EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich

RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

Herausgeber:
Andreas Kellerhals

30 Jahre Europa Institut an der Universität Zürich

Auswahl öffentlicher Vorträge aus den letzten 30 Jahren

EIZ Publishing

EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich
RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

Herausgeber:
Andreas Kellerhals

30 Jahre Europa Institut an der Universität Zürich

Auswahl öffentlicher Vorträge aus den letzten 30 Jahren

EIZ Publishing

30 Jahre Europa Institut an der Universität Zürich von Andreas Kellerhals wird unter Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2022 – CC BY-NC-ND (Book), CC-BY-SA (Text)

Herausgeber: Andreas Kellerhals – Europa Institut an der Universität Zürich
Verlag: EIZ Publishing (https://eizpublishing.ch)
Satz & Produktion: buch & netz (https://buchundnetz.com)
ISBN:
978-3-03805-503-7 (Print – Softcover)
978-3-03805-504-4 (PDF)
978-3-03805-505-1 (ePub)
DOI: https://doi.org/10.36862/eiz-503
Version: 1.01-20220811

Dieses Werk ist gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar: https://eizpublishing.ch/publikationen/30-jahre-europa-institut-an-der-universitaet-zuerich/.

Vorwort

Im Frühjahr 1992, im Vorfeld des erwarteten Beitritts der Schweiz zum EWR, wurde das Europa Institut an der Universität Zürich (EIZ) gegründet. Nicht nur Mitglieder der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, sondern weite Kreise gingen damals davon aus, dass Kenntnisse des Europarechts künftig auch in der Schweiz eine grosse Bedeutung erlangen würden, weshalb die Gründung eines entsprechenden Kompetenzzentrums sinnvoll und notwendig sei.

Nachdem der damalige Erziehungsdirektor keine Unterstützung für ein Europainstitut innerhalb der Universität gewähren wollte, beschlossen die Gründer – Professoren der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, der Zürcher Anwaltsverband VZR, die Stiftung für juristische Weiterbildung und die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich – ein Institut auf privatrechtlicher Basis in Form eines Vereins zu gründen, welchem der damalige Rektor Hans-Heinrich Schmid die Assoziierung mit der Universität gewährte, inklusive dem Recht, das Siegel der Universität zu verwenden, ja noch mehr, der Rektor entwarf das Logo des EIZ gleich selbst!

Trotz der Ablehnung eines Beitritts der Schweiz zum EWR per Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 ergab sich in den Folgejahren zunehmender Bedarf für Beratungs- und Informationsdienstleistungen des EIZ, nicht zuletzt im Hinblick auf den Abschluss der bilateralen Abkommen Schweiz-EU und den damit aufkommenden Umsetzungsfragen. Auch entwickelte sich die Seminartätigkeit als zunehmend florierender Sektor; unterdessen ist das EIZ der grösste Anbieter juristischer Weiterbildung in der Schweiz.

Einen Kernbereich des EIZ bildete stets die Organisation öffentlicher Vortragsveranstaltungen, mit denen das Institut eine Plattform für wirtschafts- und gesellschaftsrelevante Fragen im europäischen und internationalen Kontext bietet. An bis zu 25 Veranstaltungen jährlich lädt das EIZ renommierte Persönlichkeiten aus der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik ein, um aktuelle Fragen zu beleuchten und zu diskutieren. Hinzu treten die jährlichen Anlässe im Eingedenk an die Rede Churchills in Zürich, an welcher zahlreiche Staats- und Regierungschefs referierten. Das EIZ schätzt sich glücklich, einerseits auf grosses Interesse der Öffentlichkeit zählen zu dürfen und andererseits auch auf finanzielle Unterstützung aus Wirtschaft und Verwaltung. Besonders gedankt sei u.a. Schellenberg Widmer, der Bank Bär, der Zurich Insurance Group, dem Kanton Zürich und der Universität Zürich.

Der vorliegende Band umfasst eine Auswahl der mehr als 200 Vorträge, die das EIZ seit 1992 organisiert hat. Wir möchten sie damit einem breiteren Publikum verfügbar machen und viele, auch heute noch bedeutsame Statements in Erinnerung rufen. Auch ist der Band Teil unseres 30-jährigen Jubiläums, mit dessen Feier wir den vielen Wegbegleitern, Unterstützern und der interessierten Öffentlichkeit danken möchten. Auf weitere 30 Jahre!

Prof. Dr. Andreas Kellerhals	Dr. Tobias Baumgartner	lic. phil. Carrie Joda	Dr. Markus Notter
Direktor	Stv. Direktor	Vize-Direktorin	Präsident

Inhaltsübersicht

Dr. Helmut Kohl 13

Bundeskanzler a. D.

Europa – Vision und Wirklichkeit

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 19. Oktober 2001

Zoran Djindjic 23

Ministerpräsident der Republik Serbien

Europa braucht eine Seele

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 10. Oktober 2002

Dr. Hans-Dietrich Genscher 29

Deutscher Aussenminister a.D.

Europa in einer neuen Weltordnung

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 20. September 2006

Dr. Richard Freiherr von Weizsäcker 49

Deutscher Bundespräsident a.D.

60 Jahre nach dem Aufruf von Churchill in Zürich

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 26. September 2006

Jean-Claude Trichet 65

President of the European Central Bank, Frankfurt/Main

The Future of Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 26 November 2010

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle 75

Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts

Menschenrechte im europäischen Verfassungsgerichtsverbund

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 5. Mai 2011

The Rt Hon Tony Blair 95

Former Prime Minister of the United Kingdom

Europe at the Crossroads

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 20 Oktober 2011

Herman Van Rompuy 105

President of the European Council

Europe's political and economic challenges in a changing world

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 9 November 2011

Prof. Dr. Romano Prodi 115

Former President of the European Commission and former Prime Minister of Italy

Quo Vadis Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 4 October 2012

Anders Fogh Rasmussen 125

NATO Secretary General

Switzerland and NATO – Partners in Security

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 22 November 2012

Adolf Muschg 131

Schriftsteller

Europakrise – Kulturkrise?

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich im Rahmen der Vortragsreihe Schweiz – Kultur – Europa vom 3. Oktober 2013

Lord Christopher Patten of Barnes 139

Former European Commissioner for External Relations and Former Member of Parliament, Chancellor of the University of Oxford, Chairman of the BBC Trust

Democracy and the national interest.
The challenge for Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 26 November 2013

Hon. Jed S. Rakoff 151

United States District Judge, U.S. District Court, Southern District of New York

International Jurisdiction of US Courts

Speech given at the occaasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 12 December 2013

Hon. Antonin Scalia 161

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Globalization and the Law

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 22 May 2014

Prof. Dr. Norbert Lammert 171

Präsident des Deutschen Bundestages

1914-2014 – Zur inneren und äusseren Verfassung Europas

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 27. Mai 2014

Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein 183

Regierender Fürst und Staatsoberhaupt Liechtensteins

Der Staat im dritten Jahrtausend

Referat anlässlich der Special Churchill Lecture am Europa Institut an der Universität Zürich vom 21. Oktober 2014

Hon. Ruth Bader Ginsburg 197

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Justice Ginsburg face to face

A conversation at the occasion of her visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 15 September 2015

Valéry Giscard d'Estaing 209

Ehemaliger Staatspräsident Frankreichs (1974-1981)

Europa – la dernière chance de l'Europe

Referat anlässlich seines Besuches am Churchill Symposium des Europa Instituts an der Universität Zürich vom 25. Oktober 2016

Dr. Gregor Gysi 217

Rechtsanwalt, Mitglied und ehem. Fraktionsvorsitzender der Linksfraktion im Deutschen Bundestag, MdB

Die Gefährdung der Zukunft Europas

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 21. März 2016

Jean-Claude Juncker 229

Präsident der Europäischen Kommission

Rede anlässlich der 70. Jubiläumsfeier der Zürich-Rede von Winston Churchill

Referat zum 70. Jahrestag der Zürich-Rede von Winston Churchill anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 19. September 2016

Friedrich Merz 237

Ehem. Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorsitzender der Atlantik-Brücke e.V.

Europa und Amerika – eine Partnerschaft auf dem Prüfstand

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. April 2016

Enrico Letta 249

Former Prime Minister of Italy, Dean of the Paris School of International Affairs (PSIA) of Sciences Po Paris, President of Jacques Delors Institute

Which Europe after the 60th anniversary of the Treaties of Rome

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 2 May 2017

LORD PADDY ASHDOWN 259

Former Leader of the Liberal Democrats (UK) and international High Representative and European Special Representative for Bosnia and Herzegovina

Why the world will never be the same again and what we should do about it

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 9 May 2017

JOACHIM GAUCK 273

Bundespräsident a.D. der Bundesrepublik Deutschland

Europa – einst Verheissung – heute Streitfall

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. Dezember 2017

HON. SAMUEL A. ALITO 287

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Globalization and the Enforcement of Human Rights

Speech given at the University of Zurich on the occasion of the 5th Zurich lecture on 18 December 2018

DR. ANDRZEJ DUDA 303

President of the Republic of Poland

The Future of Europe – The Foundations of Unity of the States of Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 9 October 2018

THE RT HON JOHN BERCOW MP 311

Speaker of the House of Commons, Great Britain

Process of Discovery: What Brexit has taught us (so far) about Parliament, Politics and the UK Constitution

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 19 September 2019

Dr. Peter Gauweiler 323

Bayerischer Staatsminister a.D.

Europa als die Schweiz der Welt

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 23. Mai 2019

Mark Rutte 335

Prime Minister of the Netherlands

A Strong Europe in a changing world

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 13 February 2019

Michel M. Liès 347

Chairman of the Board of Directors of Zurich Insurance Group Ltd and Zurich Insurance Company Ltd

Insurance: Protect, Prevent, Provoke?

Speech given on the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 8 October 2020

Dr. Helmut Kohl

Bundeskanzler a. D.

Europa – Vision und Wirklichkeit

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 19. Oktober 2001

Es ist mir eine grosse Freude, heute an diesem denkwürdigen Ort zu sein. Dieses Zunfthaus strahlt bis zum heutigen Tag Würde und Glanz aus.

Ich kann mir gut vorstellen, wie es gewesen sein muss, als WINSTON CHURCHILL am 19. September 1946, also vor 55 Jahren, zu Gast in diesem Hause war, wo der Zürcher Regierungsrat ihm zu Ehren ein Essen gab.

Dieser 19. September 1946 nimmt in der Chronik der Stadt Zürich einen besonderen Platz ein:

Die Bevölkerung hatte sich vom Besuch des einstigen Premierministers Grossbritanniens ganz in seinen Bann nehmen lassen.

Als CHURCHILL von der Universität, in deren Aula er gesprochen hatte, durch die Stadt fuhr, jubelte ihm überall eine begeisterte Menschenmenge zu. Auf dem Münsterplatz vor dem Zunfthaus, wo er sich der Menge zeigte, war der Beifall schier grenzenlos.

WINSTON CHURCHILL – er war den Menschen Sinnbild für den Sieg über HITLER. Er stand für Frieden und Freiheit und für ein neues Europa. Die „Rede an die akademische Jugend der Welt", wie sie offiziell hiess, ist eine der berühmtesten Reden des letzten Jahrhunderts.

CHURCHILL wusste um die Wirkung, die sie haben würde. Während seines Urlaubs hatte er oft an seinem Manuskript gearbeitet. Die ganze Nacht vor seinem Auftritt feilte er noch an den Formulierungen.

Die Ansprache hatte eine enorme visionäre Kraft. Ihre Wirkungen gingen weit über ihre Zeit hinaus. Ihr Inhalt hat bis heute nichts von seiner Gültigkeit verloren.

Deshalb begrüsse ich es, dass seit 1996 jährlich mit einer besonderen Veranstaltung an CHURCHILLs Rede in Zürich erinnert wird.

I.

Was Winston CHURCHILL den Vertretern von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft sowie den 150 Studenten in der Aula der Universität zurief, war für die damalige Zeit eine Sensation. Die Kernaussagen der Rede lauteten – ich formuliere sie mit meinen eigenen Worten:

1. Der Schrecken des vergangenen Krieges darf nicht das weitere Miteinander der Menschen bestimmen. Es gilt, den Blick nach vorne zu richten und die Zukunft zu gestalten.
2. Die Antwort auf den Nationalismus, der Europa so viel Unheil brachte, muss die Einigung Europas sein.
   Die Rückbesinnung auf das gemeinsame Erbe, die europäische Kultur und die christlichen Werte verschafft den Menschen ein Leben in Freiheit, Wohlstand und Glück.
3. Zu Herstellung einer Ordnung, in der die Menschen in Freiheit, Sicherheit und Frieden leben, müssen eine Art von „Vereinigte Staaten von Europa" geschaffen werden, und zwar unverzüglich.
4. Auf dem Weg zur Neubildung der europäischen Familie müssen zuerst Deutschland und Frankreich zusammen gehen. Wörtlich sagte er:
   „Es gibt kein Wiedererstehen Europas ohne ein geistig grosses Frankreich und ein geistig grosses Deutschland".

Wir müssen uns vergegenwärtigen: Diese Sätze wurden 16 Monate nach Ende des Dritten Reiches und des Zweiten Weltkrieges gesprochen!

Das Trauma der Nazi-Barbarei mit der Schande des Holocausts lag noch über Europa. Die Alliierten hielten Deutschland und Österreich besetzt. Die Urteile in Nürnberger Kriegsverbrecher-Prozessen waren noch nicht gesprochen. Eine deutsch-französische Verständigung war noch nicht in Sicht.

Vor diesem Hintergrund musste CHURCHILLs Zukunftsentwurf wie eine Utopie klingen.

Kaum jemand glaubte an eine Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland. Fast vergessen ist, dass CHARLES DE GAULLE zu diesem Zeitpunkt das linke Rheinufer als die natürliche Grenze Frankreichs sah.

Aber CHURCHILL hielt schon damals eine Verständigung zwischen beiden Ländern für möglich.

In dieser Frage wusste sich CHURCHILL mit KONRAD ADENAUER eins, der ebenfalls schon früh für eine Aussöhnung zwischen beiden Ländern eintrat.

Beide waren Visionäre. Sie behielten Recht, wie die Geschichte bewiesen hat. CHURCHILLs und auch ADENAUERs Denken war von dem Wunsch bestimmt: „Nie wieder Krieg!“

Beide Politiker wie auch andere führende Persönlichkeiten der europäischen Nachkriegspolitik – ALCIDE DE GASPERI, ROBERT SCHUMAN, JEAN MONNET und PAUL HENRI SPAAK -waren fest davon überzeugt:

Frieden und Freiheit liess sich auf dem europäischen Kontinent nur durch einen engeren Zusammenschluss erreichen.

Diese Visionäre haben sich heute als die wahren Realisten erwiesen.

Woran sie glaubten und wofür sie eintraten, ist in der Europäischen Union Wirklichkeit geworden.

II.

CHURCHILLs Vorstellung von einer deutsch-französischen Zusammenarbeit wurde bereits 1950 Realität:

Der französische Aussenminister ROBERT SCHUMAN erreichte zusammen mit KONRAD ADENAUER die gemeinsame Kontrolle der Kohle- und Stahlproduktion Deutschlands und Frankreichs.

Dieser SCHUMAN-Plan, auch Montanunion genannt, war der Anfang vom Ende der Jahrhunderte alten Feindschaft zwischen beiden Ländern. ADENAUER und CHARLES DE GAULLE besiegelten dies 1963 mit dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag.

Die Montanunion zwischen Deutschland und Frankreich wurde schon 1951 um vier Länder zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl erweitert. Sie war der Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die sich 1957 in Rom formierte.

Bis 1986 verdoppelte sich die Zahl von anfänglich 6 Mitgliedsländer auf zwölf. Damals lebten in ihnen insgesamt 250 Millionen Menschen. Heute gehören zur Europäischen Union 15 Mitgliedsländer mit insgesamt 375 Millionen Einwohnern.

Mit den weiteren Beitrittskandidaten kann die EU einmal über eine halbe Milliarde Menschen zählen.

Ganz entscheidende Etappen im Prozess der europäischen Integration waren dann der „Vertrag über die Europäische Union“ (1992) und der Beginn der „Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“ am 1. Januar 1999.

Wenn wir uns diese Entwicklung des letzten halben Jahrhundert einmal vor Augen halten, so müssen wir feststellen:

CHURCHILLs Vision von einem geeinten Europa ist Wirklichkeit geworden! Wir haben erreicht, wovon CHURCHILL vor einem halben Jahrhundert träumte!

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der ehemalige Premierminister in seiner Vision von „einer Art der Vereinigten Staaten von Europa“ sprach.

Ob er dabei genau das amerikanische Modell vor Augen hatte, ist nicht ganz klar.

Ich gebe zu, dass ich früher, in Anlehnung an CHURCHILLs Zürcher Rede, auch den Begriff „Vereinigte Staaten von Europa“ gebrauchte. Doch sage ich heute ganz offen:

Diese Bezeichnung war und ist irreführend. Der Vergleich ist falsch.

Denn der Begriff von den „Vereinigten Staaten“ ruft bei Teilen der Öffentlichkeit die Vorstellung hervor, wir wollten auf europäischem Boden so etwas wie die USA schaffen. Genau das wollen wir nicht!

Europa hat eine andere Geschichte als die USA. Wir wollen ein vereintes Europa – wirtschaftlich und monetär, politisch und kulturell!

Bis zur Europäischen Union mit den Verträgen von Maastricht war es dann ein langer, teils auch von Enttäuschungen begleiteter Weg. Oftmals mussten sich die Verhandlungspartner gegen Kleinmut und Ängstlichkeit wehren.

Wenn ich an meinen ersten EG-Gipfel als Bundeskanzler 1982 in Kopenhagen denke, so war das damals meistgebrauchte Wort für Europa „Eurosklerose“. Kein Mensch glaubte an die Zukunft eines vereinten Europas; man wurde schlicht ausgelacht.

Doch was haben wir heute alles im Vergleich zu damals. erreicht!

Oder nehmen Sie den Amsterdamer Vertrag (1997) mit dem Beschluss zur Einführung einer gemeinsamen Währung. Von ihr wurde behauptet, sie käme nie.

Sicher, es war ein ausgesprochen schwieriges Unterfangen. Doch heute trennen uns nur noch 74 Tage von der Einführung des neuen Geldes.

Damit beginnt ein neuer Abschnitt in der Geschichte der Europäischen Union.

III.

Für mich war die Entscheidung für den Euro von grösster Wichtigkeit. Denn durch die gemeinsame Währung wird die europäische Einigung unumkehrbar gemacht. Deshalb bin ich überzeugt:

Der Euro wird mehr sein als ein reines Zahlungsmittel. Der Euro wird zu einem Identifikationsmerkmal Europas werden.

Er wird zu einem sichtbare Zeichen der Zusammengehörigkeit werden. Ja, er wird massgeblich dazu beitragen, dass ein europäisches Bewusstsein entsteht. Für die Kinder von heute wird es einmal selbstverständlich sein, in weiten Teilen Europas mit einer Währung einkaufen zu können:

In Frankfurt wie in Paris, in Madrid wie in Rom – und in ein paar Jahren auch in London.

Und ich prognostiziere: Es wird die Zeit kommen, da in Zürich und in Bern und überall in der Schweiz mit dem Euro gezahlt werden wird.

Schon in wenigen Monaten werden Sie als Schweizer die Allgegenwart des Euros erleben, wenn Geschäftsleute und Urlauber mit dem Euro in Ihr schönes Land kommen.

Die Vorteile der Euro-Bargeld-Einführung in der ja bereits bestehenden Währungsunion werden eindeutig sein:

Preise und Märkte werden transparenter, Umtauschgebühren entfallen, Wechselkursrisiken werden ausgeschaltet.

Der Euro erleichtert insgesamt den Handel und verbessert die Kalkulations- und Planungssicherheit für Investoren.

Schon in den ersten 2 Jahren der Währungsunion zeigte sich: Die wirtschaftliche Entwicklung im Euro-Gebiet – z. B. das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsrate – sind eine Erfolgsgeschichte ohnegleichen.

Erwartungsgemäss gab und gibt es im Zusammenhang mit der Einführung des Euros nicht wenige Kritiker. Doch ich bin überzeugt: Der Euro wird ein Erfolg werden!

Vergegenwärtigen wir uns das Jahr 1948: Bevor die Bundesbank entstand, gab es die Bank Deutscher Länder. Deren erster Chef war der Finanzrat WILHELM VOCKE. Als er 1950 zum damaligen Chef der amerikanischen Notenbank reiste, wurde ihm die D-Mark schlechtgeredet. Doch was ist aus ihr geworden!

Lassen wir uns unsere Haltung zur neuen Währung nicht von aktuellen Wechselkursen bestimmen. Auch die D-Mark war gegenüber dem Dollar nicht immer gleich stabil!

Wir müssen in langfristigen Perspektiven denken! Und da bin ich mir, was den Euro angeht, zusammen mit vielen Währungsexperten absolut sicher: Der Euro wird neben dem Dollar und vor dem Yen zur wichtigsten Währung der Welt werden.

IV.

Damit die europäische Einigung ein Erfolg wird, müssen wir für die Erweiterung der Europäischen Union eintreten. Die Europäische Union bliebe ein Torso, wenn allein Westeuropa dazugehörte.

Die Länder Mittel und Osteuropas sind Teil unserer Kultur. Denn ob Sie über die Plätze Prags oder Krakaus gehen – Sie befinden sich, mitten in Europa! WINSTON CHURCHILL hatte sehr richtig erkannt: Die christlich-abendländische Kultur vereint das gesamte Europa. Das gilt über die Oder hinaus.

Deswegen wollen wir jetzt alles tun, damit diese Länder in Europa ihre Chance bekommen. Sie müssen selbst und zum Teil unter erheblichen Opfern die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um den Standard des Beitritts zu erreichen, nicht zuletzt die ökonomischen Voraussetzungen.

Aber wir wollen ihnen Hilfe geben, Hilfe zur Selbsthilfe.

Die aktuelle Diskussion im Hinblick auf die Erweiterung finde ich unerträglich.

Es ist eine schlimme Heuchelei, wenn jetzt gesagt wird, man müsse sich bei der Aufnahme weiterer Länder Zeit lassen. Das Gegenteil ist zu tun: Es darf keine Zeit verloren werden!

WINSTON CHURCHILL hatte in seiner ebenso berühmten Rede in Fulton/Missouri am 5. März 1946 die Errichtung eines Eisernen Vorhanges durch die Sowjetunion quer durch Mittel- und Osteuropa beklagt.

Wenn wir uns seine Worte heute vergegenwärtigen, so muss nach dem Verschwinden von Mauer und Stacheldraht umso mehr gelten:

Die Länder des ehemaligen Ostblocks dürfen nicht dafür bestraft werden, dass sie sich früher unverschuldet jenseits des Eisernen Vorhangs befanden!

Die Erweiterung der Europäischen Union ist nicht nur eine historische und moralische Verpflichtung; sie liegt auch in unserem ureigensten Interesse. Den Vorteil davon hätte ganz Europa.

Denn es liegt in unserem Interesse, dass das Wohlstandgefälle zwischen den Ländern der Europäischen Union und den Staaten Mittel- und Osteuropas beseitigt wird.

Die Ost-Erweiterung wird neue Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Das gilt für die Beitritts- wie für die Mitgliedsstaaten.

Mir scheinen die Ängste, die derzeit in diesem Zusammenhang geschürt werden, übertrieben. Ich bin überzeugt, dass sich die Frage der Zuwanderung lösen lassen wird. Auch die Süd-Erweiterung hat die Europäische Union gut überstanden.

V.

Auch und gerade in einem erweiterten Europa muss es ein gleichberechtigtes Miteinander von grossen und kleinen Staaten geben. Ein Gegeneinander schadet der Europäischen Einigung. Die Grossen sollten sich nicht überlegen und die Kleinen nicht unterlegen fühlen. Beide sind aufeinander angewiesen. Sie ergänzen sich in ihrer Vielfalt, die Europa so faszinierend macht.

WINSTON CHURCHILL blickte in seiner Zürcher Rede auch in diesem Punkt weit voraus. Er stellte nämlich klar, dass die Bedeutung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht allein nach materiellen Gesichtspunkten beurteilt werden darf.

Wörtlich formulierte er: „Kleine Nationen werden so viel wie grosse gelten und sich durch ihren Beitrag für die gemeinsame Sache Ruhm erringen können“.

Diese Erkenntnis ist leider beim EU-Gipfel in Lissabon im Jahr 2000 vergessen worden. Damals hatten die meisten EU-Mitglieder keine Hemmungen, Österreich politisch zu isolieren, als dort die Wahlen nicht in ihrem Sinne ausgingen.

MITTERAND und ich waren immer der Auffassung: Mehr als das Kriterium der Quantität muss das der Qualität gelten.

Österreich gehört zu den kleineren Staaten in der Europäischen Union. Aber im Bereich der Kultur ist Österreich eine der führenden Nationen der Welt.

VI.

Angesichts der schrecklich barbarischen Terrorakte in Amerika stehen die zivilisierten Staaten jetzt vor einer grossen Herausforderung: Es gilt zu verhindern, das so etwas nicht wieder passiert.

Die Europapolitische Antwort auf diesen Terror kann meines Erachtens nur lauten: Europa muss bei der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie bei der Inneren Sicherheit noch enger zusammenarbeiten.

Denn eine europäische Aussen- und Sicherheitspolitik bleibt kraftlos, wenn sie nicht geschlossen vertreten wird.

Meine Position ist schon seit zwei Jahrzehnten die: „Europa muss lernen, mit einer Stimme zu sprechen". Erst dann agiert die EU effektiv und wird in der Welt ernst genommen, wenn sie angesichts der vielfältigen Herausforderungen einmütig handelt.

Gerade bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus ist dies zwingend notwendig. Das Verbrechertum und der Terrorismus machen an den Landesgrenzen nicht halt.

Vielmehr machen sie sich die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ländern zu nutze. Diese Reibungsverluste erschweren die Verbrechensbekämpfung.

Die Bürger erwarten aber, dass sie geschützt werden und die europäischen Institutionen effizient gegen die internationale Kriminalität vorgehen. Deshalb sind zwei Dinge zu tun:

Zum einen müssen die Zuständigkeiten von EUROPOL ausgebaut werden.

Zum anderen braucht Europa gerade in Sicherheitsfragen klare Entscheidungen.

Deshalb ist es wichtiger den je, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Rat auszubauen. Die Verbesserung der Entscheidungsprozesse des Rates bleiben eine grosse Aufgabe.

Die Regierungskonferenz von Nizza hat sich im Dezember letzten Jahres in dieser Frage noch schwer getan. Die Quoten für das Erreichen qualifizierter Mehrheiten wurden unnötig heraufgesetzt und das Verfahren komplizierter gemacht. Das hat die Entscheidungsfähigkeit des Rates geschwächt.

Deshalb müssen die nötigen Nachbesserungen am Vertrag von Nizza bald angegangen werden. Dieser Prozess sollte bis Ende 2003, also noch vor der nächsten Europawahl abgeschlossen sein.

Nach wie vor muss aber das Prinzip der Subsidiarität erhalten bleiben. Das heisst:

Die Probleme müssen auf der Ebene gelöst werden, auf der sie am besten gelöst werden können, nämlich nahe bei den Menschen.

In diesem Sinne möchte ich auch die „Kompetenzordnung" verstanden wissen, von der heute in der EU oft die Rede ist:

Einerseits ist es wichtig, dass die EU mit genügend Kompetenzen ausgestattet ist. Andererseits kann es erforderlich sein, dass bestimmte Zuständigkeiten von der Gemeinschaft an die EU-Staaten oder in die Regionen zurückgegeben werden.

Auch ein erweitertes Europa wird ein Kontinent der Vielfalt, ein Europa der Vaterländer sein.

Es wird nach meiner festen Überzeugung überschaubar bleiben. Europa ist kein Leviathan, der sich von Brüssel oder Strassburg aus über Europa wölbt.

Sicher – Europa muss eine Sache des Verstandes sein, bezogen auf die politische Zweckmässigkeit und die ökonomische Vernunft. Sie muss aber auch eine Sache des Herzens sein!

Europa wird dann zur Herzenssache, wenn die. Menschen spüren, dass dieses Europa für sie gebaut wird. Es geht um ein Europa, das nach dem Prinzip „Einheit in Vielfalt" gestaltet ist.

Regionale und nationale Besonderheiten gehen darin nicht verloren. Für die Menschen in Europa gilt: Sie bleiben Schweizer, Italiener oder Deutsche – und sind gleichzeitig alle Europäer.

Heimat, Vaterland, Europa – das ist der Dreiklang der Zukunft!

VII.

WINSTON CHURCHILL war bei all seinem Tun und Handeln von einem Leitmotiv bestimmt: Es war das Eintreten für die *Freiheit*. Dafür stand er während seines ganzen Lebens, bei allen Veränderungen.

Im Rückblick auf das vergangene Jahrhundert können wir sagen: Wir haben heute in weiten Teilen Europas ein Mass an Freiheit erlangt, von dem wir vor 50 Jahren nicht zu träumen gewagt hätten. Zur Politik der europäischen Integration gibt es deshalb keine verantwortbare Alternative.

Diese Politik hat – in Verbindung mit der transatlantischen Partnerschaft – entscheidend dazu beigetragen, dass wir in der Mitte Europas heute in der längsten Friedensperiode unserer Geschichte überhaupt leben.

Für mich steht fest: Ohne die Politik der europäischen Integration, ohne die Aussöhnung mit unseren Nachbarn und ohne die Abkehr von nationalstaatlicher Machtpolitik des 19. Und 20. Jahrhunderts hätte es keine Deutsche Einheit gegeben.

Die Deutsche Einheit und die europäische Einigung sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Die europäische Einigung hat uns Deutschen die Chance ermöglicht, als gleichberechtigtes Mitglied der europäischen Staatenfamilie die Einigung unseres Kontinents mitzugestalten.

Ein Blick auf die vergangenen Jahrzehnte lässt ermessen, welch gewaltige Weg strecke wir in Europa gemeinsam zurückgelegt haben.

Meine Vision vom Europa des 21. Jahrhunderts ist die einer starken solidarischen Gemeinschaft,

- die über die ehemaligen Gräben des Kalten Krieges weiter zusammenwächst,
- in der die Menschen in Frieden und Freiheit, in einem hohen Masse an Wohlstand und sozialer Sicherheit leben können, und
- in der die Grenzen offen stehen, so das die Menschen sie überschreiten und Freundschaften schliessen können.

Es lohnt sich, für diese Vision zu arbeiten – für die Jüngeren wie für die Älteren, im Osten wie im Westen unseres Kontinents.

Wenn wir das tun, erfüllen wir das grosse Vermächtnis Winston Churchills.

Zoran Djindjic

Ministerpräsident der Republik Serbien

Europa braucht eine Seele

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 10. Oktober 2002

Danke für die Einladung und es ist auch eine grosse Ehre und auch gleichzeitig ein Vergnügen für mich, dass ich heute hier mit Ihnen sprechen kann und die Zeit verbringen kann und ich danke auch für das grosse Interesse, das Sie an diesen Themen haben. Und ich bedanke mich auch für die – da ich der letzte Sprecher bin in dieser Reihe – die grosse Verantwortung, die mir gegeben wurde, weil eigentlich ich entscheide jetzt, wann Sie mit dem Essen weitermachen. Und Herr Juncker hat über die Kleinen und ich würde sagen auch über die Armen gesagt, dass sie manchmal die Hand am Hebel haben und ich verspreche, ich werde das nicht missbrauchen, ich werde kurz reden und versuchen, dass Sie auch diese Fortsetzung geniessen. Und ich muss noch eine Bemerkung machen, die ich vielleicht auch auslassen sollte: Dass natürlich kein Essen umsonst, auch in der Schweiz nicht und dass meine Rede jetzt als eine Bezahlung dessen zu verstehen ist, was Sie heute geniessen. Und ich werde mich bemühen, dass der Preis nicht zu hoch wird, obwohl ich natürlich in der Schweiz rede und das ist etwas leichter, weil ich habe vor, ein bisschen auch die Europäische Union zu kritisieren und es wäre schwieriger vielleicht in England und noch schwieriger in Frankreich, aber in der Schweiz können wir uns solidarisieren und sagen, diese Europäische Union soll sich noch anstrengen, um uns anzuziehen.

Und natürlich ist dieser Anlass für den heutigen Abend auch sehr wichtig, nicht nur aus formellen Gründen. Es ist nicht nur so, dass Winston Churchill einmal etwas gesagt hätte und dass wir auch heute zu dieser Gelegenheit ein gutes Abendessen haben und uns einfach erinnern, dass er da war, sondern es geht auch um die Substanz. Sonst hätten wir alle diese Leute hier nicht zusammen gehabt, weil es gibt eine Kontinuität einer grossen Idee, einer Idee über den ewigen Frieden wie Emmanuel Kant einmal das gesagt hat in Europa, und es gibt ein Problem, diese grosse Idee zu verwirklichen. Es gibt viele vernünftige Leute in Europa, aber es gab wenig Vernunft in Europa in diesen letz-

ten zwei, drei Jahrhunderten. Und natürlich zwischen einer grossen Idee und einer Realität gibt es eine Kluft und jede Generation hat die Aufgabe, diese Kluft irgendwie vernünftig auszufüllen und von dieser Idee zu dieser Realität zu kommen. Und die Realität '46, als CHURCHILL diese Rede hielt, war nicht sehr schön. Und er sprach dann von einer „Tragedy of Europe". Der Krieg war vorbei, aber Europa war in einem sehr schlechten Zustand. Aber es ist interessant, dass ein grosser Stratege, ein sehr realistischer Politiker, im gleichen Absatz, wo er über eine europäische Tragödie sprach, auch die Worte benutzt hat, die nicht gewöhnlich sind für einen Politiker. Er sagte: „Es ist möglich, ein Europa ohne „limits", ohne Grenzen, wo Leute glücklich sind, wo Prosperität gegeben ist und wo Freiheit grenzenlos existiert. „Und das sind richtig utopische Ideen, die europäische Geschichte als ein Parallelgleis verfolgen, gleichzeitig mit einem Gleis der Realität, wo die Bürgerkriege, die religiösen Kriege und alle möglichen Kriege geschehen sind.

Heute wissen wir, dass das keine Utopie war. Heute wissen wir, dass eine Flucht nach vorne manchmal notwendig ist, damit man eine schlechte Realität überhaupt akzeptieren kann. Manchmal bedeutet das, realistisch zu denken, einfach die Realität nicht in der gegebenen Form zu akzeptieren, sondern in die Realität etwas Besseres zu projizieren. Und manchmal ist das der einzige Ausweg aus einer Misere. Würden wir nur Realitätssinn beibehalten, dann würden wir ein Management des Elends betreiben und das durch die ganze Geschichte. Heute wissen wir, dass diese Vision von einer europäischen Einheit, einer europäischen Familie, einer „United States of Europe", dass es ziemlich nahe zu der Realität geworden ist und dass die Europäer, diese kerneuropäischen Völker, 50 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg zufrieden sich an einen Tisch hinsetzen können und sagen können: „Wir haben eine grosse Arbeit geleistet." Nur die Frage ist: Ist das das ganze Europa? Und ist das so, wenn sie zum Beispiel ein schönes Haus gebaut haben, mit Problemen in einer Familie, Geschwistern gekämpft, sich gegenseitig geschlagen haben, und dann doch ein Haus zustande gebracht haben, ein schönes Haus und dann sich da hingesetzt haben und sagen: „Wir haben ein tolles Haus gebaut." Die Frage ist, ist das tatsächlich so oder sollten Sie sich Gedanken darüber machen, ob Sie vielleicht in der Nähe einen Sumpf haben, ob Sie in der Nähe eine – ich will nicht brutal sein, aber die Journalisten sind auch nicht da, und diese Vergleiche sollen Sie nicht wörtlich nehmen – ob Sie vielleicht eine Mülldeponie haben, ob Sie eine Quelle der Viren haben, die durch organisierte Kriminalität, Drogenschmuggel, alle möglichen Übel ihre heile Welt doch stören. Und wenn Sie das haben, und wenn Sie das in der Nachbarschaft haben, dann ist Ihr Haus nicht

so toll. Dann, das heisst Ihr Haus endet nicht, wenn Sie aus Ihrem Hof rausgehen, Sie müssen versuchen, die ganze Gegend zu kultivieren, damit Sie richtig eine Stabilität und den Frieden geniessen können.

Und wenn wir über die Turbulenzen reden – und '46 war Europa turbulent – wenn wir heute über die Turbulenzen reden, dann reden wir nicht mehr über Deutschland und Frankreich, über den deutschen Kaiser und den russischen Zaren und was weiss ich, was da alles geschehen war in der Geschichte, sondern wir reden über den Balkan. Und auf dem Balkan sind die Zustände jetzt ähnlich wie die Zustände in Europa '46/'47 und das ist mit dem Wort „Tragedy" zu beschreiben. Die Infrastruktur ist zerstört, wir hatten vier, fünf, sechs Kriege, mehrere von denen waren bürgerkriegsähnliche Kriege, d.h. mit Hass, mit häuslichen Ereignissen begleitet und die Frage ist: Was dann? Wie kann diese Region mit ungefähr 30, 40, 50 Millionen Einwohnern, Menschen, zu einem ewigen Frieden kommen, in Anführungszeichen, d.h. zu einer Stabilität, Prosperität und Freiheit? Und sind die Bedingungen gegeben dafür und wird es ein natürlicher Prozess sein, wie man sich erhofft im Zentrum von Europa, dass man sagt, wir haben gewisse Kriterien gestellt, die sind vorwiegend wirtschaftlich/finanziell und dann haben wir einen Plan auf 10, 20 Jahre gelegt, vielleicht 30, 40, und diejenigen, die diese Kriterien erfüllen, können sich anschliessen wie die Waggons an einen Zug und so läuft das und das ist mehr oder weniger harmonisch.

Ich würde diesen Optimismus anzweifeln. Ich glaube nicht, dass das so einfach ist. Ich stimme zu, dass die Normalität in die Balkanregion gekehrt ist, dass wir jetzt reisen können, dass wir Geschäfte machen können, dass die Reformen im Gange sind, dass alle Regierungen, die da gewählt sind in den letzten drei, vier Jahren demokratisch gewählt worden sind. Manche sind nicht ganz pro-europäisch, aber die sind demokratisch gewählt und das ist etwas ganz Neues in der Geschichte dieser Staaten. Aber wenn man über die strukturelle Stabilität redet, über die Stabilität auf Dauer, das ist weit entfernt davon. Und ich werde nur zwei Anmerkungen machen dazu. Einmal geht es über die Natur der Staaten und der Staatengebilde, die da entstanden sind. Und wenn man das nur oberflächlich anschaut, auch ohne Absicht, da politische Botschaften zu senden, einfach ein Bild der jetzigen Situation, dann wird man mehrere nicht konventionelle Staaten gleich sehen. Das ist keine negative Bezeichnung, es heisst nur, dass es nicht ganz übliche Staaten sind. Serbien und Montenegro, es entsteht gerade und wird bis zum Jahresende hoffentlich entstehen, und es gibt keinen Staat auf der Welt, der ähnlich ist wie dieser Staat, der entstehen soll. Das heisst, man kann nicht einfach davon ausgehen, dass das gut für die Normalität ist, dass man etwas hat, was einmalig ist und das ein Experiment ist.

Wenn das nur das eine wäre, wäre OK, aber wir haben auch Bosnien. Und wenn Sie in den letzten zwei, drei Tagen die Zeitung lesen, Sie sehen viele besorgte Kommentatoren, die sich die Frage stellen: „Was hält diesen Staat zusammen? Kann dieser Staat ohne Einfluss von aussen auch weiterhin bestehen?“ Das ist auch eine Frage der Stabilität der Region. Am Ende Kosovo. Frage des Dreiecks Albanien-Kosovo-Mazedonien: Was geschieht wenn in zwei, drei Jahren durch eine Veränderung Kosovo möglicherweise unabhängig wird? Wird das eine Kettenreaktion in Gang setzen, wo dann natürlich ein Drittel Mazedoniens in Frage käme. Wird dann dieser Prozess wie ein Funke auf Bosnien springen? Was wird dann in dieser Region entstehen? Und welche Kosten wird Europa dann zu zahlen haben? Das ist keine Drohung, ich sage nicht: „Kümmert euch um den Balkan, damit Sie später nicht noch mehr bezahlen.“ Nein, ich sage nur, wenn wir strategisch denken, und CHURCHILL hat uns das nahe gebracht, dann müssen wir unterschiedliche Optionen, auch diejenigen, die nicht positiv sind, einfach in Kauf nehmen und versuchen, die Antworten zu finden, für die Entwicklungen, die vielleicht nicht positiv werden. Und eine Destabilisierung Balkans kann nicht ohne Folgen für die europäische Stabilität bleiben.

Die Frage ist – und darin sehe ich eine Ähnlichkeit – wie kann man diese Zersplittertheit, diesen Mangel an Kohäsion, diesen Mangel an Integration in dieser wichtigen Region überwinden? Die Antwort ist ähnlich wie mit Europa ’45. Wir brauchen eine starke Idee und eine starke Vision, brauchen etwas, das uns nach vorne treibt, brauchen etwas, das mehr ist als „business as usual“, mehr ist als Rechnungen, mehr ist als Wirtschaft, die für mich das Wichtigste ist. Aber für die meisten Menschen geht es um Identität. Geht es um die Seele, nicht nur um das Materielle. Und ich sehe eine grosse Idee in der europäischen Integration. Ich sehe keine andere, würde das scheitern. Ich sehe schwarze Tage kommen für diese Region. Wenn die Leute, diese 30, 40, 50 Millionen Leute, die Hoffnung aufgeben, dass sie ein Mitglied der europäischen Familie sind, dann weiss ich nicht, was dann als eine grosse Idee übrigbleibt.

Wir hatten zwei grosse Träume gehabt in den zwei Jahrhunderten, im 19. und 20., und beide waren sehr kostspielig und am Ende doch falsch. Das war Kommunismus und Nationalismus. Es waren zwei Antworten auf die Fragen der Zerstrittenheit der Nationen, der Staaten, der Regionen. Das waren zwei grosse mobilisierende Ideologien, die natürlich das Negative im Menschen mobilisiert haben. Die Frage ist: Was soll eine grosse mobilisierende Idee sein, die stark genug ist, das Positive im Menschen zu bewegen? Die Frage ist nicht, dass man die Idee aufgibt, eine solche Kraft zu haben. Man kann diese Leute nicht bewegen mit ein bisschen Hilfe, mit ein bisschen Entwicklungsassistenz, mit ein bisschen Hin und Her, das ist zu wenig. Diese Menschen brauchen

auch einen Sinn im Leben, und zwar nicht nur im Einzelnen, sondern auch im kollektiven Leben. Und europäische Integration kann diese Rolle spielen, wenn sie als eine grosse Vision entwickelt wird, und nicht nur als ein bürokratisches Konzept. Wenn eine fähige, visionäre Führung in Europa existiert, die es versteht, dass auch europäische Zukunft davon abhängig ist, wie man den ganzen europäischen Kontinent gestaltet und nicht nur einige Länder, und wenn wir bald mit der Verwirklichung dieser Vision beginnen. Weil jede Liebe, oder fast jede Liebe, hat gewisse Zeit, danach kühlt es ab. Ich weiss nicht, wie Ihre Erfahrung ist, aber durchschnittlich ist es so, dass – ich habe das in einem Buch gelesen – dass nur im Mittelalter die Liebe ewig war, diese unglückliche Liebe, die bis zum Tode gedauert hat. Im 21. Jahrhundert wenn die Liebe keine Antwort findet, dann findet man eine andere Liebe. Und Gefahr ist, dass die Leute, wenn Europa so bürokratisch bleibt, wie es in den letzten Jahren von Zeit zu Zeit auch geworden ist, dass viele Leute auf eine Liebe, die nicht mit genug emotionaler Wärme beantwortet wurde, dass man einen Ersatz findet. Und die erste Second-Best-Solution oder Second-Worst-Solution ist Nationalismus natürlich. Es gibt nicht so viele grosse Lieben. Und die Gefahr ist gross, dass, wenn europäische Idee nicht mit genug Energie promoviert wird, dass dann eine stärkere, obwohl eine falsche, grosse Idee sie ersetzt und dass wir dann wieder auf den Anfang kommen und dass dann die europäische Geschichte eigentlich in dieser hässlichen Phase nicht beendet wird.

Ohne Europa zu vervollständigen wird Europa nicht stabil und kann Europa die Rolle in der Weltgeschichte nicht spielen, die es spielen soll. Meine Botschaft ist: Natürlich brauchen wir Kräfte in diesen Ländern selbst, aber wir brauchen auch eine positive Energie von seitens Europa. Und diese Energie soll nicht auf die materiellen Sachen reduziert werden, es soll auch etwas Ideelles, Emotionales in sich beinhalten. Vielleicht sehe ich das nicht so ganz genau, weil ich lebe nicht im zentralen Europa, aber ich sehe, dass Europa selbst und die europäische Idee selbst in Europa mehr und mehr auf das Protokollare, auf das Bürokratische, auf das Prozessuale reduziert wird. Es herrscht ein Defizit an der europäischen Identität in Europa selbst. Und um uns ein bisschen Energie zu geben, muss Europa diese Energie erzeugen. Man muss in Europa wissen, warum ein europäisches Modell besser ist als alle anderen Modelle. Warum diese Kombination von Solidarität, Freiheit, Marktwirtschaft, die in Europa geboren ist, warum das besser ist als alle anderen Konkurrenzmodelle in der Welt. Ich sehe nicht so viele Aktionen um dieses Projekt und ich sehe nicht so viele Leute in Europa, die daran arbeiten, die ganze Welt zu überzeugen, dass das europäische Modell gut ist, und dass es nicht nur Wirtschaft ist und dass es nicht nur Städte sind und dass es nicht nur das Essen ist, sondern

dass es auch eine Seele hat. Wir brauchen eine europäische Seele und wir sind als noch immer nicht ein Mitglied der EU bereit, uns anzuschliessen. Wir und die Schweiz, wenn Europa eine Seele hat, wenn diese Seele stark genug ist, dann kommen wir auch mit.

Dr. Hans-Dietrich Genscher

Deutscher Aussenminister a.D.

Europa in einer neuen Weltordnung

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 20. September 2006

Mit grosser Freude habe ich die Einladung angenommen, heute vor Ihnen über das Thema „Europa in einer neuen Weltordnung" zu sprechen.

Ich betrachte es als grosse Ehre, dass ich dazu aus Anlass des gestrigen 60. Jahrestages der Rede WINSTON CHURCHILLs vom 19. September 1946 hier in Zürich das Wort ergreifen darf.

CHURCHILL hatte damals die Einigung Europas als die Zukunftschance für unseren Kontinent erkannt.

Sein Appell an die Franzosen und Deutschen, in die Zukunft zu blicken und eine Partnerschaft für Europa zu begründen, zeigte den Weg.

Es gab zwei bedeutende Reden, die CHURCHILLs Züricher Zukunftskonzept vorausgegangen waren.

Schon im Sommer 1945, wenige Wochen nachdem die Waffen in Europa schwiegen, hatte der französische Schriftsteller und Diplomat, PAUL CLAUDEL, an die Deutschen appelliert:

> „Deutschland ist nicht dazu da, die Völker zu spalten, sondern um sie um sich zu versammeln – alle die unterschiedlichen Nationen, die es umgeben, spüren zu lassen, dass sie ohne einander nicht leben können."

Es war der Appell an die Deutschen, sich ihrer Verantwortung in und für Europa endlich bewusst zu werden, sich also als Europäer unter Europäern zu verstehen.

Das war übrigens ganz im Sinne von THOMAS MANN, der wenige Jahre später der deutschen Jugend zurief: „Es geht nicht um ein deutsches Europa, aber es geht um ein europäisches Deutschland."

Das war die Forderung nach der Europäisierung Deutschlands. Es war die Alternative zu einem von Grössenwahn und Rassenwahn bestimmten Ziel der Germanisierung des Kontinents.

Wenige Tage, bevor WINSTON CHURCHILL hier in Zürich seine Stimme erhob, sprach in den Trümmern der Stadt Stuttgart, in dem einzigen noch erhaltenen grösseren Versammlungsraum, dem Staatstheater – es war am 6. September 1946 –, der amerikanische Aussenminister BYRNES. Er sagte, Amerika werde den Völkern Europas beim Aufbau helfen.

Er bezog in dieses Programm das besiegte Deutschland ein. So wie es ja auf seine Art, auch CHURCHILL tat.

Weitsichtig erklärte BYRNES, ohne Deutschland sei eine Gesundung Europas nicht möglich.

Mit dem Marshall-Plan löste Amerika sein Hilfsversprechen in überzeugender Weise ein.

War CHURCHILL einer der eindringlichsten Mahner zur Einheit des Kontinents, so wurden die USA zu den Paten der europäischen Einigung.

Es ist notwendig, daran zu erinnern und zwar beide – nämlich jene Europäer, die ihre Identität im Gegensatz zu Amerika suchen und dann jene Amerikaner, die das vitale, auf die Zukunft ausgerichtete Europa in ein altes und ein neues Europa spalten möchten.

CHURCHILLs Forderung nach dem Bau einer Art Vereinigten Staaten von Europa war ein ebenso historisches, wie weitsichtiges Konzept. Er war vorsichtig mit dem Namen Vereinigte Staaten von Europa und sagte, wie immer man es am Ende nennen wird, man müsse auf jeden Fall anfangen.

ROBERT SCHUMAN, JEAN MONNET, ALCIDE DE GASPERI und KONRAD ADENAUER dachten und wirkten in die gleiche Richtung.

Aus den sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft durch die Römischen Verträge im Jahre 1957 ist inzwischen die Europäische Union mit 25 Mitgliedstaaten geworden.

Das ist eine eindeutige Bestätigung des Appells von WINSTON CHURCHILL hier in Zürich vor 60 Jahren.

Es war ein langer Atem notwendig, er wird auch in Zukunft nötig sein.

Wichtig war, immer wieder trotz aller Schwierigkeiten Schritte nach vorn zu tun.

Die bedeutsamsten sind die verschiedenen Erweiterungen der Europäischen Union, die Herstellung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes, die Hinwendung zur politischen Union sowie die Wirtschafts- und Währungsunion durch die Verträge von Maastricht.

Die Verständigung über eine gemeinsame Aussenpolitik machte immer wieder bedeutende Fortschritte.

Beispiele dafür sind die gemeinsame europäische Entspannungspolitik nach Osten – mit dem KSZE-Prozess als europäische Freiheits- und Kooperationsinitiative, die Mittelmeerpolitik nach Süden, das europäische Konzept für die Lösung des Nahostkonflikts mit der Erklärung von Venedig, die Afrikapolitik, die Zentralamerikapolitik und Kooperationen mit anderen regionalen Zusammenschlüssen, wie etwa mit den ASEAN Staaten in Südostasien oder mit dem Golf-Kooperationsrat.

Europa ist heute die Stabilitätszone in einer eher instabilen Welt.

Woraus hat Europa seine Kraft für dieses einzigartige Zukunftskonzept genommen?

Für die Gründergeneration war die Europäische Gemeinschaft die Antwort auf jahrhundertelange europäische Bruderkriege, auf die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts und mit der Festlegung auf die Grundwerte von Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Selbstbestimmung auch die Antwort auf das Verbrechen des deutschen Faschismus.

Nicht weniger bedeutend aber war die Einsicht, dass die EG nur dann Bestand haben würde, wenn sie sich gründet auf die Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit ihrer Mitgliedstaaten – unabhängig von der Grösse dieser Staaten.

Es war ein Glücksfall, dass drei der sechs Gründerstaaten zu den kleineren europäischen Staaten gehörten und drei zu den grösseren.

Das Bekenntnis zu Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit bedeutete eine Absage an jahrhundertealte Macht- und Rivalitätspolitik in Europa.

Diese Politik war bestimmt von dem Vorherrschaftsstreben der grösseren miteinander rivalisierenden europäischen Mächte, die über Jahrhunderte die kleineren Staaten zu Objekten ihrer Politik machten.

Die kleineren Staaten hatten damals allenfalls die Option, sich auf die eine oder andere Seite zu schlagen.

Der Verzicht der grösseren Staaten auf das Streben nach Vorherrschaft war ihre Bringschuld – gleichsam einer Morgengabe der Grösseren für die Einigung des Kontinents.

Diese Morgengabe wird auch global von den grösseren Staaten, von regionalen Organisationen wie der EU und von den Wohlhabenderen dieser Welt verlangt werden, wenn wir jetzt den langen Marsch in eine gerechte Weltordnung antreten.

Dazu gehört auch ein weiteres Prinzip, das den Erfolg der europäischen Einigung ermöglichte, nämlich das der auf den gemeinsamen Vorteil zielenden Solidarität.

Die Gemeinschaft der europäischen Staaten konnte gedeihen, weil jeder von ihnen den Erfolg der anderen Mitgliedstaaten auch als eigene Chance verstand und entsprechend handelt.

Hier wird in einem frühen Stadium das Verständnis europäischer, das heisst regionaler Interdependenz deutlich.

Dieses Interdependenzverständnis hat sich bei jeder Erweiterungsrunde als richtig erwiesen.

Die Aufnahme neuer Mitglieder hat stets zu einem Win-Win-Ergebnis geführt. Dies für diejenigen, die schon Mitglied waren und für die, die hinzukamen

Gleichwohl stiessen alle Erweiterungsschritte auf Kleinmut und auf das Argument vermeintlicher nationaler Interessenwahrung.

Diese in Europa immer wieder gemachte Erfahrung wiederholt sich heute, wenn es global darum geht, auch im eigenen Interesse die Konsequenzen aus der Realität globaler Interdependenz zu ziehen.

Die Einigung Europas wird heute in vielen Teilen der Welt als beispielhaft angesehen.

Sie wurde zum Modell für die Zusammenarbeit von mittleren und kleineren Staaten in verschiedenen Regionen der Welt.

Europa ist zur Zukunftswerkstatt für eine neue Weltordnung geworden.

Europa hat wirklich keinen Anlass zum Kleinmut.

Die europäische Identität ist gegründet auf Freiheit, Menschenwürde und Selbstbestimmung.

Das machte die friedliche Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas möglich.

Erlauben Sie mir als ehemaligem Aussenminister der Bundesrepublik Deutschland eine persönliche Bemerkung: Wir Deutschen haben die Lehren aus unserer Geschichte gezogen.

Innenpolitisch haben wir eine stabile Demokratie geschaffen.

Aussenpolitisch sind wir entschlossene Verfechter der Einigung Europas.

In der Zeit des Kalten Krieges haben wir mit der Bundeswehr in der NATO den grössten Beitrag aller Europäer für die Sicherung von Frieden und Freiheit auf unserem Kontinent geleistet.

Mit unseren Ostverträgen haben wir den Weg zur KSZE und damit zur friedlichen Überwindung der Teilung Europas und Deutschlands geöffnet.

Aus historischer und moralischer Verantwortung ist die Aussöhnung mit Israel konstitutiv für unsere Politik.

Die Freiheits- und Einheitschance von 1989 kam nicht von selbst!

Auch nicht als Laune der Geschichte!

Gefordert war vielmehr – und das über Jahrzehnte – politischer Gestaltungswille und die Besinnung auf unsere Grundwerte.

Dazu gehörte im Westen das Vertrauen in die emanzipatorische Wirkung der Freiheitsidee in den sowjetischen Machtbereich hinein, denn es waren ja die Menschen im Osten, die die Mauer vom Osten her zum Einsturz brachten.

Auch damals erlebten wir im Westen bei Vielen das geringe Vertrauen in die Leucht- und Anziehungskraft dieser Freiheitsidee.

Ihre Wirkungen wurden durch den Eintritt in die Informationsgesellschaft noch verstärkt.

Die Besinnung auf das e i n e Europa, auf das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft, auf die europäischen Grundwerte und auf die europäische Identität machte den KSZE-Prozess zu einer kraftvollen Initiative, die letztlich die friedliche Überwindung der Spaltung des Kontinents ermöglichte.

Es entstanden Bürgerrechtsbewegungen wie die Charta 77, Solidarnosc, es entstanden immer mehr kirchliche und Umweltgruppen; es meldeten sich Persönlichkeiten wie ANDREJ SACHAROW, LECH WALESA und VACLÀV HAVEL zu Wort; es handelten mutige Reformer wie GORBATSCHOW und SCHEWARDNADSE in Moskau und Horn in Budapest.

Die Schlussakte von Helsinki von 1975 erwies sich als die grösste und wirkungsvollste Freiheitsinitiative der Geschichte. Die damalige schweizerische Aussenpolitik hat zum Erfolg dieser Konferenz Entscheidendes beigetragen.

So können wir im Rückblick auf das 20. Jahrhundert sagen: Die erste Hälfte war gekennzeichnet durch die Menschheitskatastrophen der beiden Weltkriege und durch die Nacht des Faschismus, die von Deutschland ausging, die fast über das ganze Europa hereinbrach, und die im Holocaust ihren schrecklichen Höhepunkt fand.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erlebten wir die glückliche Besinnung auf die europäischen Grundwerte und auf unsere europäische Identität, auch wenn daran für Jahrzehnte Ostmitteleuropa, Südosteuropa und Osteuropa nicht teilnehmen konnten.

Heute stehen wir vor der Frage nach der Entwicklung der Welt im 21. Jahrhundert.

Was Verantwortung, was klare wertbezogene Vorstellungen bewirken können, das hat Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bewiesen.

Wohin es führen kann, wenn nationaler Egoismus, Überheblichkeit, aber auch eine Politik des Alles-Treiben-Lassens sich durchsetzen, hat die Entwicklung hin zum Ersten Weltkrieg gezeigt.

Die europäische Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg, so wie von CHURCHILL gefordert, war der Weg der Verantwortung.

Diesen Weg gilt es jetzt für Europa in einer grundlegend veränderten Welt fortzusetzen.

Das stellt neue Fragen, die neue Antworten verlangen.

Mit Recht hat der damalige amerikanische Präsident GEORGE BUSH am Ende des kalten Krieges von einer neuen Weltordnung gesprochen.

MICHAIL GORBATSCHOW war es, der in einer Rede vor den Vereinten Nationen im Jahre 1988 auf die globalen Herausforderungen hinwies, denen wir uns gegenübersehen.

Als er das sagte, gab es noch die Mauer in Berlin, die Zweiteilung Europas und Deutschlands.

Nun ist wieder Europa gefordert.

Es geht jetzt darum,

1. sich über die Zukunft des Verfassungsprojekts zu verständigen – man darf das nicht liegen lassen;
2. die Politik der Erweiterung in dem festgelegten Rahmen bruchlos fortzusetzen;
3. dass Europa seinen Standpunkt und seinen Standort in der neu entstehenden Weltordnung bestimmen muss; das wird uns niemand abnehmen und es kann uns auch niemand abnehmen;
4. die Stabilität und die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarregionen zu fördern.

Europa und die Europäische Union brauchen Stabilität über ihre Grenzen hinaus.

Neue Anstrengungen sind nötig für den Ausbau umfassender Zusammenarbeit mit Russland – wir sind einander komplementär, wir leben in dem einen geographischen und wirtschaftlichen Raum, wir haben viele gemeinsame Interessen und wir können uns gegenseitig viel geben.

Das Gleiche gilt für die anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, das schliesst die zentralasiatischen ein.

Die deutsche Bundesregierung widmet sich diesen Fragen zu Recht mit grosser Aufmerksamkeit.

Eine durch enge politische Zusammenarbeit geförderte ökonomische Zusammenarbeit mit Russland und den anderen Nachfolgestaaten kann auch ein wichtiger Beitrag zur Energiesicherheit für den EU-Raum sein.

Auf der anderen Seite können die EU-Staaten ihren östlichen Nachbarn und Partnern Abnahmesicherheit für Energie und Rohstoffe bieten.

Hinzu kommt, dass immer engere Zusammenarbeit auch schnellere technologische und wirtschaftliche Entwicklung möglich macht.

Nicht weniger wichtig ist der Beitrag, den die Europäische Union im Mittelmeerraum leisten kann.

Das Mittelmeer trennt nicht, es verbindet seine Anlieger.

Dieser Grundgedanke führte vor mehr als einem Vierteljahrhundert zu der Mittelmeerpolitik der EG.

Die war damals ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Mittelmeerraumes und sie ist es heute noch.

Die Lösung des Kernproblems im Nahen und Mittleren Osten, nämlich der israelisch-palästinensische Konflikt, könnte die Lage in diesem Raum dramatisch verbessern.

Hier sind besondere Anstrengungen der Europäischen Union für eine umfassende Friedensregelung unter Einbeziehung Syriens und des Libanons gefordert.

Auch hier ist ein besonderes Engagement der deutschen Regierung erkennbar und verdient Unterstützung.

Die sogenannte road-map ist die Grundorientierung für den Weg, der jetzt beschritten werden muss.

Dazu gehört die Anerkennung des Existenzrechts Israels durch alle.

Für uns Deutsche ist das konstitutiv für alle Dimensionen unserer Politik.

Wir werden das niemals ausser Acht lassen.

Die Anerkennung des Existenzrechts Israels ist aber auch verpflichtend für alle Staaten der Region.

Zur Stabilität im Nahen Osten gehört auch die Schaffung eines unabhängigen Palästinenser-Staates in den international anerkannten Grenzen.

In Europa ist es gelungen, mit der KSZE den Weg zur Zusammenarbeit und Vertrauensbildung zu beschreiten und so mehr Sicherheit zu schaffen.

Warum sollte so etwas nicht auch im Nahen Osten möglich sein?

Wie alle anderen Weltregionen stehen auch wir vor der Frage: Welchen Weg wird die Welt im 21. Jahrhundert nehmen?

Das ist nicht naturgesetzlich vorgeben, das hängt davon ab wie die Menschheit handeln wird, auch wir hier in Europa.

Der Gegensatz der westlichen Werte einerseits und des von Moskau bestimmten sozialistischen Systems andererseits, die Bipolarität Washington und Moskau also, ist mit dem Ende des Kalten Krieges überwunden – symbolisiert damals durch den Fall der Mauer.

Was aber tritt an die Stelle dieser bipolaren Weltordnung?

Wird es eine multipolare sein, mit mehreren Kraftzentren in verschiedenen Teilen der Welt?

Ich denke ja.

Deshalb sind multilaterales Denken und Handeln gefordert.

In der Diskussion über die neue Weltordnung scheint es kaum eine Rolle zu spielen, dass sich erst jetzt alle politischen und ökonomischen Wirkungen des Eintritts in die Informationsgesellschaft und die neuen Möglichkeiten der Überwindung von Zeit und Raum durch Menschen und für Güter voll auszuwirken beginnen.

Viele sehen den Prozess der Globalisierung als etwas völlig Neues, noch nie da Gewesenes an.

Doch er bestimmte die ganze Menschheitsgeschichte.

Das bedeutete Überwindung von Raum und Zeit, gegenseitige Beeinflussung, steigendes Wissen von einander, gegenseitige geistige Durchdringung – eine Art gegenseitige Entdeckung – die Überwindung von Grenzen und aus alledem folgend fortschreitende Kooperation.

Auf der anderen Seite bedeutete es auch immer wieder Konfrontation, Streben nach Vorherrschaft des einen über des anderen und damit Krieg.

Wir Europäer waren an allen diesen Prozessen beteiligt.

Wir haben das alles erlebt und es auch erlitten.

Früher wandten sich die Europäer anderen Teilen der Welt zu.

Das setzte Entwicklungen in Gang, die im europäischen Kolonialismus vor allem im 18. und 19. Jahrhundert ihren Höhepunkt fanden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg begann die Entkolonialisierung.

In der Blockfreien-Bewegung fand sie ihren politischen Rahmen.

Ging es im 20. Jahrhundert um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit, so geht es heute um Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit, um eine Weltordnung, die überall als gerecht empfunden werden kann.

Zugleich entstehen neue politische und wirtschaftliche Kraftzentren mit ihren eigenen Identitäten, mit grossem menschlichem Potenzial, mit ihrer Wissenschaft, ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten und in manchen Fällen auch mit ihren Rohstoff- und Energievorräten.

Diese Entwicklungen liegen in der Perspektive unserer Vorstellung von Freiheit und Wettbewerb.

Aber die in diesem Prozess liegenden Chancen sind kein Privileg westlicher Gesellschaften.

Sie müssen allen Weltregionen offen stehen, damit ein gerechter Interessenausgleich möglich wird.

Aufgabe der Staatskunst ist es jetzt, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich diese Entwicklungen organisch, das heisst friedlich, vollziehen können.

Eine von Besitzstandsdenken bestimmte westliche Politik würde im Zeichen globaler Interdependenz erfolglos bleiben; ja sie würde uns letztlich zu Verlierern der Globalisierung machen.

Und sie könnte zu dramatischen Konfrontationen und Verwerfungen bis hin zu Kriegen und Stellvertreterkriegen führen.

Die unbestreitbare Herausforderung, die in dem Entstehen neuer dynamischer Kraftzentren liegt, kann deshalb nur in den westlichen Staaten selbst mit neuem Denken bestanden werden.

Das verlangt vor allem grössere und auch schnellere Reformbereitschaft in den westlichen Staaten.

Hier gibt es Nachholbedarf – vor allem in Europa.

In einer sich immer schneller verändernden Welt wird die Reformbereitschaft immer stärker gefordert sein.

Besonders wichtig ist die Einstellung auf die Anforderungen der globalen Wissensgesellschaft, das bedeutet weitaus grössere Anstrengungen für Bildung, Ausbildung, Wissenschaft und Forschung.

Wie schon die Vergangenheit durch eine Tendenz hin zur Globalisierung bestimmt war, so ist in der Gegenwart neu die Geschwindigkeit des Globalisierungsprozesses.

Das ist das Ergebnis neuer technologischer Entwicklungen, die einerseits die Überwindung der Ost-West-Teilung Europas und der Welt mitbewirkten, sich andererseits in vollem Umfange erst jetzt nach der Überwindung dieser Zweiteilung auswirken konnten.

Dieser Hochgeschwindigkeitsglobalisierungsprozess macht mit grosser Dramatik die globale Interdependenz sichtbar.

Das wird die Zukunft bestimmen.

Es gibt keine entfernten Gebiete mehr!

Das Menschheitsschicksal wird immer mehr zu einem gemeinsamen.

In Zukunft wird Jeder Jedes Nachbarn sein.

Das verlangt eine globale Politik der guten Nachbarschaft – auch über die unmittelbare geographische Nachbarschaft hinaus.

Jede Entwicklung in einem Land hat Auswirkungen auf alle anderen Länder.

Das gilt für die Politik im Allgemeinen, für die Wirtschaft, für die Ökologie, für die Gesundheit, für die Überwindung von Hunger, Armut und Unwissenheit und für die Sicherheit im weitesten Sinne des Wortes.

Es gilt für die innere und für die äussere Sicherheit, für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und – eng damit verbunden – eines gewalttätigen Terrorismus, der sich politisch oder religiös zu verbrämen sucht.

Es gilt also für alle Lebensbereiche.

In einer solchen interdependenten Welt müssen sich alle bewusst sein, dass jedes staatliche und gesellschaftliche Handeln Auswirkungen auf alle anderen Gesellschaften und Staaten hat.

Je grösser ein Land oder je grösser eine regionale Zusammenarbeit wie die EU ist, umso grösser sind diese Auswirkungen und umso grösser ist deshalb auch die Verantwortung, die wir tragen.

Grösse bedeutet heute nicht mehr grössere Macht und schon gar nicht grössere Rechte.

Die neue Weltordnung wird nur dann überall als gerecht empfunden werden, wenn sie bestimmt wird von der Stärke des Rechts und nicht vom Recht des Stärkeren.

Das gilt regional und global.

Verantwortungsversagen kann zu einer gemeinsamen Gefahr für die Menschheit werden.

Wer das Signal der Klimaveränderungen nicht versteht, versteht unsere Welt nicht mehr.

Das ist nur ein Aspekt, aber ein wichtiger.

Massenmigration ist das Ergebnis von fundamentalen Unterschieden in den Lebensbedingungen der verschiedenen Weltregionen – letztlich also von Hoffnungslosigkeit.

Das ist gewiss nicht neu.

Neu im Zeitalter der Informationsgesellschaft ist das Wissen der Benachteiligten von den Lebensbedingungen der Privilegierten.

In den westlichen Gesellschaften wiederum lassen Horrorgemälde und Untergangsszenarien den Übergang zu einer immer enger verflochtenen Weltwirtschaft als Bedrohung erscheinen.

Solches rückwärts gewandtes altes Denken lähmt die Fähigkeit, die eigenen Chancen zu erkennen und zu nutzen.

Es verschliesst die Augen für die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, um den Fortschritt für alle zu erreichen.

Es sind die alten beharrenden Kräfte, die in der Ost-West-Auseinandersetzung im Westen nicht an die Kraft der Freiheit glaubten, und die heute wiederum im Begriff sind, die Chancen zu verkennen, die in einer globalen Öffnung der Gesellschaften liegen.

Kleinmut ist stets ein schlechter Ratgeber.

Die Vernetzung in Wissenschaft und Wirtschaft, die Vernetzung unserer Gesellschaften ist viel weiter fortgeschritten als das vielen bewusst ist.

Ein Blick auf die Entwicklung in der Europäischen Union sollte die Verantwortlichen weltweit eines Besseren belehren.

Die Grundsätze von Gleichberechtigung, Ebenbürtigkeit, Zusammenarbeit und erfolgsgerichteter Solidarität sollten die zögernden Besitzstandsverteidiger davon überzeugen, wie sich, in welche Richtung sich eine moderne Weltgesellschaft entwickeln muss.

Die Europäische Union als die am weitesten entwickelte regionale Zusammenarbeit ist mit den Prinzipien ihrer Erfolgsgeschichte längst zum Zukunftsentwurf für eine neue Weltordnung geworden.

Allerdings sind sich die Europäer, angesichts der Mühen des politischen Alltagsgeschäfts in der EU, dieser Tatsache nicht immer bewusst.

Dennoch sollten sie die Anwendbarkeit ihrer eigenen guten Erfahrungen auf die Gestaltung der neuen Weltordnung zumindest prüfen.

Das heisst, Europa braucht eine globale politische Strategie, die alle Lebensbereiche umfasst.

Wirtschaft, Energieversorgung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Überwindung von Armut, Krankheit und Unwissenheit, politische Stabilität und Sicherheit in der umfassenden Bedeutung des Wortes, sowohl äussere wie innere Sicherheit.

Europa muss sich bewusst sein, dass für den Verlauf des 21. Jahrhunderts die enge Partnerschaft Europas mit den USA von ebenso grosser Bedeutung sein wird wie sie es für den Schutz von Freiheit und Demokratie im 20. Jahrhundert und für die friedliche Überwindung des Ost-West-Konflikts notwendig war.

Dieses Partnerschaftsbewusstsein ist die Alternative zu dem Versuch, die Rolle Europas als globales Gegengewicht oder gar Gegengewicht zu den USA zu definieren und damit zu verkennen.

Die USA ihrerseits müssen erkennen, dass kein Land der Welt so stark ist, dass es auf die Dauer auf verlässliche Partner verzichten könnte.

KENNEDY hatte schon Recht als er die Nordamerikaner einerseits und die Europäer andererseits als die Pfeiler der transatlantischen Brücke verstand.

Das transatlantische Bündnis war eben nie eine Militärallianz alten Stiles.

Es bezieht bis auf den heutigen Tag seine Vitalität aus dem Bewusstsein gemeinsamer unveräusserlicher Werte.

Europa hat aus seiner Geschichte des 18., 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelernt, dass kein Land je europäische Hegemonie erreichen konnte.

Das gilt in einer interdependenten Welt weltweit und für alle.

Hinzu kommt: Das Gewicht eines Landes bestimmt sich heute immer stärker durch seine Innovationsfähigkeit, durch den Stand seiner Wissenschaften, durch seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und durch seine der Interdependenz der Welt geschuldeten Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft.

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert müssen beide, Europa und die USA, erkennen: Ihre Partnerschaft betrifft nicht nur sie selbst, sie ist vielmehr von Bedeutung für die globale Stabilität.

Deshalb brauchen sie eine gemeinsame globale politische Strategie.

Der Erfolg des Westens bei der friedlichen Überwindung der Teilung Europas war das Ergebnis einer solchen gemeinsamen politischen Strategie, über die sich die NATO-Partner 1967 im so genannten Harmel-Bericht verständigt hatten.

Diese Strategie nannte als Ziel eine gesamteuropäische Friedensordnung; sie forderte als Voraussetzung gesicherte Verteidigungsfähigkeit und als Handlungsanweisung forderte sie Zusammenarbeit – so viel wie möglich.

Auch die neue politische Strategie muss sich stets von unseren Grundwerten leiten lassen, nämlich Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gerechtigkeit und Marktwirtschaft.

Das muss sich in allen politischen Bereichen bewähren.

Das gilt für marktwirtschaftliches Denken und fairen Wettbewerb, zum Beispiel im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO.

Es gilt genauso für das rechtsstaatliche Denken bei der Bekämpfung des Terrorismus.

Die Verletzung elementarer Grundrechte beschädigt die Brandmauer zwischen Recht und dem Unrecht, das es zu bekämpfen gilt.

Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland in den 70er- und 80er-Jahren die Herausforderung des deutschen politischen Terrorismus erfolgreich bestanden.

Wir waren erfolgreich, weil wir den Rechtsstaat nicht beschädigt haben, wie es die Terroristen wollten und erwarteten.

Eine auch nur teilweise Aufgabe unserer rechtsstaatlichen Positionen wäre mindestens ein Teilerfolg für den Terrorismus, der die Kulturen dieser Welt in einen Kampf, das heisst in einen Krieg der Kulturen hineinhetzen will.

Der theologische Rebell HANS KÜNG hat einmal gesagt: KANTS Anforderungen für den ewigen Frieden seien in den schriftlichen Zeugnissen aller Weltreligionen zu finden.

In der Tat: Aber man muss sie nur finden wollen.

Es gilt deshalb, den Dialog zwischen den Kulturen zu intensivieren, damit wir mehr voneinander wissen und die kulturelle Identität jedes Einzelnen als Ausdruck seiner Menschenwürde akzeptieren.

Nur so wird die Unterstützung für diejenigen schwinden, denen der Glaube nicht der Weg zu dem einen Gott der grossen Weltreligionen ist, sondern die den Glauben missbrauchen als Argument für Terror und Gewalt.

Wenn von Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit der Völker die Rede ist, so folgt das auch aus dem Gebot der Menschenwürde.

Die deutsche Schriftstellerin CHRISTA WOLF stellt fest: „Wann der Krieg beginnt, das weiss man."

Und sie fragt: „Aber wann beginnt der Vorkrieg?"

Man möchte die Frage hinzufügen: Wo beginnt der Vorkrieg?

Wir kennen die Antwort: Der Vorkrieg beginnt in den Herzen und Hirnen der Menschen, dort, wo Vorurteile und Überheblichkeit sich einnisten, wo sie Verstand und Gefühle vergiften.

Die Achtung der Menschenwürde aber verlangt, dass sich die Kulturen gegenseitig achten.

Demut gehört zu den hervorragenden christlichen Tugenden. Demütigung anderer verletzt zutiefst die Menschenwürde.

Man darf die Lage nicht dramatisieren, aber man sollte alles tun, um den Dialog voranzubringen – über die Grenzen hinweg, mit anderen Kulturen, mit den anderen Weltreligionen, mit anderen Staaten.

Die deutsche Regierung setzt sich dafür mit grosser Umsicht im nah- und mittelöstlichen Raum ein.

Im Zeichen globaler Interdependenz brauchen wir einen globalen Stabilitätsraum, in dem sich die Zusammenarbeit in einer immer enger zusammenwachsenden Welt vollziehen kann.

Wir Europäer waren es gewohnt, in andere Teile der Welt vorzudringen, keineswegs nur militärisch, vor allem geistig, philosophisch, mit der Verbreitung des christlichen Glaubens, kulturell und natürlich wirtschaftlich und wissenschaftlich.

Und nun kommt die Welt zu uns mit ihren Einflüssen, mit ihren Ideen, mit ihren anderen Identitäten und auch als Wettbewerber in allen Lebensbereichen. Auch das ist globale Interdependenz.

Wer in den westlichen Gesellschaften zu neuem Denken fähig und bereit ist, muss nicht in Panik verfallen.

Befürchtungen kamen ja schon auf, als Japan seine ersten Schritte in die Moderne tat.

Heute sind es Russland, China, Indien und Brasilien mit immerhin 3 Milliarden Menschen, fast die Hälfte der Weltbevölkerung.

Sie sind nicht unsere Gegner; sie werden vielmehr als Partner bei der Gestaltung der neuen Weltordnung gebraucht.

Aber diese Staaten haben neben beachtlichen Fortschritten in allen Lebensbereichen auch enorme innere Entwicklungsprobleme zu meistern.

Wie diese Entwicklungsprozesse verlaufen, ob in diesen Ländern der Aufholprozess sich fortsetzt oder nicht, ob das spannungsfrei gelingt oder nicht, wirkt sich überall in der Welt aus, betrifft also die gesamte Weltbevölkerung – auch uns in Europa.

Keine Macht der Welt kann diese Auswirkungen von sich fern halten.

Keine Mauer bietet auf Dauer Schutz, auch keine Zollmauer.

Keine Kontingentierung der Importe und kein anderes nichttarifäres Hindernis.

Die Grundtendenz unserer Zeit ist auf die Überwindung des Trennenden gerichtet.

Das macht vor niemandem halt.

Ob Klimaschutz in diesen Aufholregionen stattfindet oder nicht, betrifft die ganze Menschheit.

Umso grösser ist der Erfolg des Euro-Asien-Treffens in Helsinki zu bewerten, in dem sich die asiatischen Staaten zur Fortsetzung des Kyoto-Protokolls verpflichteten.

Die Tatsache, dass die Verhandlungen der WTO bisher nicht zu einem Erfolg geführt haben, eine Entwicklung, zu der sowohl die EU wie die USA wesentlich beitragen, hat negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Kooperation weltweit.

Das verletzt grundlegende marktwirtschaftliche Ordnungsprinzipien.

Die Exportsubventionierung für Agrarprodukte verfolgt kurzfristige innenpolitische Ziele.

Sie gefährdet mittel- und langfristig den für globale Stabilität dringend notwendigen Aufholprozess in den Teilen der Welt, die darauf besonders warten – Afrika ist hier an erster Stelle zu nennen.

Das Ergebnis ist Hoffnungslosigkeit und daraus folgend Massenmigration.

Die Einschränkung des wirtschaftlichen Austauschprozesses zwischen Nord und Süd in allen Bereichen kann nicht auf Dauer hingenommen werden, wenn es nicht zu dramatischen Verwerfungen kommen soll.

Wohin diese Entwicklung in Europa führt, wenn in den WTO-Verhandlungen keine Ergebnisse erreicht werden, zeigt die Diskussion über einen Strategiewechsel der EU hin zu bilateralen Abkommen.

Das mag für wichtige Märkte zu einer Schadensbegrenzung führen.

In anderen Märkten aber bleibt die Entwicklung eines umfassenden Austausches weiterhin behindert.

Und nicht zu vergessen: Nicht alle Partner in der Dritten Welt haben das notwendige Gewicht, um ausgewogene Vereinbarungen durchzusetzen.

Zu den hoffnungsvollsten Initiativen für globale Verantwortungspolitik gehörte der Vorschlag des damaligen französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing und des damaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt für einen Weltwirtschaftsgipfel.

Daran nahmen zunächst fünf Staaten teil: die USA, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und Japan.

Italien und Kanada traten sehr bald hinzu.

Die Einbeziehung zunächst der Sowjetunion und dann Russlands nach Ende des kalten Krieges war ein wichtiges Signal in der Zeit der grossen Wende.

Was fehlt ist heute im Zeitalter globaler Interdependenz die Teilnahme der grossen Aufholländer China, Indien und Brasilien.

Beispielhaft sollte wirken, dass bei den G 7/G 8-Treffen jeweils auch die Europäische Union vertreten ist.

Das ist eine Chance und ein Angebot für andere regionale Zusammenschlüsse.

Meine Damen und Herren, die Welt steht vor der Frage, ob sie sich für Dialog und Zusammenarbeit entscheidet oder ob sie in das alte Denken von Rivalität, nationalem Egoismus und Abgrenzungspolitstreben mit der Konsequenz der Konfrontation zurückfallen will.

In dieser Situation brauchen die transatlantischen Partner eine neue gemeinsame politische Strategie von gleicher Überzeugungskraft wie der Harmel-Bericht, sie brauchen eine Art Harmel II, mit dem Ziel einer Weltstabilitätsordnung, die überall als gerecht empfunden werden kann; eine Strategie, welche die Identität und die Würde aller Völker und aller Kulturen achtet.

Die USA und die EU verkörpern heute die beiden Formen der „global player“ des 21. Jahrhunderts.

Die USA stehen beispielhaft für grosse Staaten und die Europäische Union steht beispielhaft für eine effektive regionale Zusammenarbeit mittlerer und kleinerer Staaten.

Der frühere amerikanische Präsident Bill Clinton mahnte vor etwa zwei Jahren sein Land mit den Worten: „Amerika ist die dominante politische, wirtschaftliche und militärische Kraft in der Welt. Deshalb sollte das amerikanische Volk darüber nachdenken, wie es behandelt werden möchte, wenn es nicht länger die stärkste Kraft der Welt ist. „Und“, so stellt Clinton weiter fest, „wir sollten jetzt unser Verhalten mit dem Blick auf die Zukunft einrichten. Denn ich denke, wir werden nach dem beurteilt werden, was wir heute tun, wie wir in diesem einzigartigen Moment handeln.“

Meine Damen und Herren, diese Frage müssen auch wir Europäer uns stellen, auch wenn wir nicht über das Gewicht verfügen, dass dem der USA auch nur vergleichbar wäre.

Eine lebenswerte Zukunft für die Völker der Welt verlangt globale Rahmenbedingungen, die allen Regionen faire Chancen eröffnen, und sie verlangt eine Stärkung der internationalen Institutionen, der Vereinten Nationen, des Weltwährungsfonds, der Weltbank und der Welthandelsorganisation WTO.

Geboten ist eine weltweite multilaterale Politik der Zusammenarbeit und der Vertrauensbildung.

Unverzichtbar ist die weltweite Achtung der Menschenrechte und die entschlossene Bekämpfung von Terror und Gewalt.

Erforderlich ist aber auch die Ächtung der Massenvernichtungsmittel wie der chemischen und biologischen Vernichtungspotenziale.

Notwendig ist die konsequente Durchsetzung des Nichtverbreitungsvertrages für atomare Waffen.

Die Hüter dieses Vertrages, die durch den Vertrag legitimierten Atommächte– es handelt sich um die Ständigen Mitglieder des Weltsicherheitsrates, also USA, Frankreich, England, China und Russland –, werden dabei umso glaubwürdiger sein und damit auch wirkungsvoller, je schneller und umfassender sie ihre Abrüstungsverpflichtungen aus dem Vertrag erfüllen.

Die Welt steht wahrlich an einem Kreuzweg.

Die Demokratien dieser Welt haben die Chance, die Entwicklung im 21. Jahrhundert in die Richtung von Freiheit, Menschenwürde und gerechten Lebenschancen für alle zu lenken.

Wir sollten diese Chance nutzen.

Dass das möglich ist, hat Europa nach dem Zweiten Weltkrieg nach einer langen leidvollen Geschichte bewiesen.

Diese Lehre der Welt verständlich zu machen, das ist heute die historische Mission Europas.

Dr. Richard Freiherr von Weizsäcker

Deutscher Bundespräsident a.D.

60 Jahre nach dem Aufruf von Churchill in Zürich

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 26. September 2006

I.

Bei Lichte besehen war WINSTON CHURCHILL der eigentliche Sieger des Zweiten Weltkrieges. In den Jahren 1940 und 1941 war er der Mann des damaligen Weltschicksals geworden. Unter seiner Führung musste sich Grossbritannien einsam wehren und abwarten, bis der amerikanische Präsident ROOSEVELT endlich sein Volk zum Kriegseintritt bewegen konnte. Wesentlich und für ihre eigenen Interessen unbegreiflich hatten schliesslich dazu Japans Unterwasser-Überfall auf Pearl Harbour und HITLERS Kriegserklärung an die USA nachgeholfen. CHURCHILL aber rief aus: „Jetzt haben wir es geschafft". HITLER wurde unterworfen. Eine nationalsozialistische Herrschaft über unseren Kontinent war verhindert.

Welcher Zukunft sollte Europa nun entgegengehen? Auf der Konferenz von Jalta im Februar 1945 entstand die neue Landkarte der Sieger. CHURCHILL war dabei. Durch eine Demarkationslinie von Norden nach Süden wurde der Kontinent aufgeteilt.

Zwei Monate nach Kriegsende folgte im Juli 1945 die Potsdamer Konferenz. Sie bestätigte, dass es nun Amerika und die Sowjetunion waren, die Europa beherrschten. Zwischen beiden schien dem Kontinent nur noch die Funktion einer Pufferzone zu bleiben.

Und wo blieb CHURCHILL? Noch vor dem Abschluss in Potsdam wurde er im Juli 1945 zu Hause demokratisch entmachtet, jedenfalls zunächst einmal.

Sein Leben war immer reich an Berg- und Talfahrten. Stets blieb er sich seiner Rolle bewusst. Er war alles in einer Person: Feldherr, Staatsmann und Historiker. Unermüdlich arbeitete er also weiter, zunächst schreibend. In jener Zeit schildert ihn eine Karikatur. Da lüftet er sein Zylinderhütchen vor dem lorbeerbekränzten Haupt JULIUS CAESARS auf einer Büste mit den Worten: „We

have both made history and we have both written it. Let us exchange headgear“, also die so ungleichen Kopfbedeckungen! Er schrieb Geschichte mit seinem unvergleichlichen Talent, das ihn eines Tages den Nobelpreis für Literatur erringen liess.

Aber es blieb nicht beim Schreiben. Die europäische Tragödie trieb ihn um. Es galt, den Tumult unter den Siegern und die Verzweiflung bei den Verlierern zu überwinden. Und so kam er gerade jetzt vor sechzig Jahren hierher, nach Zürich, und rief uns auf, die Vereinigten Staaten von Europa zu schaffen. Mit dem Mut und der Weitsicht seiner kurzen und klaren Rede elektrisierte er die erschöpfte Welt.

Lasst uns wieder eine europäische Familie schaffen, so rief er aus. Eine kluge Grossherzigkeit und ein „blessed act of oblivion“ (Gladstone) werden uns helfen. Die beiden grossen Nationen Frankreich und Deutschland sollen als Partner die Sache anführen. Das Vereinigte Königreich, das Commonwealth of Nations, die USA und auch die Sowjetunion sollen als Freunde das neue Europa fördern.

CHURCHILs Appell war von singulärer historischer Kraft. Mit ihm legte er den Grundstein für die kommende Zeit.

II.

Wer der Geschichte so weit und so prägend vorgreift, kann nicht schon am Anfang alle Fragen beantworten. Was sind Vereinigte Staaten? An eine veritable Nation wie die USA hat CHURCHILL gewiss nicht gedacht. Er wusste, dass dies unter den zahlreichen europäischen Völkern mit ihrer eigenständigen, vielfach tausendjährigen Geschichte unerreichbar bleiben würde. Stets hat gerade er vor der Tradition der kleineren Nationen klugen Respekt praktiziert. Behutsam behandelte er aber auch seine Erwartungen an die grösseren europäischen Länder.

Sowohl in London als auch in Paris hatten alsbald nach Kriegsende eigenständige Planungen eingesetzt. Beide Nationen waren keine Weltmacht mehr, doch beide suchten nach neuen Wegen, um wieder einen weltpolitischen Einfluss zu gewinnen.

Für das Vereinigte Königreich gediehen alte Prägungen zu neuen Impulsen. Gewiss, seit mehr als zwei Jahrtausenden hatte Britannien historisch stets zu Europa gezählt. Es findet sich bis heute in den Atlanten kein Europa ohne die britischen Inseln. Zugleich hatten aber die Briten nach turbulenter Vorgeschichte mit Amerika dort als aufgeklärte Mitgründer gewirkt, ja manches

neue dorthin exportiert, solange es ihnen zu Hause noch nicht ganz geheuer war. Schliesslich wurden sie, die einst führende Weltmacht, von den USA abgelöst. Aber die besonderen Bindungen blieben. Es wurde nun beinahe selbstverständlich, die „special relations“ mit der veritablen Grossmacht auszubauen, hier den eindeutigen Schwerpunkt für die neue britische Weltorientierung zu suchen. So wurde es in London vollzogen, oft beinahe bedingungslos und daher im Laufe der Zeit auch nicht selten reichlich einflusslos.

War dies mit dem Beitritt zu einer europäischen Gemeinschaft vereinbar? Beim Volksentscheid 1975 entschied man sich im Inselreich dafür. Damals gab es in Grossbritannien die Sorge, gegenüber einem damals so empfundenen kontinentalen Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas zu werden. Auch die Amerikaner empfahlen den britischen Freunden den Beitritt. Dreissig Jahre später herrscht heute aber beinahe eine umgekehrte Einschätzung vor. Kenntnis von und Interesse für die Europäische Union sind gegenwärtig im Inselreich wenig verbreitet. Ist der Kanal nicht breiter als der Atlantik, so wird gefragt. Man fühlt sich beschützt vom beständigen Nebel über dem Kanal, der doch nichts anderes zuwege bringe, als nicht Britannien, sondern den Kontinent zu isolieren. Wir müssen später darauf zurückkommen.

Frankreich ging andere Wege. De Gaulle war von Abneigung gegen die angelsächsischen Mächte geprägt. Sie hatten sein Land nie zum Kern der wahren Weltkriegssieger gezählt, ihn selbst kaum ausreichend einbezogen. Also nahm er Churchills Zürcher Appell auf seine Art auf. Frankreich wollte nun nicht mehr allein, sondern gestärkt durch Deutschland und die anderen Gründungsmitglieder eine europäische Weltpolitik eindeutig von Paris aus anführen.

Deutschland war geteilt, die westdeutsche Bundesrepublik noch nicht gegründet. Churchill hatte 1946 in Zürich angeregt, dass die traditionellen alten deutschen Länder und Provinzen ja auch einzeln als Mitglieder beitreten könnten. Das wurde natürlich niemals ernsthaft erwogen. Im freien Teil Deutschlands herrschte damals tiefe Erleichterung über die neue Partnerschaft mit der westlichen Welt vor. Es war die unverhofft frühe Klärung, international wieder aufgenommen und gebraucht zu werden. Gegen die führende Rolle Frankreichs auf dem Kontinent gab es in Bonn keinerlei Einwendungen. Adenauer förderte sie nachhaltig, indem er sie zugleich mit seinen engen Beziehungen zu den Amerikanern verband, unserer führenden Schutzmacht im frisch entfalteten Kalten Krieg, die sich zugleich mit dem Marshall-Plan massgeblich am materiellen Wiederaufbau des besiegten Landes beteiligte.

