

Dusan Sidjanski

Europa auf dem Weg  
zu einem neuen Föderalismus

**! Haupt**



Dusan Sidjanski

# **Europa auf dem Weg zu einem neuen Föderalismus**

mit zwei weiteren Essays

Vorwort von Jacques Delors

Aus dem Französischen  
von Max A. Ambühl

Haupt Verlag  
Bern · Stuttgart · Wien

Autor und Verlag danken der *Fondation Latsis Internationale*, Genf, für die finanzielle Unterstützung bei der Übersetzung und Drucklegung dieses Werks.

Die französische Originalausgabe des Haupttexts, *Der föderative Ansatz in der Europäischen Union*, erschien unter dem Titel *L'approche fédérative de l'Union européenne ou La quête d'un fédéralisme européen inédit* bei *Notre Europe*, Groupement d'études et de recherches, présidé par Jacques Delors. © Notre Europe 2001

Bibliografische Information der *Deutschen Bibliothek*

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-258-06707-4

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2004 by Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Übersetzung aus dem Französischen: Max A. Ambühl

Umschlaggestaltung: Pool Design Zürich, [www.pooldesign.ch](http://www.pooldesign.ch)

Foto hintere Umschlagseite: Caro Saurma

Dieses Papier ist umweltverträglich, weil chlorfrei hergestellt;

es stammt aus Schweizer Produktion mit entsprechend kurzen Transportwegen

Printed in Switzerland

[www.haupt.ch](http://www.haupt.ch)

# Inhalt

Vorwort von Jacques DELORS .....	7
----------------------------------	---

## Der föderative Ansatz in der europäischen Union

<b>Einführung</b> .....	11
Die Wiederkehr des Föderalismus .....	11
Beispiele föderativer Prinzipien .....	14
<b>Mögliche Lehren aus den Erfahrungen föderaler Staaten</b> .....	19
Das zentralistische Modell .....	19
Der Beitrag des deutschen Föderalismus .....	20
Der Beitrag des amerikanischen Modells .....	22
Eine wegweisende Erfahrung: der schweizerische Föderalismus .....	26
Unterschiede und Ähnlichkeiten föderativer Systeme .....	29
Gemeinsame Kompetenzen und Institutionen föderaler Staaten .....	35
Die verfassungsmäßige Autonomie der Gliedstaaten .....	38
Die Verfahren zur Verfassungsrevision .....	41
Gemeinsame Bedingungen und Grundsätze .....	43
<b>Die Europäische Union auf dem Weg zu einem neuen Föderalismus</b> ....	49
Wirtschaftliche Integration und politische Finalität .....	49
Die Grundsäule: die Europäische Gemeinschaft .....	55
Die Kommission, Motor der europäischen Integration .....	56
Die Stärkung der Kommission und ihres Präsidenten .....	58
Der kollektive Rücktritt der Kommission SANTER .....	60
Der Rat: intergouvernementale oder gemeinschaftliche Institution? .....	61
Demokratisierung und Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft .....	65
Die verstärkte Rolle des Europäischen Rates .....	68

Die einigende Rolle des Gerichtshofes .....	69
Ein einigender Kern: die Europäische Zentralbank (EZB) und der Euro .....	70
Die Außenbeziehungen, die GASP und der Entwurf einer europäischen Eingreiftruppe .....	74
Die Lehren aus Konflikten .....	76
Der Prozess der Vergemeinschaftung .....	82
Die Union am Scheideweg .....	83
<b>Eine zukunftsgerichtete Charta der Europäischen Union .....</b>	<b>87</b>
Der einigende Kern der Europäischen Union: eine föderale Verfassung für Europa .....	89
Eine Vision der föderalen Union .....	99
Anhaltspunkte für die Reflexion und die kommende Debatte .....	107
Die informelle Partizipation .....	108
Eine Grundcharta oder eine Verfassung für die Europäische Union .....	109
Eine neue Variante des föderalen Modells .....	110
Bürgernähe durch politische Partizipation .....	112
<b>Zukunftsgerichtete Schlussfolgerungen .....</b>	<b>115</b>
<b>Bibliografische Hinweise .....</b>	<b>127</b>
 <i>Zwei Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung</i>	
<b>Im Herzen der Verfassung für Europa: Eine zweiköpfige Präsidentschaft und eine Zweikammer-Legislative .....</b>	<b>131</b>
<b>Eine zukunfts offene Europäische Verfassung .....</b>	<b>147</b>
<b>Notre Europe .....</b>	<b>159</b>
<b>Der Autor .....</b>	<b>160</b>

## **Vorwort**

Der Föderalismus war seit jeher ein grundlegendes Bezugssystem und eine Quelle der Inspiration für die europäische Integration. Von Robert SCHUMAN bis Joschka FISCHER haben sich zahlreiche politische Verantwortliche für eine Form der föderalen Organisation Europas ausgesprochen.

Und dennoch handelt es sich beim Föderalismus um ein wenig bekanntes Konzept: In alten Nationalstaaten wie Großbritannien oder Frankreich beschwört es oft das Schreckgespenst einer extremen Zentralisierung herauf, obgleich die Grundidee dieser politischen Organisationsform gerade im Willen besteht, die Autonomie und Vielfalt der föderierten Einheiten zu bewahren.

Um den Akteuren, die sich an der breit angelegten Debatte über die Zukunft Europas im Gefolge des Vertrags von Nizza beteiligen, gewisse Anregungen zu vermitteln, erschien es uns angezeigt, den folgenden Überblick über den Beitrag des föderalistischen Denkansatzes zum europäischen Integrationsprozess zu veröffentlichen.

Die Studie von Professor Dusan SIDJANSKI verdient besondere Beachtung, weil sie die vielfältigen Facetten des Konzepts systematisch aufarbeitet. Sie zeigt in anschaulicher Weise, wie sich zahlreiche Aspekte des europäischen institutionellen Aufbaus mit föderalen Systemen verbinden lassen. Dies betrifft sowohl die Unterwerfung unter gemeinsame Regeln als auch die Suche nach einem angemessenen Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Staaten.

Die Studie beleuchtet auch die große Vielfalt der föderalen Systeme, die darauf angelegt sind, Antworten auf verschiedene funktionelle Bedürfnisse zu finden. Man wäre beinahe versucht zu behaupten, es gebe ebenso viele Föderalisten wie föderale Systeme.

Darin scheint mir eine wichtige Erkenntnis für all jene zu liegen, die sich über das Werden Europas Gedanken machen. Der europäische Einigungsprozess ist ein völlig neuartiges politisches Unternehmen und erfordert innovative Ideen: Er kann weder in eine bestehende Form gegossen werden noch ein früheres Modell nachahmen. Eine aufmerksame Analyse der Strukturen, die eine Synthese von Einheit und Vielfalt anstreben, kann

der Reflexion nur dienlich sein. Zu einem Zeitpunkt, da sich die herbeigesehnte Wiedervereinigung des europäischen Kontinents abzeichnet, erscheint ein Nachdenken über unsere Zukunft unerlässlich. Mögen die folgenden Seiten zur Bereicherung der bevorstehenden Debatten beitragen.

Jacques DELORS  
Ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission  
Präsident von *Notre Europe*

# **Der föderative Ansatz in der Europäischen Union**

Oder die Suche nach einem neuen europäischen Föderalismus



## Einführung

### Die Wiederkehr des Föderalismus

Zwei gegensätzliche Tendenzen bestimmen die Entwicklung der Europäischen Union: eine gemeinschaftliche Dynamik einerseits, die eine föderal organisierte Gemeinschaft anstrebt, und andererseits das Projekt einer intergouvernementalen Zusammenarbeit in außen- und innenpolitischen Angelegenheiten. Es drängt sich deshalb die Frage auf, ob eine dauerhafte Koexistenz des gemeinschaftlichen Systems und der intergouvernementalen Zusammenarbeit unter einem Dach möglich ist. Ist es für die Europäische Union nicht vielmehr dringend notwendig – besonders in Anbetracht der bevorstehenden Erweiterung –, den *einen Pol* zu konsolidieren, der im Hinblick auf die verschiedenen privaten und öffentlichen Partner sowohl im Bereich der Integration als auch bei der Kooperation klare und eindeutige Impulse zu vermitteln vermag und der eine europäische Identität auf internationaler Ebene sichtbar verkörpern kann? Ist nicht der Zeitpunkt gekommen, gemeinsam über die Folgen dieses pragmatischen Ansatzes nachzudenken, der darin besteht, ungleichartige Teile aneinander zu reihen, statt sie in ein harmonisches Ganzes einzubinden? Ist versucht worden, die Konsequenzen der intergouvernementalen Zusammenarbeit einzuschätzen, die, wenn sie nicht provisorischen Charakter hat, einen Effizienzverlust und die Rückkehr zu einer traditionellen Organisation zur Folge haben kann? Wie lässt sich nun dem Bruch des institutionellen Gleichgewichts und dem Stillstand des Demokratisierungsprozesses der Europäischen Union entgegenretten? Diese Fragestellungen schlagen sich in der europäischen Debatte nieder, die sich mit der dringenden Notwendigkeit eines einigenden Kerns und letztlich einer Verfassung beschäftigt.

Der europäische Föderalismus steht auf der Tagesordnung. Im Gefolge der Idee einer Avantgarde und der von Jacques DELORS vorgeschlagenen Föderation der Nationalstaaten sowie von Überlegungen des deutschen Bundespräsidenten Johannes RAU zur Opportunität einer föderalen Verfassung für Europa haben Valéry GISCARD D'ESTAING und Helmut SCHMIDT

## Der föderative Ansatz

einen föderalen Ansatz für das Europa der Euro-Zone innerhalb der Europäischen Union vorgeschlagen. Joschka FISCHER skizzierte seinerseits in seiner Rede vom 12. Mai 2000 das Ziel der Union in der Form einer veritablen europäischen Föderation, während Romano PRODI in seinen Überlegungen zur Zukunft der Union darauf hinwies, eine Gruppe von Ländern müsse voranschreiten, und gleichzeitig bestätigte, er «möge» das Wort «föderal» und das föderale Modell. In dieselbe Richtung geht Giuliano AMATOS Aufruf für ein «starkes Herz für Europa».

Diese übereinstimmenden Initiativen französischer, deutscher und italienischer Persönlichkeiten und des Präsidenten der Europäischen Kommission verdienen deshalb Beachtung, weil sie den Mitgliedstaaten der Union, aber auch den Beitrittskandidaten ein europäisches Projekt vorschlagen und den Weg zu einer europäischen Föderation vorzeichnen. Die Wiederkehr des Föderalismus, der lange Zeit tabuisiert war, auch wenn er gleichzeitig in der Union praktiziert wurde, fällt mit der Wahl der europäischen Devise zusammen, die aus Vorschlägen von Gymnasiasten der Mitgliedstaaten der Union resultierte: die «Einheit in der Vielfalt», die nichts anderes beschreibt als das markanteste Symbol des Föderalismus.

Die Ideen des Haager Kongresses der Europäischen Bewegung von 1948 und die Vorschläge von Robert SCHUMAN und Jean MONNET werden durch die öffentliche Diskussion über die Finalität der Union wieder ins Licht gerückt. Die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS) sei «der erste Schritt zu einer europäischen Föderation», hieß es in der Erklärung vom 9. Mai 1950. Nach Jean MONNET zeigte die EGKS «die Richtung, in der das künftige Europa seinen Weg zu einer föderalen Gemeinschaft suchen muss ...».<sup>1</sup> Heute ist diese Suche nach einem eigenständigen europäischen Föderalismus dringlicher denn je.

Der Föderalismus ist die gesellschaftliche Organisationsform, die wohl am ehesten geeignet ist, die Europäer in einer Gemeinschaft zu vereinen, welche die nationalen, regionalen und kulturellen Identitäten garantiert, sich dabei im Einklang mit der unvermeidlichen gegenseitigen Verflech-

1 *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé* (Paris: Robert Laffont, 1955), S. 17 und 110.

tung befindet und angesichts der Globalisierung sogar eine europäische Identität zum Ausdruck bringt. Unter dem Begriff «Governance auf verschiedensten Ebenen» erscheint heute ein neuer Ansatz, der dem Ziel, zahlreiche Akteure einzubeziehen und horizontale Netzwerke zu bilden, aber auch den neuen Entwicklungen im Bereich der Kommunikation besser gerecht wird. Es lassen sich in diesem Konzept die wesentlichen Merkmale einer föderativen Methode und eines neuen Föderalismus wiedererkennen. Sowohl durch seine Grundsätze als auch durch seine Leitmotive und seine flexible Methode bietet der Föderalismus die Möglichkeit, Synergien zwischen entgegengesetzten Polen zu schaffen, zum Beispiel zwischen der Tendenz zur Globalisierung unter dem Druck der neuen technologischen Revolution einerseits und der Faszination für kulturelle, nationale, regionale, ja lokale Besonderheit andererseits; zwischen der Solidarität arbeitsteiliger, kontinenteübergreifender Verflechtungen und der auf nationaler, ethnischer und kultureller Nähe begründeten Solidarität. Die Anwendung der föderativen Methode ermöglicht es, große Wirtschaftsräume und Wohlstandsunterschiede von Ländern und Menschen im Rahmen der Union, die auf einem Geflecht von Solidarität, Loyalität und vielfältigen Zugehörigkeiten beruht, miteinander in Einklang zu bringen.

