

# „Mut zur Schattenseite“

**SPIEGEL-Gespräch** Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio warnt davor, nur Europas Vorteile zu betonen, und sieht das westliche Gesellschaftsmodell in Gefahr.



**Di Fabio**, 61, ist Professor am Institut für Öffentliches Recht der Universität in Bonn. Von 1999 bis 2011 gehörte der liberalkonservative Jurist und Soziologe dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts an. Der Nachkomme eines italienischen Einwanderers setzte sich dort intensiv mit den Grenzen der europäischen Integration auseinander, etwa in dem von ihm vorformulierten Urteil zum Vertrag von Lissabon; auch die Urteile zum Zuwanderungsgesetz und zum Europäischen Haftbefehl stammen aus seiner Feder. In seinem neuen Buch „Schwankender Westen“ analysiert er Krisensymptome und Orientierungsverlust unserer freien Gesellschaft\*.

**SPIEGEL:** Herr Di Fabio, in den Stürmen der Gegenwart schwankt der Westen nicht nur, er taumelt: Finanzchaos, Staatsschulden, Flüchtlingstragödien, Terrorismus, Krieg in der Ukraine – ist der Westen, ist vor allem Europa den Verwerfungen der globalen Welt noch gewachsen?

**Di Fabio:** Ja, das westliche Modell schwächtelt, aber es ist weltweit der einzig vernünftige Weg zu einer menschenwürdigen Zukunft. Mitte der Dreißigerjahre des vorigen Jahrhunderts schien der Westen vielen auch wie ein Auslaufmodell, gut zehn Jahre später war immerhin die halbe Welt atlantisch neu geordnet. Es geht nicht um das kulturmythologische Abendland, dessen Untergang Oswald Spengler vor hundert Jahren beschworen hat. Der Westen steht für ein Gesellschaftsmodell mit bestimmten normativen Grundlagen – in seinem Mittelpunkt der Mensch als freies Individuum. Die Vorstellungen, die sich daraus ableiten, begründen ein ganzes vernünftiges System.

**SPIEGEL:** Freiheit, Sicherheit und Recht?

**Di Fabio:** Die neuzeitliche Idee des Westens verbindet universelle Menschenrechte mit der Wirklichkeit eines geordneten Verfassungsstaats. Aufrechten Ganges leben kann der Mensch nur in einer selbst regierten Demokratie, unter der Herrschaft des Rechts und in einer sozialen Marktwirtschaft.

**SPIEGEL:** Der Leitgedanke ist die Würde des autonomen Einzelnen?

**Di Fabio:** Dass jeder Einzelne eine zu eigener Willensentscheidung fähige Person und zur Freiheit berufen ist, sich selbst entwirft, über sich hinauswächst, ohne Ansehen von Herkunft, Geschlecht, Religion:

\* Udo Di Fabio: „Schwankender Westen. Wie sich ein Gesellschaftsmodell neu erfinden muss“. Verlag C. H. Beck, München; 272 Seiten; 19,95 Euro.

Das ist typisch neuzeitlich und macht den Kern des westlichen Gesellschaftsmodells aus. Es ist geistesgeschichtlich über 500 Jahre alt, stammt aus dem Humanismus der Renaissance und wurde im Zeitalter der Aufklärung nur neu aufgelegt – allerdings dabei auch ein wenig verengt.

**SPIEGEL:** Wie meinen Sie das?

**Di Fabio:** Die kontinentaleuropäische Aufklärung betont das Politische, gewinnt ihren Horizont im absolutistischen Staat. An diesem Punkt sind wir alle Kinder der Aufklärung. Journalisten, Professoren, Politiker, selbst Priester rufen bei allen Problemen erst einmal nach der Politik, fragen, was der Staat tun kann. Man kann aber nicht alles mit Gesetzen und Geld lösen. Es könnte sinnvoll sein, zurück zu den Wurzeln zu gehen und sich des Ideenfundaments wieder zu vergewissern.

