, Arbeitsplätzen, Renten und Gesundheitsvorsorge interessiert. Weil diese aber ohnehin in der Kompetenz von Mitgliedstaaten, die für *input*-Legitimation sorgen können, verblieben seien, entstehe zwischen der indirekten Legitimation der Ratsmitglieder und der direkten, aber schwach ausgeprägten Legitimation des an der Gesetzgebung immerhin selektiv beteiligten Parlaments keine Lücke.¹⁵

Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene selber eine durch und durch politische Entscheidung zum Ausdruck bringt. Dadurch dass diese Entscheidung der Disposition der beteiligten Akteure entzogen wird, entsteht erst der Anschein »technisch« abzuwickelnder Aufgaben. Die vermeintlich technischen Entscheidungen der europäischen Ebene sind sehr wohl politischer Natur, denn sie beschränken den gestaltenden Zugriff der Nationalstaaten und ihrer Bürger auf die Entstehungsbedingungen von externen Kosten des freien Marktverkehrs, die auf die nationale Ebene abgewälzt werden. Die Nationalstaaten könnten also verlorengegangene Gestaltungskompetenzen als Mitglieder einer Europäischen Union nur zurückgewinnen, wenn diese sich zu einer Harmonisierung der Steuer- und Wirtschaftspolitiken, zu einer Angleichung der sozialpolitischen Regime und zu einer gewissen Einbindung der Europäischen Zentralbank entschließen.

Auch das zweite Argument verliert seinen Charme bei näherem

¹⁵ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Ithaca (New York): Cornell University Press 1998.

Hinsehen. Retrospektiv betrachtet, ist es richtig, dass sich die Erweiterung der EU nach Süden (um Griechenland, Spanien und Portugal) und später nach Osten im beiderseitigen Interesse von Kern und Peripherie vollzogen hat. Sie hat, alles in allem, Stabilität, Freiheit und wachsende Prosperität in die neuen Mitgliedsländer exportiert und den alten neue Absatzmärkte beschert. Nach dieser Logik hat sich der Erweiterungsprozess gewissermaßen von selbst perpetuiert. Das Gefälle zwischen der jeweils erweiterten Kernzone und der neuen Peripherie ruft erneut den Wunsch hervor, die Region jenseits der inzwischen vorgeschobenen EU-Grenzen wiederum zu einer Stabilitäts- und Pufferzone zu entwickeln (wie u. a. Polens Interesse an einer Aufnahme der Ukraine gezeigt hat und das Interesse Sloweniens an einer Aufnahmebereitschaft der EU gegenüber Serbiens heute erneut zeigt).¹⁶

Aber der Einwand verschweigt, dass zu dieser Entwicklungsdynamik bisher die komplementären Schritte von Erweiterung und Vertiefung gehört haben. Mit jedem Zuwachs an Divergenz, mit der zunehmenden Vielfalt der sozialen und wirtschaftlichen Interessen, der Nationalsprachen und -kulturen, der geschichtlich geprägten Identitäten wächst auch das Risiko verschärfter Konflikte. Deshalb ist die fortschreitende Erweiterung der EU in der Vergangenheit von Schritten zu einer vertieften Integration immer wieder eingeholt worden. Aber je tiefer die Integration reicht und je mehr der Kern seinerseits von der Peripherie abhängig wird, umso weniger harmonisch ergänzen sich die gegenläufigen Tendenzen von Erweiterung und Vertiefung. Die Kosten der Integration wachsen überproportional zur Erweiterung:

»Der Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung, der nur mittels deutlich höherer finanzieller Aufwendungen zu bewältigen wäre, führt die EU in ein Trilemma. Sie steht

¹⁶ Diese These entwickelt Georg Vobruba in *Die Dynamik Europas* (Wiesbaden: VS Verlag 2005).

vor der Wahl, entweder mehr Umverteilung betreiben zu müssen . . . oder sich mit einem anspruchlosen Integrationsniveau zufrieden zu geben, oder die Idee einheitlicher Integration zugunsten einer abgestuften Integration aufzugeben.«¹⁷

Es bleibt also dabei, dass die beiden Probleme, für die der Reformvertrag keine Lösung in Aussicht stellt – das demokratische Defizit und die ungelöste Frage der *finalité* – ernst zu nehmen sind. Da der Reformvertrag das bestehende Gefälle zwischen politischen Eliten und Bürgern eher zementiert und keinen Weg zu einer politischen Entscheidung über die künftige Gestalt Europas anbahnt, werden die ungelösten Probleme sich entweder stillschweigend in die Richtung einer Devolution des bisher erreichten Standes der Integration auswirken oder eine schmerzliche Alternative zu Bewusstsein bringen. Die europäischen Regierungen werden

– entweder ihre Politik des Nicht-Entscheidens fortsetzen und dabei immer unverhohlener ins bekannte Muster nationaler Machtspiele zurückfallen,

– oder angesichts ihrer eigenen Blockade die Bürger selbst zu einem Votum aufrufen müssen.

Bevor ich auf die weltpolitischen Gründe eingehe, die ebenfalls für eine Fortsetzung des europäischen Einigungsprozesses sprechen, möchte ich im Vorbeigehen noch einen dritten Einwand berühren, der, wenn er zuträfe, die Alternative einer weitergehenden Vertiefung gegenstandslos machte. Aus nationalkonservativer Sicht kann sich die Europäische Union nur als ein hybrides, wesentlich auf internationalen Verträgen beruhendes Gebilde erhalten, weil sie durch die Vielfalt historisch gewachsener Nationen daran gehindert werde, eine eigene Identität auszubilden.¹⁸ Dieser beharrliche Einwand wird auch durch stete Wiederholung nicht wahrer.

¹⁷ *Ibid.*, S. 95.

¹⁸ Hermann Lübbe, *Abschied vom Superstaat*, Berlin: Siedler 1994.