Möglich wird die Beherrschung dieser komplexen Welt durch die Entwicklung der Spitzentechnologien im Bereich von Kommunikation und Management. Angesichts der bisherigen Erfahrungen, der weltweiten postindustriellen Entwicklungen und der Notwendigkeit, multinationale Räume zu schaffen, scheint der Föderalismus als Denkart, Methode und Gesellschaftsorganisation einer neuen Zukunft entgegenzusehen, wie die Existenz der Europäischen Union belegt. Er erscheint nicht in Form eines vorgefertigten und starren Modells, sondern zeichnet sich aus durch eine ständige Suche nach angemessenen Lösungen, nach dynamischen Gleichgewichtszuständen, nach Funktionen und Institutionen, die auf einem gemeinsamen Fundament und einigen Grundprinzipien beruhen. Dieser neue, im Entstehen begriffene Föderalismus beruht auf der europäischen Kultur, auf ihrer tief greifenden Einheit und reichen Vielfalt und auf ihren gemeinsamen Werten, ihren demokratischen Grundsätzen und den Menschenrechten. Er

## **Der föderative Ansatz**

erinnert in vielem an bekannte Organisations- und Funktionsweisen demokratischer Gesellschaften.

## **Beispiele föderativer Prinzipien**

Unter den föderativen Prinzipien halte ich mich an diejenigen, die mir zugleich als unabdingbar für die Funktionsfähigkeit einer föderativen Gemeinschaft und als charakteristisch für einen föderativen Ansatz erscheinen.

In den verschlungenen Pfaden der Geschichte ist eine Tendenz zur Ausweitung der freiheitlichen Sphäre, zur Anerkennung der Rechte von Individuum und Gemeinschaft und zur Bildung neuer, größerer Verbundsysteme zu erkennen. Die Existenz der Europäischen Gemeinschaft verdeutlicht im Lichte der schweizerischen, deutschen und amerikanischen Erfahrungen die grundsätzliche Ausrichtung des Integrationsprozesses, den föderative Prinzipien kennzeichnen. Der Integrationsprozess respektiert die nationalen Identitäten und bildet gleichzeitig den institutionellen Rahmen einer Föderalisierung oder Regionalisierung vormals zentralistischer Mitgliedstaaten wie Belgien und Spanien oder – in einem langsameren Rhythmus – Frankreich und Italien. Unter diesem Gesichtspunkt stellt der Föderalismus eine Haltung gegenüber Anderen und der Gesellschaft dar, aber auch eine Methode und eine Verkörperung der Realität und einen bestimmten Stil der gesellschaftlichen Organisation und des Verhaltens. Es handelt sich nicht um ein starres Modell, das sich verschiedenartigen Gesellschaften überstülpen lässt, sondern um einen Komplex von Teilsystemen, von Strukturen und Prozessen, die auf einigen Grundprinzipien beruhen. Der Föderalismus ist eine lebendige Methode, die sich durch progressive Anpassungen und mit Rücksicht auf bestehende Funktionen und Organe weiterentwickelt. Der durch das Christentum verbreitete Grundsatz der Anerkennung der Person und der Personengemeinschaften ist das Fundament der Freiheit, der Demokratie und des Föderalismus. Indem der Föderalismus die Werte der freien Vereinigung, des Pluralismus, der ökonomischen und gesellschaftlichen Entscheidungszentren und der politischen Polyarchie anerkennt, widerspiegelt er das Wesen der europäischen Kultur, die sich

gleichzeitig durch gemeinsame Grundzüge und große Vielfalt auszeichnet. Die föderative Union ist in Wahrheit darauf angelegt, die spezifische Besonderheit ihrer Mitglieder, der Nationen und Gliedstaaten, aber auch der Regionen, Städte und Gemeinden sowie der Minderheiten zu bewahren oder sogar zu fördern.

Die Finalität des Föderalismus besteht darin, die Vielfalt und die verschiedenartigen Identitäten zu garantieren, immer unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit der politischen Regime (Strukturen und Praktiken) und gemeinsamer Grundnormen, wie sie KANT in seinem Traktat *Zum ewigen Frieden* definiert hat. Die elementaren Menschenrechte und die demokratischen Grundsätze sind Teil dieses gemeinsamen Fundus. Andere Prinzipien wurden von Denis DE ROUGEMONT genannt, wie der Verzicht auf Hegemonie und auf den Geist der Systematik oder Geometrie, ist es doch Aufgabe einer Föderation, verschiedenartigste Elemente miteinander zu verbinden. Das Ziel einer Föderation ist der Schutz der Eigenart jeder Minderheit, der Nationen, der in der Föderation vereinigten Staaten oder Regionen. Dem Prinzip der Uniformität und Starrheit – wie es kommunistische «Föderationen» verkörperten – steht das Prinzip der Komplexität und Vielfalt gegenüber. Eine Föderation entsteht in der Tat durch einen allmählichen Prozess, auf dem Umweg über Personen und Gruppen, durch eine Methode, die die Entstehung moderner Kommunikationsnetze und komplexer Strukturen der modernen Gesellschaft antizipiert. Eine Föderation entsteht und wächst in einem Raum der Freiheit, der Demokratie und des Pluralismus, in der Mannigfaltigkeit der Ideen, der Kulturen, der Parteien und Regionen innerhalb eines komplexen und differenzierten gesellschaftlichen Gefüges. Der Föderalismus entspricht einem Energiefluss, der dank eines gemeinsamen Pols von unten nach oben alle Ebenen durchläuft.

Das *Prinzip der Autonomie* der die Union bildenden Einheiten und das *ergänzende Prinzip ihrer Beteiligung* an der gemeinsamen Machtausübung schlagen sich in der doppelten Vertretung der Bürger oder der Völker und der Staaten oder der Teileinheiten innerhalb einer Volkskammer und einer Staatenkammer nieder. Die gemeinsamen Zuständigkeiten ergeben sich aufgrund der Aufgabenteilung und nach Maßgabe des Umfangs der zu erfüllenden Aufgaben. Den verschiedenen Ebenen einer Gemeinde, einer

## Der föderative Ansatz

Region, eines Bundeslandes, eines Staates oder einer Föderation europäischen Zuschnitts entsprechen autonome und voneinander abhängige Zuständigkeiten, deren Reichweite durch den Umfang ihrer Aufgaben und aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit definiert wird. Wenn das Ausmaß der Aufgaben die Leistungsfähigkeit der einzelnen europäischen Staaten übersteigt, werden Zuständigkeiten auf die höhere Entscheidungsebene der Europäischen Union übertragen. Diese Methode, die das *Subsidiaritätsprinzip* umsetzt, befreit den überlasteten Staat von Aufgaben, die auf die europäische Föderation, aber auch auf die Regionen, die Gemeinden oder den privaten Sektor übergehen. Sie führt dazu, dass in jedem Fall ermittelt wird, auf welcher Ebene und durch welche öffentliche oder private Körperschaft eine Funktion am effizientesten wahrgenommen wird, jeweils unter Berücksichtigung der Ressourcen und der verfügbaren Kapazitäten. Die Suche nach dem geeigneten Entscheidungsniveau bedeutet, anders ausgedrückt, die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Was die Staaten tun können, soll die Föderation nicht tun. Die gleiche Regel gilt auch für Regionen und lokale Körperschaften. Daraus ergibt sich, dass auf ein *Entscheidungszentrum* und die *Zusammenlegung* der Ressourcen und Kapazitäten auf der Ebene der Europäischen Union zurückgegriffen wird, wenn die entsprechenden Ebenen nicht über die geeigneten Mittel verfügen. Die Bedeutung dieser Grundsätze des europäischen Föderalismus wurde durch das Wiederaufleben der Nationalismen, den Zusammenbruch der Sowjetunion und den gewaltsamen Zerfall Jugoslawiens sowie durch die Entstehung homogener Kleinstnationalstaaten deutlich herausgestellt. Die nationale Identität dieser neuen Staaten charakterisiert sich vor allem durch Diskriminierung und Intoleranz oder durch Ablehnung des Anderen.

In Anbetracht dieser Grundprinzipien des Föderalismus drängen sich vier Anmerkungen auf:

1. Es gibt keinen Idealtypus von Föderalismus.
2. Strukturen, die auf föderalistischen Prinzipien aufgebaut sind, stellen kein hierarchisches Ordnungssystem dar, wie dies für den zentralistischen Staat zutrifft.

3. Die Schaffung einer Föderation bedingt keinesfalls eine vollständige Abkehr von vorher existierenden Institutionen, sondern baut auf der Realität der politischen Kulturen und Institutionen auf. Dieser Prozess führt zu einer Neuverteilung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, entsprechend der Fähigkeit der konstituierenden Einheiten.
4. Die föderalistische Methode ist zukunftsorientiert; sie entspricht den Anforderungen des Integrationsprozesses und stellt einen bemerkenswerten Trumpf bei der Bewältigung der durch die technologische und gesellschaftliche Revolution auftretenden Probleme dar.

Die derzeit zu beobachtenden Veränderungen sind das Ergebnis einer Rollenverteilung zwischen verschiedensten Akteuren, die mit Hilfe von Mikrocomputern und Elektronik ein vielschichtiges Netz von Kommunikation, Kooperation und Einflussphären errichtet haben. Nach Denis DE ROUGEMONT stellen der Föderalismus und die Computer die Zukunft dar.<sup>1</sup> Diese fördern die Entwicklung horizontaler Beziehungen auf Kosten pyramidenförmiger Strukturen, eine Entwicklung, die nach Jan CARLZON auch die Funktionsbedingungen der Unternehmen verändert: Führungskräfte versuchen nicht mehr, sich kraft ihrer Befehlsgewalt durchzusetzen, sie versuchen vielmehr das Personal mit einzubinden, indem sie ihm eine zuvor gemeinsam abgestimmte, klare Vision und ein kollektives Projekt vorschlagen. Diese neue Methode setzt eine breite Information über die Ziele voraus und erfordert im Gegenzug einen hohen Einsatz von Seiten des Personals. Neue Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten beruhen auf der Beteiligung aller Akteure, einem Prinzip, dessen Verwandtschaft mit der föderalen Methode offensichtlich erscheint. Nach Jérôme VIGNON wird aus der Vernetzung verschiedenster Initiativen und dezentralisierter Aktionen die europäische Identität entstehen, indem diese Aktionen auf gemeinsamen Grundsätzen aufbauen und gemeinsame Ziele anstreben. Dies setzt die Existenz gemeinsamer Institutionen voraus, die nach Anhörung der wichtigsten Akteure in der Lage sind, die allgemeinen Ausrichtungen entsprechend

1 «Le fédéralisme, c'est l'autonomie des régions plus les ordinateurs», in: «Information n'est pas savoir», *Diogenes* 116 (Paris: Gallimard, 1981), S. 5.

### **Der föderative Ansatz**

den europäischen Interessen festzulegen, die dann von einer autonomen Institution vorgeschlagen und mit Beteiligung der Mitgliedstaaten, Regionen und Bürger umgesetzt werden.

## **Mögliche Lehren aus den Erfahrungen föderaler Staaten**

Wenn es auch kein allgemein gültiges «föderales Modell» gibt, so ist doch unbestritten, dass alle föderalen Staaten gewisse entscheidende Funktionen erfüllen, allerdings in unterschiedlicher Art und Weise und mit unterschiedlichen Strukturen. Dieses gemeinsame Fundament und die zugrunde liegenden Prinzipien machen die eigentlichen Merkmale föderaler Gemeinschaften aus, die sie von anderen Typen politischer Gemeinschaften, vor allem vom zentralistischen oder einheitsstaatlichen Modell, unterscheiden.

### **Das zentralistische Modell**

Das zentralistische Modell, wie es sich in Frankreich herausgebildet hat – und das hier als Kontrapunkt angeführt wird –, kann trotz seines Erfolgs weder als Beispiel noch als Bezugspunkt für die Europäische Union dienen. Die Umsetzung dieses Modells würde zur Bildung eines europäischen Nationalstaates führen, in dem die europäischen Staaten und Nationen aufgingen. Wenn Frankreichs zentralistische Struktur, die freilich im Begriffe ist, sich zu regionalisieren, auch nicht als Modell für die Europäische Union dienen kann, so hat das Land dennoch in entscheidender Weise zur demokratischen Substanz der Union beigetragen: Menschen- und Bürgerrechte, die Begriffe von Freiheit und Gleichheit, Volkssouveränität, Prinzipien, die die Grundlage jedes demokratischen Staates bilden und wesentliche Teile des Fundaments der Europäischen Union darstellen. Diese zentralen Begriffe haben sich indessen in einem einheitsstaatlichen, von der einen und unteilbaren Souveränität geprägten politischen System und im Rahmen einer pyramidenförmigen Ordnung und einheitlicher Normen entwickelt. Der demokratische und einheitliche Nationalstaat wurde am Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine noch größere Konzentration der Kompetenzen in der Exekutive und im Verwaltungsapparat verstärkt, was im Übrigen mit einer Ausweitung des staatlichen Handlungsfelds vor allem im Bereich der Wirtschaft einherging (Verstaatlichungen, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planung). Diese Merkmale, die für die französische politische

## **Der föderative Ansatz**

Kultur prägend sind, lassen die Kühnheit und außergewöhnliche Weitsicht der führenden Politiker Frankreichs erweisen, welche die Idee einer europäischen Föderation gegen den Strom der französischen Tradition auf den Weg gebracht haben. Obwohl sich das politische System Frankreichs heute hin zu weniger Interventionismus und mehr Regionalisierung entwickelt, verzerrt diese Tradition auch heute noch die Wahrnehmung der Europäischen Union. Die wachsende Rolle der Städte mit ihren politischen Zuständigkeiten und der Regionalisierungsprozess in Verbindung mit den Auswirkungen der europäischen Integration verändern dieses politische System in zunehmendem Maße. Dies führt dazu, dass sich die Ideen von geteilter Souveränität, Differenzierung oder gemeinsamer Wahrnehmung der Hoheitsrechte und Respektierung der nationalen Identitäten innerhalb der Union immer mehr Gehör verschaffen – alles Begriffe, die zu den Grundpfeilern des Föderalismus gehören.