Soweit das erste Kapitel Europa. Lassen Sie mich nun in drei Abschnitten die weitere Entwicklung der Gemeinschaft schildern, den kontinuierlichen Auf-

stieg des Kontinents im ersten, das Ringen um Vertiefung und Erweiterung der Union im zweiten und danach die Rolle Europas im gegenwärtigen krisenhaften Globalismus-Durcheinander.

III.

Unter der Präsidentschaft des grossen Europäers JEAN MONNET führte der erste Integrationsschritt in die Montanunion. Es ging um Kohle und Stahl. Das waren nicht nur Zukunftsindustrien. Mit ihrer Integration galt es, jede neue nationale Aufrüstung gegeneinander zu verhindern. Es war eine historisch neue, zentrale Verpflichtung, um jahrhundertealte kriegerische Feindschaften zu überwinden. Das Ziel war also primär politisch, nicht wirtschaftlich.

Mit dem nächsten grossen Schritt sollte die europäische Verteidigungsgemeinschaft geschaffen werden. Doch sie fand in der französischen Nationalversammlung keine Mehrheit. An ihre Stelle trat 1957 mit den Römischen Verträgen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Aus der EVG war die EWG geworden. Einer Zollunion folgte der Weg vom common market zum single market. Der Binnenmarkt entstand. Er gedieh zu einer weltpolitisch ausserordentlichen Leistung, unter der treibenden Führung des Kommissionspräsidenten JACQUES DELORS. Sie übersteigt bei weitem das System einer blossen Freihandelszone. Die vier Freiheiten wurden vereinbart, die ungehinderte Mobilität für Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital. Die Agrarpolitik war schon zusammengefasst. Dann folgte die voll integrierte Aussenhandelspolitik. In der Welthandelsorganisation spricht die EU mit einer Stimme. Die Wettbewerbsordnung im Binnenmarkt unterliegt einer zentralen Lenkung und Kontrolle. Ein allgemeines europäisches Rechtsregelwerk entstand, der sogenannte Acquis communautaire. Ein europäischer Gerichtshof wurde begründet. Seine Entscheidungen sind für die nationale Rechtssphäre der Mitgliedsländer verbindlich.

Der Erfolg des europäischen Binnenmarktes, des weltgrössten Wirtschaftsraumes, führte rasch zur Herausforderung, neue Länder aus Europa zur Mitgliedschaft einzuladen, genauer gesagt, ihrem Verlangen nach Aufnahme zu entsprechen. Die sogenannten Kopenhagener Kriterien wurden beschlossen. Mit ihnen legte sich die EU vor allem auf politische, aber auch auf wirtschaftliche Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Mitglieder fest. Zu den Bedingungen zählen Demokratie, eine unabhängige Justiz, Menschenrechte und Respekt für Minderheiten.

Das alles klingt ziemlich nüchtern. Dabei ist es Ausdruck einer ausserordentlichen Entwicklung, von der im September 1946 kaum einer der Zuhörer CHURCHILLs in Zürich eine ernsthafte Vorstellung haben konnte. War noch mitten im Zweiten Weltkrieg die Mehrheit der europäischen Völker ihrer Selbstbestimmung beraubt, so war nun nichts Geringeres in Gang gekommen, als Schritt für Schritt die Freiheit auszubreiten. Ohne Zwang von aussen war ein Raum des friedlichen Umgangs miteinander entstanden und damit zugleich eine wachsende Anziehungskraft über die Gemeinschaftsgrenzen hinaus.

Dies galt zumal immer spürbarer für die Ost-West-Beziehungen in Europa. Unter dem Schutz des atlantischen Bündnisses ist es der friedlichen Anziehungskraft der Gemeinschaft zu danken, dass der Kalte Krieg allmählich seine Kraft verlor. Auf dem Weg über den Gipfel der KSZE 1975 in Helsinki, über die heranwachsenden Bürgerbewegungen im Warschauer Pakt Bereich mit der Solidarnosc an der Spitze und schliesslich mit dem Reformklima von GORBATSCHOW ab 1985 hatte sich die europäische Integration prägend ausgewirkt. Die Mauer fiel, die meisten Mitgliedsländer des ehemaligen Warschauer Paktsystems suchten und fanden alsbald den Weg in die atlantische Sicherheit und in die Europäische Gemeinschaft.

IV.

Nun sind also sechzig Jahre seit dem Zürcher Aufruf von CHURCHILL vergangen. Heute ist schon die dritte Generation nach ihm am Ruder. Damals waren die Folgen für unseren Kontinent und seinen Platz in der Welt kaum vorhersehbar. Heute wird die Einsicht in ihre wahrhaft historische Entwicklung überlagert von einem Krisengefühl. Die herrschende Weltordnung aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich verändert. Jalta ist vergessen. An die Stelle der Spannung zwischen Ost und West tritt die Globalisierung. Und welche Rolle spielt dabei Europa? Wer identifiziert seine Interessen, wer sorgt für seine Handlungskraft?

Hier muss ich zunächst um Nachsicht zumal in der Schweiz bitten, dass ich die EU meine, wenn ich von Europa spreche. Das bekümmert vermutlich viele von Ihnen weniger als mich, der ich mich voller Dankbarkeit an sieben gute Jahre während meiner Kindheit bei Ihnen erinnere. Warten wir erstmal die weitere Entwicklung ab.

Die EU also umfasst heute 25, bald 28 Nationen, mit einer knappen halben Milliarde Einwohner, einem Viertel des Weltbruttoinlandsproduktes. Sie verfügt über den mondial grössten Binnenmarkt. Dass unter ihren Mitgliedern Fähig-

keit und Bereitschaft zu Kriegen verschwunden sind, gilt nach den jüngsten Gewaltaktionen nun auch für den westlichen Balkan. Soweit die EU mit einer Stimme zu sprechen vermag, ist sie einer der globalen Machtfaktoren.

Wir haben in Europa aus unserer Geschichte gelernt. Unser Weg soll dazu beitragen, eine liberale Ordnung zu entfalten und zu verbreiten. Als Massstab aller Politik in Europa soll die weltbürgerliche Absicht der universalen Freiheit gelten. Freiheit aber ist nicht regellose Willkür, sondern Selbstverantwortung und Mitverantwortung, ist daher Ordnung und Handlungsfähigkeit. Wie steht es denn nun damit in der EU?

Sie ist eine Union von Nationalstaaten. Herkömmlicherweise gilt die Nation als eine europäische Erfindung. Zu ihrer Existenz gehört im Allgemeinen dreierlei: gemeinsame Werte, Zusammengehörigkeit durch Geschichte und sprachliche Verständigung, eine politisch handlungsfähige Einheit. Der Tradition der Nation entsprechen Pflicht und Recht des Staates, Sicherheit und Wohlfahrt zu gewährleisten, dazu seinen Bürgern Leistungen und auch Opfer abzuverlangen, nicht zuletzt zum gemeinsamen Schutz. In diesem Sinne sind die USA auch heute ein zwar riesengrosser, aber klassischer Nationalstaat.

Die europäische Gemeinschaft ist aus prägenden, historisch erstmaligen nationalen Souveränitätsverzichten herangewachsen. Gerade dort, wo es um die Ressorts der Innen- und Justizminister geht, kommen der EU quasi Staatsaufgaben zu. Dennoch bedeutet dies durchaus kein Ende der Nationalstaaten. Bei uns in der EU bleibt die Bindung der Menschen an das eigene Land ziemlich unverändert bestehen. Die politische Debatte wird zu Hause geführt.

Wir sind zu postklassischen Nationalstaaten geworden. Es gibt keine brauchbaren historischen Vorbilder, auch nicht die alten Vielvölkerstaaten mit nationaler Autonomie ihrer Teile im Rahmen eines höheren Ganzen. Keine Instanz hat bisher die Rolle der Nation im werdenden Europa geklärt – wie sollte sie auch?

Es gibt in der bisherigen Geschichte der Gemeinschaft nichts Politischeres als die Erweiterungspolitik. Zugleich ist sie es, die gegenwärtig die kritischsten Debatten auslöst. Wo bleibt die gemeinsame Handlungskraft, wenn wir immer grösser werden? Je mehr wir vereinheitlichen, für Waren und Dienstleistungen am Markt, für die Sicherheit und Rechtsordnung, die Umwelt, die Gleichstellung der Menschen in der Gesellschaft, desto mehr scheinen wir zusammenzuwachsen und von einander abzuhängen. Wir haben gemeinsame Organe in der EU. Aber was für eine Gewaltenteilung herrscht vor, sowohl innerhalb der EU als auch in ihrem Verhältnis zu den Mitgliedsländern? Vor allem die

Kommission in Brüssel passt nicht in unsere herkömmliche demokratische Gewaltenteilung. Sie handelt nach beispiellos weichen Ermächtigungsnormen für das, was sie unter ordnungsgemässem Funktionieren des gemeinsamen Marktes versteht, ohne klare demokratische Vorgaben. Gesetzesvorschläge liegen in ihrer Hand. Entschieden wird beim Europäischen Rat und Parlament. Die Staaten bleiben also die Herren der Entwicklung und werden dennoch zugleich schwächer. Wie sollen die Bürger das verstehen? Ihr Horizont ist nach wie vor primär ihre eigene Nation.

Das gewachsene Gewicht der EU ist unbestreitbar. Über seine Richtung entscheiden indessen die Vitalität und die Kraft der Mitgliedsländer. Bei einigen besonders wichtigen unter ihnen wird gegenwärtig hart um notwendige, oft allzu lang verzögerte Reformen gestritten. Welche Rolle spielt da die EU? Kann sie uns vor unpopulären heimatlichen Reformen schützen, wie manche hoffen? Kann und will sie das? Ist die Kommission nicht ohnehin zu wirtschaftsfreundlich, zu marktverliebt? Doch selbst wenn sie es wäre, sie ist weder stark genug noch befugt, eine Art Sozialstaat zu werden und die Arbeitsmärkte zu steuern. Es ist das jeweils eigene Land, in dem um Klärung gerungen wird, was wir als soziale Gerechtigkeit empfinden. Unsere Gesellschaften sind gewachsene – Solidargemeinschaften. Noch kann die EU nicht den Ton für Steuern und Arbeitsrecht vorgeben. Die wechselseitigen Einflüsse von der EU auf die Mitgliedsländer und umgekehrt entwickeln sich langsam und nicht frei von Widersprüchen.

Auch die Bilanz der gemeinsamen Währung in der Eurozone bringt gegenwärtig nicht nur Freude mit sich. Das Wirtschaftswachstum ist zu langsam. Die Arbeitslosigkeit geht bisher nicht signifikant zurück. Überwiegen die volkswirtschaftlichen Kosten des Euro seinen Nutzen, so wird gefragt.

Ausmass und Grenzen der gemeinsamen Handlungskraft bedürfen also der Klärung – kein Wunder, dass dabei die Erweiterungspolitik der EU vielfach als überdehnt und überhastet empfunden wird.

Allseits hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass die erweiterte EU auf der Basis der letzten Verträge, insbesondere von Nizza im Dezember 2002 nur unzureichend handlungsfähig ist. Ein neues Regelwerk wurde deshalb in Angriff genommen. Dies führte zum Verfassungsentwurf. Bei zwei der europäischen Gründungsländer ist er demokratisch gescheitert. Die Gründe für die Ablehnung mögen überwiegend auf nationale, krisenhafte Ursachen innerhalb der beiden Länder verweisen. Dennoch sind wir alle für solche Ursachen mitverantwortlich und von den Folgen mitbetroffen.

Der Inhalt des Verfassungsentwurfes, so mühsam er zu lesen ist, umfasst wichtige, seit langem gerade auch in den Neinsagerländern geforderte europäische Fortschritte. Der Name Verfassung ist kühn und nicht sakrosankt. Dennoch ist es notwendig, die politische Substanz des Entwurfes zu sichern und vor allem weiterzuentwickeln. So wird es spätestens zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge im März 2007 Aufgabe der dann im Amt befindlichen deutschen Präsidentschaft sein, eine richtungsweisende Erklärung, eine neue kräftige und verbindliche Marschroute für die EU zu präsentieren, die keinen geringeren Rang als den der prägenden Maastricht-Abmachungen haben darf und wird.

V.

Der Verfassungsentwurf hatte das Ziel, die Handlungsfähigkeit der erweiterten EU zu stärken. Ihre Spannungen und Schwächen müssen überwunden werden. Zugleich müssen wir als Mitglieder eines Verbundes von post-klassischen Nationalstaaten darauf hinwirken, dass unsere Union auf eine Weise lebt und wächst, die jeweils bei uns im eigenen Land verstanden und unterstützt wird.

Nun sind aber die Ursachen für unsere Brüsseler Konflikte durchaus nicht nur bei uns in Europa selbst zuhause. Vielmehr lebt die EU unter kontinuierlich wachsendem globalem Einfluss. Immer dringlicher wird daher die Notwendigkeit, in Europa den Weg zur gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu finden. Das ist die entscheidende Aufgabe der kommenden Zeit.

Dieser Anforderung ist der Entwurf zu einer Verfassung noch nicht gewachsen. Zur Zeit ist es der Europäische Rat, der die aussenpolitischen Entscheidungen fällt. Dabei gilt noch immer fast durchgängig das Vetorecht für jedes Land. Weder Grossbritannien noch z.B. Polen oder auch wir Deutschen und andere Mitglieder werden sich heute schon vorab einer Mehrheitsentscheidung unterwerfen. Hier war man mit der konstitutionellen Arbeit einfach noch überfordert. Der Entwurf ging nicht weit genug, er kam zu früh. Das sind zwei Seiten derselben Münze.

Es dauert seine Zeit. Wir sind auf bisher unerforschtem Gelände unterwegs. Dabei geht es, wenn auch nur Schritt für Schritt, vorwärts. Zwei Entwicklungen sind es, die uns voranbringen können und werden. Das eine sind schlechte Erfahrungen mit uns selbst, also Strafen für Uneinigkeit. Das andere sind die ständig wachsenden Herausforderungen, die uns gemeinsam betreffen und uns lehren, dass wir sie nur zusammen bestehen können.

Ein zündendes Beispiel für schlechte Erfahrungen mit uns selbst war das europäische Verhalten vor dem Irakkrieg. Kein Mitgliedsland lud zur gemeinsamen Beratung über die drohende amerikanische Invasionsentscheidung nach Brüssel ein. Stattdessen profilierten sich zwei entgegengesetzte Standpunkte, jeweils unter Führung von London und Paris. Frankreich sah seine Stunde im Sicherheitsrat gekommen. Von Deutschland unterstützt sorgte es für massiven Widerstand gegen Amerika in der UNO. Die Briten liessen bei einigen Mitgliedern eine scharfe Erklärung zugunsten des amerikanischen Präsidenten zirkulieren, mit heftiger Unterstützung der damaligen Regierungschefs in Spanien und Italien, AZNAR und BERLUSCONI, beide ohne erkennbaren Rückhalt im eigenen Land. Andersdenkende EU-Partner wurden von der Aktion erst durch die Medien informiert.

Dieser Konflikt galt vielen als der Beweis für die strukturelle Unfähigkeit der EU zu einer gemeinsamen Aussenpolitik. So war es damals in der Tat. Die böse Erfahrung hat aber in Wahrheit neue Einsichten gefördert, die uns einander näher bringen, gerade auch im Verhältnis zu den USA.

Seit der Gründung des atlantischen Bündnisses herrschte zwar nie immer nur eitel Sonnenschein über das Wasser hinweg. Es gab oft Kritik und Streit. Doch das ist Ausdruck einer Partnerschaft, der wir weder entgehen können noch wollen. So ist es auch nach dem Ende des Kalten Krieges geblieben, mit dem sich die singuläre Weltmachtposition der USA etablierte.

Nirgends gibt es in Europa eine ernsthafte Tendenz, sich prinzipiell gegen die USA zu positionieren. Wir haben in der EU deutlich genug gelernt, dass ein Versuch, uns hier als Gegengewicht oder gar als Gegensatz zu Amerika zu präsentieren, uns in Europa nicht einigen, sondern nur spalten könnte. Zugleich haben wir ganz positiv erfahren, dass das Interesse Amerikas an uns Europäern vom Grad unserer Handlungsfähigkeit, zumal also der Einigkeit untereinander abhängt. Dies ist überdies zugleich eine nützliche, wenn auch bisher nicht immer von ihnen beherzigte Erfahrung der Briten, dass sie für Washington umso interessanter sind, je mehr sie zur europäischen Einigkeit beitragen. Ein Grossbritannien, das einen integrierten, prägend mitführenden Einfluss auf die EU sucht und findet, ist jenseits des Atlantiks deutlich wertvoller als ein vom Kontinent isoliertes, special relations allein geniessendes Vereinigtes Königreich.

Nun erleben wir in letzter Zeit immer wieder amerikanische Anläufe zu neuartigen Partnerschaften. Da und dort wird an einer „alliance of the willing“ gebastelt. Ein seltsamer Begriff. Verdient eine Allianz denn ihren Namen, wenn

sie aus Unwilligen besteht? Oder ist man einfach nur zu neuen Zielen unterwegs, für die ein paar alte treue mit neuen willigen Partnern zu verkuppeln wären?

Washington hat seit einem halben Jahrzehnt seine Weltpolitik verändert. Entscheidend verschärft durch die schwere Erschütterung seines gewohnten Gefühls der Unverwundbarkeit am 11. September 2001 hat es sich den Kampf gegen den Terrorismus zur vorrangigen Aufgabe gemacht. Es hat seine militärische Weltüberlegenheit durch eine nie dagewesene, durch Staatsschulden finanzierte Aufrüstung befestigt. Das zentrale Thema des Präsidenten wurde Sicherheit. Im transatlantischen Verhältnis kam die Unterscheidung zwischen Amerika als harter Mars und der EU als weiche Venus auf.

Ganz so ist es nun doch nicht geblieben. Die herkömmliche Weltordnung steht im Zeichen nachhaltiger Veränderungen. Die globale Politik ist heute multipolar und multikulturell. Das Gewicht Asiens wächst wirtschaftlich und politisch. Das System der Nichtverbreitung atomarer Bewaffnung droht zu zerbröckeln. Der 11. September ist eben vor allem auch ein Unheil für das Ansehen der grossen würdigen Weltreligion Islam.

Transatlantisch gelten wir in der Welt nach wie vor zusammen als der Westen. Nicht ohne Grund. Allen Konflikten und Vertrauenskrisen zum Trotz bleiben wir von unserem gemeinsamen kulturellen Erbe und unseren Verfassungswerten, unserer ökonomischen Struktur und unseren politischen Grundinteressen geprägt. Daher bleibt jede der beiden Seiten unseres Ozeans von Fehlern oder Schwächen der jeweils anderen Seite betroffen. Deshalb ist heute auch der Ruf aus Amerika nach Europa wieder laut vernehmbar. Es ist an uns, ihn zu beantworten.

Gemeinsame europäische Aussenpolitik kann, um es noch einmal zu unterstreichen, nicht einfach durch einen Verfassungsartikel erzwungen werden. Schritt für Schritt nähern wir uns ihr aber durch die ständig wachsende Einsicht in die Gemeinsamkeit unserer Interessen und durch die Erfahrung, dass wir den globalen Herausforderungen nur zusammen begegnen können. Wir alle kennen die Beispiele.

Globalisierung ermöglicht offene Grenzen und Arbeitsteilung, aber unter ungleichen Teilnehmern. Am globalen Kapitalmarkt wird Tag und Nacht gehandelt, aber noch ohne Regeln. Die Welthandelsorganisation dagegen arbeitet mit ihren geregelten Strukturen. Dort wurde alsbald nach dem 11. September 2001 unter dem Namen Doha eine neue Welthandelsrunde ausdrücklich als Entwicklungsrunde eingeleitet. Der Handel soll der besseren Entwick-

lung dienen. Gegenwärtig wird ihr Abschluss jedoch erneut mit der Gefahr des Scheiterns verschoben. Ungelöst ist der Streit um die Agrarlobby von reichen Ländern und um Industriezölle. In weiten Regionen der Welt, darunter Lateinamerika und anderen, nicht zuletzt islamischen Ländern, herrschen Verlierergefühle vor. Eine Doha-Runde ohne Ergebnis bringt Kosten und Risiken für die gesamte Weltwirtschaft mit sich. Stattdessen breiten sich dann bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen aus, ebenso wie ein wachsender Wirtschaftsnationalismus.

In der EU ist der Aussenhandel voll integriert. Bei der WTO sprechen wir wirklich mit einer Stimme. Das ist eine unserer Stärken. Aber sie genügt nicht, da die wirtschaftliche und die politische Globalisierung immer mehr ineinander verwachsen.

China und Indien sind zu grossen Konkurrenten und Partnern herangewachsen. Am weltpolitischen Management beteiligen sie sich bisher nur partiell.

Für die Aussenpolitik der EU stellen sich Aufgaben von zentralem Gewicht gegenüber Russland. Für eine Kooperation bedarf es einer Basis von Werten mit allgemeinen Menschenrechten. Auch die bösen früheren Erfahrungen unserer neuen östlichen EU Mitglieder mit dem grossen Nachbarn gilt es, ernst zunehmen. Anderseits ist eine allgemeinwestliche Selbstgerechtigkeit gegenüber Russland fehl am Platz.

Das Riesenreich sucht seine grosse unabhängige Rolle in der Weltpolitik mit seinem Rohstoffreichtum und darüber hinaus ohne beständige Partner. Unseren europäischen Interessen für Frieden, Freihandel, Energie, den Balkan und den Nahen Osten entspricht die Annäherung zu einer dauerhaften Zusammenarbeit mit Moskau. Russland ist nicht unser Feind.

Krieg und Chaos im Nahen und Mittleren Osten betreffen Europas Interessen und Sicherheit ganz unmittelbar. Für die Nachbarschaftspolitik der EU ist dies die wichtigste und zugleich gefährlichste Region. Hier lernt die EU ganz konkret zusammen zu handeln, auch soweit sie noch keine ausreichenden aussenpolitischen Entscheidungsstrukturen vertraglich vereinbart hat, siehe das positive jüngste Beispiel nach dem Krieg im Südlibanon.

Im Januar 2002 hatte Präsident BUSH die drei Länder Irak, Iran und Nordkorea als Achse des Bösen gestempelt. Was wurde daraus?

Der Irakkrieg, unter Verletzung der UNO Regeln eröffnet, beseitigte den brutalen Diktator. Doch förderte der Krieg keine der prognostizierten Massenvernichtungswaffen zutage. Er sollte dem Kampf gegen den Terrorismus dienen,

hat diesen aber in Wahrheit nachhaltig gestärkt. Historisch hatte es den Irak als Nation von innen her nicht gegeben – das haben die Briten am Ende des 1. Weltkriegs erfahren – sondern nur unter autokratischer Herrschaft. So war es unter dem Regime SADDAM HUSSEIN. Heute ist es die Besatzungsmacht mit ihren Anstrengungen, das Land nicht im Zustand des Bürgerkrieges hinterlassen zu müssen.

Nachdem Nordkorea den Besitz von Atomwaffen reklamiert, ist nun im Iran die Verfügung über funktionsfähige Kernwaffen in absehbarer Zeit nicht auszuschliessen. In der Zeit des Kalten Krieges herrschten Grundsätze der atomaren Verhaltensregeln. Heute herrscht im System der Nichtverbreitung atomarer Waffen ein Dschungel. Gerade diese Sorge hat CHURCHILL wahrhaft seherisch 1946 in Zürich artikuliert. Auch der neue Atomvertrag zwischen Washington und Indien trägt dazu bei.

Für unsere europäische Aussenpolitik steht der Iran im Vordergrund. Hier haben die drei aussenpolitisch führenden EU-Mitglieder in London, Paris und Berlin zusammen mit dem EU Beauftragten für Aussenpolitik SOLANA sich nachhaltig eingeschaltet. Es ist ein Beispiel für eine loyale transatlantische Arbeitsteilung unter selbständigen Partnern. Die Entwicklung ist mit offenem Ergebnis in vollem Gang.

Der Iran ist ein grosses schiitisches Land mit einer alten Kultur. Er gehört weder zur arabischen Welt noch zum asiatischen Subkontinent, auch nicht zu seinen nördlichen Nachbarn aus dem ehemals grossrussischen Reich. Zugleich ist er rings von Kernwaffenmächten umgeben, in Israel, Russland, Pakistan und den Besatzungsmächten im Irak. Er hat also eigene Sorgen im Bereich der Sicherheit. Zugleich sucht er technologische Kapazitäten und nicht zuletzt die Lebensperspektive für seine überaus grosse junge Bevölkerung.

Die provokatorischen Äusserungen seines Präsidenten AHMADINEJAD unterstreichen den Anspruch auf wachsenden iranischen Machteinfluss in der ganzen Region. Damit verbundene Bedrohungen beziehen auch uns Europäer unmittelbar ein. Der jüngste Krieg im Südlibanon, von Panzern, Hubschraubern und Bomben gegen Guerilla-Terror geführt, hat keine Entscheidung gebracht, wie sollte er auch.

Nun also beteiligt sich die EU am UNO Mandat der militärischen Libanon-Mission. Das ist ein notwendiger neuer Schritt von historischem Gewicht. Die EU, und mit ihr wir Deutschen, sind im Nahen Osten präsent. Das ist nicht ohne Risiko. Denn dort herrscht Waffenruhe, aber noch kein Frieden. Deshalb ist es unser Ziel, das europäische Gewicht in politische Fortschritte umzusetzen.

Im Zentrum unserer Politik ist und bleibt die Sicherung der Existenz Israels. Ihre langfristige Stabilität hängt aber nicht allein von Militärmacht ab, sondern vor allem von politischen Schritten. Das Entscheidende ist die Aufgabe, Klärung zwischen Israel und denjenigen drei Nachbarn herbeizuführen, mit denen es bisher keine Vereinbarungen gibt. Schon der frühere Ministerpräsident RABIN hat dies mit Nachdruck gefordert und angestrebt. Vordringlich ist eine haltbare Zukunft eines palästinensischen Staates, mit massgeblicher europäischer Unterstützung. Sodann ist eine Verhandlungslösung zwischen Syrien und Israel nötig und möglich. Syrien ist kein Gottesstaat. Es hat ein Interesse weder an der Machterweiterung des Iran noch am Aufbau eines islamistischen Fundamentalismus. Die damit verbundene dritte Aufgabe ist die Stärkung der libanesischen Unabhängigkeit. Die europäische Aussenpolitik hat die Aufgabe, das transatlantische Verhältnis in dieser Richtung zu klären.

Im engen Zusammenhang dazu stehen die Abwehr von Terrorismus und der Umgang mit kulturellen Konflikten. Noch sind die transatlantischen Blickrichtungen hier nicht immer kongruent. Aus der Zugehörigkeit von Terroristen zum Islam sind zum Teil gefährliche Deutungen entstanden, wenn etwa ohne Unterschied von Islam und Islamisten gesprochen wurde. In den USA kam die irreführende Rede von einem Islam-Faschismus auf.

Für uns Europäer ist ein stabiles Verhältnis mit dem Islam von vitaler Bedeutung. Unter uns selbst sind über 15 Millionen Muslime ansässig. In unserer unmittelbaren Nachbarschaft leben 1,5 Milliarden Muslime. Der „Clash of Civilizations“, also ein veritabler Zusammenprall, wurde von amerikanischen Denkern vor Jahren warnend vorhergesagt. Nach unserer Erfahrung findet er sich nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Religionen.

Gewalt ist, zumal, wenn sie religiös motiviert ist, ein schweres Unheil. Die Geschichte hat uns dies grausam gelehrt, auf islamischer wie auf christlicher Seite. Für uns geht es mit allem Nachdruck um den Dialog der Kulturen. Nichts dürfen wir uns in Europa weniger erlauben als eine Entfremdung mit unseren eigenen Mitbürgern und unseren Nachbarn aus dem Bereich der islamischen Religion.

Auch die Eröffnung von langfristigen Gesprächen mit der Türkei über ihr Verhältnis zur EU ist dafür eine Probe aufs Exempel. Ob daraus eine Mitgliedschaft oder eine andere enge Art der Zusammenarbeit entsteht, an der wir ein lebhaftes Interesse haben, das wird sich zeigen. In jedem Fall aber sind diese Verhandlungen nicht nur für unser ganzes Verhältnis zu islamischen Ländern, sondern auch im Konflikt mit dem Terror eine bessere Antwort als der Irakkrieg.

Mit unserer ganzen Kraft setzen wir uns dafür ein, Terrorismus zu bekämpfen. Im Westen geschieht es mit wechselseitiger Hilfe, aber nicht nur dort. Indessen – was ist ein Krieg gegen Terrorismus? Mit Krieg definiert und akzeptiert man die Gegenseite als Feind und beachtet die Kriegsregeln, die es ja vollgültig gibt. Aber wer ist hier der besiegbare Gegner? Wo ist er, der doch allenfalls als ein Netzwerk über Staats- und Gesellschaftsgrenzen hinaus erkennbar ist. Weil es darauf keine Antwort gibt, wird der Kriegsfeind Terrorist nun um der eigenen Sicherheit willen zum illegalen, aller Rechte beraubten Unmenschen. In unserem rechtsstaatlichen Verhältnis stehen Freiheit und Sicherheit immer wieder in einem Spannungsverhältnis zueinander. Die Freiheit der Bürger bedarf ihrer Sicherheit. Aber wo Sicherheit als das oberste, absolute Gebot der Freiheit verstanden wird, entsteht die gefahrvolle Praxis, die Freiheit der Bürger durch die Sicherheitspolitik des Staates einzuschränken. Das darf bei uns in Europa nicht sein.

VI.

Auf unserem Weg zu einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik in der EU nimmt die Einsicht in die Übereinstimmung unserer Überzeugungen und Interessen also ständig zu. Auch schon bevor wir uns darauf verfassungsrechtlich verpflichtet haben, wächst die politische Union konkret heran. In der Kritik an Guantanamo und Abu Ghraib stehen wir eng zusammen. Wir sind uns einig, dass die Menschenrechte besser geschützt, das Völkerrecht gestärkt und die Vereinten Nationen reformiert werden müssen.

Im Zeitalter der Globalisierung wird es immer deutlicher, dass Gewalt bis hin zum Terrorismus nur dann besser beherrschbar werden kann, wenn man ihren Ursachen zu Leibe rückt. An diese Ursachen hat die Welt zum Zeitpunkt der Gründung der UNO kaum gedacht, ja kaum zu denken vermocht. Damals, 1945, ging es um die Verhinderung eines dritten Weltkrieges, und darauf beruhte die Zusammensetzung und Stimmkraft im starken Sicherheitsrat. Heute sind es die soziale und die wirtschaftliche Entwicklung der Welt, das Bevölkerungswachstum, die Armut und Migration, die vordringliche gemeinsame Pflicht zum Schutz der Natur und Umwelt, für die es eines weit stärkeren Einflusses der UNO bedarf. Die Mehrzahl der globalen Aufgaben lässt sich eben gerade nicht allein mit militärischen Mitteln lösen, die im Vordergrund der Debatten des Sicherheitsrates stehen, in dem noch immer nicht einmal alle Kontinente vertreten sind.

Wir Europäer können uns die Welt nicht aussuchen, in der wir aussenpolitisch mitwirken wollen und müssen. Es ist diese Welt, in der wir unsere Interessen vertreten und die uns zugleich unsere Aufgaben und oft auch zugleich die Partner vorschreibt.

So lernen wir die einzige probate Antwort auf die für uns unentrinnbare Globalisierung, nämlich, mit einer Stimme zu sprechen. Trotz aller Europa-Skepsis unter unseren Bürgern, populistisch von Wahlkämpfern charmiert, wächst dennoch in der Bevölkerung eine Zustimmung zu „mehr Europa“ für Aussen- und Sicherheitspolitik. Ein gemeinsamer Aussenminister ist ein dringlicher Schritt. Das ist ein Beispiel. Zumal auch mein Land ist sich seiner Verantwortung bei der nächsten Präsidentschaft voll bewusst.

Manchmal ist das Alter ein Vorteil. Denn wer den historischen Ruf von CHURCHILL aus Zürich vor sechzig Jahren hellwach vernommen und seither den Weg Europas miterlebt hat, der vertraut auch für die Zukunft darauf: Es dauert, aber es kommt.

Jean-Claude Trichet

President of the European Central Bank, Frankfurt/Main

The Future of Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 26 November 2010

Content

I. Europe at present 65
1. The "M" in EMU 66
2. The "E" in EMU 68
3. Euro area enlargement 69

II. The future of Europe 71
1. Economic governance 72
2. Conclusion 73

It is a true pleasure for me to participate in the 14th CHURCHILL European Symposium. I appreciate enormously this occasion and would like to use it to share with Swiss friends some reflections on the present and future of Europe.

When I look at the map of Europe, I see Switzerland surrounded by the European Union. I always find it very poignant that the heart of Europe is Switzerland. Even though Switzerland is not in the EU, it embodies its deepest and most profound values. It is a country committed to peace, to exemplary democracy, to price stability and sound public finances and to a wide open market economy. It is an important symbol that a country that stands for Europe's core values is at its centre.

I. Europe at present

The organisers eloquently reminded us of the seminal speech given by WINSTON CHURCHILL in Zurich in 1946 where he laid out his vision for a continental federation of European states. If somebody had told him in 1946 how Europe would have developed by 2010, he would, in all probability, have been incredulous.

He would not have imagined that we would have 27 countries in the European Union; that we would have a European Parliament elected by universal suffrage; that we would have a court of justice which is the equivalent of the US Supreme Court as regards its jurisprudence over the 500 million citizens of the Union; that we would have a central bank responsible for an economy approximately the size of the US, that would issue a single currency for 330 million people in 17 countries (as of 1 January 2011).

So looking at the present condition of Europe, we can say that much has been achieved. There are many areas, however, where further work is still needed. As a central banker, I will speak today in particular of Economic and Monetary Union (EMU). It is often overlooked that EMU means both Economic *and* Monetary Union. Monetary union has been established and has, in my opinion, remarkably delivered on expectations. But economic union still needs to be strengthened further.

By economic union I do not mean a fully-fledged political federation. I do not mean a fiscal union. I mean a union where national economic policies are steered by agreed rules and coordinated to ensure they are fully compatible with a monetary union committed to price stability.

1. The "M" in EMU

The monetary pillar – the "M" in EMU – is the single currency, the single monetary policy and the European Central Bank which, together with the national central banks of the euro area, is in charge of delivering price stability.

The success of the monetary union of EMU is measured against its primary objective: maintaining price stability, defined as an annual increase in consumer prices of below 2%, but close to 2%, over the medium term.

The 12 years since the launch of EMU is a sufficient period of time to judge whether the monetary union has been a success. In this period, the average annual inflation rate in the euro area has been 1.97%. The euro area has performed better than the soundest large European economies over the last 50 years.

This record of price stability has been achieved in often testing conditions. Over the last decade, the euro area has experienced the bursting of the internet bubble, the aftermath of the events of 11 September 2001, the jump in oil prices to $ 145 per barrel, rising prices of food and commodities, and currently the worst financial and economic crisis since the Great Depression.

Yet throughout these testing times medium- to long-term inflation expectations have remained firmly anchored in line with the ECB's definition of price stability. This confirms the credibility of our monetary policy strategy.

The euro has itself established as a stable, sound and credible currency, of which citizens can be proud. This trust in the single currency is important for all euro area countries, both individually and collectively, as we together face the challenges of the global economy.

***

The financial crisis has created new challenges for monetary policy. Let me be clear: it has changed neither our strategy, nor our objective. We have kept, all through these turbulent times our primary mandate, our definition of price stability – less than 2%, close to 2% – and our standard monetary policy measures, namely the interest rates have been designed to deliver price stability. At the same time, the crisis had significantly impacted the functioning of the monetary and financial markets and we have embarked on a set of non-standard measures designed to help restore a better transmission of the monetary policy of the ECB. The Governing Council of the ECB has decided on three types of non-standard measures:

First, taking into account the abnormal functioning of the money markets, the Governing Council has decided to provide liquidity in full allotment mode, at fixed rates for a duration ranging from one week to one year. Banks are the backbone of our economic and financial system. In the euro area, around 70% of firms' external financing comes from banks. The supply of liquidity in full allotment mode has been decisive to preserve a more correct functioning of the financing of the economy.

Second, the ECB launched a programme to purchase euro-denominated covered bonds issued in the euro area. The aim was to jump-start this market, which had suffered considerably in the crisis and which is so important for Europe. Overall, the Eurosystem – the ECB and the national central banks of the euro area – conducted purchases of € 60 billion of covered bonds across the euro area. This has provided an important contribution to revitalising this market after the eruption of the crisis.

Third, when the financial and economic crisis turned into a sovereign crisis and led to a seizing-up of the market for government bonds of some euro area countries, the Governing Council of the ECB decided to set up a Securities

Market Programme to help restore a more normal monetary policy transmission mechanism at a time when benchmark monetary and financial markets were disrupted.

At the very moment the Governing Council launched the Securities Market Programme it made very clear to the governments that the underlying problems that had led to tensions in government bond markets can ultimately only be resolved by governments themselves. This is an issue that concerns not the monetary but the economic pillar of EMU: the conduct of national fiscal policies and, more generally, economic policies by euro area governments.

2. The "E" in EMU

The economic pillar, or the "E" in EMU, encompasses the rules and frameworks that guide national economic policies to ensure their compatibility with a single currency and a single market. Economic union is the fundamental counterpart to monetary union.

There are two ideas in particular that underpin the economic pillar. First, fiscal policies must align with the rules of the Stability and Growth Pact. Second, macroeconomic policies must align with participation in a monetary union based on price stability.

These ideas are necessary to ensure that fiscal and broader macroeconomic policies keep domestic demand in line with rates of sustainable growth and price stability. And they are necessary to ensure that euro area countries remain competitive – that they are able to achieve sustainable improvements in the living standards and job opportunities of their citizens in an open economy.

Looking at aggregate measures, the economic pillar has performed quite well in its first 12 years. Adjusted for differences in population growth, per capita GDP growth in the euro area over the last decade has been almost the same as in the United States, at about 1% per year. The euro area has also made significant progress on employment, which has grown by over 14 million, compared with a rise of around 8 million in the United States.

But the crisis has revealed that these gains were not evenly distributed and sustainable. Some euro area countries have pursued economic policies that

have fallen short of the requirements of a monetary union. And these policy shortcomings have not been adequately identified and corrected by their peers.

In particular, fiscal policies have not been sufficiently guided by the Stability and Growth Pact. Before the crisis, too few euro area countries put their fiscal house in order and observed a budget position close to balance or surplus on a sustainable basis. This was despite enjoying a period of economic fair weather.

Worse still, when governments confronted constraints to their policies in 2003 and 2004, they chose not to change their policies, but to change the Pact. The ECB voiced its 'grave concerns' at the time.

Macroeconomic policies in a number of euro area countries were not conducive to competitiveness. The period between 1999 and 2008 saw strong increases in unit labour costs, public sector wages, residential property prices and household indebtedness in a number of euro area countries. These dvelopments fed into sustained losses of competitiveness in some countries, which now need to be reversed.

Progress also stalled in the completion of the Single Market. Of particular concern, the internal market in services remains incomplete despite the majority of European citizens working in this sector. The achievement of this single market was part of the vision of the founding fathers and is explicitly mentioned in WINSTON CHURCHILL's speech.

These weaknesses in the economic pillar are the root cause behind the sovereign debt challenge we are currently facing. I have stressed on many occasions that this challenge is not related to the monetary union and the euro as a currency. The facts confirm that it is the economic union which is at stake. It results from the fact that not all euro area governments conducted their economic policies within the agreed framework and that, collectively, they did not exercise rigorous and effective mutual surveillance

3. Euro area enlargement

These challenges related to the conduct of national economic policies highlight the importance of sustainable economic convergence for countries that join the euro area. On 1 January 2011 Estonia will adopt the euro, bringing the number of euro area countries up to seventeen. All the other EU Member

States, with the exception of the UK and Denmark, are committed through the Lisbon Treaty to join in the euro once sustainable convergence has been achieved.

The process of sustainable convergence is based on some general principles that guide the process. These are defined in the Lisbon Treaty and other key documents. There is no single trajectory towards the euro that can be identified and recommended to all EU Member States at all times. Those currently outside the euro area differ with respect to the size and structure of their economies, the present state of their fundamentals, and the monetary and exchange rate regimes that are in place.

This diversity in economic structures and policies is not an obstacle to qualify for the euro. However, what is clear is that the economic situations and strategies of different Member States and their readiness to adopt the euro must be assessed on a case-by-case basis. The examination of economic and legal convergence must be done on the basis of each country's individual merits and particular situation. Consequently, Member States may join the euro area at different points in time.

***

Taking a step back, the crisis has highlighted some interesting dimensions about the "political economy" of taking decisions in difficult times. Two points stand out in particular.

First, the crisis has revealed a paradox characterising the decision-making of public authorities. When an acute crisis happens, external observers and the public tend to understand the situation and are inclined to support appropriate measures. This has been the case several times over the last three years on both sides of the Atlantic. But when measures are wisely taken ex ante to avoid an acute crisis, decision-makers' actions might not be fully understood. It is difficult for external observers, the general public and parliaments to calculate the counterfactuals – what would have happened if action had not been taken. This requires decision-makers to be firmly committed to their responsibilities, even if courageous decisions are particularly difficult to get through the democratic process, and even if decision-makers are not praised but fiercely criticised for their actions.

Second, the crisis has highlighted the irreplaceable and continued value of judgement and experience in decision-making. Macro models failed to predict the crisis and seemed incapable of explaining what was happening to the

economy in a convincing manner. Indeed, the fact that a sole event, namely Lehman Brothers' bankruptcy, was transmitted throughout all economies – whether industrialised or emerging – and in all sectors – whether financial or non-financial – in a few half days, was a "première" in the history of economy and finance that conventional tools could not account for. As a policy-maker during this period, I found the available models, at times, of limited help. Judgement and experience, rather than analytical tools, inevitably came to play a key role. This episode perhaps bequeaths some lessons concerning over-reliance on models in the future.

II. The future of Europe

Europe is bold indeed. I was recently reading the famous speech by PERICLES, as recorded by THUCYDIDES, that he delivered in honour of fallen Athenian soldiers. Let me share with you the following quotation: "Our constitution does not copy the laws of neighbouring states; we are an example for others rather than imitators ourselves. Its administration favours the many instead of the few; this is why it is called a democracy". According to THUCYDIDES, PERICLES here invented the word 'democracy' to describe the new concept of government that the Greeks were developing at that time.

It is a magnificent quote. Only transforming his remarks very slightly, I could put forward a similar one about Europe: "Our European institutional framework has no model. We are not importing the laws that are established by others or other continents. We are ourselves examples more than imitators. As regards the name, since the decisions depend not on a single ruler, but on all countries concerned, we call it a 'Union', being Europeans we name it the 'European Union'." It is true that one of the major issues for Europe is that the European project has no precedent.

The model that CHURCHILL offered was of a complete federal institution, if we take his vision to the letter. Europe has ultimately chosen a somewhat different path. The path we have chosen is complex, bold and extremely ambitious. We have clearly chosen not to remain in the Westphalian Treaty world of completely sovereign states. But at the same time, we are also not a fully-fledged political federation. Instead, the peoples and countries of Europe are experiencing a new model of sovereignty that is shared, neither exclusively national nor exclusively European.

This model allows for states to retain sovereignty in a very large number of domains (much more than what the Swiss Confederation reserves for the cantons), whilst at the same time ensuring that some policies can be conducted at a superior level of cooperation, which is the Union itself.

As a Union with a centralised monetary policy but decentralised economic policies, EMU reflects this model. When functioning properly, this construction should balance the independence of countries and their economic interdependence that is at the heart of EMU. But this balance can only be found when national policies are set within agreed limits and are subject to rigorous and effective mutual surveillance.

1. Economic governance

This is why strengthening economic governance is so critical for the future of EMU. We have seen that a failure of governments to pursue responsible economic policies was the root cause of the crisis. But this has given us an opportunity. It has made plain the flaws in the Stability and Growth Pact that allowed countries' fiscal policies to become a problem, not just for themselves, but for everyone else within the monetary union. And it has underscored the absence of an effective framework for limiting macroeconomic imbalances within the euro area.

The governments of Europe – and, more particularly, of the euro area – have to fully recognise the need for stronger and much more binding rules for fiscal policy, backed up by appropriate surveillance mechanisms and sanctions to ensure compliance. We also need to introduce a new surveillance framework for monitoring the evolution of competitiveness indicators and macroeconomic policies, as the ECB has been asking for since 2005.

The proposals currently on the table still need to be strengthened to reach the 'quantum leap' towards deeper economic union that is required to reap the full benefits of the single currency. The ECB strongly believes much more ambitious reforms are needed for the euro area.

In particular, there should be greater automaticity in all surveillance procedures, including the new macroeconomic surveillance framework. There should be strict deadlines to avoid lengthy procedures without "escape clauses". Sanctions should be applied earlier and more gradually to foster preventative responses.

The new macroeconomic surveillance framework should have a clear focus on countries exhibiting the greatest vulnerabilities, for example large current account deficits, significant competitiveness losses, and high levels of public and private debt. All euro area countries should commit to implement sound national budgetary frameworks.

These requirements are more than a simple procedural concern. They are about defining the trajectory of European integration. Deeper economic union is necessary to optimise the achievements of European integration and carry them further.

I count on the European Parliament, as a highly dedicated key European institution, to exert its influence in this direction. I am confident that the future "trialogue" on the new legislation will produce, thanks to the Parliament, a better result than the present proposals.

2. Conclusion

65 years after World War II Europe is at a crossroads. As all other advanced economies, Europe has to face up to the very demanding challenges triggered by the worst crisis over that period. But, at the same time, as a unique case among the advanced economies, Europe has still to choose its future historic course of action over the next 35 years. We, Europeans, are experiencing history in the making. It depends entirely on us whether, one century after CHURCHILL's speech, the programme of a European federation that he designed so eloquently here in Zurich will be achieved or not. I would like, in this respect, to make the following remarks:

First, in a short-term perspective, the Europeans need to draw immediately all the lessons from the present crisis. As I said, the "quantum leap" which is necessary to repair as soon as possible the present weaknesses in the field of economic and fiscal governance has still to be achieved. Europe needs to do what ALEXIS DE TOCQUEVILLE so admired of the American democracy in the 19th century. In his view, her greatness did not lie "in being more enlightened than any other nation, but rather in the abiliy to repair her faults".

Second, in a longer term perspective, I think that the future political institutional framework of the Europeans will not be the simple imitation of existing models. We will probably not be the United States of Europe on the model of the United States of America. I think that, like at the very moment of the birth of the concept of democracy, the Europeans are not, and cannot be, "imitators", but themselves "examples". I trust the Europeans are called to

invent the new concept of continental governance of the 21st century which will combine – in full continuity with JEAN MONNET'S European endeavour – the Westphalian concept of sovereign states and the collegial exercise of a very large array of sovereign responsibilities at the level of an entire continent. I also trust that this European endeavour will also have a global dimension. Because the lessons drawn from the European historical project will all be extremely useful for the governance of the integrated global economic and financial entity which is presently being created.

Third, the successes of European integration have been remarkable over the last 65 years. But this is no time for complacency. We shall not tolerate this kind of European "fatigue" that I see here and there in Europe. The challenges are there, more demanding than ever. We need today the same resolve, the same sense of responsibility and the same sense of direction that the funding fathers of Europe demonstrated after WINSTON CHURCHILL's speech.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle

Inhalt

I. Einleitung 75

II. Chancen und Risiken der Multiplikation des Menschenrechtsschutzes in Europa 76
1. Vorzüge der Vielfalt des Menschenrechtsschutzes 76
2. Herausforderungen eines konkurrierenden Menschenrechtsschutzes 78

III. Menschenrechtsschutz im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund 80
1. Mechanismen der Verzahnung im „Europäischen Verfassungsgerichtsverbund“ 80
2. Beispiel: Sicherungsverwahrung 85
3. Ausblick: Voraussetzungen für einen „Rechtsprechungsdialog“ 87

IV. Schluss 92

Einleitung

„Dieses Übereinkommen legt die Basis für etwas Neues und Hoffnungsvolles im Leben Europas“[1]. So bewertete der damalige britische Aussenminister ERNEST BEVIN die Geburtsstunde des Europarats vor heute genau 62 Jahren – am 5. Mai 1949. Aussenminister BEVIN hatte Recht: Gerade mit der Europäischen Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten schuf der Europarat ein herausragendes Instrument internationalen Menschenrechtsschutzes. Es sollte den Grundrechtsschutz in Europa neu aufstellen. Die Europäische Menschenrechtskonvention leitete das heutige Mehrebenensystem des Grundrechtsschutzes in Europa ein.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass nicht die Nationalstaaten allein für den Schutz der Menschenrechte verantwortlich sein sollen. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 war die Gewährleistung der Menschenrechte auch der internationalen Gemeinschaft anvertraut worden. Der Europarat konkretisierte dieses Anliegen im Jahr 1950 für den europäischen Raum, indem er die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verabschiedete. Die Konvention schuf als erstes Instrument seiner

---

1 Rede des britischen Aussenministers ERNEST BEVIN am 5. Mai 1949: „This agreement lays the foundations of something new and hopeful in European life. We are witnessing today the Establishment of a common democratic institution on the ancient continent of Europe“; Audioversion bei <www.ena.lu>.

Art verbindliche Garantien. Mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte setzte die Konvention einen Agenten ein, der über ihre Einhaltung wacht. Auf der Ebene der Europäischen Union hat der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz seit Anfang der 70er Jahre konsequent ausgebaut. Er hat anhand der EMRK und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zusätzlich die Grundrechtecharta der Europäischen Union als moderne Kodifikation wirksam. Diese Dokumente treten neben die nationalen Grundrechtskataloge.

Die Bürger Europas leben somit in verschiedenen „Menschenrechtsräumen". Aus der Perspektive des deutschen Bürgers sind – lässt man die menschenrechtlichen Verbürgungen der Landesverfassungen ausser Acht – drei sich überschneidende Rechtsräume auszumachen: Der geographisch kleinste Menschenrechtsraum wird durch das Grundgesetz konturiert. Über dessen Einhaltung wacht das Bundesverfassungsgericht. Den zweiten Rechtsraum prägt auf völkerrechtlicher Ebene die EMRK. Durchsetzungsinstanz ist hier der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Zudem bewegt sich der deutsche Bürger im Rechtsraum der Europäischen Union, der seinerseits mittels des Europäischen Gerichtshofs Grundrechte garantiert.

Die Vielzahl an Gewährleistungen wirft Fragen auf: Trägt das Mehrebenensystem spürbar zum Grundrechtsschutz der Bürger bei? Besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Schönheit, Schlichtheit und Evidenz der Grundrechte und einem vielgestaltigen Menschenrechtsregime mit dem Risiko der „Geschwätzigkeit"? Und nicht zuletzt: Welche Rolle kommt den Institutionen der jeweiligen Ebenen zu? Der heutige Europatag eignet sich besonders, einen Blick auf Chancen und Risiken eines Mehrebenensystems der Menschenrechte zu werfen. Anschliessend werden Strategien für einen Menschenrechtsschutz im europäischen Verfassungsgerichtsverbund aufgezeigt.

II. Chancen und Risiken der Multiplikation des Menschenrechtsschutzes in Europa

1. Vorzüge der Vielfalt des Menschenrechtsschutzes

Die Vielfalt des Menschenrechtsschutzes hat Vorzüge. Dies gilt sowohl für die Pluralität der Regelwerke als auch für die Vielfalt der Gerichtsbarkeiten. Die Proklamation eines Grundrechtskatalogs hat hohe Symbolkraft: In ihr liegt

eine Neubestätigung der Menschenrechte[2]. Zudem können neue Grundrechtskataloge Rechtsschutzlücken schliessen. Gerade bei älteren Verfassungen bringt es zumindest erheblichen Interpretationsaufwand mit sich, die zunehmende Komplexität der Lebensverhältnisse mit dem einmal normierten Verfassungstext zu erfassen. Die Schweizerische Bundesverfassung von 1874 bildete naturgemäss die durch den Zweiten Weltkrieg angestossenen Menschenrechtsentwicklungen nicht ab. Sie hat vor der Totalrevision wesentliche Ergänzungen durch die 1974 für die Schweiz in Kraft getretene EMRK erhalten[3]. Das deutsche Grundgesetz gehört zwar derselben Textgeneration an wie die EMRK. Unterschiede sind hier aber insbesondere zur Europäischen Grundrechtecharta augenfällig: Die Grundrechtecharta geht im Vergleich zum deutschen Grundgesetz etwa mehr auf Gefahrenlagen aufgrund biologischer und medizinischer Fortschritte ein (Art. 3 Abs. 2). Der Schutz personenbezogener Daten, den das Bundesverfassungsgericht erst spät aus allgemeineren Bestimmungen herausdestilliert hat, wird in der Grundrechtecharta (Art. 8) deutlicher sichtbar. Einem neuen Grundrechtskatalog liegt meist die Rechtsvergleichung zugrunde. Nationale dogmatische und interpretatorische Leistungen, die sich in den Verfassungstexten selbst nicht finden, können in der internationalen Menschenrechtskodifikation transparent gemacht werden. Damit werden sie „offiziell" Teil des Standes des Grundrechtsschutzes. Neue Menschenrechtskataloge bilden Anlass, den nationalen Stand des Grundrechtsschutzes auch institutionell zu prüfen. Sie können dabei eine Neubewertung der gerichtlichen Prüfungszuständigkeiten in Gang setzen. In einer Reihe von Ländern, in denen die institutionellen Möglichkeiten der Gerichte zur Durchsetzung der nationalen Grundrechte limitiert waren, hat die EMRK eine Zeitlang geradezu als Schattenverfassung gedient[4].

Die Vorteile einer Pluralität der Institutionen zeigen sich besonders dort, wo nationale Durchsetzungsmechanismen schwach ausgeprägt sind. Sich überlappende Texte haben nicht in jedem Fall auch gleiche Wirkungen. Nahezu jedes Land verfügt über eine Verfassung, die auch einen Kernbestand an Menschenrechten enthält. Verfassungstheoretischer Anspruch und praktische Wirklichkeit klaffen jedoch allzu oft auseinander. Wirksame internationale Durchsetzungsmechanismen machen hier einen besonderen Unterschied aus. Auch dort, wo sie praktisch nichts verändern können, bleibt der negative

---

2 Blumenwitz, Die Universalität der Menschenrechte, Kirche und Gesellschaft Nr. 307 (2004), 14.

3 Thürer, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte VII/2, 2007, § 203 Rn 44; Beispiele bei NAY, ZSR 2005, 97 (103 f.).

4 Stone Sweet, Revue trimestrielle des droits de l'homme 80 (2009), 923 (935).

Symbolgehalt einer Verurteilung wegen Verstosses gegen internationale Menschenrechtsdokumente. Aber auch in demokratischen Rechtsstaaten mit ernstgenommener Verfassung können zusätzliche Rechtsschutzinstanzen Wertvolles beitragen. Grundsätzlich funktionsfähige nationale Gerichtsbarkeiten haben traditions- und systembedingt ihre blinden Flecken. Es bedarf der Impulse von aussen, um auch in festgefahrenen Bereichen für Menschenrechte zu sensibilisieren. In jedem Fall minimiert nach dem „multiple-vetoes"-Gedanken die Einschaltung zusätzlicher Instanzen das Risiko, dass Grundrechtsverletzungen die Kontrollmechanismen unerkannt passieren[5].

Über diese praktischen Implikationen hinaus fördern die europäischen Grundrechtskataloge, die sich zu den nationalen gesellen, die europäische Idee: Sie verfestigen einen gemeineuropäischen Menschenrechtsstandard. Dieser ist als ein europäisches „common law of human rights"[6] Teil einer in der Entstehung begriffenen europäischen Rechtsordnung.

2. Herausforderungen eines konkurrierenden Menschenrechtsschutzes

Kodifikationen machen Grundrechte sichtbarer. Sie dienen damit im Ausgangspunkt auch der Transparenz und Bürgerfreundlichkeit. Möglicherweise tragen sie aber auch gleichzeitig zur Verwirrung bei. Wenn die Sichtbarkeit von Grundrechten in Unübersichtlichkeit ausartet, dann leidet die Akzeptanz bei den Bürgern. Ein Grad der Identifizierung, wie sie in Bezug auf die US-amerikanische Verfassung herrscht, wird sich bei den nationalen Verfassungen in Europa kaum finden lassen. Ihre Grundrechtsgewährleistungen finden sich relativiert: Die Rechte der nationalen Verfassung sind nicht mehr in jedem Fall „Trümpfe"[7], sondern werden von europäischem Recht überlagert, welches eigenen europäischen Grundrechten gehorcht. Auch die EMRK führt zu Abweichungen der realen Verfasstheit des nationalen Gemeinwesens von dem mit dessen Verfassung intendierten Modell. Ein Beispiel ist etwa, dass das Schweizerische Bundesgericht Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK überprüft. Dabei lässt es Art. 190 der Bundesverfassung ausser acht,

---

5 Zu „multiple vetoes" vgl. ESKRIDGE/FEREJOHN, 68 S. Cal. L. Rev. 1545, 1549 (1995).

6 Begriff bei MAHONEY, Reconciling Universality of Human Rights and Local Democracy, in: HOHMANN-DENNHARDT u.a., Grundrechte und Solidarität, FS Renate Jäger, 2010, 147 (156 f.).

7 Begriff bei DWORKIN, Taking Rights Seriously, 1977, etwa S. xi.

wonach es verpflichtet ist, Bundesgesetze anzuwenden[8]. „Das Bundesgericht umgeht die Verfassung“ betitelte die Neue Zürcher Zeitung hierzu einen Text der nun neuen Schweizer Richterin am EGMR HELEN KELLER[9].

Ein weiteres Beispiel ist die Entwicklung in Frankreich. Die französische Verfassung beruhte auf der Konzeption der „Souveränität des Gesetzes“. Danach durften in Kraft befindliche Gesetze keiner Verfassungskontrolle unterzogen werden. Die Gerichte führten dementsprechend keine Kontrolle der Verfassungsmässigkeit durch – sie massen Gesetze jedoch an der Europäischen Menschenrechtskonvention. Darauf, dass die Verfassung gegenüber der EMRK bis zur Bedeutungslosigkeit zu verblassen drohte, reagierte Frankreich 2008 mit einer Verfassungsänderung[10]. Unter Aufgabe des Dogmas der „Souveränität des Gesetzes“ führte es eine konkrete Normenkontrolle von Gesetzen am Massstab der Verfassung ein[11]. Dieser soll Vorrang gegenüber der Kontrolle anhand der EMRK zukommen[12].

Wird die Diskrepanz zwischen nationaler Verfassung und tatsächlicher Rechtslage zu gross, schwächt das die Identifikation mit der Verfassung. Die EMRK ihrerseits eignet sich auch nicht als Identifikationsgegenstand für die Bürger, will sie selbst doch nur einen Mindeststandard an Grundrechten normieren. Gleiches gilt für die europäischen Grundrechte beziehungsweise die Europäische Grundrechtecharta: Sie gelten nur sektoriell für im weiteren Sinne europäisches Recht. Dieses Akzeptanzproblem setzt sich in Bezug auf die Entscheidungen der verschiedenen Rechtsschutzebenen fort. Voneinander abweichende, sich gegenseitig korrigierende Entscheidungen in den verschiedenen „Menschenrechtsräumen“ bergen das Risiko, insgesamt an Überzeugungskraft zu verlieren. Hinzu kommt, dass immer längere Instanzenzüge einen zeitnahen Rechtsfrieden verhindern.

Eine weitere Gefahr ist die der „Überkonstitutionalisierung“ der Rechtsordnung. Ein Wettbewerb der Gerichte um den höheren Grundrechtsschutz läge „institutionenpsychologisch“ nahe. So gewährleistet die Europäische Menschenrechtskonvention im Ausgangspunkt zwar nur eine „Mindestgarantie“ an

---

8 Art. 190 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: „Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend“.

9 KELLER, Das Bundesgericht umgeht die Verfassung. Überprüfung von Bundesgesetzen im Bereich der EMRK, Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juli 2005.

10 Loi constitutionnelle n° 2008-724 vom 23. Juli 2008.

11 Art. 61-1 der französischen Verfassung.

12 Art. 23-2 Abs. 2, Art. 23-5 Abs. 2 Loi organique n° 2009-1523 vom 10. Dezember 2009.

Menschenrechten. Der EGMR betrachtet die Konvention jedoch als dynamisches Instrument, anhand dessen er mittels wertender Rechtsvergleichung neue Schutzgegenstände entwickelt. Kriterium hierfür ist insbesondere ein hinreichender Konsens zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser Mechanismus kann dazu führen, dass ein höherer nationaler Schutzstandard in die EMRK inkorporiert wird[13]. Gleichzeitig darf der nationale Grundrechtsschutz nicht hinter den Gewährleistungen der EMRK zurückbleiben. Dem institutionellen Eigeninteresse der nationalen Gerichte entspräche es dabei sogar, einen höheren Grundrechtsschutz als der EGMR zu gewährleisten und sich damit als zentrale Akteure im Grundrechtsbereich zu beweisen[14]. Eine Hochzonung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen eines solchen Kreislaufs ginge letztlich auf Kosten des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.

III. Menschenrechtsschutz im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund

Mit welchen Strategien können die Agenten des dargestellten Systems des Menschenrechtsschutzes dazu beitragen, dass sich dessen Chancen unter Vermeidung der Risiken bestmöglich verwirklichen?

1. Mechanismen der Verzahnung im „Europäischen Verfassungsgerichtsverbund“

Ausgangspunkt muss sein, die Rolle der jeweiligen Gerichte zu verorten. Den EuGH und den EGMR kann man meines Erachtens – unabhängig von den schwierigen Fragen, wie weit die Europäischen Verträge und die EMRK Züge einer Verfassung aufweisen – mittlerweile durchaus funktionell als „europäische Verfassungsgerichte“ einordnen[15]. Die nationalen Verfassungsgerichte, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof stehen im Grundrechtsbereich vor vergleichbaren Fragestellungen. Sie prüfen anhand vergleichbarer Grundrechtskataloge und in einem vergleichbaren Verfahren. Alle nehmen für sich das Recht in Anspruch, Grund-

---

13 Zu einer anderen Technik der Steigerung des Grundrechtsschutzes nach der EMRK Klein, NVwZ 2010, 221 (223 f.): „(Irr-)Weg, weitergehende nationale Rechte zunächst über Art. 53 EMRK als schützenswert anzuerkennen und sodann über Art. 14 EMRK dem Schutzregime der EMRK einzuverleiben“, mit Verweis auf Grosse Kammer des EGMR, Urteil vom 8.6.2006, Nr. 75529/01 – Sürmeli ./. Deutschland, NJW 2009, 3637 (3639).

14 Vgl. Stone Sweet, Revue trimestrielle des droits de l’homme 80 (2009), 923 (943).

15 Vgl. Voßkuhle, JöR n. F. 59 (2011), 215 (217); Ders., NVwZ 2010, 1 (1).

rechte eigenständig auszulegen, ihren Anwendungsbereich zu konturieren und sie den gesellschaftlichen Gegebenheiten entsprechend dynamisch weiterzuentwickeln. Dabei entwerfen sie Rechtsprechungslinien, die zum Aufbau einer jeweils spezifischen Dogmatik führen[16].

Das System der verschiedenen Ebenen dieser Verfassungsgerichte lässt sich als „Verfassungsgerichtsverbund" begreifen[17]. Der Begriff des Verbundes beschreibt Mehrebenensysteme, wobei er das Verhältnis der Ebenen nicht nur nach hierarchischen Gesichtspunkten in den Blick nimmt. Der „Verbund als Ordnungsidee"[18] lässt vielmehr Raum dafür, die komplexe Funktionsweise eines Mehrebenensystems „anhand unterschiedlicher Ordnungsgesichtspunkte, wie Einheit, Differenz und Vielfalt, Homogenität und Pluralität, Abgrenzung, Zusammenspiel und Verschränkung" zu erfassen[19]. Besonders kompliziert wird die Interaktion im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund dadurch, dass es aufgrund der verschiedenen massgeblichen Menschenrechtskataloge an einem gemeinsamen „Referenzrahmen" fehlt, an welchem sich ein Rechtsgespräch zwischen den Ebenen orientieren könnte[20].

Zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH sind es zur Zeit nicht primär Gesichtspunkte des Menschenrechtsschutzes, die Koordinierungsbedarf auslösen. Die „Solange-II-Formel" des Bundesverfassungsgerichts hat sich bislang bewährt. Für die Überprüfung von Unionsakten anhand nationaler Grundrechte verfügt das Bundesverfassungsgericht danach über eine eher theoretische Reservekompetenz. Sie ruht, solange ein im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsstandard auf europäischer Ebene gewährleistet ist. Es sind vielmehr Demokratieaspekte, die die aktuelle Diskussion über das Verhältnis der Gerichte dominieren. Hierzu habe ich mich im Zuge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts an anderer Stelle geäussert[21]. Hinsichtlich des Grundrechtsschutzes ist das Verhältnis zwischen nationaler Verfassungsge-

---

16 Für den EGMR vgl. Stone Sweet, Revue trimestrielle des droits de l'homme 80 (2009), 923 (930).

17 Voßkuhle, JöR n. F. 59 (2011), 215 (219); Ders., NVwZ 2010, 1 (2).

18 Schmidt-Assmann, vgl. etwa Ders., Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, in: Cremer, Tradition und Weltoffenheit des Rechts, FS Steinberger, 2002, 1375 (1381 ff.).

19 Voßkuhle, JöR n. F. 59 (2011), 215 (220).

20 Vgl. Krisch, The Open Architecture of European Human Rights Law, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/24621/1/WPS11-2007Krisch.pdf>, 3: „we find different norms and actors competing for ultimate authority; and since they lack a common legal frame of reference, they compete, to a large extent, through politics rather than legal argument".

21 Voßkuhle, NVwZ 2010, 1 (5 ff.).

richtsbarkeit und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte derzeit von grösserem Interesse. Menschenrechtsbezogene „Verbundtechniken" zur Zusammenarbeit im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund sollen daher im Folgenden exemplarisch am Verhältnis des EGMR und des deutschen Bundesverfassungsgerichts untersucht werden.

Die Stellung der EMRK und damit der Entscheidungen des EGMR im nationalen deutschen Recht lässt sich mit „diffuser Einbindung" charakterisieren[22]. Es gibt keinen „formalisierten Dialog" zwischen nationalen Gerichten und EGMR, etwa in Form von Vorlagepflichten. Die Entscheidungen des EGMR greifen nicht direkt gestaltend auf die innerstaatliche Rechtslage durch: Sie haben keine kassatorische, sondern nur feststellende Wirkung. Sowohl in der EMRK als auch im Grundgesetz sind allerdings Verzahnungsmechanismen materieller Art angelegt, die ich zunächst beschreiben will.

Die EMRK bindet die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen wie folgt ein: Zweck der EMRK ist die Gewährleistung eines Mindeststandards an Grundrechten in den Konventionsstaaten. Sie setzt voraus, dass es auf nationaler Ebene überschiessende Grundrechtsgewährleistungen geben kann und gibt. Dies kommt in Art. 53 EMRK zum Ausdruck, wo es heisst: „Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als beschränke oder beeinträchtige sie Menschenrechte und Grundfreiheiten, die in den Gesetzen einer Hohen Vertragspartei oder in einer anderen Übereinkunft, deren Vertragspartei sie ist, anerkannt werden." Der EMRK liegt das Verständnis zugrunde, dass Menschenrechte regionale Ausprägungen haben können. Sie selbst ist ja auch Ausdruck eines spezifisch europäischen und damit auf die Welt gesehen regionalen Menschenrechtsverständnisses, bezeichnet sie sich doch in ihrer Präambel als Vereinbarung europäischer Staaten, die „vom gleichen Geist beseelt sind und ein gemeinsames Erbe an politischen Überlieferungen, Idealen, Achtung der Freiheit und Rechtsstaatlichkeit besitzen"[23]. Nach Art. 1 EMRK sichern die Konventionsstaaten allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention zu. Aus Art. 52 EMRK ergibt sich, dass die Vertragsstaaten die „wirksame Anwendung" der Bestimmungen der EMRK in ihrem innerstaatlichen Recht zu gewährleisten haben. Den Inhalt der Gewährleistungen ermittelt der EGMR durch „autonome Interpretation". Dabei bedient er sich wertender Rechtsvergleichung: So fliessen

22 Unterscheidung zwischen „direct" und „diffuse embeddedness" bei Helfer, 19 Eur. J. Int'l L. 125, 131 ff. (2008).

23 Hierzu Mahoney, Reconciling Universality of Human Rights and Local Democracy, in: Hohmann-Dennhardt u.a., Grundrechte und Solidarität, FS Renate Jäger, 2010, 147 (150).

die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rechtsordnungen der Konventionsstaaten ein[24]. Um der nationalen Identität der Staaten Rechnung zu tragen, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den „margin of appreciation", den Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten, entwickelt. Der EGMR sieht das Bundesverfassungsgericht als Teil des innerstaatlichen Rechtswegs, den es vor einer Individualbeschwerde zum EGMR zu erschöpfen gilt. Für das Bundesverfassungsgericht positiv gewendet hat dies zur Folge, dass nicht an ihm vorbei entschieden wird, sondern es in die Entscheidungsprozesse eingebunden bleibt. Negativ gewendet, ist damit vorprogrammiert, dass es zu direkten Widersprüchen zwischen Bundesverfassungsgericht und EGMR kommen kann[25].

Aus der Perspektive der nationalen Rechtsordnung gestaltet sich die Einbindung der EMRK wie folgt: In der Bundesrepublik Deutschland hat die Europäische Menschenrechtskonvention zunächst nur den Rang eines Bundesgesetzes. Sie hat also selbst nicht Verfassungsrang. Dennoch kommt den Gewährleistungen der EMRK nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Bedeutung zu. Sie beeinflussen die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes[26]. Dass ein völkerrechtlicher Vertrag mit Gesetzesrang von Einfluss auf die nationale Verfassung ist, ist alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Es folgt für Deutschland aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. In einer ganzen Reihe von Normen blickt das Grundgesetz nach aussen, öffnet sich für völkerrechtliche Bindungen, ja legt die öffentliche Gewalt sogar programmatisch auf internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration fest[27]. Alle Hoheitsträger in der Bundesrepublik einschliesslich des Bundesverfassungsgerichts stehen im Dienste des Völkerrechts und der Menschenrechte.

Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes führt auf zwei Wegen zur verfassungsrechtlichen Relevanz der EMRK. Der eine Weg betrifft die Rechtsanwendung durch die Fachgerichte. Hier wird die einfachrechtliche Wirkung der EMRK mit dem Rechtsstaatsprinzip verknüpft. Die EMRK ist Teil von „Gesetz und Recht", woran die Fachgerichte über das Rechtsstaatsprinzip

---

24 Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, § 5 Rn. 9 ff., m.w.N.

25 Klein, NVwZ 2010, 221 (222).

26 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (317); 120, 180 (200 f.).

27 BVerfGE 111, 307 (317 f.).

gebunden sind[28]. Die Fachgerichte unterliegen deshalb der verfassungsrechtlichen Pflicht, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen. Die Gerichte müssen Entscheidungen des EGMR bei Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zur Kenntnis nehmen, sich gebührend mit ihnen auseinandersetzen und sie im Normalfall anwenden[29]. Diese Pflicht kann der in seinen Grundrechten betroffene Bürger mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzen. Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert somit, ob die Gerichte ihrer Pflicht zur Berücksichtigung der EMRK nachkommen. Aufgrund seiner eigenen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit prüft das Bundesverfassungsgericht hier unter Umständen sogar strenger, als es seinem sonstigen Prüfungsmassstab gegenüber fachgerichtlichen Entscheidungen entspräche[30].

Der andere Weg betrifft unmittelbar das Bundesverfassungsgericht selbst. Es hat bei Auslegung der Verfassung im Rahmen des methodisch Vertretbaren die EMRK zu berücksichtigen. Die EMRK wirkt somit auch für das Bundesverfassungsgericht als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten[31]. Die Rechtsprechung des EGMR hat als Ausdruck des aktuellen Entwicklungsstands der Konvention hierbei „Orientierungsfunktion“[32]. Die Grenze ergibt aus dem Charakter der EMRK als Mindeststandard: Die Orientierung an der EMRK darf nicht zu einer Einschränkung des überschiessenden nationalen Grundrechtsschutzes führen[33].

Bei einem Konflikt zwischen EMRK und Verfassungsrecht, der auch unter Nutzung aller Spielräume für eine völkerrechtsfreundliche Auslegung der Verfassung nicht ausgeräumt werden kann, ist von den Gerichten allerdings die nationale Verfassung und nicht die EMRK anzuwenden. Dass für die Rechtsanwendung innerstaatlich letztlich die Verfassung Vorrang hat, ist schlicht Folge der Normenhierarchie[34]: Wie ausgeführt, ist die EMRK innerstaatlich mit dem Rang einfachen Bundesrechts versehen. Davon zu trennen ist die Frage, ob damit die Bundesrepublik Deutschland auch ihren völkerrechtlichen

---

28 BVerfGE 111, 307 (329 f.).

29 BVerfGE 111, 307 (329).

30 BVerfGE 111, 307 (328).

31 BVerfGE 111, 307 (317).

32 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1935).

33 BVerfGE 111, 307 (317).

34 Vgl. Lübbe-Wolf, ECHR and national jurisdiction – The Görgülü Case, HFR 2006, Beitrag 12, S. 4, <www.humboldt-forum-recht.de/media/Druckansicht/pdf/2006-12.pdf>.

Verpflichtungen Genüge getan hat. Möglicherweise ist der verfassungsändernde Gesetzgeber völkerrechtlich in der Pflicht, den Konflikt zwischen Verfassung und EMRK zugunsten der völkerrechtlichen Norm aufzulösen[35]. Dies betrifft jedoch nicht die Gerichte: Diese haben in dem bestehenden nationalen Rechtssystem zu operieren.

2. Beispiel: Sicherungsverwahrung

Damit sind abstrakt einige Koordinaten der „Verschränkung" zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte dargelegt. Was folgt daraus aus nationaler Sicht nun konkret? Dies lässt sich an der gestern verkündeten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherungsverwahrung demonstrieren. Dem Institut der Sicherungsverwahrung entspricht in der Schweiz die „Verwahrung"[36]. Bei der Urteilsfindung musste das Bundesverfassungsgericht mit gegenteiligen Entscheidungen des EGMR und des eigenen Hauses umgehen.

Der deutsche Gesetzgeber hatte die Möglichkeiten ausgeweitet, für gefährliche Straftäter eine Sicherungsverwahrung zum Schutz der Allgemeinheit im Anschluss an die Verbüssung ihrer Freiheitsstrafe anzuordnen. Er strich die Begrenzung der Sicherungsverwahrung auf eine Höchstdauer von 10 Jahren. Die verschärfte Neuregelung sollte auch für Altfälle gelten: Auch für Personen, die die „Anlassstraftat" vor Erlass der Neuregelung begangen hatten, sollte aufgrund der Neuregelung die Sicherungsverwahrung über 10 Jahre hinaus angeordnet werden können. Dies ist deshalb besonders problematisch, weil die betroffenen Täter diese Konsequenz bei Begehung der Tat nicht voraussehen konnten. Herr M., der von dieser Regelung betroffen war, hatte Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben. Das Bundesverfassungsgericht hatte daraufhin festgestellt, dass die Neuregelung mit dem Grundgesetz vereinbar sei[37]. Der Grundsatz „keine Strafe ohne vorheriges Gesetz" sei nicht einschlägig. Bei der Sicherungsverwahrung handle es sich nicht um eine Strafe für begangenes Unrecht, sondern um eine präventive Massnahme, die Gefahren vorbeuge[38]. Der Beschwerdeführer könne zwar sein Freiheitsgrundrecht und ein Vertrauen auf die bisherige Rechtslage für sich ins Feld führen. Diese Rechtspositionen träten jedoch gegenüber dem Inter-

35 Meyer-Ladewig/Petzold, NJW 2005, 15 (16, 19).

36 Zu Teilaspekten vgl. die Kammerurteile des EGMR vom 26.7.2007, Nr. 3688/04 – Weber ./. Schweiz, und vom 10.6.2010, Nr. 22493/06 – Borer ./. Schweiz.

37 BVerfGE 109, 133 ff.

38 BVerfGE 109, 133 (174).

esse der Allgemeinheit am Schutz potentieller Opfer zurück. Herr M. erhob anschliessend Individualbeschwerde zum EGMR. Der EGMR stellte fest, dass ein Verstoss gegen das „Recht auf Freiheit und Sicherheit“ von Herrn M. und den Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“ gegeben sei[39]. Bei der deutschen Sicherungsverwahrung handle es sich angesichts der praktischen Ausgestaltung ihres Vollzugs um eine „Strafe“ im Sinne der EMRK. Eine solche dürfte nicht nachträglich auferlegt werden. Dies war die Ausgangssituation, in der sich das Bundesverfassungsgericht vor der gestern verkündeten Entscheidung befand: Es musste darin über weitere Verfassungsbeschwerden zur nachträglichen Sicherungsverwahrung entscheiden. Die Beschwerden richteten sich unter Berufung auf die Entscheidung des EGMR zum Teil gegen eben die Vorschrift, die das Bundesverfassungsgericht 2004 für verfassungsgemäss erklärt hatte. Wie hat das Bundesverfassungsgericht angesichts dieser widersprüchlichen Präjudizien – auf der einen Seite die eigene Rechtsprechung, dass die Sicherungsverwahrung keine Strafe sei und auch rückwirkend vorgesehen werden könne, auf der anderen Seite die Entscheidung des EGMR, die Sicherungsverwahrung sei eine Strafe und unterliege deshalb einem strikten Rückwirkungsverbot – entschieden?

Das Bundesverfassungsgericht verbeschied die Verfassungsbeschwerden unter dem Vorzeichen des „Rechtsprechungsdialogs“ zwischen Bundesverfassungsgericht und EGMR[40]. Dies zeigt sich an mehreren Punkten: Zum einen erachtete es die Beschwerden für zulässig, obwohl die Feststellung der Verfassungsmässigkeit derselben Norm in einer früheren Entscheidung grundsätzlich ein Prozesshindernis darstellt. Die zwischenzeitlich ergangene Entscheidung des EGMR stehe einer rechtserheblichen Änderung der Sach- und Rechtslage gleich. Eine solche Änderung lasse das Prozesshindernis entgegenstehender Rechts- und Gesetzeskraft entfallen[41]. Zum anderen griff das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung des EGMR auch in der Begründetheitsprüfung auf – und zwar, indem es den Wertungen der EMRK durch Auslegung des nationalen Verfassungsrechts so weit wie möglich Rechnung trug. Das Bundesverfassungsgericht übernahm allerdings nicht einfach die Aussage des EGMR. So ging es anders als der EGMR nach wie vor nicht davon aus, dass es sich bei der Sicherungsverwahrung um eine „Strafe“ im Sinne des

39 Kammer der 5. Sektion des EGMR, Urteil vom 17.12.2009, Nr. 19359/04 – M. ./. Deutschland, NJW 2010, 2495.

40 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1935).

41 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a., – NJW 2011, 1931 (1934).

Grundgesetzes handle. In Deutschland sei weiter der gewachsene Strafbegriff des Grundgesetzes massgeblich. Der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz" gelte somit nicht für die Sicherungsverwahrung[42]. Durchaus zu berücksichtigen seien allerdings die Wertungen, die der EGMR bei seiner Begriffsbildung vorgenommen habe: Das Gewicht der berührten Vertrauensschutzbelange werde durch die EMRK verstärkt[43]. Die Sicherungsverwahrung sei – zumal in der deutschen Ausgestaltung des Vollzugs, der sich vom Vollzug einer Freiheitsstrafe kaum unterscheide – in ihrer Eingriffsintensität mit einer Strafe vergleichbar. Deshalb hätten Freiheitsinteresse und Vertrauensschutz der Betroffenen einen besonders hohen Stellenwert. Sie seien an das absolute Rückwirkungsverbot des Grundsatzes „keine Strafe ohne Gesetz" angenähert. Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, dass die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Die EMRK selbst enthalte allerdings zulässige Gründe für präventive Freiheitsentziehungen. An denen könne sich eine nationale Abwägung orientieren. So lasse die EMRK eine Freiheitsentziehung zur Verhütung konkreter und spezifischer Straftaten und bei psychisch Kranken zu[44]. Aus dieser Gesamtschau ergebe sich, dass der Gesetzgeber eine rückwirkend angeordnete oder nachträglich verlängerte Sicherungsverwahrung unter bestimmten sehr engen Bedingungen vorsehen könne. Voraussetzung sei, dass der gebotene Abstand zur Strafe gewahrt werde, eine hochgradige Gefahr schwerster Gewalt- und Sexualstraftaten aus konkreten Umständen abzuleiten sei und der Betroffene an einer psychischen Störung leide[45].

3. Ausblick: Voraussetzungen für einen „Rechtsprechungsdialog"

Was kann man aus dem Urteil zur Sicherungsverwahrung und anderen aktuellen Entscheidungen ableiten? Sie werden es verstehen, wenn ich für meine Schlussfolgerungen die Perspektive des Repräsentanten eines nationalen Verfassungsgerichts – einer Institution, die mir naturgemäss besonders am Herzen liegt – nicht ganz ablegen kann. Ein schlüssiges System des Menschen-

42 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR

43 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1942).

44 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1942 ff.).

45 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1944).

rechtsschutzes kann nur mit einer Kultur der Kooperation der Europäischen Verfassungsgerichte funktionieren. Die europäischen Verfassungsgerichte müssen „Verbundstrategien“ entwickeln, die zur ressourcenschonenden Konzentration auf das „spezifisch Eigene“ führen. Auch die Ressourcen des EGMR sind begrenzt. Schon daraus folgt zwingend, dass die nationalen Verfassungsgerichte nicht nur Relikte für eine Übergangszeit sind, die sich mit der hinreichenden Harmonisierung des europäischen Menschenrechtsraums erledigen werden[46]. Es müssen vielmehr Strategien für ein dauerhaftes Nebeneinander entwickelt werden.

Für den EGMR gilt die Grenzziehung zwischen „gebotener Uniformität und legitimer Pluralität“ zu Recht als wichtigste Herausforderung[47]. Dazu bedarf es einer klugen Justierung der „Stellschrauben“ in der Kontrolldichte des EGMR: der dynamischen Fortentwicklung der EMRK auf der einen und des Respekts des „margin of appreciation“, des nationalen Beurteilungsspielraums, auf der anderen Seite[48]. Die dogmatische Analyse der Artikel der EMRK bietet kaum Hilfestellung bei der Austarierung der Kontrolldichte. Dies wurde jüngst am Kruzifix-Urteil des EGMR in Sachen „Lautsi“ deutlich. Hierbei stand eine italienische Regelung auf dem Prüfstand, die das Anbringen eines Kruzifixes in Klassenzimmern vorsah. Eine Kammer des EGMR entschied hierzu 2009, das Kreuz im Klassenzimmer sei unvereinbar mit der staatlichen Neutralitätspflicht[49]. Das Verbot einer Parteinahme für religiöse Botschaften gelte gerade im sensiblen Bereich des verpflichtenden Schulbesuchs. Das Kruzifix im Klassenzimmer sei als Ausdruck des Katholizismus ein religiöses Symbol. Die grosse Kammer des EGMR sah dies im Ergebnis anders[50]: Die italienische Regierung habe erklärt, dass in Italien das Kruzifix auch für säkulare Werte stehe. Aufgrund seiner besonderen Tradition verfüge Italien über einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage des Kreuzes im Klassenzimmer. Einen gemeineuropäischen Konsens in der Frage religiöser Symbole verneinte die grosse Kammer. Welche Entscheidung ist dogmatisch folgerichtiger und fügt sich besser in die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs ein? Darüber

---

46 Burgenthal/Thürer, Menschenrechte, 2010, 294.

47 Thürer, in: Merten/Papiere, Handbuch der Grundrechte, Bd. VII/2, 2007, § 203 Rn. 57.

48 Krisch, The Open Architecture of European Human Rights Law, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/24621/1/WPS11-2007Krisch.pdf>, 25.

49 Kammer der 2. Sektion des EGMR, Urteil vom 3.11.2009, Nr. 30814/06 – Lautsi ./. Italien.

50 Grosse Kammer des EGMR, Urteil vom 18.3.2011, Nr. 30814/06 – Lautsi u.a. ./. Italien, NVwZ 2011, 737.

liesse sich streiten[51]. Es stärkt aber sicher die Akzeptanz des EGMR, mit dem nationalen „Tafelsilber“ gewachsener Traditionen vorsichtig umzugehen. Felder, auf denen die demokratische Selbstbestimmung im Verfassungsstaat besonderes Gewicht hat, hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem „Lissabon-Urteil“ identifiziert[52]. Dabei hat es unter anderem die Bereiche betont, die besonders in Wechselbeziehung mit dem eigenen Kulturraum stehen und in spezifischen historischen Traditionen und Erfahrungen verwurzelt sind. Beispiele sind etwa die Entscheidung über schulische Lehrpläne, Sprache oder der Status von Religionsgemeinschaften[53]. Hier Subsidiaritätsgrundsätze besonders zu respektieren, ist sicher nicht falsch.

Die Rolle des EGMR lässt sich nur mithilfe ergänzender funktioneller Erwägungen bestimmen. Für die Weiterentwicklung des Konventionsrechts gibt es gleichsam Grenzen „aus der Natur der Sache“. Die nationalen Verfassungsgerichte haben grundrechtliche Vorgaben zum Teil sehr weitgehend auch in die Beziehungen zwischen Privaten hinein entfaltet. Eine solche „Konstitutionalisierung“ der Privatrechtsordnung anhand der EMRK[54] würde schon an der Grösse des betroffenen Raums scheitern[55]. Die EMRK umfasst immerhin 47 Staaten und 800 Millionen Menschen. Ein notwendigerweise immer nur punktuelles Eingreifen des EGMR scheint wenig geeignet, die zahlreichen nationalen Privatrechtssysteme mit ihrer jeweils eigenen Balance sachgerecht umzuformen[56].

Weitere funktionelle Grenzen liegen weniger offen auf der Hand. Hier kann die reiche Erfahrung der mitgliedstaatlichen Gerichte an Strategien zum Umgang etwa mit dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers Orientierung bieten. Solche Strategien lassen sich analog der Ermittlung grundrechtlicher Schutzbereiche durch Rechtsvergleichung gewinnen. Aus deutscher Sicht wäre dies etwa die Beschränkung der Kontrolle auf die Verletzung „spezifischen Ver-

---

51 Zur Kammerentscheidung als „konsequente Anwendung der hergebrachten Grundsätze“ Michl, JURA 2010, 690 (692).

52 BVerfGE 123, 267.

53 BVerfGE 123, 267 <363>.

54 Vgl. ansatzweise Kammer der 3. Sektion des EGMR, Urteil vom 24.6.2004, Nr. 59320/00 – von Hannover ./. Deutschland, NJW 2004, 2647 (2649): „Zu dieser negativen Verpflichtung können positive Verpflichtungen kommen … Dazu können Massnahmen zum Schutz des Privatlebens sogar im Verhältnis zwischen Privatpersonen untereinander gehören“.

55 Vgl. Helfer, 19 Eur. J. Int'l L. 125, 139 (2011).

56 Vgl. Thürer, ZSR 2005, 51 (64 f.).

fassungsrechts“ gegenüber Gerichtsentscheidungen[57]. Überprüft wird danach nur, ob der Einfluss von Grundrechten auf die rechtliche Beurteilung des Sachverhalts erkannt wurde und die Rechtsauffassung des Gerichts nicht auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts beruht. Weiter sind Ansätze zu einer „Prozeduralisierung“ der Kontrolle gegenüber dem Gesetzgeber zu nennen. Danach werden Ergebnisse eines transparenten und demokratisch legitimierten Prozesses eher akzeptiert.

Zudem kann man fragen, ob es nicht sinnvoll wäre, die Kontrolldichte gegenüber Staaten mit funktionierender Verfassungsgerichtsbarkeit generell zurückzunehmen. Dies ist kein einfaches Unterfangen. Es darf nicht zu einer „Zweiklassengesellschaft“ zwischen den Konventionsstaaten[58] kommen, wenn die Orientierungsfunktion der Rechtsprechung des EGMR für alle erhalten bleiben soll. Einige Ansatzpunkte für eine abgestufte Kontrolle lassen sich in der Rechtsprechung des EGMR jedoch bereits ausmachen. So hat der EGMR einerseits zur Beurteilung von Fällen, die von der nationalen Justiz nicht adäquat aufgearbeitet worden waren, quasi-erstinstanzliche Tatsachenermittlung betrieben[59]. Andererseits übt er gegenüber europarechtlich determinierten Rechtsakten nur eine sehr eingeschränkte Kontrolle aus. Der EGMR operiert hier mit einer „Vermutung für die Konventionsgerechtigkeit“, solange die EU einen dem System der EMRK vergleichbaren Rechtsschutz gewährt[60]. Nunmehr ermöglicht der Vertrag von Lissabon einen Beitritt der EU zur EMRK. Im Falle eines solchen Beitritts sähe sich der EGMR noch deutlicher mit unterschiedlichen Prüfungsstandards gegenüber Mitgliedern der EMRK konfrontiert[61]. Dies könnte einen Anlass darstellen, eine generell abgestufte Kon-

---

57 Vgl. auch schon Papier, Das Rechtsprechungsdreieck Karlsruhe – Luxemburg – Strassburg, Speyerer Vorträge, Heft 89 (2006), 17.

58 Grabenwarter, EuGRZ 2006, 487 (491).

59 Vgl. etwa zu Menschenrechtsverletzungen in den kurdischen Gebieten der Türkei Kammer der 1. Sektion des EGMR, Urteil vom 10.7.2001, Nr. 25657/94 – Avsar ./. Türkei, Rn. 283: „The Court is sensitive to the subsidiary nature of its role and must be cautious in taking on the role of a first instance tribunal of fact, where this is not rendered unavoidable by the circumstances of a particular case […]. Where domestic proceedings have taken place, it is not the Court’s task to substitute its own assessment of the facts for that of the domestic courts and as a general rule it is for those courts to assess the evidence before them“; Kammer der 4. Sektion des EGMR, Urteil vom 2.8.2005, Nr. 65899/01 – Tanis u.a. ./. Türkei; s. auch Kammer der 1. Sektion des EGMR, Urteil vom 9.11.2006, Nr. 7615/02 – Imakayeva ./. Russland, zu Tschetschenien (Beispiele bei Helfer, 19 Eur. J. Int’l L. 125, 143 f. [2011]).

