

Föderalistische Chance für Gesamteuropa

Autor(en): **Thürer, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832878>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FÖDERALISTISCHE CHANCE FÜR GESAMTEUROPA

Daniel Thürer

Europa besitzt heute die Stärke und, wie mir scheint, eine besondere Chance, seine Legitimationsgrundlage neu zu überdenken. Ich stelle die neue Dimension, in die Europa hinwachsen sollte, unter das Motto «Gesamteuropa», «Föderalismus» und «Pluralismus».¹

Es ist üblich geworden, «Sachverstand» und «Rechtsstaatlichkeit» als besondere Legitimationsgrundlagen des europäischen Integrationsprozesses hervorzuheben, daneben aber mit einer gewissen Verlegenheit dessen «demokratisches Defizit» zu bedauern. «Gesamteuropa», «Föderalismus» und «Pluralismus» könnten die neuen Devisen für den Verfassungsprozess werden, wie er sich mit Originalität und Eigenwilligkeit in Europa auf lange Sicht abspielen sollte.

Ich stelle acht Thesen auf, die verdeutlichen, was mit den neuartigen Zielen für die europäische Einigungsbewegung gemeint ist.

1. Paneuropäisches Europabild

Wir sollten von einem «polyzentrischen», «paneuropäischen» Europabild ausgehen. In dieses Bild gehören auch der Europarat als besonderer Träger und Hüter der Rechtsstaats- und Menschenrechtsidee, die OSZE mit ihren politischen Errungenschaften zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechts- und Minderheitenschutz und mit ihrem wohl vorhandenen Gestaltungspotential für die Schaffung eines zukünftigen Systems der kollektiven bzw. kooperativen Sicherheit sowie NATO und WEU.

Alle diese Ordnungssysteme überschneiden sich hinsichtlich Geographie, Substanz und Struktur und ergänzen sich gegenseitig. Mit ihrer jeweiligen Eigenständigkeit und mit ihrem Eigensinn stehen sie in einem gegenseitigen Verhältnis der fruchtbaren Spannung, Dialektik und des Dialogs. Vor allem die in Europarat und OSZE entwickelten, je spezifischen Instrumente des Menschenrechtsschutzes bilden ein unerlässliches Korrektiv zur wirtschaftsorientierten Eigendynamik der EU. Wenn das besondere Gewicht der Europäischen Union auch offensichtlich ist, so ist doch festzuhalten: Nur eigenständige, institu-

tionelle Zentren der Autorität vermögen sich, in einer polyzentrischen Struktur Gesamteuropas, im Rahmen ihres Wirkungsfeldes gegen die uniformisierende Kraft der Wirtschaft als «countervailing forces» durchzusetzen.

2. Kein bloss wirtschaftsrechtlich verfasstes Europa

Jacob Burkhardt beklagte schon im letzten Jahrhundert in Europa die Unterdrückung des geistigen Lebens durch den allmächtigen Kommerzialisismus, und er fragte: «(...)soll gar alles zum blossen Business werden wie in Amerika?» Aus einer «verfassungs»rechtlichen Perspektive fragen wir uns heute, ob der Gemeinsame Markt als solcher wirklich der tragende Grundwert der europäische Einigung sein könne. J.H.H. Weiler bemerkte: «The single market, with its emphasis on competitiveness and the transnational movement of goods, can be perceived as a latter-day thrust at the increased commodification of values (consider how the logic of the Community forces a topic such as abortion to be treated as a <service>) and depersonalization of, this time round, the entire national market.»

Ähnliche Bemerkungen wie zu der hier genannten Abtreibungsproblematik können beispielsweise auch in Bezug auf das Medienwesen gemacht werden, das gewiss einer marktrechtlichen Ordnung bedarf und insofern – z.B. in Fragen der Werbung – unter die Dienstleistungsfreiheit fällt, aber auch weit umfassendere, ausgesprochen ethische oder gesamtpolitische Komponenten mitumfasst. Entsprechend dürfen etwa die Waren- und Verkehrsfreiheit nicht ohne Berücksichtigung ihres Zerstörungspotentials für Landschafts- und Kulturräume wie die Alpen (oder z.B. den Mittelmeerraum) gesehen werden. Die Bedürfnisse einer effizienten verkehrsmässigen Markterschliessung sind hier abzuwägen gegen die (auch) im übergeordneten europäischen Interesse liegenden Werte der Erhaltung und des Schutzes von kulturellen Gemeinschaften in ihrer Eigenwürde und von Landschaftsbildern in ihrer einzigartigen Schönheit.