In Deutschland nimmt der Einwand die Form an, dass es kein »europäisches Volk« gebe. Das ist symptomatisch für das zähe Überleben der romantischen Hintergrundphilosophie der Deutschen Historischen Schule.¹⁹ Ironischerweise war die Idee des Volksgeistes selber ein wichtiger Baustein zu jener Historiographie, die sich während des 19. Jahrhunderts mit stolzen Nationalgeschichten in den Dienst der Konstruktion einer neuen kollektiven Identität gestellt hat. Die sekundäre Naturwüchsigkeit eines Nationalbewusstseins, das von Historikern entworfen und über moderne Massenkommunikationsmittel verbreitet worden ist, täuscht über den künstlich erzeugten Charakter dieser Bewusstseinslage hinweg. Die damals neue kollektive Identität hat tatsächlich den rechtlich-abstrakten Begriff der staatsbürgerlichen Solidarität erst mit Anschauung, Emotion und Gesinnung erfüllt. Deshalb gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass die Bildung eines politischen Zusammengehörigkeitsgefühls an den Grenzen des Nationalstaates Halt machen muss. Warum sollte sich die Hülse der längst eingeführten europäischen Staatsbürgerschaft nicht auf ähnliche Weise mit dem Bewusstsein füllen, dass alle europäischen Bürger inzwischen dasselbe politische Schicksal teilen?²⁰

Für die Ausbildung einer solchen, wie immer auch schwächeren europäischen Identität ist allerdings die Entstehung einer europaweiten politischen Öffentlichkeit, d. h. eines auf die relevanten Fragen spezialisierten, über nationale Grenzen hinausgreifenden Kommunikationszusammenhangs von zentraler Bedeutung.²¹ Es genügt nicht, dass gemeinsame Politiken in Brüs-

19 Erich Rothacker, »Die deutsche Historische Schule«, in: ders., *Mensch und Geschichte*, Bonn: Bouvier 1950, S. 9-20.

20 Jürgen Habermas, »Braucht Europa eine Verfassung?«, in: ders., *Zeit der Übergänge*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001, S. 104-129, hier 116 ff.

21 Vgl. meine Diskussion mit Dieter Grimm, der die Aussage »es gibt kein europäisches Volk« durch die plausible Aussage »es gibt keine europäische Öffentlichkeit« ersetzt hat: Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München: Siemens Stiftung 1995; Jürgen Habermas, »Eine Bemerkung zu Dieter Grimm«, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main 1996, S. 185-191.

sel und Straßburg institutionalisiert sind und dass die europäischen Bürger über die Wahl eines Parlaments mit eigenen Fraktionen Einfluss auf diese Politiken nehmen könnten. Damit die Bürger von ihrem Wahlrecht faktisch Gebrauch machen und damit sie im Verlaufe dieser Praxis ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit ausbilden können, müssen die europäischen Entscheidungsprozesse innerhalb der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten sichtbar und zugänglich gemacht werden. Eine europäische Öffentlichkeit kann nur dadurch entstehen, dass sich die nationalen Öffentlichkeiten *füreinander* öffnen. Damit wird auch das Hindernis der Vielsprachigkeit gegenstandslos. Entsprechend unterscheidet Bernhard Peters drei Stufen der kommunikativen Ermöglichung von Partizipation:

- das Regieren kann erst unter öffentlicher Beobachtung stattfinden, wenn die nationalen Massenmedien durch stetige Berichte und Kommentare Aufmerksamkeit für entsprechende Politiken und Entscheidungsalternativen wecken;
 - die Bürger finden in ihrer Rolle als europäische Bürger erst dann einen Zugang zu dieser Politik, wenn sie von den Medien auch über Stellungnahmen und Diskussionsverläufe in den jeweils anderen nationalen Öffentlichkeiten informiert werden;
 - eine deliberative Willensbildung innerhalb eines europaweiten Kommunikationszusammenhangs kann sich erst dann entwickeln, wenn sich in den miteinander kommunizierenden Öffentlichkeiten ein diskursiver Austausch von Argumenten und Meinungen über nationale Grenzen hinweg vollziehen kann.²²
- Diese dritte Stufe des Zusammenwachsens der Zivilgesellschaften fördert schließlich ein Bewusstsein europäischer Gemeinsamkeit, vorausgesetzt dass auf dieser Ebene existentiell wichtige Fragen der Außen-, Sozial- und Steuerpolitik entschieden werden. Dazu müssen neue Akteure auftreten: Interessengruppen und Parteien, die sich auf europäischer Ebene organisiert

22 Bernhard Peters, »Nationale und Transnationale Öffentlichkeit«, in: ders., *Der Sinn von Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007, S. 283-297.

haben, sowie andere meinungsbildende, zugleich europaweit bekannte Organisationen, Advokaten und Intellektuelle. Auch dafür genügt es, dass sich die nationalen Öffentlichkeiten osmotisch füreinander öffnen. Die hierarchische Vorstellung einer Überlagerung der nationalen Öffentlichkeiten durch eine übergreifende europäische Öffentlichkeit mit eigenen, in der Regel englischsprachigen Medien führt in die Irre. Peters spricht deshalb von der »Transnationalisierung von Öffentlichkeiten«. Die empirische Untersuchung, die er mit diesem analytischen Instrumentarium durchgeführt hat,²³ zeigt trotz ernüchternder Ergebnisse Trends, die in die richtige Richtung weisen und eine Perspektive für die Ausbildung einer europäischen Identität eröffnen.

III. Die äußeren Herausforderungen

Aber nicht nur die Probleme, die sich aufgrund der inneren Dynamik des Einigungsprozesses verschärfen, drängen uns zu einem offensiven Umgang mit dem Dilemma des ungelösten Zielkonflikts. Auch die Herausforderungen, denen Europa in der Welt ausgesetzt ist, verlangen eine Entscheidung zwischen der Alternative der Hinnahme einer schleichenden Devolution oder dem Entschluss zur fortschreitenden Integration. Daher muss uns die Frage beschäftigen, ob Europa eine bisher nur in Ansätzen erkennbare Rolle auf der weltpolitischen Bühne übernehmen soll.

Der erklärte Unilateralismus der USA hat, seit der Verkündung der Bush-Doktrin im Herbst 2002 und der gezielten Marginalisierung der Vereinten Nationen, seit der völkerrechtswidrigen Irakinvasion, der fortgesetzten Verletzung des humanitären Völkerrechts und einer unverhohlenen Politik der *double standards* (Anerkennung Indiens als Atommacht) die Glaub-

²³ Peters, »Segmentierte Europäisierung. Trends und Muster der Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa«, *ibid.*, S. 298-321.

würdigkeit der normativen Grundlagen westlicher Politik zerstört. Als Katalysator einer neuen Weltunordnung hat diese Politik auf allen Seiten eine sozialdarwinistische Enthemmung von Gewaltpotentialen und die rücksichtslose Verfolgung nationaler Interessen ausgelöst. So richten sich immer häufiger die Erwartungen anderer Kontinente auf das neue Gesicht des alten, bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein unfriedfertigen Europas – bisher vergeblich.

Beim Ausbruch des jüngsten Konflikts zwischen Israel und dem Libanon haben sich die Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens gegenseitig mit jeweils eigenen Profilierungsversuchen überboten, statt gemeinsam den Bemühungen ihres eigenen europäischen Außenbeauftragten Nachdruck zu verleihen, um die von Großbritannien unterstützte Verzögerungstaktik der Vereinigten Staaten rechtzeitig zu durchkreuzen. Angesichts der Chance, dass zum ersten Mal seit Gründung des israelischen Staates eine neutrale Streitmacht in der umstrittenen Region stationiert worden ist und die Verhandlungsmacht dritter Parteien verstärkt, hat Europa anschließend ein weiteres Mal versagt. Dabei bietet das sogenannte »Quartett«, das für Israel eine folgenlose *road map* entwickelt hat, noch einen relativ günstigen Rahmen. Denn darin ist, neben den UN, den USA und Russland, Europa in Gestalt der EU als Ganzes vertreten. Inzwischen scheinen die Regierungen Merkel, Sarkozy und Brown, wie ihre konkurrierenden Vorstellungen bei Hofe in Washington unterstreichen, nationalstaatliche Politiken im alten Stil zu bevorzugen.