**SPIEGEL:** Sind uns diese Wurzeln nicht mehr deutlich genug bewusst?

**Di Fabio:** Bei Erfolg wird oft vergessen, worauf er beruht. Bei Katastrophen ist das anders. Nach dem Krieg hat man gerade den Deutschen genau erklärt, wie Demokratie funktioniert. Heute halten wir das für entbehrlich und ersetzen manche Wissenslücke durch Vorurteile. Wer weiß denn genau, was im Brüsseler Gesetzgebungsverfahren Trilogie sind oder delegierte Rechtsakte? Aber alle glauben zu wissen, dass dort Lobby und Selbstbedienung regieren. Die europäische Integration ist so komplex geworden, dass ihr Sinn nicht mehr verstanden wird. Europa schreitet mit mühsam verhandelten Formelkompromissen voran, deren Kosten und Anpassungszwänge man dem Bürger lieber verschweigt.

**SPIEGEL:** Erklären und verstehen wir Europa nicht mehr richtig?

**Di Fabio:** Wenn man sich auf ein gemeinsames Grenzsystem wie Schengen einlässt ...

**SPIEGEL:** ... also den Verzicht auf Grenzkontrollen innerhalb eines europäischen Kernraums ...

**Di Fabio:** ... dann muss man an Bedingungen denken und mit Konsequenzen leben. Und wer eine gemeinsame Währung einführt, muss auch Anpassungszwänge und Risiken benennen. Wir haben gern blaue Luftballons aufsteigen lassen und die Vorteile einseitig hervorgehoben.

**SPIEGEL:** Die erfahren wir ja auch. Frieden, Freiheit, Wohlstand, Freizügigkeit definieren die europäische Erfolgsgeschichte. Warum sonst erscheint Europa so vielen wie der gelobte Kontinent?

**Di Fabio:** Freiheit und Wohlstand sind ein Magnet. Aber nichts fällt vom Himmel, nichts steht ohne Gegensatz. Schlagwörter treffen oft nur die halbe Wahrheit. Man muss den Mut und die Kraft haben, sich auch auf die Schattenseiten einzulassen.

**SPIEGEL:** Wie müsste man den Beipackzettel ergänzen, um zu erklären, was zurzeit in und mit Europa passiert?



Feier in Riga zur Aufnahme Lettlands in die EU am 1. Mai 2004

## „Der Begriff Solidarität setzt funktionierende Eigenverantwortung voraus.“

**Di Fabio:** Ein Gemeinschaftsprojekt wie die Europäische Union stellt keine Vollkaskoversicherung dar. Wer eine gute Gemeinschaft will, muss immer etwas tun und manchmal etwas opfern. Europa darf nicht den Rechtsbruch und nicht das Kalkül belohnen, dass im Zweifel die anderen die Rechnung schon begleichen werden. So kann keine Gemeinschaft Bestand haben.

**SPIEGEL:** Ist es nicht normal und letztlich auch legitim, dass der leistungsstärkste Staat in einer Gemeinschaft in die Solidaritätspflicht genommen wird?

**Di Fabio:** Der Begriff Solidarität setzt funktionierende Eigenverantwortung voraus. Man kann nicht nur über eine Seite sprechen. Wenn alle auf Solidarität warten, ist keiner mehr da, der Hilfe leistet. Deshalb haben Deutschland und seine Partner völlig zu Recht gesagt, wir helfen Griechenland, verlangen aber im Gegenzug Reformen, also mehr Eigenverantwortung.

**SPIEGEL:** Auch Deutschland ist in Europa auf Solidarität angewiesen. Es fordert sie jetzt mit einer neuen gemeinschaftlichen Asylpolitik ein. Gehört das Asylrecht überhaupt zu den unverzichtbaren, unveränderlichen Normen einer westlich erklärten Gesellschaft?