3. Mangelnde Tragfähigkeit der Marktfreiheiten und des Diskriminierungsverbotes als Grundlagen eines umfassenden Integrationsprozesses

Zentraler Pfeiler in der Konstruktion des europäischen Gemeinschaftsrechtes sind die im EG-Vertrag niedergelegten Wirtschaftsfreiheiten sowie das

Diskriminierungsverbot. Beide Strukturelemente dieser Rechtsordnung vermögen aber den Integrationsprozess in seiner ganzen Breite und Tiefe auf lange Sicht nicht zu tragen, ja könnten – verabsolutiert gehandhabt – dessen eigentliche Ziele unterlaufen. In Bezug auf die «rights culture», die gewiss zu den besonderen Eigenarten und kulturellen Errungenschaften des europäischen Verfassungsrechts gehört, bemerkte etwa J.H.H. Weiler: «I think one has reached the point of diminishing returns. Simply adding new rights to the list, or adding lists of new rights, has little effect.» Und: «For the most part rights set <walls of liberty> around the individual against the exercise of power by public authority (...) If you are signalling to the individual that he or she needs the rights since they are threatened it is not exactly the stuff which will make them closer to <their> Union or Community.»

Beim Diskriminierungsverbot, welches das ganze Gemeinschaftsrecht durchzieht, handelt es sich gewiss um ein Gerechtigkeitsprinzip ersten Ranges, doch ist zu bedenken, dass der Gleichheitssatz in zusammengesetzten Gemeinwesen – wie dies Günter Dürig für den deutschen Bundesstaat bemerkte – mit «Gefällesituationen» konfrontiert ist, eine «offene Flanke» aufweist, ja dass «Ungleichheiten der Bürger (Einwohner) geradezu begriffliche Folge dieses föderativen Aufbaus sind, soweit er eben verschiedene Rechtsordnungen gerade zulässt.» In noch höherem Masse kann das Diskriminierungsverbot – starr und schematisch angewandt – im europäischen Verfassungsrahmen wertzerstörende Wirkungen haben und bedarf gegebenenfalls einer flexiblen, wünschbare Vielfalt respektierenden Handhabung. Im Unterschied zu «Freiheiten» und «Gleichheit» der (Markt)Bürgerinnen und Bürger wies Roman Herzog mit Grund auf den tiefer liegenden, verbindenden Wert gemeinsamer Kulturen hin: «Das Wesensmerkmal der Kultur ist (...) stets gewesen», führte der damalige Bundespräsident aus, «Grenzen zu überschreiten, Trennendes aufzulösen und Verbindungen zu schaffen.»

4. Föderative Grundstruktur

Alten föderalistischen Ordnungs- und Strukturprinzipien wie dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der föderalen Partizipation («representative federalism») muss grosses Gewicht gegeben werden. In einer modernen Gesellschaft, die gefährlich in einen Zustand der Erosion und der Auflösung des inneren Zusammenhalts hineintreibt, dürfen personale Lebenswelten und funktionsfähige Institutionen, wie sie im grossen und ganzen unsere alten National-

staaten und ihre Innenräume noch immer darstellen, nicht ohne Not beeinträchtigt werden. Die vielen Diversitäten und die «Felder» und «Zäune», welche der europäischen Kultur ihr buntes Gepräge geben, bilden – im Vergleich etwa zu Amerika – einen besonderen Vorzug und Reichtum des europäischen kulturellen Erbes und sie bedürfen der Pflege.

5. Verfassung als Ordnung der Zivilgesellschaft

Ziel aller Verfassungsbestrebungen und -entwicklungen muss es sein, die Wertentfaltung in einer freien «civil society» und die Rolle des Menschen als Bürger statt bloss als Konsument zu fördern. Denn Staat und andere öffentliche Institutionen sind nicht Selbstzweck, sondern um des Menschen willen da.