60 Grosse Kammer des EGMR, Urteil vom 30.6.2005, Nr. 45036/98 – Bosphorus Hava Yollari Turizm ./. Irland, NJW 2006, 197 (202).

61 Ress, EuZW 2010, 841.

trolldichte zu erwägen, die nicht an der Frage „Unionsrecht oder nationales Recht“, sondern an der Qualität des jeweiligen Rechtsschutzniveaus orientiert ist[62].

Auf Seiten der nationalen Verfassungsgerichte besteht die Aufgabe darin, das nationale Recht entwicklungsoffen für Einflüsse der EMRK zu halten. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts sind hierfür drei Punkte erheblich.

Erstens: Das Bundesverfassungsgericht hat die EMRK bei Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes heranzuziehen. Wie oben erläutert, leitet das Bundesverfassungsgericht dies aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ab. Ich würde sogar noch weiter gehen: Das Grundgesetz ist nicht nur völkerrechtsfreundlich, sondern auch spezifisch menschenrechtsfreundlich. In Art. 1 Abs. 2 GG heisst es: „Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräusserlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“. Dies ist nicht nur ein unverbindlicher Programmsatz. Die Vorschrift weist darauf hin, dass die nationalen Grundrechte im Lichte internationaler Menschenrechte zu sehen sind. Damit gibt sie eine menschenrechtsfreundliche Auslegung der Grundrechte vor und öffnet das Grundgesetz für einen Einfluss der EMRK[63].

Zweitens: Die inhaltlichen Gewährleistungen der EMRK werden nicht in erster Linie durch das Bundesverfassungsgericht bestimmt. Vielmehr kommt der Rechtsprechung des EGMR „Orientierungsfunktion“ für die Auslegung der EMRK zu[64]. Neue Entscheidungen des EGMR führen dazu, dass sich der Stand der EMRK dynamisch entwickelt. Damit ergeben sich mittelbar neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes. Hierfür muss das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung entwicklungsoffen halten. Dies muss auch gelten, wo schon Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit Rechts- und Gesetzeskraft ergangen sind. Prozessual lässt sich diese Flexibilität dadurch

62 Vgl. Klein, NVwZ 2010, 221 (224).

63 Zur „inhaltlichen Ausrichtung des Grundgesetzes auf die Menschenrechte“ vgl. auch Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1935 f.).

64 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1935).

realisieren, dass das Bundesverfassungsgericht neue einschlägige Entscheidungen des EGMR als „rechtserhebliche Änderungen“ wertet, welche die Rechtskraft durchbrechen[65].

Drittens: Dem nationalen Verfassungsgericht kommt die Aufgabe der „Übersetzung“ der Entscheidungen des EGMR in das nationale Recht zu. Dabei geht es nicht darum, die vom EGMR geprägten Begriffe eins zu eins zu übernehmen. Diese würden ein Fremdkörper im historisch gewachsenen nationalen Recht bleiben. Einer breiten Rezeption der EMRK im nationalen Recht würde dies eher schaden als nützen. Von der EMRK ist dies auch nicht gefordert: Als völkerrechtliches Instrument verpflichtet sie nicht auf einen bestimmten Umsetzungsweg, sondern auf ein Ergebnis. Nicht Begriffe sind also anzupassen, sondern Wertungen zu parallelisieren. Dies funktioniert im deutschen Verfassungsrecht etwa dadurch, dass die für den EGMR massgeblichen Gesichtspunkte in die Verhältnismässigkeitsprüfung eingestellt werden[66].

IV. Schluss

Das vom italienischen Philosophen Norberto Bobbio ausgerufene „Zeitalter der Menschenrechte“[67] sollte sich nicht nur quantitativ in der Zahl der Menschenrechtskataloge erschöpfen. Wir stehen vor der Herausforderung, einen qualitativ hochwertigen Menschenrechtsschutz institutionell abzusichern. Dazu müssen die Institutionen zusammenarbeiten. Das Schweizerische Bundesgericht hat bislang darauf verzichtet, das Verhältnis zum EGMR mit abstrakten Souveränitätsüberlegungen zu befrachten[68]. Auch diese Herangehensweise hat einiges für sich: Konflikte können das Ansehen der Gerichtsbarkeiten im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund nur schwächen. Das latente Spannungsverhältnis im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund mag unter manchen Aspekten sogar nützlich sein: Es gibt Raum für pragma-

65 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1934).

66 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, NJW 2011, 1931 (1934).

67 Bobbio, Das Zeitalter der Menschenrechte, 1998.

68 Vgl. Keller, ZaöRV 65 (2005), 283 (306); siehe etwa BGE 125 II 417.

tisch sinnvolle Rücksichtnahme und Kompromisse[69]. Ein Beharren darauf, dass der jeweils eigenen Institution das „letzte Wort“ gebühre, sollte einem Dialog im Europäischen Verfassungsgerichtsverbund nicht entgegenstehen.

[69] Vgl. KRISCH, The Open Architecture of European Human Rights Law, 2007, <http://eprints.lse.ac.uk/24621/1/WPS11-2007Krisch.pdf>, 33: „by leaving issues of principle open, the pluralist structure has limited the antagonism between the different institutions involved and has helped them move to a stage where they could mutually benefit from a cooperative relationship“.

The Rt Hon Tony Blair

Former Prime Minister of the United Kingdom

Europe at the Crossroads

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 20 Oktober 2011

Thank you very much, SIR ADAM and ALEXANDER, Federal Counsellor LEUTHARD, distinguished guests, ladies and gentlemen. It is a very great pleasure to be with you here this evening. I would like to say thank you, particularly, to DORIS for her speech earlier. It was when DORIS was introduced to me last year as the President of Switzerland that I realized I was getting old in politics. And you've actually got the election this Sunday? This is what I like about Switzerland. I mean, you've got the election this Sunday and she looks relaxed, she looks calm, not worried about it at all. Actually, one of the very first things that I said when I came to Switzerland for the first time was "the world should be more like Switzerland". I said it as a joke and no one laughed. It was because, as somebody said to me afterwards, "that's because it is a statement of fact".

Thank you, as well, very much, SIR ADAM, for that introduction. You are right, of course, that CHURCHILL had something to do with Iraq – as indeed, I did. In fact, one of the problems with being out in the Middle East as much as I am is that sooner or later, the only point of consensus is that the Region's problems originate with Britain. So, at least on that you can get people to agree. It is also an absolute delight to speak about a subject in Europe about which I am very passionate. I am a pro-European.

I have been given the opportunity, to come here to deliver this speech, with reflection on CHURCHILL's 1946 speech, which I gather was actually delivered outside to throngs of people, which must have been a wonderful event.

The power of the speech lay in the concept of the "European family", which is what was so strong about his speech. And, as ADAM was saying earlier, the foundation for the "European family" had to be an alliance between France and Germany and he prefaced his introduction of that idea by saying, "I'm going to say something that will astonish you". Then, interestingly enough from a British perspective, when he spoke about the UK, he put the UK really in the

same sentence and bracket as the USSR, the Soviet Union and the USA. We were to be well-wishers of this project, but not actually to be participants in it, and that is also somewhat colored.

It was a speech of enormous capacity, and perceptiveness of vision, but because in that one regard he saw Britain neither as a country that had been occupied nor as a country that had been conquered or vanquished altogether, it could wish this project well but not be a part of it. And what that underscores is that the rationale for Europe at the time, which CHURCHILL laid out and then the European founders took forward, was peace. Peace, on this continent which had been scarred by war for centuries, backwards and forwards, millions of people dying, ghastly alliances created and descending and falling into chaos There would be the chance of peace in the place of all that instability. And the starting point of any discussion about Europe today should be, "What we've actually witnessed has been many decades of peace prosperity in progress".

I mean, you may agree or disagree with many aspects of Europe, but if the purpose that CHURCHILL outlined all those years ago was to create peace in the place of war, it was an outstandingly successful project that he launched. But today, in 2011, we face an entirely new set of realities. And my point to you tonight is very simple, and I hope very clear. It is that the justification for Europe today is every bit as great as back then, but is different from back then. And different in ways that have implications and consequences for policy, and for the direction of leadership in Europe.

The new realities that Europe faces today are these: the geopolitics is shifting dramatically West to East; there are new countries emerging. When I first became British Prime Minister, you would always, in your speech, have a reference to "how China was going to be a big nation in the future" type of thing. The civil servants would put that in your speech as a sort of, "oh and there's China, which is going to be a very important nation in the future".

"Right, right". Today in 2011, it's here, everybody knows it. We were discussing the issue of climate change a little earlier, a subject DORIS and I both worked on, with today's largest emitter being China. There is virtually no problem in the world today that can be dealt with, without China playing a role, and then India, and then Brazil, and then Russia. But take a country like Indonesia, which some of you may know something about and some of you not. A country that is three times the size of Germany, a country that will in time become massively powerful on the world stage. And, in addition, we have the "realignment", if you like, of population and GDP that is happening now. So, the larger the

population, the greater, eventually, will be your GDP. So the population of these countries and the population of China increased roughly in the last eighteen months by the entire population of the UK. The scale of what is happening there means that this is a new reality in the world. It is a cliché to say it, but it is a cliché because it is true. And, by the way, before we write the United States of America off, which, in my view, we most certainly should not do, it remains extraordinarily powerful militarily, politically, and, indeed, even economically, despite the crisis.

That is one new reality, there is another new reality and that is global interdependence. The world is interconnected as never before. The financial crisis shows it – the security issues we face, we hold more or less in common, the issues to do with migration, and culture, and different cultures are being pushed together by the process of globalization. This is an issue in virtually every area of the world today. There is barely a single debate that could be fought anywhere in Europe today electorally without migration/immigration being a major issue; it's a major issue in the United States, where around about 20% of the population now speak Spanish as their first language. It's an issue in countries the world over, as globalization pushes people together. And then of course, issues to do with the environment and climate change. So, we live in a world today where power is shifting and where big powers are emerging, where the world is interconnected as never before, and, of course, technology is multiplying those effects all the time. The passing of Steve Jobs, the genius behind Apple, is very interesting. I can't think of many figures in politics who would get the same amount of appreciation, the same amount of attention, actually, in their passing as he did. This is an indication of the revolutionary change in people's lives that this technology is bringing about.

So, with these new realities, the question is, where does Europe stand? And, my points to you tonight are as follows: the first is that today, the European Union has to be about power, and not peace. Of course, it should continue its peaceful development. Even the British and French get on from time to time. But, I always say to people that I learnt one of my greatest lessons when I was young; one of the reasons that I was actually pro-European was the first thing I ever voted in was the British Referendum, where I voted yes, and then, because we actually joined the common market, you were able to travel as a young person and work in another country. So I went and worked in Paris for a few months as a barman, which is a great experience in every sense. France is a wonderful educative experience for a young man, or woman. But I got taught a very, very (because obviously I was on the left), early lesson in politics when, as a barman, the first thing that I was told by the head guy

there was that whatever else you've got to do, you have to put your tips in the shared pot. That's where your tips go and no one does anything different. Look, I'm an English bloke, so I think, "Ok, those are the rules and I had better abide by them". So I put all my tips in the shared pot, and you know, it's an amazing thing, because I'm thinking after about two or three weeks of this, it's incredible that I seem to be getting so many more tips than everyone else because I mean, basically, only my tips seem to be going into this thing. And then another student came along, this French guy, who saw me just about to do this and he grabs my wrist and says, "What are you doing?" and I said, "Well, you've got to put all of your tips in the common pot". He said, "Don't be an idiot. No one is doing that apart from you." And I always thought that was my first ever lesson in practical socialism. But if we look at Europe today, we used to have these debates in European Councils about large countries and small countries. In Europe today, all of our countries, in comparison with these new emerging powers, are small. So the reason, for example, for a country like Britain today to be part of the European Union, and part of the European family, is wholly different from how WINSTON CHURCHILL would have seen it standing here sixty five years ago. In this case, now, today, there is no way that Britain can exercise the power and influence and control that it wants in the world unless it engages in concert with others. That's the reality. In fact, very few countries, except the very large ones, are going to be able to do that.

So for European nations today, we've got to understand that the rationale for Europe is not, "How do we get on with each other?", but it is, in a world of transformation in the power politics of the globe, "How do we exercise influence, weight, and power? How do we make ourselves count? How do we ensure that the world is shaped with us having some strong influence on it?" And the reality is, it's only by coming together that we will be able to do that. And that is the justification for Europe today. And it is a justification that, of course, has its principle and its visionary element as our say. It's also quintessentially about an enlightened view of our own self-interest. So for me today, the case for Europe is different, but every bit as clear as it has been at any point in time since CHURCHILL spoke.

But we do face a crossroads. Or else while standing at the crossroads, we face a crisis, that's for sure. My point is that, if we are intelligent about it, we can sort ourselves out in a way, right now, facing this crisis, in a way that recognizes that what the crisis has done is expose the need for us to change in Europe, accelerated the need for us to change, but it hasn't actually created the need. Because, by the way, the reasons why we should change the way we do things in order to make the European ideal live again in today's world,

those reasons applied before the financial crisis and they apply still today. All that has happened today is that it is more urgent. But the essential thing that Europe has to understand now is that its task is to make itself strong. A task that has to be done in a world, where, whether we like it or not, you will have America, and China, and these other powers there. Europe has to be strong enough politically, economically, and I will even say, in defense terms, to be able to shape the 21st century in a way consistent with European values. I'm not suggesting power or strength in place of values; what I am saying to implement those values today, to make them have a place in the world, we've got to make sure that we have the strength and the capacity to do it.

Now, there's a short term element of that, which is my second term point, which is that we have to try and resolve the current Euro Zone crisis. And here, I just want to make one or two brief points. In my view, no short term measure will work, unless it is within a long term framework that is credible. In other words, you know, there's a limit to how far we can hope that by pushing this crisis out, we can somehow resolve the situation by muddling through. It's not going to happen. There was an article by Martin Wolf in the Financial Times not so long ago where he likened the European policy maker's attitude to how Europe is at the moment. Like the guy who is condemned to die by the King, and the King said to him, "Well, look. I'll let you off of the penalty of death if you can teach my horse to speak." And the guys says, "Okay. I will take that deal." People say to him, "that's a ridiculous deal to take. Why on Earth did you agree to that?" And he says, "Well, the king might die. I might die. Or the horse might talk." We're in the "horse-might-talk" stage, is my point right now. And why do we need to take these fundamental decisions? For a very simple reason. Monetary Union is, in my opinion, a good idea for Europe and the right idea for Europe, but we have to be realistic about what is necessary to make it work. And for ten years, we have been living an illusion: that the Italian economy is the same as the German. And it's not, so we now can see that very clearly. So, first question we are going to have to decide whether we are going to want to keep the Euro, or not. My answer to that is yes. I think it would be a disaster for the European project if it disintegrates, and I think that the logistics of reintegrating all individual currencies is also going to be a disaster. But, if we are going to keep it, then we are going to have to make the decisions necessary to make it work, and those will mean the European financial system, essentially, standing behind the European economy. It does, I'm afraid, mean that the debts of one have to be the debts of all – that is the only way it is going to work. That is politically unsellable, unless there is a credible, long term strategy in place for the reform of the Euro Zone. Fiscal coordination among

monetary union, social model reform, because we need it, there is absolutely no way demographically or in terms of our services that Europe can carry on the way it is. It has got to reform, and reform fundamentally, and so does the European Budget.

Now, you may think, that politically that is hard to see how we do. But the alternative is that within weeks, I think, and certainly within a few months, we're going to be faced with a situation where either we take those fundamental decisions, or we will find that events have overtaken us. The third thing, is on the economic side of reform, and the social side, in terms of the way that the so-called "European Social Model" works. But I would say that there is a necessity to take that reform agenda far wider than the economic part. We've also got to make European policy relevant to the practical concerns of the people. Now, I'm a politician who has won three elections, so I do care about public opinion. I will always remember that when I first came to lead the Labour Party, we had been eighteen years in opposition, we lost our fourth election, and I will always remember one of the members of the Party saying to me, "The British people have now voted against us four times in a row. What on Earth is wrong with them?" You can't sit there as a European policy-maker and say "What's wrong with these people in Europe? Why don't they understand? If only they had our brain and our intelligence they would realize that it's very simple for people in Europe." There are people who are deeply hostile to the whole concept of Europe. I'm not, but some are. That's the way it is. The majority of people, and I don't think Britain is very different from other countries, are not hostile to the concept, but they want to see what Europe can do for them in their practical lives. And so, this is what we tried to do in Europe, you saw this most clearly in the European Constitution of the Lisbon Treaty and I remember we used to issue these council statements all the way through this process saying, "It's time that Europe became closer to the people." And with each step that we were supposedly bringing Europe closer to the people, the people got more and more far away from it, until finally in France and Holland they voted against it in Referendum. Why was that? Well, because, they didn't particularly think that Europe was closer to the people by talking about institutional mechanisms, dominated really by a very Brussels-oriented debate.

The fact is bringing Europe closer to the people is not about policy. It's actually about policy direction and policy decisions. So, for example, and this is my fourth point, what would that agenda be if you wanted to bring Europe closer to the people? One aspect, of course, is the short term financial crisis that has to be resolved. But then, take the issue of defence and defence policy.

I remember that when we took action in respect of Kosovo, 90% of the assets were American. We've just had the intervention in Libya, without the Americans, it is impossible to see how we could do it. It's a very simple deal for the Europeans. If you want to count, you've got to make your defense capability count, and you've got to have the weight to do it. And the truth is that if we cooperate, you won't have to create European armies and all those old sayings about how the British Soldiers are going to be dressed up in French uniforms and all that sort of stuff. You don't need that at all. What you need is to realize that the type of warfare which you are likely to be engaged in today is going to be completely different – it is hard for me to see the circumstances in which Britain is going to be defending its own territory. I'm not saying you won't get to that situation, but the most likely situation which Britain is going to be militarily engaged in is going to be in a situation where it is in an alliance with others. And if we want to be, as Europeans, able to act where America does not want to act, we are going to have to get the capability together in things like strategic lift, in this type of insurgency, in terrorism, in counter-terrorism, in counter-insurgency. We have to do it.

Likewise, energy policy. I mean, how ridiculous is it to have a debate, really, about German nuclear power, sitting there with the French nuclear stations across the border and say, "we're gonna' resolve all these difficulties now." Think of, if we had a common energy policy, and actually, if we set up a common grid where we could enormously reduce electricity prices, think of the benefit there would be to people from doing that. But this requires a decision and a clear policy of direction.

Or take the issue of illegal immigration. Again, in my view, the problem with the immigration debate is that there are people in that debate that are racist, and prejudiced, but actually there's a large number of them that simply say, "I see no order in this. I see no rules. I don't get to decide who comes in and who comes out." So, Europe, as a whole, should have an immigration and asylum policy that isn't simply about Schengen, but is about attempting to police and control our borders in a sensible way that meets the demands of our citizens.

I look at universities, for example, across Europe. I think back to 40/50 years ago and look at the top 50 universities in the world, Europe would have been a major part of that list. The fact is, that is less so the case today. So, there is a whole range of ideas, and the single market is, again, a very obvious one, in which, if Europe wants to, it can create a solution that is clear, that leverages the power of the independent European nations and therefore makes them all stronger. And that very simple thing is, in my view, what Europe is about today.

Political legitimacy is also a big challenge. This is my fifth and final point. Europe also has to look at the issue of political legitimacy from what I would call a realistic standpoint. Now, I actually re-learnt a lesson the other day in an interview, that I should, obviously with my experience in politics, not have had to learn, which is, never ask a rhetorical question to which you don't know the answer. So I'm talking about the political legitimacy and I say to the person who is interviewing me, "I mean, how many people in Europe can actually name their European member of Parliament?" He said, "Go on then." Now, as I said, I thought that proved my point brilliantly, which I wasn't able to, but the difficulty is that Europe has tended to think that if it simply locks in more and more power to the European parliament, this is a way of dealing with this legitimacy problem. In the longer term, it may be, and there may be a point in time where we have to find our way to that place. But right now we're not there. And the truth is, it is in the Ministers and the Council, because people will feel an affinity with their own Prime Ministers, Chancellors, Presidents that you are going to locate political legitimacy. There is a President for the Commission, there is a President for the Counsel, which I have had some passing interest in, in the past, and it might be possible to obtain greater legitimacy by electing one of those positions. That would be a possibility, I think. But, this issue of political legitimacy cannot be resolved in the way that Europe has tried to resolve it in the past 20 or 30 years, which is simply by handing more and more power to Brussels, locating democratic legitimacy in the European Parliament – it won't work.

So, to summarize, my case to you tonight is, I think, simple and clear. Whether it is right is another matter, but it's certainly simple and clear. It is that the rationale that CHURCHILL had for the "European family" is not the rationale for today. The rationale for today is that, in an interconnected world, in which each individual European country is going to be in no way powerful enough to exert its influence on the world, Europe has got to stand together and combine its power, in order to advance the individual interests of the European Nations. But in order to do that, it has to resolve the crisis in its most acute and difficult project, which is the single currency; it's got to deliver out of that an agenda of long-term change for short term measures to work, it has got to have a clear, forward-looking agenda on policy, that is about power, in areas of defense, and energy, and migration, and education, to ensure that Europe uses the assets that it has together in order to count more, exercise more weight and influence in the world, and it has to understand that political legitimacy will not be delivered in the way we have tried to deliver it in the last few decades, by giving more and more power to the European Parliament,

So, my final, final point is this: I think Europe is indeed at a crossroads. I think that is for sure. My point is that even without the financial crisis these essential questions are still there and have to be answered. It now requires clarity, and it requires leadership. And, over the dinner table here, we were/are having a conversation that is very, very familiar to me in the European debate, when they say to me, "Okay, what's the key to success?" to which I say, "One thing that I've learnt since leaving office is that it is a lot easier to take/give the advice than it is to make the decision." People always say to me, "Well that's all very well, that's great. But I've got an election to fight. You used to fight elections, remember that time, you know, with the public, when you had to go and win them." And there is this sense, today, in which the short term politics conflicts with the long term policy. However, I think I haven't so departed from the club of active political people, that I can't see, still, how you can make an election-winning formula out of this. You take a single currency. What I'm suggesting is really tough. Toughest of all for the German Chancellor, for sure. But think of the alternative. I mean, do people really want to see the Euro disintegrate now? That 60 years go into reverse? With all the economic impacts of that, let alone the social, or political? That's a choice. But it's a choice in which there is not one steady state here, and some great radical agenda there. The reason we call it a crossroads is because there is a radical departure going to happen one way or another. And I actually think it is possible to say to people, if we inspire them with the right vision, to say to them, "Now is the time when the best short term politics is actually about the best long term policy." Now is the time when, unless we take the decisions to strengthen Europe, our individual countries will be weaker, and unless we have clarity, the leadership and determination right now, in Europe, we will find that the future of Europe begins to resemble perilously its past. Because one thing is for sure in this world today, it isn't going to stand still, and it's not going to wait forever for us to make up our minds. So, my judgment now is that there is a clear path forwards from this crossroad, it is about the future. It is about a strong and powerful Europe. Powerful enough to stand up for the values that we believe in, that we hold dear, and in my opinion are the best values to shape our century. And now is the time, not to fight for that ideal in general terms, but to fight for it very particularly within this crisis of leadership that needs to be resolved and resolved urgently.

Herman Van Rompuy

President of the European Council

Europe's political and economic challenges in a changing world

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 9 November 2011

It is a pleasure to speak here in Zurich tonight, an illustrious city in enchanting Switzerland. I am glad to be here on my first visit to your country as President of the European Council, the body bringing together the EU's 27 Heads of State and Government.

I was here in Zurich for the first time in 1973 as a young trainee at the Belgian central bank. The big issue that time was the spectacular rise in the oil prices and the looming recession. So I have to be very careful coming to Zurich!

It is a special honour to speak under the aegis of the great British and European statesman Winston Churchill: the man who led his country to victory in that most difficult struggle in history, the Second World War.

Notwithstanding this achievement, he lost the first British elections right after the war, in July 1945. His wife consoled him saying the defeat constituted a "blessing in disguise".

Well, Churchill replied, "at the moment it seems quite effectively disguised"!

And yet Mrs Churchill was right. Liberated from the duties of high office and with his newly acquired stature of global statesman, Winston Churchill could now offer his experience and advice to the world-at-large.

He was among the first to warn about the Cold War. He was among the first, too, to plead for a political unity of Europe, in the ground-breaking speech delivered in September 1946 in this very auditorium. He concluded with the words: "Let Europe arise".

It has been 65 years since Churchill pronounced those words. And Europe did arise from the ashes of the world war. Back then one could see in Europe – and I am now quoting Churchill in a poetic language – "a vast quivering mass of

tormented, hungry, care-worn and bewildered human beings gape at the ruins of their cities and their homes". (CHURCHILL won the Nobel Prize in Literature, as you know this!)

Today, some problems notwithstanding, Europe is by and large the most prosperous, the most secure and the freest continent on earth. CHURCHILL's Zurich speech helped at the time to electrify a still rather unarticulated European movement. The hard-headed wartime leader lent poids, as the French say, to an idea which otherwise might have seemed utopian. It became ripe for timely decisions and democratic institution building. A process that continues today.

An ever larger number of European States, having joined today's European Union, are discussing common affairs permanently, taking joint decisions and acting together, opening their markets, creating a space of free travel for their citizens. This common adventure, started in 1950, constitutes in itself a major contribution to the "arising" of our continent, as a phoenix out of the ashes. It has over time helped to consolidate democracy in Southern and Eastern Europe, shaping a stable European order which benefits all European states.

The achievements of the past are one thing, the challenges of today and tomorrow another. These are no less daunting. The world is changing rapidly and the whole of Europe – the 27 countries within the European Union and those like Switzerland closely linked to it – face new political and economic realities.

Presently the European Union is struggling with the aftershock of the financial crisis: the public debt crisis. But the fall of Lehman Brothers is not the only reason. The weaknesses in some countries come to the surface. We are dealing now with the remainder of an ill managed past.

All along this crisis we have a double duty: dealing with the current crisis, and preventing a new one from arising. Taking emergency actions, like the setting up of rescue funds, while also putting together, step-by-step, a new economic governance to help avoid future problems. The aim is to keep the Eurozone together with all the 17 participants on board.

In this work we feel a responsibility for ourselves, but also for the recovery of the world economy as such. This is the new reality of global financial and economic interdependence.

In Switzerland, economically so tied to the European Union – we account for 80 pct of your imports and 60 pct of your exports –, a neighbour of

the Eurozone's three largest economies, you are fully aware of this interdependence. You, too, have felt the consequences of the turmoil, for instance when you were recently forced to adjust the overvalued Swiss franc.

Recently you must also have noted with interest – given your ancient democratic traditions – how deep democracy in our Union goes. Indeed, the EU never was the "bureaucratic beast from Brussels" its critics made of it: it is deeply embedded in the 27 national democracies. Newspaper headlines show how parliamentary votes on the euro in Berlin, Bratislava or Rome determine its course, alongside decisions taken by the European Council of the 27 governments and our directly elected European Parliament in Brussels.

This situation results for us, too, in a most serious political challenge: the tension between democratic institutions and economic policy-making in a globalised world. The markets have the luxury of moving at the speed of a click of a mouse. Political processes, even if they are working at their most rapid, cannot deliver so speedily. That's why the European Union has put in place rules and procedures that will both anticipate problems in the future and enable a more speedy and flexible reaction. We also have a real debate about the way forward: some Member States seem willing to accept a further pooling of sovereignty, in particular in budget oversight, in order to create a more stable financial environment for all of us.

Our duty is not only to guarantee the financial stability of the euro area. It is also and at the same time to stimulate economic growth. Another major challenge. In the end only sustained economic growth can bring back confidence, create jobs and absorb debts. It is one of the important issues where the European Union and Switzerland can work better together.

The European Phoenix, arisen out of the ashes of 1945, needs growth to stay on course, to be able to continue to offer its citizens the prosperity and stability they expect for themselves and their children on this privileged continent.

Tonight in Zurich I should like, however, to look also beyond the European Union's immediate internal challenges and examine the place of our Union and our continent in the changing world.

I feel of course invited – if not obliged – to do so by the figure of CHURCHILL, the tireless and astute observer of international affairs.

A first striking element is the changed landscape. In 1946, on the eve of the Cold War, the contours appeared of a world divided in two: West and East, Washington and Moscow. After 1989 this changed. The fall of the Berlin Wall

was no doubt the most momentous event in Europe in the last 50 years. It took place exactly 22 years ago tonight: on 9 November 1989. A day of German and European celebration. The Iron Curtain across the continent, which CHURCHILL had first perceived – remember his famous words "from Stettin to Trieste" – and baptised, came down. It put Europe in a new position. Before 1989, all Europe was, figuratively, behind a curtain. The world map only contained East and West in our minds. There was no role for Europe itself on the Cold War's conceptual globe. Only when the Curtain went up in 1989, did old Europe come from the wings and enter onto the world stage, aus den Kulissen auf das Podium. Step by step.

So to those who speak with complacency or masochism these days of a "decline of Europe on the world stage", I just ask: where was Europe on this stage before 1989? We were relevant because we were part of the problem, or we were the problem in the Cold War.

It was in part an illusion: Europe seemed to be at the centre of things; however, we were not an actor, but rather the largest prize in the conflict between East and West. We won the Cold War – due also to the attractiveness of the European way of life on the people of Central and Eastern Europe. After this victory we became less relevant in world politics. Really a paradox!

Other changes are even more remarkable. The impressive economic and political shifts which we call "globalization" have not only lifted hundreds of millions of people out of poverty, in so doing they have also drawn a new map. Many parts of Africa and Asia have risen from poverty and show new self-confidence, and so does South-America.

So let me mention the three main trends that affect us, plus 1 series of events.

Trend 1 – The rise of the emerged economies. China, India, Brazil and Russia and South-Africa consider themselves as the 5 BRICS countries. Rather than emerging, these countries are in fact emerged economies by now. They have some of the world's highest growth rates. That's why, in our quest for economic growth, we in the EU should focus our attention and energies to engage their growth, creating opportunities for ourselves as well.

But there is more to the BRICS than just spectacular growth. These countries are increasing their political cooperation, for instance in the UN Security Council and in the G20, or in the climate debate. Certainly, the European Union has good, cooperative relations with all the BRICS countries: each of them is a "strategic partner" of the EU. Yet we should find a way to better

engage these countries: from development strategies to climate change, from the challenges of access to resources and raw materials to certain political issues of global significance, we have numerous topics that could be discussed together.

In this regard, the accession of Russia to the World Trade Organisation is one of the most strategic issues for Europe. Opening up its economy, having to comply with international economic law and with international economic cooperation: this will strengthen the forces of modernisation in the country. Without Switzerland's hard work and creativity in mediation efforts between Georgia and Russia on this issue, this would not have been possible. An excellent result. From the side of the Union, we made a deal with Russia on trade, making their accession possible.

Trend 2 – power and influence in the world are more and more a matter of economy, and less of weapons. The experiences of both Iraq and Afghanistan have clearly demonstrated that long-term stability cannot be achieved exclusively by military intervention but only through a long term and comprehensive commitment. This is a lesson learned that we should all keep in mind, by the way, against the background of our success so far in Libya – an intervention justified on humanitarian grounds and carried out in accordance with international law. Hopefully, emerging powers are also learning the lesson that they cannot rely on their growing military muscle without the risk of isolating themselves.

The top security threats facing Europe and the world today – whether terrorism, the proliferation of nuclear weapons, organised crime, regional conflicts or state failure – cannot be solved by military means alone. That's why the EU champions a preventive approach: linking security, development aid and human rights, for instance.

That's also why the European Union is committed to work for a diplomatic solution of the Iranian nuclear issue. It was in this spirit that on 23 October the European Council of Heads of State and Government on the one hand urged Iran again to enter into constructive and substantial talks leading to a comprehensive, negotiated and long-term solution, and on the other hand invited the EU foreign minister to prepare new restrictive measures if Iran continues not to co-operate seriously nor to meet its obligations.

We also use an integrated approach in the EU's civilian and military crisis missions; Switzerland, by the way, has made a remarkable contribution to the EU operations in the Western Balkans (Bosnia and Kosovo in particular).

In short: power no longer only comes "from the barrel of a gun". Stalin's question: "The Vatican: How many divisions?" is no longer the central question.

Trend 3 – The strategic shift from the Atlantic to the Pacific The twentieth century was an Atlantic century, while the twenty-first is going to be a Pacific one. It is a cliché, but like in every cliché, there is a truth in it. The tendencies go further than the well-known growth dynamics and demographics. Asia and the Pacific are quickly emerging scientific and research powerhouses, and the region's competitiveness is the global standard.

Let me mention two Pacific-related issues. One is Europe's relationship with the United States. Our fundamental values of democracy, human rights and a rule-bound international order remain common. Europeans and Americans are and were only recently peacekeeping, fighting and working shoulder to shoulder in Bosnia, Kosovo, Afghanistan and Libya. Yet with the disappearance of the common threat posed by the Soviet Union, Europe and the U.S. no longer automatically share the same hopes and fears, an encompassing political outlook. In a Pacific world, the concept of "the West" looses the cohesive force it had. But there is still a "West" although there is no "East" any more.

The second Pacific-related issue is the region's militarisation. Whereas Europe used to be the most dangerous continent in the past century – yes, the origin of two world wars – the focus of security analysts and hard power strategic planners has recently moved towards developments in Asia and the Pacific. They do not yet observe a full-blown arms race, but in terms of military spending and confrontational psychology, the premises of an arms race are there. It will thus be key to continue deepening economic relationships within that region, so as to make a war as it were "materially impossible". As MONTESQUIEU noted in the 18th century, trade interests do most to defuse political tensions. I could summarise it "Trade, no war". Remember the famous slogan "Love, no war". The European Union is certainly not a player in the militarisation trends in the Pacific. But it is by far the single largest non-Pacific trade partner of each of the major economies in the region. For some of them we are actually the largest trade partner tout court. Therefore, the EU does not only have a significant stake IN regional stability, but itself is a potential major factor contributing TO this stability. This fact should also be reflected in higher political attention paid to and political activity shown in the region.

Let me mention a fourth factor: the Arab Spring. Twenty years after the political earthquake in the East starting with the fall of the Berlin Wall, Europe's immediate neighbourhood is again undergoing fundamental change,

this time in the South. It is too early to say whether we are dealing with a trend, an irreversible process, or rather with a series of events, which still can go in many directions, the scenarios varying from rosy to grey or even black. The European Union is doing its utmost to push the events in (what we consider to be) the right direction, helping those forces that work towards democracy and economic reform benefitting the people, but we frankly do not determine the end result – and we should not want to. But we have to help our neighbours in developing their economies. Without growth and employment, fundamentalism can conquer the hearts and the minds. We have to be aware of this. Whatever the outcome of what happens in Tunisia, Egypt, Libya, Syria and elsewhere: it will deeply affect all those on the other side of the Mediterranean – not only in, say, Italy or Malta, but also in countries like Switzerland. In this context, I very much appreciate Switzerland's active participation in the EU-Tunisia Task Force.

In the European Union we are well aware that our credibility as a global player ultimately will be judged by how we handle the neighbourhood. This is true for the Arab Spring, and it is also true for our Eastern Neighbourhood and for the Balkans. The European perspective offered to the latter region has contributed decisively to stability and prosperity. Even if we have not yet reached ultimate goals, the Western Balkans have a European vocation.

Tonight I just wanted to sketch some lines. The further steps are a matter of political debate among European leaders and within our countries. Yet I am personally convinced Europe needs a security approach on how to best engage the new trends and dynamics of global politics. This will require not just foresight, but also the virtues of courage and – I am again thinking of CHURCHILL – stubbornness.

Let me quote what he said in 1931 about a political trend of his day: "I am told that I am alone among men who have held high office in this country in the view I take on this … If I am alone, I am going to receive shortly an ally – a very powerful ally – an ally whom I dread – an ally with a sombre title. His title is the March of Events."

We Europeans should also be frank with ourselves. The overall shift in power does not go to our advantage. Economically and demographically, our slice of the cake is shrinking.

More worrying maybe: our view and action for global solutions – think of Europe's vanguard role in climate change, development aid, the defence of human rights or free trade – is put under pressure. I am worried about the

international agenda, which is more and more blocked. We are not yet going backward, but the progress is becoming very limited. This was very clear in Cannes last week.

But we Europeans are determined to live up to these challenges. It is our responsibility and our duty, vis-à-vis ourselves and our children, to continue to shape the world of tomorrow.

That is what the European Union aims to do and that is why our Member States have decided to work together, to pool their sovereignty to retain or regain their full capacity of political action.

Yet we still have very powerful assets. The European Union as such has substantial cards to play, such as access to the world's largest market. Although our range of "hard power" is limited, our "soft power" should not be underestimated. But the "hard truth about soft power" is that it is not easy and by no means automatic. Soft power is not about just being soft and handing out money. The effective use of soft power requires a consistent and comprehensive game plan addressing our objectives, our means, and the ways we apply them.

Trade is still our smartest form of power: Trade brings on economic growth that will ultimately prevent mass migration. Trade will engage us deeper with parts of the world that have the highest growth potential. And trade interests are the ones that can most convincingly create conditions to dissolve regional tensions.

Certainly, whatever we want to achieve in the world – defending our interests and promoting our values – a necessary first step is that we get our own house in order.

The Eurozone crisis has shown that the euro is no longer an exclusive topic for ourselves. It has become the world's second reserve currency. Its health directly influences the global economy. Therefore it has proven useful in my summit conversations with other world leaders, in Beijing, Washington or last week in Cannes, to engage our partners on our decisions. It is in the own self-interest of non-euro players that we put the Eurozone's difficulties behind us. But inversely, it is also in Europe's interest that the U.S. stabilises its public debt situation, or that China stimulates its domestic demand and make its exchange rate more flexible. Growth is a global responsibility. Some tend to forget this.

I should like to conclude with a few remarks on the relationship between the European Union and your country, Switzerland. This relationship is closer and more interlinked than ever. That's why we need to define together new institutional arrangements to better respond to the needs of our economies, of our societies and of our citizens, of course in full respect of the choice your country has made regarding the EU.

Moreover, we should view this relationship, too, in the context of the changing world around us. So it is not about moving into a house – whether it is called EU, EFTA or other –; the situation is much more dynamic. It is more about either confronting the future together, as a club, or alone.

The Single Market, the Union's key to prosperity, has to be permanently adapted: to take into account new technological developments, to strengthen Europe in the worldwide competition with the BRICS and others. This permanent adaptation can only be done on the basis of European public law, guaranteeing legal certainty and the harmonious application of rules. In the European Economic Area, we have offered partners to be part of the decision shaping process. We would welcome a similar arrangement with Switzerland. Our 27 Member States consider that we cannot continue without adaptations on the road of sectoral agreements Switzerland has preferred.

The free movement of persons between the EU and Switzerland is a key achievement in our relations. It is of considerable importance for our economies. Thanks to this cooperation, our citizens can travel freely, work together, and do business together. Our students can sit in the same classrooms; our researchers can meet, cooperate and learn from each others' experiences. It is my hope that this will enhance mutual trust between our societies more than any agreements. The EU is not a threat, but an opportunity. We are not asking Switzerland to give up sovereignty.

The 27 Member States of the European Union – all of them after internal democratic debates, never light-heartedly – made their choice: at some point in their recent history they decided to voluntarily pool some of their sovereignty in order to gain more of it jointly.

These European states are deeply convinced of a simple thing: it was, it is, and it remains better to face the political and economic challenges of today's world in a Union.

My generation in politics is working hard to keep that legacy and to let Europe grow further after it "arose" 60 years ago.

CHURCHILL would approve it.

Prof. Dr. Romano Prodi

Former President of the European Commission and former Prime Minister of Italy

Quo Vadis Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 4 October 2012

I do not want to spend much time to stress the great European achievements, but I would like to note that for the first time after the Roman Empire we have two generations of peace in Europe. But that does not mean that everything was granted. If you remember, we had a terrible war just outside the European Union, in Yugoslavia. Nowadays peace for the new generation is granted, so granted that they do not even care about peace. When I talk to young students I do not even mention it because they think that there will never be another war in Europe again. I hope this is true, but if it is true it is because of the European Union. And this is a great result. Today the young people often criticize the Euro because they think it is a banker's invention, but this is not true. It was a political decision! I do remember how it was war, it was terrible and we were in a hurry to act because we knew that the young generation would never remember what happened in the past.

If you think to the fantastic speech of Winston Churchill, you will realize that everything in his speech concerns the problem of peace and the European common market. And frankly speaking, the European Union developed well. We have a working common market and we have free circulation of people. We have an agricultural policy that you can criticize but it is a great progress in any case. Furthermore we have an environmental policy that has been the avant-garde of the world environmental policy. And I do remember when we worked for the ratification of the Kyoto protocol and how we tried to make common decisions knowing that they were not perfect, but knowing that for a universal progress you needed universal solutions. This is the real progress of Europe and this is the message of Europe. In the last ten years, during my Commission we reached two major achievements and we missed one:

We achieved the enlargement and we achieved the Euro, but we missed the European constitution. This happened not by chance! Both the conquest and the defeats were clearly a signal of history.

Why am I telling you this? When the 'train of history' passes through we have to catch it otherwise we might miss it forever or at least for a long period. That is why the mandate of the European Union was to include five EU member states in ten years. Well, we fulfilled this target and did ten EU member states in five years. And if you look at history, we were successful. Poland is safe but the Ukraine is still a "battlefield" between Russia and Europe. So I do not understand the problem, and please do not misunderstand me: I am not anti-British. But I was President of the Commission both at 15 and 25 and there was no substantial difference. The alternative idea of a Europe conceived substantially as a free trade area was totally supported by the UK both in a 15 and in 25 Europe. And it was the same difficulties I had before and I had after the enlargement.

And then we go to the other great point: the Euro. What is the problem now, the problems about the Euro? We did the Euro ignoring that a common currency needs a common fiscal policy and broadly speaking a common economic policy. That is perfectly true. We discussed hours and days on that problem and I was insisting that we needed that because any mistake could have been fatal or could have led to unforeseen events. I do remember that I had a conversation with HELMUTH KOHL in which I told him: "Chancellor, what can we do if an earthquake destroys Luxembourg?" and of course it was impossible because Luxembourg is not a seismic area, but I said that to picture the drama that could have happened by any unforeseen event. The answer of HELMUT KOHL was clearly not an economic answer, but it was a wise answer: "Mr ROMANO, Rome was not built in a day, and now with the Euro we make the dissolution of Europe impossible. Then other things will follow, there are other things in politics. It is a step by step process." I think he was right. And for seven years the Euro worked absolutely well and it gave a hope to the world.

I remember when there were the yearly bilateral meetings between the European Union and China. In these meetings we normally go with loads of paperwork, which include the problem of margarine and a lot of other problems. Well, after the Chinese president was listening for, let's say, three minutes he interrupted and asked about the Euro: "Is it true that you will put an end to the French franc and the Deutsche Mark?" He did not ask me about the Italian lira! And I remember saying: "Yes!" – "Yes, but will you really have a new currency?" – "Yes!" – "So can we buy your reserves?" – "Yes." Then when

the Euro came, the exchange rate was going down for one year. When I went to another meeting in China, he told me: “President, you have given me a very bad advice!” – “Ok” I said “not a nice beginning.” – “But I shall go on buying Euros for two reasons. First of all because I think that the Euro will go up. But the second more important is because I want to live in a world where there is not only one Lord. And if the Euro is living side by side the Dollar, China is happy.”

And for seven years it worked well. Too well! Being myself an industrial economist, I think it worked too well, because the exchange rate with the dollar was in my opinion too high. But then why has the crisis shaken the Euro? It is very simple. It was not because of the crisis, the crisis was only the occasion. It was because Europe was changing. The years of hope and understanding were followed by the years of fear.

Fear of what? Fear of China, fear of globalization, fear of unemployment, fear of immigration, and so on. You had in all European countries a deepening of the populist attitude, sometimes leftist sometimes right-wing, but always populism. All these different types of populism shared the idea that you cannot have a reform, but you need a radical change. And you know, when I tried to explain these two phases to my Chinese students and what we have done in the beginning and during the crisis, the stand still now, one student said: “Professor I do not understand well: is Europe still a laboratory or is now a museum?” Think! Think how intelligent this question is. Indeed we have had the tendency to transform Europe in a museum. On the one hand, we have the necessity of deciding by unanimity among 27 countries. On the other, we are pressed by the speed of the decision-making process in the contemporary world. The result could lead to a terrible stand still in the European institutions.

So this is what is happening today. This is Europe today. And when the crisis begun there was no common reaction. Each member state was acting autonomously without any common policy and this is the real problem that we have now. And European politicians go often to Brussels not to work on a European policy, but to demonstrate that they had gained something vis à vis other countries. So we have installed some sort of institutional competition between member states and Brussels, increased by the fact that the Commission has lost its power day by day. As a result, we never listen to the voice of the Commission in the crisis. People talk about the European Central Bank, about the summits, but they never talk about the Commission. This is clearly a signal of the strength of the European Council. The Council is the

group or, let's say, the institution of the member countries that is becoming stronger and stronger, and the Commission is becoming weaker and weaker. This does not happen because of faults or mistakes. It results from the fact that power has deeply changed in Europe in this period of time. So, I cannot say that the crisis has threatened the Euro. The crisis was the occasional moment in which the already existing lack of European policy came on the surface of our European reality.

The reasons are of political and economic nature. The economic reason, I have already named it, is the lack of a common financial and economic policy and I do not want to deepen this aspect. I will pick up this point later on. But there is also an element of the democratic system that worries me a lot. To be very clear: because of the link between political elections and opinion polls and the frequent elections we have a shortening of the time horizon of politicians. I remember a meeting with the minister of foreign affairs of the Chinese Communist Party in which we were analysing this aspect and he told me something that I already noticed, but this time was coming from a man outside a democratic system. He said: "In Europe you now have local elections, regional elections, national elections, European elections ..." I interrupted and stated: "Well, I like elections, more than you do ..." But he was too intelligent and he stopped me and said: "Do not worry, at some point we shall have elections, but in Europe because of the opinion polls any election, even in a small city, becomes a national event." And then he told me about the election after the death of Ted Kennedy in Massachusetts, which were transformed by the Republicans in a referendum against President Obama. And so he told me: "Look, in Europe something like this is dramatic. How can you afford the problem of the technological revolution, R&D, Reforms, etc., when you are thinking only to next month or three months maximum?" And he was quite right. The Greek crisis back then was quite small, but it became big because there were elections in Nordrhein-Westfalen and the decision could not be taken before the election. Indeed a decision was taken the night after the election. But instead of 30 Billion Euros, (this 'pressa poco' the amount of money that was needed), the bill for the rescue of Greece was 10 times more. I am not blaming the German chancellor, but I am trying to highlight a general problem: the problems of decision-making in contemporary democracies. If we do not solve it, Europeans will not be protagonist of the coming world. This is why I am stressing this problem.

But there is another aspect that has changed Europe, though it is not only a problem of Europe. Because of the dimension of the international speculation and how it works automatically with the computer system, my point is, sorry

if this is too blunt, that we have lost our sovereignty. We are not anymore sovereign states. Market speculation is more important than our governments and I am not speaking only about members of the Euro. Let's think about the United Kingdom, a country in my opinion in a perfectly normal shape from a financial point of view. But if you analyse British economic policy, you can note that they have been forced to implement a much more restricted policy than they needed. They did so only because they also were frightened by the "spread". Mr or Mrs SPREAD. We are all dominated by the fear of the international speculation that can hit our currency. It was of course in the Euro area that the spread has been a very powerful instrument to put Europe in trouble. Indeed when there is a difference in terms of interest rate, for example 6 points difference from Italy to Germany, then it really becomes a drama even for banks and companies to operate with this differential. I can give you many examples. Nowadays not only private companies are in trouble but public administration, public budget, and so on. And even when the situation is not so dramatic, for example Italy has a big outstanding debt but the deficit is manageable, we have to aim to zero deficit at the end of next year. Of course, the huge debt can be easily paid back if the interest rate is low. But if you have no solidarity among states, then you enter into a trap.

When I took office as prime minister, Italy had a debt of 121% in terms of its GDP, but I was not worried because the interest rate was low and I started to pay the debt back. In two years and a half, the Italian debt became 104% of its GDP. This is not a miracle, but the outcome of a step by step policy. And if you want to have a long-lasting effect you need to reduce the debt gradually. But a long-term view, generally speaking, is missing in many European governments. However, if you compare it to the United States, Europe is still very strong. In terms of GDP we are probably not number one, because of the exchange rate, but Europe is similar to the American economy. In the industrial production we are much stronger than the Americans. Our deficit is much lower. The Euro area is economically healthy and the American one is not. But we are under threat because of what I told you about sovereignty.

So if you want to be very cynical and not really scientific, you can say that we now have only two countries in the world with a strong sovereignty: the United States and China. You may also add Switzerland but anyway … But why is that? Because they are so big that speculation cannot affect their sovereignties. As a consequence the only way for Europe to get sovereignty back is to put us at a higher level of integration, to share at higher level our common sovereignty. But this is a difficult problem because of political differences among member states.

So looking at the future of Europe we definitely have to make difficult steps. We can get our sovereignty back only if we create a real common financial policy. We now live in the contradictory situation of a mobile capital, as I told before, with a national exaction and the result is that we live in an area where there is not only fiscal independence, but also fiscal competition. This is a terrible situation. And I think we cannot go on for a long time in this situation. So what should we do? First we need the Eurobonds. I know that this is a dirty word or even a sin in Germany, but we have to go step by step in this direction. Either the Euro will dissolve one day or we must put together this type of common instrument. Second we have to give more power to the European Central Bank. This is coming as demonstrated by the fact that in the previous month the most important political decision in Europe has not been taken by a political body but by the European Central Bank, a technical body. This is a confirmation of what I have told you before, how the political institutions are in a state of crisis and so there is some sort of substitution by a technical body like the Central Bank. That has been, in my opinion, a move that saved the Euro in the last months and has given a message that solidarity is possible. But solidarity cannot come only by the Central Bank because you also need political decisions. Third, a common policy needs an adequate budget. Many anti-Europeans criticize the EU because of the over powerful Brussels, but they forget that the European Union budget is only 1% of the European GDP. In the United States you are between 20-30% of the American-GDP and so when problems arise you can use significant financial resources. And that is why the budgets of many American states are much worse than the Greek budget, but nothing happens. In the US you have one economic policy, you can move resources if needed in the urgent moments and so you are able to manage the situation. And in Europe we have not this possibility. So these are the needs to tell you 'quo Vadis', where Europe is going.

I think you have to go in this direction, but the question that everybody of you will ask is: "Is it possible?" If you look to the past two years, it would seem impossible. We had these strange summits between France and Germany. The other European countries were furious to be left out and the meetings were also very strange because were organized in the following way: Merkel was dictating the agenda and Sarkozy was making the press conference. In the end both of them were happy for domestic reasons. The press conference was important and it was important for Merkel to dictate the rules, but now the political situation is changed and France is clearly making what I did expect: having a dialogue and working together with Italy, Spain and other countries.

On the German side the Chancellor worked strongly for a pro-European declaration and this is important to prepare a future change. Well, we live in the strange situation in which Germany is strongly federalist but does not want to make the steps to arrive to federalism. France is not federalist, but it is willing to make the steps to arrive in the direction to federalism. So it is like a husband and a wife situation. One works in the nightshift and the other one in the dayshift, and they will never have children because of this reason. In regard to the question of the decision-making process: I think there will be a change because Germany has no interest in the dissolution of the Euro. When you really go into the discussion within the German business community, they are frightened by the idea of dissolving the Euro. They understand that in case of a northern Europe and a southern Europe, the exchange rate will not be 1.221, but it will be 2.521. I always remind to my German colleagues that when I have started my career, which was not before Christ, it was many years ago but not before Christ, the exchange rate of the Italian Lira with the Deutsche Mark was 145 and when we agreed with Mr Kohl during a long telephone call the night before taking the formal decision, the exchange rate was 990. Italy devaluated 600% and France a little less, but in the same order and so Germany never had such a surplus.

Last year the German surplus amounted to more than 219 billion Euros and in the last two months the German surplus was higher than the Chinese surplus. Nobody mentions that. But this is an incredible change. So the problem of a country split with a deep interest in the Euro and with a public opinion against the Euro contributes to a difficult political situation.

At the end I believe that, and this answers precisely the question "Europe quo Vadis", we will have one more year of standstill until the German election in September 2013. Then I think we should have a real progress. Of course, this is a dangerous strategy because in the meanwhile people are in a very bad condition. Italy is minus 2.4 in her GDP. Minus 2.4 GDP with the current big unemployment is a dangerous situation. In addition, we have social tensions in Greece, Spain, and France. I think these steps must be clearly prepared, otherwise tensions will erupt and they will explode before we have an agreement. I repeat, to keep the EURO is a rational policy for the Germans too.

You may ask why Italy has an interest to do it. And why I personally wanted so strongly to have the Euro. For a very simple reason; I am an industrial economist and I knew and I know that you cannot have a strong long-term industry working only on devaluation. In Italy there is now a smaller industrial sector, but the export segment is doing very well. What has been built is sound

and I think this is a foundation for a healthy country for the future. And my last observation is that if you observe what is happening now in Asia – the Asian cluster is so big and so efficient, you need a European cluster too. Germany is not sufficient by itself for competing with the new emerging Asia. You need Germany and the big European supply chain. Germany is maybe too big for Europe, but it is too small for the world.

I want to give you an example. In February the board of Apple went to Obama to illustrate what they are doing and to present their devises. They explained him that they are working with a Chinese company called FOXCONN with 1.5 million workers. The president was very interested to understand what is happening. In order to reassure him, the Apple people told him: "The value of the assembly is very small, 7 USD for an iPhone, 14 USD for an iPad." And the president was obviously confused and asked them why they did not bring the assembly line to California. And the answer was not, as people generally think, because of costs, but because it is simply impossible. The supply chain between Japan, South-Korea and China and the skill of the foremen, the assembly line, and the flexibility of their chain production cannot be brought back to the US. When I listen to this, I am frightened, because the world is changing so rapidly and we are not reacting to these changes. I am deeply convinced that the only effective response is a united Europe.

We are in a trap! If we do not react with more unity we are lost. Of course it is difficult to understand this problem and I may be even mistaken if you look at what is occurring now with the tensions between China, Japan and South Korea. In spite of these tensions, however, the exchange of goods is still going on, increasing the dimension and the efficiency of the supply chain.

So this is the new world in which we are living. This is why I think we have to take political decisions. First, Europe cannot go on with the unanimity method. With unanimity you cannot run anything. Second, the president of the Commission needs to be elected through a popular vote. You must have a political battle in which the European elections are like national elections. We must arrive to this point. These changes are necessary to overcome the current crisis. Then we have other areas in need of reform in the next decades. It took us fifty years to arrive to this point and we should not be in a hurry to implement all the necessary decisions for making Europe one of the protagonists of the next world.

Despite many problems we are going in the right direction. This is important for world politics too. The Chinese are frightened by the idea of being alone vis à vis the Americans. Europe should become one of the pillars of the

international order. We should not miss this historical moment, because otherwise we will not be Europe anymore. And the world will lose something important.

Anders Fogh Rasmussen

NATO Secretary General

Switzerland and NATO – Partners in Security

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 22 November 2012

This symposium is named after one of the great statesmen in modern history. WINSTON CHURCHILL was an early supporter of cooperation in Europe. He was also a strong advocate of American engagement with Europe. His bold vision continues to inspire politicians to this day – including myself.

It was in your ancient and beautiful city that CHURCHILL made a passionate appeal. To "re-create the European family". And to build – as he called it – "a kind of United States of Europe".

CHURCHILL was speaking in 1946, in the wake of World War Two. And he started his speech by talking about the tragedy of Europe.

Today, 66 years later, I'm in the very fortunate situation that I can speak to you about the *triumph* of Europe.

Yes, we are in a serious economic crisis. And yes, many people are currently facing adversity and hardship. But we should not let this overshadow Europe's success since the days of those dark horizons.

Instead of tyranny and terror, we have lived through an unprecedented period of peace, progress and prosperity.

We have turned Europe's tragedy into Europe's triumph largely because we have delivered CHURCHILL's dream.

He was both clear-sighted and far sighted. He laid out the path he believed Europe would need to take to overcome the economic, political and military difficulties it faced at that time. And we have come a considerable way along that path.

We have succeeded in bringing the European family together. We have put in place the structures that allow us to live in freedom, peace, and in safety. And we are very close to building a Europe that is whole and free.

One of the most important structures we have built is NATO. From its creation in 1949, the transatlantic Alliance has played a vital role in keeping the peace in Europe. By forging a permanent bond between Europe and North America, the Alliance has ensured the security and stability in which all our nations – including Switzerland – could flourish.

Under the security umbrella provided by NATO, the European Union became a major driver for economic and political cooperation across our continent.

After the end of the Cold War, both NATO and the European Union reached out to the newly freed nations of Central and Eastern Europe. We helped them to implement difficult but essential reforms. And we opened our door to new members. Over the past fifteen years, our Alliance has grown from 16 to 28 member countries. And our door remains open to all democracies that fulfill the necessary criteria.

These are all considerable achievements. And when celebrating them, we must not forget the important part played in our success by the United States. America has made a sustained economic, political and military investment in Europe.

During the second World War, the United States had helped to liberate us from the evil of Nazism. And there was a worry that immediately afterwards, Americans would retrench. Instead, almost as if in response to CHURCHILL's call from this city, the United States chose to engage – both with Europe, and in Europe.

The Marshall Plan laid the foundation for Europe's economic recovery. And this economic commitment was matched by the considerable military commitment the United States made to NATO.

During the Cold War, America's political determination and military presence on our continent helped to protect us all against the menace of the Soviet Union.

And at the end of the last century, when the Balkans descended into civil war, it was the United States that provided the necessary leadership to bring North America and Europe together to prevent another genocide in Europe.

During the Cold War, it is fair to say that Europe was largely seen as a security consumer. Since then, however, European nations have become important security providers.

Today, more European troops are deployed on international operations than ever before – on NATO-led operations in Afghanistan and in Kosovo; in the Mediterranean; and off the coast of Somalia. At the same time, many European nations have troops deployed on other operations, led by the United Nations, or by the European Union. And last year, European Allies played a leading role when NATO and our partners enforced the historic mandate of the United Nations to protect civilians of Libya.

These operational commitments are a clear indication of how Europe is now able to play a greater security role both within our borders, and beyond them. This is important, because in a world where our economy has become increasingly global, our security has become global as well.

Threats like terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, and cyber warfare know no borders. Instability halfway around the world can have a direct impact on our security at home. Today, territorial defence and security demand a global perspective.

In response to this dramatic change in our security environment, NATO has changed too. We have taken action well beyond our borders to defend our values and our security. We are making our military forces more flexible, and more deployable. And we have intensified our cooperation with partner countries, old and new.

But in all these areas, we still need to do more. We need to invest more – and more efficiently – in defence and security. We must show greater readiness to engage beyond our borders when necessary. And we must build stronger security partnerships around the globe, to find common solutions to common problems.

I am very pleased to say that one partnership that has been steadily strengthening is NATO's partnership with Switzerland.

This country knows that, although you may be non-aligned, you cannot afford to stay on the sidelines. You understand that security today must be cooperative security. And you have backed up that understanding with active engagement.

You have made many concrete and important contributions to NATO-led operations. For example, today, over 200 Swiss personnel are deployed with our mission to support the development of a peaceful, stable and multiethnic

Kosovo. I want to use this opportunity to thank them, as well as the Swiss authorities, for their commitment to our Kosovo mission. They have helped keep the peace at the heart of Europe.

Your armed forces have also benefited from these deployments, and from working shoulder-to-shoulder with NATO and other partner forces. They have been an important driver behind your force modernisation. They have helped you to adopt NATO standards and procedures which facilitate greater cooperation with your neighbours. And they have given you a voice at the table when political and military decisions about these operations are made.

But our partnership goes much further, and deeper, than operations. Over the years, your country has developed enormous credibility and trust – both among NATO Allies and among our other partners. With your soft-power diplomacy and your mediation skills, you have become a unique and essential contributor to our cooperative security.

Your country has a long and proud history as a champion of international norms and laws. Over the past few decades, the United Nations, the Council of Europe, and the Organisation for Security and Cooperation in Europe have been major vehicles for you to advance that agenda. But over the past fifteen years, your partnership with NATO has also helped. And the reason is simple.

It is because Switzerland and NATO share the same values – freedom, democracy, and respect for human rights. We both understand the importance of defending and promoting these values in an uncertain world. And we both understand that true democracies will always be more stable, and will improve the security of all our nations.

Because of these shared values, Switzerland has made an enormous investment in NATO's partnership programmes. You have provided trainers in defence reform, military training and education, and building democratic institutions. Your experts work alongside those of NATO to build more transparent and democratic security institutions. And I want to thank you for that.

Recently, Switzerland has expressed an interest in broadening its political dialogue and practical cooperation with NATO to include issues such as cyber-security and countering proliferation. We welcome this interest. And look forward to working more closely with you on these issues in the future. They are a further demonstration of your country's understanding of our evolving security environment, and the merits of your partnership with NATO.

Today, as I look back at all our achievements, I am proud to say that "Europe has arisen". And I am also proud of the role NATO and Switzerland have played together in delivering CHURCHILL's vision for Europe.

We have become strong partners in security. We are strong believers in freedom and democratic values. And we are strong contributors to peace and stability in Europe and beyond.

I look forward to deepening this cooperation. Because it is only through close cooperation that we can continue to promote peace, to preserve our shared values, and to protect our European family.

Adolf Muschg

Schriftsteller

Europakrise – Kulturkrise?

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich im Rahmen der Vortragsreihe Schweiz – Kultur – Europa vom 3. Oktober 2013

JACOB BURCKHARDT, der Basler Historiker – nicht gerade ein Freund von geschichtsphilosophischen Spekulationen – hat immerhin in seinen „Weltgeschichtlichen Betrachtungen" ein Modell hinterlassen, das gewissermassen für alle Zivilisationen des Homo Sapiens gilt. Unabhängig von der Naturferne oder -nähe, von den Papuas bis zu den *Digital Natives*, lassen sie sich zwar nicht vermessen, aber gegeneinander abwägen. Er sagt, es gibt drei Grundbedürfnisse des Menschen: Das Bedürfnis nach einem guten Sinn der eigenen Existenz, das Bedürfnis nach einer guten Ordnung dieser Existenz, und schliesslich das Bedürfnis der Freiheit, auch von beiden anderen Ordnungsmächten. Die Begriffe für diese drei Potenzen, wie er sie nennt, sind bei ihm Religion, Staat und Kultur. Er sagt mehr oder weniger: ohne diese gibt es nirgends eine Zivilisation. Aber, nun kommt das Entscheidende: Staat und Religion neigen zur Statik, also zur Selbsterhaltung. Die Freiheit ist von Haus aus sozusagen der Unruhestifter – „der Geist ist ein Wühler" heisst es bei BURCKHARDT – und sorgt für die Mutation der beiden Anderen; die Verwandlung treibt überhaupt das voran, was wir Fortschritt oder Geschichte oder Evolution nennen.

Die drei Grundbedürfnisse sind möglicherweise gleichwertig, aber nicht gleichartig. Sie stehen sogar oft in eklatantem Widerspruch zueinander; das gilt nicht nur für die Kultur gegenüber den anderen Potenzen, sondern es gilt auch für jede Potenz in sich. Diese Verschiedenartigkeit der Kulturen äussert sich für die Teilnehmer einer Gesellschaft als Konflikt. Und solange Konflikt herrscht, lebt die Kultur. Wenn eine der Potenzen überhand nimmt, der Staat oder die Religion, aber auch die Kultur, dann herrscht ein Absolutismus, der gebrochen sein will. Der Absolutismus der Religion ist in unseren Breiten bereits lange her; den Absolutismus des Staates hat die ältere Generation noch kennengelernt, aber wo ist der Absolutismus der Kultur?

Das Interessante bei BURCKHARDT ist, dass er die Wirtschaft unter Kultur subsumiert. Freiheit ist nicht zu trennen von Wirtschafts- und Handelsfreiheit, und oft wird sie von diesem Motor angetrieben, beginnt gar damit. Aber der Absolutismus der Wirtschaft, wenn er von Religion und Staat nicht mehr in Schach gehalten bzw. ausbalanciert wird, ist bei BURCKHARDT verheeren- der als der Absolutismus der beiden anderen Grössen, weil er diesen die Fundamente entzieht. Dies bedeutet, dass wenn alles Markt wird und alles über den Preis verrechnet wird, dann wird der Preis auch die Grundlage des Wertes. Schlicht gesagt: der Staat und die Kirche müssen sich genau so *verkaufen*, wie jede andere Ware auf dem Markt. Man braucht keinen bösen Blick, um festzustellen, dass wir diesen Zustand, das heisst ein Ungleichgewicht zugunsten einer verabsolutierten Wirtschaft, eines Wirtschaftsabsolutismus, immer nähergekommen sind. BURCKHARDT hat durch die Balance, die für ihn den eigentlichen Zustand der Kultur im spezielleren Sinne repräsentierte, nur in ganz wenigen und vorübergehenden Augenblicken der Geschichte realisiert gesehen, und immer im kleinen Staatswesen: im alten Athen, des 5. vorchristlichen Jahrhunderts, in einigen italienischen Stadtrepubliken, und ein bisschen natürlich auch in seinem Basel. Sein im Grunde ganz an Montesquieu orientierter Grundsatz lautet: ungebrochene Macht, auch die gut gemeinte Macht, ist böse. Das gilt auch für die Macht des Marktes.

Bevor wir von Europa oder der EU reden, müssen wir der Entwicklung ins Auge sehen, die man Globalisierung nennt. Wir erleben die Auswanderung der Realien in eine neue, virtuell genannte Dimension. Eine Cloud von Raum und Zeit abgelöster Informationen hat auf dem Boden neue, bisher unbekannte Tatsachen geschaffen und eine Klimaveränderung bewirkt, die für die Zivilisation ebenso weitreichend ist wie die meteorologische und diesmal ausschliesslich menschengemacht. Und ähnlich wie der Klimawandel die sogenannten gemässigten Zonen transformiert, bewirkt die digitale Revolution eine Austrocknung und Verödung des Mittelstandes jeder Gesellschaft. Und damit, zum Beispiel, eine Austrocknung des reproduktionsfähigen Steuersubstrats. Nur noch die Dummen zahlen Steuern, die Klugen optimieren – will sagen, umgehen sie. Das heisst, dem Staat bricht nicht nur sein materielles Fundament tendenziell weg, er wird auch um sein Ansehen und damit um seine Legitimation als Treuhänder immaterieller Werte und vertrauensbildender Verfahren gebracht, etwa der Herstellung von Gerechtigkeit. Der Staat wird zum Notnagel, zur relativen Befestigung lokaler Verhältnisse. Mit anderen Worten: wir erleben eine grenzüberschreitende Umverteilung der Güter, Finanzen und Ressourcen, die durchaus jede Gesellschaft betrifft – unabhängig vom politischen System, welches sie an ihre Fahnen geschrieben hat.

Ganze Erdteile verarmen, ausgenommen ihre eigenen, ausbeutenden Eliten. Wir erleben wieder neue Zonen der Leibeigenschaft, faktischer Sklaverei, verminderter Lebenschancen, vollkommener Abhängigkeit von Versorgung, wie Nahrung oder Medizin, denn beide sind Gegenstände globaler Spekulationen. Die *Rating*-Agenturen treten als Diktatoren der globalisierten Ökonomie auf, die Börsen kaufen und verkaufen unter ausschliesslicher Berücksichtigung monetären Profits, ebenso traditionelle Güter wie ganze Staaten.

Das System der Verschuldung, welches so entsteht, ist nicht gottgegeben. Dazu gibt es ein wunderbares Buch von David Graeber, dem Ideologen der *Occupy*-Bewegung, das ich Ihnen sehr ans Herzen lege.

Sicher ist der Markt, der Schuldner und Gläubiger produziert, von keinerlei Ethos gesteuert. Er hat kein oberes Leitendes als den privatisierten Profit. Sein Subjekt ist ein multiples Ego ohne zivile Phantasie und ohne soziale Verantwortung. Eigentum verpflichtet zu gar nichts. Es kommt nur darauf an, die Häfen des Gewinns, die Insel der Glückseligen, die Oasen, die *gated villages* mit dem nötigen Sicherheitsschutz unangreifbar zu machen. Wir erleben ein neues, unsichtbares und nicht rechenschaftsfähiges Imperium ungesteuerten Wachstums, dessen Werkzeug – der Rechner – sich selbständig gemacht hat, und nur noch erkennen kann, was ihm gleicht, das heisst, was sich quantifizieren lässt. Der Agent der neuen, digitalisierten Weltwirtschaft ist anonym – genau das macht es so schwer, gegen ihn anzugehen. Ungesteuertes Wachstum würde beim einzelnen biologischen Organismus als Krebs diagnostiziert. Es ist merkwürdig, dass diese Gleichung in unsere ökologischen Diskurse noch gar nicht eingedrungen ist. Dass Wachstum per se kein Überlebensrezept ist, hätte man schon den Dinosauriern abnehmen können.

Die Situation wird natürlich dadurch kompliziert, dass die Teilnehmer des tendenziell unbegrenzten Wachstums selbst immer begrenzt bleiben, in Ort und Zeit. Die manifest Benachteiligten behelfen sich durch Abwanderung; die Privilegierten befestigen ihre Grenzen und machen sie zu Rampen der Selektion: nur profitable oder unentbehrliche Zuwanderer werden durchgelassen, der eigene Staat wird zur Festung. Und doch kann er nicht verhindern, dass seine zivilen und sozialen Errungenschaften von der globalisierten Wirtschaft, namentlich von der sogenannten Finanzindustrie, als *Non-Valeurs* behandelt werden. Die Staatsbürger sind als Konsumenten zugleich Komplizen und Geiseln dieser Entwicklung. Der sogenannte Arbeitsmarkt ist an seinen traditionellen Vertragspartnern vorbei eine Variable der Weltwirtschaft geworden. Ihr System ist strukturell ein Feind der Regulierung und kann dafür immer auf das

begründete Freiheitsbedürfnis der Teilnehmer zurückgreifen. Aber das Produkt dieses Systems kümmert sich nicht mehr um Rechte und Freiheiten: es ist bei niemandem in der Pflicht.

Exemplarisch für die globale Schizophrenie, mit der wir es zu tun haben, ist der IT-bestimmte Kommunikationsmarkt. Seine Teilnehmer liefern dem System die Daten freudig und freiwillig selbst, mit denen sie sich ihm bis zur völligen Durchsichtigkeit ausliefern. Die Konsequenz weltweiter Privatisierung ist ein Verschwinden der geschützten Privatsphäre. Für das Bewusstsein eines als mündig angenommenen Individuums wäre ein solcher Konflikt unerträglich, wenn er nicht durch bestimmte Opiate gedämpft würde. Was keinem Imperium, auch demjenigen des globalen Marktes, fehlen darf, sind Spiele. Sie werden im wahrsten Sinne des Wortes zum Zeit-Vertreib und lassen sich zur Ent-Ortung, das heisst zur fortschreitenden Enteignung der Begrenzten, einsetzen. Die IT-Revolution bedeutet eine ungeheure Umverteilung des Weltvermögens, in solche die nur noch spielen und diejenigen, die wissen, *wie* man spielt. Was auf dem Spiel steht, wollen beide nicht mehr wissen. Der Rechner produziert eine neue Klassengesellschaft: die Unterschicht bilden diejenigen, die bereit sind, ihre soziale Ungleichheit und auch jedes manifeste Unrecht in Kauf zu nehmen, solange sie sich unterhalten. Das Werkzeug setzt sich als monströser Golem an die Stelle einer Weltregierung, und wir sollen ihn nicht fürchten, sondern immer sein neuestes Modell kaufen; er hat sich unseres Alltags bemächtigt, unsere Gewohnheiten dienen ihm zu. Die Wahrheit ist: ein grosser Teil der Menschheit, und das, was in der Aufklärung noch Humanität genannt wurde, wird vor unseren Augen abgeschrieben.

Wo und wie kommt Europa ins Spiel?

Die Union droht in der globalen Welt zum Anachronismus zu werden. Vordergründig gesehen ist sie ein Produkt des Nachkrieges, das als Mitspieler der Globalisierung weder geeignete noch genügende Instrumente besitzt. Die europäische Währungsunion, um die Jahrhundertwende eingeführt, ohne die Stütze einer gemeinsam verfassten Wirtschaftsunion, war – je nach Betrachtung – eine pragmatische Massnahme oder eine tollkühne Spekulation.

Eine pragmatische Massnahme, denn ohne Fait accompli, das heisst: ohne den alltäglichen Nachweis, dass die neue Währung, anstelle der nationalen, vertrauten und auch symbolisch hoch besetzten, funktionierte und sich bewährte, das heisst: allen Teilnehmern Gewinn brachte, war der nächste Schritt europäischen Zusammenschlusses nicht zu denken.

Eine tollkühne Spekulation, denn wenn die Einheitswährung all dies nicht oder nur teilweise fertigbrachte, also zu neuen europäischen Spaltungen führte: etwa zwischen EU-Mitgliedern mit Euro und ohne Euro; zwischen Euro-Teilnehmern unter sich („Nord-Süd"); auch zu sozialen Spaltungen innerhalb der beteiligten Länder: dann drohte der Union mehr als ihre wirtschaftliche Grundlage abhanden zu kommen, denn sie verfügte noch nicht über die politischen und wirtschaftspolitischen Instrumente, um krisenhaften Entwicklungen zu steuern.

Das entspricht ziemlich genau dem BURCKHARDTschen Modell: wir haben mit dem Absolutismus eines Marktes zu kämpfen, gegen den die herkömmlichen Nationalstaaten, aber auch der ohnehin fragile und prekäre Zusammenschluss von solchen nichts zu bestellen haben. Und wir haben vom ideellen Rest, vom Gedächtnis an diesen ursprünglichen Zweck der Europäischen Union, Abstand genommen und somit die verpflichtende Nähe dazu verloren.

Genau diese Entwicklung haben wir seit spätestens 2008: die sogenannte Eurokrise, dadurch kompliziert, dass sie ihrerseits Teil einer globalen Krise ist, deren Auslöser (natürlich nicht: deren Ursache) in den im sogenannten *Subprime*-Geschäft des US-Immobilienmarktes zu suchen, ist, mit der nachfolgenden Pleite von Lehman Brothers und der globalen Schieflage des Finanzgeschäfts. Danach wurden die *Rating*-Agenturen weltweit zu Taktgebern der Realwirtschaft, und „Wachstum" zur Conditio sine qua non, zum absolut dominanten Kriterium ihrer Beurteilung.

Europa (nicht nur der Euro-Raum) verfügte in dieser Krise nur über einen einzigen Akteur, der dieser Entwicklung halbwegs wirksam, aber ohne politische oder gar demokratische Legitimation begegnen konnte: die Europäische Zentralbank. Politisch führte die Krise zu einer neuen Machtverteilung innerhalb der EU, bzw. machte diese sichtbar: die wirtschaftlich soliden EU-Staaten, voran Deutschland, gerieten faktisch in eine hegemoniale Position, die sie sich (europa-) politisch auszuspielen weigerte, aus ehrenhaften historischen Gründen, aber mit der Folge, dass die europäische Idee heute, überwiegend wirtschaftlich kodiert, auch bei den „besten Europäern" wie Italien oder den „neuen Ländern" in Mittel- und Osteuropa verlorengeht und auch bei den „Eingesessenen" dem nationalen Opportunismus nachgeordnet ist.

Wo und womit begannen die Defizite dieser Entwicklung in Europa?

Die Initianten der Einheitswährung verliessen sich auf einen *kulturellen* Konsens, der unter ihnen selbst bestand und ihre Handlungen bestimmte: „*let Europe arise*", wie in dieser Universität von CHURCHILL damals verkündet

wurde. „Kulturell“ soll heissen: sie setzten die Tragfähigkeit der vom Gedanken des Friedens bestimmten Nachkriegsordnung und ihrer Errungenschaft als Verbindlichkeit voraus und gedachten sie durch die Einheitswährung irreversibel zu machen. Sie rechneten damit, dass der Euro als Vorleistung der gemeinsamen Zukunft nicht „allein auf weiter Flur“ bleiben, sondern die europäischen Institutionen und vor allem: das europäische Bewusstsein zwingend „nachziehen“ würde.

Die begleitenden Massnahmen, welche eine solche Entwicklung nötig gehabt hätte – vor allem die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit; die demokratische Legitimation gemeinsamer Institutionen, die Symbolkraft einer „gelebten“ und „gefühlten“ Einheit, zum Beispiel die Wahl eines europäischen Präsidenten – sind nicht zustande gekommen. Dabei ist beispielsweise die Aufnahme Griechenlands in den Euro-Raum durchaus aufgrund kultureller Prämissen erfolgt, die heute nicht mehr verstanden werden. Herr Grübel hat kürzlich in einem Fernsehinterview gesagt, wir könnten den Griechen gar nicht so viel zurückzahlen, wie wir ihnen schuldeten. Damit meint er natürlich die klassischen Hellenen. Durch die „Ökonomisierung“ der Entwicklung ist ein kulturelles Plus – damals die Aufnahme Griechenlands – auf die Minusseite gerutscht und zum Aufhänger eines primär wirtschaftspolitisch kodierten Krisen-Diskurses geworden, der – da ihn kein wirksames und institutionalisiertes „Wir“-Gefühl kompensiert – zur spaltenden Kraft der Union geworden ist. An der Fortsetzung dieses Prozesses droht sie auseinanderzufallen. In der Praxis gilt heute in jedem Land (genau so wie in unserem) ein Ego-populistisches Leitbild, dass da lautet: „global wirtschaften, national reagieren“.

Europa versucht sich mit unpraktischen Handicaps als *Global Player* – es ist auch höchste Zeit, denn in 20 Jahren wird Europa noch knappe fünf Prozent der Weltbevölkerung ausmachen. Dabei müsste es eine hohe Schule der Zivilisation sein, in der die Lektionen der Vergangenheit – die nationalen, die kolonialistischen, aber auch die imperialistischen Lektionen – beherzigt und ausgelernt werden können. Dafür bedarf es einer tragenden Erzählung. Aber in der IT-Welt gibt es die Zukunft nur als Science Fiction und die Vergangenheit als kostümierte Legende: Europa hat kein handlungswirksames Gedächtnis mehr, das Zukunft aus Herkunft ableiten kann – wozu auch? Was es zu wissen gibt, hat die sogenannte Wissensgesellschaft an die Suchmaschine ausgelagert.

Wer (wie ich) das Scheitern des europäischen Experiments nicht nur für fatal, sondern – angesichts der planetarischen Situation – für einen historischen Rückfall hält, sucht nach „kulturell“ definierten Kräften, ihn abzuwenden. Ich

erhoffe mir solche von einer Verschärfung der Krise, das heisst, einer gefühlten Entscheidungsnot. Europa ist immer nur durch krisenhafte Entwicklung entstanden und weitergekommen. Und ich erlaube mir, einige Gründe zur Hoffnung der eidgenössischen Entwicklung zum bundesstaatlichen Gebilde zu entnehmen, dessen „Finalität" 1798 so wenig abzusehen war wie 1815 oder 1848 und deren Definition sich dann glücklicherweise – durch die Kraft der Gewohnheit und der gefühlten Bewährung – erübrigte.

Sie entnehmen meinem Eingang mit JACOB BURCKHARDt schon, dass ich glaube, wir brauchen eine andere Anthropologie, als sie auf dem Markt zu finden ist, das heisst eine mehrsinnige, die in verschiedene Richtungen denken kann, nicht nur diejenige des blinden und verblendeten Wachstums. Wir brauchen in der Politik ein bewegliches Bild unserer Zivilisation, aber wir brauchen es auch für unsere Person. Die Kategorien und Kriterien dafür habe ich an BURCKHARDTS Modell zu illustrieren versucht. Wir müssen uns wieder als Gesellschaft und als Individuen zu der Balance bilden, die BURCKHARDT gewissermassen als Ausnahmefall der Weltgeschichte erklärt hat, denn ohne diesen Ausnahmefall – davon bin ich überzeugt – ist uns nicht zu helfen. Es ist eine Bildungsfrage: Bildung heisst auch *Konfliktfähigkeit*. Aus der Antike ist der Satz „nicht für die Schule, sondern für das Leben lernen wir" überliefert worden. Die ursprüngliche Bedeutung bei Seneca ist genau umgekehrt: „wir leben nicht für das Leben, sondern für die Schule", wobei man wissen muss, was *Schule* für die alten Griechen bedeutete, nämlich Musse, die Freiheit, eine selbständige Wahl zu treffen unter verschiedenen Optionen. Diese Freiheit ist in unserer Gesellschaft durch die Konsumfreiheit ersetzt, und was sie bedeutet, können wir am besten an der Weltmarktwirtschaftskrise ablesen.

Lord Christopher Patten of Barnes

Former European Commissioner for External Relations and Former Member of Parliament, Chancellor of the University of Oxford, Chairman of the BBC Trust

Democracy and the national interest. The challenge for Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 26 November 2013

There is a photograph of WINSTON CHURCHILL either just before or shortly after he gave the lecture in 1946. He is seated next to a cloaked officer of the university or perhaps the city. There is a ceremonial stave, a ceremonial hat and a group of ceremonial worthies behind the great man. He is wearing a homburg and is slumped in his chair, looking a little sternly into the middle distance. What was he thinking, I ask myself? Here is a giant of his age whose life had taken him from a sabre charge with the 21st Lancers at Omdurman in 1894 to the dawn of the atomic era. He had been taken prisoner reporting on a colonial war which had sounded the first warnings of his country's decline. He had been a major actor in two terrible world wars in the second of which his own fortitude had seemed for a time to be all that held the keep against the triumph of evil.

So was he musing on the vicissitudes of democratic politics, which (he once noted) had been described by others as providing "the worst form of government except all the others"? He could have been excused for wondering why exactly in the previous year he had been ejected, a hero to all who believed in freedom, from the leadership of Britain. Was he wondering whether the European concert of nations that he had advocated in the 1930s and again during the war, with Franco-German reconciliation at its heart, would really come to pass? Or was the British Foreign Office, which had politely and prosaically questioned his dreams, right to be sceptical about his vision? Did he perhaps wonder how his own country at the head of its club of far-flung Commonwealth countries might be able to shape Europe naturally from a convenient distance – and play candid friend as well to America – while retaining its historic sea-girt identity?

Well, we are now almost as far in years from CHURCHILL's speech as he was, when he made it from the year of his birth, 1874. Had he known when he spoke here what was to come, there might have been much to disappoint him – above all the relative political and economic decline of Britain, which in the year after Zurich sold to the world the sum of the exports of the whole of Western Europe. But much more would have gladdened him – his prescience about France and Germany, the rebuilding of a peaceful Europe which had been raped and ransacked by war, the moral and political defeat of Soviet Communism, and the largely selfless leadership of the United States in the epilogue decades after the Second World War.

What had those epilogue years achieved and how long had they lasted?

The global settlement, put in place under the guidance of the United States after the Second World War, is most remarkable for three things. First, it involved persuading American public opinion that their country should assume an active leadership role, going out into the world rather than retreating from it. This was not inevitable; after all, following the First World War America had gone home despite the instincts and wishes of its President. The verbiage of the League of Nations was left to police inadequately the global order mostly on its own. Second, the institutions set up to manage global governance, which in a sense helped to persuade Americans that it was safer now for the United States to retain extrovert ambitions, oversaw rules that applied by and large to the U.S. as well as to everyone else. Admittedly, Washington heavily influenced what those rules should be. Nevertheless it is surely rare in history to encounter other examples of a dominant world power accepting that it should be subject to the same codes and regulations as lesser powers. Third, there was an extraordinary generosity about the American settlement. Increasingly open U.S. markets made America more of an emporium than an imperium. Japan and the Asian tigers, with their own American-backed political stability, were substantial beneficiaries. Here in Europe we know how much we gained, especially in the early years, from Marshall Aid which helped us both to replace the economic infrastructure destroyed by war and to lay the foundations for that marriage between capitalism and democracy which we call the European social model.

The institutions which provided the framework for Europe's return to peace and prosperity were born of a transatlantic bargain. There is a common myth that Europe planned its own Common Market and Union and that the U.S. produced N.A.T.O. That is simplistic if not downright misleading. The Americans were prepared to leave a military presence on our continent after

the Second World War only if Europe put behind her the xenophobic nationalism that had obliged the U.S. to involve herself in two European wars. Advocates of European integration were more welcome in Washington in the war years and afterwards than they were in London. On the other hand, it was Europeans who pressed the U.S. to provide military protection against Russian ambitions after 1945. NATO's role, in the words of its first British Secretary-General, LORD ISMAY, was "to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down".

The European Union, as it was to become, and NATO provided the framework and the guarantees for decades of peace, economic growth and social stability with CHURCHILL's own country playing from the start a leading role in one of these organisations and eventually mostly persuading itself that it should get involved in the other, albeit too late to help write the basic rules of this club.

The "glorious years", to borrow from a French book title about Europe's transformation, culminated in the articulation of glistening new prospects, a world view that would have pleased IMMANUEL KANT. Following the collapse of Russia's European empire, and the ideology which it purported to reflect and to serve, the hope for the future knew no bounds. The first President BUSH told the world that "a thousand generations have searched for this elusive path to peace". Political philosophers and seers, most eloquently FRANCIS FUKUYAMA, pronounced the global triumph of economic and political liberalism. But the fall of the Berlin Wall, the success of a global coalition in ejecting SADDAM HUSSEIN's Iraqi forces from Kuwait and the supercharged surge of globalism in the 1990s perhaps represented the end of the epilogue and the beginning of something new and less certain, but not the sort of "new world order" that had been much advertised. What happened?

First, the U.S. over-reached itself physically and morally in its unipolar excess after the terrible events of 9/11. Iraq was a war of choice in which American blood and treasure (along with that of others, primarily of course Iraqis) drained away into what WINSTON CHURCHILL himself called "the thankless deserts of Mesopotamia". Then came the great financial crash of 2008 with the humiliation of the princes of Wall Street and the shredding of "the Washington consensus". America's global economic dominance seemed drowned in debt. And a more substantial and significant shift took place alongside this.

We used to talk in the sixties and seventies of the Third World, those poor countries mostly on southern continents, many of them ex-colonies or victims of imperial exploitation, which turned their backs on capitalism, and embraced state-based models of economic management. We associated them with the

manufacture of polyester and cheap toys, with corruption and broken-down Soviet era tractors. They campaigned at the U.N. for a New International Economic Order, to be brought about by forming cartels of commodity producers against the richer countries of the north. It did not, of course, work. But they got their international economic order, achieved in a different way by making their peace with capitalism. The "Third World" became "Emerging Markets"; the largest of them were canonised by GOLDMANN SACHS as the BRICS, joining the global economy, booming exponentially, and thanks to their size and steady growth taking a growing share of global trade, output and income. The early years of this century from the Twin Towers attack to the financial crash saw the fastest growth for forty years and the fastest growth in wealth per head ever recorded.

The most dramatic example of how rapidly the world changed came in comparisons of the relative positions of the world's only super-power, the U.S., and the world's largest country, China. When I first visited the U.S. in the mid-1960s, it represented about 37%-38% of global income. By the end of the century it had fallen to 30%, and by 2010 to 23%, At the beginning of the century the Chinese economy was one-eighth the size of America's, by 2011 the figure had risen to over 40%. The comparable European figures were not so dramatic, but they tell the same tale. The global economy had rebalanced, as had been the case historically, towards the biggest countries in the world, the two largest of which – China and India – of course in Asia. And with this economic shift had also gone the ability of the transatlantic community to dominate the world's political agenda as it once had. There were other reasons for this, as we shall see, as well as the economic ones. But while what happened was truly remarkable, we should not exaggerate its consequences.

We are often told, for example, that we can now look forward to a Chinese century? I doubt this very much, though it would be a surprise if as large a proportion of humanity as is represented by China were not to do more – as should be the case – to shape the years ahead. I hope this will happen because of China's successes not its failures. But China will grow old before its people become as rich as Europeans and Americans. And it faces immense problems at home, not least because in the words of its last Prime Minister, WEN JIABAO, its economy is "unsustainable, uncoordinated, unbalanced and unstable".

Moreover, we all over-do American "declinism", not least the Americans themselves who have an exotic tradition of Jeremiads about their own failures.

America will remain the world's only super-power, with a growing population, military mastery of the global commons (land, sea, air and space), and a

receptiveness to immigration and the existence of great universities both of which help to sustain its wealth creating innovation. It remains the only country which matters everywhere: its leadership required to help solve most crises and problems.

The challenge in America (and in this, as I shall seek to argue, it resembles Europe) is that its politics is dysfunctional, with some commentators arguing that democratic governance in America is broken. This is partly the result of a balancing of powers meant to accommodate the interests of the colonial states, which originally comprised in the 18th century the newly independent country, or to manage the transition of new territories to membership of the federal entity. There were also concerns about preventing the development of the sort of autocracy from which the colonies had sceeded. One result is that today half of all Americans live in the most populous states which together only account for 20 out of 100 Senate seats. States that together hold about 12% of the population return more than 40 Senators, enough to prevent the breaking of a filibuster. As for the strictly proportionate lower chamber, Congress, the systematic gerrymandering, by both parties but most ruthlessly by Republicans, means that today the Republicans enjoy a comfortable majority on a minority of the votes. Most of the "gerrymandered districts" are so safe for the victorious party that few of them change hands at elections. The active party members, invariably more extreme in their views than mainstream supporters and independents, choose and sustain more partisan Representatives. This has dragged the Republican party to the right and gone far to wipe out the tradition of moderate Republicanism. When I first got involved in politics in New York as a student in the 1960s, the two Senators for the State were Republicans, Jacob Javits and Nelson Rockefeller, internationalists and moderates both. It is difficult to imagine their selection as Republican candidates today. Add to these party political developments, the growth in influence of special interest groups, in part because of their role in the funding of election campaigns, and you have most of the reasons for the demosclerosis (as it has been called) in Washington. The American deficit continues to grow; one party plays chicken with a sovereign default; and more members of both parties question any further involvement of the U.S. in the resolution of global problems especially where military force may be required to underpin the global rule of law. In these circumstances, America's traditional and forceful commitment to the furtherance of democracy looks increasingly hollow, not least as the "Arab spring" shows some of the tricky faultlines between principle and realpolitik. But without America, who is to lead the world in a more hopeful direction? Not Europe, that is for sure.

