

Auf dem Weg zur europäischen Verfassung : Demokratie und Föderalismus

Autor(en): **Kleger, Heinz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **21 (2001)**

Heft 41

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652458>

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.

Auf dem Weg zur europäischen Verfassung

Demokratie und Föderalismus

Am 12. Januar 1999 intensivierte der deutsche Außenminister Joschka Fischer (von der Regierungsseite her) vor dem Europäischen Parlament in Strassburg die seit Abschluss des Maastricht-Vertrages fällige Debatte über die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Europäischen Union. Im Kern geht es darum, wie eine möglichst bürgernahe Union der Völker nun aussehen kann. Maastricht hat die weitere Entwicklung der Integration den Regierungskonferenzen anheimgegeben, was Amsterdam 1977 und Nizza 2000 deutlich vor Augen führten. Der erste Schritt ins Neuland *transnationaler Demokratie* wurde indes mit der Europäischen Grundrechtecharta getan, wie es Fischer in Strassburg vorgeschlagen hat. Dem folgte die Verfahrensänderung mit dem Konvent, der nicht nur auf seltene Weise schnell und erfolgreich arbeitete, sondern ebenso durch breiteren Einbezug von Gesprächspartnern die Methode der Regierungskonferenzen durchbrach. Diesen Schritt auf dem Weg eines Verfassungsprozesses hat inzwischen der deutsche Bundespräsident Johannes Rau mit seiner Erklärung am 4. April 2001 vor dem Europaparlament bekräftigt.¹

Eine europäische Verfassung soll festlegen, dass eine „Föderation der Nationalstaaten“ aufgebaut wird. Gerade diese besagte neuartige Föderation, die mit der „Euro-Schicksalsgemeinschaft“, dem Schengener Abkommen und der Unionsbürgerschaft in gewisser Weise bereits Realität geworden ist, benötigt indes eine Verfassung, die vor allem die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen zu klären hat. Eine europäische Verfassung enthält Rau zufolge drei Teile: die erwähnte Grundrechtecharta, wie sie auf dem Gipfel von Nizza feierlich proklamiert worden ist; eine Kompetenzabgrenzung, welche das Prinzip der Subsidiarität breiter verankert sowie das künftige institutionelle Gefüge der EU. Anstelle der komplizierten Verträge dient eine Verfassung zudem vor allem den Bürgern und Bürgerinnen Europas, um Verständnis für das Projekt der Europäischen Union gewinnen zu können. Die Union ist bereits ein politisches Gemeinwesen, das weder (kritisch) als Superstaat noch (verharmlosend) als Staatenbund richtig beschrieben ist. Dieses Gemeinwesen bedarf allerdings im Zuge der Osterweiterung einer neuen Integrationsinitiative – Europa ist eine ständige Baustelle. In diesem Zusammenhang kann eine demokratische Verfassungsinitiative identitäts- und legitimitätsstiftend wirken.

Jacques Delors' Formel einer „*fédération des Etats-nations*“ verdeckt freilich den Widerspruch zwischen Nationalstaat und Föderation. Fischers Rede an der Humboldt-Universität am 12. Mai 2000, welche die vorherrschende Rolle der nationalen Regierungen nicht in Frage stellte – „nur wenn die Europäische Union die Nationalstaaten mitnimmt, wird ein solches Projekt machbar sein“ –, versuchte gewissermassen das *nationale* und

postnationale europäische Denken zu vermitteln.² Missverständnisse, die aus unterschiedlichen politischen Kulturen und programmatischen Ansprüchen herrühren, gibt es freilich noch genug. Sie beziehen sich zunächst auf politische Grundbegriffe wie Nation, Demokratie, Staat, Souveränität, Föderalismus, Solidarität und Subsidiarität, die allesamt zu historisieren sind, da historische und politische Aufklärung Hand in Hand gehen. Gleichwohl hat eine konstruktive europapolitische Diskussion begonnen, welche einen Vergleich verschiedener Denkmodelle erlaubt. Bei diesem Vergleich fallen nicht nur Unterschiede, sondern auch Gemeinsamkeiten ins Auge. Darüber hinaus gibt es aufgrund neuer Herausforderungen und Situationen auch neue Konvergenzen wie Divergenzen, die zu beachten sind.