**Di Fabio:** Das Asyl ist ein klassisches Recht der Aufklärung, denn mit Heinrich Heine würde man sagen: Patriot kann man nur da sein, wo Freiheit herrscht. Und wenn Menschen politischen Repressionen ausgesetzt sind, dann muss es einen Ort geben, an den sie flüchten können. Das Asylrecht ist insofern universell, der Gedanke der Hilfsbereitschaft, der dahintersteht, ebenso, aber notwendig ist auch, dass ein Staat

die Kontrolle über seine drei Elemente behält: über das Staatsgebiet, über die Zusammensetzung der Bevölkerung und über eine einheitliche Staatsgewalt.

**SPIEGEL:** Unkontrollierter Zustrom überfordert jede Gesellschaft. Was entgegnen Sie den Demonstranten, die um Sicherheit und Ordnung fürchten?

**Di Fabio:** Es gibt einen Punkt, an dem sich auch Demokraten den starken Staat wünschen: als Rechtsstaat. Er garantiert, dass Verfahren eingehalten, Gesetze beachtet und Rechtsfrieden gewahrt werden. Deshalb kann es nur kontrollierte Einwanderung geben, weil sonst diese Republik ihr Versprechen auf Achtung der Würde des Menschen nicht einlösen könnte. Die insofern notwendige politische Diskussion über die Flüchtlingspolitik darf nicht auf der Straße vor den Flüchtlingsheimen und nicht unter Verunglimpfung der Menschen, die zu uns kommen, geführt werden.

**SPIEGEL:** Vor knapp 80 Jahren brannten in Deutschland Synagogen, heute sind es Heime für Asylbewerber.

**Di Fabio:** Es macht schon einen Unterschied aus, ob es um organisiertes Staatsverbrechen oder Kriminalität geht. Aber eines ist gewiss: Der Rechtsstaat zieht bei rechtswidriger Gewalt eine absolute Grenze, schon bei der gegen Sachen, erst recht, wenn sie gegen Menschen verübt wird. Hier hört jede Toleranz auf.

**SPIEGEL:** Und auch jeder Dialog? SPD-Chef Sigmar Gabriel sprach von „Pack“, Bundespräsident Joachim Gauck von „Dunkeldeutschland“.

**Di Fabio:** Manchmal sind deutliche Worte nötig. Straftäter werden vom Rechtsstaat



Demonstration von Milchbauern am 7. September vor EU-Gebäude in Brüssel

## „Die Eliten verständigen sich wunderbar, aber sie nehmen Teile der Gesellschaft nicht mit.“

allerdings nicht beschimpft, sondern abgeurteilt. Aber vielleicht waren auch eher Sympathisanten gemeint. Die sollte man jedoch mit Argumenten ansprechen – wie im Fußball: den Ball treten, nicht den Mann. Die Eliten verständigen sich oft wunderbar in ihrem Kommunikationsraum, aber sie nehmen Teile der Gesellschaft nicht mehr mit. Die pluralistische Gesellschaft ist heute in Gefahr, eine fragmentierte Gesellschaft zu werden. Die Politiker stehen in der Verantwortung, Gräben zu überwinden und das Vertrauen in ihre Handlungsfähigkeit praktisch zu rechartifizieren.

**SPiegel:** Wie verträgt es sich mit unserem Menschenbild, wenn Flüchtlinge beim verzweifelten Versuch, zu uns zu gelangen, an den europäischen Außengrenzen sterben?

**Di Fabio:** Bilder des Leidens bewegen uns alle. Die territoriale Grenze einer rechtsstaatlichen Demokratie ist jedoch nicht die Ursache für das Leid syrischer Flüchtlinge, sondern der Staatenzerfall. Unser Verfassungsstaat muss wirksam helfen und seine internationalen Pflichten erfüllen, aber die Forderung, alle Grenzen zu öffnen, wird nicht die Lösung sein.