You can, I suppose, see the decades after the Second World War as the period of "Europe's reduction" as the historian TONY JUDT called it. In a very literal sense that was true. The 19th century had seen the European countries dominate the world economically, culturally and politically. In 1900 Europe had controlled 84 percent of the world, compared with 35 per cent a hundred years before. This ascent was to some extent a consequence of demography. Europe's population had grown from one fifth of the world's to one quarter during the century. It was also the result of continental stability for most of the century after the Napoleonic wars, of industrial inventiveness, economic growth, military prowess, cultural self-confidence and sometimes high-minded, sometimes disreputable, national competitiveness at the expense of weaker societies.

The pre-eminence was shattered by ferocious nationalism, which left too many of Europe's citizens bloodied and dead on the barbed wire of the battle field or buried beneath the rubble of some of its greatest cities. European civilisation proved not to be very civilised. Something else that resulted was that the nation states that emerged from the great wars, and from subsequent fighting like the Balkan wars of the 1990s, were, to use a euphemism, tidier units. A great deal of their ethnic and religious untidiness was swept away by tyrants like HITLER, STALIN and MILOSEVIC and by a brand of nationalism which brutally cast civic humanism aside. But nation states remained whatever the rhetoric about a common European identity and the genuine aspirations to entrench it. In particular, nation states were still the principal magnets of community loyalty and affection, the main fighting grounds of politics and the basic domains for the ordering and assessing of democratic accountability.

Many have argued that the primary question in the study of politics is "who are we?" Remember the story about the sign on President HARRY TRUMAN's desk in the White House. Famously on one side it read: "The buck stops here". On the other was written: "I'm from Missouri". "We" in Europe – some of us – may think of ourselves first and foremost as Europeans, but I doubt whether that is the majority view. We are first and foremost Germans or French or Dutch or British. Naturally, we may not think that this selfidentification is exclusive. In my case, I think of myself as English, (with much Irish blood in my veins), British and European. While I have a real sense of what Europe has meant and done at its best, my initial political and cultural instincts are encompassed in my Britishness. When I became a European Commissioner, one Europhobic newspaper described me as turning my back on "the British way of life". That was patently absurd. Supporting British membership of the European Union did not make me less British; to work in Brussels does not

demand less patriotism. The European Union does not pre-empt nationhood. It may and does make nation states more peaceful and prosperous; yet it exists because the nation states have willed its existence and willed what it has become. The nation states have made the European Union and democratic accountability for what it does ultimately rests with their parliaments and peoples.

The sharing of sovereignty which the Union's institutions and policies represent is unique in its scale but not in its requirements. To some extent, any international co-operation may involve some degree of sovereignty sharing, especially when, for example in a trade or environmental agreement, we accept constraints on what we can do on our own. And alongside the present European arguments about the sharing of sovereignty within its own borders goes a development which affects all countries, European or not. We remark the results of economic globalisation, brought about by the revolutions in communications and technology and by the lowering of barriers to trade. There is also a dark side to globalisation – from epidemic disease to nuclear proliferation to pollution and the assault on our environment. And there is, too, the globalisation of the world's conscience. Disaster in one nation is witnessed in others. Paradoxically, the increasingly porous nature of our national frontiers does not seem to have had much affect on our enthusiasm for international co-operation. It may well be that the biggest problems faced by nation states can only be overcome if we work with others to defeat them. The active support for this international partnership, especially through the global institutions we created after the Second World War, seems if anything to have withered. Even in Europe, which claims to have discovered new and better ways of co-operating between nations, there is not much sign of us being prepared to take a lead in trying to get global co-operation moving again. We obsess instead about our domestic problems and contemplate our own navel.

In order to carry our public, nation by nation, with us, political leaders clearly need a story and arguments, that speak passionately to national aspirations and fears. For the majority of its 56 years, the European Union has had them. They were not far from CHURCHILL's vision. Europe should render impossible another civil war between its member nations; it should help them to co-operate in order to maximise the economic and social gains they could make out of working together; and it should stabilise its continent and neighbourhood. The epilogue years saw us achieve much of that, with the enlargement of the Union to include the countries of central and eastern Europe, probably the high point of the whole extraordinary enterprise. So where next should our democracies be led?

The predicament that we face in the future is usually expressed in economic terms. Our population is falling; it will be 20% lower by mid-century; and most of us live in ageing societies. Youth unemployment is high and in some countries people face the prospect, if and when they do find a job, of having to work hard to pay for the costs of previous generations' pensions. Our underlying growth rate on the other hand is stubbornly low. Unless it is sharply increased through a revolution in our competitiveness, we will lose our share of world trade and output. We have not done as badly as some suggest in keeping our heads above water as the Asian tide has risen. Yet our democratic politics is reluctant to confront the implications of ageing populations and the apparent addiction to welfare spending which can at present only be paid for by borrowing money. Chancellor MERKEL describes the European iron triangle: we have 7% of the world's population, at present 25% of its output, and 50% of its welfare spending. At the same time we resist the immigration which America welcomes and lose some of our best and brightest because we invest too little in our universities and research with consequences for our capacity to promote and gain from disruptive innovation. Carry on like this, and our level of discomfort will rise; carry on like this and what we used to call the Third World will eat our breakfast, our lunch and our dinner.

There is no need to overstate the case. The other day I read a column by an intelligent columnist in an American newspaper who compared the state of Europe with the society portrayed in PAULO SORRENTINO's latest melancholy film "La Grande Bellezza" – a continent sick of soul, still capable of a certain glamour, but in decadent decline. That is colourful but greatly exaggerated. Yet there is a political and moral case not just an economic one to answer.

First, we cannot go on pretending that there is a European public or demos which can be called upon to legitimise whatever governments with more or less opacity agree to do together. For years every increase in power at the European centre has been held to be properly accountable because it has been accompanied or preceded by an accretion of power by the European Parliament. But the European Parliament does not have the legitimacy which rests with national Parliament. I doubt whether it will for the foreseeable future. I must be clear. It does much good work, though it could do so at less expense and would be taken more seriously if it had dug in its heels and stopped being trundled around Europe like a travelling circus. It contains many hard-working members, and doubtless a few, as in every other Parliament, about whom not even their partners would make that claim. But it does not have the same credibility as national parliaments.

The turn-out in European elections underlines this point. While the powers of the parliament have grown over the last 30 years, turn-out at elections has fallen. So it is difficult to claim that people do not bother to vote because the Parliament has insufficient clout. In the first direct elections in 1979 turnout was just under 62%; in the last elections in 2009 it was 43%. The fall was pretty uniform. In Germany, France and the Netherlands, the figure went down by about 20%; in the last of these countries, for example from just over 58% to slightly less than 37%. In the United Kingdom it rose – but from a low 32% to under 35%. Should those figures convince us of the case for giving even greater power to the European Parliament: for instance the power to choose the president of the European Commission for all the world as though that body was a European government?

The bodies that have been more or less by-passed while the European Parliament has gained in power are national parliaments. We have to find ways in which our national parliaments become more centrally involved in European policy and decision making.

Second, in order to carry the public with us, we must connect what European countries have to do in order to raise our competitiveness, with our past successes and future opportunities. The creation of a partial single market in Europe has been a major success, but this is unfinished business. The single market is intended to remove the barriers to the free movement of goods, services, labour and capital. Several members states blow hot and cold about which freedoms they like and which they are less keen to support. One result is that internal trade is stuck at about around 35% of Europe's GDP, well below the U.S. figure. Services make up about 70% of the European economy; yet we have about five times as many service companies as there are in the U.S. where the economy is a similar size. Serving national markets rather than a European market, our companies lose out in making economies of scale and both investment and productivity are lower than they should be. lt may not always be easy to make the case for a more open market, but the benefits would be palpable. They would create a narrative of growth not stagnation and decline.

Third, it is unwise for E.U. citizens from outside euro-zone countries to impale themselves on the sharper points in the discussion about the future of the euro. lt is in all our interests, whether we use the euro or not, that it avoids further turbulence and becomes a stable and trusted currency. But there is a political point which is of wider resonance within the E.U. Let me turn perhaps improbably to CONFUCIUS for what concerns me. Asked what he would do first

if he were a ruler, CONFUCIUS replied that he would "rectify the names". When challenged as to whether this was a joke, CONFUCIUS replied that language should match reality, or else action becomes impossible and human affairs disintegrate.

As is now widely accepted, to run a single currency you need an integrated fiscal policy and that naturally involves the transfer of resources. Maybe you can proceed by stealth without ever really pointing out what that means; you muddle through (fingers crossed) to an eventual successful outcome without anyone really recognising what you are doing or having the chance to say whether or not they support the direction of travel. You set out in the good old European way without ever explicitly defining where you want to arrive, without "rectifying the names". But the danger is surely that it can look as though you are making a mockery of the national democratic process with some member states appearing to dwell in a second-class zone where important economic questions are determined by unelected outside bodies, or by the elected bodies of other nations. That surely helps to nurture the sort of populism which is hostile to the way we practice representative democracy today.

Fourth, the democratic narrative which first inspired the creation of the European Union was, as I noted earlier, the end of European conflicts. The iconic image which encapsulates that argument was the photograph of FRANCOIS MITTERAND and HELMUT KOHL before the ossuary at Verdun in which the remains of 150'000 French soldiers rest. Potent though the image may still be, it must seem to most European citizens to be an argument about the past not the future. Sixty seven years after WINSTON CHURCHILL's Zurich speech there must be other things to say to the majority of Europeans born since it was made, born since the war on whose causes CHURCHILL brooded.

How do we define Europe's purposes and values today? Surely in part by standing for the same sort of co-operative effort internationally which has restored our fortunes on our own continent. Europe should be at the front in the debates about environmental imperatives, about the responsibility to protect those threatened by violence in their own countries, about the rejuvenation of the U.N. and its family. And we should not now give up on our role in the promotion of stability and democratic pluralism around our borders, notably including our relationship with Turkey. If Europe's democracies turn in on themselves, manoeuvring to contain splurges of populism, seeking to manipulate opinion rather than facing our citizens with

both the realities of our position in the world and the possibilities for doing good still open to this old continent, then the outlook will be increasingly dismal.

WINSTON CHURCHILL and his European peers in the 1940s and '50s acted boldly in the wake of great adversity. Today, it seems to me, we have to act boldly in order to stop adversity creeping up on us, unannounced, and overwhelming us before we quite understand what has happened.

The world invariably becomes more dangerous, as much because of what we fail to do as because of what we do.

Hon. Jed S. Rakoff

United States District Judge, U.S. District Court, Southern District of New York

International Jurisdiction of US Courts

Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 12th December 2013

In the short time I have been in Switzerland, I have noticed some remarkable similarities to where I come from, which is a small canton in America called New York City. New York City has about eight million people, Switzerland has about eight million people. In Switzerland, the people speak many languages, including some very excellent English. In New York, the people speak many languages, although not so good English. In Switzerland, you love your cheese. In New York, we love *your* cheese. In Switzerland, you love your chocolate. In New York, we love *your* chocolate. And, finally, in Switzerland, you love your bank secrecy. Well, the comparison begins to weaken at that point … which brings me to my topic, which is the international jurisdiction of U.S. courts, and, in particular, when, under US law, it is appropriate to apply that law to activity that occurs abroad.

I want to start with a major limitation on the scope of my speech. I am not going to discuss the extraterritorial application of laws of the 50 individual states that comprise the United States. This is a big omission because, like Switzerland, we have a federal system and many important matters are decided in the state courts where they have their own notions of extraterritoriality. The only federal constitutional limitation on the individual states' notions of extraterritoriality is what is called the "minimum contacts" rule: before a state court can exercise extraterritorial jurisdiction, there has to be, under the federal constitution, some minimum contact between the foreign activity that is the subject of the application and the state that is proposing to apply its jurisdiction to that activities. But, as the word "minimum" suggests, this is a very easy standard to satisfy.

The most important state for these purposes is New York State, because much of the international business activity in the United States occurs in part or in whole in Manhattan, and New York State has taken a very broad view of

extraterritoriality. For example in a decision just a year ago, the highest court in New York, in a case called *Licci*, held that a foreign bank that had no activity within the United States except for a correspondent account that it held at a domestic bank in New York could be sued by a foreign plaintiff in New York State court if the foreign plaintiff could show that the misconduct of which the defendant bank was accused had been partly funded by moneys coming from that correspondent account. This is a very broad view of extraterritoriality, broader, I believe, than a U.S. federal court would adopt in a federal case. So, even though in the rest of my talk I will deal solely with U.S. federal law, please be aware of this limitation.

Federal law, by contrast with New York law, has actually narrowed the scope of extraterritorial application of U.S. law significantly over the last few years, in all the one respect (which I will get to later). The narrowing occurred in a 2010 decision of the United States Supreme Court called *Morrison v. National Australian Bank*, a private securities fraud case. The Supreme Court held in that case that the federal statutes of the United States (there, the securities fraud statute) are presumed not to apply extraterritorially unless Congress has clearly indicated, in the words of the statute itself, its intention to have the statute apply extraterritorially. Technically, this was not a decision about jurisdiction, because the Supreme Court did not question that Congress, if it wanted to, could exert jurisdiction over conduct abroad that impacted the United States or U.S. citizens in even modest respects. Rather it was a decision about statutory construction, because the Court held, in effect, that Congress would not ordinarily want its statutes to apply so broadly, and so the Court would presume that a statute was not to be applied extraterritorially unless the statute, on its face, indicated a contrary Congressional intent.

In the case of private securities fraud cases, the *Morrison* presumption replaced a much vaguer "conduct and effects" test that had existed for many years and that allowed securities fraud cases to proceed in U.S. courts in some instances where the only real connection to the U.S. was that some U.S. citizen had been harmed, even though neither his stock purchase nor the fraudulent scheme occurred in the U.S. By contrast, under *Morrison*, no fraudulent scheme concocted abroad can be the subject of a U.S. securities fraud lawsuit unless the stock is listed on a U.S. stock exchange or the plaintiff's purchase (or, in some cases, his sale) of the stock occurred in the U.S.

The basic holding of *Morrison* is not limited to securities fraud cases and has already had a significant effect in limiting the extraterritorial reach of U.S. laws in other contexts. But one question that was left open in *Morrison*

was whether its presumption applied to criminal cases. There was an old Supreme Court case called *Bowman*, decided in 1922, that included some language that suggested that where governmental interests were at stake, no presumption against extraterritorial application should apply. Similarly, even after *Morrison*, the U.S. Court of Appeals for the Second Circuit – which, while not the Supreme Court, is generally considered a very influential court, especially in international matters, because of its location in New York – had indicated in case called *Al-Kassar* that the presumption might not apply in criminal cases.

But this open issue was resolved, again by the Second Circuit Court of Appeals, this past summer in a case called *Vilar*, which was a criminal securities fraud case. The court in *Vilar* held that the presumption against extraterritorial application of U.S. laws applies equally to criminal as to civil cases *unless* the U.S. Government is itself the direct victim of the crime. Thus, in *Bowman*, the crime was a fraud on a Government-owned entity, and thus the presumption did not apply. Similarly, in *Al-Kassar*, the defendant was part of a conspiracy to murder U.S. military pilots who had been assigned by the U.S. Government to assist the government of Columbia in combating the terrorist group known as the FARC. By contrast, in *Vilar*, while the U.S. Government had the same general governmental interests that any government has in bringing a criminal case, the immediate victims of the fraud were private individuals, and so the presumption against extraterritorial application applied.

However, while *Morrison* and *Vilar* thus narrow the scope of extraterritorial application of U.S. federal law from what it had been previously, within such limits the U.S. Department of Justice continues to be quite active in exercising the extraterritorial application of U.S. criminal laws. This trend harkens back at least to the 1970s, when, as part of the so-called "war on drugs," the U.S. Congress enacted expansive narcotics laws and money-laundering laws that on their face permitted broad extraterritorial application. Around thes ame time, the U.S. passed the Foreign Corrupt Practices Act, which, again, on its face applied U.S. law to foreign bribes, and in 1988 that law was amended to make clear that it could be applied to non-U.S.-citizens who assisted U.S. companies in paying foreign bribes. None of this is inconsistent, of course, with *Morrison*, since these laws, on their face, indicate Congress' intent to permit extraterritorial application.

Along the same lines, the U.S. passed, in the wake of the 9/11 attacks, even more expansive laws that were part of the so-called "war on terrorism," and these again, on their face, were intended to be applied extraterritorially. A

good example is the case I referred to earlier, U.S. *v. Al-Kassar*, which was originally tried in my own courtroom and then affirmed in 2011 by the Court of Appeals. Mr. Al-Kassar was reputed at the time to be the world's largest arms dealer, but he was not in the strict sense a terrorist. Rather, he was interested in making money, and to that end he would sell everything from rifles to anti-aircraft missiles to whoever would pay: terrorist or non-terrorist alike. But when the U.S. discovered that he was selling to terrorists, they devised a "sting" operation, by which Mr. Al-Kassar, operating out of Spain, was induced to sell anti-aircraft missiles to the FARC, to be used to shoot down U.S. pilots who were helping the Columbian government in its anti-FARC activities. Only when a shipload of Al-Kassar's arms, bound for South America, had been loaded in Romania, did the authorities swoop down and arrest him, after which he was extradited to the U.S., tried in my court, and convicted.

You will notice that in this case 100% of the activity occurred abroad. Nevertheless, I had no difficulty in finding that the U.S. anti-terrorism laws under which Al-Kassar was charged were properly applied in his case, both because those laws expressly contemplated extraterritorial application and because the U.S. Government was the direct victim of the activity. As noted, the Court of Appeals agreed.

By contrast, I have dismissed numerous cases, as have my fellow judges, brought against foreigners under a combined civil/criminal statute called "RICO" – the Racketeering Influenced and Corrupt Organizations Act – even when the complaints alleged foreign money-laundering activity. This is because nothing on the face of the RICO statute indicates that Congress intended it to be applied extraterritorially, nor is the victim of a typical RICO case the U.S. Government. Thus, neither of the exceptions to *Morrison* and *Vilar* apply, and the presumption against extraterritorial application is in full force.

Now, in most of these situations, the extraterritorial application of U.S. law, if it applies at all, does not conflict with the laws of other countries where the activity took place. Thus, for example, most countries have anti-narcotics laws, anti-terrorism laws, and the like. The hardest cases that come before U.S. courts are those involving situations where there is a direct conflict with the laws of another country. A common situation in which this conflict arises is when one party to a U.S. lawsuit is seeking to obtain relevant documents located abroad that are in the possession, not of its adversary party, but of a third party that does business in the U.S. but that also does business in the country where the documents are located. So, for example, a plaintiff

might bring a lawsuit in the U.S. alleging that the defendant embezzled the plaintiff's funds and transferred them to a secret Swiss bank account, and the plaintiff then serves a subpoena on the U.S. branch of the relevant Swiss bank, asking for documents about any account belonging to the defendant that is held in any of that bank's branches. The Swiss bank, in turn, demurs, saying that producing such documents, or even identifying the existence of such an account, may violate Swiss law or, depending where else the bank does business, the laws of other countries.

In some cases, this kind of conflict can be resolved by having the plaintiff make its application pursuant to the international arrangement called the Hague Convention, which often deals with such issues. But not all countries are parties to the Hague Convention – Switzerland did not join until 1994 – and, even where they are, they may have reserved certain objections to certain of its provisions. In such a case, and in the absence of any other treaty or convention applicable to the particular circumstances, U.S. courts apply a five-part "comity" test set forth in what is called the Restatement 3rd of Foreign Relations Law of the United States.

Most parts of that test are pretty straightforward: whether the request for documents is reasonably specific (as opposed to vague and general); whether the documents are genuinely important to the underlying case (as opposed to merely peripheral); whether there are alternative means to obtain the requested documents; and whether the documents were originally located in the U.S. even though they are now located abroad. But the fifth requirement, the difficult requirement, is that the court is required to balance the national interest of the United States in obtaining such documents against the national interest of the nation that has the non-disclosure statute. This is, I suggest, a very difficult balance for any court to undertake. You are being asked to evaluate your own country's national interest versus the national interest of some foreign country whose laws you may have only modest familiarity with and whose national interests may not resonate with you. To make this balance in a fair and just way is a very hard thing for American courts to do. But they are required to do it where there is no treaty or convention and the laws of the relevant countries are in conflict.

Fortunately, as mentioned, Switzerland joined the Hague Convention in 1994 (- the United States joined it in 1972 -), and this, together with certain bilateral treaties that the U.S. and Switzerland have entered into over the past few decades, has obviated the need for U.S. courts to make such difficult balancings in many situations involving Switzerland.

The Hague Convention, however, is largely, if not entirely, irrelevant to criminal cases – which brings me back to the broad view that the United States Department of Justice has taken of the extraterritorial reach of U.S. criminal laws in recent years. Of particular relevance to this audience perhaps is the aggressive view that the Department of Justice has taken of its power to prosecute Swiss banks for aiding and abetting American citizens to evade U.S. taxes by hiding their monies in secret Swiss bank accounts. Thus, notwithstanding Swiss laws forbidding disclosure of information regarding such accounts, the U.S. Department of Justice, with varying degrees of Swiss governmental cooperation or acquiescence, has in recent years initiated numerous criminal investigations of Swiss banks for, allegedly, knowingly assisting U.S. citizens to evade U.S. taxes.

The first result of this aggressive stance came in 2009, when the United States entered into a so-called "deferred prosecution agreement" with UBS bank, by which that bank, in return for the U.S. government's agreement not to proceed further with the prosecution of the bank for knowingly assisting over 4,700 U.S. taxpayers to evade taxes, agreed, among much else, to provide the names of those taxpayers – all of whom had secret UBS bank accounts in Switzerland – to the U.S. Department of Justice. This groundbreaking agreement was consented to by the Swiss Government, on the understanding that none of the names or other information about the accounts would be used for any purpose but criminal prosecution. And you could argue that this was consistent with the Swiss rationale for bank secrecy, which, aside from its economic benefits to Swiss banks, has often been defended on the ground of protecting a person's legitimate privacy interests – but not on the ground of promoting tax evasion. Nonetheless, it seems fair to infer that, absent the very real threat of U.S. criminal prosecution of UBS bank, this agreement would never have met with Swiss governmental approval.

Following the UBS settlement, the U.S. Department of Justice began to pursue other Swiss banks, eventually promulgating, just recently, a fourcategory approach, which categorizes the banks into those that are the target of ongoing criminal investigations, those that can avoid prosecution through disclosure of U.S. tax-evaders, and those that, to varying degrees, are not the subjects of criminal inquiries. But in the meantime, one bank, Wegelin Bank, sought to take advantage of the UBS settlement by, in effect, promoting itself to putative U.S. tax-evaders as a safe haven for their funds. As Wegelin eventually admitted, it represented to these U.S. taxpayers that their account secrecy was safe with Wegelin because Wegelin could not be prosecuted by the U.S. since it did not have a branch in the U.S. In other words, even though,

as Wegelin ultimately admitted, it was knowingly helping U.S. citizens to break U.S. laws, it believed that, under cases like *Morrison*, it was beyond the reach of application of those laws.

Unfortunately for Wegelin, the bank misunderstood the U.S. law. Under the principles that I have already outlined, the U.S. government was itself the direct victim of Wegelin's misconduct, and therefore there was no impediment to the extraterritorial application of U.S. criminal laws to Wegelin's intentional aiding and abetting of U.S. tax evasion.

Eventually, Wegelin Bank plead guilty in my court, and, by agreement of the parties, was fined $74 million. A few weeks later it went out of business, although this had been pre-arranged by the bank. Essentially, it had decided to sell its assets to another Swiss bank, but it had to bring closure to the U.S. case before the sale could be completed. (The case is still open, however, because several Wegelin bank executives were also charged, but have not appeared and, under existing treaties, may well be beyond extradition. Under U.S. judicial rules, however, I cannot comment on this open part of the case; and, indeed, even my comments on the part of the case that is now closed have been strictly confined to matters of public record.)

Nonetheless, it seems clear that the U.S. Department of Justice is taking a more aggressive position than previously toward what they perceive as Swiss bank complicity in tax-evasion by U.S. citizens, and this involves, among other things, an expansive view of the extraterritorial application of U.S. law. At the same time, the Supreme Court and the lower U.S. courts, as evidenced by the *Morrison* and *Vilar* cases, have somewhat narrowed the extraterritorial application of U.S. laws. Although, so far, these two trends have co-existed, because the U.S. Department of Justice has largely been careful to stay within the boundaries set by *Morrison* and *Vilar*, one may well ask why such contrary trends have arisen more or less simultaneously. I suggest that they both reflect, in different ways, a recognition of the ever-growing interdependence of the world economy. In the view of the Department of Justice, this means that it has become much easier for a U.S. citizen to evade U.S. laws because of the opportunities provided to place his money outside the reach of U.S. authorities; and the Department has reacted by trying to reach such evasions wherever possible. In the view of the Supreme Court and some of the lower courts, however, the interdependence of world markets means that one must be cautious in applying U.S. laws extraterritorially on the basis of principles that could be then used to apply the laws of other countries, extraterritorially, to conduct occurring in the U.S.

Along these lines, the question has been put to me during my stay here: Would the result be the same if the Swiss government came to the United States and asked for information from a U.S. bank about an American tax payer? Would a U.S. court order the bank to supply such information? The answer, unquestionably, is yes. In fact, under a statute called 28 United States Code section 1782, it does not even have to be a foreign government asking for information. A private party anywhere in the world can come before a U.S. court and can say: we need information from a U.S. bank, or a U.S. company, or a U.S. citizen, for use in some litigation in a foreign country, and the U.S. statute says that the U.S. court may, and very often does, grant that request. And if the request comes from a foreign government like Switzerland, the odds that the request will be granted are extremely high.

I have also heard the accusation made during my stay here that the U.S. government, while actively pursuing Swiss bank involvement in U.S. tax evasion, allows state banks, especially in Florida, to hide monies placed there by tax-payers from other countries (chiefly in South America) seeking to evade their own countries' taxes. While I only know what I have read in the papers about the Florida situation, it is of course true that over the years, individual states of the United States have been tempted at times to become "havens" for questionable activity, both domestic and foreign, and the nature of our federalist structure does not always make it easy for us to deal with those situations. But in the case of the alleged Florida "tax haven," the U.S. did take action this past April by enacting regulations requiring Florida banks to disclose to the federal government the existence and particulars of "secret" accounts, and any foreign government can now seek to get that information, not from the Florida authorities who might be reluctant to provide it, but from the federal U.S. authorities. Whether this very recent development will have the intended effect of preventing Florida from becoming a tax haven for tax evaders remains, of course, to be seen.

I have also been asked about a different kind of tax evasion by foreigners allegedly ongoing in the state of Delaware through the setting up of so-called "dummy" corporations. Delaware, you should understand, is the state of incorporation for most U.S. corporations, and Delaware law does not require that the beneficial owners of the corporation need to be disclosed. So the allegation is that a foreign taxpayer sets up an inactive corporation in Delaware, a "shell" cooperation that has no real business and whose nominal officers are simply the lawyers who put together the articles of incorporation; and the taxpayer, who is the undisclosed beneficial owner of the corporation, then hides his monies in the accounts of the corporation and thereby evades

taxes. Although again my knowledge of all this is largely derived from the media, what I do know is that, under U.S. law, the identity of the beneficial owner does have to be disclosed to the federal tax authorities. So, in principle, there is no reason why a foreign government could not seek to get that information from the federal government, even if it could not obtain it from the Delaware authorities. In addition there is legislation pending in Congress right now that would address directly this misconduct and do away with it all together.

The point is not that there aren't tax dodges ongoing in one or more of the individual states, but that the federal government, and U.S. society generally, does not condone such activity, but rather seeks to combat it.

The final criticism that I have sometimes heard is that, if you take steps to limit bank secrecy in Switzerland in order to curtail tax evasion by the account holders, all that will happen is that other places like Hong Kong will become tax havens (if they aren't already), so the tax evaders will just move from one place to another. That, of course, is possible. But from the standpoint of a potential tax evader, Swiss banks provide a security that no other "tax haven" can match. Taking Hong Kong as an example, I wonder whether a tax evader would be quick these days to put his money into a Hong Kong bank, knowing that Hong Kong is ever-increasingly a part of mainland China, with all the security risks that that entails.

What is the real criticism that could be made of the kind of approach the U.S. Department of Justice is taking? I think the real criticism is vaguer but no less real for all that. We have here a country, Switzerland, that all Americans admire immensely. I am sure if there were a poll of how Americans rate the countries of the world, Switzerland would be right up there at the top. Switzerland has been a republic as long as we have. It is a true democracy. It is a nation of hardworking, creative, honest people, who care for their beautiful environment and for each other. It takes pride in its history and, especially, in its independence. These are qualities that all Americans admire. It is not a good thing for Americans to forget all this when they are dealing with the real problem of tax evasion, any more than it is a good thing for Switzerland to be known as a tax haven. But in a broader picture, the huge respect that Americans have for Switzerland and the Swiss should lead us to want to work out our differences over this issue in a spirit of compromise and caution. That is the true meaning of comity, and of friendship.

Hon. Antonin Scalia

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Globalization and the Law

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 22 May 2014

I think we must begin our consideration of this topic by defining terms. The term "globalization" is invoked to describe nearly everything taking place in the world today, from the proliferation of the Internet to the fall of Communism, from NAFTA to the war in Afghanistan.[1] Indeed, the meaning of globalization is often in the eye of the beholder, and can evoke a range of emotions, from hope and pride, to fear and disgust. Globalization is simultaneously adored and abhorred by groups spanning the political spectrum; the difference between adoration and abhorrence often turns on what the term is taken to mean. Does it describe, for example, the rise of a world in which respect for human rights are universal? Or does it describe the rise of open markets and free trade, which may produce a McDonald's on every corner in Shangri-La? The American left traditionally supports globalization when it means imposing their view of proper social policy on the world – human rights, environmental protection, protection for organized labor, separation of church and state. The American right, on the other hand, supports globalization when it means imposing their view of proper economic policy on the world – free trade, intellectual property protection, privatization. And while each side accuses the other of imposing its own values on the world while ignoring the wishes of local populations and the cultural differences between nations, neither side seems willing to concede that its own preferred policies suffer from the same "democracy deficit"[2] as the other's.

In my remarks today, I will use the term "globalization" to mean both these things: global harmonization of social policies, which I shall call "cultural globalization," and global melding of economies, which I shall call "commercial globalization."

---

1 Ishai Blank, The City and the World, Colum. J. Transnat'l L. 875, 882, 2006.

2 Robert Rohrschneider, The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-Wide Government, 46 Am. J. Pol. Sci. 463, 2002.

I think it may also be necessary to define the other principal term in our title: "law." In its most narrow (but also its most common) sense, law refers to a set of rules which, in the civil field, attach to private agreements or to private actions certain consequences that will be enforced by the state; and which, in the criminal field, attach to certain private actions penal consequences imposed by the state. In its most narrow sense, there is no "law" without a coercive enforcer. The Latin saying nulla poena sine lege (no punishment can be imposed unless a law has been violated) has as its correlative nulla lex sine imperio (no law has been violated unless it has been prescribed by a governing power). This meaning of "law" is assuredly within the topic I intend to address, and I shall refer to it as "state law."

At the other extreme, "law" in its broadest sense means those rules governing inanimate and animate (including human) action that nature imposes. Thus, one may speak of the law of gravity, or of the "natural law" that governs human behavior. This sort of law is beyond the scope of my address.

Somewhere between those two sorts of "law" there is a tertium quid, a third sort: We often refer to the "law of nations" or "international law." This is to be found in the uniform practice of civilized nations, or in multilateral treaties that those nations conclude. Originally, this sort of law pertained only to the manner in which nation-states dealt with each other; but increasingly, in modern times, much of it pertains to the way nations treat citizens of other nations and, indeed, their own citizens. This international law is, in a way, the first type of law once removed – in that its rules are ultimately enforceable only to the extent that the nation-state continues to adhere to the international norm or the treaty – or to the extent that other nation-states force it to do so. This sort of law is also within the scope of my topic, and I shall refer to it as "international law."

To discuss state law first: In many ways, globalization and state law are at odds with each other. The very notion of "globalization" evokes images of walls being torn down, boundaries ceasing to exist, homogenization sweeping the Earth. State law, on the other hand, has traditionally been a tool used to erect barriers; it thrives on borders, and emphasizes cultural and regional differences. Travel only a few miles from my home in Virginia to the state of Maryland, or journey from here across the mountains to Bolivia, and you would find yourself subject to a significantly different body of law. In many instances, state law prevents people from crossing borders at all.

Despite all that, however, state law is unquestionably an essential tool for commercial globalization. International capital will not enter a country where

the Rule of Law does not exist. It is not essential (though it is of course useful) that the state-law rules be similar to those of other countries; but it is essential that state-law rules exist and can be relied upon to be enforced. This lesson was learned by the countries of Eastern Europe, which emerged from communism without an independent judiciary that could be relied upon to enforce contracts between private parties, and between private parties and the State. And it is a lesson that was learned by Mr. CHAVEZ, who enjoyed dismissing his country's judges.

Besides being essential for the attraction of capital, state law is ultimately indispensable for the international harmonization of commercial rules and economic policies. For even when that harmonization is provided for by international law, it will ultimately be state law that enforces it. And the same can be said for cultural globalization: it cannot occur without the assistance of state law. For example, globalization of the principle of equal rights for women can certainly not occur until state laws abridging women's rights are repealed. In the last analysis, for any sort of globalization state law is indispensable. It may not lead the way (movies, books, international contacts, may prepare a society for women's rights); but it must go along.

Can state law alone, without the assistance of international law, achieve commercial and cultural globalization? Even though the instinct of state law is (as I have said) local rather than global, it can achieve globalization, though it will not often do so.

The United States, as you know, is a federation of sovereign states. At the end of the nineteenth century, commercial law in our country was in chaos. In the words of GRANT GILMORE, it "closely resembl[ed] that obscure wood in which Dante discovered the gates of hell."[3] Part of the problem was that the state laws were arcane, outmoded, and overly complex. But KARL LLEWELLYN described the larger problem in one simple sentence: "Paper ran across state lines, but law didn't."[4] Every one of the states had its own nuanced commercial laws, making it exceedingly difficult for merchants and corporations to engage in interstate commerce, or for lawyers to give advice on how to do so.

Around the turn of the twentieth century, however, a nationwide movement arose which emphasized uniformity among state laws, and committees began

---

[3] GRANT GILMORE, The Good Faith Purchase Idea and the Uniform Commercial Code: Confessions of a Repentant Draftsman, 15 Ga. L. Rev. 605, 620, 1981.

[4] KARL N. LLEWELLYN, Why We Need the Uniform Commercial Code, 10 U. Fla. L. Rev. 367, 367, 1957.

drafting model laws for the states to adopt: In 1897, the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws drafted the uniform Negotiable Instruments Law. Following that were the Uniform Warehouse Receipts Act and the Uniform Sales Act in 1906, the Uniform Bills of Lading Act and the Uniform Stock Transfer Act in 1909, the Uniform Conditional Sales Act in 1918, and the Uniform Trust Receipts Act in 1933.[5] By 1940, many of these model uniform laws had been passed by all or a majority of the states. LLEWELLYN described the promulgation of the uniform Negotiable Instruments Law as follows:

> "For twenty-five hundred pages of Daniel [a practitioner's guidebook on the commercial law of various states] they proposed to substitute twenty-five pages of code language, much of which an ordinary man can understand. For forty or fifty divergent bodies of law they proposed to substitute a single body. Where possible, they proposed to simplify and clarify matters which the cases had left obscure. Wall Street knew indeed that these goals were impossible, but somehow the got passed, all over the country, and bankers started to live with it and to live by it."[6]

The movement toward state-law harmonization reached its climax in 1940 with the drafting of the overarching Uniform Commercial Code, a single code governing nearly all of commercial law, which was adopted, more or less wholesale, by all of the states no later than 1967. Due in no small part to the Uniform Commercial Code, goods in the United States today flow more or less as freely across state lines as they do between neighbors. All of this was done, I emphasize, not by having the federal government promulgate a commercial code, but by getting the individual states to harmonize their own codes. And incidentally, the harmonization was not entire. Some states have declined to adopt minor provisions of the UCC, and all states retain the power to change their law whenever they wish.

I prefer this manner of globalization – globalization through state law – because it is the most democratic. Democracy consists of people's assent to be governed by the majority will of a particular society – at the national level, the society recognized as a sovereign state. When globalization is achieved by voluntary (and cancellable) action of an individual state, democracy is maximized. International law is inherently less democratic, if not undemo-

---

5 WILLIAM A. SCHNADER, A Short History of the Preparation and Enactment of the Uniform Commercial Code, 22 U. Miami L. Rev. 1, 2, 1967.

6 LLEWELLYN (note 4), at 367-368.

cratic. This is no controversial position; it is widely recognized.[7] The very purpose of international law is to constrain the choices of these particular societies, these otherwise-sovereign nations – either to stop them from making selfish decisions that impose external costs on others, or to stop them from making unwise or unjust decisions that impose internal costs on their own citizens. And anytime a sovereign nation's choices are constrained, the people of that nation necessarily exercise slightly less democratic control over their own destiny.

It is true, of course, that a democratic state enters into treaties only through procedures that presumably ensure the consent of the people. (I say presumably, because in most nations, including my own, the treaty-making power is more insulated than most political decisions from popular control. Under the Peruvian Constitution, I have noticed, the plebiscite cannot be used to renounce a treaty.) But reducing democracy by democratic choice is a reduction of democracy nonetheless. An elected monarch-for-life is still a monarch. The European Union is the most obvious example of how democratic choice can produce reduced democracy. Some Member States joined the Union through popularly ratified treaties, but as I will discuss later, its effect is nonetheless to reduce democratic choice.

And it is also true that any sovereign state has the power to repudiate its treaties, so in this sense it can be said that the people of a democratic state ultimately remain in control – much as it could be said that the people who elected a monarch for life can unelect him. But this is a control more readily available in theory than in fact. Apart from sheer inertia, there are enormous international pressures and vested domestic interests that render repudiation of major treaties impracticable.

Although, as I have said, globalization is possible through state law alone, it is undoubtedly the case that the principal impetus towards globalization (globalization of both types) will be through international law. Harmonization of nation-state laws without some sort of treaty is bound to be exceedingly rare. The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) has proposed a Global Commercial Code similar in nature to the UCC.[8] That

---

7 See, e.g., John O. McGinnis/Ilya Somin, Should International Law Be Part of Our Law?, 59 Stan. L. Rev. 1175, 1177 & n. 6, 2007.

8 Michael Joachim Bonell, Do We Need a Global Commercial Code?, 106 Dick. L. Rev. 87, 2001.

could conceivably be adopted state-by-state, without benefit of a treaty. But it is far more likely to take root worldwide if it is presented as a treaty for nations to ratify or reject.

But treaties can be of two basic types, which vary considerably in the extent to which they eliminate democratic choice. The type I prefer – because it allows a greater degree of democratic choice – is the treaty in which member nations, at a single point in time, agree to abide by a set of specific rules that is explicitly set forth. Examples include everything from the Geneva Conventions to the Kyoto Protocol on global warming. Entering into such a treaty does deprive a state of democratic choice, but what it has committed to is clear and specific. Joining such a treaty is a single act of diminishing sovereignty with long-term consequences.

Much of the globalization that has been achieved is the product of such treaties. Professor Paul Dubinsky described the progress made in this fashion towards the harmonization of private law:

> "[By the end of the twentieth century,] [c]ornerstones were laid for global principles of contract law, transnational rules of civil procedure, a global regime for transnational bankruptcies, a regime for the worldwide recognition of civil judgments, and global rules of jurisdiction … More than sixty countries have ratified the U.N. Convention on Contracts for the International Sale of Goods, enabling goods to be traded around much of the globe free of the uncertainty caused by differences in national laws … Elsewhere, a series of multilateral treaties have improved various aspects of financing, thereby lowering the costs of many international transactions …"[9]

The second type of international law, which I do not so much favor, consists of the treaty that establishes a standing international institution (sometimes an international court) that has power to prescribe actions that must be taken to achieve agreed-upon goals described at a high level of generality. Such international institutions are particularly harmful to democracy, because they are empowered to require, on a continuing and ever-changing basis, actions that have never been specifically agreed to by the signatory states, and they are nonetheless unaccountable to any electorate. The most prominent example, in my estimation, is the European Union. To be sure, it has an elected parliament, but as a practical matter its edicts are determined by an

[9] Paul R. Dubinsky, Human Rights Law Meets Private Law Harmonization: The Coming Conflict, Yale J. Int'l L. 211, 217-218, 2005.

unelected Commission, and interpreted and enforced by an unelected Court. As Professor JEREMY RABKIN explains, the member-states of that organization must

> "submit to rules and regulations drawn up by the European Commission in Brussels and enforced by the European Court of Justice ('ECJ') in Luxembourg. The ECJ even claims (and exercises) the authority to invalidate enactments of national parliaments if they conflict with European law, in a process the ECJ itself describes as developing 'constitutional norms' for Europe."[10]

In this system, which RABKIN calls "EuroGovernance," even the national constitutions of member states "can now be overridden by bureaucratic directives, resting on nothing more than the say-so of officials in Brussels."[11]

The European Union has principally concerned itself, to date at least, with commercial globalization. A treaty-established institution functioning in the same region that has concerned itself with cultural globalization is the Court of Human Rights, which enforces the requirements of the European Convention on Human Rights. Needless to say, I am all in favor of human rights, but there is (to put it mildly) considerable disagreement from state to state, society to society, as to what human rights consist of. Is there a right to abortion? To public nudity? To assisted suicide? To exemption from capital punishment? To bigamy? To criticism of religious or ethnic groups? All these questions arouse considerable disagreement, not only between various states, but even between the citizens of a single state. They are often the controversial topics on which domestic elections are won or lost. It is a prescription for elimination of democracy to establish a court that is to provide a binding and authoritative answer to these questions under governing terms that are no more specific than (to take a few examples from the Convention on Human Rights) the "right to respect for … private and family life," the right to be free of "degrading treatment," and the right to "and security of person." One might as well prescribe "Do good and avoid evil."

It might be possible to have a more democratic regime if the meaning of those vague terms were determined by the accepted consensus of the signatory parties when the treaty was concluded. One might ask, for example, were their national laws at that time in agreement that homosexual conduct was

---

10 JEREMY RABKIN, Is EU Policy Eroding the Sovereignty of Non-Member States?, 1 Chi. J. Int'l L. 273, 274, 2000.

11 JEREMY RABKIN, Law Without Nations? 130, 2005.

protected? Whether or not the search for such consensus could be fruitful, the Court of Human Rights has chosen not to conduct it. The Convention, it has said, is a "living instrument which … must be interpreted in the light of present-day conditions"[12] – which means, essentially, that the answers to these and many other questions will be decided from year to year by a court consisting of judges from all the signatory states, on no basis other than their own perception of what human rights should be.

I might mention that it is also a prescription for the elimination of democracy to give a national court the power to provide a binding, authoritative answer to such questions, unless the vague terms (such as "equal protection of the laws" or "due process of law," which appear in the United States Constitution) are to be given content by the acknowledged practices of the society when those terms were democratically adopted. (In modern times, my Court has rejected that approach.) But that is another subject, for another day. At least, when a national court deprives you of democratic choice you are being governed by your own countrymen.

We had a case in my Court some years back, contending that a State's criminalization of homosexual sodomy was unconstitutional. (We held, over my dissent, that it was.) In the course of the argument, the petitioner pointed out that homosexual sodomy was lawful throughout Europe. Indeed it was. Not, however, because of democratic choice by the people of Europe, but because of a decree of the Court of Human Rights. Absent that decree, the debate over that issue in Europe might be as robust as it is elsewhere in the world, where 79 nations prohibit the practice and 76 nations do not.[13] Resolving that question by judicial decree is much less satisfactory, it seems to me – because it is much less democratic – than the manner in which the signatories to the Convention abolished the death penalty. That they did by an explicit protocol added to the Convention, which nearly all signatories ratified. That is an example of the first type of international law, which I much prefer. (I cannot avoid adding, however, that even this first type of international law does not, as I have said earlier, reflect democratic choice as faithfully as state law. "Actual public opinion in Europe … tends to favor capital punishment, in some countries at about the same rate as in the United States."[14])

---

12 *Tyrer v. United Kingdom*, 26 Eur. Ct. H. R. (ser. A) at para. 31 (1978).

13 Bob Summersgill, Sodomy Laws: Laws Around the World (Dec. 14, 2003), <www.sodomylaws.org/world/world.htm>.

14 Jed Rubenfeld, Unilaterlism and Constitutionalism, 79 N.Y.U. L. Rev. 1971, 2019, 2004.

In recent years, the use of courts as the instruments of cultural harmonization has grown apace. As HENRY KISSINGER put it:

> "[I]n less than a decade, an unprecedented concept has emerged to submit international politics to judicial procedures. … [That concept] has spread with extraordinary speed and has not been subject to systematic debate. … [International adjudication] is being pushed to extremes which risk substituting the tyranny of judges for that of governments; historically the dictatorship of the virtuous has often led to inquisitions and even witch hunts."[15]

The phrase "dictatorship of the virtuous" is appropriate. I am convinced that the reason judges are being put in charge of human-rights determinations is that human rights is virtue. They are a matter of basic morality, so there must be a right answer to human-rights questions. We would never think of leaving questions of economic policy to judges, because in that field there is plenty of room for debate. But surely there is a right and wrong answer to human rights. That same attitude of moral certainty explains why the Europeans are so self-righteously critical of the United States with respect to capital punishment, a punishment they themselves allowed not long ago. As Professor JED RUBENFELD explains:

> "European diplomats and politicians not only excoriate the United States for allowing the death penalty but even call for our expulsion from international organizations such as the Council of Europe. The American view holds that democratic nations can sometimes differ on matters of fundamental rights. For example, freedom of speech is stronger in America than in many other nations; an individual has the constitutional right in the United States to make statements in favor of Nazism that might land the person in jail in Germany. Yet the United States does not demand that Germany change its law on this point or risk expulsion from international organizations. Again, in America today, it's a bedrock principle of constitutional freedom that there be no established church at any level of government. But the American position does not require every nation with an established church – such as England or Italy – to disestablish."[16]

---

15 ERIC POSNER & JOHN C. YOO, Judicial Independence in International Tribunals, 93 Cal. L. Rev. 1, 5, 2005 (quoting HENRY KISSINGER, Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century 273, 2002).

16 JED RUBENFELD, The Two World Orders, Wilson Quarterly, Autumn 2003, at 30.

It is the assumption of moral certainty that explains the Europeans' position – just as it explains their willingness to leave many such matters to judges.

Let me not be misunderstood. I believe in natural law, and hence believe that there indeed is a right and wrong answer to many (though not all) questions of human rights. The problem is that there is nothing approaching universal agreement concerning which questions are answered by natural law, or indeed concerning what the answers may be. Thus, it makes no more sense in a democratic society to leave these moral questions to judges than it does to leave any other questions to them.

In sum, state law is, in both theory and practice, essentialto any sort of globalization, commercial or cultural. And international law of one sort or another is also essential as a practical matter; globalization is unlikely to occur in many areas without it. But a democratic society should be careful about the mode of international law it selects. By far the most desirable is a treaty dealing in great specificity with a particular subject. And by far the least desirable is a treaty expressing vague objectives (whether economic or cultural) and committed to the implementation of an international commission or court.

Prof. Dr. Norbert Lammert

Präsident des Deutschen Bundestages

1914-2014 – Zur inneren und äusseren Verfassung Europas

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 27. Mai 2014

Über Europa ist eigentlich alles gesagt. Alle Freundlichkeiten sind ausgetauscht, alle Unfreundlichkeiten auch. Die Erfolge sind abgefeiert. Die Niederlagen sind beinahe bewältigt. Die Errungenschaften sind konsumiert, auch archiviert. Die wechselseitigen Enttäuschungen werden im jeweiligen nationalen Gedächtnis sorgfältig bewahrt, als seien sie der wichtigste Teil des gemeinsamen geschichtlichen Erbes.

Die Reden über Europa schwanken zwischen aufgesetzter Euphorie und ritualisierter Larmoyanz. „Es gibt nichts Traurigeres als eine deutsche Rede über Europa", hat Brigitte Sauzay, die langjährige Chefdolmetscherin der französischen Staatspräsidenten Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing und François Mitterand, einmal gesagt. Sie hat offenkundig viele deutsche Reden über Europa gehört und dann auch noch übersetzen müssen. Vollständig lautet das Zitat:

> „Jedes Mal, wenn ich die Deutschen über Europa reden höre, habe ich Lust zu weinen. Was gibt es Traurigeres als eine deutsche Rede über Europa. Es gibt darin nichts, was zum Träumen anregt."

Sie wissen, worauf Sie sich eingelassen haben mit dieser Einladung und sind jetzt hoffentlich auf das Schlimmste gefasst. Und um unvermeidliche Enttäuschungen nicht ohne Not an den Schluss der Rede zu verschieben, will ich gleich zu Beginn freiwillig ankündigen, dass ich Ihnen zum Thema Europa nichts Neues zu sagen habe, und das, was Sie ohnehin wissen, vielleicht ein bisschen anders sortiere – in der eigentlichen Hoffnung, dass sich durch die andere Perspektive vielleicht ein anderer Blick und an der einen oder anderen Stelle vielleicht auch neue Einsichten gewinnen lassen.

Beginnen will ich mit dem Hinweis auf die drei herausragenden europäischen Ereignisse des 20. Jahrhunderts, an die zu erinnern in diesem Gedenkjahr 2014 beinahe obligatorisch ist: den Ausbruch des 1. Weltkriegs vor 100 Jahren, den Ausbruch des 2. Weltkrieges vor 75 Jahren und den Fall der Berliner Mauer vor 25 Jahren. Eric Hobsbawm, der grosse britische Historiker, hat das 20. Jahrhundert als „Zeitalter der Extreme" beschrieben, was sofort einleuchtet, und gleichzeitig als das, wie er schreibt, „kurze Jahrhundert" charakterisiert, das 1914 begonnen habe und 1989 zu Ende war. Das ist der originelle und mutwillige Versuch von Historikern, zwischen auseinanderliegenden Ereignissen Sinnzusammenhänge herzustellen, selbst wenn die Ereignisse selber keinen Sinn hatten. Das fällt nicht immer inspirierend aus – in diesem konkreten Fall allerdings sehr wohl. Denn diese Beschreibung bringt in einer sehr plausiblen Weise zum Ausdruck, dass das 19. Jahrhundert, das Jahrhundert der Nationalstaaten, ihrer Gründung und ihrer immer ausgeprägteren, am Ende gnadenlosen Rivalität, beinahe folgerichtig im 1. Weltkrieg kulminierte und mit diesem zu Ende war. Die Überwindung der Nachkriegsordnung des 2. Weltkriegs, der ohne den ersten vermutlich nicht entstanden wäre, markiert das Ende dieses 20. Jahrhunderts.

Nun kann und muss ich keine umfängliche Würdigung der Entstehungsgeschichte und der historisch-politischen Bedeutung des 1. Weltkriegs vornehmen. Aber auch bei massvoller Zuspitzung wird man sagen dürfen, es war natürlich so etwas wie eine Wasserscheide der historischen Entwicklung und rechtfertigt deswegen auch diese prominente Markierung als das eigentliche Ende eines längst vergangenen Jahrhunderts. Und mit diesem 1. Weltkrieg, der in vielerlei Hinsicht die vertraute Welt verändert hat, hat sich in einer – jedenfalls für die bisherige europäische Geschichte – ganz neuen Art und Weise eine neue Vermessung auch von Einflusssphären, übrigens auch von neuen territorialen Zuschnitten, ergeben. Europa als Weltmacht oder europäische Grossmächte als Weltmächte hatten diesen Teil ihrer Geschichte nach dem 1. Weltkrieg allesamt hinter sich. Das Auftreten Amerikas als neue Weltmacht lässt sich jedenfalls schwerlich plausibler als mit dem 1. Weltkrieg in einen nachhaltigen politischen Zusammenhang bringen. Der 1. Weltkrieg hatte den Zusammenbruch der grossen europäischen Monarchien zur Folge und des osmanischen Reichs obendrein. Mit dem Fall der Monarchie war aber keineswegs der ungefährdete Weg zu einer demokratischen Veränderung Europas verbunden. Vielmehr war mit den Ergebnissen des 1. Weltkrieges, zwar nicht zwangsläufig, aber sicher auch nicht zufällig das Entstehen antiliberaler, autoritärer, am Ende totalitärer Kräfte verbunden: der Faschismus in Italien und Deutschland, der Kommunismus in Russland.

Dass sich Europa heute, 100 Jahre nach diesem 1. Weltkrieg, in einer anderen Verfassung befindet als damals, ist ziemlich offenkundig. Ob es sich in einer besseren Verfassung befindet, daran gibt es durchaus immer mal wieder Zweifel. Und zur Berechtigung des Zweifels gibt es ein besonders schönes Zitat von ADOLF MUSCHG, dem Schweizer-Europäer, das ich auch deswegen gerne zitiere, weil es nicht nur klug und plausibel, sondern auch beinahe zutreffend ist.

> „Der Zweifel an Europa ist berechtigt, denn er ist – seit Sokrates – der ständige Begleiter Europas, verlässlicher als Demokratie und Vernunft. Der reif gewordene Zweifel sagt: Dass Europa nicht hält, was wir und von ihm versprochen haben, ist selbstverständlich."

Es ist nicht selbstverständlich, auch deshalb nicht, weil Europa manches gehalten hat, was wir uns vernünftigerweise gar nicht von ihm versprechen konnten. Ich will einen Befund eines anderen Schriftstellers dem angemeldeten Zweifel gegenüberstellen. NAVID KERMANI, der anlässlich des 65. Geburtstages unserer Verfassung eine hinreissend kritische Liebeserklärung zu diesem Land vorgetragen hat, sagt über Europa:

> „Die Europäische Union ist mitsamt ihren Vorläufern die grösste politische Errungenschaft auf diesem Kontinent im vergangenen Jahrhundert, wenn nicht in der europäischen Geschichte. Sie hat nicht nur Völker befriedet, die sich in Hass und Kriegswut gegenüber standen. Sie hat dem Kontinent auch Demokratie, Rechtstaatlichkeit und ökonomischen Wohlstand beschert. Europa ist eben nicht nur ein Friedensprojekt, es ist auch ein Projekt der Freiheit. Es war die Verankerung in Europa, die die Demokratie in Deutschland erstmals gelingen liess. Es war der Druck aus Europa, der entscheidend zum Sturz der Diktaturen im Süden des Kontinents beigetragen hat. Wir vergessen das heute zu leicht, in Spanien, in Portugal, in Griechenland. Es war die Aussicht zu Europa zu gehören, die später die osteuropäischen Staaten und in jüngster Zeit die Länder des Balkans und die Türkei angestiftet hat, demokratische Reformen einzuleiten."

Das Europa des Jahres 2014 ist in einer deutlich anderen Verfassung als das Europa des Jahres 1914. Und auch wenn wir gerade und ausgerechnet in diesem Gedenkjahr 2014 am Rande der europäischen Gemeinschaft, in der Ukraine, die ausserordentlich unangenehme Erfahrung machen, dass wiederum scheinbare Selbstverständlichkeiten wie die territoriale Integrität von Staaten in Europa nicht selbstverständlich sind, gehört es zweifellos zur inneren wie äusseren Verfassung des neuen Europa, dass zwischen den europäischen Staaten, die es nach wie vor gibt, und den deutlich unterschiedlichen

Interessen, die es zwischen ihnen immer mal wieder gibt, Formen der Bewältigung von Konflikten gefunden worden sind, die den Einsatz militärischer Mittel nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch ausschliessen. An diesen Zustand haben wir uns inzwischen gewöhnt und halten ihn deswegen für selbstverständlich. Mit Blick auf eine europäische Geschichte, die ein bisschen älter ist als der Zeitraum, den wir hier im Augenblick betrachten, ist er eine erstaunliche Errungenschaft. Solche Verhältnisse hatten wir nämlich in Europa früher nie. Und dass sich Europa am Anfang dieses 21. Jahrhunderts in Gestalt der Europäischen Union zwar erkennbar nicht in einer perfekten Verfassung befindet, aber sicher nicht nur in einer anderen, sondern vor allem einer besseren Verfassung als vor 100 und sicher auch vor 50 Jahren, wird allein an dem Umstand deutlich, dass sie aus inzwischen 28 west-europäischen, mitteleuropäischen und osteuropäischen Staaten besteht, die ausnahmslos über demokratische gewählte Regierungen verfügen.

Die Frage, ob das für Brigitte Sauzay gereicht hätte, um ins Schwärmen zu geraten, möchte ich jetzt mal auf sich beruhen lassen. Die zitierte Rede von Navid Kermani ist im Übrigen die Rede eines deutschen Staatsbürgers iranischer Herkunft und erklärt vielleicht deswegen den emotionalen Unterton, den unsere französischen Nachbarn gelegentlich an deutschen Beiträgen vermissen. Ich will aber noch auf einen zweiten, wirklich kategorischen Unterschied der Verhältnisse damals und heute aufmerksam machen. Der 1. Weltkrieg ist unter den Bedingungen monarchisch geführter und verfasster europäischer Staaten und sich selbst ebenfalls so verstehender Grossmächte entstanden, übrigens mit der aparten Konstellation, dass der deutsche Kaiser Wilhelm II. seinen britischen Neffen auf dem englischen Thron, Edward VII., wie seinen Vetter auf dem russischen Thron, Niklolaus II., auf dem Wege einer Familienkonferenz weder zur Vermeidung des auf dem Balkan ausgebrochenen Konfliktes bewegen konnte noch möglicherweise wollte. Diese schöne Familien-Kontroverse überlasse ich demütig den damit besonders befassten Historikern. Immerhin lässt es die vorläufige Schlussfolgerung zu, dass noch wichtiger als das persönliche Verhältnis von amtierenden Staatsoberhäuptern und Regierungschefs zueinander das Vorhandensein supranationaler Institutionen ist. Sie bieten für das Erledigen von ordentlichen und schon gar für das Erledigen von unordentlichen Geschäften kalkulierbare Strukturen, Rahmenbedingungen, Verfahrensmuster an. Und dass wir darüber heute in Europa verfügen, was für den Fall ordentlicher Geschäfte die meisten Europäer bestenfalls langweilt, nie begeistert, gehört tatsächlich zu den Errungenschaften der inneren und äusseren Verfassung Europas, schon gar im Kontext historischer Erfahrungen.

Ich will ein paar weitere Bemerkungen zu Europa machen, und ich beginne mit einem Stichwort, das wir alle miteinander inzwischen für wesentlich halten: Demokratie. Und allein der Umstand, dass wir dies heute für ein völlig unverzichtbares Kriterium der Beurteilung der inneren und äusseren Verfassung von Staaten halten, markiert den Unterschied. Wenn wir uns heute mit Europa beschäftigen, reden wir über eine nach wie vor wachsende Zahl von Staaten, die, wenn sie über die Gestaltung ihrer Zusammenarbeit miteinander reden, nicht nur darüber reden, ob diese Zusammenarbeit effizient und transparent ist, und ob sie Akzeptanz findet. Sie setzen sich mit einer bemerkenswerten Hartnäckigkeit auch mit der Frage auseinander, ob sie eigentlich demokratisch legitimiert ist. Eine ausserordentliche luxuriöse Fragestellung, auf die wir uns übrigens etwas einbilden können, denn diese Fragestellung findet überhaupt nur in Europa statt. Ich finde keine andere Region auf diesem Globus, wo für die Zusammenarbeit von Staaten untereinander, neben den handfesten Fragen der Effizienz, der Zweckmässigkeit, des Ertrages dieser Zusammenarbeit, auch nur die Frage gestellt wird, ob die Muster der Kooperation demokratischen Legitimationsanforderungen genügen. Wir stellen uns diese Frage. Wir halten sie auch für unaufgebbar, und damit setzen wir uns – ganz gewiss vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen – eine zusätzliche Hürde, die wir nicht nur technisch nehmen müssen, sondern auch in den Erwartungen der jeweils nationalen bzw. der eher virtuellen europäischen Öffentlichkeit bedienen müssen, um für das, was an Politik stattfindet, Akzeptanz zu finden.

Zu den Realitäten Europas gehört freilich, dass der Gedanke, schon gar die Verwirklichung demokratischer Strukturen erst zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt der europäischen Geschichte überhaupt erst begonnen hat. Die europäische Geschichte ist mindestens 2500 Jahre alt. Die europäische Demokratiegeschichte ist – grosszügig betrachtet – vielleicht 250 Jahre alt. Zwischen der Magna Carta ab 1250 und der Glorious Revolution 1688 und der Französischen Revolution mit der Verkündigung von allgemeinen Bürgerrechten und Menschenrechten und der Durchsetzung eines allgemeinen, freien, gleichen Wahlrechts, einschliesslich des Frauenwahlrechts, hat Europa auch nach der Aufklärung noch zweieinhalb Jahrhunderte gebraucht – was wir gelegentlich zu verdrängen uns angewöhnt haben, wenn wir an Demokratisierungsprozesse aussereuropäischer Länder höchst ehrgeizige Zeitmassstäbe anlegen.

Es wäre reizvoll, aber wahrscheinlich mehr als abendfüllend, wenn ich in diesem Zusammenhang die besondere Rolle Deutschlands im europäischen Entwicklungsprozess beleuchten wollte. Ich lasse das jetzt mal weg, bis auf den sofort nachvollziehbaren und keineswegs belanglosen Umstand, dass kein

Land in Europa so viele Nachbarn hat wie Deutschland. Allein deswegen konnte Deutschland seine Geschichte nie für sich allein haben. Jede Veränderung in Nachbarländern hatte mal mehr und mal weniger heftige Folgen für die deutsche Entwicklung und – leider mindestens so heftig umgekehrt – jede deutsche Entwicklung hatte Einfluss auf die Lebensverhältnisse, die politischen und die wirtschaftlichen Verhältnisse in unseren Nachbarländern.

Wenn wir über die innere und äussere Verfassung Europas im Jahr 2014 reden, lässt sich jedenfalls schwer übersehen, dass es Deutschland gibt und dass es in diesem Zusammenhang eine Rolle spielt und auch spielen muss, selbst dann, wenn es sie lieber nicht spielen möchte – das gehört zu den nicht unbedingt erwartbaren Folgen der hundert Jahre, die zwischen 1914 und 2014 verstrichen sind. Für den heutigen Zustand Europas ist jedenfalls von nachhaltiger Bedeutung, dass für die Überwindung der deutschen Teilung, die die unmittelbare Folge eines von Deutschland selbst angezettelten Weltkrieges war, der europäische Einigungsprozess die unverzichtbare Voraussetzung war. Mit anderen Worten: Ohne den europäischen Einigungsprozess hätte die deutsche Einigung ganz sicher nicht stattgefunden – schon gar nicht so wie sie stattgefunden hat: im Einvernehmen miteinander. Allerdings war auch umgekehrt die Überwindung der deutschen Teilung Voraussetzung für die Überwindung der europäischen Teilung, denn ohne die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands wäre die Teilung Europas nicht zu korrigieren gewesen. Das bringt wiederum Deutschland nicht nur in den historischen Abläufen in eine prominentere Situation, als das für nahezu alle anderen Mitgliedsländer der europäischen Gemeinschaft der Fall ist, sondern es bringt sie – in Kombination mit der geographischen Lage, mit der schieren Grösse, gemessen an Einwohnerzahl und dem wirtschaftlichen Gewicht – in eine prominente Position, von der – etwas zugespitzt formuliert – der Rest Europas fest entschlossen war, dass das nie wieder eintreten würde. Und die meisten Deutschen sind bis heute interessanterweise davon überzeugt, dass wir diese Rolle ganz gewiss nicht wahrnehmen. In dieser Beziehung sind die Europäer in der Frustration geeint: die Deutschen, weil sie sich in eine Rolle gedrängt fühlen, die sie nicht spielen wollen, und der Rest Europas, weil sie die Deutschen in einer Rolle sehen, in der sie sie eigentlich nie wieder sehen wollten. Es gibt einen schönen, saloppen Spruch von Wim Wenders:

> „Aus der europäischen Idee ist die Verwaltung geworden. Und jetzt denken die Menschen, dass die Verwaltung die Idee ist."

Das ist hübsch formuliert. Leider ist der Sachverhalt nicht ganz so witzig wie die Formulierung. Und er ist vor allen Dingen auch wiederum nicht ganz

zutreffend. Denn so richtig es ist, dass hinter den europäischen Agrarmilchpreis-Verordnungen und mittelfristigen Finanzplanungsverhandlungen die grosse Vision einer europäischen Einheit ins Hintertreffen geraten ist, so wenig berechtigt ist die Behauptung oder die Wahrnehmung Europas als bürokratischer Moloch. Die vielbeschimpfte europäische Bürokratie ist – an Personen gemessen – ungefähr so gross wie die Wiener oder die Münchner Stadtverwaltung. Sie ist immerhin für eine Gemeinschaft von jetzt rund 500 Millionen Einwohnern zuständig, die aus unterschiedlichen Gründen zu verschiedenen Zeitpunkten interessanterweise immer mehr Aufgaben, die sie eigentlich selber erledigen könnten und sollten, auf diese Gemeinschaft übertragen hat, um sich anschliessend über die Entmündigung durch eine ausufernde Brüsseler Bürokratie zu beklagen. Eine der kaum noch hinterfragten Redewendungen ist, dass Brüssel oder die europäischen Institutionen sich wieder diese oder jene Zuständigkeiten gegriffen hätten. Ich kenne offen gestanden nicht einen einzigen relevanten Vorgang, bei dem sich je eine europäische Institution – Ministerräte, Kommission oder Parlament – eine Zuständigkeit gegriffen hätte. Sie nehmen die Zuständigkeiten wahr, die ihnen die Mitgliedstaaten durch Verträge übertragen haben. Auch da sind überall in Europa Verdrängungskünstler unterwegs, deren Erinnerungsvermögen offenkundig leidet. Jedenfalls steht der Entschlossenheit, bestimmte Aufgaben auf die Gemeinschaft zu übertragen, nur eine sehr begrenzte Bereitschaft gegenüber, die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Gemeinschaft der erstaunten Öffentlichkeit auch als gemeinsame Absicht zu vermitteln.

Ich will die europäische Erfolgsgeschichte, die – jedenfalls nach meiner festen Überzeugung – der europäische Integrationsprozess seit den 1950er Jahre ist, mit drei Trends in Verbindung bringen, die auf Probleme und Schieflagen hinweisen, die es seit den Römischen Verträgen gibt. Der europäische Integrationsprozess ist in diesen gut fünf, sechs Jahrzehnten durch drei Asymmetrien geprägt: Die Asymmetrie zwischen Ökonomie und Politik, die Asymmetrie zwischen Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit und – eng damit verbunden – die Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative.

Manche von ihnen werden sich daran erinnern, dass der erste Anlauf zu einer europäischen Einigung nicht die Römischen Verträge waren, sondern der ehrgeizige Versuch der Vergemeinschaftung der Sicherheitspolitik – vor dem Hintergrund der handfesten historischen Erfahrung, dass das industrielle Potential, insbesondere in Deutschland und Frankreich, eine der wesentlichen Quellen für das Machtstreben und am Ende auch das militärische Durchsetzungsbedürfnis der rivalisierenden Nachbarstaaten war. Daraus entwickelte sich mit einer gewissen Folgerichtigkeit die Überlegung, dies zu vergemein-

schaften. Der Vertrag für eine europäische Verteidigungsgemeinschaft, der nicht mehr und nicht weniger zum Gegenstand hatte als die Vergemeinschaftung des klassischen staatlichen Souveränitätsrechts – Landesverteidigung – ist wie alle folgenden europäischen Verträge im deutschen Bundestag ratifiziert worden und in der französischen Nationalversammlung gescheitert. Beides ist hochplausibel. Die Deutschen gaben damals mit diesem Vertrag eine Souveränität auf, die sie gar nicht hatten. Und die Franzosen dachten nicht daran, eine Souveränität aufzugeben, von der sie glaubten, dass sie sie noch besässen.

Der neue Anlauf ist dann nicht in diesem Kernbereich staatlicher Souveränität erfolgt, sondern mit der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Sechs Gründungsstaaten haben sich auf den Weg einer zunehmenden Vervollständigung und zugleich Vergrösserung eines gemeinsamen Marktes gemacht, der erkennbar im Interesse aller Beteiligten lag. Und damit hat, ohne dass das zu irgendeinem Zeitpunkt ausdrücklich so beschlossen worden wäre, die Ökonomie und ihre Logik Vorrang vor der Politik gehabt – mit der wiederum folgerichtigen Einführung einer gemeinsamen Währung, die natürlich für das Funktionieren eines gemeinsamen Marktes ein ausserordentlich förderlicher Beitrag zur effizienten Durchführung von Geschäften in alle Richtungen darstellt, ohne dass es damals allerdings eine gemeinsame Steuerpolitik, Haushaltspolitik, schon gar Sozialpolitik gegeben hätte. Das heisst, es haben sich ein Dutzend Staaten entschlossen, wiederum ein klassisches staatliches Souveränitätsrecht, die eigene Währung, aufzugeben, zu Gunsten einer Gemeinschaftswährung, ohne dass – was wiederum historisch völlig beispiellos ist – dieser gemeinsamen Währung gemeinsames politisches Handeln gegenübergestellt worden wäre. Gegeben hat es lediglich die Hilfskonstruktion eines Vertrages, mit dem sich alle Beteiligten auf Kriterien der Einhaltung von Haushaltsdisziplin verpflichten mussten und verpflichtet haben, ohne dass es beim Verstoss gegen diese vereinbarten Regeln wirksame Sanktionen gegeben hätte. Was daraus geworden ist, muss ich Ihnen nicht schildern. Es illustriert aber hoffentlich hinreichend meine These von der Asymmetrie zwischen ökonomischen und politischen Integrationsmechanismen und die aktuelle europapolitische, hochkomplexe Debatte darüber, wie man politische Integration auf das Niveau der bereits erfolgten ökonomischen Integration bringen kann. Denn dieser asymmetrische Zustand ist ganz offenkundig nicht stabil und stabilisiert sich auch nicht von selbst. Etwas holzschnittartig muss man sagen, dass wir entweder die ökonomische Integration auf das Mass zurücknehmen

müssen, das wir uns politisch zumuten wollen, oder die politische Integration auf das Niveau bringen müssen, das wir ökonomisch schon realisiert haben. Das eine ist so unpopulär wie das andere.

Dass die europäische Integration seit den Römischen Verträgen durch den permanenten faktischen Vorrang der Erweiterung vor der Vertiefung der europäischen Institutionen gekennzeichnet war, ist schon allein durch die Zahl hinreichend belegt: Aus 6 sind 10, 12, 15 Mitgliedsländer geworden, jetzt haben wir 28 Mitgliedstaaten. Interessanterweise ist die Zahl der Beitrittskandidaten mit jeder neuen Beitrittskunde nicht kleiner, sondern grösser geworden, wobei diejenigen, die zum Club gehören, sich gewissermassen als Club der Frustrierten gegenüber denen absetzen, die ab morgen unbedingt dabei sein wollen. Das historische Fenster war nach dem Fall der Mauer und der ihm vorausgegangenen und nachfolgenden Ereignisse in Europa geöffnet und durfte nicht nur, sondern musste genutzt werden. Ich erinnere mich gut, dass Helmut Kohl bei der damaligen Diskussion immer wieder darauf hingewiesen hat, dass spätestens diese mögliche Erweiterung die Vertiefung erzwingen würde, die ohne Erweiterung freilich gar nicht zustande käme. Das hat sich nicht als zutreffend herausgestellt, weil eben alle Beteiligten mit diesem ambivalenten Zustand zwischen Resten staatlicher Souveränität und der Vergemeinschaftung von Politik glaubten leben zu können. Deswegen ist die berühmt-berüchtigte Frage bis heute unbeantwortet, was denn eigentlich die Finalität dieses ganzen Vorgangs sei. Ich glaube persönlich, dass es am klügsten ist, die Antwort auf diese Frage zu verweigern, weil jeder Versuch, die Frage abschliessend zu beantworten, die Probleme nicht reduziert, sondern vergrössern wird. Vieles spricht also dafür, sich hier eher, auch nach den Erfahrungen eines erstaunlichen Jahrhunderts, auf die historische Logik zu verlassen als auf das Überzeugungspotential handelnder Regierungen und Parlamente. Diese können bei den offenkundig unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten schwerlich eine konsensstiftende Lösung mit Aussicht auf Erfolg präsentieren.

Dieser gesamte Prozess war mit einer heftigen Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative verbunden. Das ist nicht wirklich erstaunlich, aber auch nicht zu bestreiten. Dass hier in Zürich damals Winston Churchill eine berühmte Rede gehalten hat und nicht ein Parlamentspräsident, der, wenn er die gleiche Rede gehalten hätte, auch nicht zur Kenntnis genommen worden wäre, illustriert auch in längeren historischen Zusammenhängen diese gefühlte natürliche Dominanz von Regierungen gegenüber Parlamenten. Und so lässt sich mühelos quer durch die Geschichte der europäischen Verträge bis zum Lissabon-Vertrag diese gewachsene, scheinbar natürliche, manche mein-

ten auch unveränderliche Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative beobachten. Das ist nun anders, wobei das Mass der Veränderung in der Realität längst grösser ist als im öffentlichen Bewusstsein. Aber ich habe keinen Zweifel daran, dass Historiker später einmal den Lissabon-Vertrag wiederum als eine Art Wasserscheide im europäischen Integrationsprozess beschreiben werden. Er ist von allen Verträgen, die es bisher gibt, der Parlamentsvertrag, der für die Zukunft das Herbeiführen verbindlicher Entscheidungen in Europa an prinzipiell die gleichen Legitimationsvoraussetzungen bindet wie jeder nationale Entscheidungsprozess auch. Mit der zunehmenden Übertragung von Zuständigkeiten, die eigentlich – staatsrechtlich, völkerrechtlich betrachtet – in den Staaten liegen und von diesen Staaten aus mal mehr oder weniger zwingenden Gründen freiwillig durch Verträge auf eine Gemeinschaft übertragen werden, ist die Gesetzgebungskompetenz in einem erheblichen Umfang aus den nationalen Parlamenten in europäische Gremien abgewandert – mit der allerdings nicht nur unangenehmen, sondern demokratietheoretisch auch intolerablen Konsequenz, dass eine Zuständigkeit, die zuvor bei den nationalen Parlamenten lag, in Europa nicht im Europaparlament wahrgenommen wurde, sondern von den europäischen Ministerräten, also von der Versammlung der Exekutive auf europäischer Ebene. Das wird durch den Lissabon-Vertrag korrigiert. Er beteiligt nicht nur das europäische Parlament – abgesehen von nur noch ganz wenigen Ausnahmetatbeständen – an europäischen Regulierungsprozessen in gleicher Weise wie den europäischen Ministerrat oder den europäischen Rat, sondern er bezieht gleichzeitig auch die nationalen Parlamente in diesen Gesetzgebungsprozess ein.

Wir haben das in Deutschland, auch durch die tatkräftige Assistenz des Bundesverfassungsgerichts, in einem eigenen Parlamentsbeteiligungsgesetz kodifiziert. Danach ist in Deutschland die Regierung gesetzlich verpflichtet, dem Bundestag jede Regulierungsabsicht auf europäischer Ebene so schnell und so vollständig wie möglich anzuzeigen, um dem Parlament Gelegenheit zu geben, Stellung zu beziehen. Wenn der Bundestag von diesem Recht auf Stellungnahme Gebrauch macht, muss diese Position von der Regierung als ihre Verhandlungsposition bezogen werden. Damit haben wir die Transformation der Europapolitik aus einem jahrzehntelangen Feld der Aussenpolitik in den Bereich der Innenpolitik, der grundsätzlich genau den gleichen Verfahrensprinzipien unterliegt wie die nationale Gesetzgebung auch. Und vollständigkeitshalber sei gesagt, dass für jede einzelne Massnahme, die mit Hilfszusagen an diejenigen Länder zusammenhängt, die ihre Haushaltsprobleme nicht aus eigener Kraft lösen können, die Zustimmung des Bundestages nicht fakultativ, sondern obligatorisch ist. Die Bundesregierung kann keine einzige Hilfszusage

– an welches Land und in welcher Grösse auch immer – machen, ohne dass der Deutsche Bundestag dem Grunde nach und der Höhe nach zustimmt. Mit anderen Worten: Dass sich Europa heute in einer gründ- lich anderen Verfassung befindet als vor 100 Jahren, das ist nicht zu bestreiten. Ob man das in allen Fällen für eine Errungenschaft oder an manchen Stellen vielleicht auch für ein Problem hält, darüber wird es sicher noch weiter manchen intensiven, durchaus berechtigten Streit geben.

Ich will zum Schluss auf einen Punkt aufmerksam machen und auch ein bisschen zu der mir plausibel erscheinenden, originellen These Eric Hobsbawms zurückführen, dass das 21. Jahrhundert 1989 begonnen hat. Spätestens seit dieser Zeit leben wir auch im allgemein öffentlichen Bewusstsein in Zeiten der Globalisierung. Und das herausragende Merkmal der Globalisierung, durch das sich diese Zeit eben auch von früheren Zeiten unterscheidet, ist für mich die Erosion staatlicher Souveränität. Globalisierung heisst zugespitzt: Es gibt keine Souveränität von Nationalstaaten über ihre eigene Angelegenheiten mehr. Und die verschiedenen Staaten auf diesem Globus unterscheiden sich – wiederum zugespitzt formuliert – nicht dadurch voneinander, ob sie noch souverän sind oder nicht, sondern ob sie begriffen haben, dass sie nicht mehr souverän sind. Die Europäische Union ist nach meinem Verständnis der bislang mit Abstand intelligenteste Versuch einer Antwort auf diese epochale Veränderung unserer Geschichte, weil sie den bewussten, überfälligen und auch erfolgversprechenden Versuch unternimmt, Reste einer dem Nationalstaat verlorengehenden Souveränität durch Vergemeinschaftung der Souveränität zu behalten. Mit anderen Worten: Die europäischen Nationalstaaten haben früher als andere begriffen, dass sie in Zeiten der Globalisierung als Nationalstaaten keine Rolle mehr spielen – schon gar nicht jeder für sich und jeder gegen die anderen – sondern dass sie entweder gemeinsam einen Einfluss auf Entwicklungen auf diesem Globus haben können oder diesen Einfluss nicht mehr haben. Sie haben begriffen, dass deswegen die Vergemeinschaftung von Interessen auch dann im allgemeinen Interesse liegt, wenn es die Relativierung des eigenen Interesses zur unvermeidlichen Folge hat. Das kann kein reibungsloser Vorgang sein. Aber es ist ein epochaler Vorgang. Und damit korrespondiert für mich die wöchentliche Erfahrung, die ich in Berlin bei Besuchen von Staatspräsidenten, Ministerpräsidenten, Parlamentspräsidenten, aber auch Wissenschaftlern, Künstlern, Intellektuellen aus allen Teilen der Welt habe, bei denen es immer auch und gerade um die Frage geht, wie afrikanische, südamerikanische, asiatische Länder in Zeiten der Globalisierung einen Rest an Selbstbestimmung haben können. Und das einzige Modell, das sie überhaupt interessiert, ist Europa. Keiner dieser Staaten, die ich ken-

nengelernt habe, beabsichtigt sich zu den Vereinigten Staaten von Asien, den Vereinigten Staaten von Afrika oder den Vereinigten Staaten von Südamerika zusammenzuschliessen. Sie haben alle das Bedürfnis, nationale Identität in Zeiten der Globalisierung zu wahren, und suchen nach einer Möglichkeit, dies zu tun. Und sie finden kein interessanteres Anschauungsbeispiel als das, was wir frustrierten Europäer dazu auf dem Weg gebracht haben.

Und wenn man im Übrigen, um auf das Demokratiekriterium zurückzukommen, dann diesen europäischen Integrationsprozess mit dem wohlfeilen Vorwurf belegt, dass es hier aber nach wie vor Demokratiedefizite gäbe, da ist meine Antwort: Ja, gemessen an dem, was in den europäischen Nationalstaaten inzwischen an demokratischen Verfahren üblich geworden ist, ist manches, was auf europäischer Ebene stattfindet, nicht im vollen Umfang demokratisch legitimiert. Aber übersehen wird dabei regelmässig, dass Europa kein Staat ist, sondern nur eine Staatengemeinschaft, die nach dem erklärten Willen aller Beteiligten auch kein Staat werden will. Mir fällt weltweit keine zweite Institution ein, die es an demokratischer Legitimation mit der Europäischen Union aufnehmen kann, schon gar nicht die Vereinten Nationen, die eines der Ergebnisse des 1. Weltkriegs gewesen sind und an denen gemessen die Europäische Gemeinschaft ein Bündel an Dynamik und Fortschrittlichkeit darstellt, was wiederum ausser den Europäern hoffentlich demnächst dem einen oder anderen Historiker auffallen könnte.

Zum Schluss noch einmal Adolf Muschg:

> „Europa ist ein Thema, an dem die List der Vernunft gezeigt hat, was sie kann. Keine andere Macht der Welt hätte es fertig gebracht, diese EU zu gründen und über die Runden zu bringen. Deutschland zu vereinigen, den Sowjetblock fast geräuschlos implodieren zu lassen. Einfacher gesagt: Wir haben Glück gehabt. Verdienen kann man dieses Glück nicht, aber man kann sich seiner nicht ganz unwürdig zeigen."

Wieder ziemlich richtig. Wir haben nicht nur Glück gehabt. Es haben auch manche klugen Frauen und Männer ebenso kluge und mutige Entscheidungen durchgesetzt. Noch schöner für Europa jedenfalls wäre es, wenn es ausser Adolf Muschg noch den einen oder anderen Schweizer gäbe, der diese Einsicht teilt. Wenn man diese Einsicht teilt, ist die Verantwortung offenkundig, die sich daraus ergibt – schon gar im Kontext der 100 Jahre, die wir hinter uns haben.

Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein

Regierender Fürst und Staatsoberhaupt Liechtensteins

Der Staat im dritten Jahrtausend

Referat anlässlich der Special Churchill Lecture am Europa Institut an der Universität Zürich vom 21. Oktober 2014

Blicken wir auf das vor uns liegende Jahrtausend, so stellt sich die Frage, wie soll der Staat im dritten Jahrtausend aussehen? Im zweiten Jahrtausend, aber besonders im letzten Jahrhundert hat der Staat immer wieder versagt. Im 20. Jahrhundert gab es nicht nur zwei Weltkriege mit Millionen von Toten, sondern darüber hinaus waren die Menschen und sind es teilweise heute noch, das Opfer blutiger Diktaturen, in denen weitere Millionen von Menschen umgebracht, vertrieben oder versklavt wurden. Das 20. Jahrhundert hat zwar enorme Fortschritte in der Wissenschaft, der Technik, der Medizin, der Wirtschaft und vielen anderen Bereichen gebracht, aber es war mit seinen zahllosen politischen Veränderungen wahrscheinlich das blutigste Jahrhundert der Menschheitsgeschichte. Deshalb ist es meiner Meinung nach so wichtig, zu versuchen, einen Blick in die Zukunft zu werfen und sich mit der Frage auseinander zu setzen, wie der Staat im dritten Jahrtausend aussehen soll, damit Katastrophen wie im 20. Jahrhundert vermieden werden können.

Die Herausforderung für das dritte Jahrtausend wird es sein, ein Staatsmodell zu entwickeln, das folgende Bedingungen erfüllt:

1. Ein Staatsmodell, das Kriege zwischen Staaten sowie Bürgerkriege verhindert.
2. Ein Staatsmodell, welches nicht nur einer privilegierten Schicht von Menschen dient, sondern allen Menschen innerhalb dieses Staates.
3. Ein Staatsmodell, das den Menschen ein Maximum an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bietet.
4. Ein Staatsmodell, das im Zeitalter der Globalisierung der Konkurrenz gewachsen ist.

Diese Ziele sind nur erreichbar, wenn der Staat als eine Organisation betrachtet wird, die dem Menschen zu dienen hat und nicht umgekehrt. Der Staat muss zu einem Dienstleistungsunternehmen werden, das sich einer friedlichen Konkurrenz stellt und kein Monopolbetrieb, das den Kunden vor die Alternative stellen kann, sich mit dem schlechten Service zu den höchsten Preisen abzufinden oder auszuwandern. Leider ist für die grosse Mehrheit der Menschen das Auswandern kaum möglich, da die Einwanderungsmöglichkeiten drastisch eingeschränkt wurden. Es kommt hinzu, dass das Auswandern für viele Menschen keine attraktive Alternative darstellt. Bevor sie auswandern, sind sie deshalb bereit, viele Nachteile in Kauf zu nehmen, unter anderem ein schlechter Service vom Staat zu überhöhten Preisen. Die Alternative für Verzweifelte und Hoffnungslose ist allzu oft nicht das Auswandern, sondern die Gewalt, der Terrorismus, die Revolution und der Bürgerkrieg.

Selbst in demokratischen Rechtsstaaten gibt es immer wieder Minderheiten, die sich zu Recht oder zu Unrecht benachteiligt fühlen. Denken wir nur an Nordirland, das Baskenland, Südtirol, Québec oder die Urbevölkerungen Australiens, Nord- und Südamerikas. In einer Demokratie orientieren sich die Politiker, um Wahlen zu gewinnen, an den Wünschen der Mehrheit und es entscheidet die Mehrheit. Mehrheitsentscheidungen können ungerecht sein und die Mehrheit hat nicht immer Recht. Eine relativ homogene Mehrheit, die sich ethnisch, religiös, sprachlich, kulturell oder politisch definiert, kann unter Umständen dazu gebracht werden, das Staatsterritorium „ethnisch“ zu säubern, indem die Minderheit so lange wirtschaftlich, kulturell, religiös oder politisch benachteiligt wird, bis sie entweder auswandert oder zwangsassimiliert wird. In den USA – einem demokratischen Rechtsstaat – war die indianische Urbevölkerung im 19. Jahrhundert sogar Massakern ausgesetzt, die Frauen und Kinder nicht verschonten.

Als junger Mensch hat mich sehr beeindruckt, wie in der Schweiz ein Minderheitenproblem gelöst wurde und zwar im Kanton Bern. Neben der deutschsprachigen und protestantischen Mehrheit gab es im Juragebiet des Kantons Bern eine französischsprachige katholische Minderheit, welche sich politisch und wirtschaftlich benachteiligt fühlte. Die Bestrebungen nach mehr Autonomie für den französischen Teil des Kantons Bern stiessen bei der deutschsprachigen Mehrheit zuerst auf Ablehnung. Der Streit eskalierte, es gab Bombenattentate und radikale Kräfte wollten einen Anschluss des französischsprachigen Jura an Frankreich. Die schweizerische Bundesregierung schaltete sich in den innerkantonalen Konflikt ein und versuchte zu vermitteln. 1974 konnte schliesslich eine Lösung gefunden werden. Der französischsprachige Teil des Kantons stimmte über die Bildung eines eigenen Kantons Jura ab. Diese

Lösung wurde mit deutlicher Mehrheit angenommen, wobei einige französischsprachige Gemeinden es vorzogen, beim Kanton Bern zu bleiben. Als der Kanton Jura sich im Laufe der Jahre politisch und wirtschaftlich besser entwickelte als so mancher erwartet hatte, entschieden sich einige Gemeinden, die vorher beim Kanton Bern bleiben wollten, für eine Mitgliedschaft im Kanton Jura. Für mich war diese friedliche und demokratische Lösung nach den gewalttätigen Auseinandersetzungen ein eindrückliches Beispiel für ein gelungenes Experiment des Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene.

Ein Staatsmodell, das den Frieden, den Rechtsstaat, die Demokratie und den Wohlstand der Bevölkerung sichert, muss dem Staat das Monopol über sein Territorium entziehen. Das „Auswandern" der Bevölkerung wird in unserer heutigen Welt nur dann zu einer realistischen Alternative, wenn die betroffene Bevölkerung mit ihrem Territorium „auswandern" kann. Um dies zu erreichen müssen auch sehr kleine politische Einheiten über das Selbstbestimmungsrecht verfügen. Über die direkte Demokratie war es mir möglich, das Selbstbestimmungsrecht auf lokaler Ebene in der liechtensteinischen Verfassung zu verankern. Jede unserer elf Gemeinden hat das Recht, auf die Mitgliedschaft im Fürstentum zu verzichten, um entweder ein unabhängiger Staat zu werden oder sich einem anderen Staat anzuschliessen, falls die Mehrheit der Stimmberechtigten in einer Gemeinde dies wünscht.

Je kleiner die Einheit, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass die betroffene Bevölkerung sich entschliesst, leichtfertig „auszuwandern". Für das Fürstentum Liechtenstein waren die Voraussetzungen ausserordentlich günstig, aber selbst hier gab es in der Vergangenheit Stimmen, die an der Sinnhaftigkeit der Souveränität und dem damit verbundenen Selbstbestimmungsrecht zweifelten. Sehr kleinen Einheiten fällt es schwer, einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat zu schaffen, welcher der Bevölkerung einen höheren Wohlstand sichert als im alten Staat, wenn dieser einigermassen gut funktioniert hat. Allerdings steigt der Druck auf einen schlecht funktionierenden Staat, sich zu reformieren, denn sonst löst sich dieser auf.

Je grösser die politischen Einheiten – mögen diese nun Provinzen, Länder oder Kantone heissen – desto grösser die Gefahr, dass diese ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben, um aus dem Staat auszutreten. Desto grösser ist dann aber auch die Gefahr, dass innerhalb des neuen Staates Minderheiten entstehen, die sich benachteiligt fühlen und sich irgendwann mit Gewalt dagegen wehren. Das Auseinanderbrechen Jugoslawiens, der Sowjetunion, der Kolonialreiche oder auch des Kaiserreiches Österreich-Ungarn zeigen die Problematik einer solchen Vorgehensweise.

Die kleinsten Einheiten, die politisch und territorial in vielen Staaten einigermassen klar definiert wurden, sind die Gemeinden, seien dies Dörfer oder Städte. In der Vergangenheit wurden Gemeinden manchmal auseinander gerissen, wie zum Beispiel die Stadt Berlin, aber es ist fraglich, ob dies sinnvoll ist. Vieles spricht dafür, Gemeinden als politische Einheiten zu behandeln, die territorial nicht mehr zu unterteilen sind. Eine Gemeinde kann aus einem Dorf mit weniger als hundert Einwohnern und einigen Quadratkilometern bestehen, oder aus einer Stadt mit mehreren Millionen Einwohnern und über tausend Quadratkilometern. In Gemeinden kann es ebenfalls benachteiligte Minderheiten geben, falls sich die Mehrheit der Bevölkerung für einen Austritt aus dem bisherigen Staat entscheidet. Allerdings sind solche Minoritäten innerhalb einer Gemeinde in der Regel besser integriert oder das Auswandern in eine benachbarte Gemeinde ist einfacher. In einer kleinen Gemeinde wird es schwierig sein, eine Mehrheit der Bevölkerung davon zu überzeugen, dass ein Ausscheiden aus dem bestehenden Staatswesen und die Gründung eines eigenen Staates die richtige Lösung ist.