Die französische Antwort auf die deutschen Vorschläge gaben der gaullistische Staatspräsident Jacques Chirac in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000³ und der sozialistische Premierminister Lionel Jospin⁴ am 28. Mai 2001, die bis zur Wahl 2002 in einer *cohabitation* regieren. In den Grundprinzipien weichen sie nicht weit voneinander ab. Beide setzen sich für eine Klärung der Zuständigkeiten in der EU und deren Verankerung in einer Verfassung ein; für beide bedeutet Demokratisierung der EU vor allem intensivere Beteiligung der nationalen Parlamente am Brüsseler Entscheidungsprozess, wobei die zentrale Entscheidungsmacht beim Ministerrat bleiben soll. Es ist französische Tendenz, die Brüsseler Kommission zu entwerten; in Chiracs Rede wurde sie nicht ein einziges Mal erwähnt. Was die politische Programmatik im engeren Sinne angeht, so geht Jospin freilich mit seinen Ausführungen über das „europäische Gesellschaftsmodell“ weit über Chirac hinaus: „a wide arc of left-wing ambitions for Europe’s future ... with perspectives that swept from harmonize working conditions and universal access to schooling abroad to a so-called economic government that would serve as a political watchman over the independent European Central Bank.“⁵

Aufgrund dieser politischen Stossrichtung erscheint das Dokument aus britischer Sicht „less than a real plan for the EU because it excluded the instincts of vast numbers of European moderates, centrists and rightists.“⁶ Im übrigen ist es „Europe-as-usual“: „more intergovernmental politics, more committees, more subsidies (for European culture), more agencies (a police force, a European prosecutor), more rules (harmonization of corporate taxes), more restrictions (on tax advantages in individual member countries and on trade competition in the world beyond), and a force melting-pot initiative like a transnational multilingual European television network.“⁷ Ein dritter Punkt kommt typischerweise aus französischer Warte noch hinzu: Sie sieht – anders als die britische und die deutsche Sicht – in Europas Zukunft keinen Platz für die Zusammenarbeit mit den USA. Im Gegenteil: das Negativbeispiel für das, was Jospin vorschlägt, ist die USA: ihr Unilateralismus, ihr Kapitalismus sowie ihre Menschenrechtsverletzungen.

Wir haben mithin zwei Debatten voneinander zu unterscheiden, die nicht immer zu trennen sind: eine grundsätzliche über die europäische Bürgerge-

sellschaft und eine mehr parteipolitisch-programmatische über das europäische Gesellschaftsmodell. Beim ersten Modell stehen Freiheit und Selbstbestimmung von Bürgern und Bürgerschaften im Zentrum (polity), beim zweiten Modell geht es um Politiken (policies). Letzterem eignet ein Zug zur technokratischen Gesellschaftsplanung (bei welcher der zentralisierende Staat mit seinen Eliten und Experten die Hauptrolle spielt), während die Idee der Bürgergesellschaft impliziert, dass die Bürger selber bestimmen, wie sie regiert werden wollen (verfassungsdemokratische Bürgergesellschaft). Natürlich hängen „Bürgergesellschaft“ und „europäisches Gesellschaftsmodell“ auch wieder auf engste zusammen, es sollte jedoch bewusst festgehalten werden, dass Bestimmungen des einen Modells Konsequenzen für das andere nach sich ziehen. Obwohl fast alle Grundlagentexte diese Begriffe verwenden, unterbleiben solche Reflexionen.

In Bezug auf die erwähnten Grundsätze weisen die französischen Überlegungen durchaus Parallelen mit denen Fischers auf, nicht jedoch mit dem bundesstaatlichen Entwurf „Verantwortung für Europa“ von Kanzler Schröder, den dieser am 30. April 2001 als Leitantrag⁸ für den Bundesparteitag der SPD in Nürnberg vorgelegt hatte, worin ausdrücklich ein föderalistisch integriertes Europa skizziert wird. Schröders Vorschläge sehen unter anderem den Ausbau der EU-Kommission zu einer europäischen Regierung, die Umwandlung des Europäischen Rates zu einer Staatenkammer sowie ein starkes Europäisches Parlament mit Budgethoheit vor.

Weiterhin ist sowohl von Europa als einem „Gesellschaftsmodell“, das modernisiert werden soll, als auch von einer „europäischen Bürgergesellschaft“ die Rede. Als ein bedeutender Beitrag zur Identitätsstiftung dieser Bürgergesellschaft wird die *Grundrechtecharta* herausgestellt. Sie wird als das „Wertefundament der Europäischen Union“ bezeichnet sowie als „Beginn der Diskussion um eine europäische Verfassung“ gesehen, an deren Spitze sie künftig stehen soll. Mehr wird über eine europäische Verfassung allerdings nicht gesagt, viel dagegen über eine klare Aufgabenteilung. Die deutsche Bundesregierung rechnet es sich als Verdienst an, „in Nizza die Partner von der Notwendigkeit“ überzeugt zu haben, „auf einer weiteren Reformkonferenz der EU im Jahre 2004 eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vorzunehmen“.