## **Der Beitrag des deutschen Föderalismus**

Das deutsche föderative Modell scheint gewissen Voraussetzungen der Europäischen Union besser zu entsprechen. Die Regierungsgewalt ist dort zwischen Bund (Föderation) und Ländern (Gliederstaaten) aufgeteilt, die beide eine *partielle* und zuweilen *geteilte* Souveränität genießen. Durch diese Aufgabenteilung sind bestimmte Bereiche dem Bundesstaat vorbehalten: Außenpolitik, Verteidigung, Währung, Verkehr und Einwanderungspolitik. Die Länder ihrerseits verfügen über bestimmte Aufgabenfelder, die ihnen vorbehalten sind, vor allem im Bereich der Bildung und der Kultur, sie sind aber auch in vielen Bereichen zuständig, wo der Bund sein Gesetzgebungsrecht nicht wahrgenommen hat. Außerdem hat der Bund die Möglichkeit, «Rahmengesetze» zu verabschieden, nach denen die Länder ihre Gesetzgebung ausrichten müssen. Außerhalb seiner alleinigen Zuständigkeiten stützt sich der Bundesstaat bei der Umsetzung der Bundesgesetze auf die Verwaltungen der Länder, wobei diese gegenüber den Bürgern über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Anwendung verfügen. Dieser Aspekt des deutschen – aber auch des schweizerischen – Föderalismus, wird als

«Ausführungsföderalismus» bezeichnet. Die Autonomie der Länder zeigt sich indessen auch in der Kompetenz, neue Steuern zu erheben.

Ein weiterer Aspekt des deutschen Modells zieht die Aufmerksamkeit der Analytiker und der Akteure der Europäischen Union auf sich: die doppelte Vertretung des Volkes (Bundestag) und der Gliedstaaten (Bundesrat) auf Bundesebene, ein charakteristisches Merkmal föderaler Systeme. Im Gegensatz zur ungewichteten Repräsentation der Bundesstaaten im amerikanischen Senat oder der Kantone im Schweizer Ständerat berücksichtigt die Sitzverteilung im deutschen Bundesrat die unterschiedliche Größe der Länder (vier Länder verfügen über jeweils sechs Sitze, eines über fünf; sieben Länder haben vier Sitze inne, vier Länder drei, insgesamt neunundsechzig Sitze). Dieses Beispiel wird oft angeführt, wenn über die Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union diskutiert wird. Wie im Rat der EU bezieht jedes Land im Bundesrat eine einheitliche Position. Was nun die Rechtsprechung angeht, so stellt der deutsche Bundesgerichtshof, ähnlich wie der Europäische Gerichtshof in der EU, eine weitgehende Harmonie zwischen den Entscheidungen der Gerichte auf Landesebene sicher.

Im Laufe seiner Entwicklung hat das System, wie im Falle der Schweiz, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, aber auch der Länder untereinander gefördert. Ein Netz von Vereinbarungen bildet den Hintergrund eines «kooperativen Föderalismus», dessen Elemente, wenn auch in einem anderen Zusammenhang, teilweise in der Europäischen Union zum Vorschein kommen.

In Analogie zu den deutschen und schweizerischen Praktiken wurde das System der Europäischen Union zuweilen als «kooperativer Föderalismus» bezeichnet. Der Begriff wirft indessen mehrere Fragen auf. Darf man das gleiche Konzept für grundlegend andersartige Systeme verwenden? Und kann man andererseits legitimerweise einem wichtigen Aspekt eines Systems allgemeine Tragweite zugestehen und beispielsweise den Integrationsprozess und das ganze System als «kooperativen Föderalismus», wenn nicht gar als «intergouvernementalen Föderalismus»<sup>1</sup> bezeichnen? Das letz-

1 Maurice CROISAT und Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental* (Paris: Montchrestien,

## **Der föderative Ansatz**

tere Konzept entleert die Wirklichkeit des kooperativen Föderalismus, der neben den Regierungen der Länder oder Kantonsregierungen zahlreiche gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und akademische Akteure in sein Beziehungsnetz einschließt.

Deutschland ist aber viel mehr noch als ein Staat eine *Nation*; eine Nation, der es trotz der relativen Verschiedenheit der Länder nicht an gesellschaftlicher, kultureller und sprachlicher Homogenität gebricht, auch wenn die Wiedervereinigung zu einigen Unstimmigkeiten geführt hat. Demgegenüber ist die Schweiz, wie auch die Europäische Union, mit weit größeren Gegensätzen konfrontiert: mit verschiedenen Sprachen, unterschiedlichen Kulturen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Strukturen. Berücksichtigt man noch die Unterschiede der Lebensstile und Verhaltensweisen und die geografische Dimension, so liegt der Schluss nahe, dass das Modell des deutschen Föderalismus, trotz seiner reichen Erfahrung und seines nützlichen Beitrags, kein Vorbild für die Europäische Union darstellen kann.

## **Der Beitrag des amerikanischen Modells**

Ohne der Gefahr unangemessener Vergleiche und Verallgemeinerungen zu erliegen, halten wir es doch für bereichernd, auch die amerikanische Erfahrung zu Rate zu ziehen. Dies umso mehr, als zumindest zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses die Vereinigten Staaten als Bezugspunkt, wenn nicht gar als Modell gedient haben. Ihr unbestreitbares Interesse besteht in Aspekten wie der Größe, dem offenen Markt – trotz der *interstate commerce clause* und anderer verbliebener Schranken –, der Massenproduktion, der *Federal Reserve*, der Rolle von Dienstleistungssektor, Wissenschaft und Technologie. Dennoch gibt es auch deutliche Unterschiede: So fehlt in

1996 und 1999). Obwohl es Föderalismus und intergouvernementale Zusammenarbeit miteinander verknüpft, liefert dieses Buch eine sehr gute Analyse der Europäischen Union. Das Konzept des kooperativen Föderalismus wird in Deutschland und in der Schweiz angewendet. W. WESSELS hat es auch für die Europäische Union in Anspruch genommen.

den USA jene lange Geschichte von Konflikten zwischen Nationalstaaten, es fehlen die Unterschiede von Sprachen und Kulturen, Strukturen und Traditionen von einem Staat zum anderen. Nachdem sie lange die Methode des *melting pot* durch Assimilierung angewendet haben, stehen die Vereinigten Staaten heute den Problemen einer multikulturellen Gesellschaft gegenüber, die durch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Ungleichheiten geprägt ist. Die Erfahrung des amerikanischen präsidentialen Föderalismus und seines Zweikammer-Systems (unterschiedliche Legislaturperioden und ungleiches Gewicht von Senat und Repräsentantenhaus), eines Systems, das von einer starken Personalisierung der Macht und einer betonten Trennung von exekutiver und legislativer Gewalt geprägt ist, erhält heute aufgrund der Führungsrolle der USA im Globalisierungsprozess neues Gewicht. Obwohl ihre Verfassung auf das 18. Jahrhundert zurückgeht, beweisen die Vereinigten Staaten eine große *Fähigkeit*, sich an die technologische Revolution und die Kommunikationsgesellschaft *anzupassen*, und es gelingt ihnen, weite politische Räume zu schaffen, im Gleichklang mit der «Neuen Ökonomie». Die Tendenz zur Zentralisierung der bundesstaatlichen Kompetenzen hat sich unter dem Einfluss der neoliberalen Ökonomie und der Deregulierung abgeschwächt, was gewissermaßen einem Rückzug der Bundesregierung gleichkommt. Die Gliedstaaten haben folglich größere Verantwortung zu tragen, und zwar in den Bereichen der Wirtschaft, der Sozialpolitik, des Gesundheitswesens, der Umwelt und der Bildung. Parallel dazu haben die Innovationsbereitschaft und die Kreativität, insbesondere im Bereich der Technologie, unter Beteiligung von öffentlichen Körperschaften, Universitäten und Unternehmen, eine neue wirtschaftliche Dynamik ausgelöst. Diese hat indessen ihrerseits neue sozioökonomische Ungleichheiten hervorgerufen, die oft mit sprachlichen und ethnischen Brüchen einhergehen. Die Frage stellt sich, inwieweit sich die Anforderungen eines sozialen und politischen Gleichgewichts mit der explosionsartigen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung in Einklang bringen lassen. Das US-amerikanische Modell steht in vielerlei Hinsicht im Gegensatz zum europäischen Modell des Sozialstaates.

Das politische Leben in den USA erscheint wie beherrscht von der Suche nach einem Gleichgewicht zwischen der föderalen Regierung und der

## Der föderative Ansatz

Regierung der Gliedstaaten und zwischen exekutiver, legislativer und judikativer Gewalt. Es zeugt vom Willen, das System von *checks and balances* zu bewahren, indem man versucht, die Funktionen zu trennen und die Autonomie der für sie verantwortlichen Institutionen zu gewährleisten. Der Präsident, der über weitreichende Kompetenzen verfügt, bestimmt nicht über das Budget, das im Zuständigkeitsbereich des Kongresses liegt. Dieser übt seinerseits die legislative Gewalt aus, der das Vetorecht des Präsidenten gegenübersteht. Daraus folgt die Notwendigkeit einer Praxis ständigen Aushandelns, wie man das in anderer Form auch in Deutschland oder in der Schweiz antrifft.

Alexis DE TOCQUEVILLE hat die entscheidende Rolle der Bürgervereinigungen und anderer Interessengruppen hervorgehoben, welche die Grundlage der amerikanischen Gesellschaft bilden. Von daher rührt übrigens deren Einfluss auf die politischen Behörden und die Neigung der Letzteren, sich mit ihnen ins Einvernehmen zu setzen. Neben den politischen Parteien, deren Tätigkeiten sich im Wesentlichen – abgesehen von ihrem Engagement während der Präsidentenwahl – auf die Bundesstaaten beschränken, haben die Lobbys und die großen Firmen im amerikanischen politischen Leben eine wichtige Stellung.

Zwei weitere Aspekte verdienen besondere Aufmerksamkeit: die Rolle des Obersten Gerichtshofes und das Netz der föderalen Kommissionen und Agenturen. Der Oberste Gerichtshof kontrolliert die Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse der Legislative und hat dadurch entscheidenden Einfluss auf die Institutionen und das Gleichgewicht der Gewaltenteilung. Der Europäische Gerichtshof hat tendenziell einen vergleichbaren Einfluss auf das gemeinschaftliche System. Durch seine Rechtsprechung trägt der amerikanische Oberste Gerichtshof dazu bei, das Recht zu harmonisieren und die Entwicklung der amerikanischen Gesellschaft zu beeinflussen, indem er zu Problemen wie den Rechten der farbigen Bevölkerung oder der Abtreibung Stellung bezieht. Ähnlich hat der Europäische Gerichtshof eine gemeinschaftliche Rechtsordnung geschaffen und oft zur Entwicklung von Zuständigkeiten im Rahmen der Verträge beigetragen, wobei er die gesellschaftlichen Probleme weitestgehend der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten überließ. Dennoch erweiterten die Mitgliedstaaten den Entscheidungsbereich

des Gerichtshofes, indem sie in den Amsterdamer Vertrag die Grundrechte und andere Bereiche einschlossen.

Die Erfahrungen der mit ordnungsgemäßen Kompetenzen ausgestatteten, unabhängigen Kommissionen und der Verwaltungen von Bundesagenturen verdienen im Hinblick auf eine Neuverteilung der Funktionen der Europäischen Kommission oder des Europäischen Parlaments ebenfalls Beachtung. Etwa zehn unabhängige Kommissionen decken vor allem die folgenden Bereiche ab: Handel zwischen den Gliedstaaten, Währungssystem, Wettbewerbsaufsicht, Verkehr, Energie, Börsenwesen, Kommunikation, Arbeitsbeziehungen.<sup>1</sup> Ursprünglich dazu bestimmt, die verschiedenen Bereiche des wirtschaftlichen Lebens als unabhängige Instanz zu reglementieren und zu kontrollieren, sind diese Kommissionen zu «autonomen Niederlassungen» des Kongresses geworden, aber auch zu einer bevorzugten Anlaufstelle der Lobby der entsprechenden Sektoren. Zwei Fragen drängen sich angesichts ihrer Erfahrungen auf: In welchem Maße wird die Kontrolle wirklich durch den Kongress oder durch die Exekutive ausgeübt? Ist diese Form der Dezentralisierung effizient, und in welchem Maße ist sie durchlässiger für den Einfluss der Lobbys als der Kongress oder die Exekutive? Die ungefähr dreißig Bundesagenturen sind Ausführungsorgane, die in sehr unterschiedlichen Bereichen aktiv sind.<sup>2</sup> Es handelt sich um einen Weg der funktionalen Dezentralisierung, den die Europäische Union ebenfalls nach und nach einschlägt und für den die amerikanische Erfahrung wertvoll sein kann. Er mag auch für die Überlegungen der Europäischen Kommission einige Anregungen bereithalten.<sup>3</sup>

1 J. P. LASSALE, *La démocratie américaine* (Paris: Armand Colin, 1991), S. 140f.

2 Beispiele: Kredite, Versicherungen, Banken, Sparkassen, Hilfe für KMU, Export- und Importbanken, Lebens- und Arzneimittel, Diskriminierung und Bürgerrechte, Arbeitshygiene und -sicherheit, Verkehrssicherheit, Qualität der Verbrauchsgüter, neue Energien, Umwelt, Nationaler Forschungsfonds sowie CIA und FBI usw.