Versuchen wir einen Blick in eine fernere Zukunft zu werfen, in welcher die Staaten dieser Welt alle Dienstleistungsunternehmen sind, die in einem friedlichen Wettbewerb um ihre potentielle Kundschaft stehen. Dort ist der Kunde König und kann wählen. So wie er heute wählen kann, ob er den Hamburger bei McDonald's oder Burger King kauft, oder ihn gar selbst bratet, mit welcher Airline er fliegen will oder ob er es vorzieht, mit dem Auto zu fahren. In so einer Welt wird der Staat auch keine Steuergelder für Verteidigungsausgaben aufwenden müssen, so wie das heute schon in einer Reihe von Kleinstaaten der Fall ist, für die eine eigene Armee keine zusätzliche Sicherheit, sondern nur zusätzliche Kosten bedeutet. Welche Aufgaben bleiben den Staaten im dritten Jahrtausend, welche nicht besser und billiger durch die Privatwirtschaft oder durch die Gemeinden selbst gelöst werden können?

Es verbleibt beim Staat meiner Meinung nach nur mehr erstens die Aussenpolitik, zweitens die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates, drittens das Bildungswesen und viertens die Staatsfinanzen. Alle anderen Aufgaben lassen sich durch die Privatwirtschaft oder auf Gemeindeebene besser und billiger lösen. Auf die erste Aufgabe, die Aussenpolitik, werde ich nicht näher eingehen, da diese wahrscheinlich auch in Zukunft aufgrund der Geographie, Geschichte und anderen Faktoren von Staat zu Staat sehr unterschiedlich sein wird.

Die zweite Aufgabe, die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates, oder „law and order" ist für den überwiegenden Teil der Bevölkerung die wichtigste Aufgabe des Staates. Dafür sind die meisten Menschen bereit, sowohl erhebliche finan-

zielle Opfer auf sich zu nehmen, als auch auf manche Freiheiten und politische Rechte zu verzichten. Drohen anarchische Zustände, ist der Ruf nach dem starken Mann oder dem Diktator schnell da, der mit eiserner Hand aufräumen soll. Wem der demokratische Rechtsstaat wichtig ist, wird die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates als die mit Abstand wichtigste Aufgabe des Staates betrachten, lange vor den vielen anderen Aufgaben, die der Staat heute noch wahrnimmt.

Damit der demokratische Rechtsstaat funktioniert, müssen folgende staatliche Einrichtungen eng zusammenarbeiten: Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Gesetzgeber. Im Folgenden möchte ich mich auf den Gesetzgeber beschränken, da dieser die Hauptverantwortung für das Funktionieren oder Nichtfunktionieren des demokratischen Rechtsstaates trägt.

Die Forderung an den Gesetzgeber, kurz und verständlich zu schreiben, sollte neben der Verfassung für jene Gesetzesmaterie gelten, mit der der normale Bürger im Laufe seines Lebens konfrontiert wird. Wenn der Staat einerseits davon ausgeht, dass es Aufgabe des Bürgers ist, Verfassung und Gesetze zu kennen, so muss es andererseits Aufgabe des Staates sein, den Bürger so gut als möglich über den aktuellen Gesetzesstand zu informieren. In den Schulen wird heute vieles unterrichtet, über dessen Nutzen es unterschiedliche Ansichten gibt. Wäre es nicht Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass an den Pflichtschulen Rechtskunde unterrichtet wird? Müsste der Staat nicht jedem Bürger eine Gesetzessammlung schenken, in der neben der Verfassung die wichtigsten Gesetze enthalten und kommentiert sind, sodass der Bürger sich im demokratischen Rechtsstaat zurecht findet sowie über seine Rechte und Pflichten informiert ist?

Natürlich gibt es eine grosse Zahl von Gesetzen und Vorschriften, die der Bürger für sein normales Leben nicht kennen muss, die aber trotzdem notwendig sind, um zum Beispiel den Konsumenten oder die Umwelt vor Produkten zu schützen, die schädlich sind. Diese Vorschriften richten sich hauptsächlich an Betriebe der Industrie, der Landwirtschaft oder des Dienstleistungssektors. Besonders für kleine Betriebe stellt diese Vielfalt an Vorschriften eine grosse Belastung dar. Dabei sind diese kleinen Betriebe für die Beschäftigung und die Innovation in einer Volkswirtschaft äusserst wichtig. Neben hohen Steuern, komplizierten Steuer- und Sozialgesetzen sind ständig ändernde Vorschriften ein wichtiger Grund, weshalb Unternehmen erst gar nicht gegründet werden oder bald scheitern. Da die öffentliche Hand, ob Staat oder Gemeinde, von den Unternehmen direkte und indirekte Steuern, Abgaben, Sozialbeiträge usw. kassiert, müsste von Gesetzes wegen eine weitgehend kostenlose Beratungs-

pflicht der öffentlichen Hand gegenüber den Unternehmen verankert werden. Bei widersprüchlichen Vorschriften wären diese zugunsten des Unternehmens bzw. des Steuerzahlers auszulegen. Wenn der Staat unklare und widersprüchliche Gesetze erlässt, ist er dafür haftbar und nicht der Steuerzahler.

So wichtig ein Parlament und die repräsentative oder indirekte Demokratie auch sind, noch wichtiger wird für den demokratischen Rechtsstaat im dritten Jahrtausend meiner Meinung nach die direkte Demokratie werden. Politiker und Parteien stehen der direkten Demokratie oft skeptisch gegenüber, was nicht erstaunlich ist, wenn man bedenkt, dass dadurch ihre Macht eingeschränkt wird. Das ist vielleicht auch der Grund, weshalb die direkte Demokratie, abgesehen von der Schweiz und Liechtenstein, wenn überhaupt, dann nur sehr eingeschränkt möglich ist. Die Schweiz kann, was die direkte Demokratie betrifft, bekanntlich auf eine lange Tradition zurückblicken. In Liechtenstein wurde die direkte Demokratie 1921 eingeführt, und ich kann nur feststellen, dass die Erfahrungen sowohl auf Gemeindeals auch auf Staatsebene positiv waren.

Bei der indirekten Demokratie beschränkt sich das demokratische Recht des Volkes weitgehend auf Personalentscheidungen. Gewöhnlich werden Kandidaten politischer Parteien als Volksvertreter in ein kommunales, regionales oder nationales Amt gewählt. Wer in leitender Position für ein Unternehmen Personal- und Sachentscheide fällen muss, weiss, dass Personalentscheide meistens schwieriger sind als Sachentscheide, besonders dann, wenn ein weitgehend unbekannter Kandidat von aussen für eine leitende Position rekrutiert wird. Die Auswirkungen einer Sachentscheidung – sei es das Öffnen oder Schliessen einer Fabrik, die Erhöhung oder Reduktion eines Preises – können leichter berechnet und bewertet werden als die Erfolgsaussichten einer neuen Führungspersönlichkeit. Dabei besteht in einem Unternehmen die Möglichkeit, mit den einzelnen Kandidaten persönliche Gespräche zu führen und andere Entscheidungshilfen heranzuziehen. Hilfsmittel, die dem Wähler in der Regel nicht zur Verfügung stehen. Nun können einige einwenden, dass der Wähler nicht in erster Linie eine ihm weitgehend unbekannte Person wählt, sondern ein Parteiprogramm, dem der Kandidat verpflichtet ist. Die Programme moderner Parteien unterscheiden sich aber wenig und ähneln oft den Werbeprospekten von Autofirmen. Der Autokäufer hat allerdings ein einklagbares Recht, dass die technischen Daten des Werbeprospektes für das Auto seiner Wahl von der Autofirma erfüllt werden. Der enttäuschte Wähler hat nur die Möglichkeit, nach einigen Jahren, bei der nächsten Wahl, einer anderen Partei seine Stimme zu geben.

Solange ein grosser Teil der Bevölkerung nur einen geringen Bildungsstand hatte, oder sogar aus Analphabeten bestand, war die Begrenzung des demokratischen Prinzips auf die indirekte Demokratie vielleicht verständlich. Heute ist dies schon schwerer zu begründen. Erstens sind die Bildungsunterschiede zwischen Regierenden und Regierten gering. Selbst wo es grosse Bildungsunterschiede innerhalb der Bevölkerung gibt, zum Beispiel in einigen afrikanischen Staaten, bekommt man nicht den Eindruck, dass immer die Regierenden zu den am besten gebildeten Schichten der Bevölkerung gehören. Zweitens muss das ganze Volk die Konsequenzen eines Fehlentscheides tragen, den die Regierenden gefällt haben.

Neben der Aussenpolitik und der Aufrechterhaltung des demokratischen Rechtsstaates ist das Bildungswesen meiner Meinung nach die dritte wichtige Staatsaufgabe. Wenn man berücksichtigt, dass eine moderne Wirtschaft und ein moderner Staat nicht von Analphabeten betrieben werden können, muss ein Staat sich um die Ausbildung seiner Bevölkerung bemühen. Ein Analphabet ist in unserer modernen Welt stark benachteiligt und es dürfte ihm schwer fallen, eine gut bezahlte Arbeit zu finden.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob der Staat der Zukunft das gesamte Bildungssystem selbst betreiben soll? Manches spricht dafür, das Bildungswesen zu privatisieren oder an die Gemeinden zu delegieren. Der Betrieb der Bildungsstätten vom Kindergarten bis zur Universität läge bei der Privatwirtschaft, bei den Gemeinden, den Gemeindeverbänden oder Mischgesellschaften zwischen der Privatwirtschaft und den Gemeinden. Die Finanzierung des Bildungssystems sollte über Gutscheine stattfinden, welche den Eltern der Kinder zugeteilt werden.

Das Schulsystem über Gutscheine zu finanzieren geht auf die folgende Überlegung zurück: Die öffentliche Hand, ob Staat oder Gemeinde, betreibt und finanziert heute das Schulsystem vom Kindergarten bis zur Universität mit direkten Zuschüssen. Anstatt die Schulen mit Steuergeldern zu finanzieren, ist es besser, die Eltern bzw. die Schüler zu finanzieren, damit sie sich jene Schulen aussuchen können, die für sie die besten sind. Schulen, die gut geführt sind und den Ansprüchen der Eltern und Schüler entsprechen, werden erfolgreich sein, die anderen werden sich umstellen müssen oder vom Markt verschwinden. Um Missbräuche bei Eltern und Schulen zu verhindern, sollen die Subventionen den Eltern oder Schülern nicht bar ausbezahlt werden, sondern in Gutscheinen, welche in Schulen eingelöst werden können, die gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Gutscheine könnten von Eltern nur dann bar eingelöst werden, wenn sie sich gegenüber dem Staat verpflichten, ihre Kinder

selbst oder privat auszubilden. Diese Befreiung von der Schulpflicht gibt es in einigen Staaten heute schon, wenn nachgewiesen wird, dass die Kinder eine gleichwertige Ausbildung wie in den öffentlich zugänglichen Schulen bekommen.

Schulen, die von der öffentlichen Hand betrieben werden, neigen aufgrund fehlenden Wettbewerbs dazu, wie andere Betriebe der öffentlichen Hand, früher oder später bürokratisch und ineffizient zu werden. Politiker scheuen davor zurück, Schulleiter oder Lehrer, die ihrer Aufgabe nicht mehr gewachsen sind, zu entlassen. In vielen Fällen ist die Gesetzeslage so, dass eine Entlassung nur in Ausnahmefällen möglich ist, verbunden mit einem langen Prozess unter den Augen einer breiten Öffentlichkeit. Einflussreiche Lehrergewerkschaften, denen begreiflicherweise das Wohl der Lehrer wichtiger ist als das Wohl der Schüler, sind in vielen Staaten eine weitere Hürde, welche ein effizientes Schulsystem erschwert. Es sind diese politisch einflussreichen Lehrergewerkschaften, die in den meisten Staaten den Widerstand gegen ein Gutscheinsystem organisieren.

Dass das öffentliche Schulsystem vom Kindergarten bis zur Universität den Ansprüchen von Eltern und Kindern nicht mehr entspricht, beweist die Tatsache, dass immer mehr Eltern und Studenten bereit sind, erhebliche finanzielle Opfer auf sich zu nehmen, um sich eine in der Regel sehr viel teurere Ausbildung auf privaten Schulen und Universitäten zu leisten. Trotz dieser finanziellen Opfer zwingt sie der Staat, mit ihren Steuergeldern weiterhin ein ineffizientes Schulsystem zu finanzieren, das sie nicht benützen wollen. Das können sich aber nur reiche Eltern leisten.

Der Staat soll und wird in einem Gutscheinsystem weiterhin eine zentrale Aufgabe zu übernehmen haben, aber eine Aufgabe, die zum Unterschied von heute die soziale Gerechtigkeit in der Gesellschaft fördert und nicht behindert. Bei den Rahmenbedingungen, die der Staat durch Gesetz oder Verordnung festlegt, werden solche Fragen zu klären sein, wie hoch der Wert eines Gutscheines mindestens sein muss, wie lange Eltern für ihre Kinder einen Rechtsanspruch auf Gutscheine haben, welche Mindestanforderungen an die Schulen gestellt werden, an denen die Gutscheine eingelöst werden können und so manches mehr.

Die vierte und letzte Aufgabe, die dem Staat im dritten Jahrtausend verbleiben soll, ist die Regelung der Staatsfinanzen. Ein Staat, dessen Aufgaben sich im Wesentlichen auf die Aussenpolitik, die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates und die Finanzierung des Bildungswesens beschränken, wird seine Finanzen neu regeln müssen. Auf der Ebene der Gemeinden oder der Gemeindever-

bände fallen neue Aufgaben an, die in erster Linie lokal zu lösen und zu finanzieren sind. Vieles spricht dafür, beim Staat alle indirekten Steuern zu belassen und den Gemeinden die Steuerhoheit für alle direkten Steuern zu übertragen.

Indirekte Steuern einzuziehen ist, verglichen mit dem Einzug der direkten Steuern, relativ einfach. Vieles kann automatisiert werden und der Staat benötigt für diese Aufgabe nur wenig Staatsbeamte. Eine zentralisierte Verwaltung für die indirekten Steuern würde sich selbst dann anbieten, wenn die Steuerhoheit bei den Gemeinden liegen würde. Deshalb sollten bei einer Aufteilung der Steuerhoheit zwischen Gemeinden und Staat die indirekten Steuern beim Staat liegen.

Die meisten Staaten kennen bei den indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer unterschiedliche Steuersätze mit der überraschenden Begründung, dies wäre sozial gerechter. So gibt es den allerhöchsten Satz für Luxusgüter, oder was die Politik als solche bezeichnet, sowie verschiedene Steuersätze für andere Güter und Dienstleistungen, bis hin zur vollkommenen Befreiung von den indirekten Steuern. Das macht das ganze System der indirekten Steuern wieder unnötig kompliziert, weshalb zusätzliche Staatsbeamte benötigt werden. Das gibt allerdings dem Parteipolitiker die Möglichkeit, seine Parteifreunde beim Staat zu beschäftigen. Ausserdem eröffnet es der Politik Tür und Tor, Stimmen zu kaufen, indem nicht Steuergelder sondern Steuervergünstigungen angeboten werden. Der Einfluss des Staates und damit der Politik auf die Wirtschaft wird vergrössert, da je nach Gutdünken dieses oder jenes Produkt in die eine oder in die andere Steuerkategorie eingereiht wird.

Von den niedrigen Steuersätzen auf einzelnen Produkten und Dienstleistungen profitiert der Reiche in der Regel mehr als der Arme, da er mehr konsumiert. Auch der Arme konsumiert dann und wann ein Produkt oder eine Dienstleistung, die von der Politik aus oft unerfindlichen Gründen bei den Luxusgütern eingereiht wurde. Mit unterschiedlichen Sätzen bei der Mehrwertsteuer Sozialpolitik betreiben zu wollen, kostet den Staat und den Steuerzahler nur Geld, ohne dem sozial Schwachen zu helfen. Dem sozial Schwachen muss man direkt helfen, wenn man ihm wirklich helfen will.

Falls die Steuerhoheit für die direkten Steuern bei den Gemeinden und für die indirekten Steuern beim Staat liegt, so sprechen sozialpolitische Gründe nicht nur für einen einheitlichen Steuersatz, sondern auch für einen relativ hohen Satz. Die indirekten Steuern werden dann zum einzigen Instrument, um eine gewisse Umverteilung innerhalb des Staates von den reichen zu den armen Regionen zu erreichen. Ein Staat, der nur mehr für die Aussenpolitik, die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates und für die Finanzierung des Bildungswe-

sens zuständig ist, benötigt weniger Steuergelder. Mit hohen Einnahmen aus den indirekten Steuern sollte er in der Lage sein, einen erheblichen Überschuss zu erzielen. Ein Teil dieser Überschüsse wird er verwenden müssen, um die Staatsschulden zu bedienen und in absehbarer Zeit zurückzuzahlen. Der Staat sollte ausserdem sämtliches Staatsvermögen, das er für die Erfüllung dieser Aufgaben nicht mehr benötigt verkaufen, um die Staatsschulden möglichst rasch zu tilgen. Ziel sollte es sein, den Staat ganz zu entschulden, sodass die Überschüsse aus den indirekten Steuern pro Kopf der Bevölkerung vollumfänglich den Gemeinden ausbezahlt werden können. Mit diesen Zuweisungen des Staates können die Gemeinden zumindest einen Teil ihrer Ausgaben abdecken. Den Rest müssten sie über direkte Steuern oder andere Einnahmen finanzieren.

So eine Aufteilung der Steuerhoheit hätte den grossen Vorteil, dass die Gemeinden und damit die gesamte Bevölkerung innerhalb eines Staates ein sehr hohes Interesse hätten, an einem Staat, der möglichst sparsam wirtschaftet und sich nicht verschuldet. Nur dann werden die Überschüsse aus den indirekten Steuern vollumfänglich den Gemeinden und deren Bevölkerung zugutekommen. Auf Gemeindeebene und mit der direkten Demokratie hat die Bevölkerung eine wesentlich bessere Kontrolle über die Verwendung ihrer Steuergelder.

Damit der Staat seine Aufgaben nicht durch Verschuldung finanziert, ist es darüber hinaus wichtig, dem Staat jede Verschuldung verfassungsmässig sehr zu erschweren. Was dem ursprünglich armen Staate Liechtenstein ohne natürlichen Reichtum gelungen ist, sowie einigen anderen Staaten, nämlich schuldenfrei zu sein, müsste bei einer seriösen Finanzpolitik allen anderen Industriestaaten ebenfalls möglich sein. Darüber hinaus darf der Staat der Zukunft keine Haftung für Gemeinden und Gemeindeverbände übernehmen. Eine Gemeinde muss in Konkurs gehen können und in ihrer Existenz bedroht sein, nur dann wird sich die grosse Mehrheit der stimmberechtigten Gemeindebürger dazu durchringen, für eine langfristig solide Finanzpolitik auf Gemeindeebene zu stimmen. Die Gefahr eines Konkurses wird auch die Geldgeber zwingen, gegenüber den Gemeinden eine verantwortungsvolle Kreditpolitik zu betreiben. Bis jetzt haben oft in verschiedenen Staaten allerlei Unternehmen und Banken ahnungslosen Gemeindevätern und Gemeindemüttern überdimensionierte Projekte und Kredite verkauft, in der Gewissheit, dass letzten Endes der Staat dafür zahlen wird.

Ein Staat, der sich auf die Aussenpolitik, die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates und die Finanzierung des Bildungswesens beschränkt, wird wieder

ein schlanker und übersichtlicher Staat ohne Schulden werden, der zu seiner Finanzierung nur mehr einen kleinen Prozentsatz des Bruttosozialproduktes benötigt. Die Überschüsse aus den Einnahmen der indirekten Steuern würden direkt den Gemeinden zufliessen, die ausserdem über die Steuerhoheit bei den direkten Steuern verfügen. Das wären die Steuern auf natürliche und juristische Personen, Häuser, Grundstücke, Hunde, Katzen oder was den Gemeindepolitikern sonst noch alles an Steuern einfällt. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, zusätzlich zu den indirekten Steuern des Staates weitere indirekte Steuern auf gewisse Produkte und Dienstleistungen zu erheben. So könnte eine Gemeinde Genussmittel wie Alkohol oder Tabak zusätzlich besteuern, um deren Konsum aus gesundheitlichen Überlegungen einzuschränken.

Mit den Finanzzuweisungen des Staates und der Steuerhoheit über die direkten Steuern müsste es selbst ärmeren Gemeinden möglich sein, eine Mindestversorgung im sozialen Bereich zu finanzieren. Die finanziellen Belastungen aus der Altersvorsorge würden bei einem Anheben des Pensionsalters und der Zunahme privater Pensionsversicherungen langsam weniger werden. Allerdings hängt dies in hohem Masse vom Beschäftigungsgrad der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Eine solche grundsätzliche Reorganisation des Staates wird jedoch die Privatwirtschaft stark entlasten, dem privaten Konsum neue Impulse verleihen, das Wachstum der Wirtschaft beschleunigen und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen. Das dürfte besonders für jene Gemeinden zutreffen, welche die Einkommenssteuern und die sozialen Programme so gestalten, dass für die Menschen das Arbeiten und für die Unternehmen das Einstellen von Arbeitskräften wieder attraktiv werden.

Die Angst, dass nun zwischen den einzelnen Gemeinden innerhalb eines Staates ein Wettlauf um die niedrigsten Steuersätze einsetzt, dürfte unbegründet sein. Das Beispiel in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein zeigt, dass von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Steuersätze nur beschränkt zu einem Abwandern der Unternehmen und der Menschen führen von Gemeinden mit höheren Steuersätzen zu solchen mit niedrigeren. Für Mensch und Unternehmen sind Steuersätze nur einer von vielen Faktoren, welche über den Wohnort und den Unternehmenssitz entscheiden. Für Unternehmen spielen oft andere Faktoren eine grössere Rolle wie die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, eine gut ausgebaute Infrastruktur oder die Nähe zum Markt. Für die meisten Menschen wiederum spielen die Steuern in der Regel bei der Wahl des Wohnortes nicht die entscheidende Rolle. Es ist die Nähe zum Arbeitsplatz,

gute Schulen für die Kinder und ähnliche Gründe. Eine Gemeinde mit hohen Steuern und schlechtem Service wird allerdings über einen längeren Zeitraum Menschen und Unternehmen verlieren.

Der Staat der Zukunft wird der Bevölkerung in den einzelnen Gemeinden einen sehr viel höheren Entscheidungsspielraum geben, wie sie für sich und ihre Nachkommen die Zukunft gestalten wollen. Es wird Gemeinden geben, die höhere Steuern verlangen, aber einen besseren Service anbieten. Einige Gemeinden werden ihren Service auf die Bedürfnisse älterer Personen ausrichten, andere wiederum auf jene von jungen Familien. Über Steuern, Sozialpaket, Schul- und Verkehrswesen, kulturelles Angebot, Bauvorschriften, Angebot an Bauplätzen usw., haben die Gemeinden im Staat der Zukunft eine grosse Freiheit, nach den besten Lösungen zu suchen, die den Wünschen ihrer Bevölkerung und den Voraussetzungen ihrer Landschaft entsprechen. In der direkten Demokratie entscheiden dann die Gemeindebürger, wie attraktiv sie ihre Gemeinde für Unternehmen und Menschen gestalten wollen.

Sie werden sich jetzt vielleicht fragen, weshalb ein Monarch sich für ein demokratisches Staatsmodell begeistern kann? Schon sehr früh war mir bewusst, dass im Zeitalter der Religionsfreiheit eine religiöse Legitimation für eine Erbmonarchie nicht ausreichend ist, wenn diese weiterhin noch eine politische Funktion wahrnehmen soll. Die einzige Alternative, die meiner Meinung nach auf Dauer ein solides Fundament bot, war die demokratische Legitimation. Natürlich ist es nicht ganz einfach, eine Erbmonarchie demokratisch zu legitimieren, denn es liegt in der Natur der Sache, dass in einer Erbmonarchie der Monarch nicht gewählt wird. Aus diesem Grund habe ich für die liechtensteinische Verfassung ein Modell ausgearbeitet, bei dem der Monarch nicht aktiv durch periodisch stattfindende Wahlen demokratisch legitimiert wird, sondern passiv demokratisch.

Das bedeutet, dass der Monarch und die Monarchie die Unterstützung einer Mehrheit der Bevölkerung benötigen, um zu regieren. In der liechtensteinischen Verfassung gibt es deshalb seit 2003 einen Artikel, welcher der Mehrheit der Stimmberechtigten die Möglichkeit gibt, jederzeit im Zuge einer Volksinitiative mit einer einfachen Mehrheit dem Monarchen das Misstrauen auszusprechen oder die Monarchie abzuschaffen.

In meinem Vortrag kann ich Ihnen nur einen kurzen Überblick geben, wie ein Staat in Zukunft aussehen könnte, der alle die Bedingungen erfüllt, die ich eingangs erwähnte. Wir sind dank der direkten Demokratie im Fürstentum Liechtenstein schon einen guten Teil dieses Weges gegangen. Die direkte Demokratie und das Selbstbestimmungsrecht auf Gemeindeebene zwingen den Staat,

dem Volk zu dienen und sich der Konkurrenz zu stellen. Ein Staat, der glaubt, dass das Volk ihm zu dienen hat und der für einen schlechten Service hohe Steuern verlangt, wird auf Dauer in einem friedlichen Konkurrenzkampf nicht überleben können – und das ist gut so.

Wer die Menschheitsgeschichte studiert, wird feststellen, dass Staaten ihre Lebenszyklen haben, ähnlich den Menschen, die sie geschaffen haben. Sie kommen und gehen, sie werden geboren, sie wachsen, ihre Grenzen ändern sich, sie zerfallen und lösen sich wieder auf. Dies ist ein ganz natürlicher Prozess, den der Mensch mit mehr Gelassenheit betrachten und friedlich gestalten sollte. Kaum ein Staat hat bereits vor zweihundert Jahren innerhalb seiner heutigen Grenzen existiert.

Das Kommen und Gehen, das Wachsen und Zerfallen der Staaten waren leider selten friedliche Prozesse: Es gab Revolutionen, Bürger- und Eroberungskriege, wenn die Staaten geboren wurden und wenn sie untergingen. Ob wir uns diesen „Luxus“ im dritten Jahrtausend noch leisten können, bezweifle ich. Anstatt den Lebenszyklus eines Staates mit der Waffe in der Hand auf dem Schlachtfeld zu entscheiden, sollte diese Frage mit dem Stimmzettel in der Hand, nach den Spielregeln des demokratischen Rechtsstaates an der Wahlurne entschieden werden.

Hon. Ruth Bader Ginsburg

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Justice Ginsburg face to face

A conversation at the occasion of her visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 15 September 2015

Content

I. Introduction of Ruth Bader Ginsburg by Jed S. Rakoff 197

II. Conversation with Ruth Bader Ginsburg 198

I. Introduction of Ruth Bader Ginsburg by Jed S. Rakoff

United States District Judge for the Southern District of New York

RUTH BADER GINSBURG is a rock star: the subject of a well-received opera, the hero of an upcoming movie, and now, the ultimate tribute, a speaker at the Europe Institute! But do you know the real RUTH GINSBURG? Let me fill you in: RUTH BADER (as she then was) was born a few years ago in a small but lively canton called Brooklyn, New York. Brooklyn is chiefly known for its colourful language, called Brooklynese, which is, I believe, a dialect of Romansch spoken by a few thousand people and understood by none. But RUTH, from an early age, was bi-lingual, and quickly showed her mastery of the English language, as you will hear for yourself in a few moments. After elementary school, RUTH went to James Madison High School. James Madison was, of course, the primary author of the U.S. Constitution. You see, even then Ruth knew where her future lay. In high school, Ruth was, among other activities, treasurer of the Go-Getters Club and, most impressively, a cheerleader. For those not familiar with cheerleading, it is an American art-form performed by nubile young persons dressed in quaint costumes, twirling batons and cheering their teams to victory. I think the closest Swiss analogy is yodelling. After high school, Ruth went to Cornell University, where she met the love of her life, MARTY GINSBURG. RUTH already had a boyfriend; but MARTY had a Chevrolet, so it was no contest. Seriously, it was the start of one of the great romances of our time, that lasted over more than 60 years and, despite MARTY's untimely

passing, remains alive today. Indeed, I am constantly struck by how often in her conversations RUTH still refers to MARTY: a touching testament to their undying love. RUTH graduated first in her class at Cornell. She then went to Harvard Law School and thereafter, because of MARTY's job, transferred to Columbia Law School. At Columbia, she graduated, of course, first in her class. But this was still the 1950s. There were few, if any, women in major law firms, or in the high levels of government, or incorporate management, or in the judiciary. RUTH, with a little help from her friends, set out to change this. As a law professor at Columbia and, more importantly, as head of the Women's Rights Project of the American Civil Liberties Union, she became, as has often been said, the "Thurgood Marshall of the Women's Rights Movement." She argued six major discrimination cases before the U.S. Supreme Court, winning five, and, in the process, helping to transform the legal position of women from subordination to equality. Eventually, however, JUSTICE GINSBURG was persuaded to give up the hectic life of a women's rights activist for the soft and cushy job of a federal judge: la dolce vita, as they say. For the past 35 years, she has adorned the federal judiciary, first on the U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit, and then, for the last 22 years, on the U.S. Supreme Court. In that capacity, she has surpassed even her past accomplishments. By the brilliance and persuasiveness of her judicial opinions, she is now universally recognized as one of the greatest judges of our time. On a personal level, let me add that JUSTICE GINSBURG has been, to me and so many of my fellow judges, a hero and model that we can only hope to try to emulate. If you had never met JUSTICE GINSBURG, you might, based on her history, expect her to be about six feet tall, with a booming voice and an imposing presence. Instead, what you first see is a small, soft-spoken, even somewhat shy lady. But don't be fooled; for, as soon as she starts speaking, you will realize she is made of tempered steel. It is a great honour to introduce to you JUSTICE RUTH BADER GINSBURG.

II. Conversation with Ruth Bader Ginsburg

I am overwhelmed by that introduction, but if truth be told, I was tremendously fortunate to be born at the right time and to have legal training when it became possible to move society in a new direction. Women had been saying decades earlier the same things I was saying to the courts in the 1970s, even ABIGAIL ADAMS spoke of women's worth before the birth of the USA. But society was not yet prepared to listen. Society was in the 1970s. And how did I get into the business of advocating the equal citizenship stature of women and men? I was teaching in a law school, and my students told me 'we would like to have a course on women and the law'. I repaired to the library, and inside of a month

I read every federal decision that had to do with women's rights or the lack thereof, and every law review article. This was no mean feat because there was less written in all the years the United States has been in existence, than is produced today inside of a month. So it was my students, and then women coming to the American Civil Liberties Union offices with complaints of a kind that had been unstated before. Schoolteachers, for example, complained about being put on so called maternity-leave the moment they began to show. They were ready, willing, and fully able to continue teaching, they urged. The answer of the school district, we can't have the children thinking that their teacher swallowed a watermelon.

Other complainants were blue-collar women who could not get health insurance for their family. Only a man could get family coverage, a woman could get coverage only for herself. So it was working women complaining about unfair treatment and students interested in learning about women's legal status that moved me to what I did for ten years of my life. And it was exhilarating. How did I come to be on the bench? Not because I was exhausted and wanted a new occupation. It was President Jimmy Carter who looked at the members of the federal judiciary and observed that they all looked like him – white males of a certain age. But that is not how the great United States looks. We have people of every race, creed, religion, national origin, and we have women. He was determined to change the complexion of the US judiciary by appointing to the federal bench members of minority groups and women in numbers. No president ever went back to the way it was. President Reagan not to be outdone by his predecessor, was determined to appoint the first woman to the US Supreme Court; he made an excellent choice in Sandra Day O'Connor. So I am heartened by the changes I have witnessed in my long life.

Andreas Kellerhals (*Director, Europa Institut at the University of Zurich*): *Justice Ginsburg, I have been looking around for quite a while to find a relationship between you and Switzerland. And tonight I found it. Your first boyfriend, then later your husband had a Chevrolet. And Chevrolet was a Swiss, who emigrated to the US. And you still find on the Chevrolet a – kind of a – Swiss cross, it is a bit shaped, but it is still there. I hope this is not the only relationship you have to Switzerland. We might come back to that.*

Now, my first question will be this: In Europe many people are impressed and sometimes even scared how much power US federal courts have. It seems to us, very much, that issues or questions here usually decided by parliaments in a political debate, in the US are decided by courts, like

1. Same sex marriage
2. Death penalties
3. Abortion

Do you think that courts in the US are too powerful?

In the United States, I think most of you know, we consider our constitution not aspirational, but law to be applied. A great Chief JUSTICE, CHIEF JUSTICE JOHN MARSHALL, who served from 1801 until 1835, was explicit about it. He said, if an ordinary law clashes with the highest law of the land, then the judges are bound to apply the constitution, and nullify a law in conflict with it, a law or an executive action. So ordinary laws will be reviewed by courts for compatibility with the constitution. The United States is hardly old among the nations in the world. But we have the oldest written constitution still in force. And of course we don't make the controversies that come to us. We don't decide this is the year to resolve the issue of same-sex marriage. We can decide only "cases" or "controversies:" That means real life cases, that start in the court of first instance, next, go to an appellate level, and then we serve as the final instance. Judicial review for constitutionality is decentralized in the United States. The constitution is the highest law for JUDGE RAKOFF, a federal judge, and it is the highest law for every state judge in the land. The US Supreme Court never decides a constitutional question in the first instance. A case always begins with a court of first instance. Before the Supreme Court hears a case, it will be armed with the opinions of other judges, and their answers to the constitutional question. Not only do we have other judges considering these questions, we tend to take cases only when courts divide on what a federal law or provision of the constitution means. Generally, we wait until there are a number of lower court opinions, then we take the case and resolve the division of opinions. For example, same-sex marriage. Several courts considered and decided the issue before we took up the question. We denied review when all the lower courts were in agreement that the ban on such marriages was unconstitutional. If everyone agrees, the Supreme Court's intervention is not necessary. But the first court of appeals that decided the other way, the court that covered Michigan, Ohio, Kentucky and Tennessee, when that court upheld the ban on same-sex marriage, we could not abide having one law for those four states, and a different law for other states. So we took the case, and resolved the conflict by holding bans on same-sex marriage unconstitutional.

MONICA MAECHLER (*Attorney-at-law*): *Your honour, throughout your career you have been a big advocate for gender equality and for the rights of women and other minorities. Already in 1978 you wrote that equality of women to participate in the social, in the economical and in the political environment of the United States is a constitutional right. So since then, particularly based on your contribution, the United States have made great strides forward. Do you think there are areas where there is still progress to be made in gender equality, such that if petitions are coming to the U.S. Supreme Court, it would be an opportunity for further development?*

Up until 1970 the law books of both our states and the federal government were riddled with gender based differentials. Inside of a decade, all those explicit differentials, were gone. Sometimes it appeared on the surface that the law favoured women. For example, if a woman with a family died, and she had been a wage earner, paying the same social security taxes that a man pays, there were no benefits for her family. But if a male wage earner died, his widow received benefits. So the widow was preferred over the widower. The case that ended that differential involved a young man, STEPHEN WIESENFELD, whose wife died in childbirth. He wanted to be the personal caretaker of his child until his child was in school fulltime. He went to the social security office and asked for what he thought were child-in-care benefits, and was told "we're sorry, these are mothers benefits, not fathers benefits." He wrote a letter to the editor of his local paper to this effect: I have been hearing about women's lib, let me tell you my story. And he told it. The last line in his letter was: Does GLORIA STEINEM know about this? STEINEM was and remains an ardent feminist. I was then teaching at Rutgers, the State University of New Jersey. A woman on the Rutgers Spanish faculty who lived in the same town as the young man, read his letter. She called me and asked, this isn't right, is it? I suggested that the young man called the New Jersey affiliate of the American Civil Liberties Union. I had helped to launch the ACLU's Women's Rights Project, and I represented STEPHEN WIESENFELD. Eventually, his case came to the Supreme Court. It was a perfect illustration of how rigid gender lines in the law hurt everyone. They hurt the man as parent, they hurt the woman as wage earner, and, as my later chief, then JUSTICE REHNQUIST, said, the law at issue was totally arbitrary as to the baby. Why should the baby have the opportunity for the personal care of a surviving parent only if that parent is female, not male. About half of the gender discrimination cases litigated in the 1970s had men as complainants. Turning to your question about what remains once the explicit gender lines are gone, I'd say there are two major problems: One is what we call unconscious bias. My favourite illustration, I mentioned

it when we were at the Zurich Opera two nights ago. When I was growing up, I never saw a woman in a symphony orchestra. Critic were certain that there is a marked difference between a woman playing the piano, and a man. Same for the violin and the other orchestral instruments. Someone came up with a bright idea to test this notion: Let's put the people who are auditioning behind a curtain, so the testers won't know if the musician is a man or a woman. Lo and behold, almost overnight women began to appear in numbers in symphony orchestras. They were excluded earlier, not because of deliberate discrimination, but because of unconscious bias. How to combat unconscious bias is a problem. You can't replicate the dropped curtain in every field. The other major problem, what happens when children are born. It is still true that women bear the primary responsibility for childcare. But the law can help in that regard. Not too long ago, our Congress passed a law called the Family and Medical Leave Act. It says a worker has to be given leave to take care of a sick child, a sick spouse, or elderly parents. The Act is written in a gender-neutral way, but the woman worker was the center of attention. If the workplace were filled with women, what would women need, what would women want? They would want to keep their job, but in order to ensure that, there must be flexibility, so they can attend to their family responsibilities. The law is written in a sex neutral way to encourage men also to perform the caregiving role. So those are what I would identify as the major problems. Explicit gender lines in the law have almost vanished. But unconscious discrimination and the possibility to have a family life and a work life, that remains much more of a problem for women than for men.

ANDREAS KELLERHALS: *In 2012 your Court changed the way companies can sponsor presidential election campaigns by repealing the then existing limitation of how much a specific company can donate to a specific candidate. Many commentators expressed concern over that decision and fear negative impacts and even more dominance of big money in election campaigns. Do you understand those fears?*

It is not just presidential campaigns, it is every political campaign. Members of our House of Representatives have two year terms. In order to retain their offices, they are constantly in the business of fundraising. Many of our states still elect judges at some level. And some of the judicial elections are contested elections with rival candidates. I would be embarrassed to tell you how much it costs to run for the Texas Supreme Court.

ANDREAS KELLERHALS: *You have to tell us.*

Well over a million dollars. The decision you mentioned divided the Court five to four. The case is called *Citizens United*. I am confident that the dissenting position in that case will one day be the law of the land. Maybe it has to get worse before it will get better. But I think the people of the United Stated will rebel against this flooding of political campaigns with money.

MONICA MAECHLER: *Your Honour, same sex marriage is now recognized in America thanks to the Supreme Court's landmark ruling in the Obergefell v. Hodges case of June 2015. While there was a majority decision of 5 to 4, and here you were among the majority, you stood out above the rest as a steadfast and fierce supporter of marriage equality. Could you share with us your reasoning?*

First, I should say that the author of the same-sex marriage opinion, JUSTICE ANTHONY KENNEDY, deserves prime credit. I was just a member of the majority. The same-sex marriage case didn't come to us out of the blue. There were precedents along the way. In the year 1967 apartheid in America ended with a decision called *Loving v. Virginia*. That decision held unconstitutional laws banning interracial marriage. Many of our states had anti-miscegenation laws, making it a crime to marry someone of a different race. People think of *Brown v. Board* (of Education), the 1954 decision that ended forced separation of the race in schools, as the critical decision. *Loving v. Virginia*, the Supreme Court decision holding that bans on interracial marriage are unconstitutional, shares the stage with *Brown*.

A couple of years ago, the Court ruled on a federal law called the Defence of Marriage Act. When a number of the states began to recognize same-sex marriage, some members of our Congress were nervous. So Congress passed a law that said "Same-sex marriage, even if valid in the state where the marriage occurred, will not be recognized for any federal purpose." That meant same-sex marriage wouldn't be recognized for income tax purposes, it wouldn't be recognized for social security purposes, and, Congress added, no state that doesn't allow same-sex marriage will be obliged to recognize same-sex marriage from a state that does. New York for some time has recognized same-sex marriage. But if a married couple, same-sex couple, moved from New York to, say, North Carolina, this federal law said North Carolina could treat the couple as not married. The court held that law unconstitutional. And then we decided the case you asked about. It is a remarkable change. It isn't that long ago, it is while I was sitting on the US Supreme Court, that the court struck down a law that made consensual sodomy, sexual relationships between members of the same sex, a crime. After that case was decided, the next case we took up came from Colorado. The state legislature had passed a law

that said "gays and lesbians will not be recognized in any antidiscrimination measure." So for example, fair housing legislation could not include gay and lesbian people. Antidiscrimination in employment laws could not include them. The court held that law unconstitutional, on the ground that you cannot seize on a group of people and make them outcasts, outside the protection of the laws. Those decisions culminated in the decision rendered this June. One other, very important change. Until 1981, people in the US of the same sex would not want to marry. Why? Because marriage itself was a relationship between a dominant male and a subordinate female. In the year 1981, the Supreme Court struck down Louisiana's so-called "Head and Master rule." In both civil law and common law, marriage was not a relationship between equals, it was a union between a dominant man, who would be head and master of the community, and a woman obliged to live where he choses to live. The Supreme Court had to declare that head and master rule unconstitutional to make marriage a relationship between equals – two people genuinely equal, not dominant and subordinate partners. That is quite recent: 1981. So there were several decisions about same-sex relations, there was a decision outlawing bans on interracial marriage, all of that played into the decision we reached in June. I would say they made that decision inevitable. There were no reasons left to deny two people who love each other the right to marry. Who would be hurt by such a change? No one. That is the background of the decision we reached in June. I think it is very important to realize that, until marriage itself became a union between two people equal in stature, there was no possibility that two people of the same sex would want to enter the relationship. Who would be the dominant, who would be the subordinate partner?

ANDREAS KELLERHALS: *So this decision was very important for a lot of people, actually still is important for a lot of people. That brings me back somehow to what we talked about the powers the courts and the judges or justices have. Now how do you make sure that the right people become judges or justices? Is the way they get appointed today the right way, or should there be any change?*

What is right for one system is not necessarily right for another. Federal judges in the United States are nominated by the president, whose nomination must be approved by the Senate. The president is an elected official, he nominates the judges, not just the Supreme Court justices but all federal judges. Then we must be confirmed by the Senate. It is not such a bad idea, considering that for the rest of our lives we are going to be on a bench, asking questions. We don't have to answer questions. My hearing for the good job I now hold lasted three days, from nine in the morning until as late as the Senators wanted to

go. Being on the receiving end of questions is a good experience for a judge. It helps her to remember what it was like to be the one who responds rather than the one who asks the questions. Once a federal judge is approved, we hold our offices "during good behaviour," there is no compulsory retirement age. Congress can't reduce our salaries while we hold office. The founding fathers were wise. They asked how can we make our judges independent? One way was to give them life tenure, the other – if Congress is angry about a decision a federal court has made – it can't reduce our salaries in retaliation.

ANDREAS KELLERHALS: *So you are quite satisfied with the way it works so far?*

Yes, but as I said, it works in our system, it wouldn't necessarily work in another. I've also been questioned about how can you have politicians, members of your legislature, decide who will be the judges? As to the president, won't the president appoint people that will do what the president wants to be done? Well there is something about having life tenure and independence that leads a person to do what he or she thinks the law requires and is just, even if – as my old chief used the expression – even if the "home crowd" won't like it. And presidents have sometimes been surprised about their appointees. Take PRESIDENT EISENHOWER. He appointed EARL WARREN as the chief justice. I suppose the president thought WARREN would be tough on crime. He was a vigorous prosecutor, he was the republican governor of the state of California. He turned out to be one of the most "liberal" justices of all time. The same can be said of JUSTICE BRENNAN, a republican when appointed to the Court. He was typed as a "liberal" based upon his performance at the Supreme Court. Well I don't like those labels really. I consider myself ultraconservative in the sense that I think this constitution of ours needs conservation, for the rights it guarantees can be lost if people don't care about preserving them.

ANDREAS KELLERHALS: *Yes, that is a good answer, thank you.*

MONICA MAECHLER: *Well, another example of the important case law, which was rendered in June of this year, is the Obama Care case. In this case the US Supreme Court decided in June 2015 that subsidies are available to people who did not buy insurance on "an exchange established by the State", although so required by the Act, because a number of States did not establish such exchanges. In this case I wonder why the Supreme Court had to take this decision, why it was not possible to amend the Act in legislative process? Is this an expression of the political nature of some of the issues which are submitted to the US Supreme Court?*

We took the case because there was a division of opinion among other courts, over a rather technical matter. The Healthcare Act, by the way, was a great achievement for our president. Every president, from FRANKLIN DELANO ROOSEVELT onward, tried to get some system of health coverage for everyone. They all failed until PRESIDENT OBAMA. There was fierce opposition to the legislation. The opposition continues to be conspicuous in our current Congress. The law had some drafting mistakes. The idea was everyone should be able to purchase insurance, and if you can't purchase insurance, if you are impecunious, then you will get a subsidy from the government to enable you to purchase the insurance. Congress wrote the words insurance purchased on an exchange "established by the state." Some states, it turned out, didn't want to set up exchanges, so the gap was filled by the federal government setting up a federal exchange. Of course the whole scheme was dependent on poor people getting subsidies, so they would have insurance coverage. Should this law have been interpreted to say if you buy on a federal exchange because the state doesn't have one you don't get a subsidy? The idea was, everyone who can afford insurance should buy it, those who can't get subsidized by the government. It would have made no sense at all to exclude from insurance coverage the people who had to buy on a federal exchange because their state had no exchange. It was an obvious drafting error. Our current Congress can't fix it, because it is so divided, and there is unrelenting opposition to what critics call "Obamacare." It is the kind of thing you'd think a Congress functioning well would immediately correct. Sometimes Congress works in conversation with the Court effectively. My favourite example is the Lilly Ledbetter case. Lilly worked at a Good Year tire plant. She was the first woman to hold the job of area manager. One day, she found a note in her mailbox with a series of numbers. The numbers were the wages received by people holding the same job, area manager. The lowest number was her pay. She was getting less than the person she had trained to do the job. So she decided to sue under Title VII, the principal antidiscrimination in employment law in the U.S. She won in the court at first instance. When her case got to the Supreme Court, the Court held that Lilly Ledbetter sued too late. The law said, you must complain within 180 days of the discriminatory incident. Lilly Ledbetter had been discriminated against for a dozen years or so, she sued much too late, according to the Court. Every working woman, I believe, would see that the Court had a blind spot. If you are the first woman working in a job that had been done up to then by a man, you don't want to be seen as a troublemaker. You don't want to rock the boat. And besides, the company didn't give out its pay figures. Beyond that, if Lilly had complained early on, no doubt the defence of the company would have been "It has nothing to do with Lilly

Ledbetter being a woman, she just doesn't do the job as well as men." But now that she had been doing the job for over a dozen years, and has earned good performance ratings, the defense that she doesn't do the job as well as the men is no longer available. Because she is gotten better performance ratings than many of the men, she has a winnable case. But the Court said she sued too late. My notion, which I expressed in the dissenting opinion, was every pay check this woman receives renewed the discrimination. Therefore she can sue within 180 days of the latest pay check. A coalition was formed that included people across the political spectrum, people of every race, religion, national origin. Inside of two years, Congress amended our antidiscrimination law to make explicit what I thought Congress meant all along. The amendment adopted the pay check theory I just described. The Lilly Ledbetter Fair Pay Act was the first piece of legislation PRESIDENT OBAMA signed when he took office. My dissenting opinion ended with this line: The ball is now in Congress' court, to correct the error into which my colleagues have fallen. I wish all legislatures worked that immediately and effectively. At the moment, our Congress doesn't. A very wise man once said: the true symbol of the United States is not the bald eagle, it is the pendulum. And once the pendulum goes too far in one direction, it moves back. I am hopeful that our Congress will one day return to the bipartisan spirit that prevailed not all that long ago. My nomination is an example. I had been labelled a flaming feminist, and I had been General Counsel to the American Civil Liberties Union. Yet the vote on my nomination was 96 to 3. My biggest supporter on the Senate Judiciary Committee was not our now vice president JOE BIDEN, who was then Chair of the Committee. It was ORRIN HATCH, the senator from Utah, a leading Republican. I hope we will get back to that way of harmoniously working.

ANDREAS KELLERHALS: *Now I first wanted to ask you if you have any connections to Switzerland, but now we have heard that it is Chevrolet that has somehow played a role I your youth, I might redraw the question and ask you: Does Switzerland, as we call it sometimes the sister republic of the US, play any role in for example legal comparison on the US Supreme court, or does Europe at all play a role in legal comparison in the Supreme Court, do you do that?*

Switzerland certainly is a model federal system. Swiss federalism is not the same as ours, but the cantons here have a great deal of autonomy. For that reason, the Swiss form of federalism is often compared with federalism in the United States. We're different, but we both allow for local autonomy instead of having an all-powerful central government.

ANDREAS KELLERHALS: *Do you look at other constitutions when you decide issues on the court?*

Until World War II ended, the United States was just about the only country in the world in which every court engaged in judicial review for constitutionality. In Austria, in the 1920s, HANS KELSEN devised a system which has been adopted in a number of European countries. Review for constitutionality was entrusted to a constitutional court, it was not within the domain of the courts in the regular judicial hierarchy. But it wasn't until after World War II that many nations began to think, perhaps the elected representatives of the people can't always be trusted to keep the society in tune with its most basic values. So perhaps if we have a court that exercises the power of judicial review for constitutionality, that would be one check against return to an autocratic government. Countries in Europe and other places in the world included in their constitutions the authority of a constitutional court to measure ordinary law and executive actions against a fundamental instrumented government. One of the newest constitutions in the world is South Africa's. Instead of having – as we do – a bill of rights added to the constitution, placed at its end, South Africa places human rights in the first chapter. This picture is shown: Here are the fundamental values of our society, we set up a structure of government in order to preserve those values. Our neighbor to the north, Canada, didn't have judicial review for constitutionality until 1982, when Canada adopted a Charter of rights and freedoms. Again, for many years, the United States was almost the only player on the block, the only court system engaged in constitutional review. Now many courts do so, and they are looking at what other courts decide on matters of fundamental rights. That is right and proper. An opinion from say the German constitutional court or the Supreme Court of Israel may be more enlightening than commentary written by a law professor.

Valéry Giscard d'Estaing

Ehemaliger Staatspräsident Frankreichs (1974-1981)

Europa – la dernière chance de l'Europe

Referat anlässlich seines Besuches am Churchill Symposium des Europa Instituts an der Universität Zürich vom 25. Oktober 2016

Je suis heureux – et honoré – de venir devant vous aujourd'hui, à cette tribune, qui a vu intervenir, il y a 70 ans maintenant, l'illustre WINSTON CHURCHILL.

Nous sommes le 19 Septembre 1946.

Winston Churchill dont le rôle a été déterminant, notamment en 1940 et 1941, pour interdire la prise du pouvoir par le nazisme en Europe, s'adresse dans cette salle à son auditoire en commençant par ces mots :

> « I wish to speak to you today about the tragedy of Europe ».

Aujourd'hui, soixante-dix ans plus tard, je suis heureux et honoré d'utiliser devant vous les mêmes mots, qui restent d'actualité, même si leur contenu a changé.

Hier il s'agissait du souvenir, tout proche, des grondements des bombardements. Aujourd'hui il s'agit des craquements que fait entendre la structure de l'Europe.

Mais au moment où je m'adresse à vous, ses mots résonnent encore dans la salle. Ils restent, aujourd'hui, d'actualité.

Aussi je souhaite vous parler aujourd'hui de la tragédie de l'Europe.

Car – disons-le sans détour : l'Europe réunit certains éléments qui pourraient la conduire vers un dénouement malheureux si elle ne se ressaisissait pas.

Son histoire avait, pourtant, si bien commencé.

Qu'est-ce qui a pu mal tourner ? Pourquoi l'Europe semblet-elle aujourd'hui stagner ? Que faire pour raviver la flamme ?

I) On peut identifier deux moments de coupure : un dans le temps et un dans l'espace.

1) La première coupure intervient au début des années 1990 et clôt le temps fort européen – l'âge d'or de l'Europe – qui courait depuis 1946.

L'unification européenne a pu avancer, durant cette période, de manière linéaire, vers l'objectif commun d'une « union toujours plus étroite » voulue par les pères fondateurs JEAN MONNET, ROBERT SCHUMAN et leurs homologues européens.

a) Le souhait solennellement formé par CHURCHILL, à Zurich, de voir devenir partenaires la France et l'Allemagne, s'est réalisé et « les premières Assises concrètes d'une Fédération européenne » chère à ROBERT SCHUMAN ont pu être créées.

Basé d'abord sur la mise en commun des ressources (CECA 1951), le marché commun est, au fur et à mesure des décennies, devenu un marché unique avec les 4 libertés de circulation (des biens, capitaux, services et des personnes), couronné depuis 14 ans maintenant, d'une même monnaie, l'euro.

C'est un succès ! Et on ne le dit pas suffisamment.

La monnaie unique est devenue la deuxième monnaie de réserve mondiale. Elle résiste mieux aux soubresauts qui la mettent à l'épreuve que ce que prédisaient les spécialistes auto-proclamés, et certains prix Nobel mal avisés ! Il aurait mieux valu décerner le Prix Nobel à HELMUT SCHMIDT, et peut-être est-ce encore possible à titre posthume !

Mais cet élan a malheureusement été interrompu.

Au mouvement linéaire a succédé un mouvement circulaire confus, sans vision, ni méthode, d'où l'impression que l'Europe tourne en rond, ces dernières années.

b) L'entrée dans un temps faible se situe au début des années 1990, après le Traité de Maastricht de 1992 – dernier bon Traité européen.

L'Union entre alors dans une phase de tâtonnement, d'un élargissement mal préparé, de réformes institutionnelles avortées – phase de stagnation symbolisée par l'échec du Traité de Nice.

L'impulsion donnée à Laeken et durant la période de la Convention européenne en 2002-2003 a été un moment d'espérance – une éclaircie – mais celle-ci fût hélas passagère. Les « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel européen en 2005 dus à des maladresses politiques bien plus qu'au contenu du texte, sont venus marquer un point de non-retour.

Depuis, face au spectacle désolant des « sommets de la dernière chance » qui exposent l'impuissance du système européen, le doute est permis.

A l'intérieur de l'UE, on ne crée plus, on essaie de gérer en compliquant.

Personne n'a prévu la crise migratoire pourtant probable avec les secousses et menaces provenant d'un Moyen-Orient déstabilisé par les conflits et par Daech.

La crise économique et financière a été péniblement gérée.

Les responsables des Institutions européennes semblent plus préoccupées par leur propre pouvoir que par celui de l'Union. La Commission européenne cherche sans cesse à élargir son pré carré, pourtant strictement limité par les Traités à cinq domaines de compétences exclusives.

Les citoyens se lassent et se tournent vers les extrêmes.

Qui peut encore rêver d'Europe dans ces conditions ?

2) A cette coupure en deux temps s'ajoute une césure dans l'espace, en deux ensembles.

Il y a, en réalité, deux projets en Europe :

a) D'une part, vous avez l'UE des 28 (bientôt 27 sans la GB – mais qui risque d'aller au-delà de 30 Etats membres à moyen terme).

Ses principes et ses règles sont ceux d'une zone économique de libre-échange, surveillée et protégée par des institutions permanentes, et accompagnée par un degré minimal de coopération politique. Cette « grande Europe » est ouverte à tous les Etats qui, situés sur le continent, feront acte de candidature.

Notez que 6 Etats membres de l'UE (Royaume-Uni, Danemark, Portugal, Autriche, Suède et Finlande) proviennent de l'AELE, l'Association européenne de libre-échange, inspirée en 1960 par le Royaume-Uni en vue de créer – à côté de la CEE – une zone souple de libre-échange conçue d'abord comme une organisation purement économique et intergouvernementale. Inutile de dire que leur préférence marquée pour un système souple de commerce a pesé – pour ne pas dire freiné – l'avancée de l'intégration et favorisé l'élargissement toujours plus loin de l'Union.

b) Puis il y a, d'autre part, le deuxième projet inspiré par les pères fondateurs et qui a vocation à franchir *une nouvelle étape de l'intégration européenne.* C'est l'ensemble plus restreint et homogène d'Etats membres de la zone Euro.

Cette zone comporte, notamment, les 6 pays fondateurs, qui ont gardé depuis plus de 60 ans la volonté de s'unir malgré les nombreux remous et qui ont vocation de parvenir, un jour, à créer une union politique. Rejoints par certains autres Etats membres, cet ensemble symbolise « l'Europe de Maastricht », qui avançait de manière rectiligne.

C'est de ce projet-là que la Grande-Bretagne a décidé de se distancier. En même temps, elle quitte l'Union toute entière.

On touche ici du doigt la confusion qui règne entre les deux projets !

C'est qu'ils se superposent, géographiquement et légalement, puisqu'on parle invariablement d'Europe ou d'« Union européenne » pour désigner l'un ou l'autre projet.

Pourtant, ce n'est pas la même chose. C'est sur le plan de l'idée que les deux projets se distinguent, la volonté faisant la différence.

Il convient, maintenant, de clairement les séparer.

L'ensemble des quelques pays de la zone Euro, déterminés à aller plus loin, sera désormais appelé « EUROPA ».

II) Quelle vocation pour EUROPA ?

« Reconstituer la famille européenne pour dresser un cadre de telle manière qu'elle puisse se développer dans la paix, la sécurité et la liberté » tel était le dessin de Sir Winston Churchill lorsqu'il appelait ici, à Zurich, à la création des « Etats-Unis d'Europe ». A ce moment précis, il se situait presque exactement au milieu du XXe siècle.

Le cadre de paix est maintenant une réalité. C'est une œuvre accomplie, et un superbe résultat, quand on pense aux deux siècles précédents, malgré les bribes de menaces intérieures et extérieures qui nous guettent.

Aujourd'hui, nous sommes au début du XXIè siècle. Et il faut un nouvel objectif, une vision claire, au projet EUROPA.

1) Je vous propose l'objectif suivant : passer de la paix à la puissance.

Renouons avec la trajectoire initiale lancée en mai 1950 par Jean Monnet et Robert Schuman. Souvenons-nous de ses mots : « Premières Assises concrètes de la Fédération européenne ».

Beaucoup a été fait. Après la paix, nous avons fait la monnaie unique. Mais l'œuvre reste à parfaire.

a) Créons d'ici 2030 une puissance économique en Europe capable de rivaliser avec ses grands concurrents mondiaux, capable de maintenir l'emploi, et d'assurer la survie de ses valeurs culturelles et sociales !

Car c'est, aussi, une question de dimension. Seuls, nous sommes des gouttes d'eau dans l'Océan, et les enjeux démographiques ne jouent pas en notre faveur. Or, la zone Euro représente 85% du PIB de l'Union européenne – un PIB supérieur à celui des États-Unis et qui atteint deux fois celui de la Chine ! Les conditions sont donc réunies.

Par où commencer ?

En fondant, dans ce « cœur européen », une Union non seulement monétaire et budgétaire mais aussi fiscale pour l'imposition égale des revenus, des sociétés et des patrimoines. Une telle unification, proposée à l'opinion grâce à une méthode réaliste, récoltera nécessairement une réaction positive, tant le système actuel semble complexe, injuste et incompréhensible.

Puis à partir du moment où l'Europe dispose d'une monnaie unique, d'un budget et d'une fiscalité communs, une dette commune à l'échelle européenne prendra tout son sens. Cette dette jouirait d'une assise internationale sans égale, les parties prenantes formant la première puissance économique et financière mondiale présentant un très fort taux de solvabilité. La dette européenne serait recherchée sur toutes les places : un Trésor européen unique deviendrait l'organisme émetteur de cette dette commune.

A ceux qui diront que cela ne fait guère rêver les Européens, je réponds que c'est un projet de réalisations concrètes : le plus grand succès en Europe, mise à part la paix, c'est l'Euro. Il a changé notre vie de tous les jours.

Dans l'espace de la zone EUROPA, les éléments monétaires, budgétaires et fiscaux, à l'exception de la fiscalité locale seront, un jour, identiques et donneront à la population l'occasion de vivre dans une économie sociale de marché, libre et homogène, à l'échelle des grandes puissances du monde contemporain. C'est ce à quoi aspire depuis longtemps une large partie de la population des États membres de l'Union, qui comprend de moins en moins la justification d'un cloisonnement étatique qui bride l'initiative et décourage toute innovation.

b) Tout ceci invite à un changement de posture, voire de culture : il faut cesser de regarder de côté vers ses partenaires et se comparer à eux pour se tourner, résolument, vers l'objectif commun, loin devant, pour l'atteindre ensemble.

Et il faut cesser d'accuser l'Europe de tous les maux. Les hommes politiques ont une responsabilité à porter. On ne peut, en effet, espérer que des défaillances à l'échelle nationale puissent fournir, à Bruxelles, un vrai leadership compétent !

Si vous vous placez sur la trajectoire de l'histoire longue, celle où se perçoivent les grands changements, vous constaterez qu'il n'y a plus aujourd'hui aucune raison historique ou sociale à ce qu'il subsiste des règlementations aussi divergentes dans des pays si semblables et qui communiquent si aisément entre eux. C'est une idée simple, une de ces idées qui peuvent refonder le récit européen, un récit volontaire, positif et résolument tourné vers l'avenir.

Si vous vous placez sur cette échelle du temps long, vous identifiez aisément les tendances de long terme.

Ainsi, en prenant de la hauteur, vous réaliserez que le Brexit, la sortie du Royaume-Uni de l'UE, qui a pu être perçue comme une décision de rupture brutale, est en fait une clarification prévisible : c'est le rétablissement de la situation antérieure à 1973 où le Royaume-Uni ne faisait pas partie de l'UE – dont il n'est d'ailleurs devenu membre qu'au prix de nombreux « opt-outs », le plaçant en dehors de la monnaie commune et des règles de Schengen etc.

Cette clarification est en un sens bénéfique, car l'opposition de la Grande-Bretagne – elle qui, selon Winston Churchill, aurait dû se tenir à l'écart et apporter son soutien bienveillant (« *friend and sponsor* ») à la nouvelle Europe – a constitué un obstacle pour une intégration plus poussée !

Cette sortie doit être réalisée dans le calme et la sérénité, sans acrimonie particulière, ni recherche d'avantages particuliers pour des lobbys spécialisés. Les modalités sont prévues par l'article 50 du Traité adopté à Lisbonne le 13 décembre 2007, et signé par les 27 Etats membres de l'Union Européenne de l'époque, dont la Grande-Bretagne.

Il s'agit, en fait, de délier soigneusement les liens établis depuis 1973, pour rétablir la situation antérieure à l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Union. Celle-ci ne sera pas hostile, mais seulement distante.

La sortie du Royaume-Uni rend plus plausible l'intégration fédérale d'EUROPA.

2) Avancer vers une Fédération d'Etats-nations, non pas de type américain, mais avec un système visant à établir une puissance économique du niveau des grandes puissances du monde de notre fin de siècle, c'est-à-dire les Etats-Unis

d'Amérique et la Chine, qui garantira la croissance et l'emploi. Il conviendra d'établir un mécanisme de solidarité financière entre Etats plus riches et plus pauvres sur le modèle de la péréquation financière allemande.

a) La logique de ce nouveau système devrait reposer sur la mise en commun, au sein de cette Fédération d'États-nations, des compétences que ses membres décideraient souverainement de transférer du niveau national au niveau fédéral comme nous l'avons fait pour la monnaie à laquelle personne ne veut renoncer. Chaque pays conserverait les compétences qui lui sont propres dans tous les autres domaines (tels que la politique éducative, culturelle ou sociale).

Une réunion régulière des chefs de gouvernement formant le Directoire pourrait avoir lieu tous les mois, et se tenir à Strasbourg, plutôt qu'à Bruxelles : il serait éminemment souhaitable que l'Europe dispose de deux capitales distinctes, Bruxelles pour « l'Europe commerciale », Strasbourg et Francfort pour se partager les institutions de « l'Europe intégrée ».

Un Congrès des Peuples, composé d'un tiers d'élus d'EUROPA et de deux tiers de parlementaires nationaux assurerait la représentation juste des citoyens d'EUROPA, et contribuerait à la création indispensable d'un *milieu politique européen*, reconnu par la population.

Pour susciter une large adhésion à ce projet, il conviendrait de définir l'itinéraire et de fixer un calendrier. Une échéance trop lointaine aurait raison des meilleures résolutions.

Une dizaine d'années serait nécessaire pour aplanir les obstacles qui s'opposent à la mise en place d'un système fiscal unifié à l'intérieur de l'espace européen, venant se substituer à la multitude des systèmes existants, datant du début du XXe siècle et compliqués par une infinité de dérogations et d'exceptions. Soyons clair : il ne s'agit pas de négocier le rapprochement des systèmes existants, mais d'innover en mettant en place une fiscalité européenne nouvelle, dont on se rapprocherait par étapes. Si l'on engage une réflexion, on constate que les obstacles sont en réalité très faibles et qu'il est possible de parvenir à un accord entre tous les pays désireux de s'unir.

b) La France et l'Allemagne doivent reprendre le flambeau. Leur entente reste, hier comme aujourd'hui, indispensable à toute avancée. Ceux qui, comme moi, ont fait la dernière guerre mesurent l'immense progrès historique que représente ce partenariat.

Les deux pays ont des élections importantes à l'horizon 2017. D'aucuns pensent que cela décourage toute prise de position forte sur l'Europe.

Si vous demandez mon avis : je pense, au contraire, que ce la peut être l'occasion d'un acte de foi en faveur d'un projet ambitieux, comme celui d'EUROPA.

Je compte d'ailleurs m'y employer.

Pour les jeunes générations, l'union de nos pays est une évidence !

Les dirigeants actuels n'ont pas vécu la guerre. Mais l'Europe, c'est notre avenir ! … Et cela ne devrait pas être un privilège de l'âge que de l'avoir compris. Nous devons passer de la paix à la puissance !

A WINSTON CHURCHILL qui – en 1946 – lançait ici-même « Let Europe arise ! »,

Je réponds en écho : « En avant, EUROPA ! »

Dr. Gregor Gysi

Rechtsanwalt, Mitglied und ehem. Fraktionsvorsitzender der Linksfraktion im Deutschen Bundestag, MdB

Die Gefährdung der Zukunft Europas

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 21. März 2016

Inhalt

I. Einleitung 217

II. Das Europäische Projekt 220

III. Krisendebatte 223

IV. Legitimationsprobleme und Finalität 226

I. Einleitung

Seit Jahren behaupte ich, dass wir in einer ernsten Krise der EU stecken. Um das zu illustrieren: Missstimmungen und gereiztere Töne gab es schon immer. Als die Diskussionen über den Europäischen Verfassungsentwurf liefen, sahen sich diejenigen Staaten, die gerade erst Mitglieder der Union geworden waren, der Gefahr ausgesetzt, gegenüber den Schwergewichten Frankreich und Deutschland machtpolitisch zu schlecht wegzukommen. Der damalige französische Präsident Jacques Chirac liess sich daraufhin, mit Blick insbesondere auf Polen, zu der wenig hilfreichen Bemerkung hinreissen, dass die Neuen doch das Maul halten sollten. Mit anderen Worten, ihr Osteuropäer seid zu undankbar. Auch lassen sich aussenpolitische Haltungen der einzelnen EU-Staaten ausmachen, die nicht unbedingt immer kompatibel sind und daher zu Belastungen führen können. Als Stichwort nenne ich hier nur das Verhältnis zu den USA. Während die osteuropäischen Staaten und Grossbritannien einen stärkeren Pro-Amerikanismus tragen, zeigt Frankreich gegenüber den USA ein stärkeres Autonomiebedürfnis. Deutschland weist eher eine Pendeltendenz auf.

Der eben erwähnte Verfassungsentwurf für die Europäische Union scheiterte schliesslich bei Referenden in den Niederlanden und in Frankreich. Damals verordnete sich die Union eine „Reflexionspause". In einer Art Selbstmissverständnis legte sie eine Pause bezüglich jeder Art von Reflexion ein: Denn es wäre schon möglich gewesen, mit den Bürgerinnen und Bürgern, den nationalen Regierungen und Parlamenten in eine Art Debatte zu treten, die einen wirklichen Neuansatz hätte hervorbringen können, der von der jeweiligen Mehrheit der Mitgliedsländer der Europäischen Union akzeptiert worden wäre. Dieser Neuansatz wäre mit wesentlich mehr Legitimität ausgestattet gewesen. Die Regierungen der EU-Staaten gingen jedoch einen anderen Weg. Sie erzeugten aus dem gescheiterten Verfassungsentwurf eine inhaltlich leicht reduzierte Textvariante, die in den meisten EU-Staaten ohne den Zwang zur Volksabstimmung ratifiziert werden konnte. Den Völkern der Union wurde damit gesagt: Euch brauchen wir nicht! Ich bin der festen Überzeugung, dass sich so das bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden sichtbar gewordene Legitimationsdefizit der Unions-Institutionen verfestigt hat. Ich spreche deshalb hier von einem Bruch mit den bislang üblichen demokratischen Traditionen.

Inzwischen unterscheidet sich jedoch die Situation erheblich von vorherigen. Die Deutschen fühlen sich ungerecht behandelt, weil sie angeblich „Zahlmeister" der Union seien. Die Portugiesen, Spanier und natürlich die Griechen fühlen sich durch Sparprogramme, die massive Kürzungen bei Löhnen, Renten und Sozialleistungen bedeuten, ausgepresst. Das öffentliche Gesundheitswesen in Griechenland ist nur noch nutzbar für Menschen, die die Behandlung sofort bezahlen können. Das wäre in Ländern wie Deutschland– noch – unvorstellbar. In einem Teil der Union findet eine Zerschlagung des Sozialstaats statt und die Betroffenen schauen mit Ablehnung auf Deutschland, weil Deutschland das europäische Geschehen dominiert. In Deutschland dagegen wird Verachtung gegen Länder wie Griechenland geschürt. Wohlstands-Chauvinismus ist die herrschende Ideologie, die die Konservativen in Umlauf bringen. Offen wurde über den Rauswurf Griechenlands aus der Gemeinschaftswährung diskutiert. Dann kam es zu einer für mich bis dahin undenkbaren Nötigung: Unter den Androhung eines technisch erzwingbaren „Grexit" wurde der Regierung Tsipras die Kapitulationsurkunde vorgelegt.

Dann kamen zusätzlich die Flüchtlinge in grosser Zahl.

Die EU kam und kommt nun von einer weiteren Seite unter Druck. Es gibt eine Reihe von Staaten in der EU, die keine der Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die in grosser Zahl nach Europa kommen, aufnehmen möchten.

Das Dublin-System, das Asylverfahren lediglich in den EU-Ländern ermöglichte, die ein Flüchtling zuerst betrat, hat die Länder im Mittelmeerraum über Gebühr belastet. Es ist inzwischen klar, dass sie „durchlässig" werden mussten. In Deutschland droht sich die Debatte zu drehen. Die Bundeskanzlerin MERKEL, die sonst vor allem durch Abwarten auffällt, hat sich klar artikuliert und damit auch festgelegt, dass Grundrechte in Deutschland keine Obergrenze haben. Das bedeutet, dass jedem der Zugang zu einem Asylverfahren ermöglicht werden muss. Damit hat sie sich unter doppelten Druck gesetzt. Erstens, sie bekommt Ärger von den konservativeren Kräften in ihrer Partei; zweitens sie kann auch nicht wirklich zurück, dafür war ihre Wortwahl viel zu eindeutig. Deshalb verlegt sie sich auf Asylrechtsverschärfungen und fragliche Abkommen mit der Türkei.

Die Asylverfahrensregeln von Dublin sind inzwischen Makulatur. Das wissen alle, die nichts gegen Tatsachen haben. Damit stehen zwei Wege offen. Der eine Weg führt zu einer kompletten Renationalisierung des Asylrechts und damit verbunden zu einer verstärkten Abschottungspolitik gegen Flüchtlinge vor allem durch jene Staaten, die EU-Aussengrenzen haben, aber nicht nur diese. Der andere Weg könnte dazu führen, ein wirklich europäisches Asylrecht zu schaffen, in dem die Belastungen, die die Aufnahme von Flüchtlingen mit sich bringen, gerecht verteilt werden können. Die erste Richtung begünstigt eine „Orbanisierung" Europas, die zweite Richtung stärkt Menschlichkeit und Solidarität.

Das Bedauerliche ist im Fall der Euro-Krise wie auch hier, dass es sich um Krisen handelt, die nationale Egoismen verstärken, die also einer Europäisierung, erst recht einer demokratischen Europäisierung im Weg stehen.

Wem das nicht reicht: Der letzte Gipfel der Staats- und Regierungschefs stand unter der Überschrift „Cameron und der Brexit". CAMERON kann, was TSIPRAS nicht konnte: der EU etwas abverlangen. Bei genauerem Hinsehen bedeutete das aber einen Unterschied ums Ganze: während TSIPRAS die Überreste der Sozialstaatlichkeit in Griechenland verteidigen wollte, wollte CAMERON nur eines: nicht so viel Geld für soziale Dinge ausgeben, sofern sie mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbunden sind. Da hatte keiner was dagegen, schliesslich können sich die Deutschen das jetzt auch herausnehmen. Auch hier zeigt sich der Charakter der EU. Es geht nicht um Förderung sozialer Wohlfahrt. Es geht darum, dass nationalstaatliche Egoismen sich durchsetzen. Aber CAMERON hatte sich verrechnet, der Brexit wurde beschlossen.

Mit anderen Worten: Noch nie war die Gefahr eines Scheiterns des „Europäischen Projekts“ so gross wie jetzt. Aber was ist dieses „Europäische Projekt“ eigentlich?

II. Das Europäische Projekt

Man kann dazu mehrere Geschichten erzählen, und je nach politischer Vorliebe wird davon die eine oder die andere stärker betont. Ohne unter einen Relativismusverdacht geraten zu wollen, behaupte ich, dass jede dieser Geschichten ein Wahrheitsmoment beanspruchen kann.

Das Folgende ist natürlich erst einmal die Vorgeschichte des Projekts. Die europäische Geschichte hat seit Langem Züge des Gemeinsamen. Prozesse und Vorgänge wie Reformation, Renaissance, die Herausbildung moderner Staatlichkeit und der kapitalistischen Produktionsweise, die Aufklärung, schliesslich die demokratischen Revolutionen des 19. Jahrhunderts machen das deutlich. Das Paradoxe ist, dass in einem gewissermassen „transnationalen“ Geschichtsprozess, der fast das ganze Europa erfasste, zugleich die modernen Nationalstaaten entstanden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts prägten sich zudem Nationalismus und Imperialismus mit entsprechenden Ressentiments aus.

So wurde im wilhelminischen Deutschland eine Nationalkultur erfunden. Das ist schon seltsam. Fragen Sie einmal einen Deutschen, wem der Komponist Haydn „gehört“, und dann einen Engländer. Das Gleiche mit Händel. Oder stellen sie sich die Weimarer Klassik ohne die englischen und französischen Einflüsse vor. Ein Bewusstsein der wechselseitigen Abhängigkeiten verschwindet im Begriff der Nationalkultur. Friedrich Nietzsche, dem wir eine grossartige Analyse der Strukturen des Ressentiments verdanken, hatte nur Spott für diese Anmassungen übrig. Andererseits war er auch reaktionär.

Das wilhelminische Deutschland stellt nun aber auch einen Sonderfall dar. Die demokratische Revolution von 1848 scheiterte und verfehlte daher das Ziel, die zersplitterte Staatlichkeit des „Deutschen Bundes“ in der Form einer halbwegs demokratischen Verfassung zu überwinden. Die vom preussischen Kanzler Otto von Bismarck erst 1871 durchgesetzte Reichsgründung war ein Projekt von oben, das semiparlamentarisch-monarchistisch ausgestaltet wurde. Neben dem, dieses Projekt tragenden, Bündnis aus Bürgertum und Junkerklasse findet sich noch eine weitere Komponente der Macht: Staatsbürokratie und Militär. Da zum Zeitpunkt der Reichsgründung die koloniale Aufteilung der Welt ihrem Abschluss ohne Deutschland, da es die Nation ja noch nicht

gab, schon ziemlich nahe gekommen war, strebten imperialistisch orientierte Kräfte innerhalb Deutschlands eine entsprechende Ausrichtung der deutschen Aussenpolitik an, um eine Neuaufteilung zu erreichen. Spätestens nach BISMARCKS Sturz war der Weg für eine imperialistische Orientierung frei, Nationalismus und Militarismus prägten die Reichspolitik unter WILHELM II.

Im Ergebnis dieses entfesselten Nationalismus steht der Erste Weltkrieg. Innerhalb des linken Flügels der deutschen Sozialdemokratie breitet sich als Reaktion auf die Barbarei des Weltkriegs die Losung von den „Vereinigten Staaten von Europa“ aus. Ursprünglich tauchte diese Idee in der europäischen Pazifistenbewegung auf. Aber bei dieser Idee blieb es erst einmal nur als Idee. Die Demokratie in Deutschland schien nur eine kurze Episode zu sein, und 1939 wurde der Zweite Weltkrieg von Nazi-Deutschland entfesselt. Noch während des Zweiten Weltkriegs, im Umfeld von DE GAULLE, wurde ein Plan für die europäische Nachkriegsordnung entwickelt, der bereits wesentliche Elemente der späteren Montan-Union und der Römischen Verträge enthielt.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, mit der Zerschlagung des deutschen Faschismus, endet die Vorgeschichte des Europäischen Projekts. Hier nähmen die Geschichten des Europäischen Projekts ihren Anfang.

Die einen betonen den Willen der Völker Europas, nach einem Krieg, der mindestens 50 Millionen Todesopfer forderte, endlich Schluss zu machen mit Nationalismus und Krieg. Sonderwege, insbesondere deutsche, sollten ausgeschlossen werden. Um die Staaten strukturell kriegsunfähig zu machen, kann man natürlich auch abrüsten, und zwar gerade im Offensivwaffenbereich. Man entschied sich aber für einen Weg der wirtschaftlichen Kooperation, der gerade auch, deshalb die Montan-Union, im kriegswichtigen Schwerindustriebereich beginnen sollte. Dafür musste Deutschland, vorerst die alte Bundesrepublik, mit dabei sein. Und Europa sollte möglichst schnell die wirtschaftlichen Kriegsfolgen überwinden können. Auch um revanchistische Neigungen, vergleichbar denen nach dem ersten Weltkrieg in Folge des Versailler Vertrages, kaum aufkommen zu lassen. Dem diente auch der Marshall-Plan. So betrachtet war die Politik der Westanbindung, die ADENAUER betrieb, rational. Ein weiterer Effekt der wirtschaftlichen Kooperation, neben der Herstellung eines „Zwangs zum Frieden“, bestand in der Produktion gemeinsamen Wohlstands, der die Basis für den Ausbau sozialstaatlicher Institutionen darstellte. Die Elemente verdichtete Kooperation, Solidarität (auch mit ehemaligen Kriegsgegnern), Sozialstaatlichkeit und natürlich Frieden bilden in dieser Perspektive die leitenden Wertvorstellungen des „Europäischen Projekts“. In den Siebzigerjahren tritt noch ein weiteres Element hinzu: die Demokratie-

förderung. Länder wie Spanien, Portugal und Griechenland wurden Mitglieder der EG, um den dort nach dem Ende der Diktaturen eingeleiteten Demokratisierungsprozess ökonomisch zu stabilisieren. Das ist das Beunruhigende an der gegenwärtigen Entwicklung: Offenbar sieht man nicht mehr, dass massive Krisen eine Demokratie auch gefährden können. Oder man ist inzwischen bereit, dieses Risiko in Kauf zu nehmen. Und zu einer Solidaritätsbereitschaft, wie sie Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr, ist das heutige Deutschland gerade in der Euro-Krise nicht bereit gewesen.

Natürlich kann eine andere Geschichte erzählt werden. Sie beginnt gleichfalls mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Innerhalb kurzer Zeit teilte sich die Welt auf in Gut und Böse. Nur das eben nicht mehr der Faschismus das Böse war, sondern der Kommunismus. Die „Transatlantische Wertegemeinschaft" hatte genau diesen Wert, den Antikommunismus. Westdeutschland wird in die antikommunistische Allianz aufgenommen, denn die deutschen Eliten sind zwar faschismusbelastet, aber für die antikommunistische Zielsetzung absolut zuverlässig. Nun war es im Interesse der USA, dass die westeuropäischen Verbündeten, wie dann natürlich auch Westdeutschland, ökonomisch potente Bündnisgenossen wurden. Dazu flossen massive Wirtschaftshilfen. Nebenbei sind wachsende Ökonomien, und die westeuropäischen sollten möglichst schnell wachsen, immer gute Absatzmärkte. Und die amerikanische Wirtschaft benötigte Absatzmärkte. Angesichts dieser Motivlage war die beginnende europäische Integration für die USA unproblematisch, solange die Prämissen Antikommunismus und Absatz amerikanischer Waren gesichert waren. Das wurde für Westdeutschland und andere Länder durch die Mitgliedschaft in der NATO sichergestellt. In dieser Sichtweise, die sich von der Logik des Kalten Krieges leiten liess, erfüllte die Europäische Integration eine Funktion innerhalb des Ost-West-Konflikts. Dass beispielsweise mit der Westintegration der Bundesrepublik Deutschland die deutsche Zweistaatlichkeit verfestigt wurde, erschien den USA besser als ein vereinigtes Deutschland. Damals gab es den Begriff der „Finnlandisierung". Finnland war seit Ende des Zweiten Weltkriegs an keinem Militärblock beteiligt, galt aber als sowjethörig. Dergleichen wollte man in Mitteleuropa nicht dulden. Zudem war es für den Systemkonflikt äusserst wichtig, dass der westeuropäische Kapitalismus anschaulich demonstrieren konnte, dass weitgehende Ansprüche der Arbeiterklasse auf sozial gerechte Teilhabe auf der Grundlage der kapitalistischen Produktionsverhältnisse besser und demokratischer organsiert werden können als auf der Grundlage des Staatssozialismus. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb der Ausdruck „Soziale Marktwirtschaft" so wichtig war. Und es wird auch sichtbar, dass er eine dezidiert antisozialistische Stossrichtung aufwies.

In dieser zweiten Geschichte verschwinden die leitenden Werte der europäischen Integration zwar nicht, denn sie erscheinen als Aspekte der Systemauseinandersetzung. Sie sind jedoch nicht mehr als Werte gesetzt, sondern sie haben eine bestimmte Funktion. Aber jede dieser Geschichten ist für sich unvollständig. In der letzteren erscheint das gegenüber den USA Eigenständige nicht. Und die erste Geschichte wirkt weltfremd, weil sie von der Situation des Kalten Krieges und seinen Funktionslogiken abstrahiert. Wie geschrieben, an beiden Geschichten ist Wahres.

Gleichgültig wie man die Geschichte des „Europäischen Projekts" auch erzählen mag, man kann nicht ignorieren, dass *Ideen*, nämlich Frieden, Kooperation, gemeinsamer Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und Demokratie hier von Bedeutung waren und es weiter sein sollten.

III. Krisendebatte

Die gegenwärtige Debatte zur Krise, die irrigerweise „Euro-Krise" oder „Staatsschulden-Krise" genannt wird, weist selbst Züge auf, die man als ökonomistisch bezeichnen muss. Sowohl Diagnose- als auch Lösungsvorschläge bleiben zu sehr einer ökonomischen Funktionslogik verhaftet und sind daher blind für den normativen Gehalt sowohl des geschilderten „Europäischen Projekts" als auch des Legitimationsbedarfs europäischer Strukturen. Das trifft diesbezüglich nicht nur für die Regierungen in Europa, insbesondere in Deutschland, zu, sondern bedauerlicher Weise partiell auch für die Linke. Manche Vorschläge von uns sind zu einfach, kommen zu schnell. In der opponierenden Rede im Parlament ist das häufig unvermeidlich. Aber man muss ein Bewusstsein dafür haben, dass sich das Legitimationsproblem des europäischen Institutionenbaus und seiner recht sprunghaften Weiterentwicklung nicht durch Funktionalität allein löst, ebenso wie das die „richtigen" ökonomischen Lösungsvorschläge für sich nicht schon könnten. Hier leidet die Linke, nicht nur die ehemals kommunistische, noch immer unter den Folgen des Staatssozialismus. Ökonomische Problemlösungskompetenz wird eher bei Liberal-Konservativen vermutet, aber gewiss nicht bei der Linken. Auch die westeuropäische Linke, die Distanz zum Staatssozialismus hielt, wurde nach dessen Scheitern mit in den Keller gerissen.

Mit dem Stichwort der Legitimation wird ein Diskurs angeschnitten, den ich etwas ausführlicher erst später erörtern möchte. Jetzt will ich eine grobe Übersicht über die Krisendebatte geben. Es fängt damit an, dass es unterschiedliche Namen für diese Krise gibt. Die einen sprechen von der „Euro-Krise". Nun ist der Euro eine Währung und diese Währung macht immer

noch einen stabilen Eindruck. Andere reden von einer „Staatsschuldenkrise". Auf den ersten Blick sieht es auch so aus. Wenn ein Staat Kredite nur noch zu hohen Risikozinsen aufnehmen kann, dann wohl deshalb, weil der Kreditgeber diesem Staat nicht mehr sicher zutraut, seine Schuldenlast tragen zu können. Um eine Einschätzung dafür vornehmen zu können, bedarf es zweier Grössen: der wirtschaftlichen Leistungskraft einer Volkswirtschaft und der gesamtstaatlichen Verschuldung. Ihr Verhältnis ist die Schuldenstandquote. Die Schuldenstandquote Griechenlands war bis zur Finanzkrise von 2008 hoch, aber zuverlässig stabil. Erst die Finanzkrise bewirkte einen signifikanten Anstieg.

Deutlicher noch trifft das auf Spanien zu. Spanien lag mit seiner Schuldenquote deutlich unter deutschem Niveau, aber auch hier bewirkte die Finanzkrise einen deutlichen Anstieg. Warum sind dann die einen „Schuldenstaaten", wie man in Deutschland herablassend sagt, und warum kann Deutschland selbstherrlich von seiner eigenen Haushaltsdisziplin schwärmen?

Die Kreditgeber, also Banken, gehen von einer anderen Erwartung aus. Die ist völlig prosaisch: In einem Wirtschaftsraum wie Griechenland wird ein Staatsbankrott für diese Banken hinsichtlich der ökonomischen Folgewirkungen entschieden leichter zu verkraften sein als das etwa bei Deutschland der Fall wäre. Mit anderen Worten, die Bereitschaft, den deutschen Staat mit Krediten zu finanzieren, wird seitens privater Kreditgeber länger bestehen als bei einem Staat wie Griechenland. Die grossen Ratingagenturen bewerten daher auch nicht die Kreditwürdigkeit in einem normalen Sinn; sie betreiben eine zynische Rechnung: Wie „würdig", d.h. im Ernstfall: verzichtbar, ist der zu einem Staat gehörige Wirtschaftsraum. Hier läuft eine spekulative Wette gegen Staaten. Das ist das Problem. Das ist einer der Gründe, weshalb ich dafür plädiere, dass sich die Euro-Staaten auch direkt bei der Europäischen Zentralbank finanzieren können. Das geht allerdings laut „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV) nicht. Das ist auch ein wichtiger Unterschied zwischen den USA und der Europäischen Union. Die EU sowie deren Staaten wären von Ratingagenturen und privaten Kreditgebern nicht mehr so leicht unter Druck zu setzen.

In der Europäischen Union werden in der letzten Zeit auch verstärkt die Leistungsbilanzdefizite innerhalb des Euro-Raums mit als Krisenursache thematisiert. Darüber hinaus gibt es aber massive wirtschaftliche Ungleichgewichte, die die Weltwirtschaft als Ganzes betreffen. China ist inzwischen zweitstärkste Exportmacht. Die USA weisen ein riesiges Leistungsbilanzdefizit auf. Finanziert wird dieses Defizit durch Überschüsse in der Kapitalbilanz, also

einen Nettokapitalzufluss. Zunehmend sind es Länder wie China und Saudiarabien, die Exportüberschüsse nutzen, um als Kreditgeber zu fungieren. Es bilden sich grössere Devisen- insbesondere Dollarreserven bei den jeweiligen Nationalbanken; angelegt werden sie häufig bei Rentenpapieren wie auch in Staatsanleihen. So organisieren sich die USA einen Kapitalrückfluss, allerdings um den Preis wachsender Auslandsverschuldung. China und Saudiarabien drohten damit, zukünftig stärker in den Euro zu investieren, sodass die amerikanischen Ratingagenturen plötzlich zu deutlich die Schwächen des Euro betrachteten. In letzter Zeit ist China auch tatsächlich verstärkt in der EU tätig geworden. So sind die Chinesen besonders an griechischen Häfen interessiert. Der Euro-Anteil der chinesischen Devisenreserven lag bereits 2009 bei 25 Prozent. Grundsätzlich hatte sich China zu verstärktem Engagement in der Euro-Krise bereit erklärt. Würde China in der Annahme, dass der Euro wackelt, mit den bereits akkumulierten Staatsanleihen den Markt überschwemmen, dann hätten wir eine schlimme Währungskrise. Das würde die deutsche Exportindustrie aufs Empfindlichste treffen.

Und weil die Deutschen immer gern von „Schuldenkrise“ sprechen: der signifikante Anstieg der Staatsschulden kam aber nicht irgendwie zustande. Die Finanzkrise 2007/2008 hat viele Banken, die sich auf waghalsige Finanzspekulationen verlegt hatten, derartig in Mitleidenschaft gezogen, dass sie gegenüber der öffentlichen Hand einen Hilfebedarf anmelden mussten. Wenn die ökonomischen Folgen einer Bankpleite deutlich stärker gewichtet werden als der Bankenrettungsaufwand, dann geht man den Weg der Bankenrettung. Dass es dann die eben geretteten Banken sind, die bei der Spekulation gegen einige Euro-Staaten kräftig mitverdienen, gehört offenbar mit zum Spiel. Das tun sie allein schon dadurch, dass sie sich infolge der Niedrigzinspolitik zum Nulltarif bei der EZB mit Geld versorgen können.