**SPiegel:** Der Schutz unserer Gesellschaftsordnung rechtfertigt doch nicht den Tod an der Grenze.

**Di Fabio:** Auch die weltoffene Demokratie kommt nicht ohne Grenzen aus. Unsere Gesellschaftsordnung ist kein Selbstzweck; sie dient den Menschen, die Bürger dieses Landes sind, und schützt alle, die sich berechtigt hier aufhalten. Aber wenn wir unserer Verantwortung für den Schutz von politisch Verfolgten und Kriegsflüchtlingen

gerecht werden wollen, setzt dies geeignete rechtliche Verfahren voraus – und dass wir unterscheiden zwischen Flucht und anderen Formen der Migration.

**SPiegel:** Muss der Westen mehr Wohlstand opfern?

**Di Fabio:** Wir sollten uns etwas aus der Metaphorik des heiligen Martin befreien, der immer nur einen warmen Mantel zerteilen kann. Der Westen ist das Ordnungsmodell für Freiheit und Wohlstand; es geht nicht so sehr um das Teilen in einem Nullsummenspiel, sondern außenpolitisch um den Aufbau und die Bewahrung vernünftiger Gesellschaftsordnungen und bei uns um die Integration von Einwanderern in eine Arbeitsgesellschaft. Beides wird etwas kosten, ist aber eine langfristig wirksame Investition.

**SPiegel:** Einige fangen an zu rechnen, wie die Gesellschaft wohl in 10 oder 20 Jahren aussieht, wenn der Strom nicht abbricht. Braucht ein Staat eine relativ homogene Bevölkerung?

**Di Fabio:** Man braucht homogene Wertgrundlagen. Das ist ein Unterschied. Es kann nicht auf die Abstammung ankommen.

**SPiegel:** Aber auf die Kultur oder die Religion? Einige osteuropäische Staaten wollen möglichst keine Muslime aufnehmen.

**Di Fabio:** Unsere Verfassungsordnung erlaubt es nicht, Menschen wegen ihrer Religionszugehörigkeit abzuweisen. Einwanderungspolitisch würden große Gruppen fundamentalistischer Religionsbekenntnisse ein Problem bedeuten, aber davon kann man nicht einfach ausgehen. Die Flüchtlinge aus den unmittelbaren Bürgerkriegsgebieten, aus Syrien oder dem Irak, haben

relativ oft hohe Bildung oder qualifizierte Berufsabschlüsse vorzuweisen.

**SPiegel:** Mehr als vier Millionen Menschen sind bislang aus Syrien geflohen, zum Großteil in die Nachbarländer, nur zu einem Bruchteil nach Europa. Trotzdem ist Deutschland mit seiner Willkommenskultur bereits an Grenzen gestoßen. Wird die Hilfsbereitschaft nicht irgendwann in Ablehnung umschlagen?

**Di Fabio:** Wie viel Einwanderung eine Gesellschaft verträgt, wo die Grenze liegt, kann ich nicht abschätzen. Bislang bleibe ich optimistisch, dass die Integration gelingt. Aber wir müssen eine Ordnung in Europa dafür schaffen. Bei anhaltenden oder steigenden Zahlen brauchen wir ein System zur Steuerung der Flüchtlingsströme, das diesen Namen verdient.

**SPiegel:** Kann ein Verteilungsschlüssel, wie die EU-Kommission ihn vorschlägt, überhaupt sinnvoll funktionieren, wenn manche Länder solche Quoten nicht akzeptieren und die Flüchtlinge gar nicht in die ihnen zugewiesenen Länder gehen wollen?

**Di Fabio:** Ein Verteilungsmechanismus muss sich auf alle Einwanderer in die EU beziehen und dann die Aufnahmefähigkeit eines Landes qualitativ gewichten. Einwohnerzahl oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind Kriterien, aber Politiker werden auch an die demokratische Akzeptanz denken. Ein homogener Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts existiert in Europa als Rechtsidee, aber nicht in Wirklichkeit. Als wir beim Bundesverfassungsgericht über den Europäischen Haftbefehl entscheiden haben, konnten wir eine Ahnung davon bekommen, wie unterschiedlich die Zustände in den Gefängnissen und die Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten der EU sind. Dennoch brauchen wir ein europäisches Verteilungs- und Entscheidungsverfahren. Das scheint mir dringlicher zu sein als ein europäischer Finanzminister.