3 H. ABROMEIT, *Democracy in Europe* (New York-Oxford: Berghahn Books, 1998).

## **Eine wegweisende Erfahrung: der schweizerische Föderalismus**

Die Erfahrung des schweizerischen Föderalismus erscheint als diejenige, die dem europäischen Integrationsprozess am nächsten steht, auch wenn das Land, verglichen mit den Dimensionen der Europäischen Union, nur einen «europäischen Mikrokosmos»<sup>1</sup> darstellt. Wie die Europäische Union besteht die Schweiz aus mehreren Nationalitäten, sie ist mehrsprachig und multi-konfessionell. Diese strukturelle Verschiedenartigkeit, die sich auch in der Parteienstruktur niederschlägt, erklärt, warum es hier eine kollegiale Regierung gibt, deren Stabilität in der Gewaltenteilung verankert ist, gleichzeitig aber durch die Instrumente des Referendums und der Initiative ausbalanciert wird. Das System beruht auf einem tiefen Vertrauen und einer beharrlichen Suche nach Konsens. Diese Suche lässt sich an den langwierigen Vernehmlassungsverfahren unter Beteiligung von Experten und Interessengruppen illustrieren, in deren Verlauf die Gesetzesvorschläge ausgearbeitet werden. Hier gibt es eine eindeutige Parallele zwischen den Praktiken in der Schweiz und jenen in der Europäischen Union. Deshalb wurde die Schweiz mitunter zu Recht, aber in missbräuchlicher Art, als Modell für die Europäische Union dargestellt. Meiner Meinung nach stellt die Schweiz mit ihren Vorzügen und Nachteilen, ihren Lücken und Anpassungsbemühungen eine wegweisende Erfahrung und ein Versuchslabor *en miniature* für die Europäische Union dar.

Als föderativer Staat stand die Schweiz seit 1848 zwei Herausforderungen gegenüber, auf die heute die Europäische Union ebenfalls eine Antwort sucht: Wie viele Kantone sollte sie umfassen? Welches Regierungssystem sollte sie wählen? In heutigen Begriffen: Zu lösen war die Frage nach der Erweiterung der Union und die Schwierigkeit, bei allen Differenzen zwischen den verschiedenen Außenpolitiken der Kantone eine gemeinsame Außenpolitik zu formulieren. Ein Problem, das sich in der Europäi-

1 D. SIDJANSKI (Hrsg.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, in Zusammenarbeit mit M. ALIGISAKIS, M. DE BELLET (Institut européen de l'Université de Genève) (Genève: Editions Georg, 1996 [Collection Euryopa]), S. 9-11, 183-209.

schen Union in höherem Maße stellt, da die Mitgliedstaaten an diesem Hoheitsbereich besonders festhalten.

Die Schweiz umfasst dreiundzwanzig Kantone oder Gliedstaaten, was ungefähr der Anzahl der Mitgliedstaaten der Union nach der Erweiterung entspricht. Das Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat, der aus zweihundert gewählten Volksvertretern besteht, deren Anzahl je Kanton proportional dessen Bevölkerung entspricht, und dem Ständerat mit sechsundvierzig Mitgliedern (zwei je Kanton). Die Zusammensetzung der föderalen Regierung (des Bundesrats) stellte ein Problem dar, das an die Schwierigkeit erinnert, die sich im Hinblick auf die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission nach der Erweiterung stellen wird. Der wesentliche Unterschied liegt im langsamen Integrationsprozess der Schweiz, der es erlaubte, das gegenseitige Vertrauen allmählich zu stärken, auf das sich der Bundesrat mit seinen sieben Mitgliedern – also eine Regierung in Form eines Direktoriums – stützt. Seine Mitglieder vertreten die verschiedenen Regionen und Sprachgemeinschaften, aber auch die wichtigsten politischen Formationen (zwei Sozialdemokraten, zwei Freisinnige, zwei Christdemokraten und ein Mitglied der Schweizerischen Volkspartei). Er wird von der Bundesversammlung gewählt und zählt zurzeit zwei Französischschweizer, einen Freiburger (zweisprachiger Kanton) und vier Deutschschweizer. Dieser Proporz der Sprachregionen ist nicht gesetzlich festgelegt, und wenn auch die Vertretung der großen Kantone (Bern, Zürich oder Waadt) erwünscht ist, so ist sie nicht immer garantiert, und die Wahl einer Persönlichkeit aus einem kleinen Kanton (zum Beispiel dem Tessin) ist nicht ausgeschlossen. Aber diese Anzahl von sieben ist ein Beweis für ein hohes Maß an Vertrauen und Geschlossenheit, von dem die Union natürlich noch weit entfernt bleibt.<sup>1</sup> Von daher rührt auch die Schwierigkeit, sich mit einer Kommission abzufinden, deren Mitgliederzahl unter jener der Mitgliedstaaten liegt.

1 In letzter Zeit hat die Kollegialität des Bundesrats unter Spaltungen gelitten, gezielte Indiskretionen führten dazu, dass der Bundesrat nicht mehr die uneingeschränkte Unterstützung aller an der Regierung beteiligten Parteien genießt.

## **Der föderative Ansatz**

Die unterschiedlichen historischen Erfahrungen der Kantone, aber auch ihre besonderen Identitäten, traditionellen Verbindungen und Beziehungen zu den Nachbarländern haben in der Alten Eidgenossenschaft zu Divergenzen, wenn nicht zu einer völlig gegenläufigen Außenpolitik geführt. Unter diesen Bedingungen, eingeschlossen zwischen den großen kontinentalen Mächten und vom Wunsch geleitet, in Frieden zu leben, hat sich die Schweiz noch vor der Gründung des Bundesstaates für die Neutralität entschieden. In viel größerem Rahmen könnte die Europäische Union, die zwischen den Vereinigten Staaten und Russland liegt und deren Mitgliedstaaten traditionelle Verbindungen zu Afrika, Lateinamerika und Asien unterhalten, nicht zu vergessen die Last der jüngsten Geschichte, theoretisch die schweizerische Lösung als Anreiz sehen. Aber die internationale Verantwortung ihrer Mitgliedstaaten, ihr wirtschaftliches Gewicht in der Welt und ihr politisches Potenzial schließen die Option der Neutralität aus und verpflichten sie dazu, ihre Verantwortung in der Welt wahrzunehmen.

Neben diesen drei Erfahrungen von Bundesstaaten gibt es innerhalb der Europäischen Union mehrere Fälle irgendwo dazwischen: Staaten, die sich auf dem Weg zur Föderalisierung oder zur Regionalisierung befinden und damit eine allgemeine Tendenz belegen. Man läuft jedoch Gefahr, die europäische Integration in ein traditionelles Schema zu zwingen, wenn man das Konzept des Nationalstaates, auch das des föderalen Staates, als Richtschnur betrachtet. Der Staat selbst befindet sich in einem Wandlungsprozess, da er dem Druck der Globalisierung, der Integration, aber auch dem Druck seiner eigenen Regionen, Städte und lokalen Körperschaften und der Zivilgesellschaft, der Verbände und anderer Interessengruppen ausgesetzt ist. Unter der Last ihrer vielfältigen Aufgaben neigen die Mitgliedstaaten dazu, im Rahmen der Union in immer zahlreicheren Bereichen eine geteilte Souveränität auszuüben und sich von Überlastungen zu befreien, indem sie öffentlichen und privaten Institutionen gewisse Verantwortlichkeiten zuweisen. Ihr Handeln ist außerdem in starkem Maße von den Verhaltensweisen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kultureller Akteure abhängig. Neue Funktionen wie die der Förderung, Anleitung und Zusammenführung, Koordination und der allgemeinen Ausrichtung haben die normative Gewalt, die Befehlsgewalt und die Zwangsausübung des Staates teilweise

abgelöst. Noch weitaus mehr als in den Mitgliedstaaten ist diese Tendenz auf der Ebene der Europäischen Union erkennbar, die wohl über eine gewisse Dosis Autorität, jedoch nicht über Staatsgewalt verfügt.

### **Unterschiede und Ähnlichkeiten föderativer Systeme**

Um diesen komplexen und neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurde das Konzept der *Governance* in die Diskussion gebracht: «Breiter Fächer von Institutionen, Netzwerken, Richtlinien, Reglementierungen, von politischen, gesellschaftlichen, administrativen, öffentlichen oder privaten Normen und Gebräuchen, in schriftlicher Form oder nicht, die genauso sehr zur Stabilität, Orientierung, Führungsfähigkeit eines politischen Regimes beitragen wie zu seiner Eignung, Dienstleistungen zu erbringen und seine Legitimität abzusichern.»<sup>1</sup> Diese Definition trifft vor allem auf Systeme in ihrer Gesamtheit sowie auf verschiedene Ebenen öffentlicher Institutionen zu, von der Gemeinde, Stadt und Region über den Staat bis hin zur Europäischen Union und unter gewissen Bedingungen bis hin zu den internationalen Organisationen. Vergleiche erlauben zwar, die Beschaffenheit der Europäischen Union besser zu verstehen, dennoch stellt sich die Frage, ob es angebracht ist, die Idee eines europäischen Staates zu unterstellen. Sicherlich erlauben zahlreiche von der Europäischen Union ausgeübte Funktionen in hohem Maße Analogien zu jenen eines sektoriellen oder funktionalen föderalen Staates. Aber man sollte sich hüten, einer neuen Realität, die auf der Suche nach einer bisher nicht erdachten Form einer föderativen Gemeinschaft ist, ein vorhandenes Modell überzustülpen.

Die föderativen Institutionen weisen, wenn auch mit Varianten, eine Vielzahl gemeinsamer Merkmale auf und folgen gemeinsamen Grundsätzen, entsprechend den heterogenen Gegebenheiten. So wird die Autonomie der Mitglieder durch die Partizipation in einem Senat (USA), einem Ständerat (Schweiz) oder einem Bundesrat (Deutschland) ergänzt, wobei Letzterer,

1 V. WRIGHT und S. CASSESE (Hrsg.), «Introduction: La restauration des Etats en Europe occidentale», in: *La recomposition de l'Etat en Europe* (Paris: La Découverte, 1996), S. 8.

## Der föderative Ansatz

im Unterschied zur gleichgewichtigen Vertretung von zwei Senatoren (pro Bundesstaat) oder Ständeräten (pro Kanton), nicht aus gewählten Volksvertretern besteht, sondern durch die Regierungsmitglieder der Länder oder deren Bevollmächtigte beschickt wird, und zwar gemäß einer Gewichtung, die in vielem der Stimmengewichtung im Europäischen Ministerrat ähnlich ist. In diesen beiden Fällen kann ein Staat oder ein Bundesland die ihm zuerkannten Stimmen nur *en bloc* einsetzen. Diese Regel unterstreicht den Charakter der Unteilbarkeit der Stimmen pro Staat beziehungsweise pro Bundesland, die eine Einheit verkörpern. Was die Vertretung der gesamten Wählerschaft im Repräsentantenhaus (USA), im Nationalrat (Schweiz) oder im Bundestag (Deutschland) anbelangt, widerspiegelt diese repräsentative Institution wie auch das Wahlsystem sowohl die nationale Kohäsion, das Parteiengefüge als auch die Bedeutung der Länder. In der Schweiz wie auch in der Europäischen Union, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, begünstigt darüber hinaus das Verhältniswahlrecht die politische Vielfalt, indem es die Vertretung der kleinen Parteien und verschiedener Minderheitsströmungen erleichtert.

Die politische Partizipation beschränkt sich nicht auf diesen offiziellen Bereich, sondern besitzt auch andere Zugänge, während der Vorbereitung oder Ausführung der Bundesgesetzgebung und bei den Verhandlungen oder Entscheidungen auf der gemeinschaftlichen Ebene. Obwohl sie sich auf eine gemeinsame Grundlage des Föderalismus berufen, weisen die Exekutiven sehr verschiedenartige Formen auf, die jeweils ihrem Umfeld angepasst sind. In diesem Zusammenhang, den man im Auge behalten muss, können sie die Diskussion über die künftigen institutionellen Strukturen der Europäischen Union bereichern.

Hinsichtlich der gemeinsamen Funktionen ist die Rolle der Exekutiven als Norminstanzen insofern von Belang, als Gesetzesvorhaben vor allem auf ihre Initiative zurückgehen. Durch ihre Vorstöße versuchen sie eine Führungsrolle wahrzunehmen, die den Erwartungen der Bürger und der öffentlichen Meinung, der Verbände und der politischen Kräfte gerecht wird. Sie sichern in einer auf eine Mehrheit (wie in Deutschland) oder auf ein Mehrparteiensystem (wie in der Schweiz) ausgerichteten Perspektive einen gewissen Zusammenhalt und ein Zusammenwirken der verschiedenen de-

zentralisierten Einheiten, aus der eine Föderation besteht. So findet die Kohäsion ihren Ausdruck in der Repräsentation der Föderationen, die eine wichtige Dimension der Identität und Unabhängigkeit in den außenpolitischen Beziehungen darstellt. Die meisten ausschließlichen Kompetenzen der Föderation sind Regierungsfunktionen, die autonom ausgeübt werden, und zwar mit Hilfe und unter der Kontrolle der repräsentativen Institutionen (Kontrolle entweder in Form von Zustimmung oder Misstrauensantrag und über den Weg des Haushaltsbudgets). Im Falle der Schweiz, Deutschlands oder der USA verbindet der Föderalismus außenpolitische Identität und innenpolitische Einheit in der Vielfalt, die durch die Behauptung der regionalen Identitäten, die aufgewertete Rolle der Städte, besonders der regionalen Zentren, sowie durch die Erhaltung und Förderung der regionalen Kulturen verstärkt wird (zum Beispiel Minderheitssprachen in der Schweiz).