6. Gemeineuropäisches Verfassungsrecht

Der Begriff der Verfassung sollte in Europa weit verstanden werden, sich also nicht beschränken auf eine Verfassungsurkunde, sondern vielmehr als ein die Staaten sowie supra- und internationale Organisationen durchziehender fundamentaler, rechtsgestaltender Prozess. Interessante Perspektiven eines «gemeineuropäischen Verfassungsrechts» treten in dieser Auffassung in Erscheinung.

7. Integration überstaatlicher Elemente in die staatliche Verfassung

Jede Verfassung muss Elemente enthalten, die über sie hinaus in die internationalen Strukturen hineinweisen. Ich möchte diese These mit einer kleinen Geschichte über «Steiniges Verfassungsrecht» symbolisch veranschaulichen. Ich spiele auf eine Schrift des Rechtshistorikers Clausdieter Schott mit dem Titel «Die VII Churfürsten – Rechtsgeschichte und Ortsnamenskunde» an. Es geht hier um den Namen einer markanten Kette von pyramidenförmigen Berggipfeln, die sich in der Schweiz – Drachenzähnen vergleichbar – hoch über dem Walensee und das Toggenburg erhebt. Lange herrschte die Auffassung vor – und mit entsprechender Schreibweise erfolgte auch der Eintrag auf der Landkarte –, dem Namen liege die Vorstellung von «Firsten» (Hausgiebeln) zugrunde, die dem alten Bistum «Chur» zugewandt seien. Schott legt nun aber dar, dass die Namensgebung für diese Gebirgskette aus dem Kloster

St. Gallen stammte, dessen Äbten ihre Allianzposition mit der Eidgenossenschaft mehr und mehr verleidete und die sich zunehmend auf den Status als Fürsten des «Heiligen Römisch-deutschen Reiches» besannen, indem sie bei Kaiser und Reich Anlehnung suchten. Mit der Namensgebung spielten sie metaphorisch auf die sieben Kurfürsten, das Wahlgremium des deutschen Kaisers, an. Fürsten als mächtige Berge in der republikanisch-demokratischen Schweiz erschienen aber bald einmal als undenkbar, mindestens unerwünscht, sodass eine Umdeutung des Namens erfolgte. Schott schliesst einen die Ergebnisse seiner Studie zusammenfassenden Artikel in der Zürichsee-Zeitung mit den Sätzen ab: «Dennoch, unsere <Churfürsten> sind <Churfürsten>. Es besteht kein Anlass mehr, sie totzuschweigen. Richtig verstanden sind sie Monumente einer durchaus nicht unmodernen Staatsidee. Nach spätmittelalterlicher Lehre war der Kaiser das Garantiesymbol eines umfassenden Weltfriedens, und die Kurfürsten galten als Repräsentanten des Volkes, die im Auftrag des Volkes den Kaiser wählten. Denn, so wusste man schon damals, alle Gewalt geht letztlich vom Volke aus. Als Denkmal für die Entwicklung der Volkssouveränität wäre aber dieses Wahlkollegium in der Schweiz gewiss am richtigen Platz.»

Wie immer: Die Geschichte soll andeuten und symbolisch zum Ausdruck bringen, dass – so wie die Churfürsten, sich inmitten der Schweiz monumental erhebend, an die Einbettung des Landes in umfassende Ordnungsgefüge erinnern – so auch das Verfassungssystem eines Staates selbstverständlich die Idee mitenthält, dass es selbst sinnvollerweise nur als Teil eines grösseren, ergänzenden, übergeordneten und den Willen anderer Völker mitrepräsentierenden Ganzen verstanden werden kann.

8. Definition eines «integrationsfesten» Kerns der staatlichen Verfassung

Das Staatsbild ist, ausgehend vom harten Kern seiner nicht integrierbaren, verfassungsrechtlichen Werte, neu zu durchdenken. Aber auch die «Churfürsten» inmitten der eigenen staatlichen Ordnung sind sichtbar zu machen, bedürfen auch die unveräusserlichen Kerngehalte einer Staatsverfassung der Heraushebung und des Schutzes. Es war hier von einem übergreifenden «Verfassungsbild» oder einer «Verfassungsphilosophie» die Rede. In ihr sollen gemeinsame Werte mindestens so wichtig sein wie eine gemeinsame Währung, europäische Emotionen müssen vom Geistigen her erweckt werden.

Nachtrag: Die Schweiz als Modell für Europa?