Das Echo auf Jospins lang erwartete Rede, womit dieser direkt auf Bundeskanzler Schröder replizierte, fiel im Aussenministerium nicht zufällig wesentlich besser aus als im Kanzleramt: Fischer nannte sie einen „bedeutenden Beitrag“ zur aktuellen Debatte, der in die „richtige Richtung“ geht. Ebenso wie Fischer die unvermeidliche Rolle der Nationalstaaten (gegen harsche Kritik aus den eigenen Reihen) eingesehen hat, so hält er die Übertragbarkeit des deutschen Föderalismus auf die EU à la Schröder zwar für wünschenswert, aber nicht für machbar. Denn: Wer sonst will dieses System? Dazu kommt: Die deutschen Bundesländer selber kämpfen gegen die Entföderalisierung der bundesstaatlichen Ordnung.⁹ Ihr Anliegen der

Kompetenzabgrenzung (gegen den Kompetenzsog der „Fachbruderschaften“) und für bürgernahe demokratische Verantwortlichkeit ist aufs engste mit dem europäischen Verfassungsprojekt verknüpft.¹⁰

Für Jospin (ebenso wie für Blair) ist das Modell der Bundesrepublik, welches die Nationalstaaten auf die Stufe der deutschen Bundesländer zurückstufen würde, kein Modell für Europa: „Il y a les nations, fortes, vivantes, attachées à leur identité, qui font la richesse de notre continent.“¹¹ Zusammen mit dem britischen Premierminister befürwortet Jospin eine vermehrte zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Regierungen im Rahmen eines Staatenbundes. Blair hatte in seiner weithin vergessenen Rede über die politische Zukunft Europas am 6.10.2000 in Warschau für eine „Supermacht Europa, aber keinen Superstaat Europa“ geworben.¹² In einer Welt mit der Macht der USA, neuen Bündnissen, sich entwickelnden mächtigen Nationen wie China, Indien und Japan, machtvollen neuen regionalen Blöcken wie zum Beispiel ASEAN, wollen Europas Bürger, so die britische Rhetorik, „ein starkes und vereintes Europa“. Es geht Blair zufolge nicht einfach nur um Frieden, sondern um die „Bildung kollektiver Macht“, mit anderen Worten: es geht um ein starkes Britannien in einem starken Europa. Die demokratische Legitimation ist dabei nach wie vor auch ein Thema, weswegen es einen „Superstaat Europa“, den er mit dem „klassischen föderalistischen Modell“ gleichsetzt, nicht geben darf und nicht geben kann. Die „primären Quellen der demokratischen Legitimation“ bleiben vielmehr die „direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der Nationen Europas“. Das bedeutet jedoch nicht, „dass Europa nicht in künftigen Generationen seinen eigenen starken *Demos* oder eine eigene *Politie* entwickeln könnte, aber das ist bisher nicht geschehen“. Und: „Nationen wie Polen, die so hart gekämpft haben, Staatlichkeit zu bekommen, deren Bürger deswegen ihr Blut vergossen haben, werden sie nicht so leicht aufgeben.“ (...) „Die EU wird eine einmalige Kombination aus Intergouvernementalem und Supranationalem bleiben“.

Blair spricht sich unmissverständlich für ein „Europa der freien, unabhängigen und souveränen Nationen“ aus. Gleichwohl wird konzediert, dass „über die Frage einer europäischen Verfassung eine wichtige Debatte im Gange ist“. Die Problemsituation wird selbstverständlich vor dem Traditionshintergrund britischen politischen Denkens wahrgenommen, so dass die Debatte über Verfassung „nicht unbedingt zu einem rechtsverbindlichen Einzeldokument namens Verfassung führen muss“. Angesichts der Komplexität der EU wird sich deren Verfassung vielmehr, so Blair, in einer „Anzahl verschiedener Verträge, Gesetze und Präzedenzfälle“ finden – genau wie die britische. Wünschenswert und realistisch ist deswegen eine Art „Charta der Kompetenzen“ als politische (und nicht juristische) Grundsatzerklärung, die den Bürgern verständlich und nützlich wäre.