Der Entschluss der rotgrünen Bundesregierung, sich im Zuge der von Kofi Annan betriebenen (und gescheiterten) UN-Reform – neben Indien, Brasilien und Japan – als dritter europäischer Staat um einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat zu bewerben, signalisierte noch während der Amtszeit Joschka Fischers einen Kurswechsel in der Europapolitik. Offensichtlich hat die Bundesregierung die Hoffnung auf eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik schon damals auf-

gegeben. Umso geringere Erwartungen dürften sich heute mit der institutionellen Aufwertung des Amtes des EU-Beauftragten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verbinden. Da diese von einstimmigen Beschlüssen aller 27 Mitglieder abhängt, kann auch die Stimme eines Vizepräsidenten dem Außenbeauftragten kein zusätzliches Gewicht auf der weltpolitischen Bühne verleihen. Das macht der symbolische Verzicht auf die Amtsbezeichnung eines »EU-Außenministers« unmissverständlich klar.²⁴

Zwei Argumente, warum sich diese bedeutende Wirtschaftsregion der Welt auch politisch Gehör verschaffen sollte, liegen auf der Hand. Zum einen haben die Nationalstaaten allein kaum noch eine Chance, je für sich auf das weltpolitische Geschehen Einfluss zu nehmen. Eigene Interessen können sie nur noch im Konzert angemessen wahrnehmen (a). Zum anderen besteht in der multikulturell gespaltenen, aber systemisch ausdifferenzierten Weltgesellschaft keine Aussicht auf die wünschenswerte transnationale Institutionalisierung einer Weltinnenpolitik, wenn sich die mittleren und kleineren Nationalstaaten nicht zu global handlungs- und verhandlungsfähigen regionalen Regimes von der Art der EU zusammenschließen (b).

(a) In der einschlägigen Literatur der letzten anderthalb Jahrzehnte ist das unübersichtliche, weit verzweigte und immer dichter verknotete Netz von internationalen Organisationen, das auf den wachsenden Koordinationsbedarf einer immer kom-

²⁴ Gewiss, auch der Verfassungsentwurf hatte in Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik keine (wie auch immer qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen vorgesehen. Aber auch hier muss man auf eine Differenz zwischen »Verfassung« und »Vertrag« achten, die sich nicht im bloß »Symbolischen« erschöpft. Mit der politischen Verfassung verband sich die *promissory note* einer entstehenden europäischen Identität, von der man sich einen zirkulären Prozess erhoffen durfte – nämlich eine Übereinstimmung in außenpolitischen Fragen zu fördern, die das Zusammengehörigkeitsgefühl der europäischen Bürger verstärken würde, während dieses Zusammenwachsens seinerseits der Gemeinsamkeit außenpolitischen Handelns wiederum zugute käme. Denn außenpolitische Entscheidungen sind, weil sie existentielle Sicherheitsbedürfnisse und tiefsitzende Mentalitäten berühren, stets von hohem symbolischen Wert für die betroffene Bevölkerung.

plexeren Weltgesellschaft reagiert, untersucht und analysiert worden. Unter den Autoren besteht zwar mehr oder weniger Einigkeit darüber, dass die größeren Nationalstaaten auf globaler Ebene immer noch die wichtigsten Akteure sind. Auch gegenüber den wirtschaftlich einflussreichsten *multinational corporations* genießen Staaten den Vorzug von politischen Machtmonopolisten, die über legitime Gestaltungs- und Sanktionsmittel verfügen. In Ansehung der kollektiv verbindlichen Lösung von Konflikten wie auch der konstruktiven Gestaltung regelungsbedürftiger Materien gibt es für die Kompetenzen der Inhaber von »Recht« und »politischer Macht« keine funktionalen Äquivalente. Andererseits haben Staaten im Übergang von der nationalen zur postnationalen Konstellation viel von ihrer autonomen Handlungsfähigkeit eingebüßt.²⁵

Die Souveränität der Völkerrechtssubjekte ist nicht nur im Rahmen der internationalen Gemeinschaft formal, z. B. im Hinblick auf das elementare Recht, über Krieg und Frieden zu entscheiden, eingeschränkt worden. Die Nationalstaaten haben in Funktionsbereichen, worin sie bis zum letzten großen Globalisierungsschub mehr oder weniger unabhängig entscheiden konnten, de facto einen erheblichen Teil ihrer Kontroll- und Steuerungsfähigkeiten verloren. Das gilt für alle klassischen Staatsfunktionen, sowohl für die Sicherung von Frieden und physischer Sicherheit wie auch für die Garantie von Freiheit, Rechtssicherheit und demokratischer Legitimation. Seit dem Ende des *embedded capitalism* und der entsprechenden Verschiebung im Verhältnis von Politik und Markt zugunsten globalisierter Märkte wird der Staat auch, und vielleicht am härtesten, in seiner Rolle als Interventionsstaat getroffen, der schon aus Legitimationsgründen für die soziale Sicherheit seiner Bürger aufkommen muss.²⁶

²⁵ Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main 1998.

²⁶ *Transformationen des Staates?*, herausgegeben von Stephan Leibfried und Michael Zürn, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2006; Achim Hurrelmann/Stephan Leibfried/Kerstin Martens/Peter Mayer, *Transforming the Golden-Age Nation State*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave 2007.

Die physische Sicherheit auf dem jeweils eigenen Territorium ist nicht mehr ohne internationale Zusammenarbeit gegen die grenzüberschreitenden Risiken der Großtechnologie, gegen die globale Verbreitung von Epidemien, gegen das weltweit organisierte Verbrechen oder den neuen, dezentralisiert vernetzten Terrorismus zu sichern; die porös gewordenen Grenzen halten auch dem Druck der gewaltigen Migrationsströme immer weniger stand. Das nationale Rechtssystem ist längst von Bestimmungen des internationalen Rechts überlagert und von den Entscheidungen der internationalen Rechtsprechung durchlöchert worden. Die nationalen Verfahren der demokratischen Willensbildung und Kontrolle sind viel zu schwach, um den Legitimationsbedarf zu decken, der mit den lokalen Rückwirkungen von internationalen Regelungen entsteht. Die Deregulierung der Märkte, insbesondere der globalen Finanzmärkte begrenzt den Interventionsspielraum nationaler Regierungen und entzieht ihrem Zugriff die Steuerressourcen ihrer erfolgreichsten Unternehmen.