Victor Hugo soll Mitte des 19. Jahrhunderts gesagt haben: «Dans l'histoire du monde, la Suisse aura le dernier mot». Und Gonzague de Reynold soll ein knappes Jahrhundert später hinzugefügt haben: Mais il faut encore qu'elle le dise!» Der Leser möge es mir nicht übel nehmen, wenn ich meine Überlegungen zum europäischen Integrationsprozess mit der Auffassung abschliesse, dass hier im Grunde genommen ähnliche Kräfte sichtbar sind, wie sie im schweizerischen Verfassungsprozess Gestalt angenommen hatten, und dass – wenn wir nach «Modellen» Ausschau halten – wir unseren Blick am besten in die «Werkstatt» oder das «Laboratorium» richten, das die Geschichte des schweizerischen Föderalismus darbietet. Es liegt mir dabei, wohlverstanden, fern, die Schweiz als «Vorbild» oder «Modell» in einem moralischen Sinn hinzustellen oder gar anzupreisen. Aber die Art und Weise, wie die Schweiz aus vorwiegend utilitaristischen, d.h. gemeinsamen wirtschaftlichen Bedürfnissen und Interessen allmählich zu einem politischen Gebilde und Institutionsgefüge und zu einer mehrsprachigen, politischen Nation mit einer Vielfalt «kollegialer» Regierungsgremien zusammengewachsen ist, scheint mir doch interessante Parallelen zur schrittweisen Herausbildung des europäischen Einigungswerkes aufzuweisen. Dabei ist es eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet die föderalistisch-demokratische, zutiefst «europäische» Funktionsweise der Schweiz als «Europe en miniature» sie bisher daran gehindert hat, voll am Integrationsprozess zu partizipieren.

Das System der Europäischen Gemeinschaften ist im Nachkriegseuropa wesentlich nach den Mustern der französischen Staatstradition konstruiert worden. Der Schaffung der «Europäischen Kommission» habe etwa, wie Michael Burgess kritisch bemerkte, bewusster- oder unbewussterweise der alte «Commis du Roi» Pate gestanden, nur dass hinter der Kommission eben nicht der richtungsweisende, durchsetzungsstarke König stehe, sondern das die Mitgliedstaaten repräsentierende Organ des (Europäischen) Rates. Man mag sich fragen, welche Gestalt der sich aus der neuen Faktenlage der Interdependenz aufdrängende Integrationsprozess angenommen hätte, wenn er nicht vor allem von den Franzosen, sondern von den Deutschen oder Briten konzipiert worden wäre, die – da sie besiegt waren bzw. sich lange auf Distanz hielten – nicht zu den massgeblichen Formkräften der ersten Stunde gehörten. Oder: Welchen Gang hätte der Integrationsprozess genommen, wenn er von älteren und abweichenden französischen Staats- und Geschichtsphilosophen inspiriert oder geleitet worden wäre. Ich denke dabei etwa an Pierre-Joseph Proudhon, der bereits in den Verträgen von 1815 «die Skizze der Verfassung

Europas» erblickt hatte, von seiner angestammten Heimat, der «Franche-Comté» her aus eigener Anschauung den Föderalismus kannte, wie er in der Schweiz gelebt und institutionell ausgestaltet wurde, und der eine grandiose, die verschiedenen Stufen der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung umfassende Föderalismus-Theorie entworfen hatte. Oder es sei gar die abwegige, hypothetische Frage erlaubt: Wie würde sich eine Europa «à la Suisse» präsentieren? Hat Europa angesichts der sich aufdrängenden Osterweiterung der EU vielleicht eine neue Chance, in föderalistischere und stärker in den Völkern und Regionen verwurzelte Strukturen hineinzuwachsen, wie sie uns von den vielfältigen Arrangements des schweizerischen Föderalismus her bestens vertraut sind?