Die französische Lesart einer „Föderation der Nationalstaaten“ meint ausbuchstabiert natürlich ebenfalls freie, unabhängige und souveräne Nationen. Allerdings bedeutet allein schon die Idee einer europäischen Verfas-

sung, wie sie Chirac ins Spiel gebracht und sein Vordenker Juppé im Senat untermauert hat, für das französische politische Denken eine kleine Revolution. Chirac schlägt die Verfassung einer „groupe pionnier“ vor, „qui ouvrirait la voie à l’approfondissement des politiques communes, éventuellement par des coopérations hors traité, notamment pour la politique économique, la défense et la sécurité, la lutte contre criminalité. Ce ‘groupe pionnier’ ne devrait pas donner lieu à un nouveau traité et à de nouvelles institutions, si ce n’est un secrétariat, mécanisme de coordination souple entre les membres du groupe. L’ensemble de ces dispositions ferait l’objet d’un texte qu’on pourrait appeler ‘constitution’ et qui pourrait avoir été préparé soit par un comité des sages soit par une ‘convention’, comme pour la charte des droits fondamentaux.“¹³

Damit greift Chirac die Idee von Fischer auf, der von einem „Gravitationszentrum“ als Kern einer künftigen Verfassung gesprochen hatte, womit wiederum die lange Zeit heftig bekämpfte Idee eines *Europa der zwei Geschwindigkeiten* akzeptiert zu sein scheint. Die gemeinsamen Strategievorstellungen vor allem zwischen Deutschland und Frankreich scheinen derzeit bis zu einem föderalen Verfassungsvertrag für eine kerneuropäische Avantgarde, die für neue Mitglieder offen sein will, vorgedrungen zu sein. Die kleinen Staaten fürchten derweil das Direktorium der grossen, während die Beitrittskandidaten die Zweiklassengesellschaft befürchten. Die beschlossene Osterweiterung ist nicht mit der Süderweiterung der 80er Jahre (Griechenland, Spanien, Portugal) zu vergleichen, sie wird vieles, wenn nicht gar alles verändern. Umso mehr ist ein zuverlässiger Rahmen- und Grundkonsens nötig.

Zwei Fragen stellen sich dann noch für den französischen Aussenminister Védrine, der bisher am genauesten auf Fischers Berliner Europa-Rede geantwortet hat: Wie sind die Mitglieder des künftigen harten Kerns auszuwählen? „Der Euro-Raum ist beispielsweise nicht der Schengener-Raum und auch nicht das Europa der Verteidigung.“¹⁴ Die zweite Frage ist für ihn noch entscheidender: Welche Zuständigkeiten würden gegebenenfalls der föderalen Ebene übertragen, und welche würden die Nationalstaaten behalten? „Ich habe wohl zur Kenntnis genommen, dass Du (Aussenminister Fischer) vorsichtshalber und zu Recht daran erinnert hattest, dass es nicht darum geht, die Nationalstaaten aufzugeben; denn Du bist Dir bewusst, dass viele Europäer auch weiterhin sehr stark mit diesen identitätsstiftenden und demokratischen Rahmen verbunden sind. Für Frankreich wie für andere ist dies von wesentlicher Bedeutung. Wenn man aber die Direktwahl eines Präsidenten der Föderation, der deren Aussen- und Sicherheitspolitik unter der Kontrolle des Parlaments der Föderation umzusetzen hätte, in Erwägung zieht, welche Zuständigkeiten verbleiben dann dem Nationalstaat? Welche Rolle würden die Staats- und Regierungschefs der Länder, die sich dieser Föderation anschliessen, noch spielen? Um ganz unverblümt zu fragen: Wie lange gäbe es in Frankreich noch einen Präsidenten der Republik, einen Premierminister, in Deutschland einen Bundeskanzler und in den anderen Ländern einen Regierungschef?

Hier muss man bei der heute noch diffusen Debatte klar Farbe bekennen. Zu behaupten, man wolle oder man könne die Schaffung einer Föderation und die Bewahrung der Nationalstaaten miteinander in Einklang bringen, reicht nicht aus. Im Geist der Subsidiarität wird man genauer prüfen müssen, ob sich das, was auf der nationalen Ebene verbleiben oder ihr wieder übertragen werden soll, und das, wofür die Föderation zuständig wäre, genau bestimmen lässt. Diese Abgrenzung ist unerlässlich. Gerade diese Organisation ist das Wesensmerkmal einer Föderation; und diejenigen, die der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung das Wort reden, verfolgen das gleiche Ziel.“¹⁵

Das republikanische Bewusstsein der französischen Citoyenneté (und anderer Bürgerschaften) reicht weiter als der deutsche (genauer gesagt: der altbundesrepublikanische) Verfassungspatriotismus, was sich unter anderem in den zahlreichen Verfassungsgebungen niederschlägt. Im übrigen hat Dolf Sternberger mit seinem Begriff des Verfassungspatriotismus ausdrücklich auf die Beispiele der Schweiz und der USA Bezug genommen.¹⁶ Beide Länder weisen typisch föderative Systeme – „federal systems rather than a federation of states“ – auf, welche die vielfältigen Spannungen unter anderem durch die Verfassung aufzufangen versuchen. Grossbritannien hat demgegenüber gar keine Verfassung, auf die sich so etwas wie ein Verfassungspatriotismus überhaupt nur beziehen könnte, so wie sich die alte Bundesrepublik auf das Grundgesetz bezog.