Die verschiedenen Formen von Zentralregierungen entsprechen unterschiedlichen Gesellschaften, Traditionen und politischen Kulturen. Das *amerikanische Präsidialsystem* ist eine Antwort auf das Bedürfnis nach einer allgemeinen Ausrichtung und Einheit in einem großen, geografisch diversifizierten Raum. Von daher auch die zentrale Auswahlfunktion, welche die zwei großen politischen Parteien bei der Präsidentschaftswahl wahrnehmen, die dem Präsidenten die Legitimation vor dem Volk verleiht, seine Macht personalisiert und die innere wie äußere Sichtbarkeit verstärkt. Seine Entscheidungsfähigkeit und seine Vorrangstellung werden durch die Verbindung seiner Funktionen als Staatsoberhaupt und Regierungschef gefestigt, wobei er bei der Ausübung dieser Funktionen von Staatssekretären unterstützt wird. Sollte sich in der Europäischen Union die Idee der Direktwahl des Präsidenten durch allgemeine Wahlen durchsetzen, müsste sie durch eine Zweiteilung der präsidialen und der Regierungsfunktion verwirklicht werden, was der parlamentarischen Tradition der Regierungen der Mitgliedstaaten aber durchaus gerecht würde. Die Verwurzelung des parlamentarischen Regimes steht ja selbst im quasi-präsidialen französischen System außer Zweifel. Durch Volkswahl gekürt, muss der französische Staatspräsident mit der von der parlamentarischen Mehrheit in der Nationalversammlung eingesetzten und vor ihr verantwortlichen Regie-

## Der föderative Ansatz

rung koexistieren. Im Zusammenhang mit der beschlossenen Verkürzung des Präsidentenmandats von sieben auf fünf Jahre wurde sichergestellt, dass diese Reform weder zu einem präsidentialen System noch zu einem rein parlamentarischen Regime führen würde. Die Erfahrung der französischen Exekutive könnte für die Europäische Union wertvoll sein, sollte man sich dereinst für einen von den europäischen Bürgern gewählten Präsidenten entscheiden.

Das *deutsche Regierungssystem* ist ebenfalls stark von der Führungsrolle des Bundeskanzlers geprägt. Als einziges Regierungsmitglied vom Parlament gewählt, ist er allein diesem gegenüber verantwortlich.<sup>1</sup> Er bildet das Kabinett, wählt die Minister aus und weist ihnen Aufgabenbereiche zu. Dieses System beruht auf einem «unvollständigen Zweiparteiensystem», das meistens zu Regierungen führt, die aus Angehörigen einer großen Partei mit der Unterstützung durch eine der beiden kleinen Parteien (Liberalen oder Grünen) bestehen, wobei der Posten des Kanzlers je nach Ausgang der Wahlen einer der beiden großen Parteien zufällt. Im Allgemeinen erfreuen sich die Regierungen einer großen Stabilität. Wenngleich die Erfahrung der Legislative als Bereicherung angesehen werden kann, lässt sich das Modell der von einer starken Kohäsion der Nation (trotz der Herausforderungen der Wiedervereinigung) geprägten deutschen Regierung schwerlich auf eine zukünftige «Regierung der Europäischen Union» übertragen, besonders im Hinblick auf die Traditionen der übrigen Mitgliedstaaten.

In gewisser Hinsicht stellt das *schweizerische Kollegialsystem* die Regierungsform dar, die sich am besten mit den Parametern der Europäischen Union vereinbaren lässt. Dies allerdings mit zwei Einschränkungen: Der Bundesrat mit seinen sieben Mitgliedern, die eine Art «Direktorium» bilden, ist heute nicht mehr in der Lage, alle Aufgaben einer modernen Regierung zu bewältigen. Diese Gruppe der Sieben könnte sich indessen in Zukunft an ein System annähern, das es ihr erlauben würde, sich auf die strategischen Funktionen zu beschränken und sich dabei auf eine effiziente Regierungsstruktur zu stützen. Trotz konservativer Tradition ist eine Re-

1 Diese Verantwortlichkeit wird durch ein «konstruktives Misstrauensvotum» ausgeübt, das mit der Wahl eines Nachfolgers zusammenfallen muss.

form notwendig und lässt sich spätestens dann nicht mehr aufschieben, wenn sich die Schweiz für einen Beitritt zur Europäischen Union entscheiden würde. Die zweite, tiefer gehende Einschränkung bezieht sich auf den Umstand, dass der Bundesrat während einer Legislaturperiode nicht abgewählt werden kann, es existiert kein Misstrauensvotum. Der Bundesrat bleibt also auch dann im Amt, wenn das Ergebnis eines Referendums seiner Position widerspricht. Diese Stabilität findet ihr Gegengewicht in den Instrumenten der semidirekten Demokratie, die es ermöglicht, die Regierungspolitik zu revidieren oder gegebenenfalls radikal zu verändern. In diesem Punkt ist die Distanz zur Europäischen Union groß. Hingegen ist unverkennbar, dass die Erfahrung des Kollegialsystems des Bundesrates, aber auch die der fehlenden Führungsfigur – Vor- und Nachteil eines jährlich wechselnden Präsidenten – in der Europäischen Union bereits aufgegriffen wurde: Die Rolle des Präsidenten der Kommission wurde durch die aufeinander folgenden Verträge sukzessive gestärkt. Die Erfahrung einer multinationalen föderalen und dennoch effizienten Verwaltung erscheint auf europäischer Ebene wegweisend. Dies sind Elemente, die man in die europäische Debatte einbringen sollte.

In den drei beschriebenen Fällen konsultiert die Exekutive häufig, wenn auch auf unterschiedliche Weise, gesellschaftliche Organisationen und Kräfte. Diese Beratungen mit interessierten Kreisen ergänzen jene mit den Regierungen der Bundesstaaten, Länder- oder Kantonsregierungen. Im Übrigen variiert die Bedeutung beider Partner von einem föderalen Modell zum anderen oder von einem Bereich zum anderen beträchtlich, je nach den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, Einfluss auszuüben. So gab zum Beispiel die Anzahl der Lobbys und Lobbyisten und ihre intensive Tätigkeit in Washington Anlass zu einer Reglementierung auf Bundesebene. Die Regierung und die zwei Kammern beraten sich regelmäßig mit Verbänden und Experten und sind so deren Einfluss ausgesetzt. In der Schweiz hat die in der Verfassung verankerte Konsultation gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppierungen inzwischen beträchtliche Bedeutung. Auch in der Europäischen Union hat sich diese Praxis etabliert, sind doch die Kommission, seit der Erweiterung ihrer Kompetenzen, und auch das Europäi-

## Der föderative Ansatz

sche Parlament bevorzugte Anlaufstellen für die Lobbys verschiedenster gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessengruppen.

Den kooperativen Föderalismus trifft man in verschiedener institutioneller Ausprägung und in unterschiedlicher Intensität sowohl in der Europäischen Union als auch in den föderalen Staaten, in Deutschland und in der Schweiz. In diesen beiden Fällen ist die kooperative Methode nur Teil eines föderalen Systems, ohne dass dadurch die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems beeinträchtigt würde. Im Rahmen der Gemeinschaft hingegen hat die Bezeichnung «kooperativ» eine andere Konnotation, impliziert sie doch die Methode der Kooperation im Gegensatz zu jener der Integration. In diesem Sinne kann die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten «verstärkt» werden, sie kann aber auch – wie bei der zweiten und dritten Säule – in eine Sackgasse führen und lähmend wirken. In diesem Sinne besitzt der Begriff «kooperativ» verschiedene Bedeutungen. In Bezug auf die Europäische Union sollte er nur mit Vorsicht benützt werden, abwegig erscheint mir hingegen der Rückgriff auf ein gleichartiges, aber restriktiveres Konzept wie die «intergouvernementale Zusammenarbeit», sowohl in methodologischer Hinsicht als auch mit Blick auf die Entwicklung der Europäischen Union. «Intergouvernementale» Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten in einem Bundesstaat können nicht intergouvernementalen Beziehungen und Prozessen in einer im Aufbau begriffenen Gemeinschaft gleichgesetzt werden. Intergouvernementale Zusammenarbeit bedeutet im Rahmen der Europäischen Union, Entscheidungen durch die Regierungen einstimmig zu treffen, wobei diese zudem deren Umsetzung und Anwendung kontrollieren, ohne dass dabei direkte oder automatische Effekte eintreten. Dies bedeutet die Rückkehr zu einer klassischen intergouvernementalen Organisation. Selbst wenn intergouvernementale Strukturelemente in gemeinsamen Institutionen wie dem Europäischen Rat und im Rat existieren und diese in bestimmten Bereichen auf das Prinzip der Einstimmigkeit zurückgreifen, ist nicht zu leugnen, dass sie Teil eines gemeinschaftlichen Systems sind, das dank der Rolle der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofs nicht mit einer internationalen Organisation gleichgesetzt werden kann. Wenn man hingegen die bestehenden Ansätze des Föderalismus in der Union als «intergouvernementalen Föderalismus» bezeichnet, wird das

gesamte System beeinträchtigt und seine Entwicklung in die eine oder andere Richtung präjudiziert. Das Adjektiv setzt sich gegenüber dem Hauptwort durch, und was nur ein Element ist, wird schließlich zur beherrschenden Dimension. Nur weil eine föderative Union auch Elemente der intergouvernementalen Zusammenarbeit enthält, kann man nicht das ganze System in einem zweideutigen Konzept, wie es der «intergouvernementale Föderalismus» darstellt, erstarren lassen.

### Gemeinsame Kompetenzen und Institutionen föderaler Staaten

Analysiert man die Strukturen föderaler Staaten, so erkennt man verschiedene Arten von Föderationen: präsidentialer Föderalismus in den Vereinigten Staaten, parlamentarischer Föderalismus in Deutschland und in einer neuartigen Form in Belgien sowie Föderalismus mit kollegialer Exekutive in der Schweiz. Diese Liste verschiedener Beispiele ist nicht abschließend hinsichtlich der möglichen Varianten des Föderalismus. Die unterschiedlichen institutionellen Strukturen üben indessen alle eine *Gesamtheit von Funktionen* aus und wenden eine *Gesamtheit von föderativen Prinzipien* an.

Zu den ausschließlichen Kompetenzen auf Bundesebene zählen in erster Linie die auswärtigen Angelegenheiten,<sup>1</sup> die Sicherheit und die Verteidigung, die internationalen Abkommen und die Handelspolitik, die Währung und die makroökonomische Politik (gemeinsam mit den föderierten Staaten). Diese Kompetenzen und ihre Aufteilung sind in der Verfassung festgelegt. Im Allgemeinen übt der Bundesstaat nur jene Kompetenzen aus, die ihm ausdrücklich zugeordnet sind. Die anderen sind entweder den Gliedstaaten vorbehalten oder werden gemeinsam durch den Bundesstaat und die Gliedstaaten ausgeübt.

Im europäischen Föderalismus und insbesondere in der Schweiz ist die Kategorie der *konkurrierenden Zuständigkeiten* die umfangreichste. Sie beinhaltet hier vor allem die Wirtschaftspolitik, Finanz- und Steuerpolitik, Re-

1 In Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten neigen die Gliedstaaten oder Kantone dazu, ihre Präsenz in Form einer «Mikro-Diplomatie» (DUCHACEK) zu behaupten.

## Der föderative Ansatz

gionalpolitik, Wissenschaftspolitik sowie das Zivil- und Obligationenrecht, das Straf- und Handelsrecht, das geistige Eigentum und das öffentliche Arbeitsrecht. Hinzu kommen noch eine Reihe von Kompetenzen in den Bereichen des Umweltschutzes, der Gesundheit und der Lebensmittelkontrolle sowie bei der Gewerbe- und der Fremdenpolizei. Alles in allem ungefähr dreißig gemeinsam ausgeübte Zuständigkeiten, darunter auch die Reglementierung der Arbeitserlaubnis für Freiberufliche und die Vorschriften zur Filmindustrie.

Die Souveränität der Kantone wird durch Artikel 3 der schweizerischen Bundesverfassung garantiert und ist in allen Bereichen wirksam, die nicht dem Bund zugeordnet wurden. Im föderalen System sind die Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat, den Kantonen oder Gliedstaaten aufgeteilt, die Souveränität ist geteilt und wird oft gemeinsam ausgeübt. Im Falle der Schweiz *behalten die Kantone* einen Teil ausschließlicher Souveränität oder *ausschließliche Kompetenzen* im Bereich der kantonalen und kommunalen Organisation, der zivilrechtlichen, strafrechtlichen und Verwaltungsverfahren, der öffentlichen Dienstleistungen in der Energieversorgung (Wasser, Gas, Elektrizität), des Bauwesens, der Fürsorge, der Gesundheit, der Krankenhäuser sowie der Bildung und Religion.