Wenn aus dem schweizerischen Föderalismus für ein auf dem «Acquis communautaire» aufzubauendes, sich erweiterndes Europa überhaupt Lehren gezogen werden können, wäre etwa auf folgende Punkte hinzuweisen:

- Föderalismus ist kein logisch-gleichförmiges System. Er schliesst Antinomien in sich. Sein Lebensgesetz ist – pointiert ausgedrückt – die «Logik der Gegensätze»; dabei werden Gegensätze und Wettbewerb als «Motoren» des Fortschritts betrachtet.
- Die föderalistische Ordnung wächst von unten nach oben. Sie ist nicht «konstruiert», sondern stark von der Geschichte geprägt.
- Föderalismus (lat. Wurzel «foedus» = Vertrag) hat eine besondere Affinität zum Recht; Definition von Kompetenzsphären, «Gleichheit der Glieder», (verfassungsgerichtlicher) Schutz «autonomer Rechtsräume» gehören etwa zu den Grundrechtsvorstellungen. Proudhon, der einmal einem Freund geschrieben hatte «Ach, wäre ich ein Schweizer!», hat den Gedanken der «föderativen Gerechtigkeit» als denjenigen eines komplexen Systems des Gleichgewichts von Gleichgewichten entwickelt. Formen der «variablen», nicht uniformen Geometrie zur Organisation von Gemeinwesen stossen beim Föderalisten nicht von vorneherein auf Ablehnung. Der Gedanke der «föderativen Gerechtigkeit» geht vom Gleichgewicht der Kräfte aus.
- Föderalismus ermöglicht vielfältige volksnahe Formen der Demokratie, steht aber auch in einem inneren Spannungsverhältnis zum demokratischen Prinzip. Edgar Bonjour führte aus: «Der Föderalismus, diese erlebte kantonale Gliederung des Bundes, verhindert, dass demokratischer Doktrinarismus

mit seinem rein zahlenmässigen Mehrheitsprinzip berechnete Minderheiten terrorisieren kann, wie ja die Demokratie in ihren letzten Konsequenzen die Freiheit zu erwürgen imstande ist. Gegen die Sturzflut einer zentralistischen Demokratie wirkt der Föderalismus als Wellenbrecher».

- Föderalismus bedeutet Pluralität, Toleranz, Achtung und Verstehenwollen des Andersartigen.
- Viele Schweizer denken vielleicht ähnlich wie der Brite Richard Bellamy, welcher in einem offenen europäischen Verfassungsprozess in den Formen von «Versuch und Irrtum» einen «mixed commonwealth» zu kreieren sucht, «which may look more like bricolages than political architecture». Er führt aus: «The result may not have the symmetry and proportionality that come with the principles of classical architecture (...) Perhaps more than structural architecture – whose image is conjured up by the «pillars» of the Maastricht Treaty – urban development is a better metaphor for the construction of a «mixed commonwealth».»

1 Näheres zum Ganzen etwa bei Daniel Thürer, *Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa*, in: *Integration*, 2/00, April 2000, S. 89-104.

Résumé

Le fédéralisme comme opportunité pour l'Europe tout entière

Daniel Thürer estime que l'Europe a aujourd'hui les capacités et l'opportunité de repenser les bases de sa légitimité. Dans ce processus constituant, elle doit se laisser guider par de nouveaux objectifs, dont les mots clés seraient «globalité», «fédéralisme» et «pluralisme». Il s'agit de partir d'une image paneuropéenne et polycentrique de l'Europe, qui ne se limite pas à l'Union européenne. Il faut en outre se détacher d'une Europe à vocation uniquement économique et en sauvegarder la diversité culturelle, grâce à une structure fédérale. Il s'agit aussi d'encourager l'avènement d'une société civile libre, composée de citoyens à part entière, plutôt que de simples consommateurs. Sans pour autant vouloir faire de la Suisse un modèle, il existe néanmoins des parallèles avec le développement graduel de l'intégration européenne; dans cette mesure, il est possible de tirer des leçons pour l'avenir de l'Europe, particulièrement en matière de fédéralisme.

Summary

The federalist opportunity for Europe as a whole

Daniel Thürer thinks that Europe today has the capacity and the opportunity to rethink the basis of its legitimacy. In the constituent process it must be guided by new objectives, whose key words would be «globalism», «federalism» and «pluralism». The question is how to proceed from a Pan-European and polycentric image of Europe, which is not limited to the European Union. Furthermore, it is necessary to get away from an exclusively economic Europe and safeguard its cultural diversity through a federal structure. It is also necessary to encourage the introduction of a free civil society, which consists of citizens with full rights instead of simple consumers. Although the speaker does not want to make Switzerland a model, there are nevertheless similarities to the gradual development of European integration. In this respect, it is possible to identify exemplars for the future of Europe, in particular in the field of federalism.