Vielleicht ist es diese ökonomische Zwangslage im modernen Kapitalismus, dass die Staaten die Getriebenen des grossen Kapitals sind, einer der Gründe dafür, dass die Krisendiskussion sich bei uns so ökonomistisch verengt hat. Man stelle sich nur einmal kurz vor, durch irgendeinen dummen Zufall, würden die grossen Banken gleichzeitig auf die Idee kommen, dass der Finanzkapitalismus eine zu riskante Sache für die Volkswirtschaften sei. Natürlich wären dann, zumindest mittelfristig die Staaten einige Probleme los, unter denen die Staaten in der Europäischen Union leiden. Damit würde vielleicht aber auch deutlicher werden, dass die Europäische Union, und zwar der ganze Integrationsprozess, in eine Krise anderer Art geraten ist. Die europäische Integration stellt sich heute als ein Projekt dar, dass von politischen, bürokratischen und ökonomischen Eliten vorangetrieben worden ist, das sich aber

von der demokratischen Rückbindung an die Bevölkerungen der beteiligten Staaten zunehmend gelöst hat. Das ist schon seit Längerem so. Immer, wenn grundsätzlich neue EU-Verträge ratifiziert werden sollten, zitterten die Regierungen, denn in einigen Staaten der EU ist dafür eine Volksabstimmung erforderlich, zumindest sobald Souveränitätsrechte berührt werden. Und bei der neuesten Grossschöpfung, dem Fiskalpakt, hat man einen Weg gewählt, der das Volksabstimmungsrisiko bewusst ausgeschaltet hat. Daher ist die Frage „Bist Du für oder gegen den Integrationsprozess?“ eine am Problem völlig vorbeigehende Frage. Das sieht man auch daran, dass bei Prozessen vor dem Bundesverfassungsgericht in Deutschland zu derartigen Fragen plötzlich seltsame, politisch schwer vermittelbare, Koalitionen zwischen links und rechts entstehen. Ich beispielsweise sehe an nationalstaatlicher Souveränität keinen absoluten Wert. Deutsche Rechtskonservative sehen das natürlich anders, weil sie damit eine Art heilig-metaphysische Substanz verbinden, die sich nicht verflüchtigen dürfe. Jedoch bin ich der Auffassung, dass man die Souveränität demokratisch verfasster Staatsvölker negiert, wenn man die Übertragung von Souveränitätsrechten an demokratisch nicht ausreichend kontrollierte Gremien vornimmt.

IV. Legitimationsprobleme und Finalität

Lange Zeit wurde die Europäische Integration als ein Eliteprojekt vorangetrieben, das in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten wohl nie auf Gegenliebe, aber andererseits auch nur auf wenig Missfallen stiess. Schliesslich gab es auch ökonomische Kooperationsgewinne, Vorteile also, gegen die sich wenig einwenden liess. Eine gewisse Skepsis bildete sich freilich aufgrund der immer komplexeren und undurchschaubareren Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene, zumal diese die nationalen Gesetzgebungen zunehmend vorprägte. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992, der die Grundstrukturen der heutigen Union bildete, zeigte sich zum ersten Mal an, wie stark inzwischen die Skepsis in ein Legitimationsproblem umgeschlagen war: In Dänemark fiel der Vertrag bei einem Referendum durch und konnte erst nach Zugeständnissen an Dänemark in einem zweiten Anlauf ratifiziert werden. In Frankreich konnte der Vertrag ebenfalls nur mit äusserst knapper Mehrheit in einem Referendum ratifiziert werden. Seither ist jede Vertragsänderung, sobald sie substanzieller Art ist, mit einem enormen Ratifizierungsrisiko ausgestattet.

Nun ist das im internationalen Recht keine Seltenheit, dass die Ratifizierung eines Abkommens mit nationalstaatlichen Vorbehaltserklärungen zustande kommt. Das ist zwar paradox, dass Abkommen häufig erst dadurch in Kraft

treten können, dass ihre Geltung eingeschränkt wird. Aber was bei normalen zwischenstaatlichen Abkommen noch gehen mag, ist bei einer Struktur wie der Europäischen Union eigentlich ein Unding. Die Europäische Union ist ja nicht nur primärrechtlich als „horizontale“ Struktur, also normalen zwischenstaatlichen Abkommen, verfasst; sie hat auch und vor allem die „vertikale“ Struktur einer eigenen Rechtsetzung, die die Vertragsstaaten verpflichtet.

Eine integrationsskeptische Position zielt auf diese „vertikale“ Komponente und behauptet, dass „wir“, wer immer das ist, hier die Katze im Sack gekauft hätten. Eine integrationsfreundlichere Position – ich nenne sie die affirmative Position – insistiert nun aber darauf, dass die Legitimationsformen dieser Art der Rechtsetzung ohnehin kein Legitimationsvorbild hätten. Weder ein föderatives Staatswesen noch eine Konföderation könnten als formale Schablone herhalten, um den die europäischen Institutionen eigenartigen Legitimationsbedarf korrekt abzubilden und geeignete Verfahren zur Legitimationsbeschaffung zu etablieren. Natürlich gibt es auch Integrationsbefürworter, die dennoch eine kritische Positionierung zum gegenwärtigen Integrationsmodus zeigen.

Es ist leider nicht möglich, die Orientierungskategorien „rechts“ und „links“, sowie „integrationsskeptisch“ und „integrationsfreundlich“ eindeutig einander zuzuordnen. Es hängt hier einiges von den Motiven für die Befürwortung oder für die Skepsis ab. Die Rechtskonservativen hatte ich vorhin schon erwähnt. Bei deren Skepsis ist eine Souveränitätshuberei am Werk, die Staat und Nation als eine Art Substanz versteht. Es gibt nun zweifellos auch eine linke Gestalt der Integrationsskepsis. Die rührt daher, dass dieser Ansicht zufolge Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit bislang nur erfolgreich in der nationalstaatlichen Organisation durchsetzbar waren. Für diese Position spricht einiges. In den letzten zehn Jahren haben wir die Europäische Union tatsächlich als Motor der Privatisierung öffentlichen Eigentums und der Deregulierung von Märkten erlebt. Auch hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs es in einer Serie von Urteilen fertig gebracht, die Freiheit des Kapitals höher zu gewichten als Grundrechte, insbesondere das Streikrecht. Seit dem Konsolidierungsdiktat, das über Griechenland und andere Mitgliedsstaaten verhängt worden ist, muss man registrieren, dass Demokratie und Sozialstaatlichkeit zur Disposition stehen. Gleichwohl muss sich diese Position linker Integrationsskepsis mit einem Einwand auseinandersetzen. Die Integration hat auf systemischer Ebene inzwischen eine Dichte erreicht, bei der nichts mehr ohne schwerste Verwerfungen rückgängig gemacht werden kann. Auch haben die Fähigkeiten der Nationalstaaten, auf ökonomische Prozesse steuernden Einfluss auszuüben, sich zwar nicht erschöpft, aber doch erheb-

lich nachgelassen. Wer Sozialstaatlichkeit und Steuerbarkeit der kapitalistischen Ökonomie will, kann sich dem Integrationsprojekt nicht verschliessen. Dafür müssen die Institutionen der Europäischen Union freilich erheblich reformiert werden. Integration darf vor allem nicht auf Kosten demokratischer Legitimität gehen. Das nun ist der Schwachpunkt der von mir bereits erwähnten affirmativen Integrationsbefürworter. Diese laufen Gefahr, Legitimationsdefizite, die ja stark anwachsen, wegzureden.

Meine Haltung ist sicher integrationsfreundlich, allerdings darf Integration nicht auf Kosten der Errungenschaften der europäischen Nachkriegsentwicklungen gehen bzw. nicht zum vorgeschobenen Grund für Sozialstaats- und Demokratieabbau werden.

Kann es aber überhaupt noch ein Innehalten geben, das der europäischen Integration mit hoffentlich dann veränderten Prämissen neuen Schub verleihen kann? Walter Benjamin hat die Revolution, eine Metapher von Marx umdeutend, als den Griff zur Notbremse charakterisiert, mit der die Lokomotive der Geschichte abgebremst, das Entgleisen des Zuges verhindert werden könnte. Die Anwendbarkeit dieses Bildes scheint mir beim gegenwärtigen Charakter der Integration, die in Desintegration längst umgeschlagen ist, mehr als nur angebracht. Es muss dieses Innehalten geben, oder wir stehen vor den Trümmern der Europäischen Union. Das, was von den Regierungen über viele Jahrzehnte, aus welchen Gründen auch immer, versäumt worden ist, muss jetzt, auf dem Höhepunkt der Krise, nachgeholt werden. Dabei müsste eine Verständigung, eine offene Debatte, auch über den Sinn und die Ziele der Integration ins Zentrum gestellt werden. Das nennen einige auch das Finalitätsproblem. Also, mit anderen Worten, was soll bei dem Ganzen eigentlich herauskommen?

Angeblich, so heisst es, ist die Europäische Union auch eine Union der Bürgerinnen und Bürger. Das könnte einen Sinn haben, der den Architekten der EU nicht vor Augen stand. Denn den Regierungen kann man nicht mehr vertrauen. Sie haben ein Regime des Regierungsföderalismus etabliert, der sich sowohl parlamentarischer Bindungen als auch der Legitimation durch die europäischen Bevölkerungen entzieht. Es wird daher Zeit, dass die Bürgerinnen und Bürger zu Wort kommen. Nur so lassen sich Demokratie und Sozialstaatlichkeit noch retten.

Was wirklich dabei herauskommen kann? Hoffen wir doch einfach das Beste.

Jean-Claude Juncker

Präsident der Europäischen Kommission

Rede anlässlich der 70. Jubiläumsfeier der Zürich-Rede von Winston Churchill

Referat zum 70. Jahrestag der Zürich-Rede von Winston Churchill anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 19. September 2016

Ich bin froh, heute Abend hier in Zürich zu sein. Das sagt man immer, wenn man an ein Rednerpult tritt – es wird einem jedenfalls immer angeraten. Und das stimmt fast nie. Aber heute Abend stimmt es. „Wenn ich den Zürichsee sehe, brauche ich kein Meer mehr", habe ich mir gesagt, als wir beide uns mit der Landschaft vertraut gemacht haben. Und ich bin gerne in Zürich, besonders auch aus diesem doch festlichen Anlass.

Es ist nicht CHURCHILL wer will, und deshalb wird dies auch kein historischer Abend, Herr Rektor, obwohl der Bundespräsident ja einen historischen Auftritt hier hingelegt hat. Ich war zum letzten Mal im Jahre 2002 hier zu Gast, auch aus Anlass der CHURCHILL-Rede. Und ich habe in Erfahrung gebracht, dass diese Rede nicht publiziert wurde, was sehr angenehm ist für jemanden, der heute Abend zum 70. Jahrestag der CHURCHILL-Rede das Wort ergreifen darf, weil niemand kann überprüfen, ob ich seit 2002 nennenswerte Fortschritte im Denken und Handeln gemacht habe, weil niemand mehr weiss, was ich 2002 gesagt habe – ich im Übrigen auch nicht.

Ich halte die Rede CHURCHILLs für einen Meilenstein im Nachkriegswerden des europäischen Kontinentes, weil die Rede von CHURCHILL oft beschrieben, oft gelobt, selten ganz gelesen – obwohl eine sehr kurze Rede, das ist der wesentliche Unterschied zwischen der CHURCHILL-Rede von 1946 und der JUNCKER-Rede von 2016 – enthält Vieles, was bis heute nachwirkt, in Europa, auf unserem Kontinent und auch jenseits der Grenzen unseres Kontinentes.

Es wird berichtet, CHURCHILL hätte eine Woche vor der Rede hier in Zürich an der Uni seiner Frau gesagt, eigentlich wäre er gerne Präsident der Vereinigten Staaten von Europa geworden. Nun ist die Europäische Union Gott sei Dank nicht zu den Vereinigten Staaten von Europa geworden, sondern wurde „nur"

zur Europäischen Union – und das reicht auch – und ob CHURCHILL mit Blick auf die Europäische Union von heute gesagt hätte zu seiner Frau – der er fast alles anvertraut hatte –, er wäre gerne Präsident der Europäischen Kommission geworden, kann ich aus der Nahaufnahme berichten: daran zweifele ich sehr.

Immerhin hat seine Rede viele Menschen in Europa angesprochen und hat auch im Direktvollzug eigentlich zu dem ersten paneuropäischen Kongress im Mai 1948 in Den Haag geführt. Ein wichtiger Termin in der europäischen Geschichte, der eigentlich sehr wenig erwähnt wird, obwohl damals an diesem paneuropäischem Kongress in Den Haag alles teilnahm, was Rang und Namen hatte: CHURCHILL selbst, mehrere europäische Premierminister, ADENAUER, MITTERRAND, viele andere haben in Den Haag aufgetankt und sich mit Begeisterung an die Worte von CHURCHILL hier in Zürich erinnert. Und aus dieser Zürich-Rede, aus diesem Kongress der Europabewegung in Den Haag ist dann der Europarat entstanden, der heute 47 Staaten zu seinen Mitgliedern zählt – die Schweiz erstaunlicherweise erst seit 1963, obwohl der Europarat (ja) 1949 gegründet wurde. Es dauert manchmal, aber es wird dann alles wieder gut.

Dieser Europarat ist eine wichtige Organisation; auch wenn von vielen in der Europäischen Union mitleidig belächelt, weil sie denken, sie würden das bessere Europa darstellen. Das ist nicht der Fall. Ich halte grosse Stücke auf den Europarat, der in wesentlichen Teilen europäischen Zusammenwachsens und europäischen Zusammenwirkens das Seinige dazu beigetragen hat, dass auf unserem Kontinent nach dem schlimmen Zweiten Weltkrieg friedliche Verhältnisse einkehrten.

Ich bin sowieso immer auf der Hut, wenn ich in der Schweiz rede, weil EU-Europäer sehr oft so tun, als ob Europa die Europäische Union wäre. Das ist nicht so. Europa ist wesentlich grösser, noch vielfältiger, noch reicher an Kultur und an Befindlichkeiten als die Europäische Union und deshalb muss man, redet man über Europa, etwas weiter ausholen, etwas breiter in der Herannäherungsweise sich artikulieren, als man dies nur im etwas intimen Kreise der Europäischen Union tut.

Diese Europäische Union ist ja kein Projekt von Eliten. Ich lese dauernd, die Europäische Union wäre ein Projekt der Eliten; und als meine Eltern noch lebten – mein Vater ist im August 2016 gestorben – habe ich die immer damit überrascht, dass ich sagte, ich gehöre jetzt zu den Eliten. Und mein Vater war stolz darauf und meine Mutter hat es auch geglaubt. Aber die Europäische

Union ist keine Erfindung von und für Eliten, weil Eliten bewirken nie alles – sie können manchmal etwas anstossen, meistens fangen sie etwas auf, was es auch ohne sie gibt oder gegeben hätte.

Die europäische Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg war ja nicht das Werk von Politikern, so tüchtig diese Riesen auch werben, auf deren Schultern wir versuchen stehen zu bleiben. Es war ein Projekt der Völker. Es war ein Projekt derer, die nach Kriegsende von den Frontabschnitten, aus den Konzentrationslagern in ihre zerstörten Städte und Dörfer zurückkehrten, und die aus diesem ewigen Nachkriegsgebet „Nie wieder Krieg" ein politisches Programm entwickelt haben, das bis heute seine Wirkung zeigt.

Die Europäer verdanken unserer Generation nicht sehr viel, aber der Vorgängergeneration alles, und deshalb sollte man eigentlich an die erinnern, die das Projekt zu einem Erfolg gemacht haben. Das waren nicht wir, sondern das waren die, die es müde waren, in den Krieg zu ziehen. Und diese Menschen würden sich über vieles, was jetzt auf der europäischen Tagesordnung auf der Traktandenliste, wie die Österreicher – die Schweizer wahrscheinlich auch – steht, wundern, weil das, was wir tun, sich sehr oft sehr weit weg bewegt von dem, was eigentlich gedacht und angedacht war.

Ich reise gerne – nicht so viel wie der Schweizer Bundespräsident, aber der hat ja auch nur ein Jahr Zeit, sich in der Welt umzusehen – und ein richtiges Europabild kriegt man erst, wenn man sich sehr weit weg von Europa bewegt. Wenn man in Asien ist, wenn man in Afrika ist, dann wird man plötzlich sehr stolz auf Europa, weil die Menschen dort, was wir hier nicht mehr tun, die europäische Nachkriegsgeschichte für eine regelrechte Erfolgsgeschichte halten. Und wenn ich dann wieder aus dem Flugzeug in Brüssel steige – also mitten im Tal der europäischen Tränen lande –, dann denke ich mit Schmerzen und mit Bauchweh an diese vielen Menschen in der Welt zurück, die alle ihre Hoffnungen in Europa setzen und die Europäer, für das, was sie nach Kriegsende zu Stande gebracht haben, sehr bewundern.

Wir haben einiges geschafft, dessen man sich eigentlich nicht mehr so richtig, jedenfalls nicht immer, bewusst ist. Wir haben, als Europäer, nicht nur die EU-Europäer, den Frieden in Europa gesichert – bis heute. In einer Welt, in der heute 40 Kriege toben, mit 200'000 Todesopfern jedes Jahr – die können sich nicht mehr beklagen. Wir beklagen uns über vieles was schief ist, was nicht richtig läuft, aber wir haben es geschafft, dem Frieden eine dauerhafte Heimstatt auf dem europäischen Kontinent zu geben. Das ist angesichts der Geschichte – ihrer Irrungen und Wirrungen – kein kleiner Erfolg. Das ist

ein Riesenerfolg, der eigentlich zu den Europäern historisch betrachtet nicht passt, weil es noch nie so eine lange Friedenszeit in Europa gegeben hat, wie wir sie jetzt erleben dürfen.

Wir haben den grössten Binnenmarkt der Welt auf die Beine gestellt: 500 Millionen Europäer, Verbraucher, vor allem Bürger leben in einem Wirtschaftsraum, der nach Regeln funktioniert, der Diskriminierung nicht mag und der versucht, die Dinge so sich einander zuordnen zu lassen, dass daraus ein Ganzes entsteht, was allen zum Vorteil gereicht. Deshalb kann man den Binnenmarkt auch nicht so aufteilen, wie es einem passt. Wer Zugang zum Binnenmarkt möchte, der muss auch seine Grundregeln beachten. Das gilt auch für die Briten – nicht nur für sie. Also muss man wissen, was man will, und Rosinenpickerei ist etwas, was zum Binnenmarkt schlecht passt. Wir bewegen uns jetzt auf Verhandlungen mit unseren britischen Freunden zu, wenn die britischen Freunde denn ihr Austrittsgesuch stellen. Was uns sehr wundert, ist ja, dass das bislang noch nicht in Brüssel eingetroffen ist. Und wenn es eintrifft, dann werden wir in diese Verhandlungen mit den britischen Freunden eintreten. Wir befinden uns ja nicht mit Grossbritannien im Krieg sind auch nicht auf Revanche aus, sind auch den Briten gegenüber nicht feindselig eingestellt. Unser Kontinent verdankt den Briten unwahrscheinlich viel und das sollte man bei allem Ärger über jüngste Volksabstimmungen – aber so ist es halt mit Volksabstimmungen – nicht vergessen. Ich hätte also gerne einen fairen Deal mit Grossbritannien, der allem Rechnung trägt, dem Rechnung zu tragen ist, damit Europa weiter wachsen und gedeihen kann. Aber die Regeln gelten für alle.

Wir haben es geschafft in der Europäischen Union, uns eine gemeinsame Währung an die Hand zu geben. Da sind viele Europäer missmutig; mögen das nicht so sehr, hätten wieder lieber Schilling und Mark und ich weiss nicht was sonst noch zurück. Die Luxemburger hätten ihren Franken nicht gerne zurück, „weil das war der belgische Franken, den brauchen wir nicht mehr. Der Euro ist uns viel lieber, als der belgisch-luxemburgische Franken." Weil wir wissen mehr als andere, dass der Euro uns in zentralen Momenten der Wirtschafts- und Finanzkrise geschützt hat. Stellen Sie sich eine Sekunde vor, nach der Wirtschafts- und Finanzkrise – die aus den Vereinigten Staaten nach Europa importiert wurde – hätte es die einheitliche Währung nicht gegeben, sondern 18, 19, 20 unterschiedlich geartete, organisierte nationale Währungen – wir würden uns heute noch in einem europäischen Währungskrieg grösseren Ausmasses befinden, weil Regierungen und Zentralbanken alle in eine andere Richtung sich auf den Weg gemacht hätten, als dies jetzt unter der Leitung der Europäischen Zentralbank – Gott sei Dank – verhindert werden konnte.

Wir haben es geschafft, auf diesem zerklüfteten, gefolterten Kontinent, mit friedlichen Mitteln europäische Geschichte und europäische Geographie wieder zusammenzuführen, dadurch dass die Europäische Union als neue Mitglieder die Staaten und die neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas in ihre Reihen aufgenommen hat. Nicht weil wir das diktiert hätten, nicht weil wir das verlangt hätten, sondern weil diese neuen Demokratien – diese sich neu entdeckenden Souveränitäten – diesen Zusammenschluss in der europäischen Solidaritätssphäre als den Ort empfanden, in dem sie und an dem sie am besten den Kampf mit der Zukunft aufnehmen konnten. Weil Europa befindet sich – damals noch nicht so sehr absehbar wie das heute der Fall ist – in einer doch sich breit aufstellenden Polykrise.

Churchill – dessen rhetorischen Einfallsreichtum wir ja auch den Ausdruck „Eiserner Vorhang" verdanken – hat gewusst, dass dieser Eiserne Vorhang einmal von der Geschichte zur Seite gestellt werden würde. Aber durch dieses Verschieben kontinentaler Grenzziehungen absoluter Natur sind natürlich auch neue Probleme entstanden, die eigentlich die wenigsten in ihrer Tragweite erkennen konnten. Wer weiss schon, dass nach dem Fall der Berliner Mauer in Europa und an der Peripherie Europas, 27 neue Staaten entstanden sind? 27 neue Subjekte internationalen Rechtes, 27 eigenwillig handelnde nationale Souveränitäten. Mit dieser Explosion des Nationalstaates – im noblen Sinne des Wortes – hatte keiner mehr gerechnet. Und um diese neu entstehenden Akteure internationaler Politik zusammenzubringen, bedurfte es der Klammer des Europarates. Alle sind inzwischen sowohl dort als auch in der Europäischen Union Mitglied; ansonsten hätten diese nationalen Souveränitäten – das tun sie teilweise ja trotzdem noch heute – sich aneinander gestossen und sich wahrscheinlich untereinander zerrieben.

Polykrise: ja. In unserer direkten Nachbarschaft: Ukraine – einen noch nicht gelösten Konflikt mit den Verwerfungen in unseren Beziehungen zu Russland, die dieser Konflikt mit sich gebracht hat. Syrien – ein Nachbarland der Europäischen Union; Zypern liegt nur 40 km von der syrischen Küste entfernt. Und viele tun so, als ob das, was in und um Syrien herum passiert, mit den Europäern und mit Europa nichts zu tun hat. Es herrscht Krieg, Gewalt, Terror und Mord in unseren direkten Nachbarschaften und wir müssen uns unserer Verantwortung stellen, wenn dies zur Folge hat, dass viele Menschen, die von Hunger, von Not, von Terror vertrieben, ihr Heil in Europa suchen. Nicht jeder, der sich nicht dort wohlfühlt, wo er wohnt, kann darauf hoffen, in Europa eine neue Heimat zu finden. Das werden wir nicht schaffen, weil es zu viele gibt. Es gibt 60 Millionen Flüchtlinge weltweit, mehr als nach dem Zweiten Weltkrieg. Wenn sich alle diese Menschen nach Europa in Bewegung setzen, werden wir

es mit einem Problem zu tun haben, das wir nicht meistern können. Deshalb darf man nicht so tun, als ob dies ein kleines Problem wäre. Es ist noch ein kleines Problem. In den direkten Nachbarländern der Europäischen Union ist es schon ein grosses Problem. In der Türkei sind 3,5 Millionen Flüchtlinge untergekommen und werden übrigens anständig behandelt. Libanon und Jordanien – 25% der Bevölkerung dieser armen Länder setzen sich aus Flüchtlingen zusammen. Wenn ich den jordanischen König treffe, was öfters passiert, bin ich eigentlich peinlich berührt, wenn ich das Klagelied der Europäer über die nicht zu bewältigende Flüchtlingsflut anstimme, weil er weiss, was es heisst, wenn ein Viertel der Bevölkerung sich aus Palästinensern und anderen Flüchtlingen zusammensetzt. Ein bisschen Bescheidenheit täte uns schon gut, wenn wir uns mit anderen vergleichen.

Dieses Europa, an dem wir arbeiten, ist nicht so, wie es in der Zeitung steht, und ist auch nicht so, wie verrückt gewordene Optimisten, die nie genug Europa kriegen, oder verdriessliche Pessimisten, die an allem und an seinem Gegenteil zweifeln, wenn es um Europa geht. Immer nach mehr Europa zu schreien, halte ich für einen Fehler. Es geht nicht darum, mehr Europa zu haben – es geht darum ein besseres Europa zu haben. Dort, wo wir ein besseres Europa brauchen. Europa muss mehr Bürokratie abbauen als das je zuvor gemacht wurde. Die Kommission, der ich vorstehe, tut das. Niemand merkt das, aber es passiert. Jeden Tag werden Initiativen, die auf dem Wege sind, wieder einkassiert, werden wenig neue Initiativen auf den Weg geschickt. Die Kommission hat im Durchschnitt jedes Jahr 120 neue Projekte angestossen. Meine Kommission findet sich damit ab, dass 23 reichen. Anstatt den Leuten mit allen möglichen Kleinstquerelen auf den Geist zu gehen, denke ich, es wäre gut, wenn wir uns mit den grossen Problemen und den grossen Dingen in Europa beschäftigen, anstatt unsere Nase in alle Lebensbereiche zu stecken.

Und deshalb geht es auch jetzt darum, Europa zu modernisieren. Europa ist ein alter Kontinent, ja. Aber Europa hat sehr viele frische, zukunftsweisende Ideen. Wir müssen jedenfalls die Verspätungen aufholen, die wir in manchen Bereichen haben: bei Forschung, bei Technik, bei digitaler Europäischer Binnenmarktgestaltung, bei 5G, bei kostenlosem Internet in allen Dörfern Europas – Internet ist ja nicht nur eine Sache der städtischen Eliten, sondern auch der Menschen, die auf dem Land wohnen, und die sehr oft abgeschnitten sind von all dem, was schon einige ins Alter gekommene Zukunftstechnologien versprechen. Also geht es darum, dass wir Europa modernisieren.

Und dazu gehört auch, dass wir uns einen offenen Blick für den Rest der Welt erhalten. Ich verstehe vieles, was an Kritik gegen TTIP und CETA vorge-

bracht wird. Ich verstehe aber nicht, dass wir Europäer denken, wir könnten uns vom Rest der globalisierten Welt abschneiden und unser eigenes Ding in unserer kleinen Ecke alleine gestalten – das können wir nicht; wir müssen mit den anderen in der Welt zusammenarbeiten, auch wirtschaftlich. Zu der Bedingung selbstverständlich, den europäischen Standards Rechnung zu tragen. Es darf und wird keine Chlorhühnchen auf europäischen Tellern geben – das möchten die Europäer nicht, die Hühnchen möchten das im Übrigen auch nicht. Und deshalb muss man darauf Wert legen, dass wir zu unseren Bedingungen ins Gespräch, ins abschliessende Gespräch, mit anderen Teilen der Welt kommen. Die Europäische Union, um nur von ihr zu reden, hat 140 Freihandelsabkommen mit anderen Ländern in der Welt. Und jetzt plötzlich entdeckt man, dass das eigentlich vom Bösen wäre. Es ist aber nicht vom Bösen. Wenn es falsch gemacht wird, ist es vom Bösen. 1 Milliarde mehr Exportfreihandel bedeutet 14'000 Arbeitsplätze in Europa. 30 Millionen Arbeitsplätze in der Europäischen Union hängen direkt vom Weltexport ab. Und deshalb müssen wir klug verhandeln, zügig verhandeln, und dem Rest der Welt nicht den Rücken kehren.

Und wir müssen uns auf uns selbst besinnen und uns verabschieden von Träumerei. Als Winston Churchill hier von den Vereinigten Staaten von Europa gesprochen hat, hatte er jeden Grund dazu nach dem Desaster der Zwei Weltkriege. Aber wir sollten uns diese Vokabel, diese Beschreibung, dieses Signum nicht zu Eigen machen. Ich bin dagegen, dass aus der Europäischen Union die Vereinigten Staaten von Europa erwachsen. Ich bin dagegen, dass Europa ein einheitlicher Zentralstaat wird. Ich bin dafür, dass man alle Befindlichkeiten auf dem europäischen Kontinent respektiert, dass man den Grenzen ihr Scharfes und ihr Trennendes nimmt, aber dass man respektiert, was sich in einem bestimmten Raum an Kultur, an Landschaft, an Sich-gut-fühlen, an Sich-aneinander-gewöhnt-haben abspielt. Wir dürfen nicht zulassen, dass der europäische Kontinent zum Schmelztiegel wird, zu einem Integrationsmagma, wo eine Katze ihre Jungen nicht mehr zurückfindet – nein, wir müssen das Europa so erhalten wie es ist, indem wir den Wert des Gemeinsamen immer wieder betonen und die Eigentümlichkeiten achten als etwas, was Europa zu Europa macht.

Und wir dürfen nicht vergessen, dass wir etwas nicht ausser Betracht lassen dürfen: Europa ist der kleinste Kontinent. Und wir denken, Europa wäre der Kontinent, wo die Herren der Welt wohnen würden, als ob die Welt Herren bräuchte – sie braucht keine. Ich bin für eine Multi-Formel-Welt, wo jeder sein Auskommen findet. Europa ist der kleinste Kontinent, wir denken aber wir wären die Grössten. Europa wird an relativer Wirtschaftskraft dramatisch ver-

lieren in den nächsten Jahren: aus dem 25-prozentigen Anteil an der globalen Wertschöpfung, die wir heute darstellen, werden wir in 10 bis 15 Jahren, wenn es gut geht, noch auf 15 Prozent kommen. Kein europäisches Land wird noch Mitglied der G7 Gruppe sein – deshalb sind die Europäer auch dabei, diese abzuschaffen, und G7 durch G20 zu ersetzen; in weiser Voraussicht, was auf uns zukommt. Kein Land der Europäischen Union, sei es auch noch so gross, wird im Konzert der Nationen und im Konzert der sich in einander verbeissenden Volkswirtschaften überleben können. Und wir befinden uns demographisch auf dem absteigenden Ast; das muss uns nicht berühren.

Aber Politik ist die Mischung aus Geographie und Demographie und dem Umgang mit Geographie und Demographie. Als CHURCHILL hier vor 70 Jahren stand, da lebten noch 26 Prozent der Weltbevölkerung in Europa. Und wenn ich die nächste Rede hier halte, im Jahre 2100, dann wird es noch genau 4 Prozent Europäer geben. Das heisst, wir sind der kleinste Kontinent, wir verlieren an Einfluss in der globalisierten Wirtschaft und wir werden immer weniger. Und wenn wir gerne hätten – ob als EU oder Europarat, jedenfalls als europäischer Kontinent –, dass wir noch Einfluss in der Welt behalten, dann müssen wir lernen – weil diese geographischen und demographischen Tatsachen, die sind nicht auszuradieren, und die wirtschaftlichen Folgen, die sich daraus ergeben, auch nicht –, dann müssen wir lernen, dass wir europäische Geschicke und damit auch europäische Geschichte im Übrigen gemeinsam angehen müssen.

Wenn ich nicht Luxemburger wäre, würde ich vor Kleinstaaterei warnen. Weil Kleinstaaterei im besten Sinne des Wortes ist kein Konzept und kein Rezept für die Zukunftsvorstellung und für die Zukunftsgestaltung. Und weil Europa Europa ist – mit all den Werthaftigkeiten, die Europa transportiert, mit all den Träumen, zu denen Europa weltweit Anlass gibt, ein Ort der Hoffnung für viele – weil das so ist, müssen wir emsigst daran arbeiten, nicht mehr Europa auf den Weg zu bringen, sondern Europa zu einem besseren Ort zu machen. Und ein besserer Ort wird Europa nur dann, wenn wir es nicht weiterhin zulassen, dass viele junge Menschen in Europa keine Arbeit finden – das ist das eigentliche Thema des europäischen Kontinents. Wir dürfen es nicht zulassen, dass zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte Eltern ihren Kindern nicht mehr versprechen können, dass es ihnen besser oder mindestens so gut geht wie den Eltern selbst. Und solange jeden Tag 25'000 Kinder weltweit den Hungertod sterben, solange ist Europa mit sich und mit seiner Aufgabe in der Welt nicht fertig.

Friedrich Merz

Ehem. Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorsitzender der Atlantik-Brücke e.V.

Europa und Amerika – eine Partnerschaft auf dem Prüfstand

Referat anlässlich seines Besuchs am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. April 2016

Ich danke Ihnen für die erneute Einladung nach Zürich in das Europa-Institut der Universität. Vor rund 15 Jahren hatte ich als junger Abgeordneter des Europäischen Parlaments die Freude, mit Ihnen über einen möglichen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum zu diskutieren. Meine Argumente haben damals leider nicht alle Schweizer überzeugt.

Heute will ich mit Ihnen über unser europäisches Verhältnis zu den USA diskutieren. Ich tue dies in meiner ehrenamtlichen Funktion als Vorsitzender der Atlantik-Brücke, und daher lassen Sie mich zunächst einige Worte über die Atlantik-Brücke verlieren. Dieser gemeinnützige Verein ist im Jahr 1952 in Hamburg gegründet worden. Die Atlantik-Brücke ist also eine Nicht-Regierungsorganisation wie man heute sagen würde, die aus ungefähr 600 Mitgliedern besteht, zwei Drittel davon Privatpersonen aus der Politik, aus der Wirtschaft, aus der Wissenschaft, zum Teil aus der Publizistik. Ein Drittel der Mitglieder sind Unternehmen, und wir sind vollkommen unabhängig von staatlichen Zuwendungen. Wir beschäftigen uns mit Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik, mit Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, mit Fragen der Umwelt- und Energiepolitik. Wir haben Regionalgruppen in einigen grossen Städten und Regionen in Deutschland, und wir verstehen uns als eine deutsche Organisation, die mit Amerika versucht eine Plattform des Dialogs anzubieten, auch über kontroverse Themen. Und davon gibt es in den letzten Jahren eher mehr als weniger. Gegründet worden ist diese Organisation – und dies sollte ich vielleicht auch noch zur Erklärung sagen, damit Sie wissen, in welcher Funktion ich heute hier auch stehe – gegründet worden ist diese Organisation in einer Zeit unmittelbar nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland, wo Deutschland noch nicht wieder vollständig zurückgekehrt war in die internationale Völkergemeinschaft, zu einem Zeitpunkt, zu dem in

Deutschland eine intensive Diskussion geführt wurde über die Wiederbewaffnung und den möglichen Beitritt in ein westliches Verteidigungsbündnis. Ich habe das Amt des Vorsitzenden im Jahr 2009 von meinem Vorgänger TOM ENDERS übernommen, der sich seinerzeit ganz auf seine beruflichen Aufgaben auch mit Sitz in Toulouse konzentrieren musste.

Unser Verhältnis zu Amerika könnte im Jahr 2015 eigentlich durch einige historische Daten geprägt sein, jedenfalls aus deutscher Sicht. Im Jahr 2015 haben wir den 70sten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs ja wirklich auch feierlich begehen können, mit einer bemerkenswerten Rede unseres Bundespräsidenten, der angeknüpft hat an eine ebenso bemerkenswerte Rede zum vierzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs eines seiner Vorgänger, des damaligen Bundespräsidenten RICHARD VON WEIZSÄCKER. Wir hätten im Jahr 2015 auch zum 25sten Jahrestag der Wiederherstellung der deutschen und europäischen Einigung sehr intensiv an die Amerikaner denken und ihnen von Herzen danken können für den Beitrag, den sie für Deutschland geleistet haben. Aber der Blick zurück in der Politik ist selten von langer Dauer. Ich sage es trotzdem: ohne die Amerikaner wäre die jüngere deutsche Geschichte anders verlaufen, sowohl mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs als auch mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit. Wir haben im Jahr 2015 nicht nur an den Vertrag zur Wiederherstellung der deutschen Einheit gedacht, sondern wir haben an einen anderen Vertrag gedacht, der aus dem öffentlichen Bewusstsein in Deutschland fast vollständig verschwunden war und der jetzt im Zusammenhang mit dem Tod von HANS-DIETRICH GENSCHER wieder in Erinnerung gerufen wird, nämlich an den Zwei-plus-Vier Vertrag, der im September 1990 abgeschlossen wurde, und der ja erst die vollständige Wiederherstellung der Souveränitätsrechte der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht hat und der die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte, die bis dahin gegolten haben zu Gunsten der Russischen Föderation als Nachfolger der Sowjetunion, zugunsten der Amerikaner, zu Gunsten der Franzosen und zu Gunsten der Briten. Dieser Vertrag hat den Weg hin zum Vertrag über die deutsche Einheit erst geebnet und ermöglicht, ein Vertrag, der ohne die aktive Unterstützung der amerikanischen Regierung ebenfalls nicht zu Stande gekommen wäre.

Ich sage das in dem Bewusstsein, dass Dankbarkeit, auch kollektive Dankbarkeit eines Volkes in der Politik, nur kurze Halbwertszeiten hat. Die junge Generation von heute bildet sich ihr Urteil über einen Partner und über ein Land wie die Vereinigten Staaten von Amerika wieder neu und zwar nicht in der historischen Betrachtung zurück, sondern in der Gegenwart und im Blick nach vorn. Und diese Gegenwart in Amerika trägt schon einige bizarre Züge, nicht

nur, aber auch durch den gegenwärtig stattfindenden Präsidentschaftswahlkampf. Wobei dieser Präsidentschaftswahlkampf aus unserer Perspektive von dieser Seite des Atlantiks aus zwei weitere Wahlkämpfe überdeckt: Es wird ja auch ein Drittel des Senats neu gewählt, und es wird das Repräsentantenhaus mit allen 435 Abgeordneten neu gewählt. Aber dazu vielleicht später noch etwas mehr.

Wenn ich hier vor fünf Jahren Ihrer Einladung gefolgt wäre, hätte ich nicht gewagt vorauszusagen, dass es bei den Demokraten einen ernsthaften Bewerber namens Bernie Sanders gibt, und ich hätte noch viel weniger gewagt vorauszusagen, dass ein ernsthafter Bewerber bei den Republikanern Donald Trump heisst. Aber die Zeiten haben sich geändert, so wie wir auch in Europa einen zunehmenden Populismus gegen das politische Establishment erleben, wird es in Amerika wie überall dann auch hier übertrieben, und wir erleben zurzeit einen Wahlkampf, der sich vor allen Dingen gegen das gesamte politische Establishment in Washington richtet. Wenn Sie mich heute fragen, wie diese Wahlen wohl ausgehen, so muss ich Ihnen zur Antwort sagen, ich habe keine Ahnung. Ich wage keine Prognose. Aus heutiger Sicht ist vielleicht am wahrscheinlichsten, dass Trump der Kandidat der Republikaner wird und Hillary Clinton die Kandidatin der Demokraten und damit möglicherweise auch die nächste Präsidentin der Vereinigten Staaten von Amerika wird. Aber wer tatsächlich am 20. Januar 2017 auf Capitol Hill in das Amt eingeführt wird, ist aus meiner Sicht heute nach wie vor offen. Hillary Clinton ist vielleicht die am erfolgreichsten erscheinende Bewerberin, aber auch sie hat noch ein paar grössere Hürden zu überwinden. Sie hat die sog. „Bengasi-Affäre“ einigermassen gut überstanden mit einer 17-stündigen Anhörung im Senat, aber das FBI ermittelt unverändert weiter gegen die Stiftung, die ihr Mann und sie zusammen nach dem Amtsausscheiden von Bill Clinton aus dem Amt des Präsidenten gegründet haben, wegen unzulässiger Finanzierung und auch das Thema ihres privaten E-Mail Accounts, den sie gegen alle Regeln des State Departements während ihrer Amtszeit als Aussenministerin geführt hat, und auf dem eben doch eine grössere Anzahl von klassifizierten E-Mails abgewickelt worden ist, ist noch nicht endgültig aus der Welt.

So erleben wir heute einen Wahlkampf in den USA, zu dem uns ernsthafte Gesprächspartner in Amerika sagen ‚Ja, es könnte durchaus sein, dass Donald Trump nicht nur der Kandidat der Republikaner, sondern auch Präsident wird, auch wenn das unser Vorstellungsvermögen im Augenblick arg strapaziert.‘

Amerika ist anders als Europa, in jeder Hinsicht. Wenn Sie die deutschen Medien hin und wieder lesen, da konnten Sie am vergangenen Wochenende

in der Frankfurter Allgemeinen Sonntag eine kleine Abhandlung lesen über die Gefängnisstatistiken in Amerika. In Amerika sitzen bezogen auf die Bevölkerung viermal mehr in den Gefängnissen als in China, ein Viertel der weltweit inhaftierten Häftlinge sind Amerikaner, 760 von 100'000 Bewohnern sitzen in Haft, also 0.76% der Bevölkerung. In Texas ist der Anteil sogar etwas über 1%. Dieses Strafrecht in Amerika trägt ganz aussergewöhnlich merkwürdige Züge, eingeführt übrigens unter Bill Clinton mit einer massiven Strafverschärfung für Wiederholungstäter selbst bei kleinsten Delikten. Die Zahl der Gefängnisinsassen hat sich in den letzten 25 Jahren vervierfacht, 70 Mrd. US Dollar pro Jahr kostet der Unterhalt der Haftanstalten der USA, und in den letzten 25 Jahren sind in den USA mehr Gefängnisse neu gegründet worden als Krankenhäuser, Schulen und Kindergärten zusammen.

Nun dies ist vom grossen Bild lediglich ein kleines Beispiel, um das in den USA so intensiv gerungen wird. Die Wahlkämpfe sind in Amerika mittlerweile ja auch deshalb so diskreditiert und in die öffentliche Kritik geraten, weil sie mit ungeheuren Geldsummen einhergehen, die wir uns in den westeuropäischen Staaten überhaupt nicht vorstellen können. Wenn Sie heute in den Vereinigten Staaten von Amerika Präsident werden wollen, müssen Sie mindestens 1.5 Mrd. US Dollar Spenden einsammeln, unterhalb dieser Summe ist es ganz ausgeschlossen, dass Sie Kandidat werden, geschweige denn Präsident. Das gilt im Augenblick allerdings nicht für Trump, Trump hat nach seriösen Schätzungen bisher „nur" 35 Millionen ausgegeben, das liegt aber daran, dass er mit seinen verbalen Exzessen auch ohne bezahlte Sendeminuten in jede Rundfunk- und Fernsehsendung hineinkommt. Alle anderen Kandidaten müssen diese Minuten teuer bezahlen, und ein Kandidat für das Repräsentantenhaus oder ein Kandidat für den Senat wird mindestens 40 Millionen, in den umstritteneren Wahlkreisen bis zu 250 Millionen US Dollar an Spenden einsammeln müssen, um überhaupt eine Chance zu haben, gewählt zu werden. Der amerikanische oberste Gerichtshof hat diesen Exzessen noch einen besonderen Schub verliehen, als unter anderem unter der Beteiligung und Mitwirkung von Richter Antonin Scalia, der an diesem Institut auch schon einmal einen Vortrag gehalten hat, auch Unternehmen das Recht auf Meinungsfreiheit zugebilligt hat mit der Folge, dass Unternehmen auch spenden dürfen, weil sie damit ihrer Meinungsfreiheit Ausdruck verleihen. Erst dadurch sind im Amerika die sogenannten „Superpacs" entstanden, grosse political action committees der Unternehmen, unter anderem der beiden Koch-Brüder aus Atlanta, die geschätzt bisher ungefähr 400 Millionen US Dollar in die Teaparty-Bewegung gesteckt haben, um in Amerika eine konservative Kraft innerhalb der republikanischen Partei zu etablieren.

Wir schütteln darüber nicht ganz zu Unrecht – aus unserer europäischen Sicht der Dinge – den Kopf. Aber ich sage es noch einmal, Amerika ist anders, sie haben ein anderes Rechtssystem, sie haben ein anderes Strafsystem, sie haben ein anderes Strafvollzugssystem, sie haben ein anderes Parteiensystem, sie haben ein anderes Wahlsystem, sie haben andere Parlamente, sie haben ein anderes Verhältnis zu den staatlichen Institutionen und sie haben ein anderes Selbstbewusstsein. Und dieses Selbstbewusstsein zeigt sich insbesondere darin, dass eine ganze Reihe von Senatoren auch im Wahlkampf damit Werbung machen, dass sie gar keinen Pass besitzen. Selbst einige derjenigen, die aktiv in der Aussen- und Sicherheitspolitik tätig sind, berühmen sich selbst der Tatsache, dass sie mangels Pass ja gar nicht reisen dürfen. Reisen sind für die amerikanischen Wählerinnen und Wähler häufig ein Grund, ihren Abgeordneten die Gefolgschaft zu verweigern, weil sie sagen „Du hast doch alles, was du brauchst, hier in Amerika, kümmere dich um deinen Wahlkreis und nicht um die grosse weite Welt". Wer Amerika ausserhalb Washingtons besucht, wird feststellen, dass Amerika eben nicht Washington ist, und Washington nicht Amerika. Der grosse Teil der amerikanischen Bevölkerung ist sehr religiös, sehr nach innen in die amerikanische Gemeinschaft hinein konzentriert, und in dieser amerikanischen Gemeinschaft hat es in den letzten Jahren eine zunehmende Polarisierung gegeben, auch ausgelöst durch die ständige Korrektur der Wahlkreisgrenzen in den einzelnen Staaten. Die Einzelstaaten haben nämlich das Recht, alle zwei Jahre die Wahlkreisgrenzen neu zu ziehen. Diese neu gezogenen Wahlkreisgrenzen führen dazu, dass die Wahlergebnisse für beide Parteien – für die Demokraten ebenso wie für die Republikaner – in ihren Hochburgen immer besser werden. Was jetzt auf den ersten Blick als Widerspruch erscheinen mag, ist keiner, denn die Wahlkreise werden so geschnitten, dass entweder die Republikaner dort gewinnen oder die Demokraten, je nachdem, wie die politischen Mehrheitsverhältnisse in den districts sind. Damit werden die Abstände, wie die Republikaner gegen die Demokraten und die Demokraten gegen Republikaner ihre Wahlkreise gewinnen, immer grösser, und die Kandidatenauswahl der Partei erfolgt damit nach anderen Regeln als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Vor zehn oder zwanzig Jahren ging es noch darum, knappe Wahlkreise mit Kandidaten zu gewinnen, die möglichst in der politischen Mitte Stimmen gewinnen. Heute sind die Wahlkreise so eindeutig demokratisch oder so eindeutig republikanisch, dass die politischen Parteien im Grunde genommen aufstellen können wen sie wollen. Entweder er oder sie verliert in jedem Fall, weil der Wahlkreis ein Wahlkreis des politischen Gegners ist, oder aber er oder sie gewinnt in jedem Fall, weil

die Wahlkreisgrenzen so gezogen sind, dass die Mehrheitsverhältnisse eindeutig sind, unabhängig von der Frage, ob der Kandidat in der Lage ist, in der politischen Mitte Wechselwähler zu gewinnen.

Diese Wahlergebnisse haben fatale Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der politischen Parteien in Washington. Es gibt ein weiteres Phänomen, und damit will ich dann die Beschreibung des Desasters möglichst auch abschliessen. Die Abgeordneten wohnen meistens nicht mehr in Washington. Selbst die Senatoren, die früher mit ihren Familien nach Washington gezogen sind – und Senatoren müssen ja nur alle sechs Jahre wiedergewählt werden, es wird ja immer nur ein Drittel des Senats neu gewählt –, sind früher in Washington auch Nachbarn gewesen, Demokraten wie Republikaner. Meistens haben sie in einzelnen bestimmten Stadtteilen von Washington gewohnt, die Kinder gingen zusammen in dieselben Kindergärten, dieselben Schulen, aber das ist vorbei. Die Senatoren wohnen heute in der Regel zu Hause in ihren Wahlkreisen, kommen allenfalls am Dienstagabend nach Washington, übernachten im Büro, und fliegen am Donnerstag wieder zurück in ihren Heimatstaat. Dies hat zur Folge, dass die gesamte Kommunikation in Washington praktisch nicht mehr funktioniert, und dass auf diese Art und Weise die Konflikte, die auch zwischen Weissem Haus und Senat bestehen, nicht wirklich gelöst werden, weil sie einfach keine Zeit mehr miteinander haben, diese Konflikte in Ruhe miteinander zu besprechen und zu lösen.

Nun, dies alles hat sich entwickelt vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden globalen aussen- und sicherheitspolitischen Lage. Die Amerikaner haben innenpolitisch einige Themen, die in gewisser Weise unseren europäischen Themen ähneln: Der Aufstieg aus der Mittelschicht ist so nicht mehr möglich, wie er vor Jahren und Jahrzehnten noch selbstverständlich war; die Arbeitslosigkeit ist niedrig, gleichwohl stehen dahinter häufig Mehrfach-Beschäftigungsverhältnisse um Teilzeitjobs, und gleichzeitig nehmen die Vermögen der Oberschicht weiter zu. Dem Staat werden die notwendigen Mittel vorenthalten, insbesondere durch die republikanische Mehrheit in beiden Häusern, und gleichzeitig zahlt Amerika unverändert rund 70% der Kosten des NATO-Budgets. Daraus ergeben sich einige Konflikte zwischen Europa und Amerika auf, die Michael Gates in seiner Abschiedsrede – der frühere amerikanische Verteidigungsminister, Nachfolger von Donald Rumsfeld und Vorgänger von Leon Panetta – bereits im Juni 2011 im NATO-Rat vorgetragen hat. Amerika wird diese Lastenverteilung auf Dauer nicht akzeptieren, und zwar ganz unabhängig davon, wer der nächste amerikanische Präsident sein wird.

Auch hierzu lassen Sie mich einige wenige Zahlen nennen: Das gesamte Verteidigungsbudget der amerikanischen Streitkräfte verschlingt rund 600 Mrd. Dollar im Jahr, das ist dreizehnmal so viel wie das Verteidigungsbudget der Bundesrepublik Deutschland, dabei ist Amerika aber „nur" vier Mal so gross wie die Deutschland. Zusätzlich hat Amerika bis zu 180 Mrd. Dollar pro Jahr aufgewendet für die Lösung der Konflikte im mittleren Osten, das sind umgerechnet bis zu 500 Millionen Dollar pro Tag.

Und trotzdem sind auch die Amerikaner von einer Lösung der Konflikte, in die sie und wir involviert sind, weit entfernt. Wir erleben sogenannte hybride Kriegsführungen gegen unsere offenen Gesellschaften, der islamische Terror breitet sich wie ein Krebsgeschwür immer weiter aus, der Westen hält seine politische Strategie gegen die russischen Aggressionen nur mühsam zusammen. Und vor diesem Hintergrund jetzt auch noch TTIP, also ein Zoll- und Handelsabkommen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika, das zumindest im deutschsprachigen Raum der Europäischen Union grössere politische Konflikte auslöst.

TTIP: Chancen für eine erneuerte strategische Partnerschaft

Was verbirgt sich hinter TTIP? Ich sollte zunächst einmal auf die Zuständigkeiten hinweisen: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben die Kompetenzen in der Handelspolitik vollständig auf die Ebene der EU verlegt, auf europäischer Seite verhandelt nur die EU-Kommission, in ihrem Mandat bestimmt von einem politischen Beschluss der Staas- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. So, wie in der Währungspolitik gibt es auch in der Handelspolitik keine nationalen Zuständigkeiten mehr.

Das TTIP-Verhandlungsmandat ist der Europäischen Kommission erteilt worden, und mittlerweile ist das Verhandlungsmandat, das sehr umfangreich ist und über viele Seiten geht, ausführlich und in allen Details auch veröffentlicht worden. Es ist damit klar, worüber verhandelt wird, und es ist auch klar, worüber nicht verhandelt wird. Ich sage das insbesondere an die Adresse der deutschen Zuhörer: Es wird nicht über die deutsche Buchpreisbindung verhandelt, es wird nicht über die Privatisierung von Wasserwerken verhandelt, es wird nicht über das Reinheitsgebot des deutschen Bieres verhandelt, es wird nicht über die Absenkung vom Verbraucherschutz verhandelt, es wird nicht über die Absenkung von Lebensmittelstandards verhandelt, es wird auch nicht über die Grössen von landwirtschaftlichen Betrieben verhandelt. Es wird über etwas ganz Anderes gesprochen. Es wird vielmehr über Zölle und über technische Normen verhandelt.

Nun, Zölle sind trivial, in jedem Handelsabkommen geht es um Zölle. Zwischen Europa und Amerika gibt es diese Zölle noch, je kleiner die Warengruppen, um so grösser sind die Zölle, je grösser umso kleiner sind sie, aber auch wenn sie klein sind, bleiben sie ein Hindernis im Handel zwischen Europa und Amerika. Der Handel von Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln etwa ist relativ klein, dort sind die Zölle relativ hoch, der Handel im Bereich der Automobilindustrie und von Zulieferteilen der Automobilindustrie ist insgesamt sehr gross mit vergleichsweise kleinen Zolltarifen. Über den Abbau dieser Zölle wird verhandelt. Und darüber regt sich auch niemand ernsthaft auf.

Etwas ganz anderes sind die Investitionen und die Förderung der Investitionen etwa durch die Angleichung der technischen Normen. Und nun sagen Sie bitte nicht, das sei Technik. Dies ist hoch politisch. Hier geht es um die Öffnung der Märkte insbesondere in Zulassungs- und Genehmigungsverfahren von im Grunde allen Produkten, die in den Verkehr gebracht werden. Dies gilt für Automobile, dies gilt für Lebensmittel. Dies gilt für Pharmazeutika und gilt praktisch für alle Produkte, die international gehandelt werden.

Bevor ich auf Einzelheiten eingehe, lassen Sie mich eine Parallele ziehen: Wir sind hier zwar formal ausserhalb des Europäischen Binnenmarktes, aber die meisten von Ihnen wissen, worum es geht, und die Schweiz nimmt durch ein entsprechendes Kooperationsabkommen ja auch mittelbar daran teil. Ich bin Mitglied des Europäischen Parlamentes gewesen in den Jahren, in denen der europäische Binnenmarkt verwirklicht wurde. Dies war und ist bis heute das beste Programm für Wachstum und Beschäftigung in Europa, das es jemals gegeben hat. Dabei war nicht allein die Öffnung des Binnenmarktes für den Personenverkehr, für den Warenverkehr, für den Kapitalverkehr oder für den Dienstleistungsverkehr der entscheidende Erfolgsfaktor, es war die zunächst gegenseitige Anerkennung der technischen Normen und Zulassungsverfahren, und anschliessend die sukzessive Entwicklung gemeinsamer technischer Normen und Zulassungsverfahren. So haben wir heute in vielen Bereichen keine nationalen Regeln und Normen mehr, sondern europäische. Die Märkte sind wirklich offen.

Genau dies soll jetzt auch im transatlantischen Handel geschehen, und darin liegt die eigentliche grosse Chance für Investitionen der amerikanischen Unternehmen in Deutschland und Europa, aber auch für Investitionen der deutschen und europäischen Unternehmen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Darin liegt die grosse Chance dieses Abkommens.

Ich weiss, gegen diesen Plan gibt es viele Vorbehalte, manche begründete, viele unbegründete, aber über diese Vorbehalte muss man öffentlich reden

und diskutieren. Lassen Sie mich zunächst etwas zu den unbegründeten Vorbehalten sagen. Die unbegründeten Vorbehalte lauten, in Amerika gebe es keinen Verbraucherschutz und keinen Umweltschutz, wir leben in Europa auf einem aussergewöhnlich hohen Schutzniveau und dieses hohe Schutzniveau dürfe durch einen solchen Vertrag nicht in Frage gestellt werden. Nun das ist nur auf den ersten Blick richtig. Auch in Amerika gibt es Lebensmittelstandards, Umweltstandards, Verbraucherschutzstandards, und es gibt in Amerika eine ganze Reihe von Regeln die sogar deutlich strenger sind als in Europa. Ich nenne nur zwei Beispiele und führe ein drittes eher colorandi causa hinzu. Sie erinnern sich möglicherweise an den sogenannten „Lipobey-Skandal", den es in Deutschland vor mehr als zehn Jahren gegeben hat um einen Cholesterinsenker, der von Bayer in Amerika in den Verkehr gebracht wurde, und der in den Verdacht geraten war, vor allem im Zusammenwirken mit anderen Medikamenten einige schwerwiegende Nebenwirkungen zu verursachen. Diese Nebenwirkungen sind nicht in Europa, auch nicht in Deutschland, sondern in Amerika festgestellt worden, und dort hat Bayer dann die entsprechenden finanziellen Konsequenzen tragen müssen. Wenn sie sich an Lipobey nicht erinnern, dann wissen Sie wenigstens, worum es bei VW seit einiger Zeit hauptsächlich geht. Die illegale Abschaltautomatik der Schadstoffmessungen ist auch nicht in Deutschland festgestellt worden, auch nicht in Brüssel, sondern von den amerikanischen Umweltbehörden. Und schliesslich wird der Saustall FIFA auch nicht von den europäischen Behörden ausgemistet, sondern europäische Staatsanwälte sind im Zuge der Amtshilfe für amerikanische Strafverfolgungsbehörden hier in Zürich, wenige hundert Meter von hier entfernt, tätig geworden, um dieses Problem zu lösen. Also bitte sage niemand, es gäbe in Amerika keine Umweltschutzbestimmungen und keine Verbraucherschutzbestimmungen.

Aber es gibt natürlich Unterschiede, und hier gibt es berechtigte Hinweise auch der Kritiker etwa im Bereich von Lebensmitteln. Wir kennen in Europa seit vielen Jahren das sogenannte Vorsorgeprinzip, das die Hersteller etwa von Lebensmitteln oder anderen Verbrauchsgütern verpflichtet, ihre Produkte erst dann in den Verkehr zu bringen, wenn alle denkbaren Gefährdungspotentiale so gut wie ausgeschlossen sind. Vorsorgeprinzip heisst auch, dass der Staat also geprüft und zugelassen hat und damit nach allen denkbaren Möglichkeiten eine Gefährdung der Verbraucher ausgeschlossen ist. Amerika kennt dieses Vorsorgeprinzip nicht, das amerikanische Rechtssystem kennt das Haftungsprinzip. Dort darf nach sorgfältiger Prüfung und Zulassung ein

Produkt in den Verkehr gebracht werden, aber am Ende haften die Unternehmen uneingeschränkt für alle Schäden, die durch das Produkt eintreten könnten.

Diese beiden Prinzipien lassen sich ohne weiteres nicht miteinander vereinbaren, und deshalb verhandeln die Delegationen zwischen Europa und Amerika auch darüber, ob bei einigen Produktgruppen nicht das Herkunftslandprinzip gelten soll sondern das Bestimmungslandprinzip, dass also nicht die Regeln des Landes, aus dem die Produkte kommen gelten, sondern die Regeln des Landes, in das die Produkte eingeführt werden. Dann würden für nach Europa eingeführte Lebensmittel die Bestimmungen Anwendung finden, die in Europa gelten, und nicht die, die im Ursprungsland gelten.

Wichtig ist, dass Europäer und Amerikaner trotz aller Unterschiede überhaupt noch die Kraft finden, ein solches Freihandelsabkommen abzuschliessen und zwar mit einer Investitionsschutzklausel, auch mit einem entsprechenden Schiedsgericht, wie sie bei internationalen Verträgen absolut üblich sind. In den rund 130 Handelsverträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, und in rund 3000 Handelsverträgen, die es auf der Welt insgesamt gibt, gehören Schiedsklauseln und Schiedsgerichte zum Standard, und sie sollten nicht ausgerechnet in diesem Abkommen jetzt in Frage gestellt werden.

Ich weiss, dass die Diskussion mittlerweile ein Stück weitergegangen ist, auch das CETA-Abkommen mit Kanada ja nochmals neu verhandelt worden ist. Aber erlauben Sie mir zu sagen, dass auch zwischen Amerika und Europa Schiedsgerichte nicht ihren Sinn verlieren. Schiedsgerichte sind keine Sondergerichte, es sind keine Industriegerichte, sondern es sind bewährte Verfahren einer Gerichtsbarkeit, die durch den Staat kontrolliert wird, die aber nicht allein durch den Staat besetzt wird. Es gibt kein Gerichtsmonopol der Staaten. Die Juristen unter Ihnen werden das wissen, wir kennen sowohl im Zivilrecht wie auch im öffentlichen Recht Schiedsgerichte, sie sind erprobte Instrumente der Streitbeilegung, und sie behalten auch im Verhältnis entwickelter Rechtsstaaten zueinander ihre Notwendigkeit und ihren Sinn, denn es geht ja nur um zwei Tatbestände, nämlich um den Tatbestand der Enteignung und um den Tatbestand der Ausländerdiskriminierung gegenüber Inländern. Und genau hier können Schiedsgerichte sehr gute, sehr schnelle, sehr sachgerechte Entscheidungen treffen. Die Statistiken zeigen im Übrigen, dass bei weitem nicht immer nur die klagenden Unternehmen gegen die Staaten Recht

bekommen, sondern dass sogar umgekehrt in einer Mehrzahl der Fälle die Klagen der Unternehmen abgewiesen werden und zugleich eine grosse Zahl von privaten Klägern vor diesen Schiedsgerichten Erfolg haben.

Nun zurück zum eigentlichen Thema, das Verhältnis zwischen Europa und Amerika. Hier geht es nicht nur um einen Handelsvertrag. Hier geht es aus meiner Sicht um die Frage, ob Amerikaner und Europäer auch im 21. Jahrhundert noch strategisch partnerfähig miteinander sind. Teilen wir eigentlich zwischen Europa und Amerika noch die gleichen Grundvorstellungen? Oder, wie wir es immer noch sagen, sind wir noch eine Wertegemeinschaft zwischen Europa und Amerika, oder driften unsere Gesellschaften zunehmend auseinander?

Wenn wir über eine Wertegemeinschaft sprechen, auch in Anerkennung der Unterschiede, so will ich festhalten: Amerika ist unverändert eine Demokratie, ist eine offene marktwirtschaftliche Ordnung, ist ein Land, in dem die Bürgerrechte, Freiheitsrechte, Religionsfreiheit und Pressefreiheit geachtet werden, und so sehen wir aus europäischer Sicht Amerika zu recht als einen Partner. Und bitte täuschen wir uns aus europäischer Sicht nicht: Amerika verhandelt zurzeit nicht nur mit Europa ein Freihandelsabkommen. Sie verhandeln auch ein grosses Freihandelsabkommen mit einer Reihe von asiatischen Staaten. Eines dieser Abkommen ist bereits ausverhandelt, das kleinere TPP, also das Transpazifische Freihandelsabkommen, ohne China. Ein grosses Abkommen mit der Volkrepublik China steht bevor. Und selbst wenn die Amerikaner selbst dieses Abkommen im Augenblick sehr kontrovers diskutieren, sie werden am Ende des Tages keine Wahl haben. Einem solchen Abkommen wird Amerika schon aus eigenem Interesse und aus grosser Abhängigkeit von diesem transpazifischen Wirtschaftsraum beitreten müssen. Eine solche Abhängigkeit gegenüber Europa gibt es nicht. Im Gegenteil: Die Europäer werden auf der amerikanischen Landkarte kleiner geschrieben, die Konflikte in unserer Peripherie, insbesondere – nicht nur aber insbesondere – im mittleren Osten sind für die Amerikaner strategisch von immer geringerer Bedeutung, insbesondere, seitdem sie durch eigene Öl- und Gasvorkommen von Importen praktisch heute schon vollständig unabhängig sind. Amerika braucht keine Öl- und Gaslieferungen mehr aus dem mittleren Osten oder gar aus Russland. Davon sind allein wir Europäer abhängig. Und dies wird die aussen- und sicherheitspolitische Landkarte der nächsten Jahre weiter verändern.

Lassen Sie mich zum Abschluss ein kleines Zahlenbeispiel geben. Im Jahr 2050, also eine Generation später als heute, wird die Weltbevölkerung bei rund 10 Milliarden Menschen liegen. Von diesen 10 Mrd. Menschen auf der Welt

werden im Jahr 2050 vermutlich unverändert gut 8 Millionen Schweizer sein. Das sind, wenn ich es richtig rechne, 0.08% der Weltbevölkerung. Wenn wir Glück haben, sind wir noch gut 70 Millionen Deutsche, von heute 82 Millionen. Wir sind dann 0.7% der Weltbevölkerung. Und alle Europäer zusammengerechnet in der Europäischen Union werden rund 500 Millionen sein. Das sind dann fünf Prozent der Weltbevölkerung. Amerika, Kanada und Mexiko zusammen in der nordamerikanischen Freihandelszone sind auch knapp 500 Millionen, also noch einmal 5%. Das heisst, 10% der Weltbevölkerung sind Amerikaner und Europäer. Neun von zehn Menschen, die auf dieser Welt leben, sind dann weder Amerikaner noch Europäer. Und damit wird vielleicht rein quantitativ schon deutlich, wo unsere Interessen eigentlich liegen müssten, dass wir nämlich aus europäischer Sicht, jedenfalls für die nächsten Jahre, vielleicht Jahrzehnte, einen strategischen Partner an unserer Seite brauchen mit dem wir Gemeinsamkeiten teilen, Werte teilen, mit dem wir aber auch in den bislang grossen Wirtschaftsräumen der Welt eine Entwicklung voranbringen, die uns wenigstens auf Zeit in der Technologie, in den Märkten, in der Schaffung von Werten und Standards einen Vorteil gibt. Rein aus eigenem europäischem ökonomischen Interesse, aber noch mehr aus politischem Interesse heraus müssten wir eigentlich mit grosser Zuversicht gerade ein solches Abkommen befürworten, um die nächsten Jahre und Jahrzehnte so zu gestalten, wie wir sie gestalten wollen, wissend, dass unsere Werte, unsere Freiheitsordnung, unsere offenen Gesellschaften nicht nur ökonomisch gut begründet sind, sondern auch und vor allem vom Menschenbild geprägt sind, das wir miteinander haben, und das wir bewahren wollen.

Enrico Letta

Former Prime Minister of Italy, Dean of the Paris School of International Affairs (PSIA) of Sciences Po Paris, President of Jacques Delors Institute

Which Europe after the 60th anniversary of the Treaties of Rome

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 2 May 2017

I would like to start by saying that for me it is very important to be here, in Zurich. You asked me to talk about the future of Europe after the celebrations for the 60th anniversary of the Treaties of Rome. As you know, I am Italian and I now live in Paris. With the famous speech that Winston Churchill pronounced in this very University, Zurich was one of the four "capitals" that gave the initial impetus to the European life. There were also Paris, with the Schuman Declaration in 1950, Messina, with the 1955 Conference, and then, in 1957, Rome, with the signature of the Treaties we are celebrating this year. Then, it is for me a real pleasure to be here in Zurich, talking about the Rome Treaties, while living in Paris. It is a way to have a link with these important memories.

This is why I believe, dear Professor, that in order to look at the future, we need to remember our past. I disagree with the idea shared by many today, which suggests that we are living in a large and enormous present, the only time in our life. This is not true. We have to reestablish the correct sequence between past, present, and future. Only by knowing our past, we can work to build a better future. Otherwise, if we perceived time only as constant change within a continuous present, we would not be able to put things into perspective and understand what is necessary to do.

To begin with, I would like to talk about the role of Italy in the process that led to the signature of the Treaty of Rome. I am very proud to be Italian, I am very proud to be Tuscan. But I am also very proud to be from Pisa: of course it is

the best city in Tuscany and in Italy; better than Florence, if I may say. It was not by chance that the Treaty of Rome was written and signed in the Italian capital. It was in Rome for a very precise reason.

The first attempt to launch a European integration initiative occurred after CHURCHILL's speech here and the Schuman Declaration in Paris. After an encouraging start, things became very complicated, and we had a period where, as we all know, France and Germany began not understanding each other again. In August 1954, France decided to stop European integration by saying "no" with a vote of the French National Assembly; saying "no" to the *Communauté Européenne de la Défense*. It was a moment in which the founding fathers started to think that this great idea of trying to overcome the atrocities of centuries of wars would be abruptly interrupted, even before having completely seen the light of day.

After that, Germany and France were in a very complicated position, not to mention the difficult circumstances that France was experiencing in foreign policy: we were at the beginning of the Algerian War and the Suez crisis. As you can see, it was not by chance that the first moment of a true launch of European integration occurred in Europe's far south, in Messina. In 1955, Messina hosted the meeting of the Ministers of Foreign Affairs under the leadership of the Italian Minister, who, again, not by chance, came from the very same city. Supported by the Benelux countries, Minister MARTINO launched his idea of future European integration.

This is why the role of Italy at that time was decisive and the Treaties were later signed in Rome. It was not because of a touristic reason nor because of the sunny weather you find there in March. It was Italy because of the Italian leadership and its role together with the Benelux countries, in saying to France and Germany: "We cannot stop this dream. This dream has to continue."

This is for me the starting point of the ideas, the sequence of ideas that I would like to share with you today. 2017 is not only the celebration of Europe's past; 2017 is also a very particular and challenging year for the future of Europe. Firstly, we have two important elections, in Germany and in France, which are two pillars of the European Union. Secondly, we have two key moments for the life of European institutions. One is the European Commission's White Paper on the future of Europe, which will allow us to discuss about the future of our continent by the end of this year. The other crucial moment for the common institutions is the beginning of the negotiations with the UK for the very complex and delicate issue of Brexit.

Thirdly and more in general, this year is also important because it can be a crossroad for our future; not just for Europe, but for the whole world. As a matter of fact, 2017 comes after 2016, which was a turning point, because of two decisions taken by British and American voters: Brexit first and then Donald Trump. At first sight, these two decisions might seem completely different. One was a referendum on the membership to the European Union, while the other was a national election in an extra-European country.

Nevertheless, we very well know that there is a strong link between the two events. It is not a simple vocal connection – Brexit and Trump, the two terms are often mentioned together; nor is it because they are the two main Anglo-Saxon countries; and not even because the two are permanent members of the UN Security Council. Why then?

Both Brexit and Trump leveraged two very effective slogans that managed to convince the voters. In my life, I had the privilege of running many electoral campaigns and watching many political movements; and I have never seen campaigns that were successful thanks to a slogan, which was telling people: "We want to go back to the past". Before 2016, I had only heard candidates saying "I promise you the future", not the past. For the first time in my life, I heard slogans coming from both sides of the Atlantic that were expressing fear for the future and therefore offering voters the certainties of the past as a safe shelter.

"Take back control", the slogan of Brexiteers, and "Make America Great Again", Donald Trump's motto, suggest that in these two countries the past is better than the present and the future that this kind of globalization is offering us. As a consequence, for both of the winning sides, walls are better than bridges and integration is a threat rather than a means of growth and development. In my view this is the crucial connection between these two elections.

These ideas are today, in 2017, extremely important for us. They will play a crucial role in the upcoming French elections. Next Sunday, the whole world will follow the results of the French polls with one question in mind: "Will Le Pen be the third element of the sequence initiated with Brexit and Trump?" And again: "Will this idea of lifting bridges and reversing integration be the new way forward for the European Union?" This is one option.

The other one is exactly the opposite: it is the possibility that France stops the sequence. Today, French voters have in their hands the power either to stop or continue this sequence. It is not a symbolic coincidence that France is at the very center of the crossroad: together with the UK and the US, France is

the third Western country in the UN Security Council. This is why this year is not only a year for celebrations, but it is also a necessary and vital moment for discussions about the future: the future direction we want the world to take.

Another reason why the French elections have particular importance has to do with the fact that it is a presidential republic. Germany is crucial as well, but Germany has a parliamentarian system and the Chancellor is a direct expression of the Parliament. For the French President, it is not the case, but he has the same decisive role in the European Council. And it is a much more important role than it used to be. Now that I live in France, I always say to my French friends or to the French media: "Be aware that today your President has more power than twenty or thirty years ago."

At that time, when there were twelve or fifteen Member States, each country had two seats at the European Council. In France, this meant that in case of *cohabitation* the President of the Republic would be seating together with a member of government coming from a different political side. Today, there is only one seat for each country and in case of *cohabitation* the President of the Republic is the only representative of France at the European Council. Here is another reason why French elections will be so crucial.

2016-2017 is a turning point in European history. It is a breaking point that has the same importance of the two other most significant ruptures that we had in the European history: the first one, the beginning of the European project after the Second World War; the second one in 1989-1990, with the fall of the Berlin Wall, which changed the European order and the geopolitical way in which the European Union was conceived in the world. The French and German elections will tell us in which way we are entering this third phase.

A way to understand the difference between these three moments of European history is through what I call "mental borders". During the first phase, the European history evolved around the Franco-German relationship, with the rest of the Community working around it. The mental borders were therefore pretty narrow. From 1989, with the events following the end of the bipolar world, there were significant changes in the European order and we were obliged to enlarge our mental borders. These events led the Union towards a physical enlargement as well.

This process was a very complicated one and today it is often under attack. When you ask voters whether they are happy with the enlargement, many of them respond that they are not. There is a big underestimation of the geopolitical and strategic decision to enlarge the Union. Today, without the

big enlargement of the European Union, we would probably have PUTIN very close to here: this choice was decisive. The idea to create a link of friends sharing the same values and the same democratic principles. Yes, there are many problems! But the strategy to enlarge the community of European ideas and values towards the border with Russia was great, also from a geopolitical point of view.

What about the third phase? The third phase forces us to expand even more our mental borders and look at the fundamental changes that have occurred in the world, during the last ten to fifteen years. And now, as Europeans, this can only mean going beyond our continent and having the whole world as a new mental horizon. This is for a very clear and simple reason: today, the world is a very interconnected place. Today, the destiny of European firms, their success or their failure is related to their ability to be global actors. Let me give you an example.

Close to my hometown, Pisa, there is another town, Pontedera, which is where the famous Vespa was born and produced. We Italians are extremely proud of Vespa; it is a very "Italian" brand. Ten years ago, Vespa and Piaggio (the manufacturing company) were close to failure. Why so? Because the global market of scooters was applying strong pressures to European firms: we were not able to create the right balance between the production costs and the sales strategies for our wonderful products. Financially, Piaggio would have needed to sell Vespas at ten thousand Euros each, clearly without any possibility to stay in the market. Then, the company decided to go to Vietnam, because the country has an agreement with China and a population of more than ninety million people. But, they did not go there to produce Vespas at a lower cost and keep selling them here in Europe; they went to Vietnam with the ambition of taking over the local market. In this market there is a growing middle class; and it is precisely this growing middle class the reason of Vespa's success today. And the success of Vespa means the possibility of still having active plants and the Italian flag in Pontedera. All the gains in Vietnam manage to compensate for the losses in Europe. This is just an example showing the importance for our firms of the new global markets; and Vespa is not an isolated case: I could tell you many more similar stories.

When we enlarge our mental borders and we adopt a global perspective, we can better understand the importance of Europe's future. This is also the case in the discussion around values. Thanks to TRUMP, we have been discussing many issues that we had taken for granted in the past. Take trade, take climate change, take all the discussions about workers' rights and the principles of an

open society. We Europeans must be proud to live in the only continent in the world where our Constitutions protect these values at the same time, and where we apply all of these values in a concrete and serious way. What does this mean?

It means environmental protection; it means gender equality; it means *laïcité*, because religion and State are separated; it means social and labor rights; it means "no" to the death penalty. There are only a few countries in the world sharing and applying all these values. We Europeans have a very concrete and precise responsibility towards the future generations, towards our kids. The various discussions we are having are fundamental for our future because they are about the possibility for the European Union to continue being as attractive as it is today.

Another crucial implication of the enlarged mental borders has to do with the changing dynamics determining influence in the world of tomorrow. A few moments ago I said that the world has changed in the last fifteen years. The rise of China, India, Korea, Brazil, the demographic changes. All these are great achievements: one billion people were taken out of extreme poverty; hundreds of millions joined the new middle class and want to buy European goods, dress as we do, and eat as we eat. These are also great opportunities for European industries, European manufacturing, and everything that is connected with our economic system.

However, precisely because of this demographic changes, we have to understand that our future influence will be different from the one we had in the past. Until few decades ago, Europe accounted for one third of the world's economy. In 1975, when Schmidt and Giscard created the G7, four out of the seven nations discussing the world future were Europeans. In ten years time, if we were to rebuild a new G7 with the same criteria used in 1975, there would not be a single European country seating at the table; not even Germany!

To my French and German friends, I always say that European countries are divided into two groups. The first one is composed of the small European countries; the other one is the group of those that have not yet understood that they are small. In the world of tomorrow, even the greatest among us Europeans will be small. Therefore, we need to understand that the only possibility to remain influential as Europeans is by staying together. It is the only way to have a strong voice against protectionism for example; or better defend workers' rights; or, again, to influence the negotiations on climate change rules. If we stay together and base our strength on the attractiveness of our values, we will still be influential; but only if we stay united.

With this picture in mind, of the past, the present, and the future, I see four conditions to relaunch Europe.

The first one: democracy. I repeat once again that part of this relaunch is in the hands of the France people when they choose, next Sunday, between light and darkness. They will decide between two completely opposite worldviews. More in general, democracy is an essential element to relaunch Europe. We can't continue making Europe without the people of Europe. We can't continue building Europe without improving European democracy, which is flawed today. When I say this I am fully aware that European decisions have democratic legitimacy, because they are taken by democratically elected governments. Formally, everything is correct. However, we know very well that the European Parliament is not chosen through a "real" European election, but rather 28 different national elections: we don't vote for a European Parliament, we vote for 28, tomorrow 27, national delegations. It is a sort of midterm election testing the popularity of the current national government. It is not a vote on Europe.

This is why I raised the idea to look at Brexit as an opportunity. I was against Brexit but now that it happened, we need to look at the future and the departure of the UK offers a unique opportunity to improve democracy in the EU. Brexit means that we need to do something with the 73 seats that the British Members of the European Parliament will leave empty. Either we redistribute them to other countries or we use them to have a real European political moment, a moment of European democracy.

We could use the 73 seats to create a 28th constituency, a pan-European constituency that would give all European citizens the possibility to vote for European Members of Parliament regardless of their location. This means that I could vote, from Pisa, the same candidate that someone from Helsinki or Dublin would be able to vote. The night of the elections, we would have the possibility to see clearly what European citizens wanted. With this true European election, we could then have other important elements like true political discussions with the emergence of a European transnational discourse. For me, this would be a great relaunch of European democracy.

The second condition is about growth. There are many topics related with this and if you want we can discuss it in more detail during the Q&A session. However, let me say that generating growth is a vital condition for Europe's future. I am strongly convinced that if we do not improve our economic performance with particular focus on youth unemployment and the quality of

jobs, it will be very complicated to create a positive trend towards European integration. If Europe means stagnation and unemployment, it will be very complicated to convince people that Europe is a good achievement.

The third point is about collective security. Earlier, you mentioned migration, and migration is probably the most important challenge that we are facing today and that will stay with us for the years to come. The European Union must be able to show people that it is capable of managing migration in a better way. It will not be easy, but it is the only way, because when one million refugees are trying to enter Europe, no country alone can provide an effective answer. We need a common system, not only because of efficiency, but most of all because of solidarity, which is a central aspect of staying together.

The fourth and final condition, and I will conclude on that, is about one philosophical idea for the future of European integration; it is about the idea of having a European Union working for everyone. Today, I belong to the university world and I am very proud, like all of you I think, of the Erasmus program. The Erasmus is the positive flag of European integration: when we use that word, we immediately think about something positive. But this word, Erasmus, does not only show Europe's greatest success; it also shows Europe's greatest failure. What do I mean by that? We know very well that this program is not for everybody. It is for university students, meaning those young people whose families can afford the cost of university. This is only a minority in our societies; the more cosmopolitan minority. If the European Union only speaks to the cosmopolitan part of our society, it will be game over for the European project.

The key is to overhaul this fact and create a Union capable to resume its dialogue with the other parts of society: the non-cosmopolitan parts. The parts that do not speak three or four languages, that cannot afford to leave, travel, or work in another country. If you listen to Marine Le Pen and her messages as well as those of many other leaders, they are all saying the same thing: that the European Union is bad, because it only benefits a small minority, the elite. This is another great challenge for all of us: we need to make sure that the European Union goes back to being something positive for everybody, as it was in previous decades.

For this reason, my proposal is changing the philosophy of the Erasmus program. It should not be only for university students, but this chance should be offered to everyone. I think this program should be mandatory for secondary school kids, when they are 16. I am not saying we should stop the program for university students, but we should expand it. The European Union

would be the responsible for this program and would provide everyone with a direct opportunity to leave their native country and get exposed to other European cultures. It would be a great way to consider again Europe as a great opportunity rather than a threat. Also, it would be an incredible experience to contribute to the creation of a true European identity.

Identity is another crucial concept and the French elections next Sunday will have a lot to do with it. I am very much confident that the French voters will give Europe a new opportunity to relaunch itself; and it will happen this year, 2017, 60 years after this beautiful and precious political project was started in Rome. We cannot waste this second great opportunity.

Lord Paddy Ashdown

Former Leader of the Liberal Democrats (UK) and international High Representative and European Special Representative for Bosnia and Herzegovina

Why the world will never be the same again and what we should do about it

Speech given at the occasion of his visit the Europa Institut at the University of Zurich on 9 May 2017

I sometimes say that I've done a few things in my life. And when they go through the whole lot before a speech I think I shouldn't walk on the platform, but rather swing in on a rope with a blackened face and dagger between my teeth. They used to say "and here is somebody that doesn't need an introduction". It's not exactly true these days, I have to say. I was walking through London Heathrow today on my way here, and a little man came up to me and said 'didn't you use to be PADDY ASHDOWN?', I said I thought I had been at some stage. But the fact that you guys invited me here today seems to indicate that I still am, and that is, I have to tell you, very reassuring to me, if not necessarily to you. It is a great privilege to be here, a great privilege to be standing on this historic spot where 71 years ago, CHURCHILL gave his great speech. I hope it's not indelicate or indecent just to remark that when he gave the speech "Let Europa arise", he was not including Britain, and specifically so, and he gave it in a country which has consistently refused to join the European Union as well. But nevertheless, it was a great speech, exposing a great vision. And I thought by a way of starting, I might just read, of course I could never do justice to CHURCHILL's intonations, but he said this:

> "I wish to speak to you today about the tragedy of Europe. This noble continent, comprising on the whole the fairest and the most cultivated regions of the earth, enjoying a temperate and equable climate, is the home of all the great parent races of the western world. It is the fountain of Christian faith and Christian ethics. It is the origin of most of the culture, the arts, philosophy and science both of ancient and modern time. If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limit to the happiness, to the prosperity and the glory, which

> its three or four million people would enjoy. Yet it is from Europe that have sprung that series of frightful nationalistic quarrels, originated by the Teutonic nations in their rise to power, which we have seen in this twentieth century and even in our own lifetime, wreck the peace and mar the prospects of all mankind."

I am not going into on Europe, because I have a suspicion that in the questions that you may ask afterwards, it might come up. But I want to try and see if I can give you some pointers by which you might judge and perhaps even make your way through what has become a bewildering and puzzling world. I am passionate about poetry, it's one of my great loves, and so I was looking through the other day, actually CHURCHILL's own volumes of his life, and there was a refrain of a poem, which was going through his mind right through the 1930. And oddly enough, and quite by accident, it has been going through mine too. You are a highly erudite and educated audience, so perhaps someone will know this stanza from a very long poem written by an Englishman, an ex-countryman, written in the last decades of the 19th century. And the stanza which echoed in CHURCHILL's brain was this:

> "On the idle hill of summer,
> Lazy with the flow of streams,
> Far I hear the steady drummer
> Drumming like a noise in dreams.
>
> Far and near and low and louder
> On the roads of earth go by,
> Dear to friends and food for powder,
> Soldiers marching, soon to die ..."
>
> – A.E. HOUSMAN

It's not quite miserable enough for HARDY I think; it was actually A.E. HOUSMAN. The great poem, written about the futility of war, written just after the end of world war. And what I think HOUSMAN sensed and some say you can hear in the symphonies of [CARL] NIELSEN, and perhaps even of [JEAN] SIBELIUS, was that after the long peaceful calm silvery summer of relative peace of the 19th century, something dreadful was lurking up ahead. I want to make this proposition to you, that I think you might be able to divide history into two parts. One is the periods of stability, when the shingles upon which mounted the powers are stable and remain the same and are unchanged. We know the great powers, we know what is going to happen, the future is not bloodless by any matter of means, but remains predictable and unpuzzling. We can say

that here we are today and we shall be, given the constellation of powers the government are going to have the next decade. These are the stable periods. And then there are the bits in between, where power shifts.

And these are puzzling, bewildering and often terribly turbulent, and awfully violent periods. I hope you didn't come here to be cheered up, Ladies and Gentlemen, because I have to tell you that I think we live in the second of those, not the first. By the way, when HOUSMAN wrote that poem, we were just beginning the last great global power shift, from the old nations of Europe to the new rising nation of the United States, the beginning of the American century. And into the vacuum left by the old powers of Europe as they collapsed was played the two great terrible bloody Golgothas of the 20st century. My case to you today of that we live in the second of those and a certain number of things are happening that I think are unique and unexperienced before. And I want to talk about them.

One, it's a thing that is fundamentally and radically different about our time than any other, in previous history. I think, oddly enough, and this is the danger for us, what makes this age so bewildering is we are looking at two power shifts. Not just a lateral, not just a change from Rome to Greece, from Europe to America, but a vertical power shift as well. A power shift that doubly confusing, doubly bewildering, because it's added to the first of those. So it's something else. And I want to talk about that first. You see, I think if you look and see what happened, and maybe the city of Zurich has experienced this as much as any other, what you have seen is not just the global economy, but the globalization of power. Power has shifted out of the institution of the nation's state, the institution of democracy, the institution of the law, which just held power, the exercise of power to account, and now rests on the global space, were by enlarge it is unregulated, and the laws that governments exercise are weak or non-existent.

If you think for a moment about the powers in our age that are declining that they are the ones that are locked between the borders of nation states, you know, political establishments, monarchies in that case, or the systems of our governors. They depend on the existence of borders and frontiers. But those are the ones who are declining. Those powers that migrated onto the global space, I would suggest you now have more power to also the lives of ordinary citizens, than to the governments of nation states. And here you see these powers expanding. You see the power of the incident, there's free transfer of information around the world, the power of global capital, the power of the multi nationals, many of them with budgets larger then

medium-sized countries, the power of that fast great – Zurich is an example of this, it experiences it very daily – of the great money-go-around, which now circulates at increasing velocity. About fifty times the amount of money that was necessary for the trade, which it was all invented for. And of course the power of mass-transit, the power of the satellite broadcasters, able to sit in one country and beam the views of that country into another, irrelevant, or at least without any recognition of the morals of the country in which they are receiving it.

These are the things that are great, and by the way, Ladies and Gentlemen, we love them. We love these things, they give us advantage. The advantage of free travel, the advantage of free trade, the advantage of free access to all the information in the world, these are the things we enjoy. The advantage of globalized entertainment. Those are good things, we like them. But the problem is, that it is a sort of rule of democracy, that where power goes, governments ought to follow. And if it does not, then what you get is chaos and disorder. For a moment, for a time, for a bit, it suits the powerful not to have laws governing the space in which they can operate, but sooner or later, that becomes occupied not just by the things we want, but also by the destroyers. It's the revelation of 9/11, the biggest revelation arguably, is that you can be the most powerful nation on earth, beyond any comparison with any other, but it does not stop one of your most iconic cities being attacked terribly one bright September day by a faraway country of which you know little. You see terrorism is now global too, and so is crime. And so is, you might say, the financial chaos that can be caused by a breakdown of the system. We brought ourselves to the very edge of an economic catastrophe not many years ago, precisely because of that.

And so I think this business of the globalization, of the power – and this is what's so bewildering to others – you know, why is it that I can't keep my jobs in my community, how can they be taken away somewhere else, why is it that I have to put up with foreigners coming here, why is it that I have to put up with international terrorism on my streets? I think that's one of the great disaggregating forces of our time. And I draw this conclusion that if it is the case that the globalization of power is one of the phenomenon of our time then it follows that one of the challenges of our time is – it seems to me – is to put up our hands for the business, or to bringing some form of government to the global stage. And unless we do that in what anyway I think is going to be an extremely turbulent age, than that turbulence will by far be greater.

Now I happen to believe that the last time I was in Switzerland I was at the lake of Geneva, I was at the UN. I admire the UN, if we didn't have the UN, we'd have to invent the UN, we need it as a global forum. We need it as a legitimiser of international action, we need it as a developer of international law and we will need those things too, but my own view is that governance to the global stage will not be done by swarming more multi-lateral institutions of the sort of the UN. I am not proposing for a moment that we should get rid of any of this, it's an absolutely important part with internationalist stage. But my guess is, that when it comes to bringing the hard business of binging some form of governance to the global stage, this is going to be done increasingly by treaty-based institutions, which are constructed chiefly from the powerful, which set down the terms in which we will have to do our business.

And if you look, you will begin to see them developing. The World Trade Organization was the gap, treaty-based organizations to which all the powerful nations of the world adhere and apply, and abide by. And by the way it has made sure that it created those rules that govern that highly sensitive issue, the issue of international trade, that even the most powerful, the United States, find it appropriate to adhere to its rules. Kyoto, treaty-based institution, seeking to draw up the rules that govern our activities so that we do not poison the global space in which we live. The G20, once the G8, I want to come back to that in a minute, but the G20, not a treaty-based institution, but a very high one. The powerful come together to create the rules, which will govern the financial space in which they operate.