**SPiegel:** Ungarn igelt sich schon jetzt mit Stacheldraht ein. Wie verträgt sich das mit unserem freiheitlichen Selbstverständnis?

**Di Fabio:** Der Süden der USA sieht ja ähnlich aus. Trotzdem würde niemand den USA vorwerfen, dass sie kein demokratischer Staat und keine offene Gesellschaft mehr seien. Es zwingt jedenfalls zum Nachdenken, dass ein Staat wie Ungarn, der 1989 die Öffnung der Grenzen in Europa eingeleitet hat, jetzt im offenen Europa die Grenzen dichtmacht.

**SPiegel:** Wäre eine Festung Europa, eine mit martialischen Grenzbefestigungen nach außen abgeschottete Union nicht ein Widerspruch in sich? Eine offene Gesellschaft braucht doch Freizügigkeit.

**Di Fabio:** Freizügigkeit gilt im Binnenraum. Ein offener Staat, auch eine EU, kann nicht mit offenen Grenzen leben. Wenn der Staat keinen Einfluss auf seine Bevölkerungsstruktur mehr hätte, wäre er zwar sehr of-

fen, aber kein Staat mehr. Wenn ein Staat die Kontrolle über sein Territorium verliert, wir sehen das in der Ukraine, dann schwankt die Staatlichkeit. Und wenn man die Kontrolle über die Bevölkerungsströme verliert, schwankt der Staat genauso. Noch haben wir diese Kontrolle nicht verloren.

**SPiegel:** Ausgerechnet Deutschland hat nun wieder Grenzkontrollen eingeführt und damit die Freizügigkeit im europäischen Binnenraum eingeschränkt, andere Staaten sind dem gefolgt. Verstößt das nicht gegen einen Grundgedanken der europäischen Integration?

**Di Fabio:** Solange eine Kontrolle der Außen Grenzen der EU und die Einhaltung der gültigen Regeln nicht gewährleistet sind, muss die Sicherung der staatlichen Grenzen erlaubt sein – bis das Schengen-System wieder funktioniert. Wir sollten nicht den Fehler machen zu sagen: „Scheitert Schengen, so scheitert Europa“, sondern nach wirksamen und humanen Lösungen suchen.

**SPiegel:** Wird im Flüchtlingsdrama aber nicht das Versagen der europäischen, der westlichen Außenpolitik sichtbar?

**Di Fabio:** Vielleicht hätte man den Zerfall von Staaten an unserer Peripherie in Nordafrika und im Nahen Osten durch eine energische, eine gemeinsame Außenpolitik aufhalten können. Wir tragen Verantwortung für angrenzende Regionen. Doch Europa befindet sich nicht mehr im Zeitalter des Kolonialismus. Wir können richtige Impulse geben, manchmal geben wir falsche. Eine Gesellschaft in Syrien, im Irak, in Libyen von außen her zu gestalten und aufzubauen übersteigt unsere Möglichkeiten.

**SPiegel:** Europa zeigt sich in der raschen Folge und Anhäufung von Krisen überfordert. Nicht die Konvergenz-, sondern die Zentrifugalkräfte nehmen zu. Könnte das europäische Projekt scheitern?

**Di Fabio:** Wirklichkeit und Normativität sind recht weit auseinandergefallen. Der große Sprung nach vorn in den Bundesstaat ist unwahrscheinlicher, eine verdeckte Renationalisierung auch im Mantel einiger Forderungen nach Umbau der Union bereits im Gange.