Zu den unterschiedlichen Verständnissen von Verfassung, Nation und Souveränität kommt die unterschiedliche Wertung des *Föderalismus* hinzu. Während Staat, Verfassung, Nation und Souveränität einerseits durch „Machtpooling“ und „Souveränitätsteilung“ sowie andererseits durch „Dezentralisierung“ und „Regionalisierung“ in Bewegung geraten sind, und Subsidiarität, wiewohl häufig missverstanden, als bürgergesellschaftliches Konzept zumindest rezipiert ist, bleibt Föderalismus ein schwieriges und wenig akzeptiertes Wort. In Frankreich ist der Begriff „Föderalismus“ geradezu „unbrauchbar“ (Chirac), bei vielen Franzosen ist er negativ konnotiert und bedeutet nicht weniger als eine Bedrohung der nationalen Einheit und Souveränität. „Fédérer“ und dezentralisieren hiess für die Jakobiner, die eine und unteilbare revolutionäre Nation, die sie bedroht sahen, zu zerstören – was zum unerbittlichen Kampf gegen die Girondisten führte, deren einheitsstiftende Idee der Föderalismus war. Zudem wurde Föderalismus oftmals mit Aristokratie und Feudalität gleichgesetzt.¹⁷

Dass die heutigen Nationalstaaten nur mit Einschränkungen das Muster demokratischer Legitimation in Europa sein können, bedeutet nicht, dass diese generell unmöglich ist.¹⁸ Eine Fixierung auf staatstypische Legitimation verstellt den Blick auf innovative Ansätze, die allein der Neuartigkeit der Union gerecht werden können. Daher ist die These plausibel, dass die Europäische Union als politisches System *sui generis* auch als solches legitimiert werden muss. Dabei muss die demokratische Legitimation

wiederum nicht völlig unabhängig von Elementen staatstypischer Legitimation erfolgen. Auf die Strukturelemente der Repräsentation (einschließlich demokratischer Verantwortlichkeit) und des Föderalismus wird man nicht verzichten können (oder wollen). Aber auch eine *europäische kollektive Identität* sowie Mehrheitsentscheidungen können Bestandteile europäischer Demokratie sein. Gerade hier werden jedoch die Besonderheiten der europäischen Demokratie konzeptionell berücksichtigt werden müssen.

Die europäische Integration ist mehr als nur eine rechtlich kodifizierte Zusammenarbeit von Staaten, sie zeichnet sich vielmehr durch ein vierfaches „Nebeneinander“ aus: das Nebeneinander von einzelnen Staaten und ihren Gemeinsamkeiten, das Nebeneinander von Staatsvölkern und einem formalen europäischen Volk sowie aus der Sicht des Bürgers das Nebeneinander von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft und schliesslich die EU selbst als ein Nebeneinander eines Bundes von Staaten und eines Bundes von Bürgern.

Grundlage europäischer Demokratie ist mithin eine doppelte Repräsentation: der Staaten und der Bürger. Die europäische Besonderheit liegt in der konkreten Mischung dieser beiden Prinzipien. Gegenwärtig dominieren trotz des geforderten „Europa der Bürger“ eindeutig die Staaten den Integrationsprozess, insbesondere im Verfahren der Vertrags-(Verfassungs-)änderung. Künftig wird es um die stärkere Einbindung und Einflussnahme der Bürger auf die demokratische Politik gehen. Die Zukunft liegt bei der *Bürgergesellschaft*, auch und gerade in Europa unter den Bedingungen offener Staatlichkeit.

Auf europäischer Ebene setzt die Identifikation mit den einzelnen Staatsvölkern der Identifikation mit dem europäischen „Demos“ Grenzen. Die Unionsbürgerschaft begründet eine – allerdings wichtige – Teilidentität. Der *europäische Ethnos* wird aber nicht die emotionale Verbundenheit des Ethnos oder des nationalstaatlichen Demos ersetzen können. Eine europäische kollektive Identität existiert nicht anstelle der nationalen und auch nicht als Summe der nationalen Identitäten, sondern als dünnes und eher formales Identitätsmuster, das die Legitimationsgrundlage für das Funktionieren des pluralistischen Gemeinwesens EU bildet.