The International Court of Justice, the ICJ, America is not a part of that yet, and if TRUMP wasn't there, I think they would be in the next five or ten years. But it's a desperate attempt to try and bring together some rules, some system of law that governs the global space. When I gave evidence against MILOSEVIC for his war crimes in Kosovo, I was doing it at the Hague Tribunal of course, but that was all part of his attempt to put together some system of international law. By the way, don't expect this to be, I say this in Zurich, you will understand this better me, do not expect this to be easy, don't expect this to be elegant, do not expect it to be smoothly done. The assembly of law does not spring from a single pen, or a single paper. It's stumbling and it's inelegant, and sometimes the law does make itself an ass. You remember perhaps the words of BISMARCK, who once said, all those who love sausages and respect the law ought to avoid either of them being made. And that is true. I see it daily in the House of Commons, in the House of Lords. It's stumbling, it's inelegant, it trips over itself, it makes the wrong decisions.

But nevertheless, this business of assembling some system of international law it seems to me, is essential if we are going to bring some kind of order to a deeply turbulent world. And for as long as we ignore that enterprise I think that our world will remain more unstable then it needs to be. And I will always argue, and I have argued in my own country, that – by the way, Switzerland is brilliant at this – that it is in the direct interest of medium sized nations like Britain, to have as essential part of its foreign policy that it makes a contribution to the assembly of that systems of governments. We've had a great reputation in that too, we were one of the founders of the UN, and it is a tragedy for my country, for me, that my country seems to ignore this as an important feature of a world which can be much more as the last British foreign secretary DAVID MILIBAND said, a rule-based world order. And I think it's in our interest to do that, and I think it's in the global interest to do so too, and I shall tell you in a moment that I think we have some strange bedfellows in that project. So there's my first point.

Here's my second: Stick your hand over the side of the boat. Feel how fast that tide is running from the west, from the nations – broadly speaking – gathered around the Atlantic shore board, to the east, the nations – broadly speaking – gathered around the Pacific Rim. What are we seeing? The Chinese get very miserable if they don't see a seven percent growth rate. We get very happy if we can manage to a sustainable two or three percent. Take that and extend it over fifteen years, just think of the economic transfer that takes place. And as you know, where economies with strong powers build up economically, that would be followed by the attempt to reach out and protect their interest, to project power. It will be followed by the augmentation of military budgets, will be followed by political processes that seek to govern the space in congenial ways so they can continue to prosper. If you look at the West what you see is declining economies, but also declining military budgets. If you want to look to see where the augmentation of the budgets is taking place look at those nations of the Far East. This is a significant change not just in the economic shape of our world, but the political shape as well.

And we better take advantage of that. I want to make a rather startling proposition to you. Because of this, I think we are seeing the beginning of the end of the western hegemony, of value, of institutions and of powerful nations that have dominated the world for the last four hundred years. I say four hundred years because that marks the end of the Ottoman Empire. Since then the West, if it got its sack together, could propose and dispose in every corner of the world. If we decided we wanted to do something, then we bloody well went out and did it, because we were powerful enough to do so. Remember

the last time there was a great economic crisis like the one we have now, at the end of the Second World War? The West got its sack together. Bretton Woods institutions like the World Bank were installed. Problem solved.

That moment has passed. It may well be that Iraq and Afghanistan was the moment when certainly the myth of western omnipotence, that it could do anything anywhere – well suddenly the scales fell from everybody else's eyes but oddly enough not from our own – that in the end we could not do things simply by ourselves. And so my case to you is this, by the way, the mistake made in Iraq and Afghanistan, we might get onto it later, was not a military one, we did the right military things, we failed to understand that war has to be locked, as [CARL VON] CLAUSEWITZ said, within the context of diplomacy. And if you separate it from that, then you will not succeed, as indeed we didn't. We didn't make those alliances. GEORGE BUSH I, in the first Iraq war, reached out and made alliances, right across the Middle East. It was the West "plus", that managed to have that success. GEORGE BUSH JUNIOR completely failed to do that, and we repeated that mistake in Iraq and we repeated it in Afghanistan, and we repeated it Libya, and we repeated it to our baleful consequence in Syria as well.

So I think we have to realize in the West, that if we want to get things done now, we have to reach out to others to join us. And there are several examples of that. Have you noticed how the G8, that used to run the world economics has had to become the G20? We had to bring those other rising nations in, we've had to engage them, we've had to make them part of the wider partnership. That I think is a measure for us in the future. So here's my point: The Atlantic club is no longer enough. And this is very difficult for us to understand, because we come out of a world, which has seen the domination of the American. We've seen the American century. We didn't need a foreign policy, we didn't need a defence policy. We just snuggled as close as we can to the world's dominant superpower. We lived in a monopolar world. And by the way, if you look back to that era, not so long ago but very different from our own, this was a monopolar world, it very rarely occurs in history, you had a monopolar world perhaps at the end of the Roman Empire, arguably at the end of the British Empire, and the last 50 years. And there is no longer a monopolar world. I will not say that America won't be the most powerful nation on earth in the next 50 years, or 20 or 30 years, it probably will be, but the context in which she holds our power is no longer in a monopolar world.

We are now living in a multipolar world. And by the way, if you look back in history, that is far more the common shape of international events then the

last 50 years. So, if you look to the future for us in the West, and you judge it by what we did in the past, you are doing the wrong thing, you've got the wrong model in your head. My guess is, that if you are looking into foreign policy and defence for that matter as well, in the next 20 or 30 years we do not look to the United States and the monopolar world of the last 50 years, we probably look to Europe in the 19th century. The great five-sided European concert of powers. The European arena politicus as Castlereagh referred to it as.

And remember what it was, if you have a monopolar world you have a fix set of alliances, but in a shifting power world means that actually your alliances are not fixed. The great British foreign secretary CANNING said about Britain in the 19th century: Britain has fixed interests, but no fixed allies. Totally different from what we have got now. The French called us "allié perfide", remember? But that's only because we were better at it then they were, and they were jealous.

The truth is that I think we are moving into a world where diplomacy is no longer set for you. I think that we are moving into a world of shifting patterns of alliances, we are moving into a world where a nation does their individual alliances and partnerships with others to achieve its particular aims at the time. And we will find ourselves, I think, with some strange bedfellows. So let me see if I can ask you a question. People say to me the Chinese would never do that. They would never involve themselves in multi-lateral operations in favour of world peace for instance. Oh no? Let's see if you can answer this question. How many Chinese troops today are serving under the UN flag are wearing the blue helmets, does anybody know? It's actually 3700. They are all in Africa. Of course they are in Africa, for the same reason we were. They want to secure peace in Africa because that is where they get their raw materials from. Chinese are already engaged multi-laterally. We may not share values with them, Ladies and Gentlemen, but we share an interest, and that interest is a peaceful continent in Africa.

So here's a second question for you. What is the largest naval contingent today fighting the scourge of Somali pirates of the horn of Africa? Well you are ahead of me, it is the Chinese fleet. Bigger than the rest. Why? Because they are a mercantilist nation. They want to keep the sea lanes open, just as the navy did. In the past and for the same reasons. We may not share values with them, but we share short-term interests. And my guess is that we are moving away from the last four hundred years where we enjoyed the luxury of making

alliances with those with whom we shared values to a new kind of 19th century politics where you make alliances for the short term benefits of your country or connection of countries, with those with whom you may not share values.

And you have to put that argument, I am committed to human rights, of course I am, but you have to express that argument in slightly different ways that you did before. And the nations that will survive are those who understand that. Who are going to be able to play diplomacy. We have seen a world utterly obsessed by shock and all, that event that appeared on our televisions, that's the way you win wars. You see a problem in the world, you drop a bomb on it. And yet, this is not the truth. In fact, you have to start to think about how you build some of those alliances to gain effect, and that's we lost so badly in Afghanistan. And we did it again in Syria. We forgot the great dictum of CLAUSEWITZ that war is the extension of politics by other means. If you use the word politics in German that means much more diplomacy than politics. That's the kind of world that I think we are moving, and I think we have to start thinking completely differently about the way that we can act our foreign affairs in this curious and puzzling world in which we live.

The third point I want to make to you is another one. It does not have to do with the power shift; it's about something that is completely different from any other age in which we have lived. Now, because of that globalization of power, we are now more deeply interconnected and interdependent than any previous age. Well of course diplomacy is the art of managing the interdependence of nations, but now it's not just nations who are interdependent, you are each, every individual in this extraordinarily connected world is now interdependent, and our world is now one great vast network.

If you look around you see this happening. LEMAN BROTHERS came down, and the whole bloody lot nearly collapsed. If you get fires in the Russian steps, you get famine in Africa. If you burn too much fossil fuels in Birmingham, you will flood the Ganges Delta. It's already happening, millions are now moving. We live in a deeply interdependent world. The days where HOUSMAN wrote that poem the paradigm structure was the structure of revolution. It was the vertical high rocket specialization of tasks command structures. The paradigm structure of our time because we are interconnected is actually the network. And you can construct that network best, daily.

By the way, this will give me ASHDOWNs third law, which I will unveil for you in a moment. But don't get too impressed, there isn't an ASHDOWNs first law, and there isn't an ASHDOWNs second law. But it sounds much more impressive if you have a third law. So there we are, our interconnectedness is now one of

the key factors. Another pledge both internally and externally. Let me see if I can proof that to you. Imagine for a moment that I am the British minister of defence and I am speaking to you in the 1960s, when by the way I was a young soldier in the marine, serving in the jungle wars of Borneo, in one of the last wars of the empire. By the way, we were on the wrong side, or I was fighting on the wrong side, something you have to put up with once in a while if you are a soldier. And what would I have told you about the defence of Britain? I would have said to you, as you would have done if you were French or Swiss, or America, if you have a strong army, a strong navy, a strong air force and strong allies you are secure. And it was true then, but it's not true now. The world – why I told the ministry of defence – believes that the defence of Britain lies in its hands alone, but it doesn't.

Actually, in an interconnected world, you have to involve the minister of health, because of pandemic diseases are now a threat to our security. That's part of our interconnectedness; swine flu in Mexico is a problem for Aberdeen Airport half an hour later. You see, what's happened is, because of the interconnected world the enemy is now inside the gates, not outside. So if you want to secure the security of Britain, you have to involve the minister of health. You have to involve the minister of Industry if indeed you had a minister of Industry, because the vulnerability of a highly fragile cyber network is a point of attack for our enemy. The enemy's inside the gates, not outside. You have to involve the minister of agriculture, because food security, watch this space, it's going to become a very big issue for our security, it is part of the security of Britain. You have to involve the minister of home affairs.

If someone had said to me in the 1960s in the jungle of Borneo that the home secretary was involved in the defence of Britain I'd have called it nonsense, but it's true. Because the operation of that second generation Muslim family in that terrorist house in the city of Bolton can have a profound effect on your as we saw in the seven-seven bombings and you see in the streets of Paris. Because the enemy's inside the gates, not outside. You see, unless our systems of government realize that they have got to get rid of that vertical high rocket, the stove-pipe-institutions, modelled in the industrial revolution, and make themselves into much more a network institution – by the way, that's what all businesses are doing, that's the paradigm economic structure of our time as well – unless they realize that the ministry of defence has to work with those others, you cannot secure the security of your country. And we become bewildered, because we don't know how to do this in the terrorist attacks on

our streets. It's because we are taking a policy we are choosing the wrong instrument to solve the problem. And, Ladies and Gentlemen, if this applies internally, it also applies externally.

I can use this analogy in Britain, I hope I can here too, please forgive me if I make it a little bit British. Imagine now that I am a man, not the minister of defence, I am called Lord Roberts of Kandahar – why would you know who that was – my great-great grandmother knew who Lord Roberts of Kandahar was. She left the Indian city of Peshawar, in the autumn of 1842, to join her husband in Kabul. And she was one of the very few to survive what is known in Britain as the massacre in the snow. It's when every single one was killed in 1842 Afghan uprising, the first Afghan war. She struggled back over the Himalaya by herself, extraordinary woman that she was, and made it back it safety. We sent a punitive expedition, like the one after 9/11, we sent it in 1879, it took us 27 years to put together the tribal relationships and handle our problems before we were save to send them in, and Lord Roberts of Kandahar was in charge of this. It's often said, that nobody ever wins in Afghanistan, but that's not true, in fact, two people have won in Afghanistan, one was Alexander the Great, and the other was Lord Roberts of Kandahar, because he went in, did the job, didn't try and stay and came back out again.

When I went to see Tony Blair in 2002 after 9/11, he said "We're going to have to go into Afghanistan Paddy", and I said "Yes, Prime Minister". He said "But we're not going to stay long, we go in and come back out very quickly." I said "That's very wise, Prime Minister. Don't stay long in Afghanistan, because you know what history tells us". He went in, he did the job, he came back out, and if I'd been asking, if I am telling you there's a lecture to it perhaps, how I'd won as Lord Roberts of Kandahar, I'd tell you of my brilliant generalship, I'd tell you of my brilliant Indian soldiers, I'd tell you about the screw guns. There were little mountain guns that were on the back of mules, standing on the top of mountains, and they bombarded Afghan villages. They were the equivalent to the modern fighter bombers in Afghanistan. What wouldn't I be talking about, Ladies and Gentlemen, at all, what wouldn't even mention in my discourse, does anybody know? What is Afghanistan famous for today? Poppies. Poppy fields. Not because they were not there, they were there, Afghanistan has always been the centre of the Poppy industry, but they didn't matter because they weren't connected to nothing. Nowadays those Poppy fields and their products – because of our interconnected world – are directly connected to crime in our cities. Everything is connected to everything. I wouldn't have been talking about a mad mullah in a cave either. Not because there wasn't one,

there was, his name at the time was wonderful, he was known as WALI OF SWAT. And EDWARD LEAR, the great nonsense poet in Britain, wrote a wonderful poem which went

> "Who or what is the Wali of Swat? Is he short, is he fat, is he squat, the Wali of Swat?"

See, no one would write "Who or what was OSAMA BIN LADEN". He was not connected to anybody. But OSAMA BIN LADEN is directly connected to that terrorist house in Bolton and the seven-seven bombings. Everything is connected to everything. It wouldn't be have been that what we now call rather sceptically, anti-sceptically collateral damage – we did a lot of that – did our bombs, did LORD ROBERTS with those screw guns.

The great WILLIAM GLADSTONE, standing in the 1879 general election, asking to be Prime Minister of Britain, uttered the immortal words "Do not forget that the sanctity of life in the hill villages of Afghanistan amongst the winter snows is no less inviolable in the eye of our almighty God, as can be your own. Do not forget that he who made you brothers, of the same flesh and blood, banned you by the mutual love, and that love is not limited to the shores of our island, but it passes through the whole surface of the earth, composing the greatest, along with the meanest in its unmeasured scope. All for a Prime Minister of that moral courage today. He was elected but nobody really knew that carnage that was done by the British soldiers, it didn't get to Britain until six weeks later. It played no real part in the public discourse."

Nowadays, that piece of American high explosive falling inadvertedly on that Afghan wedding party is around the world in the matter of a second. And it matters very much indeed. Everything is connected to everything, and unless you understand that, the nature of our interconnected, networked world, you cannot make the sensible business of the governance of nations, of the management of state crafts. You cannot. And yet, our politicians still believe they live in this bubble of the nation state. I am not saying for a moment, Ladies and Gentlemen, the nation state is going to vanish, of course it's not. It will always be the primary instrument by which we have our government, and by which we know our identity. But it is not alone, you will have to relate to that wider world too, and unless you do, the world will remain broken, failing, and fallible.

One more thing before I finish is this: that interconnectedness, it seems to me, has changed something else as well. Because the advent at last of the weapon that exceeds all other weapons, the nuclear weapon, in the past it

could destroy not just yourself but your enemy. And the interconnectedness of our world means one crucial thing: it means that we share a destiny with our enemy. You know, rightful of time, we began to think about defence, go back to the tribes, go back to the families living in a cave; we have depended on collective defence. That's all we needed. You are strong, your tribe is strong, your nation is strong, your alliance is strong, you are safe. But now, in the interconnected world, where we share a destiny with our enemy, actually we need to think not just of collective defence but also of common security, because if we make our enemy insecure, we will become insecure too. It was that realization, by the way, and this thought came to me in those days, in 1975, when I was a Diplomat in Geneva, I was involved in the great strategic arms limitation talks with the secretary of the union, that massively reduced nuclear weapons holding in the world. Why? Because we realized, that collective security meant, that it was in both our interest to reduce those. And if you ignore that quality in modern defence and state craft, then you ignore a key quality. It is the realization finally and at last in my own country of Northern Ireland, that the zero-sum-game will not do, that the Catholics couldn't obliterate the Protestants and the Protestants couldn't obliterate the Catholics. That they shared a common destiny. That's the phrase that they used in the Good Friday Agreement that has given Northern Ireland a chance for peace.

And I would say that it is the failure to realize the collective security between Israel and its Arab neighbours in the Middle East. That is the primary bulwark against us establishing some kind of peace in that benighted and bloody region. And so and so, here's a strange thing that has perhaps happened. So if you must share a destiny with your enemy, do we love our enemies, do we have to? That of course has been a proposition of saints and philosophers visionary statements down the age. But you see, that seems to be no longer to me to be a moral proposition. It's something rather more than that. That great English poet, JOHN DUNN, wrote that poem, which goes:

> "Every man's death affects me, for I am involved in mankind. Send not to ask for whom the bell tolls, it tolls to thee."

For JOHN DUNN, I would say a statement of a moral proposition. For us I think, part of equation for our survival in an increasingly turbulent and difficult world.

Joachim Gauck

Bundespräsident a.D. der Bundesrepublik Deutschland

Europa – einst Verheissung – heute Streitfall

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. Dezember 2017

Es ist mir eine Freude, hier zu sein. Wenn ich meinen Blick durch diese historische Aula schweifen lasse, auch dieses wunderschöne Gebäude, dann empfinde ich zunächst einmal grosse Freude. Es ist auch eine ästhetische Freude. Ich bin in vielen Universitätsgebäuden unterwegs gewesen und es ist nicht so, dass man immer eine ästhetische Freude hat. Das ist hier doch etwas anders.

Ich freue mich auch, dass mein Vorredner Winston Churchill so ausführlich und so wunderschön und umfassend, auch zum Teil ambivalent, geschildert hat. Das sorgt auch so etwas für ein Ankommen hier auf einer Ebene, wo zunächst nur Herausforderungen vor meinen Augen stehen. Ich bin voller Respekt an das Pult getreten und wenn ich mich meinem Thema später zuwende, dann wird der Respekt noch wachsen: Welche Zukunft soll Europa anstreben – über siebzig Jahre nachdem Churchill den hier Versammelten und allen Europäern zurief: „Let Europe arise"? Wenn wir uns noch einmal vor Augen führen, unter welchen Umständen er seine „Rede an die akademische Jugend der Welt" gerichtet hat, dann wird uns bewusst, wie aussergewöhnlich und visionär sie war. Dieses Europa in Trümmern und dann diese grosse Vision, das passte doch gar nicht zusammen. Jetzt ist Europa überhaupt nicht in Trümmern und viel kleinere Visionen erscheinen völlig unglaubwürdig. Das muss man sich mal vor Augen führen: Dieser Mut, diese Energie, dieser tiefe Glaube an etwas, was doch möglich sein würde.

Die finstersten Zeiten Europas, das Verderben, in das Deutschland den europäischen Kontinent gestürzt hatte, waren gerade erst überwunden. Besiegt auch durch den unbeugsamen „Kriegspremier", Winston Churchill. In den Strassen Zürichs wurde der Bezwinger Nazi-Deutschlands mit grosser Freude und Jubel empfangen. Wir haben gehört: In seiner Heimat war das anders, da war er aber schon abgewählt. Doch hier in Zürich sprach er dann von seiner Vision für die Zukunft Europas. Ein Europa, das Hass und Rachegelüste überwindet. Ein Europa, das sich nicht den Kränkungen der Vergangenheiten hin-

gibt, obwohl das immer wieder eine grosse Versuchung ist, aus den erfahrenen Kränkungen heraus Politik zu machen. Das sehen wir bis heute immer wieder. Nein, Europa hat sich anders verhalten. Es hat sich auf einen Weg gemacht, nach den schrecklichen Verbrechen der Vergangenheit den unverbrüchlichen Zusammenschluss der europäischen Völker zu suchen. Kern des Zusammenschlusses, so sah es CHURCHILL, sollte die Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein. Dass sich die beiden „Erzfeinde" über die Schützengräben zweier Weltkriege die Hand zur Versöhnung reichen, sei die wichtigste Voraussetzung, um so etwas die „Vereinigten Staaten von Europa" entstehen zu lassen.

CHURCHILLs Worte konnten vor über siebzig Jahren ihre historische Bedeutung entfalten, weil sie in ganz Europa auf fruchtbaren Boden fielen. Nach der Nazidiktatur, nach all dem Tod und Schrecken, war die Vision von einer „europäischen Völkerfamilie" eine Verheissung für viele Menschen in ganz Europa – im Westen und im Osten. Und für die, die noch Jahrzehnte in Diktaturen von sowjetischen Gnaden leben mussten, wurde die Sehnsucht nach den „Vereinigten Staaten von Europa" nur umso grösser. Diese Verheissung von Frieden und Freiheit, von der Herrschaft des Rechts und dem Wohlstand für alle, ich kann sie noch heute spüren, denn wie Sie vorhin gehört haben, lebte ich allzu lange im Osten Deutschlands und war fern von der politischen Verwirklichung dieser Vision. Noch heute ist dies für mich eines der grössten Wunder der europäischen Geschichte: Dass nach all dem Leid, das Deutsche über Europa gebracht haben, die Spirale von Rache und Gewalt durchtrennt wurde und verfolgte und erniedrigte Nationen den Weg der Verständigung mit dem einstigen Okkupanten beschritten. Das würde man in einer theologischen Sprache als gnadenvollen Vorgang bezeichnen. Ich sage hier einfach mal, es war ein Glück, das wir Deutsche nur dankbar annehmen konnten.

Im Jahr 2017 wissen wir leider aber auch, dass CHURCHILLs Hoffnung auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Nationen neuerdings bedroht ist. Wenn ich in die aktuellen Debatten über die Zukunft Europas hineinhorche, dann höre ich an vielen Orten weniger Verheissungsvolles. Ich höre antieuropäische Parolen aus allen Himmelsrichtungen der Union. Brüssel ist dann schnell das Synonym für eine menschenferne Bürokratie, die den einzelnen Bürger gängelt, die Europäische Union für einige sogar eine Bedrohung für die nationale Identität. Manche glauben auch, die Europäische Union habe ihren Zenit überschritten, sei eventuell gar vom Zerfall bedroht. Hier in der Schweiz, also einem Land, das nicht Mitglied der EU ist, aber doch so viele enge Verbindungen zu den Ländern der Union hat und deshalb auch aus eigenem Interesse auf das Wohl und Wehe der EU blickt, will ich in dieser Situa-

tion mit Ihnen auf die Frage schauen: Ist Europa nur noch ein Streitfall und nicht mehr die Verheissung auf eine bessere Zukunft? Wer die Situation in Europa heute mit der im Jahr 1946 vergleicht, muss zunächst einmal feststellen: In einer Langzeitperspektive ist der Zusammenschluss der europäischen Staaten eine Erfolgsgeschichte, trotz der Gefühle, die ich eben beschrieben habe. Nie gab es eine so lange und stabile Zeit des Friedens in Europa, noch nie gab es mehr Prosperität und ein höheres Wohlstandsniveau in fast allen Teilen Europas, und noch nie waren die Herrschaft des Rechts und gute Sozial- und Umweltstandards weiterverbreitet – und dies trotz der noch grossen regionalen Unterschiede und der Krisen, die mir natürlich auch klar vor Augen stehen. Trotz der zweifellosen Erfolge erleben wir in ganz Europa heute aber Ratlosigkeit und eine Art Lähmung, ja sogar erstarkende politische und ideologische Bewegungen, die das liberale Projekt Europa und damit alte Gewissheiten in Frage stellen. Wir erleben einen schleichenden, aber auch tiefgreifenden wirtschaftlichen, politischen und mentalen Umbruch. In allen Gesellschaften gibt es Unzufriedene, gibt es Menschen, für die Europa kein Erfolgsmodell, sondern eine gefühlte oder reale Bedrohung ist. Und das aus mehreren Gründen. Ich nenne einige:

Wir leben heute, wie wir alle wissen, im Zeitalter der Globalisierung und damit leben wir in immer grösseren Aktionsräumen. Zum Teil unüberschaubar für viele. Das wissen alle, aber nicht alle empfinden es gleich, denn nicht für alle hat die Entwicklung dieselben Folgen. Den Einen hat die Globalisierung viele neue Chancen eröffnet. Vor allen Dingen denen, die gut ausgebildet sind, die Fremdsprachen beherrschen und Grenzen überschreiten können und wollen. Dieser Teil der Bevölkerung gehört zu den Gewinnern dieser Entwicklung; er begegnet neuen Umständen und neuen Menschen mit Zuversicht.

Es gibt andererseits aber auch jene Gruppen von Menschen, die der Globalisierung und dem rasanten Wandel skeptisch und verunsichert gegenüberstehen, weil sie von den Vorteilen selten oder nie profitieren und sogar Nachteile in Kauf nehmen müssen.

Bei einigen hat sich die soziale Lage bereits verschlechtert, andere fürchten einen Abstieg in naher Zukunft oder den Verlust ihrer gesellschaftlichen Stellung. Ich bin mir sicher: Dieses Hadern mit der Globalisierung ist eine wesentliche Ursache dafür, dass Menschen die Europäische Union kritisieren oder sich gar von ihr abwenden, weil sie in ihr eine Verbündete dieser Entgrenzung sehen. Die Freizügigkeit von Waren und Personen beispielsweise, zunächst als nahezu unbegrenzte Möglichkeit willkommen geheissen, wird in Westeuropa inzwischen auch als Ursache für zunehmende Konkurrenz und steigenden

Druck auf den Sozialstaat wahrgenommen. Insofern müssen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten auch die Sorgen ernst nehmen und die Interessen der ökonomisch Benachteiligten wahrnehmen. Sonst wird der Zusammenhalt nicht nur in den Gesellschaften, sondern in ganz Europa gefährdet. Einen derartigen Prozess haben wir in den Vereinigten Staaten durch die TRUMP Wahl sehr deutlich gesehen.

Hinzu kommt nun noch etwas, was in vielen Ländern das Gefühl einer politischen Dominanz seitens der europäischen Institutionen bedeutet. So manche Vorgabe aus Brüssel, die lange verhandelt worden ist, wird, wenn sie dann im Grunde als Regel zurückläuft, als übergriffig empfunden, so manche Intervention von Brüssel aus als arrogant erlebt. Selbst dann, wenn Bürger, nämlich Abgeordnete oder Beamte aus dem Land mitgewirkt haben. Dann wird Brüssel als Lehrmeister empfunden, der moralische oder politische Standards ohne Rücksicht auf historisch-nationale Besonderheiten durchzusetzen sucht und dabei kollektive Kränkungen und Demütigungen in Kauf nimmt. Ich schaue jetzt auf die Region jenseits der Oder: Im Osten wie im Süden der Union hat sich daher die Abwehr gegen supranationale Regelungen verstärkt, während gleichzeitig die Zahl derer gestiegen ist, die sich nach einem Rückzug in den Nationalstaat sehnen und anfällig sind für populistische anti-europäische Antworten. Bei manchen sind Ablehnung, Angst und Verunsicherung gar in Hass umgeschlagen.

Wir erleben es in nahezu allen europäischen Staaten: Verfechter von Nationalismus, Populismus und Protektionismus haben den Kampf gegen die Befürworter der offenen und demokratischen Gesellschaft aufgenommen. Auf den Strassen europäischer Städte – etwa in Warschau, Göteborg oder Dresden – schüren sie den Hass gegen alles Fremde und propagieren einen rückwärtsgewandten Nationalismus. Es gibt sogar in Europa Regierungen, die sich mit einer „illiberalen Demokratie“ etwas versprechen und ihrer Bevölkerung versprechen, was sich positiv abheben soll vom liberalen Leitbild der Europäischen Union. Sie widersetzen sich teilweise oder zeitweise europäischen Beschlüssen und Regelungen. Bei den Präsidentschaftswahlen in Frankreich und Österreich spürten viele Menschen, dass rechtspopulistische Staatsoberhäupter gewählt werden würden. Und ganz neben bei: Grossbritannien verlässt die Europäische Union. Die alte Vorstellung, die Europäische Union werde sich quasi automatisch in Richtung von demokratischeren und toleranteren Gesellschaften und einer ever closer union fortentwickeln, hat sich als trügerisch erwiesen.

Wir kommen nicht um das selbstkritische Eingeständnis herum, dass wir, die politische Klasse, die Bedeutung nationaler Loyalität und nationaler Tradition unterschätzt haben. Nicht zuletzt in Deutschland. Der Grund dafür lag auf der Hand: Nachdem der menschenverachtende, aggressive Nationalsozialismus Europa und weite Teile der Welt in die Katastrophe geführt hatte, galt der Nationalstaat vielen meiner Landsleute als per se moralisch diskreditiert und historisch überholt. Manche erstrebten die europäische Einigung, um eben diesen als reaktionär angesehenen Nationalstaat ein für alle Mal zu überwinden. Der Weg von einer fundamentalen Verurteilung der jüngeren deutschen Geschichte zu einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber der eigenen Nation und der eigenen Tradition war nicht weit. Eben weil sie fortschrittlich und liberal sein wollten, wollten viele Deutsche „post-national" sein: Verbunden sehr wohl mit einer Region, aber nicht mit ihrem „Vaterland". Dieses Wort hätten sie gar nicht in den Mund genommen. Verbunden sehr wohl mit den Menschenrechten, auch mit Rechtsstaat und Demokratie, aber nicht mit einer national geprägten Tradition und Kultur. Als ich das erste Mal nach langem Zwangsaufenthalt nur im Osten eine Ausreisegenehmigung bekam und nach Hamburg oder andere Teile reiste, spürte ich das deutlich: Sie fühlten sich durchaus als Hamburger oder Bayern, aber sie wollten keine Deutschen sein, sondern gleich Europäer und Weltbürger: „Ich bin Hamburger und Europäer." Das gehört sich so in den politischen Kreisen, mit denen ich damals Kontakt hatte.

Dass die Nation allerdings historisch keineswegs abgedankt hatte und Bezugspunkt für Beheimatung und Identität auch innerhalb der Europäischen Union blieb, zeigte sich, als verschiedene europäische Verträge in den 90er Jahren zunächst scheiterten, weil die Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel in Frankreich und den Niederlanden ihnen in einem Referendum die Zustimmung verweigerten. Die Abgabe von Souveränität, wie sie ihnen die Regierungen vorgelegt hatten, ging ihnen zu weit. Ich schweige erneut hier vom Brexit. Ich geh nochmals zurück in meine eigene politische Entwicklung und meinen eigenen politischen Kampf. Für viele eine überraschend grosse Rolle spielte die nationale Idee auch 1989/90 in Deutschland. Dort im Osten hatten wir uns mit dem Ruf „Wir sind *das* Volk!" (einem der schönsten Sätze der deutschen Politikgeschichte) unsere Unterdrücker entledigt und unsere Freiheit als Bürger erkämpft. Sehr schnell setzte sich dann eine weitere Parole durch. Sie lautete: „Wir sind *ein* Volk". Die intellektuellen Vorreiter der Bürgerbewegung waren da oft noch gar nicht, aber in der breiten Masse, war ein Gespür dafür da: Wir wollen wiedervereinigt werden. Ja: Wir wollten frei, aber wir wollten auch einig sein. Nicht nur, um am Wohlstand des Westens teilzuhaben, sondern auch auf-

grund gemeinsamer Sprache und Traditionen, und weil wir durch unzählige familiäre und freundschaftliche Beziehungen mit Westdeutschland verbunden waren.

In einer weniger positiven Weise hat nationalstaatliches Denken in den letzten Jahren weiteren Auftrieb erhalten durch die grossen Migrationsbewegungen. Angesichts massenhafter illegaler Grenzüberquerungen wurde plötzlich wieder über die Sicherung nationalstaatlicher Grenzen und europäischer Aussengrenzen debattiert. Wir lernten: Solange es keine effektiven europäischen Lösungen gibt, ist der Nationalstaat weiter gefordert, den ihm anvertrauten Raum zu kontrollieren. Wir lernten auch: Mögen Deutschland und Europa insgesamt auch von einer grossen Offenheit gekennzeichnet sein, so fürchten doch immer mehr Angehörige von Mehrheitsgesellschaften, ihre nationale Kultur und ihre Lebensweisen könnten durch Zuwanderer bedroht sein. Und so muss der Nationalstaat einen Ausgleich schaffen zwischen denen, die ihre Identität auf Universalismus und Weltoffenheit aufbauen und jenen, die sich eben vor diesen Prinzipien fürchten. Unsere Vorstellung vom Nationalstaat ist deswegen nicht nationalistisch, weil sie in Übereinstimmung mit dem Geist der Europäischen Union existiert. Gerade weil uns daran liegt, uns für einen Nationalstaat einzusetzen, der Europa zugewandt ist, dürfen wir es nicht den Populisten überlassen, die Entgrenzungsängste der Menschen aufzugreifen. Da bin ich sehr nahe bei ihnen, Herr Berset, und ihren Ausführungen von vorhin. Europa muss sich auf demokratische, weltoffene Nationalstaaten verlassen können, denn sie sind sein Fundament. Nationalstaaten sind auch für die meisten Menschen immer noch der Garant zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten. Sie sind auch immer noch der Garant für die kulturelle Vielfalt Europas – eine Vielfalt, wie sie zwischen den verschiedenen Staaten existiert, aber wie sie auch innerhalb der einzelnen Staaten anzutreffen ist. Eine starke Homogenität mag denjenigen beheimaten, der nur nach Einheit mit seinesgleichen sucht. Aber starke Homogenität, das ist uns doch auch klar, mindert die Toleranz für Verschiedenheit und befördert Abgrenzung und Ausgrenzung, manchmal in offen rassistischer und gewalttätiger Form. Die Lösung liegt meines Erachtens nach wie vor in der Verteidigung offener Gesellschaften – mit gleichen Rechten für Verschiedene, mit der Respektierung des Mehrheitswillens und gleichzeitigem Schutz von Minderheiten. Insofern hat der lange verstorbene Ralf Dahrendorf Recht, als er den heterogenen Nationalstaat die „grösste Errungenschaft der politischen Zivilisation“ genannt hat. Den heterogenen Nationalstaat.

Mit dem Wissen um die Vorteile der heterogenen Gesellschaft können wir überall in Europa entschlossen den Nationalisten und rechten Fanatikern ent-

gegentreten, so wie es kürzlich, zu meiner Freude, der polnische Staatspräsident in bemerkenswerter Weise getan hat. Dort hatten in Warschau Rechtsextreme den polnischen Nationalfeiertag mit ihren absurden Forderungen nach einem „weissen Europa“ diskreditiert. Gerne greife ich die Worte von Präsident DUDA auf: „In Europa gibt es keinen Platz und keinen Beifall für Xenophobie. In Europa gibt es keinen Platz für kranken Nationalismus, keinen Platz für Antisemitismus. Solche Haltungen bedeuten den Ausschluss aus unserer Gemeinschaft.“ Präsident DUDA, der derselben Partei angehörte wie KACZYŃSKI und die Mehrheiten heute in Polen.

Bisher haben wir unseren Blick vor allem nach innen gerichtet. Ein grosser Teil europäischer Verunsicherung speist sich aber auch aus den neuen aussenpolitischen Konstellationen. Vielfach wurde es bereits diagnostiziert: Wir erlebten nach 1989 weder den weltweiten Siegeszug der Demokratie noch das Ende der Geschichte, vielmehr erlebten wir neue Unruhen, neue Instabilitäten, neue Kriege, neue Diktaturen, dazu neue aufsteigende Staaten und Verschiebungen im internationalen Machtgefüge. Europa ist nicht mehr nur von friedlichen und befreundeten Staaten umgeben – einige europäische Nachbarregionen sind vielmehr Problem- und Kriegsländer geworden. Russland hat mit der Annexion der Krim und der hybriden Kriegführung in der Ostukraine die Friedensordnung nach 1991 gebrochen. In Syrien herrscht seit über sechs Jahren Krieg, im Irak ist der militärische Konflikt zwischen Bagdad und dem kurdischen Autonomiegebiet neu aufgebrochen. Die Lage in Nordafrika ist instabil, in Libyen ist die Staatlichkeit zerbrochen. Und die autoritäre Entwicklung in der Türkei führt zur zunehmenden Unterdrückung von Kurden, politisch Oppositionellen und Journalisten; und überhaupt allen unabhängigen Geistern. Die Auswirkungen dieser Krisen in unserer unmittelbaren Nachbarschaft auf Europa sind unverkennbar. Der Migrationsdruck hat stark zugenommen und wird weiter wachsen. In mehreren europäischen Staaten haben islamistische Terroristen allein seit 2014 über ein Dutzend Anschläge verübt. Dann gibt es massive Versuche zur Verbreitung antiwestlichen, antiliberalen Gedankenguts über das Internet oder durch radikale islamistische Prediger, die extremistische Auffassungen schüren und das nicht allein unter Zuwanderern. In diesem Ausmass neu sind auch Auseinandersetzungen, die in unsere Länder importiert werden. Politisch verfeindete Gruppen aus Herkunftsländern von Zugewanderten spielen sich dann auch in unseren Kommunen ab. Ebenfalls neu in diesem Ausmass sind die Destabilisierungsversuche europäischer Gesellschaften durch Cyberattacken, Fake News und die Unterstützung europakritischer Regierungen und Parteien, wie sie etwa von Russland betrieben werden.

All diese Veränderungen haben wir 1990 nicht sehen können. Nun hören Sie wahrscheinlich genauso wie ich oftmals die Klagen von Freunden und Bekannten, dass sich zu viel zu schnell ändert. Wer hat denn auch bedacht, was die Geschichte uns eigentlich hätte lehren können. Wie träge und langsam der Wandel von Mentalitäten von statten geht. Wie soll der Verstand das alles verarbeiten? Und erst recht unser Gefühlshaushalt? Auf welche politischen Koordinaten ist denn noch wirklich Verlass? Wir fragen uns ja bereits, ob wir auf alte, feste Bündnispartner noch zählen können. Tatsächlich hat die Wahl von Donald Trump zum Präsidenten in den USA viele Bürger in Europa ja geradezu verstört. Und tatsächlich: Ziehen sich die Vereinigten Staaten zurück, ist Europa in ganz anderer Weise gefordert, die Sicherheit der eigenen Bürger zu garantieren und sich verstärkt politisch, militärisch und wirtschaftlich den Konflikten in der Welt zu stellen. Als Europäer.

So verändert eine Politik des „America first" im ungünstigen Fall nicht nur Amerika, sondern auch die jetzige Weltordnung und das transatlantische Bündnis. Diese Verunsicherung ruft uns allerdings auch stärker wieder ins Bewusstsein, was wir schon lange wussten: Europa braucht mehr Selbstverantwortung und Eigeninitiative. Ich hoffe allerdings, dass Europa das transatlantische Bündnis weder aus Enttäuschung und schon gar nicht aus antiamerikanischem Ressentiment voreilig aufkündigen wird. Seit dem Ende des 2. Weltkriegs hat Europa nicht nur unter dem Schutzschild der USA gelebt, es hat auch die Werte mit Amerika geteilt. Differenzen existierten selbstverständlich, aber sie betrafen nicht die ideellen Grundlagen. Mit dem Amtsantritt von Trump hat sich das zwar geändert. Doch wir alle wissen, auch durch persönliche Beziehungen – Trump ist nicht Amerika. Es gibt auch das andere Amerika. Wir erleben ein System, das mit seinen checks and balances erstaunliche Widerstandskräfte gegen willkürliche Eingriffe besitzt, und wir sehen viele Frauen und Männer, die den Rechtsstaat auf allen Ebenen des Staates hochhalten. Weil der Westen ohne die USA nicht vorstellbar ist, braucht es eine langfristige, pragmatische Strategie: aktuelle Konflikte möglichst austragen, ohne sie zu eskalieren, und die Hoffnung, dass aktuell grosse gemeinsame Initiativen in Gang kämen, klein halten, ohne defätistisch zu sein. Wenn man nicht zu viel hofft, ist man einfach aktiver. Weil das zu viel Hoffen uns auch in ein Feld der Frustration führt aus dem wir nur mit grösserer Schwäche herausgehen und deshalb ist manchmal eine Begrenzung der Hoffnung, obwohl es ein bisschen „ältlich" aussieht und gar nicht schön klingt, ein geeigneter politischer Weg. Ich habe 1990 für mich gelernt: In der Politik ist für mich das Wichtigste, nicht die schöne Vision, sondern die Gestaltung des weniger Schlechten. Das kann man in verschiedenen politischen Konstellationen als nützlichen Lehr-

satz anwenden. Vor allem aber sollten wir alle Gesprächskontakte halten und ausbauen, nicht nur im Regierungsapparat, sondern auch in den Parlamenten und der Zivilgesellschaft, in der Wissenschaftscommunity, unter den Künstlern. Es darf nicht sein, dass die gewachsene und substantielle Beziehung zu den Vereinigten Staaten an den Unsicherheiten einer Präsidentschaft scheitert.

Was mich trotz aller innen- und aussenpolitischen Probleme der Europäischen Union augenblicklich optimistisch stimmt, ist die Tatsache, dass viele Menschen in der Stunde neuer Verunsicherung nicht vor der Idee der europäischen Vereinigung davonlaufen, sondern Europa als Teil der Lösung erkennen.

Und dass sich mit einer eindeutig pro-europäischen Ausrichtung wieder – wie unlängst in Frankreich – Wahlen gewinnen lassen. Nicht wenige Menschen sind für die europäische Idee sogar auf die Strasse gegangen – vom rumänischen Galati bis zum irischen Galway. Weitere Desintegration, so ihr fester Glaube, ist nicht unausweichlich, weitere Integration vielmehr möglich. Ja – die meisten Bürger Europas wollen Veränderung. Und damit meinen sie nicht: kein Europa, sondern sie meinen: ein anderes, ein besseres Europa. Selbst wenn man ihr nicht in allen Teilen zustimmt: Die Grundsatzrede von Emmanuel Macron kann der europäischen Entwicklung neuen Schwung geben. Vieles von dem, was der französische Präsident vorschlägt, ist auch nicht vollkommen neu. Neu ist, dass die Vorschläge von ihm stammen. Er hat durch sein bisheriges Handeln deutlich gemacht, dass er seinen Ankündigungen Taten folgen lässt. Also nicht nur Themen, sondern Haltungen sind Dinge, die den politischen Raum bestimmen. So ist der Druck auf andere Regierungen gewachsen, sich zu den grossen europäischen Fragen zu positionieren: von der Haushalts- und Wirtschaftspolitik über die Migrationspolitik, den Aufbau einer eigenen europäischen Armee bis hin zum verstärkten Kampf gegen Terrorismus und Cyberkriminalität. Wir wissen es alle: Europa hat tatsächlich weit zügiger als bisher umzusetzen, was nur auf europäischer Ebene geregelt werden kann, wenn es für alle Mitgliedsstaaten effektiv sein soll. Nutzen wir die Gunst der Stunde! Die Skeptiker und Gegner der EU sind nicht verschwunden, aber die Befürworter der EU haben sich mit neuem Elan daran gemacht, der Union ein Profil zu geben, das zur neuen Zeit passt.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch auf einen Aspekt eingehen, der mir besonders am Herzen liegt: Ich möchte dafür werben, den Dialog zwischen den verschiedenen europäischen Gesellschaften zu intensivieren. Europa ist zu Recht stolz auf seine Vielfalt. Europa hat aber auch Probleme aufgrund seiner Verschiedenheit. In den letzten Jahren liessen sich die Differenzen in Men-

talitäten und Kulturen regelmässig beobachten: schon zwischen Frankreich und Deutschland, zwischen Grossbritannien und dem Rest der EU, aber auch zwischen den Südländern und den Nordländern, erst recht zwischen Mittelosteuropäern und Westeuropäern. Jene Nationen, die über 45 Jahre unter sowjetischer Herrschaft lebten, kannten keine offene Gesellschaft und keine offenen Grenzen. Mit Zuwanderung mussten sie sich nie auseinandersetzen. Während es in vielen westeuropäischen Staaten zunächst unstrittig war, politisch Verfolgten und Bürgerkriegsflüchtlingen Schutz zu gewähren, gab es in den mittel- und osteuropäischen Ländern selbst für humanitären Schutz kein Verständnis – weder bei den Regierungen, noch bei grossen Teilen der Bevölkerungen. Die Weltoffenheit und die Vielfältigkeit, die in Westeuropa zur neuen Identität gehören, werden in den mittelosteuropäischen Ländern von vielen als bedrohlich empfunden. Manche Westeuropäer wollen das als Charaktermanko sehen. Tatsächlich aber ist dies begründet in anderen historischen Prägungen und mangelnden Erfahrungen, die westliche Gesellschaften machten, als sie das Miteinander der Verschiedenen jahrzehntelang eingeübt haben. Dies sollten wir zumindest im Hinterkopf haben, wenn wir uns in den Disput begeben.

Die Zukunft der EU wird meines Erachtens nicht zuletzt davon abhängen, ob es ihren Mitgliedsstaaten gelingt, den Dialog innerhalb unserer Union zu intensivieren, das gegenseitige Verstehen zu fördern und mehr um einvernehmliche Lösungen zu ringen. Dazu gehört, die Kontakte zwischen den Zivilgesellschaften zu verbessern und all jene Kräfte zu unterstützen, die sich dem Abbau von Demokratie und Rechtsstaat und einer nationalistischen Rückwendung in ihren Ländern widersetzen. Das wird sicher auch zu Kontroversen mit einzelnen Regierungen führen. Aber Demokratie heisst auch, Streit zu ertragen – zuweilen heftigen Streit. Doch wenn es gelingt, diesen Streit mit Respekt und mit der Anerkennung von Regeln zu verbinden, dann ist das nicht unbedingt ein Schaden für das europäische Projekt.

Ich kann nun nicht die Rede beenden ohne auf meine Heimat, auf Deutschland, zu schauen. Ich muss ein paar Worte zu Deutschland und seine Prägung sagen. Deutschland hat sich lange, mit Verweis auf seine Vergangenheit, relativ passiv auf internationaler Bühne verhalten.

Vor einigen Jahren habe ich auf der Münchner Sicherheitskonferenz angemahnt, dass unser Land mehr Verantwortung übernehmen müsse – auch global. Es ist nicht nur die Stärke der Wirtschaft, es sind auch – trotz aller gegenwärtigen Unklarheiten in Berlin – die gefestigte Demokratie, es ist ein überaus stabiler Rechtsstaat, eine – trotz populistischer Versuchungen – sta-

bile Gesellschaft, und es ist zweifellos auch die geostrategische Lage, die Deutschland eine führende Rolle zuweisen. Einiges ist auch bereits zu besichtigen. Deutschland hat sich bewegt. So hat die Bundesregierung wesentlich beigetragen zum Zustandekommen des Minsker Abkommens, sie war beteiligt an den Verhandlungen zum Atom-Abkommen mit dem Iran und sie hat die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika intensiviert. Deutschland hat auch Zusagen gemacht bei militärischen Einsätzen in Afghanistan, aber auch in Afrika. Das Parlament entsandte Soldaten zu friedensstabilisierenden Einsätzen ins Ausland, die massgeblichen Parteien haben zudem die grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. All das sind Schritte auf dem Weg zur Übernahme von mehr Verantwortung im politischen wie im militärischen Bereich. Ich weiss, dass, wenn Deutschland entschlossen verantwortlich wahrnimmt, es aufgrund seiner Vergangenheit immer auch auf Misstrauen bei Nachbarn und Verbündeten stossen wird. Ich weiss, dass Deutschlands Führungsstil in den Krisen der letzten Jahre teilweise als buchhalterisch oder unbarmherzig empfunden wurde.

Da tut es den Deutschen natürlich gut, wenn Jeroen Dijsselbloem den Deutschen für ihre Solidarität in der Finanzkrise jetzt gerade ausdrücklich gedankt hat. Allerdings habe ich, weil Deutschland nach den Parlamentswahlen im Herbst 2017 nicht gleich eine Regierung bilden kann, auch erschrockene Stimmen aus dem Ausland gehört. Dort betrachten Viele Deutschlands Schwäche mit grösserer Sorge als Deutschlands Stärke. Mag es manchmal auch mit Skepsis sein. Ohne Deutschland entsteht jedenfalls ein Machtvakuum, es entsteht auch ein Gestaltungsdefizit. Denn ohne Deutschland kommen wichtige Entscheidungen ins Stocken, angefangen von Verträgen zum Brexit über den Klimawandel bis zu den Ukraine-Verhandlungen. Es wäre geradezu paradox sich vorzustellen, dass ein starkes Europa auf der Basis eines schwachen Deutschlands existieren könnte. Eines aber dürfte ein Axiom deutscher Europapolitik bleiben: Ganz im Sinne von Winston Churchill wird jede deutsche Regierung die Führung in Europa nur in enger Partnerschaft mit Frankreich verwirklichen wollen.

Lassen Sie mich zum Schluss noch einmal zur Europäischen Union zurückkommen. Was ich vermisse, das ist ein stärker strategisch ausgerichtetes Denken, das heisst ein Bezugsrahmen, an dem sich politisches Eingreifen ausrichten und messen lässt – für alle unsere Mitgliedsländer. Was wir brauchen, sind neue Vorstellungen von Optionen und Ideen, vor allem über mittel- und langfristige Ordnungskonzepte:

- Wie sieht Europas Ordnung aus, wenn die USA sich tatsächlich aus ihrer globalen Verantwortung zurückziehen und militärisches Engagement begrenzen?
- Welche Strategie entwickelt Europa angesichts zunehmender chinesischer Bemühungen um Einfluss, auch in Europa?
- Welche Rolle sollte Europa angesichts der Konflikte im Nahen Osten einnehmen?
- Wie kann es Europa gelingen, eine überzeugende Afrikapolitik zu entwickeln?
- Und – ganz wichtig: Wie können wir in Zeiten einer technologischen Revolution eine digitale Agenda entwerfen, die zukunftsfähig ist? Werden wir Opfer oder Gestalter in einem Prozess, der wahrscheinlich so umfassend ist, dass er unser ganzes Bild vom Menschen verändern wird?

Wir brauchen ein neues Bewusstsein vom Wert des geeinten Europa. Die hoffnungsvollen Stimmungen und die frühe Euphorie der frühen Vereinigungsjahre lassen sich nicht wieder aufrufen. Aber es könnte so etwas wie ein gereiftes Vertrauen entstehen – gewachsen aus den positiven Erfahrungen aller Nationen, gleichgültig, ob sie früher oder später beigetreten sind.

Was sind diese Erfahrungen? Es war das Wachstum von Wohlstand, von demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und von rechtsstaatlichen Mechanismen. Selbst wenn uns heutige Probleme in Europa gross erscheinen, gilt es, etwas Einfaches wiederzuentdecken:

- Allein hätten wir unsere früheren Probleme wohl kaum bewältigt.
- Allein stünden wir unseren aktuellen, ungelösten Problemen hilflos gegenüber.
- Allein könnten wir macht- und einflusshungrigen Herrschern nicht standhalten.
- Allein könnten wir unsere Sicherheit nicht garantieren, allein nicht zukunftssicher werden.

Und wem das alles als Basis für ein gereiftes Vertrauen nicht ausreicht, dem sei schlicht und einfach ein weiterer Grund genannt:

Europa hat gezeigt, dass es imstande ist, Krisen zu bewältigen, wenn es Entschlossenheit verbindet mit Flexibilität und Kompromissbereitschaft. Wir wollen es doch nicht vergessen: Europa hat etliche massive Krisensituationen gemeistert. Der alte Kontinent ist aufs Ganze gesehen von einer erstaunlichen Vitalität. Mag auch die grosse Vision fehlen, so zeigt Europa doch diese erstaunliche Überlebensfähigkeit.

Deshalb gilt auch in diesen Zeiten des Zweifels: Europa ist unsere Zukunft!

„Let Europe arise again“

Hon. Samuel A. Alito

Associate Justice of the Supreme Court of the United States

Globalization and the Enforcement of Human Rights

Speech given at the University of Zurich on the occasion of the 5th Zurich lecture on 18 December 2018

It's a great honor for me to have the chance to speak to you here in this historic place, where WINSTON CHURCHILL delivered what was surely one of the most important and influential speeches of the 20th century. I have long admired CHURCHILL for many reasons. I once gave a speech about CHURCHILL in which I calculated based on statistics that I got from the internet, so of course they must be true, the enormous quantity of champagne that he consumed during his lifetime and the even more prodigious number of cigars that he smoked. After I made those calculations, I realized that I could never equal him even in his vices.

But as I said, I've long admired CHURCHILL for many reasons, and what particularly comes to mind speaking here is his prescience, which grew I think from his deep personal study of history. In 1946, he gave two remarkable speeches that looked into the future and saw what was needed to preserve the values that we cherish. In Fulton, Missouri, he identified the threat presented by the Soviet Union, and here in Zurich he memorably advocated "the building of a kind of United States of Europe".

When he looked over the 1946 European landscape, what he saw was devastation. This is how he put it:

> "Over wide areas a vast quivering mass of tormented, hungry, careworn and bewildered human beings gazed at the ruins of their cities and scanned the dark horizons for the approach of some new peril, tyranny or terror."

But at the same time, he perceived the possibility of rebuilding and reconciliation. His objective was to preserve the best of European civilization, which he lauded in terms that would not be regarded today as exactly politically correct.

Precisely what CHURCHILL meant when he spoke of a United States of Europe is hotly disputed today in his homeland with both sides in the Brexit controversy claiming that CHURCHILL, if alive today, would be in their camp. I'm not qualified to weigh in on that subject. But what I want to note is something quite remarkable that CHURCHILL clearly did favor: the adoption of the European Convention on Human Rights and the establishment of the European Court of Human Rights in Strasbourg to enforce the Convention. FELIX KLOS in his new book "CHURCHILL's Last Stand" puts the point very nicely. Permit me to quote a couple of sentences:

> "The idea was this: In order to prevent totalitarianism and the oppression of the individual from ever returning in European politics, individual citizens had to be given the right to take the violation of their basic rights to a court more powerful than a national equivalent. Never before in human history had individual citizens been able to take a state to an international court."

For an Englishman like CHURCHILL to favor this revolutionary innovation, which went squarely against deeply rooted British attitudes, was really quite remarkable. But in this, I think, CHURCHILL may have been influenced by the example of two other countries. One is the United States. CHURCHILL of course had worked very closely with the United States during the Second World War and he had American ancestors; his mother was born in Brooklyn. And as I will attempt to explain, the basic idea of the European Convention and the European Court of Human Rights owes much to American legal thought. The other country is Switzerland. I cannot help thinking that it was not an accident that CHURCHILL chose Zurich to outline his vision of a European confederation of states that would work together harmoniously and productively.

Whatever the intellectual roots of CHURCHILL's idea, it was not universally popular in Britain. The *Times* of London worried that the court would be used to undermine British values. There are those in the United Kingdom today who would say that what the *Times* feared has come to pass. But CHURCHILL was firm in his view. As we know, the Convention was adopted, the Court was established, and it has played an important role in European affairs ever since.

We may take all of this for granted in 2018. But on the 100th anniversary of the end of the Great War that tore European civilization apart, it is appropriate to step back and consider what was achieved by leaders like CHURCHILL at the end of the Second World War. If we do that, I think we cannot help but applaud. The Council of Europe comprises 47 nations. It stretches from Iceland in the west to Russia in the east, from Norway in the north to Malta in the south. All

of those nations are pledged to observe basic human rights, and most of them take the obligation seriously. Indeed, most have national constitutions that protect such rights. Many authorize national courts to enforce them against the state.

This is a remarkable development. The power that these tribunals exercise is what we in the United States call judicial review. What this means is this: The exercise by an unelected tribunal of the authority, first, to hold that a law duly enacted by an elected legislative body violates a higher law and, second, to take some action to remedy the violation. In the United States this power was established more than two centuries ago, and it has long been a contentious subject. This is so for a reason that I suspect is easy for the citizens of this country to understand. It is fundamentally anti-democratic. Indeed, it was favored at our founding by men like ALEXANDER HAMILTON for exactly this reason, because it is anti-democratic, because it was thought to provide protection against democratic excesses. Used properly, judicial review protects against majority abuse. Used improperly, it can become rule by judges.

As I said, the debate about judicial review is nothing new in the United States. At one time this was of little practical importance outside our own country because judicial review was distinctively an American practice. But that is not so any longer. Since World War II, judicial review has spread around the world like other American contributions (rock music, jeans and fast food outlets). This creates the possibility that some of the accompanying issues that we have seen in the Unites States may spread as well.

As the far-flung membership in the Council of Europe attests, there is now broad consensus about the need to protect certain fundamental human rights when those rights are expressed at a sufficiently high level of generality. But when a court must decide what one of those rights means in a particular concrete situation in a real case, the consensus often breaks down. There may be a clash between the assertion of an abstract, universal right and a long-established national practice or tradition that remains popular with a substantial portion of the population.

I will give two examples of U.S. Supreme Court cases in which I think this clash is particularly stark. Both cases concern the meaning of a single word in our constitution. The word is “liberty”, which appears in our 14th Amendment adopted in 1868 after our Civil War. Throughout history the term liberty and the term freedom have meant many different things to many different people. What the Supreme Court had to decide in these cases is just what that term

means in our Constitution. In both of those cases the claim of the complaining party was based on one particular understanding of the concept of liberty. And that is a very strong form of a post-modern conception of liberty, that liberty represents what the court described in another case as "the right to define one's own concept of existence, of the meaning of the universe and of the mystery of life". In the first of these two cases called *Washington v. Glucksberg*, decided in 1997, this right was invoked by a party who wanted the right to assisted suicide. This idea of liberty, the right to assistance in committing suicide, came into conflict with the ancient Judeo-Christian belief that human beings have no right to take their own lives. And in *Glucksberg* the tradition won out. The Court held that the liberty protected by our 14th Amendment comprises those rights that are "deeply rooted in our nation's history and tradition" and the right to assisted suicide had no such roots.

In the second case of *Obergefell v. Hodges*, decided in 2015, things came out differently. There, the issue was the right of a same-sex couple to enter into a legally recognized marriage. This right certainly did not have deep historic roots. In fact, no society permitted same-sex marriage until the Netherlands did so in 2000. Nevertheless, the majority in our Court struck down one of our society's most fundamental traditions, namely, that marriage has traditionally been reserved for a couple consisting of a man and a woman. The majority did this without claiming that those who adopted or ratified our 14th Amendment – and remember this occurred way back in 1868 – did so with the intent to protect the right to same-sex marriage.

I'm going to highlight some of the important questions that are presented when a claim of abstract rights collides with a deeply held tradition. First, how is the legitimacy of the claim to be assessed? Does it depend on history or is it a philosophical question? Second, who should have the authority to make the necessary determination? A regular court consisting of judges who spend most of their time deciding more mundane legal questions or a special tribunal comprised of persons who are thought to be particularly well-suited due to their learning or experience to decide such deep questions? Third, what role, if any, should the democratic process play in the constitutional determination? Should the Court give a measure of deference to the legislative judgment that is embodied in the law at issue? Should it permit local variations? And to what extent, if any, should the judicial decision be subject to correction through democratic processes? These are all thorny issues with which we in the United States have long grappled, and as judicial review spreads, so too may many of these controversies.

Although judicial review is firmly established in the Unites States, it is curious that this very important power is nowhere mentioned in our constitution. I think the power to review the constitutionality of state laws is implicit in the Supremacy Clause of our Constitution, which provides that the federal Constitution, federal statutes, and treaties entered into by the federal government are supreme and therefore take precedence over state law. This power is very important in a federal state or in a confederation. But no provision in the US Constitution either expressly or impliedly addresses judicial review of the constitutionality of an act of Congress.

How did the broad and important power of judicial review that is exercised today by the Supreme Court and by other courts in the United States find its way into American law? An important first step occurred in the famous case of *Marbury v. Madison*, decided back in 1803. This is the case in which the Supreme Court claimed for itself the power to hold that an act of Congress is unconstitutional. Chief Justice JOHN MARSHALL wrote the opinion for the Court in *Marbury v. Madison* and the centerpiece of his reasoning was as follows:

> "When a court is confronted with two laws that conflict, the court has to decide which law is going to take precedence. The constitution and the statute enacted by congress are both forms of law. But the constitution is a higher law and therefore it necessarily takes precedence over the lower ranking law, namely the statute enacted by congress."

It's important to note some important implications of this reasoning. First, because a provision of the Constitution and a federal statute can come into conflict in any case and in any court, MARSHALL's reasoning logically extends the power of judicial review to all courts. In the United States we have nearly 700 federal district judges and thousands of state court judges. A conflict between the Constitution and a law enacted by a legislative body can arise before any of those courts.

Marbury's reasoning also means that constitutional questions in the United States are decided by ordinary courts. And that means they are decided by judges who spend most of their time on, and whose background and expertise concern, much more mundane issues of law. Even deep philosophical and moral questions like the ones raised in *Glucksberg* and *Obergefell* are decided by regular judges.

We take all of this for granted in the United States, but a different arrangement is entirely possible, and I will get to that. *Marbury* began the course of judicial review in the United States, but it was really just a toe in the door. It took

a number of other steps over a long period of time to bring us to where we are today. I don't want to go through all of this history but let me note just two of those steps. First, in a series of decisions, mostly in the later half of the 20th century the Supreme Court held that the individual rights provisions in our Bill of Rights apply equally to the federal government and the states. Therefore, there cannot be variations from state to state. This is quite important. In *Obergefell* it meant that same-sex marriage must be allowed, not only in California, where it was favored by the state, but also in Utah, where it certainly was not. Likewise, the 2nd Amendment right to keep a firearm at home for self-defense is binding not just in Alabama, where the right is popular but also in Massachusetts, where the majority has a different idea. No local variation, it's the same rule throughout the country.

The second development is the adoption of a two-tier scheme for judging the constitutionality of legislation. On one tier, there is a very permissive test for most economic and social legislation. On another tier, there is a much more stringent test for legislation affecting other individual rights. How this came about, is related to changes in thinking about judicial decision-making and the nature of rights. When *Marbury* was decided at the beginning of the 19th century, the predominant view both in Britain and in the United States was that judges were finding the law. They weren't making the law, they were finding it. It was out there, and they were discovering it, in much the same way that a scientist would discover a previously unknown law of nature.

By the late 19th century, this idea had been discredited in the eyes of scholars and sophisticated jurists who recognized that judges, including common law judges in Britain and in the United States, were exercising a measure of judgment and were really shaping the law. Later, some of American scholars called legal realists went so far as to claim that judicial decisions really represent nothing more than the judges' personal policy preferences.

During this same time, the idea of God-given individual rights fell out of favor with advanced thinkers. For example, Woodrow Wilson, a professor of politics, the only American president to earn a PhD, wrote while he was still a professor:

> "A great deal of nonsense has been talked about the inalienable rights of the individual."

Some of this nonsense was talked about in our own Declaration of Independence, which spoke about inalienable rights. But one of our most famous Supreme Court justices, OLIVER WENDELL HOLMES, suggested that it would be a gain if:

> "Every word of moral significance could be banished from the law all together."

So, if natural rights were fiction and judges were deciding cases based on their personal views, how could the judicial review of the laws enacted by the people's representatives be justified in a democracy? How do you reconcile this anti-democratic concept of judicial review with a society's fundamental commitment to democratic self-government?

Things came to a head during the first part of the administration of President FRANKLIN D. ROOSEVELT, during the period from 1933 to 1937, when the major issues that were coming before the U.S. Supreme Court concerned economic and social legislation enacted to combat the Great Depression. The Court's answer to this problem of reconciling judicial review with democracy was to fall back to a very modest form of judicial review, holding that economic and social legislation passed muster if it was supported by any rational basis. In practical terms this was close to a free pass.

That's were things stood at the end World War II. After the war, individual rights issues came to the forefront. The Court had to decide whether this same very permissive attitude would be applied in cases involving fundamental human rights, such as the most important right that came before the Supreme Court during the 1950s, and that was the right of a schoolchild to attend a school without being discriminated against on the basis of race.

Some progressive jurists with an academic background saw no principled basis for a radical shift. They would have applied the same permissive test in all constitutional cases. But new appointees to the Supreme Court, most notably Chief Justice EARL WARREN, were ardent practical reformers who were not overly troubled with theory. Thus, especially during the 1960s, the Court implemented a far-reaching and highly controversial course of constitutional decision-making without establishing any developed theoretical foundation. That course of decision-making launched a vigorous debate about the nature and the scope of judicial review.

The last 50 years in the United States have seen numerous theories designed to explain how judicial review can be reconciled with democracy. This is by no

means only an academic debate. A lot is at stake in practical terms, which is why appointments to the Supreme Court have become so controversial. This is where judicial review has led in the United States.

Should any of this be of interest to jurists, scholars and concerned citizens in other countries? I think it should, because the doctrine of judicial review has now spread to every corner of the world.

Let me turn to Europe. To appreciate the current situation in Europe, we must begin with a look at European legal systems in the 19th century and the early 20th century. For present purposes, two features stand out to an American observer: the doctrine of legislative supremacy and legal positivism.

This was certainly true in CHURCHILL's home, the United Kingdom, and that is why CHURCHILL's vigorous advocacy and support for the European Court of Human Rights is so remarkable. In the 17th century in England there were imitations of something like judicial review, but that was short-lived. By the end of the 18th century, the doctrine of parliamentary supremacy had won the day. By the 19th century, legal positivism dominated British legal thought. The idea of natural rights, which was universally endorsed by the American founders, was derided by JEREMY BENTHAM a few decades later as not just nonsense, but "nonsense on stilts".

There were similar developments on the continent. In France after the revolution, the National Assembly was regarded as the true representative of the general will and was trusted to safeguard the people's rights. Far from looking to the judiciary for the protection of individual rights, revolutionary leaders feared the reactionary impulses of the courts. Thus, the constitution of 1791 stated flatly that

> "The tribunals cannot interfere in the exercise of legislative power, nor suspend the execution of the laws, nor encroach upon the administrative functions."

When the 3rd French Republic was established in 1875, this stance was not altered.

Judicial review was likewise unavailable in Germany after unification. No court could hold an imperial law unconstitutional. In Germany, as elsewhere on the continent, judicial review was seen as essentially legislative and thus a violation of the separation of powers. Recall that MARSHALL thought it was an essential component of the judicial process, but scholars and jurists in Europe

viewed it as essentially legislative. Judicial review in Germany was thought to mean judicial supremacy, and it was believed that it would imperil the independence of the courts and undermine their dignity.

In Italy the Albertine Statute, which became the constitution of the Italian state after unification, included an impressive enumeration of individual rights, but article 73 stated in no uncertain terms that

> "Binding interpretation of the laws is an exclusive prerogative of the legislative power."

The one clear example of constitutional review in Europe before World War II is provided by the Austrian constitution of 1920, which was heavily influenced by legal philosopher and jurist HANS KELSEN. That constitution created a model of judicial review that differed sharply from the one that had been established in the United States. First, the Austrian constitution created a special court to decide constitutional questions. This court stood apart from the regular Austrian judiciary, and its members were appointed in a different way. Second, because this constitutional court was not part of the ordinary judiciary, special procedures were developed for bringing constitutional questions within its jurisdiction.

Two forms of review, direct and indirect, were created. Direct review meant that federal and state governments had the power to refer constitutional questions directly to the court. Indirect review permitted other courts, which lacked the power of judicial review, to refer constitutional questions to the special tribunal.

This innovative Austrian model would prove to be influential in civil law countries, but it was superseded in Austria in 1934. So, the picture in Europe before World War II was one of legal positivism and legislative supremacy. The American practice of judicial review was spurned.

World War II changed this picture. Leaders around the world began to see human rights violations in one region as affecting people elsewhere, in both a moral sense, in virtue of the common humanity of all mankind, and in a practical sense, since it was understood that the abuses in one country could to lead to instability and conflict with others.

There was also the problem of deciding what to do about German leaders and military officers once the war was ended. In the end, CHURCHILL, ROOSEVELT, and STALIN agreed that certain top officials, including some judges and prosecutors, should be tried at Nuremberg. But this presented a problem for

the legal positivists, whose thinking had dominated European legal thought before World War II, because for them it was not clear what binding positive laws these men had violated. But could the international community accept the idea that the unspeakable atrocities that were coming to light did not violate any enforceable law? What was to be done?

One possibility was a return to idea of natural law and natural rights. This was the view of some the most prominent founders of modern Europe. But the enormous and pressing task of postwar reconstruction required broad consensus, and so divisive philosophical questions were pushed aside. Theory took a back seat to the widespread feeling that the postwar world needed to provide protection for certain fundamental human rights and to do so quickly, even if there was no agreement on either the origin of these rights or their nature. In this enterprise, American pragmatism played a leading role.

The adoption by the new United Nations of the Universal Declaration of Human Rights is illustrative. This paved the way for and foreshadowed later developments. The UN Charter itself made some general references to human rights, but the job of developing a more specific declaration was handed off to the UN Commission on Human Rights, which was chaired by former US First Lady ELEANORE ROOSEVELT. Her leadership had an important impact on the commission's work. Mrs. ROOSEVELT believed strongly in individual rights, but she was pragmatic rather than philosophical. She wanted the commission to produce a document that could gain widespread and prompt approval while the world was still shocked by postwar revelations.

Reflecting this approach, what the principal draftsman of the Convention did was to produce a draft that, he said, was not based on any particular belief system. He surveyed the constitutions of the world and recommendations submitted to him by a great many organizations, and he picked the rights that were prominent in this list. That is what became the Universal Declaration of Human Rights. After working through several drafts, the commission submitted a proposal to the General Assembly, and in December 1948, the Declaration was adopted without dissent, which is certainly a tribute to Mrs. ROOSEVELT's work and her leadership.

During this same time, European leaders were moving forward to provide enforceable protection for human rights. Here we return to CHURCHILL's role. In 1949, ten European nations signed the treaty that created the Council of Europe. The Council undertook the task of framing the European Convention on Human Rights. In doing this, the Council piggybacked on the work of the UN commission. The principal draftsman explained that the rights protected

were identified based on "long usage" and represented "the common denominator of our political institutions". The European Convention was adopted, and later the Council of Europe's consultative assembly established the European Court of Human Rights. Looking back at what had been accomplished, the prominent French philosopher JACQUES MARITAIN applauded the adoption of human rights protection, although he said those adopting the declarations could not explain where the rights came from.

In the years immediately following the Second World War, judicial review also found its way into new national constitutions. In Japan, this was a direct result of the allied occupation. The staff of General DOUGLAS MACARTHUR drafted a new constitution for Japan, which guaranteed individual rights and provided for an independent supreme court with the power of judicial review. This draft provided the basis for the new Japanese constitution.

In Germany, the American influence was less direct. But the occupying allied powers certainly made clear that they expected the new German Basic Law to include judicial review and the framers of the new Basic Law widely shared this view. Germany adopted a system of judicial review along Austrian lines. And right after World War II, the Austrian constitution of 1920 was reinstated.

In Italy, after the referendum deciding that the country would become a republic, the constituent assembly undertook the task of drafting a new constitution. Although the delegates were initially divided, they were all won over to the idea of judicial review. They weighed the American model versus the Austrian model and adopted a model that adhered more closely to the Austrian model for largely the same reasons that KELSEN had given.

When other European nations democratized decades later, most adopted a form of judicial review. This was true of Spain in 1978 and of Portugal in 1982, and much the same occurred after the collapse of the Soviet Union and the establishment of democratic governments in Eastern Europe. This point was driven home to me just a few weeks before I came here when I met in Washington with justices from the constitutional courts of Bulgaria, Georgia, Hungary, Kosovo, Moldova, Poland, Romania, Slovenia, and Ukraine.

Even France, which long resisted any form of judicial review, has moved in that direction and in a very interesting way. I mentioned that under the 3rd Republic there was no judicial review. The same was true under the 4th Republic established in 1946. But the constitution of the 5th Republic spearheaded by CHARLES DE GAULLE provided for a limited and unusual form of constitutional review. The aim of this review was not the protection of individual rights.

The French constitution of 1958 does not contain any express enumeration of individual rights. Instead, the aim was to police parliament from encroaching upon the very extensive powers of the presidency. Under the new French constitution, when parliament passed a law, the president of the Republic, the prime minister, or the president of the National Assembly could immediately ask a new tribunal, the constitutional council, to decide whether parliament had exceeded its limited legislative powers. This system did not allow constitutional questions to be referred to the council from any of the ordinary courts. But what happened in later years is interesting and it shows the pressure in favor of judicial review which seems to have existed and spread throughout the world during this period.

In 1970, the constitutional council inferred that the constitution actually did guarantee certain individual rights. In a 1974 referendum the voters approved an amendment under which immediate constitutional review of a law could be sought not just by the top officials I mentioned, but by a block of legislators who opposed the new law. And perhaps most important, in 2008 President SARKOZY secured a constitutional reform allowing a party in a court case to raise a constitutional question that may then be referred to the council. With all of these changes, the council has evolved into a body that increasingly resembles the constitutional courts that exist elsewhere in Europe.

While judicial review has been widely adopted on European mainland, there are exceptions. Here in Switzerland, as you know, the Federal Supreme Court does exercise the judicial review of cantonal law but cannot review the constitutionality of federal law. But because Switzerland is a member of the Council of Europe, Swiss laws can and have been challenged in Strasbourg courts.

Other European nations that do not have internal judicial review include the Netherlands and United Kingdom. But even in the UK, long the pillar of parliamentary supremacy, the idea of judicial review has gained ground. In 1998, the British parliament adopted the Human Rights Act, and under that law subsequent statutes are to be interpreted, if possible, in a way that is constituent with the European Convention on Human Rights. Whether Britain should be bound the Convention and the decisions of the European Court of Human Rights has been a controversial question. There has been talk of substituting a British Bill of Rights, but at present a more pressing question is the status of the Convention in the UK after Brexit, if it occurs.

While parliamentary supremacy, qualified in the way just mentioned, lives on in the United Kingdom, judicial review has won out in countries that were once

ruled by Britain. This is true in Ireland, in Australia, in India and in Canada. I bet you now fear that I'm going to go through every single country in the world, but I won't. But I will add that judicial review in one form or another is now found in many other parts of the world. It is common in Latin America, and the Supreme Court of South Africa has played an important role in that country since the end of apartheid. Many other countries have instituted a form of judicial review.

To sum up where we are, multinational treaties and many national constitutions now protect many fundamental rights, although there is quite a bit of variation in the particular rights protected. What is more, there are important differences in the degree to which and the way in which particular rights are guaranteed.

I led off by describing two controversial American cases in which claims of abstract universal rights conflicted with deeply held traditions. The globalization of judicial review has brought about some other clashes elsewhere. Let me mention three examples. None of them are from Switzerland, but I think they are illustrative of the potential for clashes of this nature.

The first is a case from Italy called the *Lautsi* case, some of you may have heard of it. The question in this case was whether the traditional Italian practice of mounting a crucifix in public school classrooms violated provisions of the Italian constitution or the European Convention. The challenge failed in the Italian courts but succeeded before a panel of the European Court of Human Rights. In Italy, this decision was deplored by leaders from across the ideological spectrum. Italy then petitioned for review by the Grand Chamber, and its petition was supported by 20 other members of the Council of Europe, all of them with exception of Norway from either Southern or Eastern Europe. In the end, the Grand Chamber ruled in Italy's favor.

I have often assigned this case in a little course that I have taught to American law students. I have chosen it as a vehicle for stimulating them to think about national variations in the understanding of rights, since at least some of the reasoning of the Grand Chamber and before that, of the Italian courts, is very difficult for American law students and, I think, for most American lawyers to understand. It is very different from the American constitutional experience.

In simple terms, the thrust of the argument adopted by the Grand Chamber was as follows. It has two parts. The first concerns what the European Court of Human Rights refers to as the margin of appreciation, the idea that different rules can prevail in different member states. Remember, this is contrary to the

American idea that our Bill of Rights applies equally throughout the country in both federal and state courts. But the idea of the margin of appreciation is something that American lawyers can easily understand because it's similar to our doctrine of federalism. But the second part of the Grand Chamber's reasoning is a different matter. It goes like this: Italy's practice of putting crucifixes in public school classrooms is supported by a reason, that it is not dependent on adherence to Catholicism or Christianity, namely, that for Italians the crucifix symbolizes the cultural foundation for the values, including the respect for individual rights, that are fundamental to the Italian Republic. So, the Grand Chamber held that Italy can maintain its tradition, even if the same practice would be unacceptable in other member states. And that is certainly true.

The second case involves a French law that prohibits anyone from covering his or her face in public. The obvious target of the law was the wearing of the veil by Muslim women. The law was upheld first by the French Constitutional Council and then by the European Court of Human Rights in Strasbourg. Here, as in *Lautsi*, I have found that some of the court's reasoning is not easy for American law students to appreciate. Part of the reasoning is again the margin of appreciation, which is readily understandable to Americans. But the other part seems distinctively French. My own take on this idea is as follows. France was entitled to enforce its traditional idea of what it means to be a citizen of the Republic, namely that all citizens are expected to meet each other in all public interactions with a certain open spirit of fraternity.

The final example is the Canadian equivalent of the U.S. Supreme Court's decision in the *Glucksberg* case that I mentioned at the beginning of my talk. In that case, the US Supreme Court held that the liberty protected by the 14th Amendment does not encompass the right to assisted suicide. In the Canadian case, the constitutional provision involved exactly the same word "liberty". The claim was based on exactly the same understanding of the concept of individual autonomy, but in Canada the decision came out the other way.

These cases show that the globalization of abstract universal rights will inevitably clash in some cases with national practices and traditions that are very important to the people of a particular country but may be hard for others to grasp. The question with which I want to leave you today is whether this process of globalization will lead to the same conflict and contention that have

experienced in the United States. The potential is certainly there, but there are reasons why other countries may not have the same experience. Let me just briefly mention some of these.

First, cultural differences may prove to be important. The United States has a particularly strong history and tradition of populism and a general distrust of hierarchy and authority. When the Supreme Court or any other American court decides a question in a way that a significant part of the population does not like, the immediate question is "Who gives them that right?"

Second, other countries' constitutional arrangements may subject constitutional decision-makers to greater democratic control. In the United States, all federal judges are appointed for life, and our Constitution is notoriously hard to amend. Elsewhere, justices on constitutional tribunals serve for a fixed term or face a mandatory retirement age. Many foreign constitutions are easier to amend. Some even provide mechanisms for overturning decisions of the nation's constitutional courts. Features like this may lessen the tension between democratic self-government and the exercise of constitutional review. But weighing in the other direction is the remoteness of transnational tribunals from any perceptible degree of democratic control.

A third reason is that American thinking about judicial decision-making may differ from the prevalent view in other countries in a way that makes it easier in the United States to question unpopular decisions. Remember what I said about the legal realists, who said that the only thing that judges are doing is implementing their personal views. That idea has never completely won out in the United States, but it has been influential. It leads to skepticism about unpopular judicial decisions.

There are reasons to question whether the globalization of judicial review will also globalize the American reaction to decisions that wipe out national practices. If CHURCHILL were still with us, his uncanny ability to see were history was leading could give us a hint at what is to come. But I certainly don't claim to have that vision. I will say this: We are living in a turbulent time. Only time will tell where the globalization of universal rights will lead.

Dr. Andrzej Duda

President of the Republic of Poland

The Future of Europe – The Foundations of Unity of the States of Europe

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 9 October 2018

It has been 72 years since WINSTON CHURCHILL, standing here in the auditorium of the University of Zurich, made his bold call for the creation of "the United States of Europe". Today his famous address is universally seen as one of the starting points of the European integration.

It is my strong conviction, however, that CHURCHILL's Zurich speech always needs to be read together with his other famous text from the same 1946 in which he made a bitter but accurate observation that "an iron curtain" descended across the European continent "from Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic". There, in Fulton, Missouri, and here, in Zurich, the British statesman was deeply concerned about the future of Europe. The connection between the two speeches becomes evident in the following sentence of the Zurich speech:

> "If at first all the States of Europe are not willing or able to join a union we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and who can".

It reflects the drama of the early stages of European integration. When the concepts of European integration were born, not all European nations were able to make free choices concerning their future.

Unfortunately, at that time my country Poland was in no position to be part of any unification efforts, because our country was in the Soviet sphere of influence. The authorities in Moscow simply did not allow Poland to join any western integration processes. The descending of the iron curtain meant that Poland and other countries of Central and Eastern Europe were denied their rights to independent policy choices.

The Western allies did not object that Central and Eastern Europe was cut off from the West. This was manifested in a dramatic way at the London Victory Celebrations that took place in the same year as CHURCHILL's two speeches. The Polish Armed Forces were excluded from the festivities although they had fought together with allied troops right from the first days of World War Two. The British did not want to risk worsening their relations with the Soviet Union.

And let me be clear here. The fact that Poland found itself on the eastern side of the iron curtain was the outcome of the bargain made in 1945 at the Yalta conference between STALIN, ROOSEVELT and CHURCHILL. It was not the decision of Poland. It was taken behind our backs. And let me be frank, they sold us.

The Cold War divide was an attempt to cut Poland off from its natural European political environment. It was not only a loss for Poland and Eastern Europe, but also for Western Europe. The "iron curtain" separated Central and Eastern Europe from the West just as much as it separated the West from Central and Eastern Europe. And in this way it created that unnatural fracture in the European world. How shocking it was for Poles is best illustrated by the story of JÓZEF CZAPSKI – a Polish painter and writer, and an officer in the Polish Army. CZAPSKI, a son of Polish nobility, was born in Prague in the very end of the nineteenth century. He studied first in Petersburg, and then in Warsaw after Poland regained its independence in 1918. In the 1920s and 30s, CZAPSKI lived in Paris and had exhibitions of his works in various European capitals. Among his friends was a Swiss painter and writer RICHARD AESCHLIMANN who exhibited CZAPSKI's works in his gallery in Switzerland as late as the 1970s. Some of you may have even come across them. According to CZAPSKI's biographers, he was a European "to his fingertips".

After World War Two, when he returned to Paris and found very few young people from Central and Eastern Europe there. Then he understood that in the minds of many Western Europeans there could be a Europe without countries like Poland. I quote CZAPSKI's words from 1950:

> "Yes – the blood of Europe flows to distant continents and here in Europe [we see] attempts to break the spiritual ties that have bound the broad masses of our continent for centuries".

It meant that the Soviet idea of divided Europe had achieved one of its main goals. The division of Europe was accepted not only on the political level, but it also started penetrating the minds of Europeans. It was not only politically imposed, but it started to bear fruit in people's opinions.

Over decades, it cemented in Western European societies a conviction that what was left behind the iron curtain was "less European". In this context, I am even more grateful to all those who against that conviction were helping Poles and other nations of Central and Eastern Europe in those hard times since 1945, especially during the surge of the Solidarity movement in 1980 and after that during the martial law in Poland in 1982 and 1983. Unfortunately, despite their efforts, I have no doubts that when after 1989, Poland and other countries of the region came back on the natural path to integration with the European institutions, they not only had to overcome the geopolitical rift with the West. We also had to fight against misunderstandings and the false stereotype of our cultural otherness.

I am saying this only because it is very painful for us to hear in the political rhetoric of today's leaders the echoes of the same stereotypes rooted in the iron-curtain-era Europe. These are the voices of those who would like to have a "more compact Union", or a Union built around a "hard core", limited only to the western countries. In their opinions, the EU could get rid of the baggage of what they call the "periphery states" of Central and Eastern Europe.

We cannot follow these footpaths. Recreating bad emotions and false divisions in Europe will always work against the ideas that CHURCHILL put forward in his Zurich address. The process of European integration must be open to "those who want and can". Nobody can be excluded. The iron curtain divided Europe from the Baltic to the Adriatic. What we are doing now is connecting Europe from the Baltic to the Adriatic to the Black seas, through projects such as the Three Seas Initiative. This is what makes the Europe of the future different from the Europe of the past. Let us be the people of Europe's future, not the echoes of Europe's past.

Today, seven decades after both CHURCHILL's speeches, we are again thinking about the future of the European community with anxiety. Brexit, the euro zone financial and migrant crises, to name just the three most important challenges, have raised the question about the direction of the European integration and cost us the loss of people's trust.

Therefore, I would like to present you with the future of the European integration from a Polish perspective. This year Poland is celebrating the centennial of her regained independence. This anniversary makes us reflect very deeply on the history of our country which was filled with struggle for freedom. For us, Poles, being in the possession of a fully sovereign state is not something obvious – it is, however, an obvious value. We treat our membership in the Euro-Atlantic institutions as a way to express our sovereignty and

an opportunity to pursue our interests within a broader community. Let me elaborate now on what I see as the three pillars the European Union should stand upon.

The first pillar is the community of equals. The respect for every country and equal rights of all states are the foundations of the united Europe. In his Zurich address, CHURCHILL saw it this way:

> "Small nations will count as much as large ones and gain their honour by a contribution to the common cause".

This idea of equality is of utmost importance to me because I see it as the basis of peaceful cooperation on the international stage. I mean it not only in the European context. Not long ago, I stressed it during my address at the United Nations General Assembly. I said that the international order must be based on the concept of the sovereign equality of all states, as defined in the UN Charter.

We all acknowledge differences in the potential of states in terms of their size, military capacity, economy, demographics, etc. However, those differences in themselves give such an advantage that they do not need additional underlining by legal or political decisions. Community in Europe can be built only by loyal cooperation of states equal in their rights. Each state has an equal right to self-determination and this right must be protected in Europe.

It also means the need to defend the integrity of internationally recognized state borders. Borders in Europe cannot be changed by force. Unfortunately, we have seen it happening in Georgia in 2008 and Ukraine in 2014. In both cases it was done by Russia.

Understanding "objective" differences between states, European integration must be first and foremost based on our common effort to redress those inequalities in order to provide a level playing field. Our history teaches us, Europeans, that the "concert of powers" always leads to conflicts and bloodshed. World War One was a classic example of this. The idea of the European integration was intended as an antidote.

The principle of equality that Poland advocates means that Europe cannot become an exclusive club. For centuries, one of the main doctrines of the Polish strategic culture has been "nihil novi sine communi consensus", or nothing new without the common consent.

That is why for Poland multilateralism and the rule-based order must be built on the provision that the same rules and proportional responsibilities bind all parties. We advocate international relations of equal states and free nations, not of usurpation and hierarchy.

Let me provide a practical example. It is very important for Poland that the region of Central Europe becomes more integrated in terms of efficient infrastructure. We try to implement this idea through the already mentioned initiative called the Three Seas, which involves 12 countries situated in the part of the EU from the Baltic to the Adriatic to the Black Seas. The Three Seas emerged from the need to build better connections along the North-South axis. The countries of the initiative simply need to make up for the infrastructural gaps dating from the communist era. However, ironically, for a long time, Brussels deemed the initiative to be counterproductive to the integration effort. That was absolutely ununderstandable for us.

I believe that our efforts to bridge the gaps and reduce inequalities should not be limited to the countries inside of today's European Union. Right since the beginning of our membership, we have advocated bringing our eastern neighbours closer to the EU and to the West. In particular, I am referring here to Ukraine and Georgia as well as Western Balkans. We have always stressed that the door to the EU must remain open. We want these countries to become part of the EU in the future.

They have equal rights to become members, if they fulfill the conditions from the EU Treaties. And we owe them our support. We have to guarantee those countries an equal right to self-determination.

The second pillar of our vision of Europe is the Community of Ethics. Speaking here about the European integration in 1946, Winston Churchill emphasized the fact that the community of free European countries must be "established on solid foundations". Therefore, we should never think about the European Union as a purely technical or bureaucratic construction. There has always been a moral dimension to the integration process based on a set of universal values.

By these values I mean loyalty, solidarity or forgiveness. They are universal, not political, because they cannot be simply voted upon. If we turn to the Churchill's Zurich speech once again, we will find that he referred several times to moral and spiritual ideas as the basis for European integration. He speaks about moral acts and integrity in a similar way to the Fathers of Europe

of the same time: SCHUMANN, ADENAUER, DE GASPER. All of them understood that Europe can be a successful project only if it is deeply rooted in moral acts of societies.

Those common values gave birth to the first institutions of the united Europe. It was not by mistake that they were called "communities". It was because the word "community" assumes axiological unity of their members. I believe that in order to survive the European Union must return to the values which are pre-political. We cannot limit ourselves just to the paragraphs of the Treaties.

Today when many politicians talk about the European Union, they stress the primacy of European institutions. They believe that the more Brussels bureaucracy there is, the more unity we have. And in fact the reality is exactly the opposite. If we reduce the European integration only to that administrative dimension, we forget about its substance.

Values are deeply rooted in our common cultural heritage. Europe cannot reject its history. To the contrary, it needs to draw from it. Let me advance a thesis that out of three foundations of the European identity: Greek philosophy and its concept of democracy, the Roman sense of law, and the Judeo-Christian ethics, in today's political discourse, we refer the least to our spiritual and ethical roots. It stands in total opposition to CHURCHILL's line of argumentation in his Zurich speech. It was from the ethical basis that CHURCHILL developed his political and legal concepts which were to become Europe's future.

Without the debate about the common values, there will be no united Europe. Europe which is connected only by law and institutions, without the base of values and morality, is easy to manipulate and open to conflicts of interests. To give an example, I have no doubt that in Europe that sticks to common values there would be no room for projects beneficial only to one country and undermining energy security of others. By this, I mean Nord Stream II.

The return to values is also the basis for regaining society's trust in European integration. EU citizens must be again confident that European institutions fulfill their needs. They must be confident that their choices, including the political ones, are respected. That there is an effort made to understand their motivations. Nobody can be excluded from Europe only because we do not agree with their political views or decisions. Unless, of course, they act in a secret and dishonest way to harm others.

The third pillar of the European Union should be freedom. Europe can only be built by the free will of nations. We, Poles, know its true value and for centuries we did not hesitate to pay the highest price of human life for it. Before Poland returned to the map of Europe in 1918, for one hundred and twenty three years my country was partitioned between Russia, Austria and Prussia. For the whole nineteenth century, every generation of Poles stood up for their freedom organizing uprisings.

It may astonish many here in Switzerland, and maybe especially here in this historic room, but the current generation of Poles is the first one in 300 years that will inherit wealth from their parents. In the past, the economic achievements of every generation were wasted in the turmoil of those uprisings for freedom in the nineteen century, then World War One, then World War Two, Soviet communism and the drastic economic transformation of 1989. Only today, Poland is becoming a rich and developed economy, mostly thanks to the bred-in-the-bone determination of its citizens and free access to markets.

But please, stop and think for a moment, what would today's Poland look like, if for the last three centuries we could have passed on our wealth from generation to generation? Poles can use economic freedom to their advantage when they have such an opportunity.

But freedom is not limited to the economic dimension. Most of all it is a political principle. Poland has always treated its fight for independence as part of some bigger struggle for freedom in Europe. Throughout history many Poles got involved in the common fight of European peoples against the oppressive empires of the time. Our national motto is "for your freedom and ours".