Wie im Falle der Schweiz und im Gegensatz zum amerikanischen Modell öffnet das deutsche *Grundgesetz* der konkurrierenden Gesetzgebung ein weites Feld. Der Bund ist allein zuständig für die Hoheitsrechte, das heißt in der *Außenpolitik*, der *Verteidigung*, der *Staatsangehörigkeit*, der *Währung* und der *Freizügigkeit*. In diesem wesentlichen Punkt ergibt sich ein wichtiger Unterschied zur Europäischen Union, wo, abgesehen von den Bereichen der Freizügigkeit und der Zollgrenzen, die meisten ausschließlichen Bereiche, wie Außenpolitik und Verteidigung, «konföderalen» Kooperationsprozessen zugeordnet sind, obschon sich auch hier eine Entwicklung abzeichnet. Die Europäische Union ist in diesen «föderalen Bereichen» den Wechselfällen der Politiken ihrer Mitgliedstaaten ausgesetzt und leidet unter dem Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Integration und der politischen Zusammenarbeit.

Im weiten Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* haben in der Bundesrepublik Deutschland die Länder insoweit die Gesetzgebungsbefugnis,

als der Bund von seiner Zuständigkeit nicht Gebrauch macht. Dies betrifft vor allem traditionelle legislative Bereiche (Zivil- und Strafrecht, Justizorganisation und Verfahrensrecht) sowie Sektoren staatlicher Intervention (Wirtschaftsrecht, Nuklearrecht, Abfallbeseitigung, Arbeitsrecht, Bodenrecht, Ausländerrecht, Wohnungspolitik, Schifffahrt und Straßenverkehr, Kampf gegen Umweltverschmutzung und Lärm). In diesen Bereichen «gilt Bundesrecht vor Landesrecht». Je nachdem, wie ausgiebig der Bund seine Gesetzgebungsbefugnis nutzt, übernehmen die Länder Vollzugsaufgaben. Von daher rührt der Begriff «Vollzugsföderalismus», der in Deutschland und in der Schweiz die Aufgaben der Länder oder Kantone umschreibt und auch für die Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaft zutrifft.

Zwei originelle Methoden stellen die Komplementarität zwischen Bund und Ländern und die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben sicher. Einerseits kann der Bund *Rahmengesetze* für die Gesetzgebung der Länder erlassen – in Bereichen wie Hochschulwesen, Filmindustrie, Presse, Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung, Städtebau, Wasserhaushalt. In diesen Bereichen definiert der Bund den gesetzlichen Rahmen, in den sich die Gesetze der Länder einfügen. Diese Methode ist jener der gemeinschaftlichen Rahmenrichtlinien ähnlich, im Unterschied zu den Richtlinien, die zuweilen den Freiraum der Mitgliedstaaten stark einschränken, da sie detaillierte Bestimmungen enthalten, die im Übrigen oft auf Veranlassung der Mitgliedstaaten selbst beschlossen werden. Die gemeinsamen Aufgaben betreffen die Organisation der Forschung, die Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Strukturen, den Küstenschutz. Die gemeinsamen Aufgaben werden nach einem gemischten Entscheidungs- und Finanzierungsmodus wahrgenommen, wie er auch in den europäischen Angelegenheiten praktiziert wird.

Im Gegensatz zur schweizerischen Praxis werden die *ausschließlichen Kompetenzen* der Länder nicht im Grundgesetz aufgeführt. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die Kultur (Radio und Fernsehen), Bildung, Polizei und kommunale Angelegenheiten, wobei die Gemeinden ihrerseits über eine weitreichende Autonomie verfügen. Vor allem in diesen Bereichen praktizieren die Länder unter sich einen kooperativen Föderalismus.

## **Der föderative Ansatz**

Der rigide Kompetenzdualismus im amerikanischen Föderalismus hat sich im Laufe des vergangenen Jahrhunderts abgeschwächt. Seine Rolle wurde gemäß europäischer Tradition durch den Einfluss der konkurrierenden Kompetenzen, der gemeinsamen Aufgaben und des Vollzugsföderalismus verringert. Dieser Unterschied schlägt sich in der Aufteilung der Verwaltungskompetenzen nieder. In den Vereinigten Staaten bestätigt die folgende Grundregel den Dualismus: Die Union wendet die Gesetze des Kongresses an, die Bundesstaaten ihre eigenen Gesetze. Obwohl sie sich auf eine ähnliche Regel beruft, hat die Schweiz die Praxis der funktionalen Zweiteilung der kantonalen Verwaltungen entwickelt. Diese Praxis hat zum Ziel, den exzessiv vereinheitlichenden Charakter eines Bundesgesetzes aufzuheben, und wird auch in der Europäischen Union weitgehend angewendet. Die gemeinschaftlichen Verordnungen und Entscheidungen und die Urteile des Gerichtshofes erzeugen unmittelbare Wirkung, wobei ihre Ausführung den Mitgliedstaaten obliegt. Diese gemeinschaftliche Praxis ist das Ergebnis mehrerer Faktoren: der beschränkten Kapazität der Verwaltung angesichts des Ausmaßes der Aufgaben und des Umfangs der Union; der unzureichenden Mittel zur Sicherstellung der Umsetzung der gemeinschaftlichen Gesetze in den Mitgliedstaaten und deren geringer Bereitschaft, die Union mit diesen Aufgaben zu betrauen. Der gleiche Grundsatz der dezentralisierten Anwendung wird auch in Deutschland beachtet, wo die Bundesgesetze von den Ländern umgesetzt werden. Der Bund ist nur in wenigen, vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen für die Umsetzung zuständig. Wenn auch in einigen anderen vorgesehenen Fällen die Länder kraft eines Mandats und nach Anleitung des Bundes die Bundesgesetze ausführen, so werden doch die meisten von den Ländern frei umgesetzt, unterliegen dann aber einer richterlichen Kontrolle.

## **Die verfassungsmäßige Autonomie der Gliedstaaten**

Die verfassungsmäßige Autonomie der Bundesstaaten in den Vereinigten Staaten wird einzig und allein durch die Forderung eingeschränkt, eine republikanische Regierungsform, die persönlichen Rechte und die anderen Rechte, welche die amerikanische Verfassung ihren Bürgern garantiert, zu

respektieren. Trotz dieser weitreichenden verfassungsmäßigen Autonomie der Bundesstaaten haben alle gleichartige Institutionen geschaffen: Alle kennen ein präsidentiales Regime mit einer gewählten Regierung, die je nach Staat über mehr oder weniger große Kompetenzen verfügt, und – mit Ausnahme von Nebraska – eine Zweikammer-Legislative.<sup>1</sup>

In Deutschland, wo die Länder schon vor dem Grundgesetz von 1949 ihre Verfassungen besaßen, bewahren sie ihre verfassungsmäßige Autonomie unter dem Vorbehalt, dass sie die im Grundgesetz verankerten Prinzipien eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates respektieren. Wie im Falle der USA gibt es nur wenige Varianten: Die Länder haben sich alle für ein Parlament mit einer einzigen Kammer entschieden; die Regierung wird von einem Ministerpräsidenten geleitet. Nur Bayern hat eine Art Legislaturregierung, die nicht abgewählt werden kann.

Die Stabilität der Regierung ist ein Merkmal des föderalen Systems der Schweiz. Trotz langer gemeinsamer Vergangenheit im Rahmen der Eidgenossenschaft gibt es zwischen den Kantonen größere Unterschiede. Die unterschiedlichen, historisch bedingten Traditionen und die ausgeprägten Identitäten der Kantone sind charakteristische Elemente, die das föderative System erhalten hat. Dennoch müssen die kantonalen Verfassungen dem Bundesrecht entsprechen, und ihr politisches Regime muss demokratisch sein. Alle Kantone praktizieren die halbdirekte Demokratie (mit Referendum und Volksinitiative) bzw. die direkte Demokratie wie im Fall der drei Innerschweizer Kantone, die (noch) nicht auf ihre Landsgemeinde verzichtet haben.

Die Kantonsregierungen werden durch das Volk gewählt, im Gegensatz zum Bundesrat, dessen Mitglieder von den zwei Kammern des Parlaments, Nationalrat und Ständerat, gewählt werden. Die Anzahl der Mitglieder der Kantonsregierungen schwankt zwischen fünf und neun, im Vergleich zu den sieben Mitgliedern des Bundesrates. Hingegen verfügen alle Kantone über stabile Regierungen, die gegenüber ihrem Einkammerparlament nicht verantwortlich sind. Desgleichen besteht die kollegiale Re-

1 Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines* (Paris, Montchrestien, 1992), S. 38-40.

## **Der föderative Ansatz**

gierung in der großen Mehrheit der Fälle aus Vertretern der großen Parteien. Die Vielfalt wird durch ein Verhältniswahlssystem betont, sowohl auf Bundes- wie auch, von Ausnahmen abgesehen, auf Kantonsebene. Kohäsion und Identität der Kantone, die bei den nationalen Parlamentswahlen einen Wahlkreis bilden, werden so gestärkt, während der Proporz kleinere Formationen und eine ausgewogenere Vertretung des Parteienspektrums begünstigt. Ein vergleichbares Interesse an der Bewahrung und der Behauptung der nationalen Einheit durch die Entscheidung für einen einzigen Wahlkreis lässt sich auch in gewissen Mitgliedstaaten der Europäischen Union beobachten, so in Frankreich, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und in Dänemark. Im Übrigen sind die Stabilität der Bundesregierung und jene der Kantonsregierungen sowie ihr kollegialer Charakter ein Wesenszug, den sie mit der Europäischen Kommission teilen.

In der Schweiz wie in Deutschland widerspiegelt die Zusammensetzung der Regierungen die politischen Kräfte, mit dem Unterschied, dass sich das politische Geschehen in der Schweiz wegen des Mehrparteiensystems vor allem in den Kantonen abspielt. Ihre nationalen Strukturen sind relativ schwach ausgeprägt, im Gegensatz zu Deutschland, wo die Bundesparteien eine entscheidendere Rolle spielen. Im deutschen Wahlsystem hat jeder Wähler zwei Stimmen, eine zur Wahl eines Abgeordneten seines Wahlkreises, eine weitere für die Länderliste. Einerseits spiegelt dies die Dimension der Parteien in den Ländern, andererseits ermöglicht die Wahl eines Kandidaten im eigenen Wahlkreis eine Persönlichkeitswahl. Schließlich führt das Ergebnis dieser doppelten Wahl zu einer Sitzverteilung, die dem Anteil der von den verschiedenen Parteien erlangten Stimmen entspricht. Gegenüber einem relativ polarisierten Zweiparteiensystem in Deutschland findet man in der Schweiz eine Zusammenarbeit von mehreren Parteien, eine geringe Wahlbeteiligung und ein beschauliches politisches Leben, das mehr von der Suche nach Konsens als von der Konfrontation der Parteien geprägt ist. Einige Aspekte der Konkordanzdemokratie sind in der Europäischen Kommission wie auch im Europäischen Parlament gegenwärtig.

Die Grundrechte und die demokratischen Prinzipien werden in der Schweiz durch die Bundesverfassung garantiert. So könnte der Bund theo-

retisch in die Lage versetzt werden, gegen einen Kanton vorzugehen, wenn dieser entschieden eine Politik verfolgen würde, die den in der Verfassung garantierten Freiheiten, der Gleichheit oder der Demokratie zuwiderläuft oder wenn diese Werte durch Unruhen gefährdet sind.<sup>1</sup> Im Notfall könnte er sogar militärische Mittel einsetzen, allerdings nur gemäß dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Seinerseits hat der Amsterdamer Vertrag den Weg zu einer gemeinsamen Garantie der Rechte und demokratischen Prinzipien eingeschlagen, die die Grundlage der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten bilden, auch wenn er nur Sanktionen in Form der Suspendierung eines Mitgliedstaates, der die Grundrechte und die demokratischen Prinzipien verletzt, vorsieht.

### Die Verfahren zur Verfassungsrevision

Von den Möglichkeiten der Anpassung und der Angleichung durch Auslegung abgesehen, sehen die föderalen Verfassungen verschiedene Arten der Verfassungsrevision vor. Im Gegensatz zur Revision der Grundverträge der Europäischen Union schreiben die Prozeduren der Bundesstaaten nicht Einstimmigkeit der Mitglieder vor. Hingegen enthalten die Bundesverfassungen Deutschlands und der Schweiz gewisse Grundsätze, die nicht aufgehoben werden können. Beispiele sind die föderale Struktur, die demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaat, die Grundrechte. Die meisten dieser Grundsätze sind bereits in den Verträgen der Europäischen Union beziehungsweise in der EU-Charta der Grundrechte verankert. Eine Änderung der Verfassung der Vereinigten Staaten kann vom Kongress vorgeschlagen

1 1932 erlebte Genf eine tragische militärische Intervention, die zum Ziel hatte, den Frieden zu sichern, der durch eine gewalttätige Konfrontation von Rechts- und Linksextremisten gefährdet schien. Friedliche Zustände wurden auf Kosten von dreizehn Menschenleben wiederhergestellt. Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse* (Neuchâtel: Editions Ides et Calendes, 1967), vol. 1, S. 305f. und 309. Nach der Bundesverfassung von 1999 greift der Bund ein, «wenn die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann» (Art. 52 Al. 2).