Wirksame Formen demokratischer Beteiligung sind auch im Hinblick auf die demokratische Verantwortlichkeit von Bedeutung. In der EU gibt es gegenwärtig das Phänomen der Streuung von Verantwortung für politische Entscheidungen. Da die EU kein System der Gewaltenteilung aufweist, sondern eher eine Gewaltenverknüpfung (durch Verbindung von Kompetenzen), wird die Verantwortung auf mehrere Zentren und Akteure verteilt. Die europäische Exekutive mit einem verflochtenen (fusionierten) Beamtenapparat entzieht sich der demokratischen Kontrolle infolge fehlender Kontrollmechanismen (the system rules over the people, not people over the system) sowie dadurch, dass das europäische Mehrebenensystem keine erkennbare Orte der Verantwortung herausgebildet hat. Aus diesem Grund bietet sich eine weitgehende Kompetenzenteilung zum Zwecke der Wiederherstellung von Verantwortlichkeitszuweisung an. Die fusionierte Exeku-

tive ist nicht nur in demokratischer Hinsicht problematisch, sondern vereinfacht die Zirkulation von Eliten, denn nationale und europäische Beamte beteiligen sich an einem zirkulären Personenaustauschprozess, was zu einer Immunisierung der Eliten gegenüber Kritik und Kontrolle durch die Bevölkerung führt.

Eine wichtige Konsequenz einer kollektiven europäischen Identität liegt schliesslich in der Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen, wenngleich es auf der europäischen Ebene eine stärkere Beschränkung der Materien geben muss, in denen sich die Staatsvölker einer mit Mehrheit getroffenen Gemeinschaftsentscheidung unterziehen. Die wichtigste Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips liegt in der Änderung der Gründungsverträge (Verfassungsänderung). Darüber hinaus ist die Gleichwertigkeit aller staatlichen Kulturen zu beachten, sie darf nicht durch Mehrheitsentscheidung ausgehebelt werden. Eine europäische Mehrheitsentscheidung muss sodann den Belangen der Minderheit Rechnung tragen und darf insofern keine Tyrannei der Mehrheit darstellen, sie ist mithin ganz besonders auf eine sorgfältige Gesamtbetrachtung angewiesen. Hier liegt die Bedeutung des Europäischen Parlamentes. Weiterhin muss jedes einzelne Volk bei der europäischen Willensbildung selbst mit der Aussicht auf Erfolg mitwirken können, kein Volk darf zur institutionalisierten Minderheit werden – was gegen die Ausbildung stabiler Mehrheiten und für Bemühungen um tragfähige Kompromisse spricht.

Grundsätzlich ist auch „differenzierte Integration“ aufgrund ihrer hohen Bedeutung für den Integrationsprozess selbst – sowie unter Umständen des betreffenden Sachbereiches – ein Gegenstand der Verfassungsgebung. Sie muss mit anderen Worten in ihren grundsätzlichen Aspekten Gegenstand der Selbstverständigung der Europäerinnen und Europäer sein und im Zusammenhang mit einer föderalen Union sowie den Grundwerten der europäischen Politik diskutiert werden. Sowohl grundsätzlich als auch im Einzelfall darf sie wegen ihrer zentralen Bedeutung nicht das Ergebnis von ausschliesslich auf Regierungsebene geführten Verhandlungen sein. Es ist vielmehr sicherzustellen, dass die Gründe für eine differenzierte Integration, das heisst für das Voranschreiten einiger und das Zurückbleiben anderer, hinreichend schwerwiegend und – sowohl europäisch als auch national – zustimmungsfähig sind. Generell ist daher jede Form der differenzierten Integration von einem zustimmenden Votum des Europäischen Parlamentes abhängig zu machen, denn dieses ist als Vertreter aller Völker der Mitgliedstaaten dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet und daher zu einer Beurteilung aus Sicht der Gemeinschaft eher in der Lage als der Rat.

Differenzierte Integration darf darüber hinaus nicht zum Verfassungsbruch führen, das heisst, sie hat mit den Verträgen und deren Zielsetzungen vereinbar zu sein. Es ist eine Mindestanzahl von Staaten vorzuschreiben, nicht jede Gruppe – im Extremfall nur zwei Staaten – darf diesen Weg beschreiten. Es ist vor allem zu verhindern, dass sie zur Aufweichung des *acquis communautaire* führt.