Angesichts dieser neuen Abhängigkeiten können die Nationalstaaten versuchen, sich mit Bordmitteln an die postnationale Konstellation mehr oder weniger geschmeidig anzupassen. Auf diese Weise strampelt sich die Bundesrepublik mit den sozialpolitischen Folgekosten der wirtschaftlichen Globalisierung ab. Wirksamer können die Nationalstaaten ihre Funktionsverluste kompensieren, wenn sie sich als globale Mitspieler in die bestehenden internationalen Netzwerke einfädeln. Damit nutzen sie politische Handlungskapazitäten, die auf der supranationalen Ebene den davoneilenden Märkten und dem Regelungsbedarf weltweiter systemischer Zusammenhänge »nachgewachsen« sind.

Für ein »Regieren in entgrenzten Räumen« haben sich zwei typische Formen herausgebildet. Die Nationalstaaten entsenden entweder individuell ihre Vertreter in multilaterale Organisationen, um ihre Ziele durch Koalitionsbildung – hier hat die Terminologie der G 8, der G 22 oder G 77 ihren Platz –

und durch strategische Einflussnahme auf *agenda setting* und Verhandlungsführung zu verfolgen. Oder sie schließen sich mit Nachbarn zu regionalen Bündnissen zusammen, um ihre Kräfte auf Dauer zu bündeln und zu mobilisieren. Die Europäische Union ist im Vergleich mit ähnlichen Fällen (wie der Association of South East Asian Nations oder der African Union) das beste Beispiel für eine solche kollektive Form von *supranational governance* und in dieser Hinsicht ein Vorbild für ähnliche Bestrebungen in Lateinamerika, Asien und Afrika.

(b) In unserem Zusammenhang ist nun die Beobachtung wichtig, dass sich heute globale Probleme aufdrängen, die ohne diese zweite Form supranationalen Regierens kaum zu lösen sein dürften. Höchste Priorität genießen vor allem fünf Probleme:

- die internationale Sicherheit;
- die globale Vorsorge gegen das Umkippen lebenswichtiger ökologischer Gleichgewichte (Klimawandel, Trinkwasserversorgung usw.);
- die Verteilung knapper Energieressourcen;
- die globale Durchsetzung elementarer Menschenrechte;
- eine faire Weltwirtschaftsordnung, die (hinausgehend über eine *ad hoc*-Hilfe für Katastrophen in den Elendszonen) das extreme Wohlstandsgefälle und die globale Ungleichverteilung von Lebenschancen überwindet (vgl. die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen).

Angesichts der Größenordnung dieser Probleme stellt sich die Frage nach dem geeigneten institutionellen Rahmen, worin diese überhaupt bearbeitet werden könnten. Nach meiner Einschätzung dürfte allein das Problem des Klimawandels Aussicht haben, auf der Grundlage einer Einigung zwischen Nationalstaaten, also auf dem klassischen Wege internationaler Vereinbarungen, gelöst zu werden. Die Erklärung liegt zum einen in der physikalischen Natur des Problems, das den Spielraum für gegensätzliche Interpretationen mindestens einschränkt, und zum anderen in der Unausweichlichkeit und Inklusivität der Folgen des Klimawandels, denen sich keine Partei entziehen

kann, gleichviel ob es sich um geborene Weltmächte, Nationalstaaten oder regionale Regimes handelt. Demgegenüber kann ich mir nicht vorstellen, wie die anderen Probleme ohne eine gründliche Reform der Vereinten Nationen und die Einrichtung einer institutionalisierten Weltinnenpolitik bewältigt werden könnten.

Das ridiküle Missverhältnis zwischen dem Leerlauf pompöser G8-Gipfel und den beinahe schwärmerischen, ins Grotteske gesteigerten Erwartungen, die sich in der Medienöffentlichkeit wie auch in der Protestszene an diese hohlen symbolpolitischen Veranstaltungen heften, ist ein verräterisches Symptom für das verbreitete Bewusstsein von dem, was fehlt: Es fehlt ein transnationales Verhandlungsgremium, das hinreichend repräsentativ zusammengesetzt ist, um in fairer Weise Kompromisse zur Bewältigung globaler Probleme sowohl auszuhandeln wie auch in der jeweils eigenen Region durchzusetzen. Die wichtigsten multilateralen Organisationen wie WTO, Weltbank und IWF auf der einen, der Sicherheitsrat auf der anderen Seite sind selektiv zusammengesetzt und spiegeln die Asymmetrie der bestehenden Machtverhältnisse. Zudem gehören sie zu den zahlreichen Spezialorganisationen, die sich in ihren Funktionsbereichen auf unübersichtliche Weise überschneiden, aber schon viel zu weitgehend spezialisiert sind, als dass irgendeine von ihnen, indem sie auf einem Feld globale Politik betreibt, die Interferenz mit Entscheidungen auf anderen Politikfeldern im Blick behalten oder gar für eine Abstimmung zwischen ihnen sorgen könnte. Erst wenn diese Lücke gefüllt wäre, dürfte von »Regieren« jenseits des Nationalstaates überhaupt die Rede sein.

Einzelne Nationalstaaten können sich gewiss mehr oder weniger erfolgreich in das inkrementalistisch wuchernde Geflecht von internationalen Organisationen und Netzwerken einfindeln, um eigene Interessen zur Geltung zu bringen. Aber die Verhandlungsmacht und das Drohpotential einzelner Staaten sind unzureichend, wenn es um die innovative Gestaltung einer

internationalen Ordnung geht, die es mit den genannten globalen Problemen aufnehmen soll. Das politische Gewicht einer außenpolitisch handlungs- und verhandlungsfähigen Europäischen Union ist freilich nicht nur für den mühsamen Weg der *Konstruktion* einer Neuen Weltordnung erforderlich; eine solche Union ist erst recht ein funktionales Erfordernis für das erfolgreiche Operieren einer politisch verfassten Weltgesellschaft, die am Ende eines solchen Prozesses stehen könnte. Damit betreten wir das weite Feld einer Diskussion, die Kant seinerzeit mit seinen Thesen zu einem »weltbürgerlichen Zustand« eröffnet hat.²⁷ Solche und ähnliche Überlegungen zu einer politischen Verfassung der multinationalen und multikulturellen Weltgesellschaft ziehen sogleich Hegels Einwand der »Ohnmacht des Sollens« auf sich. Sie müssen sich gegenüber anderen, anscheinend realistischeren Vorstellungen von einer künftigen Weltordnung behaupten.