**SPiegel:** Europa als Einheitsidee wird aber gerade von der deutschen Politik gern gegen Widerstände verwandt, nach dem Leitmotiv der Kanzlerin: Scheitert der Euro, scheitert Europa.

**Di Fabio:** Das ist kein Verfassungssatz. Das Grundgesetz will europäische Einheit unter freiheitlichen Bedingungen.

**SPiegel:** Aber ist er falsch?

**Di Fabio:** Er kann in einem bestimmten politischen Moment, unter dem Druck von Finanzmärkten, die auf das Ende des Euro spekulieren, eine richtige Empfindung wiedergeben. Aber er ist keine institutionelle



Gedenkaktion für ertrunkene Flüchtlinge am 8. September in Gaza

## „Wenn man die Kontrolle über die Bevölkerungsströme verliert, schwankt der Staat.“

Leitlinie für die Dauer eines europäischen Projekts, das ein ständig in Bewegung befindliches, ein lernendes, ein atmendes Projekt ist. Es muss nicht gleich vom Untergang Europas gesprochen werden, wenn ein einzelner Staat aus dem Euro ausbricht oder sich einer Flüchtlingsquote widersetzt. Es muss nicht sofort mit Angst oder Empörung reagiert werden, wenn etwa die britische Regierung bestimmte Aufgaben auf die Nationalstaaten zurückführen will. Eine gesunde, erfolgreiche Gemeinschaft kann elastisch sein.

**SPiegel:** Gewinnt in der Krise die Politik den Primat über das Recht?

**Di Fabio:** Im Verfassungsstaat bindet das Recht die Politik; politische Herrschaft kann gar nicht anders, als durch Recht und Gesetz ausgeübt zu werden. Das ist eine großartige Errungenschaft. Umgekehrt darf man nicht vergessen, dass Recht nur mit der Deckung politischer Herrschaft gilt. Im Völkerrecht können sich erstaunliche Konstruktionen entwickeln, doch wenn keine Gewährsmacht sie verpflichtend um-

setzt, bleibt das Recht wirkungslos und wird letzten Endes zur bloßen Ethik.

**SPiegel:** Wie lässt sich da eine rationale Balance halten?

**Di Fabio:** Die moderne Gesellschaft funktioniert mit verselbstständigten Teilsystemen. Recht, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft sind solche Bereiche. Eine Gesellschaft, die ihnen genug Freiheit und Autonomie lässt, wird unglaublich leistungsfähig. Die Funktionssysteme dürfen jedoch nicht durch zu hohe Erwartungen überfordert werden. Der Neoliberalismus konnte kein neues Wirtschaftswunder bewirken, der Glaube an die Wissenschaft kann nicht alle planetaren Energie- oder Umweltprobleme lösen, der Sozialstaat kann das Wohlstandsgefälle nicht beseitigen. Die Enttäuschung führt zu einer Krisenwahrnehmung, in der das Pendel umschlägt. Wir wollen uns nicht mehr an das Recht binden, wir greifen notfalls tief in die Marktwirtschaft ein, weil sie uns enttäuscht hat, und als Nächstes will der Bürger in die Demokratie eingreifen, weil er von der Demokratie enttäuscht ist.

**SPiegel:** Das ist die Stunde der Populisten und Systemveränderer. Hat der Westen diese Krisensituation jetzt erreicht?

**Di Fabio:** Es hat sich etwas zugespitzt. Der Grundkonsens wankt, die öffentliche Meinung verliert ihre Einheit in der Vielfalt der digitalen Informationswege, fest scheinende Institutionen sind ausgehöhlt. Politische Unvernunft hämmert an die Türen der Kabinette. Es ist an der Zeit, über die Nachhaltigkeit des westlichen Gesellschaftsmodells nachzudenken.

**SPiegel:** Herr Di Fabio, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.



Di Fabio, SPiegel-Redakteure\*

„Noch haben wir die Kontrolle nicht verloren“

\* Romain Leick und Dietmar Hipp in Bonn.