Föderalismus ist ein Organisationsprinzip, das sich nicht auf den Bundesstaat beschränkt, sondern beispielsweise auch Staatenbünde oder internationale Organisationen umfassen kann. Föderalismus als Prinzip der dauerhaften, organisatorisch verfestigten Verbindung einzelner, zugleich weitgehend eigenständig bleibender Teile kann auch gänzlich von der Organisationsform Staat unabhängig gedacht werden, was in bezug auf Europa jedoch nicht erforderlich ist.

Eine *europäische Föderation* ist jedoch nicht zwingend ein europäischer Bundesstaat, sie kann und sie muss sich von einem solchen Staat fundamental unterscheiden. Heute ist eine Vorstellung vom Bundesstaat weit verbreitet, die dem Modell eines unitarischen Bundesstaates entspricht und die von einer Kompetenz-Kompetenz des Bundes ausgeht. Kennzeichnend für die gegenwärtige Begriffsverwendung, nicht nur im Hinblick auf Europa, ist eine unzulässige Verengung der Begriffe „föderal“, „Föderation“ und „Bundesstaat“. Dem lässt sich entgegenhalten, dass auch in der Verbindung von Staaten die Souveränität in der Schwebe sein kann, und es nicht zwangsläufig einen Träger der Kompetenz-Kompetenz geben muss.

Ein Bundesstaat ist nicht zwangsläufig unitarisch, ebenso wie eine Föderation nicht zwangsläufig ein Bundesstaat ist. Mit dem Ziel einer europäischen Föderation automatisch das Modell des Bundesstaates mit starkem Bund und schwachen Gliedern zu verbinden, wobei häufig Deutschland als Beispiel angeführt wird, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Gegenwärtig erfolgt die Auslegung der Verträge einschliesslich der Kompetenznormen durch den Europäischen Gerichtshof (einem Gemeinschaftsorgan), nicht jedoch durch die Staaten. Den Staaten obliegt die Vertragsänderung, die allerdings rechtlich nicht ungebunden und auch politisch nicht völlig frei ist. Eine Kompetenz-Kompetenz lässt sich bereits aus der gegenwärtigen Konstruktion nicht herauslesen, weder auf Seiten der Staaten, noch auf Seiten der Union, wie auch das deutsche Bundesverfassungsgericht festgestellt hat.

Eine *europäische Verfassung* lässt sich nicht auf die Frage „Was?“ reduzieren. Ebenso wichtig sind das „Wer?“ und das „Wie?“. Das „Was?“ bezieht sich auf die bestehende Herrschaftsausübung auf der Grundlage von Verträgen und lenkt den Blick auf Reformen dieser bestehenden Verfassung. Das „Wer?“ verweist auf die Akteure von Vertrags- bzw. Verfassungsreformen. Ausgangs- und Bezugspunkt von Herrschaftsausübung – einschliesslich der Schaffung ihrer Grundlagen – muss auch im europäischen Rahmen der Bürger sein, der dementsprechend Möglichkeiten der Äusserung seines Willens und seiner Meinungen bedarf. Europäische Verfassungsgebung ist daher eine Sache der repräsentativen Institutionen (der nationalen Parlamente und des EP) sowie sowohl des nicht organisierten als auch des in gesellschaftlichen Gruppen (Parteien und Verbänden) organisierten Bürgers. Mit dem „Wer?“ eng verbunden ist die Frage des „Wie?“. Die Arbeit an der Verfassung bedarf spezieller Formen: einer verfassungsgebenden Versammlung, der Abstimmung über den erarbeiteten Entwurf (im Parla-

ment oder per Referendum) einer öffentlichen Diskussion sowie Petitionen.

Die Frage nach einer europäischen Verfassung stellt sich somit als Frage der evolutionären Weiterentwicklung des Status quo. Unsere *Vorschläge*¹⁹ für Inhalt und Merkmale einer europäischen Verfassung lassen sich abschliessend wie folgt zusammenfassen :

– Es muss sich um eine Verfassung auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages handeln, was durch den Terminus „Vertragsverfassung“ (bzw. „Verfassungsvertrag“) angezeigt wird.

– Die europäische Verfassung ist darüber hinaus eine Komplementärverfassung, die – wie bisher – ergänzend neben den nationalstaatlichen Verfassungen steht.