IV. Szenarien einer künftigen Weltordnung

Die philosophischen Anstöße sind von der juristischen Fachdiskussion längst aufgenommen und zur Vorstellung einer »Konstitutionalisierung des Völkerrechts« präzisiert worden. Darauf kann ich hier nicht eingehen.²⁸ Im Folgenden möchte ich nur den Vorwurf des »Idealismus« abwehren. Ausgehend von den Risiken der heutigen Weltlage, will ich die politischen Antworten des Neokonservatismus und des sog. Realismus mit der all-

27 Hauke Brunkhorst, »Demokratie in der globalen Rechtsgenossenschaft«, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft*, 2005, S. 330-348; Hauke Brunkhorst, »Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Global Rule of Law, Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit«, in: *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, herausgegeben von Matthias Albert und Rudolf Stichweh, Wiesbaden: VS 2007, S. 63-109.

28 Vgl. dazu: Angelika Emmerich-Fritsche, *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, Berlin: Duncker & Humblot 2007; A. Peters, »Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft: Wider den epistemischen Nationalismus«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), 721-776.

gemeinen Vorstellung einer politisch verfassten Weltgesellschaft ohne Weltregierung vergleichen.

Unter unseren Augen entsteht eine multikulturelle Weltgesellschaft, in der es nur noch mehr oder weniger moderne Gesellschaften gibt. Andere Zivilisationen begegnen den westlichen Anstößen zur Modernisierung ihrer Gesellschaften als Herausforderungen, auf die sie unter Rückgriff auf eigene kulturelle Ressourcen Antworten suchen. Denn *dieselbe* dialektische Spannung zwischen Tradition und Moderne, aus der die okzidentale Gestalt der Moderne hervorgegangen ist, operiert nun auch in den anderen zivilisatorischen Komplexen. Das zeigt sich insbesondere in den Kulturen Ostasiens. »Die Moderne« ist nicht länger das Eigentum des Westens. Sie bildet heute so etwas wie eine Arena, in der sich verschiedene Zivilisationen mit ihren mehr oder weniger kulturspezifischen Gestaltungen einer gemeinsamen gesellschaftlichen Infrastruktur begegnen.²⁹ Daraus ergeben sich kulturelle Spannungen, etwa zwischen der jüdisch-christlichen und der islamischen Welt oder zwischen den Kulturen des Westens und des Fernen Ostens. Aber der islamische Terrorismus und allgemein die Entbindung des politischen Gewaltpotentials der Weltreligionen verschleiern die Tatsache, dass sich kulturelle Spannungen oft nur der religiösen Kodierung tieferliegender Interessenkonflikte verdanken. Die instabile Lage ist heute vor allem gekennzeichnet:

- durch die asymmetrische Machtverteilung zwischen dem Pol der Supermacht und deren Verbündeten (Europa, Japan) einerseits, den Machtpolen der großen bzw. aufsteigenden Mächte wie Russland, Indien, China oder Brasilien;
- durch die »externen Kosten« einer alternativlos gewordenen kapitalistischen Weltwirtschaft, die nach Maßgabe neoliberaler Vorstellungen überwiegend im Interesse der entwickelten Gesellschaften organisiert wird;
- durch eine globale Verknappung der Energiereserven bei be-

29 Johann P. Arnason, *Civilizations in Dispute*, Leiden: Brill 2003.

schleunigter ökonomischer Entwicklung und global steigendem Energieverbrauch; und

- durch eine dezentrale Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und eine zunehmende Zahl von Atommächten bei abnehmender Kontrolle durch die Atomenergiebehörde.

Diesen destabilisierenden Elementen entsprechen ebenso viele Risiken, denen der Neokonservatismus mit einer Politik des »guten Hegemons« begegnen will. Diese Art der Risikobewältigung hat die Politik der Bushregierung geprägt und einen Politikmodus bestimmt, der sich durch die Bevorzugung unilateraler vor multilateralen Entscheidungsstrategien, militärischer vor diplomatischen Mitteln der Konfliktlösung sowie einer Interessenkalkulation in kürzeren statt längeren Zeithorizonten auszeichnet. Die zur Rechtfertigung vorgeschobenen normativen Gesichtspunkte wie Demokratieexport und Durchsetzung der Menschenrechte sind unterdessen zur schiefen Ideologie verkommen. Freilich bewegt sich die Politik der Bushregierung heute bereits auf eine »realistische« Machtpolitik zu.

Der von den amerikanischen Neokonservativen an die Wand gemalte »Islamofaschismus« spielt als Ersatz für den kommunistischen Feind immer noch eine Rolle, aber die strategische Positionierung gegenüber Russland (Raketenschirm) und die Versuche, im Nahen Osten eine israelisch-südarabische Front gegen Iran und Syrien zu schmieden sowie im Fernen Osten Japan und Indien gegen China in Stellung zu bringen, lassen bereits die Konturen einer künftigen, von normativer Rhetorik weitgehend freien, aber nicht minder national ausgerichteten und machtbewussten US-Außenpolitik erkennen.

Die während des Kalten Krieges in Washington einflussreiche »realistische« Schule der internationalen Beziehungen, die nach Bush ihren Einfluss zurückgewinnen wird, unterscheidet sich vom Neokonservatismus nicht so sehr im Ziel der hegemonialen Machtsicherung als vielmehr durch eine rationale Mittelwahl. Diese Schule verfolgt zudem die Ziele der Konfliktent-

schärfung und der Stabilisierung (auch wenn sie dafür – wie seinerzeit Kissinger – erhebliche normative Schäden in Kauf zu nehmen bereit ist). Während des Kalten Krieges verdichtete sich der angestrebte, wie immer auch labile Zielzustand im Bild des atomaren Gleichgewichts zwischen den konkurrierenden Gesellschaftssystemen. Aber die Schwäche des realistischen Ansatzes zeigt sich, wenn man ihn mit der Frage konfrontiert, wie denn der Gleichgewichtszustand aussehen könnte, den eine solche Politik heute in einer multikulturellen Weltgesellschaft anstreben sollte. Der heutige Weltzustand entzieht einer Konzeption, die dem Kalten Krieg angemessen war, den Boden.