## **Der föderative Ansatz**

werden, wenn zwei Drittel in beiden Kammern sie für notwendig erachten, oder auf Antrag von zwei Dritteln der Regierungen der Bundesstaaten, was die Einberufung einer Konvention erfordert. Die Änderungen werden angenommen, sofern sie von den Legislativen von drei Vierteln der Bundesstaaten oder von Konventionen in drei Vierteln dieser Staaten ratifiziert worden sind.

Das deutsche Grundgesetz kann nur mit Zustimmung von zwei Dritteln sowohl der Mitglieder des Bundestages als auch der Stimmen des Bundesrates revidiert werden. Tatsächlich kann diese Zustimmung nur durch einen weitgehenden Konsens erreicht werden. Der Vertrag von Maastricht hat zur Neuformulierung von Artikel 23 des Grundgesetzes geführt, gemäß dem Deutschland ein vereinigtes, demokratisches, föderatives, soziales und rechtsstaatliches Europa anstrebt, das dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet ist. Der gleiche Artikel verstärkt die Rolle der Länder und des Bundestages in der Weiterentwicklung der Europäischen Union.

Die Verfassungsreform in der Schweiz kann auf Antrag des Parlamentes oder durch eine Volksinitiative in Gang gesetzt werden. Die Volksinitiative muss von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet werden, ob es nun um eine Total- oder Teilrevision geht. Da es auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative gibt, ist es zu vielen Verfassungsinitiativen gekommen, die ihrerseits zu zahlreichen Teilrevisionen führten, was die Lesbarkeit der Verfassung zunehmend beeinträchtigte. Jede Teil- oder Totalrevision muss von der Mehrheit des Volkes und der Kantone angenommen werden. Diese doppelte Mehrheit ist auch für die Ratifizierung von Verträgen über den Beitritt der Schweiz zu supranationalen Organisationen, wie der Europäischen Union, oder zu kollektiven Sicherheitsorganisationen, wie den Vereinten Nationen, notwendig. Die doppelte Mehrheit behindert die Integration der Schweiz in internationale und europäische Systeme, was sich an der Ablehnung eines Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 und eines UNO-Beitritts 1986 belegen lässt. Nach jahrelangen Studien und Beratungen wurde am 18. April 1999 eine total revidierte Bundesverfassung in der Volksabstimmung angenommen.

Diese drei Beispiele zeigen, dass es bei Verfassungsrevisionen unterschiedliche Verfahren gibt, die den Merkmalen der politischen Systeme ent-

sprechen: die qualifizierte Mehrheit der Legislativen in den amerikanischen und deutschen föderativen Systemen oder die Parlamentsmehrheit in der Schweiz, der die doppelte Mehrheit des Volkes und der Kantone folgt. Auch wenn dadurch zusätzliche Garantien erlangt würden, erzwingt kein Vorgang in diesen Bundesstaaten Einstimmigkeit, wie sie zur Revision der europäischen Verträge notwendig ist. Sollte die Europäische Union mit Blick auf ihre bevorstehende Erweiterung nicht ein Verhandlungs- und Ratifikationsverfahren ins Auge fassen, das künftige Reformen erleichtert?

### Gemeinsame Bedingungen und Grundsätze

Die Erfahrungen föderaler Staaten markieren die Entwicklung verschiedener föderativer Systeme und zeigen ein Zusammenspiel von allgemeinen Grundsätzen und bestimmten Konstanten auf, die sowohl die Erhaltung als auch die Entwicklung der Föderation garantieren. Die Existenz *eines dynamischen einigenden Kerns* setzt ein Gleichgewicht zwischen den Mitgliedern der Föderation voraus. Das relative Gleichgewicht zwischen den großen Bundesstaaten und den kleineren und mittleren Einheiten bewahrt das Ganze vor der Hegemonie eines Mitgliedes oder einer Mitgliedergruppe.

Eine Voraussetzung ist unumgänglich: dass es sich um demokratische Föderationen handelt. Diese föderalen Staaten sind demokratischen Grundsätzen, den Menschenrechten und gemeinsamen Werten verpflichtet. Wenn in diesem Sinne das allgemein anerkannte Konzept des europäischen oder westlichen Föderalismus die Untrennbarkeit von Föderalismus und Demokratie voraussetzt, kann Letztere gleichwohl die Form eines Einheitsstaates, eines zentralisierten, dezentralisierten oder gar regionalisierten Staates aufweisen.

Während der Einheitsstaat durch eine pyramidenförmige Struktur gekennzeichnet ist, die vom Gipfel aus regiert wird, weist die Föderation vielmehr eine sternförmige Struktur um einen föderalen Pol herum auf, der Orientierungen vorgibt und seinerseits Impulse aus dem Gesamtgebilde erhält. Die Wechselwirkung zwischen dem Gravitationszentrum und den Einheiten des Systems ist kontinuierlich. So ist eine Föderation Einflüssen von unten nach oben unterworfen sowie Aktionen und Rückwirkungen, die

## **Der föderative Ansatz**

der föderale Pol den Mitgliedseinheiten und vor allem der von den Bürgern begründeten Basis vermittelt. Eines der Merkmale, das eine Föderation von einer Konföderation unterscheidet, besteht in der unmittelbaren Tragweite ihrer Normen, ihrer Politiken und Entscheidungen, die sich direkt an die Bürger und Einwohner richten und zwingende Wirkung entfalten. Aufgrund des auf der gegenseitigen Proportionalität beruhenden Gleichgewichts verfügen die Einwohner, die die gemeinsamen Entscheidungen respektieren und ausführen müssen, im Gegenzug über ein Einspruchsrecht bei den Justizbehörden.

Die Verteilung der Macht zwischen föderalen Institutionen erfolgt im Einklang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Außerdem findet in jedem föderativen System eine vertikale Aufteilung der Macht zwischen verschiedenen Ebenen statt: der zentralen Ebene, jener der Gliedstaaten, der Regionen und der Gemeinden. Die Existenz eines einigenden Pols und zahlreicher Entscheidungszentren erzeugt ein polyzentrisches System, das aus vielschichtigen Netzen besteht. Diesen Strukturen, Kernen und Netzen entsprechen Funktionen, die eine möglichst optimale Verteilung der Aufgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip anstreben. Daraus entsteht ein komplexes System, in dem die von den Organisationen und öffentlichen oder privaten Instanzen ausgeübten Funktionen eng miteinander verbunden sind. Demgegenüber bevorzugt das zentralisierte System vertikale und hierarchisch aufgebaute Beziehungen, in denen die Starrheit der Flexibilität entgegensteht, die der Einsatz von hochtechnologischen Mitteln mit sich bringt. In verschiedener Hinsicht entspricht das föderative System besser den Erfordernissen der postindustriellen Kommunikationsgesellschaft.<sup>1</sup>

Der föderale Pol definiert die generelle Ausrichtung der Politik für die Gesamtheit der Akteure und übt die zusammengelegten Kompetenzen aus. Auch wenn die Autonomiesphäre der Mitgliedseinheiten respektiert wird (Kantone und Länder unterliegen keiner politischen Kontrolle), lässt sie die

1 Dieser Gegensatz zwischen der Starrheit der politischen Strukturen und der neuen technologischen Revolution wurde 1986 mit Nachdruck von Michail GORBATSCHOW hervorgehoben, für den das pyramidenförmige sowjetische System den neuen Gegebenheiten angepasst werden musste.

Bundesautorität an der Teilung der Souveränität, der Festlegung der gemeinsamen Politik und den Entscheidungen teilhaben, die für die gesamte Föderation verbindlich sind. Obwohl die Verfassungen die ausschließlichen und konkurrierenden Bereiche festlegen, können sich die Grenzen zwischen diesen zugunsten des Zentralstaates oder der Mitgliedstaaten verschieben, sie sind ständigen Spannungen zwischen den verschiedenen Entscheidungszentren ausgesetzt. So hat zum Beispiel die Revision des deutschen Grundgesetzes aus Anlass der Ratifikation des Vertrages von Maastricht – nach einer Periode der Stärkung der Zentralgewalt unter dem Vorwand der europäischen Integration – den Ländern einen Weg zur Teilnahme am europäischen Entscheidungsprozess geöffnet. Ihrerseits haben die schweizerischen Kantone versucht, ihre Kompetenzen zum Abschluss von grenzüberschreitenden Abkommen zu erweitern. Die Bundesverfassung von 1999 legt fest, dass die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen Verträge mit dem Ausland abschließen dürfen (Art. 56). Schließlich hat die Autonomie der amerikanischen Bundesstaaten in ihren Außenhandelsbeziehungen zur Eröffnung ständiger Vertretungen in mehreren Ländern geführt. In diesem Sinne zeichnen sich die föderalen Staaten durch eine höhere Anpassungsfähigkeit aus als die Einheitsstaaten. Die französischen oder englischen Regionen haben dementsprechend größere Schwierigkeiten, ihre Interessen in Brüssel direkt zu vertreten.

Mit der Ausübung ihrer Kompetenzen (Außen- und Sicherheitspolitik, Verteidigung und militärische Angelegenheiten; Wirtschafts- und Währungspolitik, Handelspolitik und Außenhandelsbeziehungen; Organisation des politischen Lebens auf Bundesebene, Recht und Aufrechterhaltung der Ordnung) verfügt die Bundesautorität über eine weitreichende Autonomie in der Definition und der Vertretung des Gemeinwohls. Die sowohl auf dem Volk wie auf den Mitgliedsländern gründende Legitimität widerspiegelt sich im *Zweikammer-System*, das eine der Konstanten aller Föderationen ist. Die Exekutive, welche Funktionen der Initiative, Entscheidung und Verwaltung auf Bundesebene innehat, weist in den drei Föderationen unterschiedliche Formen auf: Das Präsidialregime in den Vereinigten Staaten und das kollegiale Regierungssystem der Schweiz zeichnen sich durch eine strenge Trennung von Exekutive und Legislative aus. Die präsidiale oder

## Der föderative Ansatz

kollegiale Regierung ist gegenüber dem Kongress oder Parlament nicht verantwortlich und kann ihrerseits das gewählte Parlament nicht auflösen. Die zwei Kammern und die Exekutive sind während einer ganzen Legislaturperiode im Amt. Diese Stabilität wird nur teilweise durch Veränderungen, die Wahlen in den Bundesstaaten oder Kantonen mit sich bringen können, in Frage gestellt. In dem sehr ausgeglichenen, stabilen System der Schweiz erfüllt der Rückgriff auf die semidirekte Demokratie die doppelte Funktion eines Sicherheitsventils und Gaspedals bzw. der Bremse gegenüber beantragten Veränderungen.

Einzig die Bundesrepublik Deutschland praktiziert eine Form des *parlamentarischen Föderalismus* und der Kontrolle des Parlaments über die Regierung (konstruktives Misstrauensvotum). Dieses Merkmal lässt sich am ehesten mit der von der Europäischen Union gewählten Formel vergleichen. Als erste Einschätzung kann festgehalten werden, dass die föderative Organisation und Methode die autonomen Zuständigkeiten und die Vielfalt der Mitgliedstaaten bewahrt, wobei sie zugleich die Einheit der Normen, politischen Entscheidungen und Handlungen in den gemeinsamen Interessenbereichen sicherstellt. Die Einheit in der Vielfalt ermöglicht eine stärkere Entfaltung der einzelnen Bestandteile und regt zur regionalen und lokalen Entwicklung sowie zur Auslösung von Initiativen und Synergien in einem vielschichtigen Umfeld an. Da sie es den Mitgliedseinheiten außerdem erlaubt, gewisse Probleme selbständig zu lösen und sich in bestimmten Bereichen selbst zu verwalten, tragen die beschriebenen föderativen Strukturen dazu bei, Minderheitenprobleme zu lösen oder zu entschärfen. Die minoritären Gemeinschaften, wie die kleinen oder mittleren Mitgliedseinheiten, sind in doppelter Hinsicht privilegiert: Die Gewichtung begünstigt sie in der Föderation, während zugleich die Mehrheit, über die sie in ihrem Einzugsgebiet verfügen, es ihnen erlaubt, ihre Besonderheit zu bewahren und dabei innerhalb der Föderation umso mehr Solidarität zu behaupten.<sup>1</sup> Zu-

1 Im Gegensatz zu beispielhaften Fällen in der Schweiz, wo die kleine Gemeinschaft der Rätoromanen ihre Identität mit Hilfe des Bundes bewahrt, hat die Verfassung Serbiens von 1989 die Autonomie der Provinzen Kosovo und Vojvodina aufgehoben und diese Regionen so zu Minderheiten im Einheitsstaat

## **Mögliche Lehren**

sammenfassend sei gesagt, dass die Unterschiedlichkeit der Formen und Praktiken des Föderalismus und die Diversität des politischen Umfelds und der Kulturen zu gesundem Misstrauen gegenüber der Beschwörung von Modellen ermuntern mag, zumal eine vertiefte Analyse der Beispiele neben Vorzügen auch Lücken und Misserfolge offenlegen könnte.

Serbien gemacht. Mit diesem Missbrauch des Mehrheitssystems hat die serbische Regierung ihre Kontrolle über diese beiden Regionen zu verstärken versucht.