– Ein transparentes Dokument einer europäischen Verfassung ist durchaus wünschenswert, weil es Orientierung und Identifikation ermöglicht. Die identitätsstiftende Intention muss bereits in der Präambel – „Wir, die Völker Europas“ bzw. „Wir, die Bürger Europas“ – zum Ausdruck kommen. Ebenso wichtig ist der Verweis auf das gemeineuropäische Verfassungsrecht. Die nicht zur Verfassung gehörigen Vertragsinhalte lassen sich in „Ausführungsbestimmungen“ zusammenfassen.

– Institutionell plädieren wir für ein Zwei-Kammern-System mit der Kommission als europäischer Regierung. Das Europäische Parlament wird dem Rat gleichgestellt, es erhält aber kein Letztentscheidungsrecht und kann sich demzufolge nicht über den Rat hinwegsetzen. Sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament wird die Mehrheitsentscheidung zur Regel. Die demokratiethoretisch problematische und auch politisch schwierige Konstellation der Mehrheitsentscheidung im Rat ohne eine gleichberechtigte Mitwirkung des Parlamentes wird damit überwunden.

– Eine wichtige Rolle kommt der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zu. Eine europäische Union muss an den Grundsätzen des Föderalismus ausgerichtet werden, auch wenn dieser Terminus selbst nicht allgemein zustimmungsfähig ist. Es muss vor allem eine Antwort auf die Frage nach der föderalen Balance gefunden werden, die dem gegenwärtigen Stand angemessen ist, mit der aber zugleich flexibel auf künftige Verschiebungen reagiert werden kann.

– Die Grundrechtecharta wird rechtsverbindlicher Bestandteil der europäischen Verfassung.

– Die Verfassungserarbeitung darf nicht länger auf dem Weg der Regierungsverhandlungen erfolgen. Wir empfehlen einen Verfassungskonvent, der sich aus Vertretern der Staaten – Regierungen, nationale Parlamente, Regionen – und des Europäischen Parlamentes zusammensetzt. Erforderlich sind zudem intensiv und breit geführte nationale Diskussionen über diese Verfassung sowie Diskussionen im Europäischen Parlament und im Konvent, die auf die nationalen Debatten zurückwirken. Die nationalstaatliche Ratifizierung erfolgt entsprechend den nationalen Verfassungstraditionen, wobei gleichzeitig stattfindende nationale Referenden im Hinblick auf die identitätsstiftende Wirkung sowie den Einbezug der Bürger und Bürgerinnen wichtig sind.

– Die europäische Komplementärverfassung wird nach deren Beitritt auch in den Kandidatenländern gelten, weswegen ihre zumindest beratende Teilnahme am Verfassungskonvent selbstverständlich sein sollte.

Anmerkungen

- 1 Johannes Rau: Handlungsfähigkeit stärken und Vielfalt bewahren. Anstöße zur europäischen Verfassungsdebatte. Berlin 2001
- 2 Joschka Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Redetext. Bundesministerium Berlin 2001
- 3 Auf deutsch abgedruckt in FAZ, 28. Juni 2000, Frankfurt/M.
- 4 Der Originaltext findet sich in „Le Monde“ 29. Mai 2001; gekürzt in FR vom 5.6. 2001, L. Jospin: Föderation der Nationalstaaten – Europa schaffen ohne Frankreich abzuschaffen.
- 5 Herald Tribune International, May 29, 2001
- 6 A.a.O.
- 7 A.a.O.
- 8 Als Dokument abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, Bonn.
- 9 Siehe zum Beispiel die Rede von Ministerpräsident Wolfgang Clement „Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz. Gedanken zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland“ am 18. Juni 2001 im Bundesrat.
- 10 Vgl. Uwe Leonardy: Kompetenzabgrenzung statt Zielvorgaben. Zur Weiterentwicklung der EU. Internationale Politik und Gesellschaft.
- 11 „Le Monde“, 29. Mai 2001, Paris
- 12 Tony Blair in Warschau: <http://www.britischebotschaft.de/dynamic/speech>
- 13 „Le Monde“, 29. Mai 2001.
- 14 Vgl. Hubert Védrine: Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten? FAZ, 13. Juni 2000, Frankfurt/M.
- 15 A.a.O.
- 16 Vgl. Dolf Sternberger: Verfassungspatriotismus. Frankfurt/M. 1990 (die Rede stammt aus dem Jahr 1982).
- 17 Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution, hrsg. von François Furet und Mona Ozouf, 1. Bd., Ffm. 1996, S. 52.
- 18 Dazu ausführlich Heinz Kleger, Pawel Karolewski, Matthias Munke: Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung. Münster, Hamburg, London 2001.
- 19 Ausführlich a.a.O.