Im Irak ist der Traum des hegemonialen Liberalismus von einer Welt, die unter amerikanischer Schirmherrschaft befriedet wird, geplatzt. Jede Vorstellung von einer unipolaren Weltordnung scheidet an der Komplexität der Weltgesellschaft. Unter den »realistischen« Grundannahmen, dass Gerechtigkeit zwischen Nationen grundsätzlich unmöglich ist, während die einzig mögliche Balance allein durch einen militärisch bewachten machtpolitischen Ausgleich von Interessen erreichbar ist, scheint sich gegenwärtig Carl Schmitts Großraumtheorie noch als die beste Annäherung an das Szenario einer wünschenswerten Weltordnung anzubieten. Aber nur auf den ersten Blick, denn die Grundannahmen des Realismus gehen an der gegenwärtigen Realität vorbei.³⁰

Schmitt konzipierte die »Großräume« nicht mehr als Staatsgebiete, sondern als »Einflussphären« unter der Vorherrschaft imperialer Mächte und ihrer »starken Ideen«. Eine geborene,

30 Der frühe Carl Schmitt, der das klassische Völkerrecht und die Souveränität der Völkerrechtssubjekte gegen den Völkerbund und die Ächtung des Krieges verteidigte, war bereits eine Inspirationsquelle für den Begründer der »realistischen« Schule, vgl. Martti Koskenniemi, »Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations«, in: *The Role of Law in International Politics*, herausgegeben von Michael Byers, Oxford: Oxford University Press 2000, S. 17–34. Dagegen William E. Scheuerman, »Revisiting Scientific Man vs. Power Politics«, in: *Constellations* 14/4, 2007, S. 506–530.

durch historische Leistungen ausgezeichnete Zentralmacht sollte jeweils nach Maßstäben einer eigenen, und zwar inkommensurablen Gerechtigkeitskonzeption ihren Vorrang vor der Peripherie abhängiger Nationen und Volksgruppen behaupten. Nach dieser Vorstellung würden diese modernen Nachfolger der alten Imperien ihre Großräume, Kulturen und Lebensformen souverän und erforderlichenfalls mit militärischer Gewalt gegeneinander verteidigen. Das labile Gleichgewicht sollte allerdings durch eine Großraumordnung stabilisiert werden, die das Prinzip der Nichtintervention von der Staatenwelt des klassischen Völkerrechts auf die Völkerrechtssubjekte neuer Art überträgt.

Ganz abgesehen davon, dass diese Version vom machtgeschützten Gleichgewicht kontinentaler Großräume die Gefahren der asymmetrischen Kriegsführung außer Acht lässt,³¹ bleibt sie der inzwischen überholten Vorstellung von einer relativen Unabhängigkeit der Völkerrechtssubjekte verhaftet. Der vermeintliche Realismus solcher Gleichgewichtskonzeptionen verfliegt angesichts der globalen Probleme, die sich aus der hochgradigen Interdependenz einer sich ungerührt über alle Grenzen hinweg ausdifferenzierenden Weltgesellschaft ergeben. Diese Probleme verlangen etwas anderes als das Unterlassungshandeln, das ein ebenso labiles wie explosives Gleichgewicht den konkurrierenden Weltmächten abnötigen würde. Stattdessen erfordern sie Kooperation innerhalb eines gesicherten institutionellen Rahmens. Denn die Folgen des Klimawandels, der Kampf um den Zugang zu knappen Energieressourcen, Kriege und Bürgerkriege, zerfallende Staaten, Genozide und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die katastrophalen Zustände in den Armut- und Elendsregionen, die unerwünschten Risiken und Nebenwirkungen eines produktiven Weltwirtschaftssystems ziehen alle Weltregionen und alle Gesellschaften in Mitleidenschaft. Diese Probleme können nur durch eine vereinte Anstrengung

31 Mit Massenvernichtungswaffen und Terrorakten sind die stärksten Gegner erpressbar.

der internationalen Gemeinschaft gelöst werden. Selbst das tief verletzte Empfinden für distributive Gerechtigkeit – also das rein moralische Gewicht der schreienden sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in einer hoch stratifizierten Weltgesellschaft – wird für die Wohlstandsgesellschaften in dem Maße zu einer schwer erträglichen Hypothek, wie sich auch dort das Bewusstsein vom systemischen Zusammenhang der kapitalistischen Reichtumsproduktion mit wachsenden Disparitäten, also Armut und Elend, verbreitet.

Der Vergleich der drei Konzeptionen lässt nur den Schluss zu, dass der »Realismus« auf die Nötigung zur kooperativen Bewältigung der globalen Herausforderungen keine überzeugendere Antwort bereithält als der Neokonservatismus. Eine Antwort verspricht allein die Wiederaufnahme jenes politischen Programms, das seinerzeit auf Initiative eines amerikanischen Präsidenten zur Gründung der Vereinten Nationen geführt hat.³² Im Lichte der Erfahrungen der vergangenen sechs Jahrzehnte sind die Defizite der bestehenden Institutionen hinreichend deutlich geworden. Über den Reformbedarf, wenn auch nicht über die Details der fälligen Reformen besteht weitgehend Einigkeit. Die Weltorganisation selbst muss instand gesetzt werden, die Aufgaben der internationalen Friedenssicherung und der globalen Sicherung elementarer Menschenrechte effektiver und weniger selektiv als bisher wahrzunehmen. Genauso wichtig wie umstritten ist die weitergehende Perspektive, dass die Vereinten Nationen von Aufgaben entlastet werden müssen, die sie nicht wahrnehmen können, weil sie ihrer Natur nach eine Weltinnenpolitik erfordern: Hierzu rechne ich die verteilungs-

³² Zum Folgenden vgl.: Jürgen Habermas, »Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?«, in: ders., *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2004, S. 113-193; ders., »Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?«, in: ders., *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2005, S. 324-365; ders., »Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik«, in: *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, herausgegeben von Peter Niesen und Benjamin Herborth, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007, S. 406-459, hier S. 452 ff.

relevanten Fragen der weltweiten Energie- und Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik.³³

In diesen Hinsichten besteht ein Gestaltungs- und Regulierungsbedarf, für den einstweilen sowohl der institutionelle Rahmen wie die Akteure fehlen. Die bestehenden politischen Netzwerke sind einseitig spezialisiert und bilden, wie beispielsweise WTO und WB, multilateral arbeitende Organisationen, in denen die Vertreter der mächtigsten Nationen das Sagen haben. Es fehlt ein repräsentativ zusammengesetztes transnationales Verhandlungssystem, das über hinreichend generalisierte Zuständigkeiten verfügt, also den Blick auf das Ganze richten kann. Aber nur regional ausgedehnte, zugleich repräsentative und durchsetzungsfähige Regimes könnten eine solche Institution handlungsfähig machen. Im Rahmen der supranationalen Weltorganisation, also als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, müssten sich die Nationalstaaten auf transnationaler Ebene zu einer überschaubaren Anzahl solcher *global players* zusammenschließen – neben den »geborenen« Großmächten eben Regimes von der Art einer außenpolitisch handlungsfähigen EU.