That is why Poland strongly believes that the European Union should respect the freedom of debate and political choices. To us, this unity springs from respecting the will of governments elected by the nations. This is the foundation of the European democracy. Freedom and democracy cannot be decreed. They need to be rooted in the respect for citizens, because only then we create real communities, not imaginary ones. Therefore, European institutions must be strong within the limits of their competences. But only those which were defined in the European Treaties by democratic governments of member states. European institutions cannot determine their roles by themselves. They are servants, rather than masters of European nations. That is how I understand freedom in the united Europe.

Poland is one of the strongholds of the European integration, which is proven by a very large popular support for the European Union. This position is a natural consequence of our history and the lesson we learned from it. Poland always benefited from peace and cooperation in Europe. It was losing when European politics were about divisions, spheres of influence, and when the rights of weaker states were disrespected. We, Poles, are aware why we need the European community and what kind of community we need.

I am not the only one who advocates a stronger Europe today. There are many voices, from different countries and political groupings, which are saying the same: it is high time to rescue Europe. JÓZEF CZAPSKI, whom I quoted today, believed that the European integration requires a lot of compromise and a lot of dedication from everyone.

Therefore, I am calling on us all to create a united Europe as an ethical community of free states and nations, based on the equality of all its members.

In conclusion, let me surprise you. Do the three pillars of the European integration I have just mentioned: three communities of equality, freedom and ethics, ring a bell in your ears? For me they do. They are nothing more but a translation to the language of international relations of the motto of the French enlightenment: liberté, égalité, fraternité.

I am not trying to start a revolution here, but it is worth giving these values a second thought.

The Rt Hon John Bercow MP

Speaker of the House of Commons, Great Britain

Process of Discovery: What Brexit has taught us (so far) about Parliament, Politics and the UK Constitution

Speech given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 19 September 2019

It is quite the most indescribable honour and privilege to be invited to give this lecture and to have the opportunity to do so on the 73rd anniversary of one of my heroes. For the United Kingdom (UK) a national hero, for much of Europe an undoubted hero and across the world today someone regarded as an absolute political colossus. To speak here, in commemoration and celebration of WINSTON CHURCHILL, is something that I shall always treasure. Moreover, to come to the University of Zurich which is, quite unquestionably, one of the most distinguished and prestigious academic institutions to be found anywhere in the world is an additional privilege. Moreover, to those of you, a very small number, including the British Ambassador and indeed my friend the Swiss Ambassador to the UK, who know of my interests outside of politics, to come to Switzerland is in any case the joy of all joys.

Switzerland in my eyes is magnificent. Not above all on account of its chocolate, wonderful and delicious, albeit calorific that it is. Not on accounts of your unsurpassed watches and not on account of your more than estimable financial services. Switzerland is large in my mind because the greatest thing about Switzerland is my all-time sporting hero ROGER FEDERER. Indeed, I am translating that fanaticism into practice when I complete my official work here, because I am going on to Geneva to watch the Laver Cup and I look forward to ROGER playing there. I will be cheering him on as loudly as any Swiss member of the audience of that you can be sure.

May I inquire whether you can hear me at the back? Thank you, Sir, for that positive affirmation, the evidence that you can and the discernible smile edged upon the contours of your face as you give me that answer. Which represents, I may tell you, a very marked improvement upon the occasion in the UK upon

which I posed that question, "Can you hear me at the back?", to an audience in which some unhelpful wag replied, "Yes, but I'll happily change places with someone who can't!" So Ladies and Gentlemen, the fact that you can hear me and do not appear to be utterly distraught about the fact is in itself the source of modest succour and encouragement as I embark upon my remarks. And indeed, I am bound to say to the President of the University that having heard myself introduced, I can hardly wait to hear myself speak. Whether you feel the same way at the end is open to legitimate speculation and conjecture, but I shall do my level best.

Let me begin by referencing what is probably an often-repeated criticism of politicians. Namely, that they duck the question, sit on the fence and change the subject. Well, that may be so, but let me tell you with all the force and rhetorical insistence at my command that as far as ducking the question, sitting on the fence and changing the subject is concerned the worst example of the genre known to me hails not from the politics of the UK or the politics of Switzerland but in fact from the politics of another country very dear to my heart, so I am not intending to be pejorative, the United States (US). To whit that congressman from Iowa who received a volley, almost a deluge of letters from his constituents upon the vexed, highly contentious issue of whiskey, in which of course the late Sir Winston Churchill had more than a passing interest in the course of his nine decades. The trouble for the congressman was that his constituents were almost equally divided on the subject of the merits or demerits of whiskey. To those almost equally divided constituents the congressman responded in writing thus, "I have always been prepared to take a stand on any issue no matter how controversial. You have asked me how I feel about whiskey and I will tell you. If when you say *whiskey* you mean the devil's brew, the poison scourge, the bloody monster, that defiles innocence, dethrones reason, destroys the home, creates misery and poverty, literally takes the bread from the mouths of little children; if you mean the evil drink that topples the Christian man and woman from the pinnacle of righteous, gracious living into the bottomless pit of degradation and despair and shame and helplessness and hopelessness, then certainly I am against it with all my power. But, if when you say *whiskey* you mean the oil of conversation, the philosophic wine, the ale that is consumed when good fellows get together, if you mean the drink that puts a song in men and women's hearts, laughter on their lips and the warm glow of human contentment in their eyes. If you mean the drink the same which pours untold millions of dollars into our treasuries to provide tender care for our little crippled children, our blind, our deaf,

our dumb, our pitiful aged and infirm, to build highways and hospitals and schools, then I am all in favour of it. This is my view on whiskey, and I will not compromise!"

Ladies and Gentlemen, I will try to do better. Subject of course to the ever-present constraints entailed in the discharge of the Office of the Speaker. I will seek to leave you in no doubt as to some of my thoughts on this auspicious occasion, marking, celebrating and remembering the legacy of one of the world's greatest ever statesmen. I begin of course with WINSTON CHURCHILL and Europe. Now, it is true enough that people can quote CHURCHILL on Europe to suit their book, to advance their cause, to rebut that of opponents. If you were to look back to the 1930s CHURCHILL did say and I quote, "We are in Europe, but not of it. We are linked but not comprised. We are interested and associated but not absorbed. And if European statesmanship address us in the words which were used of old, 'Shall we speak for thee?', to the King or Captain of the host we should reply, 'Nay Sir, for we dwell among our own people.'" That apparently explicit view articulated with customary eloquence and panache at that time by CHURCHILL is often invoked as conclusive evidence that he was opposed to any concept of formal European unity. It is, however, not as simple as that. You and I know, hence today, hence this lecture, hence the significance of the date, that CHURCHILL's address on the 19th of September 1946 about the future of Europe and indeed the very important speech six months earlier in Fulton, Missouri. Because I argue, that the Fulton Lecture, best known for the reference to the Iron Curtain, and the Zurich Speech should really be read in tandem with each other. There was a serious thesis that CHURCHILL advanced.

Though there is disagreement about its continuing implications and twas ever thus and ever thus will be. But what did CHURCHILL say at the University of Zurich? It is true of course that he talked about a kind of United States of Europe and he pressed the course of establishing or reestablishing unity in and of Europe in the aftermath of the horrific bloodshed, carnage, appalling destruction and loss of life through which the world had passed. He made a case for a kind of European unity. Specifically, however what I want to argue to you, was that he was motivated by three considerations. He sought security, a wider internationalism and a global machinery to deliver sound policy and results. It was manifest from his narration that he envisaged a structure of whatever emerging European unity took form that would prioritise the entitlements and protections of smaller states within the European family.

So, let us take each of these. He was focused upon security and he was concerned with the establishment, as he put it, of peace, security and freedom.

Security, security, security. Though in practice of course, as he could for certain then have known, the principle burden for responsibility was taken up by and has been very successfully the preserve of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) over the last seventy years. So, in so far as there are people who said, "Well, perhaps that will be done by Europe", it has in principle been done by NATO. His motivation, his focus, his emphasis, his priority was not economics but security.

Secondly, I referenced that notion of internationalism, of world responsibility, of a global adventure. In what CHURCHILL envisaged there was a very powerful United Nations (UN) with a policeman role across the world and even potentially what he envisaged by way of a stockpile of nuclear weapons lodged with and at the disposal of the UN. That was what he had in mind at that time. He was concerned to avert in the future the marauding horrors of war and tyranny and saw such an architecture as potentially the best means by which to realise that noble ambition. He envisaged too an architecture, a machinery, a set of institutions and rules governing their conduct which could ensure, as he emphasised, that the material strength of any individual nation within Europe was not primary, it was not to the fore, it was not the dominant factor. So, there was a sense in which he almost envisaged *senate style* an equality representation to the constituent parts of the European family, whose embryonic form he anticipated, predicted and favoured with such enthusiasm and passion. Well, it hasn't quite happened like that. NATO did the security; the UN is a very significant institution but it does not have the degree of power that some people think it should or perhaps the power that he anticipated. As far as that equality is concerned, what we have witnessed in more recent times, I make this point non pejoratively I am simply observing it, is a European Union (EU) in which the phenomena and the instrument of qualified majority voting has become very much more established and common place. Indeed, the largest single increase, exponential increase, in qualified majority voting came about as a result of the Single European Act (SEA) in 1986. Europe has developed in a very significant way but not necessarily at all in the way that CHURCHILL envisaged. The reality is that none of us know what he would have thought of the situation now. It is wrong, as any historian would say, to seek to appropriate an outstanding historical figure and to superimpose upon him thoughts that he did not express, in circumstances he could not have anticipated, to challenges which he did not know would be presented to European and global statespersons. The EU has developed differently.

You know where we are in the UK, if I press the fast forward button. What I want to say to you is not my way of a description of the merits or the demerits

of the EU, I do not think that is the proper function of the Speaker of the House of Commons. What I want to do is briefly to encapsulate the options. What are the possibilities? What are the legitimate scenarios? Ladies and Gentlemen, I put it to you that there are three such scenarios.

The UK could leave the EU with a deal, that is to say a deal approved by Parliament. The EU would have to agree to it and the UK Parliament would have to approve it. The UK could leave the EU with no deal agreed between the UK and the EU, if that No-Deal Brexit were approved by, had the explicit consent of the UK Parliament. In other words, not crashing out of the EU by default, but choosing to do so as a matter of conscious decision. The third possibility, the third choice, the third credible scenario, is that the UK could decide to seek an extension of Article 50 as the route to a decision-making process, following discussion, that would resolve how we proceed going forward. None of those is impossible, all of them are in front of us. I have no way of knowing which the UK will choose.

Very often people furrow their brows and they approach me and other British politicians, sometimes even in a moderately furtive way, thinking they are capturing a quiet word and getting something special and they say, "Which is it to be? What will the outcome prove? What is going to happen?" What I say to you is that anyone who predicts with complete conviction or even more than modest assurance the denouement of this long-running saga is either an extraordinarily clever person or alternatively a reckless fool.

I simply do not know and it is not for me to specify a preferred alternative because I am the Speaker of the House of Commons. My role is not to facilitate Brexit or to obstruct Brexit. Not to support a deal or to oppose a deal. Not to deliver one outcome or to deliver another outcome. My role is to seek to facilitate the will of the British Parliament. Those are the options. As things stand, we have a bill on the statute book, which says there shall be no No-Deal Brexit before the 31st of October without the approval of the British Parliament. That is not an aspiration, that is not a vision, it is not an opinion. It was a bill, it is now an act, it has royal assent, it is the law of the land. Adherence to the law is a sine qua non of the conduct of democratic discourse and responsible representative democracy. It is non negotiable. One can no more argue that it is legitimate to disregard that law on the ground that one is motivated by the noble goal of delivering Brexit by a specified date, than one can justify robbing a bank with the excuse that one fully intends to immediately afterwards donate the proceeds of the robbery to a magnificent charitable cause. That option does not exist. We cannot in the twenty-first

century, in our great democracy, conduct a public debate, seriously argue the toss about whether we obey the law. I think that there will be overwhelming acceptance that the law is the law. That is the end of the matter. We have a very long established, generally honoured, properly respected adage in my country which is very memorable and very simple. It is this: Be you ever so high, the law is above you. Period. That is the position and it brooks of no misunderstanding or contradiction. So, we will have to see what the ultimate conclusion is, but I hope I have signposted the alternatives and emphasised the unavoidable necessity of choosing between them.

However, I would like to say something as I approach the end of my tenure as Speaker about my institution and reform. I emphasised my responsibility is to champion the rights of, to speak up for, the legislature. I cannot be the craven lickspittle of the executive branch. That is not the role or proper comportment of the Speaker of the House of Commons. When I sought election in June 2009, I indicated that I wanted to try, with the support and collaboration of my parliamentary colleagues to deliver necessary desire and overdue reform in the institution. In the Chamber of the House of Commons, in respect of what you might call the primary issues, the legislative function, the representative duty of the House of Commons, my biggest single priority was to try to invest the proceedings with a greater liveliness and increased dynamism, an enhanced unpredictability and an air of opportunity for parliament to challenge the government, which I felt had withered on the vine over a period of years. I said, "If you elect me, I will try to preside over a renaissance of the Urgent Question for which provision has long been made for the Standing Orders of the House of Commons but which instrument, which mechanism, has fallen into oblivion in recent years". Colleagues, it seems to me that people do not apply to the Speaker for Urgent Questions anymore or if they do they are not happening. In the year I was elected Speaker there were two Urgent Questions in the whole year. This was during the period of the global financial meltdown. It was reasonable to assume that there were matters of which Parliament could legitimately treat, but few Urgent Question Applications came there and fewer still were granted. In my first year we had twenty-four, in the last ten years we have had six hundred fifty-eight. I believe that that has been to the advantage of parliamentary colleagues, because instead of writing a blog, sitting in their office doing something else, conducting a radio interview or beetling off to a television studio members have been incentivised to come to the Chamber [of the House of Commons] in the confident expectation that if they have an urgent matter to raise with a Representative of Her Majesties Government they have the opportunity to

do so. Of which the corollary is that ministers have had their feet held to the fire. They have power and rightly so, but they are responsible, they are accountable, they are answerable first and foremost to the institution of the House of Commons and therefore by definition, manifestly to the public's elected representatives. Whatever else they are doing, if an Urgent Question is granted the minister must come toddling along to the Chamber of the House of Commons. There is an hour or two's notice to answer the questions for twenty minutes to an hour. The best ministers do not complain. Jack Straw from the Labour government never complained to me when I granted an Urgent Question, because he was quintessentially a House of Commons person. He knew his duty and he did it with skill and guile, intelligence and care. In the present government at the risk of inflicting potentially irrevocable damage upon his otherwise flourishing ministerial career, I must tell you that the Chancellor of the Duchy of Lancaster, the Minister of the Cabinet Office, MICHAEL GOVE is in a similar vain. MICHAEL never complains when I grant an Urgent Question, because he is quick enough, bright enough, competent enough, dextrous enough, fluent enough to be able to look after himself at the Dispatch Box and in any case he knows that it is his responsibility when summoned to come to the House [of Commons] to explain himself, defend himself, to justify himself and to communicate with his colleagues, through his colleagues to the country.

So, I think that reform has been worthwhile. More recently, we have had a growth of something new and perhaps even more ambitious: Emergency Debates. Which have not happened on any scale for a long time. Thirty-four on my tenure, which may not seem very many, but in the last few months we have had a number including, I accept controversially though in my view rightly, debates called by people that wanted, Ladies and Gentlemen, to claim parliamentary time against the wishes of and in opposition to the Government with a view to passing legislation. This happened in April of this year and then with the Benn Act, to which I referred a few moments ago, that finished its passage through parliament on the 6th of September. Now, I believe that that opportunity was rightly provided to colleagues because we have a minority government. The rules do not prohibit it. It might not have happened on any scale, but it must be right that people who want to test the will of the House of Commons and to seek to put on the Statute Book a law, should have the opportunity to do so.

Traditionally, I have thought our constitution is marvellous. It cannot be improved. It is assuredly the best. But you know we have had thrown into sharp relief in recent times some of the uncertainties and possibly weaknesses of our

traditional convention-driven unwritten arrangements. That causes me to at least put on the table the notion that maybe the time has come now, in light of all that has transpired, to reconsider the question of whether, in common with so many countries around the world, the UK should contemplate the merits of a written constitution. A codification of power. A delineation of functions. A clarity about who does what when and what the interrelationship between different parts of the state is. At the very least, I think there is a case in the short term for a "Parliamentary Powers Act" in light of recent experience in which Parliament has often expressed a view, but it has not then been reflected in practice. That is not good for Parliament, that is not good for our authority, it is not good for our credibility, it is not good for our reputation, it is not good for public confidence in the body in which people ought to be able to vest it. So, I hope that either a Royal Commission or a Speaker's Conference, one or the other of those mechanisms could look dispassionately over time, in consultation with a vast miscellany of experts, at this intriguing and challenging set of issues. This is not a power grab by me. I have made it clear that I will leave the Office of the Speaker at the end of October. It would fall to my successor. Those issues are to the fore, that parliaments matter not only in respect to the primary function, they matter in respect of other functions too. Our Parliament is a World Heritage Site, we have over a million visitors a year. In October last year, two hundred thirty thousand people only watched Parliament on television. Last week, I saw the figure was two million seven hundred fifty thousand. People might not approve of us, but they are certainly watching us and they are listening to us.

What Parliament says and does matters. We are a provider of service and we employ one thousand seven hundred fifty people on the Parliamentary Estate and there are great many other people, thousands of people, who are not employed by, but are contracted to work for Parliament. So the role of the Speaker of the House of Commons, little known even in the UK, let alone outside it, as the Chair of the House Commons Commission, the strategic governing body of the House of Commons, is not by any means insignificant. When I took up post, I thought it completely ridiculous that we had a shooting gallery on the Parliamentary Estate but no nursery where Members of Parliament (MPs) and staff could put their children to broker a better work-life balance. Ten years on, I am pleased to say we have a thriving, heavily subscribed, extremely successful nursery for which MPs and staff can pay on the Parliamentary Estate, but we have no shooting gallery because it has been closed down due to the lack of demand. This seems to altogether be a more satisfactory state of affairs in a modern democracy.

I thought it very important, not least observing the US, that we should have an education centre, analogous perhaps to and to a modest degree modelled on the visitor centre in Washington. We did not have such. It was a principle mission of mine, supported by colleagues on a cross-party, non-partisan basis to establish such a facility at the cost of approximately seven million pounds. The effect of that is that we have a digital high-tech, interactive, state of the art education centre now, which will enable us to welcome one hundred thousand young people a year to come to Parliament to learn about the journey from the signing of the Magna Carta in 1215 to the rights and responsibilities which they will enjoy and exercise as citizens today. Ladies and Gentlemen, we cannot be accused of hurrying matters. We cannot be accused of excessive haste. We cannot be accused of getting ahead of ourselves in respect to this matter. The centre was opened by the television scientist Professor Brian Cox in 2015, in the year that we marked the 800th anniversary of the signing of the Magna Carta and the 750th anniversary of the first recognisably English Parliament under Simon de Montfort. I think that is a positive and progressive development.

We should be reaching out to, engage in the interest of and communicating with our citizens. Especially perhaps, our young people. I thought it unsatisfactory back in 2013 to be told that not everybody on the Parliamentary Estate was paid the London living wage. I thought we must ensure everyone is paid the London living wage. Both because it is right for those people and because it speaks to the values and the DNA of the representative democratic institution, the legislature of the UK. We ought to be exemplars. We ought to be stellar progressive changemakers. We ought to be giving a lead to the rest of the country, not lagging behind it. Well, today I am pleased to say and it has been the case for a number of years now, that everybody who works on the Parliamentary Estate is paid at least the London living wage. I thought it wrong that we had people employed on zero-hours contracts with no guaranteed income. Nobody now, in the House of Commons is against his or her will employed on such a contract.

I thought it wrong that we had a disproportionate bias in favour of white middle and upper middle-class men in the upper echelons of the institution and I wanted to deliver greater diversity. I am proud that with work and support of my colleagues, which was essential, an absolute prerequisite of success, I was able to make some progress on that front. I am proud to have appointed the first female and Dame Speaker's Chaplain the Right Reverend Rose Hudson-Wilkin, the most empathetic chaplain anyone would want in the history of the House of Commons. I am proud to have appointed the first Dame

Sergeant at Arms in the history of the House of Commons. The first black or minority-ethnic Sergeant at Arms in the History of the House of Commons MOHAMMED EL-HAJJI. I am proud to have appointed the first female, and as it happens, Dame Speaker's Counsel, the most senior lawyer in the House [of Commons] SAIRA SALIMI, a stellar servant of our institution. There is a lot more to do and we are using experts, we are getting consultancy advice, as to how we can go to the next level. To keep the best and improve the rest.

Ladies and gentlemen, I want to conclude by saying this to you. I think there are a number of values, which are of the essence as we look forward. The first is internationalism. CHURCHILL was a Great Brit, he was a true patriot, he had been of course a very outspoken and in some people's minds thoroughly wrong-headed imperialist. But CHURCHILL was not a narrow, insular, Little Englander. CHURCHILL was far too big a person to be consigned or to consign himself to be condemned to that ugly fate. CHURCHILL was a free trader, he was an internationalist, he was passionate about relations with Europe, with the US and with the wider world. He was a worldwide visionary. He believed in the network of relations and structures that needed to subsist in order to conduce to good governance and to fraternity between peoples occupying different parts of our planet. We, in my view, must be internationalists. This is not a point directed against Brexiteers. There are Brexiteers who are real believers in a global vision, just as there are some very strong Pro-Europeans who do not necessarily have a particularly intense interest in affairs beyond the European continent. I am not making, either explicitly or in coded form a point about Europe. I am making a point about internationalism, whatever the culmination of the debate about Brexit. Last time I looked; the UK accounted for 0.85 percent of the global population. By 2029 it will be 0.75 percent. There is something bigger than ourselves. We are not on our own. That fraternal network of relationships, that formulation and nurture of ties and deals and understandings is of the essence. That is the first point.

The second point is hugely valuable. Let us try to re-establish in the UK and more widely, some basic civility of discourse. You know, CHURCHILL could be pretty brutal in his put-downs. He famously said of STANLEY BALDWIN that on the whole, he judged it would have been better for the world if STANLEY BALDWIN had never been born. He did of course say, "An empty taxi drew up and out got Mr. ATTLEE". He observed, amusingly, very unkindly and wrongly at least in relation to the second part, "ATTLEE is a modest man", he was right about that, "with much to be modest about". Of course, the second part was wrong. He knew he was wrong. In later years he often said what a great man CLEMENT ATTLEE was. But CHURCHILL conducted public debate with eloquence,

skill, humour and judgment. What I want to say is that the growth of social media in many ways is a good thing. It is a democratising force. People who do not have access otherwise, who are not professional journalists, who are not public officeholders, get their chance. But when it becomes rancorous ad hominem abuse, when people express themselves in terms which suggest that they cannot conceive that anybody can hold an opinion that legitimately differs from their own or they think that people who disagree with them should be regarded as the enemy, legitimately subject to intimidation, threat and violence, that stinks. We have to call it out at every term. The language, I may say, of saying, "Go back", to a political opponent, to try to score a point is intolerable. People at the highest level in our politics, politics around the world, have a responsibility to seek to elevate political debates. At any rate to preserve the standard. To debauch the currency as a cheap shot to score a point, flummox, disadvantage, intimidate or harangue an opponent is hateful, outrageous and despicable. We should not just ignore it; we should call it out.

Finally, ladies and gentlemen, I think we need intergenerational respect. People often talk about the great contribution of older people and their right. I want to celebrate young people. To me its incredibly important and the most enormous humbling privilege every year to chair the UK Youth Parliament (UKYP) on a non-sitting Friday in the Chamber of the House of Commons. I said I would do it; I have done it every time for ten years. Every year I go to the UKYP Conference, I promised them that I would. I said I would not come as a picket, I would not come against their will, but if they wanted me to come to talk to them, be questioned and engage with them. Why do I go? Well, I suppose if you are a cynic, you will say, as my late father used to say, "John, generally speaking is generally speaking. John goes and speaks, because he enjoys talking". Of course, everyone in politics enjoys public communication, but I go to their conference and I chair their debates, because I think that if we want to be respected by young people, we must show respect for young people.

Respect is not our automatic right. It is an earned credit or a two-way street if you will. Those people are the future of our democracy and the future of our country. More widely, that is true in every other country of the world. What they think, what they want, what they care about, what they prioritise matters. Intergenerational respect.

Ladies and gentlemen, I began with CHURCHILL let me finish with CHURCHILL. I have referred to the eloquence of CHURCHILL, the panache of CHURCHILL, the charisma of CHURCHILL, the sheer poetry that was CHURCHILL's writing and

speech. But CHURCHILL also had a very simple adage, an acknowledgement of the fact that there were no final victories or final defeats. No matter how difficult the situation. No matter how arduous the struggle. No matter how unpromising the scenario unfolding before one. It was essential, he thought, to apply the adage KBO (keep buggering on) at all times. You know, since I first learned, probably two decades ago, that this was the CHURCHILL family motto, I have done my best, to the limits of my very limited ability, to apply it. You just have to keep going. Whether it is in politics, public administration, the conduct of business, in relations with your family or in participation in sport. Never say die. Keep going. Refuse to lose. Try harder. There are two ingredients in any field to success. There is the ingredient of inspiration, and there is in my view the massively underrated but at least as important consideration or ingredient of perspiration. Hard work. Effort. Sticking at it.

Dr. Peter Gauweiler

Bayerischer Staatsminister a.D.

Europa als die Schweiz der Welt

Referat anlässlich des Churchill Europe Symposiums am Europa Institut an der Universität Zürich vom 23. Mai 2019

„*Europa als die Schweiz der Welt*". Es war Sir WINSTON CHURCHILL, der Schutzpatron des Europa Instituts an der ehrwürdigen Universität von Zürich, der in seiner historischen Rede am 19. September 1946 diesen Bezug herstellte. Jeder kennt seine zum Klassiker gewordene Forderung von damals:

> „Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten!"

Ein Heilmittel, das vor allem Frankreich und Deutschland zugute kommen sollte. Weniger im Bewusstsein geblieben ist der andere Teil seiner Aussage, wo er das Ziel einer endgültigen Genesung Europas beschreibt. CHURCHILL sagte wörtlich:

> „Und doch gibt es all die Zeit hindurch ein Mittel, das, würde es allgemein und spontan von der grossen Mehrheit der Menschen in vielen Ländern angewendet, wie durch ein Wunder die ganze Szene veränderte und in wenigen Jahren ganz Europa, oder doch dessen grössten Teil, so *frei und glücklich machte, wie es die Schweiz heute ist.*"

So frei und so glücklich wie die Schweiz. Das würde die „*ganze Szene verändern*" sagte CHURCHILL. Es war ein bisschen wie in MAX FRISCHs Schauspiel „Biografie: Ein Spiel", wo einer die Chance hat, sein Leben noch einmal anzufangen und es nun anders laufen zu lassen. Und das auf diese Weise noch einmal neu anfangende Kontinentaleuropa sollte ein Unterpfand für die gerade gegründeten Vereinten Nationen sein. Daneben sah er eigenständig das britische Commonwealth stehen. Natürlich war in CHURCHILLs Welt Grossbritannien immer auch eine europäische Macht. Möglicherweise die wichtigste Macht Europas. Aber darin erschöpfte sich seine Bedeutung nicht. Zu General DE GAULLE sagte er wiederholt, Grossbritannien würde, wenn es sich zwischen dem Kontinent und dem Meer entscheiden müsste, immer das offene Meer wählen. Ob das seinen Erfahrungen mit der schmählichen Niederlage Frankreichs entsprang

oder dem moralischen Versagen Deutschlands, wissen wir nicht. CHURCHILL wusste jedenfalls, dass der 1946 aus tausend Wunden blutende Kontinent mit diesem Anspruch nicht mithalten konnte.

Dazu ein kleiner Exkurs: Im Jahr 1946 hatte ja ein ganz neuer Wertekampf des Weltgeschehens begonnen – CHURCHILL war der Erste, der ihn kommen sah. Über die Auseinandersetzung um den Eisernen Vorhang hinaus, „*von Stettin an der Ostsee bis hinunter nach Triest an der Adria*“, den er ebenfalls als Erster beim Namen genannt hatte, fünf Monate vor Zürich, am 5. März 1946 in Fulton, Missouri. Es ging – diesen neuen Konflikt bereits wieder überlagernd – um die Emanzipation der sogenannten Dritten Welt, die neue Welttendenz des Antikolonialismus, der sich die neuen Supermächte Sowjetunion und USA bemächtigen wollten und in deren Nutzbarmachung sie ihre Bestimmung sahen. Das sollte das nächste halbe Jahrhundert so laufen: dass jede Seite diese Tendenz instrumentalisierte und verstärkte, jeder auf seine Art, um welchen Preis auch immer. Ein Kreuzzug nach dem anderen: 1957 zog der junge Senator JOHN F. KENNEDY in einer vielbeachteten Rede Parallelen zwischen dem Aufstand der algerischen Befreiungsfront „Front de Libération Nationale“ (FLN) und dem eigenen amerikanischen Unabhängigkeitskrieg. Noch 1983 verglich US-Präsident RONALD REAGAN die frommen Mudschaheddin in Afghanistan und ihren Kampf mit dem Einsatz den Gründervätern Amerikas.

Der erste Verlierer dieses Kampfes war das Commonwealth. Ob allerdings Grossbritannien oder die Völker seiner Mitglieder östlich und südlich von Suez den grösseren Preis für diese Niederlage zahlen mussten, steht dahin. Ein Jahr nach der Züricher Rede, 1947, wurde Indien durch die neue Labourregierung in die Unabhängigkeit entlassen. Ob Sir WINSTON, wäre er nicht am 26. Juli 1945 abgewählt worden, dem allen eine andere Wendung hätte geben können, wissen wir nicht. Es gibt den berühmten Satz CHURCHILL's, er sei nicht Erster Minister des Königs geworden, um bei der Liquidation des britischen Empire den ersten Platz einzunehmen. Jedenfalls hatte er in Zürich ausdrücklich den Pan-Europäer Graf COUDENHOVE-KALERGI gerühmt. Dieser österreichische Aristokrat, geboren in Tokio, als Sohn einer japanischen Mutter, hatte in seiner programmatischen Schrift „*Pan-Europa*“, schon in den zwanziger Jahren ein Europa von Portugal bis Polen vorgeschlagen, dass die europäischen Kolonien und Mandatsgebiete in Südostasien und Afrika zum pan-europäischen Staatenbund gehören und von den Mitgliedsstaaten gemeinsam „bewirtschaftet“ werden sollten. Das war eine andere Idee für den Völkerfortschritt und den Erdball, als sie die in Europa ausgebildeten, meist marxistischen neuen Führer der dritten Welt im Kopf hatten. Die bekamen die Oberhand. Bis sich in den 80er Jahren – wieder in einer Wende ohne Beispiel –

in China durch DENG XIAOPING die Politik der „Vier Modernisierungen“ durchsetzte. Wir wissen heute, was in der Dekolonisierung der 50er, 60er und 70er Jahre geglückt und was fürchterlich missglückt ist. Jedenfalls wurde als erstes auf dem indischen Subkontinent die neue Freiheit zur Freiheit blutiger Auseinandersetzungen. Es gab ziemlich schnell und umstandslos zwischen den neuen Staaten Indien und Pakistan hunderttausende von Toten, die allerdings in der Weltpresse weniger Aufmerksamkeit fanden, als 30 Jahre zuvor die dreihundert Toten des den Briten angelasteten Massakers von Amritsar. Was für ein Auf und Ab. Gerade zwei Jahre nach WINSTON CHURCHILLs Geburt war Queen VICTORIA zur Kaiserin von Indien gekrönt worden, 1876, übrigens dem Geburtsjahr von KONRAD ADENAUER.

1946 war auch das Jahr nach Hiroshima und Nagasaki – noch war die Bombe allein in amerikanischer Hand, unter deren Schutz – so CHURCHILL in Zürich – wir „in seltsamer bedenklicher Weise jetzt leben“:

> „Aber es ist wohl möglich, dass dieses ungeheuerliche Zerstörungsmittel in ein paar Jahren weiterverbreitet sein wird, und die Katastrophe, die seinem Gebrauch durch verschiedene kriegsführende Nationen folgen würde, bedeutete nicht nur das Ende all dessen, was wir Zivilisation nennen, sondern könnte wahrscheinlich sogar den Erdball selbst zerstören.“

Dass CHURCHILL seinen Vereinigten Staaten von Europa jetzt die Schweiz als Ziel ansonn, war ein völlig neuer Bezugspunkt. Zu allen Politiken der damaligen Welt bot die Schweiz ja das genaue Gegenteil: Die Prinzipien von Nichteinmischung und Neutralität. Die Definition CARL SCHMITTs in seinem „Der Begriff des Politischen“, wonach die Grundlage aller Politik im Freund-Feind-Denken besteht, kreiste ja nicht nur in deutschen Köpfen und seine Warnung, dass die Abwendung von diesem Denken zum infantilen Reich „der letzten Menschen“ führen müsse, auch nicht. Der Rat WINSTON CHURCHILLs war nichts anderes, als das Denken in Freund-Feind-Dichotomien aufzugeben.

> „Wir können uns nicht leisten, den Hass und die Rachegefühle, welchen die Kränkungen der Vergangenheit entsprangen, durch die kommenden Jahre mitzuschleppen“ sagte CHURCHILL in Zürich.

Dies setzt kein Ende der Geschichte voraus, aber es brächte die Evolution einer sich entwickelnden Weltgesellschaft auf eine höhere Ebene. Dem entgegen steht die Vorstellung von der Weltmacht Europa und der „*Europäischen Union*“ als Nova unter den Supermächten. CARL SCHMITT forderte in seiner

„*Grossraumordnung*“ ja selbst und ausdrücklich „*Grossräume*“ anstatt von Nationalstaaten zu schaffen, als „*Völkerrechtssubjekte ersten Ranges*“. Sie sollten die Welt der Zukunft gestalten.

Im Gegensatz dazu gab es schon in den sechziger Jahren gegenläufige Enthaltsamkeitsapelle, die dem alten Kontinent empfahlen, sich aus dem Wettbewerb der damaligen Supermächte zurückzuziehen. Einer der ersten war der Publizist und CHURCHILL-Kenner SEBASTIAN HAFNER, der neben GOLO MANN und JOACHIM FEST der wohl erfolgreichste politische Schriftsteller der alten Bundesrepublik war. Unter dem Eindruck des Wettlaufs der Supermächte empfahl er den europäischen Ländern, sich an einem solchen Wettbewerb nicht zu beteiligen. Das sei keine Kapitulation, sondern ein höherer Zustand. Er jubelte über das „beneidenswerte Europa“.

> „Es könnte im Windschatten der amerikanisch-sowjetischen und eventuell chinesischen Hegemonie zu einer Schweiz der Welt werden und als solche die Menschheitsaufgabe angehen, einen Ausgleich von Technik und Humanität an die versachlichte Wissenschaftswelt herbeizuführen“.

Seien wir ehrlich: Dort wo Europa funktioniert, sind wir auch so geworden. Insofern kann man den Kranz mit den zwölf Sternen auf marianischem Blau getrost neben das Schweizer Kreuz auf roten Grund stellen. Beide als Markenzeichen für einen von Grund auf verbesserten Status der zivilisierten Menschheit.

Gleichwohl stösst die Europäische Union heute auf weltanschauliche Kritiken unterschiedlichster Ansätze, die die Paneuropäer als Lordsiegelbewahrer der Idee verständlicherweise kränken: Ortlosigkeit, Dehumanisierung, Grossraum-Chauvinismus und Ent-heimatung. Und ein auf Enteignung von Verantwortungseigentum und Arbeitskraft zielender Schulden-Kollektivismus, der – seit dem Subprime-Zusammenbruch wissen wir es – das europäisch-ökonomische System supranational über Nacht zum Einsturz bringen kann. Dem steht das CHURCHILL’sche „frei und glücklich sein wie die Schweiz“ wie die Ahnung einer Alternative gegenüber.

Die Idee, im Erfolg der Schweizerischen Eidgenossenschaft Potenziale für eine höhere europäische Gesellschaftlichkeit zu finden, begegnete mir erneut bei dem Staatsrechtler HANS-PETER SCHNEIDER, den ich in Karlsruhe kennen und schätzen gelernt hatte, als die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt wurde. Grundsatzfragen, wie sie bisher noch nie vom Bundesverfassungsgericht entschieden worden waren. Dieser Rechtswissenschaftler, vor

dem Bundesverfassungsgericht Vertreter der Linkspartei und eigentlich ein völlig unlinker Staatsrechtler, hatte mir zum Abschluss des Prozesses seine staatsrechtlichen Überlegungen zur

„Confoederatio Helvetica“

verehrt, die er seinen Studenten als „Alternative zum Weltuntergang“ anbot – allen, die dem an die Wand gemalten „*Clash of Civilizations*“ nicht tatenlos zusehen wollten. Geschrieben auch für diejenigen, denen die europäische Idee etwas bedeutet – die in ihr aber nicht den zentralen Erdteilstaat mit globalem Machtanspruch sehen wollten. Also nicht eine kontinentale Fortsetzung der Verreichungen, die Bismarck und Cavour in Italien bzw. in Deutschland ins Werk gesetzt hatten. Maastricht sollte eben nicht „Versailles ohne Krieg“ sein. Aber eben nicht nur das Versailles von 1919, sondern auch nicht das von 1871.

Der Westdeutsche leitete seine Abhandlung mit der verblüffenden Formel Friedrich Dürrenmatts aus seinem Roman „*Justiz*“ ein „*Die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern*“. Da unser Zukunftsmodell aus einer „versöhnten Verschiedenheit“ bestehen soll – was etwas Anderes ist, als der US-amerikanische Wappenspruch „aus vielem eins“ (*e pluribus unum*), sieht er die Schweiz schon insofern dem Mittelmass anderer Staaten deutlich enthoben. Um „dem Geheimnis auf die Spur zu kommen“, dass unter allen Föderationen den eidgenössischen Bundesstaat in besonderer Weise befähigt, in einem allgemeinen Sinn der Menschheit zu dienen, hatte er kennzeichnende schweizerische Paradoxa zusammengestellt und aneinandergereiht. Schauen wir uns einige davon an:

- „*Grösse ohne Ausdehnung*“
  Die Schweiz weiss sich zu bescheiden. Sie ordnet ihre weltweit herausragenden Identifikationsmuster – vom Verkehrssystem, dem Devisenwert der Banken, dem Militär bis zu den einer Grossmacht würdigen Hauptsitzen einer Vielzahl von internationalen Organisationen, einem Understatement der „kleinen Schweiz“ unter. „Understatement“ dürfte auch den Europäern der Zukunft schon zahlenmässig bei schwindender Bevölkerung im Vergleich zu anderen Kontinenten besser anstehen: Ist doch Europas Menschenzahl von einigen hundert Millionen auf dem besten Weg, im Vergleich zu einer die zehn Milliarden-Grenze bald überschreitenden Menschheit repräsentativ-parlamentarisch gesehen, die 5%-Marke zu unterschreiten.

- „*Volk ohne Nation*“
  Das Schweizer Volk hat geschafft, von ganz anderen Klassifizierungen bestimmt zu sein, als sie herkömmlichen Nationalstaaten vor sich hertragen. Die helvetische Staatsangehörigkeit wird nicht von oben nach unten durch einen sich als nationale Einheit begreifenden Gesamtstaat vermittelt, sondern von unten nach oben durch die Gemeinden und Kantone. Kein anderes Staatsvolk definiert sich in dieser Weise selbst: als Inbegriff von Gemeinde und Gliedstaatsbürgern. Unser Autor wagt sogar einen Rückgriff auf IMMANUEL KANT: auf ähnliche Weise liesse sich vielleicht in ferner Zukunft dessen Weltbürgerrecht begründen. Jedenfalls kann schon heute jeder Schweizer Bürger, der im Kontakt mit Behörden eine der vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch benutzt, auch erwarten, in dieser seiner Sprache gehört und bedient zu werden. Auf einen kurzen Nenner gebracht, ist die Schweiz daher in der Tat per definitionem ein a-nationaler Staat.

- „*Demokratie ohne Parteien*“
  SVP, CVP, SP und FDP bitte nicht böse sein. Natürlich gibt es auch hier starke und erfolgreiche Parteien. Aber seit dem im Jahr 1874 eingeführten Verfahren der direkten Demokratie ist der Parteieneinfluss auf allen Ebenen in Grenzen gehalten. Wäre das kein europäisches Modell? Bei allem Respekt vor Madrid, Rom, Berlin und Warschau – wäre die helvetische Gewichtsverteilung zwischen Parteien und Bürgern für ein demokratisch weiterentwickeltes Europa der Königsweg, seine in Schieflage geratenen Demokratien weniger angreifbar zu machen. Wer weniger Populismus will, muss mehr populus wagen.

- „*Land ohne Herrschaft*“
  Von der Confoederatio Helvetica war schon die Rede, die ja als Inschrift über dem Eingang zum Parlamentsgebäude in Bern prangt. In die Verfassungsstruktur dieser Konföderation sind zahllose Mechanismen eingeflochten, die die Forderung nach Dezentralität – darum geht es im Kern so vieler EU-Debatten – (die die Dezentralität) besser berücksichtigen und garantieren als in jedem Mitgliedstaat der EU. Den „Variantenreichtum“ des schweizerischen Kommunalwesens würde – so Professor SCHNEIDER – jeder deutsche Gebietsreformer als Herausforderung empfinden. Aber es kommt auf die Konstante an: Oberstes Organ jeder Gemeinde ist die Gesamtheit aller Stimmbürger, soweit nicht in grösseren Gemein-

> den von ihnen dafür ein Gemeinderat gewählt wird. Vom mündigen Bürger ist doch überall in Europas die Rede – ich jedenfalls würde mir wünschen, dass jeder Bewohner einer europäischen Polis über die selbstverständlichen Entscheidungs- und Gestaltungsrechte so unaufgeregt verfügte, die für die Angehörigen der Schweizer Kommunen schon seit Generationen selbstverständlich sind. Auch die Bürgerpflicht wird in der Präambel der neuen Schweizer Verfassung ziemlich vorbildlich auf den Punkt gebracht: „dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht."

Small is beautiful for democracy! CHURCHILL hat diesen Begriff von Freiheit so gesehen „man muss das Richtige tun" und in Zürich gerade deshalb eine Brücke auch zu dem am Boden liegenden Deutschland geschlagen und wie es in Zukunft organisiert sein könnte:

> „Die alten Staaten- und Fürstentümer Deutschlands, in einem föderalistischen System zum gemeinsamen Vorteil freiwillig zusammengeschlossen, könnten innerhalb der Vereinigten Staaten von Europa ihre individuellen Stellungen einnehmen."

Auch wenn die deutschen Bundesländer heute als Verlierer der Europäischen Union gelten – einem Wort von ANDREAS VOSSKUHLE, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts folgend – Bayern hat diese „helvetisch-churchill'schen" Prinzipien von Anfang an als Leitlinie für seine Mitwirkung am vereinten Europa gesehen. Noch wenige Tage vor seinem Tod am 3. Oktober 1988, hatte Ministerpräsident FRANZ JOSEPH STRAUSS bei einer Rede am 21. September 1988 im Neuen Schloss auf Herrenchiemsee zur Erinnerung an die Beratung des Verfassungskonvents von 1948 die folgende historische Weichenstellung für eine europäische Zukunft vorgegeben.

> „Wir stehen vor der Frage, ob die Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland zu hoch potenzierten Selbstverwaltungskörpern werden oder ob sie ihren politischen Gestaltungsspielraum auch bei fortschreitender Integration Europas erhalten! Die Länder der Bundesrepublik Deutschland fordern, dass Europa sich vom Irrweg in den Zentralismus und den Regionalperfektionismus abwendet."

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs – HELMUT KOHL sprach von „konföderativen Strukturen", WILLY BRANDT von einer Art „Deutschem Bund" – herrschte trotz aller Debatten um die Finanzen, eine *Rütli*-Stimmung. Nicht nur wegen: „*wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern*", sondern auch „*wir wollen frei*

sein, wie die Väter waren". Wie WEILAND eben STAUFFACHER, WALTER FÜRST und RÖSSLMANN: „Um der Güter höchstes zu retten" wo die Befreiung von aller Knechtschaft der höchste Wert war:

> „Was sein muss, dass geschehe, doch nicht drüber.
> Die Vögte wollen wir mit ihren Knechten
> Verjagen und die festen Schlösser brechen".

Ministerpräsident STREIBL trieb das „*Bund ohne Band*"-*Prinzip* soweit, dass er sogar vorschlug, den formalen Sitz der neuen Bundesregierung über die Hauptstädte der deutschen Länder alternieren zu lassen – was natürlich bei den Anhängern des sich gerade wieder erhebenden Berlin helles Entsetzen hervorrief. Aber dass die Macht im neuen Bund mehr nach unten gegeben werden müsste, waren sich alle einig. Kein Zentralismus mehr. Zu Ende gedacht zeigt diese Geschichte, dass das „verschweizern" nicht unter „rechts" oder „links" eingestuft werden kann. Das gilt gerade für die Verteidigung bzw. die Wiederherstellung des Freiheitsgebots.

Der deutsche Sozialwissenschaftler JÜRGEN HABERMAS ist jedenfalls kein Rechter und auch ein energischer Befürworteter der Europäischen Union. Er sieht in der EU einen Schritt auf den Weg zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft und plädiert gerade deshalb dafür, an Brüssel festzuhalten. HABERMAS war als freier Geist aber so frei, auch die Problematik dieses Festhaltens offen anzusprechen: Es besteht die Gefahr, dass supranationale Organisationen verstärkt den erreichten Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie zerstören könnten und dass durch eine sich selbst ermächtigende Exekutivgewalt der demokratische Souverän von seinen Rechten enteignet wird. Diese Enteignung des demokratischen Souveräns ist in der europäischen Öffentlichkeit heute das zentrale Thema der Debatte um die Zukunft europaweiter Institutionen. Es war einer der treuesten Befürworter des politischen Systems von Brüssel, der vormalige SPD-Vorsitzende Martin Schulz, der offen einräumte, dass die demokratisch-rechtsstaatliche Substanz der heutigen EU so dünn sei, dass sie bei Beachtung ihrer eigenen Grundsätze keine Chance hätte, bei sich selbst als Mitglied aufgenommen zu werden.

CHURCHILL sagte in Zürich in einer Zusammenfassung der Aufgaben, die vor uns stehen:

> „Der erste praktische Schritt wird die Bildung eines Europarats sein."

Dieser wurde dann tatsächlich am 5. Mai 1949 errichtet. Die Schweiz trat 1963 bei. Einer der wichtigsten und ersten Massnahmen des Europarats wurde die verfahrensrechtliche Sicherung der Menschenrechte in einer Konvention, die später durch einen überstaatlichen Gerichtshof garantiert wurde.

Die EU hat bisher leider verhindert, dass ihre eigenen Massnahmen und die Urteile ihres EU-Gerichtshofs gegen „*Unionsbürger*“ auch einer Kontrolle durch den Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte zu unterzogen werden. Obwohl genau dies die Vertragsstaaten des Lissabonvertrags vereinbart hatten. Artikel 6 Abs. 2 des Vertrags von Lissabon (EUV) lautet:

> „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheit bei“.

Es ist des Lernens kein Ende.

Damit Verschuldungsexzesse gar nicht stattfinden, hat sich die Schweiz bei der Wahl zwischen Haftungsunion und Selbsthaftung der Gebietskörperschaften – als Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus – für die Selbsthaftung entschieden. In der Schweiz können Kantone nicht vom Zentralstaat „*gerettet*“ werden, wenn sie überschuldet sind. Genauso wenig wie der Kanton gegenüber der Gemeinde haftet, was in Bezug auf das Wallis der oberste schweizerische Gerichtshof in seinem *Leukerbad-Urteil* ausdrücklich festgestellt hat.

Europa als die Schweiz der Welt – man braucht nicht gleich, wie der amerikanische Präsident die NATO für obsolet zu erklären, um auch aus dem Prinzip der bewaffneten Neutralität Lehren für die europäische Zukunft zu ziehen.

In allen europäischen Ländern gibt es aber keine Umfrage bei der eine ihrer out of area-Militärinterventionen von der Bevölkerung mehrheitlich gutgeheissen würde. Gäbe es allerdings in den Ländern Europas das Recht auf Volksinitiativen wie in der Schweiz, könnte an ihrer missglückten Kreuzzugspolitik kein Tag länger festgehalten werden.

Vor über 50 Jahren sagte Arnold Toynbee den „Dwarfing of Europe“ voraus, die Verzwergung Europas. Golo Mann ergänzte diese Voraussage, dass das Ende Europas immer die Frucht von Europas eigenen Taten sein wird. Dass und wie beispielsweise der Krieg am Hindukusch seit 15 Jahren geführt wird, ist eine solche Tat. Ich will Ihr Land nicht in den Himmel heben – auch hier werden Debatten oft mit einem starken Willen zum Missverständnis ausgetragen, aber – weil gerade von Verzwergung die Rede war – im Vergleich zu dem,

was sich die ach so Grossen nunmehr seit Jahren sicherheits- und interventionspolitisch leisten, steht die Schweiz mit ihrer am Ende doch durchgehaltenen militärischen Nichteinmischung politisch und moralisch als Riese da.

In der Züricher Rede von WINSTON CHURCHILL gibt es noch etwas, das getan werden muss, damit die Unbelehrbarkeit der Menschheit nicht die einzige Lehre der Geschichte ist:

> „Wenn Europa vor endlosem Elend und schliesslich vor seinem Untergang bewahrt werden soll, dann muss es in der europäischen Völkerfamilie diesen Akt des Vertrauens und diesen Akt des Vergessens gegenüber den Verbrechen und Wahnsinns Taten der Vergangenheit geben."

Ich kann einen mit WINSTON CHURCHILL nicht ganz konformen Hinweis aber auch nicht vergessen, den mir die vormaligen schweizerische Bundespräsidentin RUTH DREIFUSS in einem gemeinsamen Gespräch mit meinem Freund KLAUS BÖLLING gegeben hatte, als ich mit ihr darüber sprach, dass in der Erinnerungspolitik von heute so oft Ethik und Heuchelei verwechselt würde. Sie dagegen warnte vor dem Vergessen, mit einem Beispiel aus der Stadt Genf, wo ein schlichtes Denkmal steht, worauf in etwa folgender Satz zu lesen ist:

> „Wir respektvolle Jünger von JOHANNES CALVIN im Bewusstsein der Fehler seiner Zeit, errichten eine Statue am Ort wo MICHEL SERVET auf dessen Befehl verbrannt wurde."

RUTH DREIFUSS:

> „Es ist höchste Loyalität und Treue, sich von den Fehlern der Vergangenheit betroffen zu fühlen."

Ich war in das Gespräch mit einem starken Vorurteil gegangen. Aber dieses aussergewöhnliche Zeichen der Loyalität zum eigenen Land werde ich nicht vergessen: Das bei sich selbst gebliebene Eidgenössische und wie man die unterschiedlichsten Positionen damit verbinden kann.

Die Schweiz ist wirklich anders. Hier haben katholische und protestantische Kantone, trotz aller Bürgerkriege, die es auch gab, früh gelernt, in einer föderalen Struktur miteinander zu leben. In allen deutschen Ländern stützte sich das Luthertum immer auf die Abhängigkeit vom Landesherrn – in den schweizerischen Formen des Protestantismus immer auf Wahlen in der Kirche. Der britische Germanist NICHOLAS BOYLE, Autor einer zuerst für das englische Publikum geschriebenen deutschen Literaturgeschichte, behandelt Literatur der republikanischen Schweiz in einem gesonderten Kapitel. Er sieht Helvetien nicht frei von Selbsttäuschungen und beschreibt dies am Beispiel von

GOTTFRIED KELLERS „Grünem Heinrich“. Der hiess bekanntlich Heinrich Lee – wie Luv und Lee. Also einer, der den Windschatten sucht. NICHOLAS BOYLE stellt die Frage, ob sich die nationalen Traditionen und Isolationen und die Autarkie in einer Welt zunehmender wechselseitiger Abhängigkeit halten lassen; das ist die Frage unserer Zeit. Andererseits hat aber vielleicht die nicht-schweizerische Welt immer noch etwas von den Erfahrungen zu lernen, welche die Schweiz im Lauf der Jahrhunderte gemacht hat: Wie man nämlich in einem Bundesstaat lebt und sich dabei einen Geist regionaler Identität und staatsbürgerlichen Engagements bewahrt. Um es mit Worten DÜRRENMATTS – nochmals – zu sagen: „Die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern“.

Gilt dies für die ganze Welt, gilt es für Europa erst recht.

Mark Rutte

Prime Minister of the Netherlands

A Strong Europe in a changing world

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 13 February 2019

In 1920 the famous Dutch historian JOHAN HUIZINGA coined the phrase 'historical sensation': the feeling of transcending the present and coming into contact with the past. It's something you might experience in a museum or a historic building, or when you handle a historical object. As it happens, I'm having that sensation right now, because I stand here on truly historic ground, in the very hall where Sir WINSTON CHURCHILL delivered his famous speech on the future of Europe in 1946. As a history graduate and a great admirer of CHURCHILL, I am deeply honoured to be following in his footsteps.

So let me begin by saying thank you: to the Europa Institut of the University of Zurich for inviting me, and for the privilege of speaking to you. And let me thank everyone here for coming today. There's also a more personal reason why I'm delighted to be in your country. Switzerland is close to my heart because, for many years now, I've been coming here with a few old friends to enjoy a short ski break. In fact I'll be back next week, minus the suit and tie. And the warm welcome I received today only adds to my feeling of being among friends in this stunningly beautiful country.

When CHURCHILL spoke in Zurich 73 years ago, post-war Europe was still in ruins, and its future was highly uncertain, to say the least. 'The cannons have ceased firing', CHURCHILL said. 'The fighting has stopped. But the dangers have not stopped.' And so he used words of doom and gloom to paint a picture of a future that could easily turn dark again, unless the nations of Europe – and especially France and Germany – worked together to build a common future.

He started his speech with some ominous words. He wished to speak, he said, 'about the tragedy of Europe, this noble continent (...).' But he ended with those famous and potent words of hope: 'Let Europe arise.' And Europe did arise. Thanks to Marshall Plan aid. Thanks to European cooperation and

the establishment of a rule-based global order. And of course thanks to the Pax Americana that, for decades, provided a formidable security umbrella to shelter under.

There can be no doubt that, since CHURCHILL's speech in Zurich, we've come a long, long way. Europe has become more prosperous, secure and democratic than perhaps even he could have dreamt back in 1946. Our continent flourished, thanks to the single market and thanks to our collective efforts to promote and uphold democratic values and the rule of law. It has always been that combined focus on our bread and butter and our shared values – the power of soft power – that has made Europe unique and strong. In fact, for many decades we could cherish the belief that the European approach and way of life were an example for the rest of the world. And after the Berlin Wall came down, it seemed for a while as if this idea would become reality. We all remember FRANCIS FUKUYAMA's prediction of the 'end of history' and – as he put it – 'the universalisation of Western liberal democracy as the final form of human government'.

A quarter of a century later, we know that the end of history never arrived. Instead, in the last decade or so, we've been witnessing a new phase in which hard power appears to be gaining the upper hand over soft power. Today we live in a multipolar world, in which a growing number of countries and political leaders seem to believe that international relations are a zero-sum game. This means that the EU, which was built on the power of principles, is increasingly being confronted by the principles of power.

This didn't happen overnight. In reality, the shift away from a US-led international order towards a multipolar world was set in motion long before President TRUMP took office. In reality, for some years now, the rise of China and the return of Russia to the world stage have had an enormous impact on world politics. It's not just the 'America first' policy that Europe must find ways to deal with. We are also witnessing a chain of action and reaction, with Russia, China, India, Turkey, Brazil and many other countries putting their country first.

So my key message today is this: the EU needs a reality check; power is not a dirty word. Realpolitik must be an essential part of Europe's foreign policy toolkit. Because if we only preach the merits of principles and shy away from exercising power in the geopolitical arena, our continent may always be right, but it will seldom be relevant, to paraphrase an expression sometimes applied

to the Dutch. I believe that the EU needs to pursue its own interests, in the knowledge that power and principles aren't mutually exclusive. They go hand in hand.

We should take this very seriously, because the blessings of this 'privileged continent' of ours, as one of my predecessors at this podium called it, cannot be taken for granted. It's far from clear that we will be able to hold on to what we have. The question is: what can we do to make sure that, in a future world order, Europe doesn't end up in second or third place? Today I will reflect on this question in the light of three key strategic interests: the future of world trade, our Common Foreign and Security Policy, and energy security in the context of climate change.

But first a few words on the basic principles that we should hold on to, no matter what. The importance of sticking together is obvious. The importance of a rule-based multilateral world order is equally self-evident. But today let me add a third principle, which is the centrepiece of my message today: the importance of being less naïve and more realistic.

First of all, we should stick together, now more than ever. Because if the chaos of Brexit teaches us anything, it's that there's no such thing as splendid isolation. I've often argued that the mere fact of being embedded in the EU framework makes us stronger and safer. I've taken a firm stance on an EU that is big on the big things, and small on the small things. And I've said many times before that I believe the EU is stronger when a deal is a deal. In the EU there can be no haggling over democracy and the rule of law. We must always draw the line when fundamental values come under pressure, as they have in countries like Poland and Hungary. But a deal is also a deal when it comes to the euro and the Stability and Growth Pact. Because here too, bending the rules can erode the entire system, and we cannot have that. To me the whole idea of the EU is a group of independent member states working together to bring each other to a higher level of prosperity, security and stability. Unity is the source of our capacity to act in the outside world. Let me emphasise that, for me, there's no contradiction between strong member states and a strong EU. Quite the opposite, in fact. Without strong member states there cannot be a strong EU.

And let me include Switzerland in this. Because the EU and Switzerland should also stick together, as we always have. It's simply common sense. And not only for reasons of geography. There is so much that unites us, including a steadfast belief in democracy. Nowhere in the world is it so deeply rooted and so visibly

manifest as in Switzerland. I see Swiss membership of the Schengen Area as a symbol of the close relationship of trust that has grown between us in the years since 1945.

It would be a positive step to make that relationship even stronger by agreeing on the Institutional Framework, giving Switzerland even better access to the single market. The honest message in this regard is: the single market is not a menu from which you can pick and choose. Not for candidate countries, not for the United Kingdom in the Brexit negotiations, and not for Switzerland either. But earlier today when I met with President MAURER, I emphasised again that the EU is reaching out to Switzerland. And we hope that this year the negotiations can be successfully concluded. Because, as I've said before: we need each other.

Let me now move on to the second basic principle: the importance of the rule-based multilateral world order. The EU itself is the best example of the universal benefits of working together internationally. And of course the post-war success of the EU and all its member states also rests on the global post-war order, embodied in organisations like the UN, NATO, the IMF and the World Trade Organization. Being embedded in these institutions has brought unprecedented peace, security and prosperity to Europe and many other parts of the world. The Sustainable Development Goals are the blueprint for achieving a better and more sustainable future for all.

And yes, the multilateral system is far from perfect. There are always improvements to make and steps to take. But my point is that it's in our own interest to make sure the system keeps working now that the global balance of power is shifting. So Europe should passionately defend and strive to improve the rule-based multilateral order.

Which brings me to the third basic principle, that Europe should become less complacent and naïve, and more realistic than it has been in the past. Under the US security umbrella it was relatively easy to claim the moral high ground. To tell others where they were going wrong and what they should or shouldn't do. And it goes without saying that the EU must always stand up for the values that bind us, both in Europe and worldwide. But I seriously doubt whether this, on its own, will make the EU as effective and influential as it could be, as it wants to be, and as it should be in the future.

Personally, in over eight years in office, I have come to the conclusion that being streetwise now and then is also a form of wisdom. Take, for example, some of President TRUMP's strong criticisms of multilateral organisations and

the EU. I think that Europe should be much more like Sir WINSTON CHURCHILL's famous saying about the optimist, who sees the opportunity in every difficulty. Let me put it this way: US policies under this president could well be the incentive we need to make changes for the better.

For example to make the UN more effective. To reform and empower the World Trade Organization. And – not least – to make sure that the EU as a whole and European NATO members individually take more responsibility for their own safety and security. Even if that comes with a price tag.

Besides, it's true what they say: sometimes you have to dance with whoever's on the dance floor. We don't always have a choice. But let's not forget, the same goes for our dance partners. That's why I believe that, however our transatlantic bond may change, it will never become weak or obsolete. There's too much at stake on both sides of the Atlantic. Europe and the US share many values and interests. We are the bedrock of freedom, democracy and the rule of law. We are the world's biggest trading partners. And together, we form the world's most powerful military alliance. The simple truth is this: if Europe succeeds, America benefits, and vice versa. A prosperous and secure Europe, with its central location in the vicinity of Russia, the Middle East and Africa, is a key strategic interest for the United States. So I think we can convey a confident message to President TRUMP, and we should do exactly that.

Now, as Sir WINSTON CHURCHILL also said, you need tools if you want to get a job done. And we have those tools in place. As the largest internal market and trading bloc in the world, the EU has a powerful asset: market access; not only through goods and services, but also through visa-free travel. We have a wide range of trade agreements and strategic partnerships with countries and regions around the globe to fall back on. The EU and its member states remain the leading donor when it comes to development aid and humanitarian assistance. And while NATO is and remains our first line of defence and our guarantee of security, we do have the means to deploy civilian and military missions abroad.

The initiative to improve military mobility in the EU will bolster NATO and the security of the European continent. So economically, strategically and in terms of defence, the EU is far from toothless. But we must be willing to use the instruments we have, and we must deploy them much more strategically and coherently.

And now, if we agree on the basic principles, let us turn to three of the most pressing questions before us which require a much more realistic geopolitical

outlook. How can we safeguard rule-based world trade and economic security? How can we strengthen our Common Foreign and Security Policy? And how can we guarantee energy security for the people of Europe? Because we don't want to become dependent on one or two non-European countries. And we must fulfil the Paris Agreement on climate change.

Let me begin with the issue of an effective rule-based trade system. Like Switzerland, the Netherlands knows that the importance of the trade system cannot be overstated. The single market and the world trade system have formed the basis for Europe's prosperity since the Second World War. In the last couple of years there has, rightly, been a lot of focus on the US threat of possible tariff walls and other barriers to trade. Without wishing to play down the risks of this confrontational policy, we must not lose sight of what lies behind it. It cannot be denied that, for many years now, there have been serious market distortions in the world trade system that pose a threat to the level playing field. Not only for US firms, but also for European ones. That is the true underlying problem.

In 1995, in the creation of the WTO, the world recognised the paramount importance of global free trade, a predictable trade climate with a level playing field, and an effective mechanism for settling disputes. This rule-based system is the best way to increase international prosperity. A lot has changed since then. New, major players have entered the field. I'm thinking mainly of China of course. As a state-led non-market economy, it is tilting the playing field with non-transparent state subsidies and unequal market access. It's also clear that China doesn't shy away from exercising its market power to protect its own economic and political interests. This gives rise to the danger of cherry picking. And we cannot solve that issue with outdated rules and agreements. We share that concern with President TRUMP. It's high time that the US and Europe came together to set about reforming the WTO in earnest.

I admit that this will not be easy. As you probably know, the Americans are taking a hard line and blocking the appointment of new members to the Appellate Body, because they feel that the WTO has been overstepping its authority. The impending paralysis of dispute settlement at the WTO is one of the problems we must solve if we want avoid a scenario where 'might is right'. But I also see America's aggressive stance as a means to force the issue, and finally deliver on the much-discussed and sorely needed modernisation of the WTO. The EU can and must show leadership precisely because an effective multilateral trade system and a level playing field are so important to us. In essence, we need to tighten existing WTO rules and bring them up to date.

There are now simply too few options to combat issues like competition-distorting state aid and enforced technology transfer. State-led economies need to become far more transparent. The rules must be better monitored, and compliance must be stepped up. This is another reason it's vital the Appellate Body can operate with authority. Let us break the deadlock, once and for all. And let us also be less naïve and better protect our critical technology and industrial know-how. But not, of course, at the expense of the power and effectiveness of the single market.

This brings me to the next point I'd like to touch on: the Common Foreign and Security Policy. Certainly in its own geopolitical back garden, the EU should be a political force to be reckoned with. In reality we are not, or at least not enough. One of the main problems is that, in many cases, member states and the European institutions are not on the same page, so in geopolitical terms we don't pull our weight as we should and could. Take the conflicts in Syria and Libya, for example. Even though they are on our doorstep, the EU is not a sufficiently relevant player.

The Common Foreign and Security Policy is all about deploying tools in a coherent way. In other words: not only defence, but also the power of sanctions and diplomacy. This is a broad field of operations. But in practice this discussion is often reduced to our financial contribution to NATO and the merits of a European army.

Let me say a few brief words on this. The post-war European success story was achieved in a bipolar cold war era, with the US as the dominant global force. EU member states could feel secure under the Pax Americana overseen by NATO. And in all fairness: the price we paid was a real bargain. In 2014 it was agreed that all NATO members would aim to spend two per cent of GDP on defence by 2024. We need to stand by this commitment, not only because the Americans have a point when they press for a larger European contribution, but above all because it is in our own interest. After all, since 2014 the threats on the EU's external border have become far bigger and more unpredictable, especially in the east. To quote Winston Churchill once more: 'Russia is a riddle wrapped in a mystery inside an enigma.' That hasn't changed.

NATO remains our first line of defence and our guarantee of security, and in my opinion that rules out a European army. When it comes to military capability, the European NATO members do need to learn to stand on their own two feet. To work together more, and to be less dependent on the US. The reality is that, in a changing security context, other interests have come to weigh more heavily for the US, for example in East Asia. So NATO member

states will have to invest more in their own armed forces and work together even more closely, including in an EU context. I already mentioned the example of military mobility. It will bolster the EU and it will bolster Europe's contribution to NATO, giving Europe more leverage in a more balanced alliance. So here, too, we should continue to invest in the multilateral system.

An important question in the Common Foreign and Security Policy is how the EU employs the instrument of sanctions. Sanctions are playing an increasing role in the foreign policy of the EU and its member states, the Netherlands included. Sometimes the EU forms a relatively unified and effective front – think of the sanctions against Russia, Iran and Syria. But more often the EU's action lacks teeth, as the agreement of all 28 member states is needed and sectional interests often come into play.

The requirement of unanimity reflects the fact that foreign policy is part of the core of national sovereignty. We must abide by that principle. But when it comes to sanctions, I do think that we must give serious thought to enabling qualified majority voting for specific, defined cases. We need to be able to pack more of a punch.

Of course, the EU is making progress on this point, but it often takes an incident or a crisis to induce it to act. The Skripal affair and the use of chemical weapons in Syria, for instance, led to a quicker decision on an EU sanctions regime to counter the use of chemical weapons. And after a Russian cyber attack on the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons was foiled on Dutch territory, the Netherlands joined other countries in pushing for a new cyber sanctions regime, to deter any future would-be cyber attackers. In this way we are showing the outside world that the EU can pull together when needed.

At the same time we must be realistic. Too often the EU members are played off against each other. We really have to ask ourselves why US sanctions have so much more impact than EU sanctions, and what we can learn from that. In essence it comes down to the link between our own market power and our own geopolitical objectives. US sanctions always have extraterritorial effect. If you fail to abide by US sanctions, your access to US markets and finance is blocked. The Americans can do this because there is a single political focus, a single enforcement authority and a single message. If you contravene US sanctions, you will have problems. That policy has the advantage of simplicity, but it often goes against the letter and the spirit of the agreements we've made on free world trade.

And here's the crux of the dilemma facing the EU. What should be given greater weight: the rule-based order, which is so important to our prosperity – the soft power of principles? Or a Common Foreign and Security Policy that makes an impact – the hard principles of power?

Of course the trick is to reconcile both these ideas. On this point the member states and the Commission need to do far more to act in concert and present a united front to the outside world. It begins with a willingness to link market power to political objectives and economic interests. Perhaps it's time to take a leaf out of the EU's trade policy book. By means of international trade agreements, the EU links market power with human rights, sustainability, working conditions and other subjects. Via the European Commission, member states speak with one voice to all the EU's trade partners. We need that same unity and coordination in sanctions policy and supervision.

A level playing field demands that companies know that any breach of sanctions will trigger enforcement action throughout the EU. The European Commission can serve as a linking pin for the national enforcement authorities, prompting them to take effective action and calling them to account if they fail to do so. The Commission can also inform companies across the EU about what they can and cannot do. I think this is a task it can take up after the European elections in May.

It's a similar story in the area of energy security. Here too, EU member states must present a far more united front in their dealings with third countries. After the oil crisis in the 1970s, energy was, for a long time, simply another commodity, another product offered for sale like a car, or items in the supermarket. The Commission oversaw the internal energy market, preventing the emergence of monopolies. But otherwise it was a matter for individual member states and the large national energy companies. They could partly provide for their own energy needs, and the rest they could easily buy on international coal, gas and oil markets. Here, again, they were aided by the US, which played a key role in securing the supply of oil, especially from the Gulf region.

That worked well for a long time, but those days are over. Our own reserves of oil, coal and gas are running out, and our relations with our main suppliers – Russia and a number of Middle Eastern countries – are not what they were. For some years now, energy prices have been consistently higher than in previous decades. And the reality of climate change and the Paris climate agreement is forcing us to make big cuts in carbon emissions.

Doing nothing means we will become ever more dependent on a few countries that do not hesitate to pursue 'pipeline politics', exerting an undesirable influence on the internal affairs of the EU and its member states. I believe the EU should operate far more strategically in this context. Firstly, by diversifying. We are still far too dependent on Russia and the Gulf States. So the logical step would be to enter into supply contracts with producers from the US, Canada, Norway, Africa and Central Asia. And to invest heavily in our storage capacity for liquefied natural gas.

Next – and this ties in with what I said about sanctions – we must be ready to use Europe's considerable market power as a counterweight to countries that employ pipeline politics as a tool of foreign policy. Measures have already been taken in recent years to ensure that state-controlled outside players like Gazprom cannot take over vital energy infrastructure on European territory. And if, in the future, we are the target of pipeline politics from outside the EU, we must have the courage to seek a response in which we bring our combined influence to bear. Last Friday EU member states took a major step in the right direction. The compromise on the gas directive will allow the EU to apply its energy-market standards to third countries.

Of course, the call for energy security cannot be viewed in isolation from the necessary transition to clean energy. This is a prime example of something we can only tackle at European level. And it's something we must tackle. To limit global warming, as we agreed in Paris.

Because we cannot leave future generations to pick up the bill for climate change. Because it's in our economic interest: the energy transition will be a driver of innovation, which can help Europe stay out in front. But certainly also because it's in our geopolitical strategic interests to become less dependent on non-European energy suppliers. This is another reason why the Netherlands is proposing a more ambitious European target for cutting CO_2 emissions, pressing for a 55 per cent reduction by 2030.

The bottom line here is that energy policy, across the board, is increasingly taking on a European dimension. And the Netherlands is willing to work together more, and more closely, with the other member states, because our shared interest is also our self-interest. But in fact that's the central idea underpinning the whole EU, as reflected in CHURCHILL's Zurich speech.

In that speech CHURCHILL predicted that European unity would 'in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and happy as Switzerland is today.' He called it a potential 'miracle'. And we know, with the benefit of

hindsight, that this miracle has happened. Now it's up to us to secure Europe's position on the world stage, confidently and with a new sense of reality. Because in an insecure, multipolar world, 'power' is not a dirty word. And I believe we must face up to that reality, to make sure that future generations of Europeans can work their own miracles.

Michel M. Liès

Chairman of the Board of Directors of Zurich Insurance Group Ltd and Zurich Insurance Company Ltd

Insurance: Protect, Prevent, Provoke?

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 8 October 2020

I must say I want to start with an anecdote which has nothing to do with the speech I will give. Just to explain to you, that I am used to sometimes speak in front of empty rooms. A few years ago, I was presenting the results of my previous employer Swiss Re in an event which was organised by a bank. The room was filled with about fifty analysts and investors. In the middle of my speech, ninety percent of the room left. Something which is not very easy for you when you are speaking about something. You ask yourself: Is my speech really so boring? Clearly, that was the moment in which the floor cap of CHF 1.20 to the Euro was left and of course, all these analysts had a few things to do outside the presentation of Swiss Re. Just to tell you, I know what it feels like to speak in front of a room which is not full of people. I want to thank all of you here. I think the risk is controlled, but I would like to thank you very much nevertheless, that you are here with us.

Even if I am a mathematician, I will not use fancy formulas here. The formulas that are taught here at the University: Whether it is the connection between risk and capital or the way in which you can improve your capital position according to the risk that you are carrying. I would like to speak more about the philosophy, as well as the history and evolution of insurance. I would like to share with you some clear convictions about this industry, that I will say, came with time. I did not start in this industry with this conviction.

First, I would like to provoke a reaction by speaking of football. Who is the greatest footballer: Messi or Ronaldo? As someone who has worked in the insurance industry for forty years, I ask another question. If insurance was a footballer who would it be? Messi or Ronaldo? The answer is in this picture. And, it is not Messi nor is it Ronaldo. If insurance was a footballer, it would most likely be Luka Modric who is pictured on the right of this photo. Modric is a hardworking, box-to-box midfielder. He does not receive the same

attention as MESSI or RONALDO. Nor the credit that those two players receive. But without MODRIC, and players like him, then MESSI and RONALDO would not be as successful as they are. And that is because MODRIC's role is to allow other players to reach their full potential on the pitch. It is much like the insurance industry. Insurers do not occupy the limelight and many people do not understand the importance of their role. But like MODRIC, insurers are enablers. Throughout history, insurers have enabled developers to build, entrepreneurs to innovate, and merchants to trade. I describe the role of insurance in three words: protect, prevent & provoke. I use the same three words to describe the role of MODRIC. Near his own goal, MODRIC makes tackles to protect his team from conceding goals. In the middle of the pitch, he intercepts opposition passes to prevent attacks from forming. And closer to the opposition goal, he uses his ingenuity to provoke goal scoring chances. So how does insurance protect, prevent and provoke? Let's have a quick tour through history.

Before I do that, let me share with you a secret. I never wanted to enter the insurance industry. At university, a career in insurance was definitely not an aspiration. It's true of many people who enter the insurance industry. No child ever says: 'when I grow up, I want to work in insurance.' At least that is my conviction. But it is a fascinating industry. Many don't realize that insurance's pivotal impact on our world and history is enormous. I hope I can convince you of this over the next thirty minutes.

Let's go back to 1666 and the Great Fire of London. The devastation meant fire risk was front of mind. It led to the birth of a new property and fire insurance industry that focused on protecting. On providing protection. And what do I mean by protection? From an insurance perspective, we reimburse customers for losses. It follows a basic insurance principle: *The fortunate many cover the losses of the unfortunate few*. This is an important concept that I will return to. The first insurers simply paid claims to customers that had their property and contents damaged or destroyed by fire. By 1700, they realized it would cheaper to fight fires than pay for rebuilds.

They began to employ firefighting units to prevent and minimize fire damage to properties insured by them. They became pioneers in prevention. It was a realization that the occurrence of some events can be influenced. This was a big step for society. Due to cultural and religious reasons, it was felt you should passively stand by and wait for fate to act. And a big step for insurance was intervening with fate's grand plan. It worked by insurers issuing customers with 'fire marks', metal plaques with the emblem of the insurance company.

These were displayed on the front of insured buildings to allow them to be identified by the firefighting units. You can still see them in London today. This was also the first time we saw risk assessments. By the mid-1700s, some insurers inspected properties to be insured. They would set rates based on these risk assessments. Buildings not constructed to specified standards were rejected. And rates raised for unsafe practices, such as storing combustible materials in wooden buildings. Insurance had truly entered the age of prevention. But unfortunately, this system was exposed as flawed. Despite some reciprocal arrangements, rival fire teams would ignore a burning building once they discovered it was not covered by their company. But the insurance industry overcame this.

In 1833, ten independent fire insurance companies united to form the London Fire Engine Establishment. It was London's first fire service and it was entirely funded by the insurance companies. But over the next 30 years, the growth of the city combined with several large fires meant the fire service was too costly for the insurance companies to fund. The insurance industry needed to provoke.

What do I mean by provoke? Insurance protects by reimbursing customers for losses. It prevents by offering services to avoid or minimize losses. But insurance has limits. There are losses the insurance industry cannot cover. These are called tail risks, after the tail of the probability curve. Tail risks refer to events with a small probability of occurring. But if they did, they would effectively wipe out the insurance industry. The limits of insurability are caused by several factors. Among them two: First, the ubiquity of the occurrence means small single losses add up to a huge aggregate loss. For example, flood risk in a flood risk zone. And secondly, extremely high losses of one single event. This is why insurers never cover acts of war. The insurance industry could never have paid for the rebuild of Europe following World War II, for instance. The insurance industry continues to push the frontiers of insurability using innovation and technology. For instance, we can insure against earthquakes or even cyberattacks because we now have the tools to measure and therefore price these risks. But where we cannot provide insurance coverage, we can instead provoke. We can provoke action from government, regulators and industry. Simply put, the insurance industry can indirectly provide coverage by provoking a response in others.

Back in the mid-19th century, the potential for another Great Fire of London was considered a tail risk by insurers. If the London Fire Engine Establishment was to disband then most London properties would be uninsurable. So, the insurance industry companies provoked.

In 1862, following the Tooley Street fire, the insurance companies began to lobby the British government. Saying they could no longer be responsible for London's fire safety. They wanted the government to provide the fire brigade at public expense and management. Eventually in 1865, the British government passed the Metropolitan Fire Brigade Act and created the Metropolitan Fire Brigade. In 1904 it was renamed the London Fire Brigade. The insurance industry had provoked this change.

The insurance industry has provoked in other ways that have truly changed human behaviour. Let's look at one of the earliest forms of insurance – marine insurance. Chinese and Babylonian traders are believed to have developed the first risk transfer systems about 4,000 years ago to support maritime trading. Shipping was a high-risk venture with storms, fires, collisions and pirates. These risks could lead to losses impacting the cargo, the ship, or both. Sea merchants wanted to transfer this risk. So, the Babylonians developed an early form of marine insurance around 1750 BC. When a merchant received a loan to fund his shipment, an additional sum was paid in exchange for the lender's guarantee to cancel the loan should the shipment be stolen or lost at sea. Similar schemes were developed by the Phoenicians, Greeks and Romans. Different methods to hedge maritime risks evolved over the centuries with Italian merchants particularly influential during the medieval period.

But many consider the birthplace of modern insurance to be the UK in the late 17th and early 18th centuries. In 1688, Edward Lloyd opened a coffee house in London. It evolved to become the first marine insurance market and forerunner to Lloyd's of London that we know today. Merchants could go bankrupt if a ship was lost at sea. But marine insurance changed this. Now they could lay off part of their risk to others to the point where any one loss, or even a group of losses, could be borne by the wider pools of contingent capital. This insurance relied on the Law of Large Numbers. 100 ships could pool their capital to pay the losses of, say, 5 ships with no one suffering losses to cause financial ruin. One again the basic principle of insurance: *the fortunate many, cover the losses of the unfortunate few.*

Marine insurance provided sea merchants with a form of protection on their investment. As we learned how to price risk, we could transfer more risks in the form of insurance. Property, accident and life insurance all evolved.

Insurance wasn't just protecting assets – it was provoking major change throughout the world. It provoked growth in global trade by removing maritime risks and giving confidence to investors to trade overseas. And it was provoking the growth of economies. In the 18th and 19th centuries, the UK had the highest density of commercial and personal insurance. This helped fuel the Industrial Revolution and was one of the building blocks of economic and social progress.

There are many other examples in history. The famous question: Would New York's skyscrapers have been built at the start of the 20th century without insurance protection? Would the Hoover Dam have been built? And the Panama Canal and its subsequent expansions? I mention the last two examples as Zurich had a proud involvement in both.

Today, insurance continues to protect, prevent & provoke. We have more ways to protect customers with different products like cyber coverage and liability insurances. And we have new protection mechanisms, such as parametric insurance. This covers the probability of a predefined event happening instead of indemnifying actual loss incurred.

Traditional insurance pays a claim on loss or damage to an asset, such as a property fire resulting in physical damage. But with parametric insurance, a pre-agreed pay-out is triggered when a parameter or index threshold is reached or exceeded, regardless of actual loss sustained. For instance, it may pay out if your locality is hit by a hurricane of category 4 or above. A ski lift company could use parametric insurance to trigger a pay-out if snowfall falls below a pre-agreed level. Or a solar energy company could have a similar pay-out due to a lack of sunshine.

Prevention has also become more sophisticated and there's now a greater emphasis on preventing losses. At Zurich, our focus on prevention has always given us a competitive edge – particularly in the commercial, large enterprise, market. In 1882, ten years after Zurich Insurance was formed, you can find early evidence of a risk improvement philosophy for our customers. Zurich's Frankfurt office published a brochure about protecting factory workers with a list of safety proposals. This was an early example of an insurer providing additional risk management advice designed to reduce disruptions in production due to accidents. The brochure covered topics like the starting procedure of steam machines, the presence of 3rd parties on premises, and elevator safety.

In the 1930s, Zurich took prevention to a new level. NEVILLE PILLING, CEO of Zurich America, launched the Safety Zone Program as thousands of workers flocked to World War II assembly lines, including women for the first time. It helped decrease workplace injuries through safety engineering and worker training. Zurich hired its first Zurich Safety Engineer in 1937 to help customers develop safe workplaces. In this photo from 1943 you can see attendees at a Zurich Safety Zone Meeting training event for a customer called Blue Bird Coach Lines in Ontario, Canada. As part of this program, Zurich awarded 'Safe Driver' pins depending on how many years you drove incident free. This was the forerunner to Zurich's global Risk Engineering Network established in 1978 by ROLF HÜPPI. Today, we have 900 specialist risk engineers who advise our customers how to protect themselves from various risks – from earthquakes to cyberattacks.

Prevention methods continue to evolve. Telematics in cars encourage and reward safe driving. Leak detection systems in buildings prevent water damage – one of the most common and costly property losses. We also advise customers on the best fire sprinklers and detection systems to prevent or minimize fire damage.

In the past decade, we've increased our focus on natural hazards. Our risk engineers help customers prevent or minimize losses due to hurricanes, wildfires and so on. This year, we formed Climate Change Resilience Services. It is a risk management approach that develops solutions in response to climate change related risks, such as sea level rise or temperature increase. But sadly, we cannot prevent climate change itself. We can take actions to reduce Zurich's footprint. But our focus is on provoking action to reduce global warming. We use our expertise to educate and influence customers, public and private partners, to intensify their focus on the green agenda. For instance, Zurich is advocating for a global price of carbon. We believe carbon pricing is the most effective and also a quite simple weapon to combat climate change as it suppresses the demand of carbon-intensive goods and services and stimulates investment into clean technology. We're also challenging our customers to rethink their use of carbon-intense fossil fuels. And we're developing insurance and risk management solutions for new technologies, business models and approaches to help customers transition to a carbon-neutral economy.

At Zurich we dare to say that we want to support the transition to a carbon-neutral economy by being a partner to those businesses that are actively transitioning. It is obvious that you cannot change from one day to another.

You need a transition. You need to accept that. And I must say that I have met almost more convinced people in the firms that have to transition to become carbon-neutral than the people that are simply counting the points, judging society or enterprise by enterprise. Take for instance, BP. It is transforming itself from an International Oil Company into an Integrated Energy Company. As part of its net zero ambition, BP will cut its oil and gas output by 40 percent and increase annual low-carbon investment to $ 5 billion by 2030. These are the businesses that we should be supporting. Once again. You need courage and conviction to do that. More by BP than by their insurer. That is definitely the way in which I believe we can improve the situation. It is not by simply giving good points and bad points and declaring that we do not cover the bad players. Because they will find somebody else to cover them and then the planet will not improve. I deeply believe that this transition support is one of the key tasks that we need to take very seriously.

Another way to provoke this change is through our investments. With our responsible investment strategy, we integrate environmental, social and governance factors into our investment decision-making. We were also the first private-sector investor to commit to specific targets for impact investments. We call it the 5-5-5. Committing to invest $ 5 billion to avoid 5 million tons of CO_2-equivalent emissions and improve the lives of 5 million people, every year. In 2019, we invested $ 4.6 billion in impact investments. So far, our impact portfolio has helped avoid 2.8 million tons of CO_2-equivalent emissions and improve the lives of 4.2 million people annually, as of December 2019. Not only are we helping people and the environment, but we can also provoke change as an active shareholder. I totally accept the criticism on how exactly these numbers are counted and I guarantee you that people are doing their best to provide credible and balanced figures. But it is a critique we need to accept. On the other hand, not doing anything is probably even better than if you do not have numbers to look for, but this 5-5-5 is an important task for our asset managers.

Here is a local example of how we have provoked people to change their lifestyles to prevent them from becoming ill. In 1968, Zurich built the first Vitaparcour in the Fluntern quarter next to Zurich Zoo. For those unfamiliar with them, Vitaparcours are fitness trails with exercise stations that can be found across Switzerland. They allow you to mix up running or walking with strength training or stretching. It started when members of a Zurich men's gymnastics club in Wollishofen would jog through the forest and use logs, tree stumps and overhanging branches as gym apparatus. The club asked Zurich's life insurance subsidiary VITA to sponsor permanent exercise stations

in the forest. For Zurich, this was more than a marketing opportunity – it was a prevention opportunity as they encouraged people to exercise and adopt healthier lifestyles. A cynical person would say that at that time, the main challenge for the life insurance industry were life coverage, not pension. Today there are over 500 Vitaparcours in Switzerland and Zurich remains the main sponsor of the Vitaparcours Foundation. Although their popularity fell away in the late 1980s, Vitaparcours are busy once again. This is in part due to the Covid-19 pandemic, which locked down gyms and most sporting options. Suddenly, Vitaparcours became the ideal facility to maintain fitness.

Today, the insurance industry is using technology to encourage people to exercise more. The use of wearable devices adds an element of gamification to exercise and physical wellbeing. Zurich, along with other insurers, offers reductions in life insurance premiums and other rewards to customers who maintain a healthy lifestyle. In fact, Zurich's digital health and wellbeing proposition called LiveWell is being rolled out globally after being launched in Australia last year. So the aspect of gamification is definitely something which is also important. For one generation maybe, the Vitaparcours was enough – you came to the Vitaparcours and you exercised. Now, you need to get a note and you need to be better tomorrow and the day after. The world is changing.

We can't talk about protect, prevent and provoke without discussing the COVID-19 pandemic. I'm aware that the response of the insurance industry has generally been viewed at best as passive and maybe also in a negative light. Some have suggested we should have paid out more claims related to travel or business interruption insurance. But pandemics are rarely covered by insurers. Read your policy and you will see they are generally excluded. Pandemics are considered tail risks. Insuring them would go against the basic principle of insurance: *the fortunate many, cover the losses of the unfortunate few.* Pandemic insurance requires the many covering the losses of the many. Premiums would be astronomical. In addition, the risk of a pandemic is nearly impossible for insurers to predict, which means insurers cannot estimate potential damages caused to individuals and corporations.

However, I am deeply convinced that the insurance industry could have provoked more. It should have tried harder to warn the world about pandemic risk. Mother Nature did give us warnings with SARS, MERS and the Zika virus. And the World Economic Forum highlighted pandemic risk in its 2019 Global Risks Report. It said: "The outbreaks since 2000 are a roll call of near-miss catastrophes, which should be prompting increased vigilance but is instead lulling us into complacency." The 2020 Global Risks Reports repeated a similar

warning. "No country is fully prepared to handle an epidemic or pandemic. Health systems worldwide are still under-prepared for significant outbreaks of emerging infectious diseases, such as SARS, Zika and MERS." The risk of pandemics was well known. We should have shone a brighter spotlight on the risk and explained there was no insurance solution to cover pandemic losses. But it is never easy for the insurance industry to warn about potential new risks. We get accused of scaremongering or trying to drum up business. But the insurance industry is still provoking change. We are influencing and supporting governments to create state-backed pooling mechanisms to cover pandemic losses. These already operate in many countries, such as the National Flood Insurance Program and the Terrorism Risk Insurance Program in the US. Agricultural insurance is also subsidized in many countries. Nuclear accidents are also usually insured through a government-sponsored program. And this is what the insurance industry is trying to provoke when it comes to pandemics. Because in the rare cases when we can't protect or prevent, we naturally try to provoke. I would like to insist on the fact that it is sometimes difficult for us to speak about the risk, because it can be seen as simply explaining the next business plan that we have, but I strongly believe that we should not shy away from it.

It is an interesting observation, that the political horizon is probably not the same horizon as that of an insurer, or even a reinsurer. Large risks are normally touching you with less frequency than elections. Meaning that it is often difficult to convince people to take this risk-management approach at the political level. It is a challenge that we need to give to ourselves, to convince more people that risk management is an important task, especially if you are heading a country.

Before I move on to the Question and Answer Session, let's go back to football. Since 2008, only two players have won the Ballon d'Or – a prestigious award presented to the football player considered the best in the world. MESSI has won it six times, and RONALDO five times. Except for one year. 2018. That player was Luka MODRIC. Finally, it was recognized that the best player can have other attributes beyond goals scored and goals created. It gives me hope that one day people may begin to understand and appreciate the key role played by the insurance industry to protect, prevent and provoke.

Der vorliegende Band umfasst eine Auswahl der mehr als 200 Vorträge, die das EIZ seit 1992 organisiert hat. Wir möchten sie damit einem breiteren Publikum zugänglich machen und viele, auch heute noch bedeutsame Gedanken in Erinnerung rufen. Auch ist der Band Teil unseres 30-jährigen Jubiläums, mit dessen Feier wir den vielen Wegbegleitern, Unterstützern und der interessierten Öffentlichkeit danken möchten.

Mit Referaten von:

Samuel Alito
Paddy Ashdown
Ruth Bader Ginsburg
John Bercow
Tony Blair
Zoran Djindjic
Andrzej Duda
Joachim Gauck
Peter Gauweiler
Hans-Dietrich Genscher
Valéry Giscard d'Estaing
Gregor Gysi
Jean-Claude Juncker
Helmut Kohl
Norbert Lammert
Enrico Letta
Michel M. Liès
Friedrich Merz
Adolf Muschg
Jean-Claude Trichet
Christopher Patten of Barnes
Romano Prodi
Jed S. Rakoff
Anders Fogh Rasmussen
Mark Rutte
Antonin Scalia
Herman Van Rompuy
Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein
Richard Freiherr von Weizsäcker
Andreas Voßkuhle