Natürlich hat dieses einstweilen unwahrscheinliche Szenario nur dann eine Chance, wenn sich die Supermacht an die Spitze dieser Reformbewegung setzt. Und dies nicht nur, weil sie eine Supermacht ist, die andere mitziehen kann, sondern weil die USA eine aus historischer Sicht unwahrscheinliche Supermacht sind – nämlich jene älteste Demokratie auf Erden, die von idealistischen Traditionen lebt und sich im Geist des 18. Jahrhunderts dem Universalismus mehr als irgendeine andere Nation geöffnet hat. Auch wenn die Politik der gegenwärtigen Regierung diesen Geist schamlos verraten hat, spiegelte sich noch in Bushs Reden an die Nation der pervertierte Kern eines genuin amerikanischen Selbstverständnisses – ein normativer Kern, der im Augenblick einer neurotischen Gemütslage der

³³ Ngaire Woods, »Global economic governance: a programme for reform«, in: Held/Mephram 2007, S. 213-230.

verständlicherweise schockierten Nation für unverantwortliche Ziele instrumentalisiert worden ist. Immerhin drängen sich einer US-Regierung, die sich der Vergänglichkeit ihres Supermachtstatus innewird, Klugheitsgründe auf, die für eine solche Agenda sprechen. Eine amerikanische Regierung, die an die veränderte Welt des Jahres 2030 denkt, kann nicht wollen, dass sich China morgen so verhält wie Bushs Amerika heute. Vielmehr liegt es in ihrem eigenen Interesse, zu versuchen, die Weltmächte von morgen heute in eine internationale Ordnung einzubinden, die keine Supermacht mehr nötig hat. Eine ernsthaft realistische Einschätzung der Lage legt freilich auch die Frage nahe, ob die USA eine solche Weichenstellung ohne den freundschaftlichen Eigenwillen eines loyalen, aber selbstbewussten Bündnispartners (wie nur eine außenpolitisch handlungsfähige und eigenständig handelnde EU es sein könnte) vornehmen würde. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, die bestehende mentale Spaltung des Westens zugunsten der »bipolaren« Gemeinsamkeit eines Westens zu überwinden, der fortan bemüht ist, seine angeschlagene normative Glaubwürdigkeit nicht noch weiter zu verspielen. Eine solche »bipolare« Gemeinsamkeit des Westens verlangt von Europa einen unbefangenen-selbstbewußten Blick auf die USA, der zugleich selbstkritisch genug ist, um auch den leisesten Regungen von Antiamerikanismus zu widerstehen.

V. Politik der abgestuften Integration

Die Gründe für einen weiteren Ausbau der Politischen Union mögen noch so überzeugend sein, sie bieten jedoch keinen operativen Hinweis darauf, wie die europäische Politik aus ihrer gegenwärtigen Sackgasse herausfinden könnte. Zunächst geht es um die richtige Diagnose der Ursachen der Malaise. Weil der Einigungsprozess bisher von politischen Eliten vorangetrieben worden ist, hat sich seit den beiden gescheiterten Re-

ferenden der Eindruck festgesetzt, dass das europäische Verfassungsprojekt am Widerstand der Bevölkerungen gescheitert ist. Zwar hatte sich der Verfassungsentwurf der berechtigten Kritik ausgesetzt, Grundzüge einer Wirtschaftsverfassung festzuschreiben, die in einem solchen Dokument keinen Platz haben;³⁴ aber die beiden Referenden waren überhaupt mit sachfremden innenpolitischen Auseinandersetzungen und Emotionen so belastet, dass sie die Meinungen zu Europa nicht unverfälscht zum Ausdruck bringen konnten. Bis zur Sollbruchstelle Großbritannien ist der Ratifizierungsprozess gar nicht erst vorgedrungen. Die seit 1992 regelmäßig durchgeführten europaweiten Umfragen spiegeln ein ganz anderes Bild.

Das Eurobarometer belegt für diese Periode nicht nur eine stabile Zustimmung der Bürger zur EU-Zugehörigkeit des jeweils eigenen Landes, sondern auch klare Mehrheiten für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses Bild hat sich nach der Osterweiterung nicht wesentlich geändert. Dem entsprach die Zustimmung zum Verfassungsprozess: Noch im Frühjahr 2007 waren 66 Prozent aller Befragten für eine europäische Verfassung (was sogar einen Zuwachs von 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet). Wenn man diese Durchschnittszahlen nach Ländern analysiert, ergeben sich relativ niedrige Zustimmungswerte für Großbritannien, die beiden skandinavischen Länder und vielleicht noch Dänemark. Gewiss sind Umfragen von begrenztem Wert. Abgefragte Einstellungen erweisen sich vor allem dann als labil, wenn die Befragten mit entsprechenden Themen wenig vertraut sind, also kaum darüber nachgedacht haben. Und das ist bei der geringen Partizipation der Bürger an den als entfernt wahrgenommenen europäischen Entscheidungsprozessen überwiegend der Fall. Umso interessanter sind die Ergebnisse des ersten EU-weiten Experiments mit 362 von 3500 repräsentativ ausgewählten Bürgern aus allen 27 Mitgliedstaaten, das nach dem *before and after*

³⁴ Trotz des Einspruchs des französischen Ministerpräsidenten hat sich an dieser Weichenstellung auch im Lissaboner Vertrag nicht viel geändert.

design der Untersuchungen von James Fishkin mit kleinen Diskussionsgruppen im Herbst 2007 durchgeführt worden ist.³⁵ Dieses Verfahren regt zu einer diskursiven Meinungsbildung an und simuliert das Für und Wider von Argumenten, das in Wahlkämpfen die Aufmerksamkeit der Wähler auf sich zieht. Wie bei solchen Experimenten üblich, verbesserte sich auch dieses Mal der Informationsstand der Beteiligten dramatisch. Unter anderem ergab sich, dass der Wunsch der Beteiligten nach einem stärkeren außenpolitischen Gewicht der EU im Laufe des Beratungsprozesses von 55 auf 63 Prozent anstieg. In allen Fragen ergab sich übrigens eine Konvergenz der Meinungen aus alten und neuen Mitgliedsländern.

Aus diesen und ähnlichen Daten lassen sich Hinweise auf eine latent vorhandene, eher europafreundliche Stimmung der Bürger entnehmen, die in allen Mitgliedstaaten außer in Großbritannien und den skandinavischen Ländern vorherrscht. Der Hemmschuh sind die Regierungen, nicht die Bevölkerungen. Sie vermeiden die offensive Auseinandersetzung über die Zukunft Europas. Dabei mag neben der verständlichen Scheu politischer Parteien vor schwer wägbaren Risiken auch das Eigeninteresse am Machterhalt eine Rolle spielen, z. B. die Furcht des Regierungspersonals – und insbesondere der Außenminister – in die Bedeutungslosigkeit von Duodezfürsten herabzusinken. Ein im verfassten Europa nach wie vor starker, ja maßgebender Rat (einschließlich der Ministerräte) müsste daher ins grelle Rampenlicht gerückt werden, um für die Provinzbühnen der nationalstaatlichen Selbstdarsteller einen medialen Ersatz zu bieten. Auf der Kommandobrücke der Kommission finden immer nur wenige Platz.

Wenn diese Analyse nicht ganz falsch ist, ist die Blockade nur auf einem Wege zu überwinden – die Regierungen müssten über ihren Schatten springen und den eigenen Bürgern die Chance geben, in einem gleichzeitig abgehaltenen, nach einem einheit-

³⁵ Weitere Informationen zu dem Projekt finden sich unter (www.tomorrows-europe.eu).

lichen Wahlgesetz veranstalteten europaweiten Referendum über die Frage zu entscheiden, ob sie ein politisch verfasstes Europa mit einem direkt gewählten Präsidenten, einem eigenen Außenminister, einer stärkeren Harmonisierung der Steuerpolitiken und einer Angleichung der sozialpolitischen Regime wollen. Die Vorlage gälte als angenommen, wenn sie die »doppelte Mehrheit« der Staaten und der Stimmen der Bürger auf sich vereinigt. Ein angenommenes Referendum dürfte jedoch nur die Mitgliedstaaten binden, in denen sich jeweils eine Mehrheit der Bürger für die Reform entscheidet. Nach meiner Einschätzung würden sich auch die osteuropäischen Beitrittsländer, vor eine solche, freilich bittere Alternative gestellt, eher dem Zentrum anschließen wollen. Deshalb richtet sich eine Politik der abgestuften Integration nicht gegen diese Länder. Auch in einem Europa von Kern und Peripherie würden natürlich die anderen Länder, die es vorziehen, einstweilen am Rande zu bleiben, die Option behalten, sich jederzeit dem Zentrum anzuschließen.

Mein Optimismus im Hinblick auf eine Annahme eines solchen Referendums stützt sich unter anderem darauf, dass dieselben Parteien, die in der Regierung oder mit dem Blick auf eine künftige Regierungsteilnahme vorsichtig operieren, mit offenem Visier kämpfen müssten, sobald die Frage der Zukunft Europas nicht mehr in den Kabinetten, sondern auf den Marktplätzen entschieden würde. Bisher sind alle Wahlen zum Europäischen Parlament unter mehr oder weniger nationalen Fragestellungen entschieden worden. Es ist an der Zeit, dass auch in Europa nicht mehr nur für das Volk regiert wird.

Gewiss, im Europäischen Rat selbst wäre der Beschluss über ein Referendum nur gegen große Widerstände durchzusetzen. Ein Druckmittel ist die in den Verträgen vorgesehene Möglichkeit zu einer »engeren Zusammenarbeit« auf einzelnen Gebieten. Allerdings wäre der Argwohn groß, wenn es die Bundesrepublik wäre, die zusammen mit den drei großen lateineuropäischen Mitgliedstaaten im Westen und Süden die Initiative

zu einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik ergreifen würde. Angesichts der Größe und der geographischen Lage, vor allem der geschichtlichen Hypothek der Bundesrepublik ist jede Bewegung in diese Richtung delikater, weil sie das historisch verständliche Misstrauen der Nachbarn wecken würde. Immerhin hat die genscheristische Tradition der deutschen Außenpolitik (mit Ausnahme des Sündenfalls der vorpreschenden Anerkennung Kroatiens) ein gewisses Vertrauenskapital angespart.

Warum trage ich diese Überlegungen im Willy Brandt-Haus vor? Der Außenminister mag sie als eine spekulative Fingerübung abtun; aber der stellvertretende Vorsitzende der SPD sollte vielleicht noch einen Nachgedanken darauf verwenden.

Die SPD hat sich in eine schwierige Situation und in ein anhaltendes Umfragetief hineinmanövriert, weil sie zu sehr den gewohnten nationalstaatlichen Denkmustern verhaftet geblieben ist, obwohl sie sich gerade in dieser Hinsicht vorteilhaft gegen Die Linke profilieren könnte.³⁶ Trotz der europapolitischen Bekenntnisse im neuen Parteiprogramm und dem einzelnen Hinweis auf die Notwendigkeit, die internationalen Finanzmärkte strengerer Regeln zu unterwerfen, versucht die SPD – wie ihre Schwesterparteien in Großbritannien und anderen westeuropäischen Ländern – die Risiken der wirtschaftlichen Globalisierung für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme im Rahmen des Nationalstaats aufzufangen. Wäre dieses Ziel nicht besser dadurch zu erreichen, dass die entsprechenden Politiken innerhalb des großen europäischen Wirtschaftsraumes, mindestens aber innerhalb der Eurozone aufeinander abgestimmt würden?

³⁶ Auch in deren Reihen gibt es freilich bemerkenswerte Stimmen, vgl. etwa André Brie, »Die Linke und Europa«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2007, S. 985-994.

Die Erweiterung der Perspektive über den Tellerrand des Nationalstaates hinaus empfiehlt sich noch aus einem anderen Grunde. Die SPD war immer eine Programmpartei und verliert ihr Klientel, weil sie diesem keine umfassende, zukunfts-gestaltende und das klassische Gerechtigkeitsbedürfnis befriedigende Perspektive mehr eröffnet – eine Perspektive, die über die Details von Rentenalter, Kinderkrippe und Gesundheitsreform hinausgreift. Nicht als ob ich mich aus der Position eines Besserverdienenden über die sozialpolitischen Mühen der Ebene hinwegsetzte. Inmitten eines der glänzendsten Wohlstandsmilieus empfinde ich die wachsende Kinderarmut, die wachsenden Disparitäten in der Verteilung von Einkommen und Eigentum, einen wachsenden Niedriglohnsektor mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, das wachsende Segment von Menschen, die sich überflüssig fühlen – alles das empfinde ich als einen Skandal. Aber dieser Skandal sollte als Teil der Probleme begriffen werden, die wir nur lösen können, wenn wir den weltweiten Trend, dass die Märkte den politischen Gestaltungsmöglichkeiten davonlaufen, umkehren.³⁷

³⁷ Diese »Systemfrage« stellt sich sogar dem Leitartikler der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (vom 2. Januar 2008): »Manchem wird erst jetzt bewusst, wie sehr die Konkurrenz des Kommunismus, solange sie bestanden hat, auch den Kapitalismus gebändigt hat. Aus sich heraus sind Demokratie und Marktwirtschaft ebenso wenig gegen Selbsterstörung gefeit wie totalitäre Systeme. Im Unterschied zu diesen verfügen sie zwar über eingebaute Bremsen, doch auch die bedürfen der ständigen Überprüfung und Wartung.« Der Autor Stefan Dietrich verrät freilich nicht, wie er sich diese »Wartung« vorstellt – wohl eher technokratisch als demokratisch. Vorsorglich schließt er seinen Artikel mit der Warnung: »Bevor andere die Systemfrage stellen, sollten es die Eliten tun.«