## **Die Europäische Union auf dem Weg zu einem neuen Föderalismus**

### **Wirtschaftliche Integration und politische Finalität**

Die aufeinander folgenden Etappen des europäischen Einigungsprozesses sind in mehrfacher Hinsicht Ausdruck eines einzigartigen Experiments. Neben föderativen zeichnen es auch konföderale Aspekte oder gar Aspekte einer internationalen Organisation aus. Es stellt sich deshalb die Frage, in welche Richtung, nach welcher Methode und mit wie vielen Mitgliedern die Europäische Union sich entwickeln wird. Wird sie in der Lage sein, ihre dynamische Entwicklung fortzuführen, indem sie ihre demokratische Legitimität konsolidiert, ihre Effizienz verstärkt und dabei ihre reiche Vielfalt und ihre Kohäsion bewahrt? Diese grundlegenden Fragen, die von den unmittelbaren Sorgen um die wirtschaftliche Integration lange verdrängt wurden, sind mit der Schockwelle, die der Zusammenbruch des Kommunismus ausgelöst hat, mit den Herausforderungen der Erweiterung und der Vertiefung, durch die unilaterale Politik einer vereinsamten Supermacht, aber auch durch das Zusammentreffen zahlreicher destabilisierender Faktoren wieder aktuell geworden: Konflikte in Südosteuropa und im Kaukasus, Wiederaufleben von Unabhängigkeitsbewegungen in der Europäischen Union und in ihrem Umkreis, nationalistische Regungen vor dem Hintergrund des Globalisierungsphänomens. Auf alle diese Herausforderungen sollte die Europäische Union eine eigene Antwort finden.

Zum ersten Mal in der Geschichte entsteht eine große politische Gemeinschaft auf der Basis der *freien Vereinigung* unabhängiger Staaten und nicht durch Gewalt und Eroberung.<sup>1</sup> Im Gegensatz zur *Konföderation* und zur *Föderation*, die sich trotz ihrer unterschiedlichen Strukturen und Methoden beide durch eine globale politische Ausrichtung auszeichnen, praktizierten die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union von

1 Abgesehen von einigen Ausnahmen und vor einem anderen Hintergrund kann die Entstehung der Schweiz als Präzedenzfall betrachtet werden.

## Der föderative Ansatz

Anfang an einen «umgekehrten» Föderalismus und schritten durch *sektorielle Annäherung* voran. Aus pragmatischen Gründen wurde ein sektorielles Vorgehen bevorzugt, das auf eine europäische Föderation und nicht auf eine mit einer Anzahl von innen- und außenpolitischen Kompetenzen ausgestattete Gemeinschaft hinauslaufen sollte. Wenn auch die Vorkämpfer der Union mehrheitlich gewisse Ideen zur *Finalität* des politischen Projekts zu teilen schienen, so schätzten sie die Chancen seiner umgehenden Verwirklichung nicht gleich ein. Der Prozess begann mit einer wegweisenden Erfahrung in zwei Grundbereichen der damaligen Wirtschaft: Kohle und Stahl. Dennoch folgte diesem ersten Schritt – Schaffung der EGKS – bald der Vorschlag, eine politische Gemeinschaft ins Leben zu rufen: die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und ihr natürliches Pendant, die Europäische Politische Gemeinschaft. Das «Europa des Willens», das aus einem harten Kern, den sechs Gründerstaaten, bestand, war im Aufbau begriffen, als der Misserfolg der EVG den politischen Einigungsprozess zum Stillstand brachte. Die Folgen dieses *ursprünglichen Bruchs* wirken noch heute nach. Die wieder aufgenommene Debatte über den europäischen Föderalismus ist dafür ein Beweis.

Zwei Grundwesenszüge stellen die Originalität und die Stärke der europäischen Integration dar: eine unabhängige Institution und ein institutionelles System mit globaler politischer Bestimmung. So bewegte sich das gemeinschaftliche System stets in einem Spannungsfeld zwischen politischer Gemeinschaft und internationaler Organisation. Diese politische Neuerung prägt die Europäische Gemeinschaft, deren Motor die Europäische Kommission ist – mit dem Auftrag, das gemeinsame Interesse zu definieren und dem Integrationsprozess die notwendigen Impulse zu verleihen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, die Rolle zu definieren, welche die Unionsverträge der Kommission hinsichtlich der zweiten, dritten oder vierten Säule zuweisen.

In Vorwegnahme der gegenwärtigen Debatte sah der Entwurf einer *Europäischen Politischen Gemeinschaft* von 1953 einen Europäischen Exekutivrat oder eine Regierung der Gemeinschaft, ein aus zwei Kammern zusammengesetztes Europäisches Parlament (Volkskammer und Senat) und

einen Gerichtshof vor.<sup>1</sup> Zusätzlich zu diesen Institutionen mit föderaler Ausrichtung führte der Entwurf einen Rat der nationalen Minister ein, wobei aber das Europäische Parlament über die Gesetze und Richtlinien der Gemeinschaft bestimmen sollte. Der Senat, dessen Zusammensetzung nach dem Beispiel des Bundesrates sich auf die Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten stützen sollte, hätte den Präsidenten des Exekutivrates gewählt, der seinerseits den Auftrag hatte, die Mitglieder dieses Gremiums zu ernennen. Seine Entscheidungen sollten der Zustimmung durch das Europäische Parlament unterliegen, das darüber hinaus eine parlamentarische Kontrolle über die Exekutive ausgeübt hätte. Die zentrale Rolle des Präsidenten des Exekutivrates wurde durch seine Funktion als Repräsentant der Gemeinschaft für Außenbeziehungen unterstrichen.

Der Entwurf stellte den Umriss einer föderalen Union dar und verlieh dem Exekutivrat die Rolle eines Motors. Dieser Exekutivrat sollte der doppelten Kontrolle durch das Europäische Parlament und durch den Rat der nationalen Minister unterstehen, dessen Zustimmung zu den Vorlagen der Exekutive erforderlich war (zunächst einstimmig, nach fünf Jahren nach dem Mehrheitsprinzip). Außerdem sollte der Rat der nationalen Minister eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung der Außenpolitik, bei der Festlegung der Gemeinschaftssteuern und der Aufnahme neuer Mitglieder spielen. Trotz dieser zweideutigen Verbindung lag das Wesentliche des Entwurfs darin, dass er eine europäische Regierung und eine Zweikammer-Legislative schaffen wollte, und in der Bandbreite der Kompetenzen in Bezug auf den gemeinsamen Markt und die Basissektoren, aber auch im Bereich der Verteidigung und der Außenbeziehungen. Es handelt sich da ja um die wichtigsten Kompetenzen, die in einer Föderation der Zentralgewalt übertragen werden.

Wie weit dieser Entwurf im Vergleich zur aktuellen Situation der Europäischen Union ging, lässt sich nur richtig ermesen, wenn man die vage Präsenz der Kommission heute in Bezug auf die drei neuen Säulen Innere

1 Ad-hoc-Versammlung, *Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft*, Paris, März-April 1953 (Verfassungskommission, deren Berichtstatter Fernand DEHOUSSE war.)

## Der föderative Ansatz

Angelegenheiten, GASP und ESVP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) in Betracht zieht, ganz zu schweigen davon, dass diese Präsenz in bestimmten Bereichen, wie bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und in der europäischen Verteidigungspolitik, sogar verschwindend gering ist. In einer Zeit, in der die innere und äußere Sicherheit zunehmend auch eine wirtschaftliche, gesellschaftliche und humanitäre Dimension hat, ist der durch das Scheitern der EVG entstandene Bruch nach einem halben Jahrhundert europäischer Integration also immer noch nicht verheilt. Der Graben zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits, die im Wesentlichen auf die wirtschaftliche, soziale und technische Dimension (mit immerhin vermehrt föderativen Akzenten) beschränkt bleibt, und den drei neuen Säulen andererseits, die trotz der Vergemeinschaftung gewisser Bereiche weitgehend intergouvernemental geprägt sind, ist nach wie vor tief, trotz aller Anstrengungen und der Lehren aus dem laufenden Experiment. Selbst der von General DE GAULLE vorgelegte Entwurf einer politischen Union (der so genannte FOUCHET-Plan) scheint noch kaum von der Europäischen Union eingeholt worden zu sein. Andererseits ist der Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (Entwurf SPINELLI) des Europäischen Parlaments von 1984 nur teilweise in die Verträge der Europäischen Union eingeflossen. Im Gefolge der Einheitlichen Europäischen Akte haben die Verträge von Maastricht und Amsterdam zur Annäherung der verschiedenen Dimensionen der Union beigetragen. Dennoch bleibt der Nachholbedarf groß, die gegenwärtige Debatte über den europäischen Föderalismus vermittelt eine Vorstellung von dem anhaltenden Ungleichgewicht, das der Europäischen Union empfindlich zusetzt.

Seit der Krise von 1954 wurde die Verteidigung Westeuropas der NATO überlassen und stützt sich auf den zentralen amerikanischen Pfeiler, da der europäische Pfeiler, den Präsident KENNEDY vorschlug, lange auf sich warten ließ. Außenpolitik und Sicherheit blieben – wenngleich von der amerikanischen Führungsrolle stark beeinflusst – in der Verantwortung der einzelnen europäischen Staaten. Die Europäische Union ist bis heute gezeichnet von dieser Dichotomie, obwohl europaweit und international die Karten inzwischen neu verteilt wurden.

Die Zersplitterung zieht hauptsächlich die *klassischen politischen Bereiche* und im Besonderen die *äußere Sicherheit* in Mitleidenschaft, sie betrifft aber auch die gemeinschaftliche Säule. Wohl nehmen alle fünfzehn Mitglieder am gemeinsamen Markt, an der gemeinsamen Agrarpolitik, an der Regional- oder der Wettbewerbspolitik teil, wie auch an den Strukturfonds, den Reform- oder Erweiterungsprozessen. Zu einer Verschiebung dieses Gefüges ist es indessen mit dem Euro und der EZB gekommen: Drei Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich,<sup>1</sup> Dänemark und Schweden) gehören nicht zur Euro-Zone, während die Zwölf sich im Prinzip verpflichten, mit der Annahme des Euro und einer gemeinsamen Währungspolitik eine koordinierte Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Dies gibt einen Vorgeschmack von einer Gemeinschaft der zwei Geschwindigkeiten, die in ihrem Kern eine integriertere und schneller voranschreitende Gruppe umfasst. Im Bereich der Außenbeziehungen sind die Gegensätzlichkeiten viel ausgeprägter. So kontrastiert beispielsweise die Handelspolitik, bei der die Kommission sowohl als Verhandlungsführerin als auch als Sprecherin der Gemeinschaft auftritt, mit der GASP, die betont intergouvernemental geprägt ist und in der die großen Mitgliedstaaten klar dominieren.

Die entscheidende Frage besteht darin, ob die Union trotz aller Gegensätzlichkeiten langfristig die Kohäsion erhalten kann, die zur Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung im Inneren wie auf der europäischen und internationalen Ebene unabdingbar ist. Dies ist das wichtigste Thema in der Debatte über die Finalität und die zukünftige Verfassung der Europäischen Union.

Die Verteilung der gemeinsamen Zuständigkeiten zwischen den Institutionen der Europäischen Union variiert je nach Intensität und angewandter Methode, ob es sich nun um die gemeinschaftliche oder die intergouvernementale handelt. Demgegenüber werden in Föderationen die Kompetenzbereiche von den Bundesbehörden entsprechend den politischen Erfordernissen im jeweiligen Sektor verwaltet. In der Europäischen Union hingegen ist

1 Kommissar PATTEN schätzt, dass das Vereinigte Königreich, sollte es der Euro-Zone nicht beitreten, künftig eine Wirtschaftspolitik befolgen muss, an deren Definition es nicht teilgenommen hat.

## Der föderative Ansatz

der Unterschied zwischen dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft und den Bereichen der GASP, der Verteidigung, der Inneren Angelegenheiten und der Justiz stark ausgeprägt. In diesen drei neuen Bereichen ist die Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments sehr beschränkt zugunsten der Kooperationsprozesse, die den Einfluss des Europäischen Rats, des Rats und der Regierungen vermehren. So stellt sich zumindest die heutige Situation im Hinblick auf jene Souveränitätsbereiche dar, deren Wahrnehmung in jeder Föderation Sache von Bundesorganen ist. Diese Feststellung zeigt, welche variable Distanz heute zwischen einer «vollendeten» Föderation und einer Europäischen Union mit föderaler Berufung liegt.

Ich beschränke mich hier auf einige Beispiele zur Verteilung von Zuständigkeiten und zur Rolle der Institutionen bei den genannten neuen Säulen, die sich in unterschiedlichen Rhythmen entwickeln, wie es die partielle Vergemeinschaftung der dritten Säule oder die Bestätigung der intergouvernementalen Prozesse im Verteidigungsbereich andeuten. Diese Negativentwicklung lässt sich an der marginalen Position der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofes erkennen. Ohne den zukünftigen Reformen vorzugreifen, die durch Verfassungsinitiativen gefördert werden, muss man einräumen, dass diese neuen Kooperationen von föderalen Praktiken weit entfernt sind, aber auch von der Funktionsweise der gemeinschaftlichen Säule, wird doch hier die zentrale Rolle der Kommission meist von der Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Rat begleitet. Diesbezüglich stellt man fest, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Rolle der Kommission und der Ausweitung der Mehrheitsregel gibt.

Die Schwierigkeit einer Einschätzung nimmt zu, je mehr Untereinheiten sich bilden, zum Beispiel mit dem Euro-Raum und dem Schengen-Raum. In jedem Fall muss eine allgemeine Einschätzung der Beschaffenheit der Europäischen Union die Unterschiedlichkeiten berücksichtigen, die ihr innewohnen, aber auch das ihr innewohnende Entwicklungspotenzial hin zu einer föderativen Gemeinschaft. Daraus ergibt sich die Frage nach der Finalität, dem einigenden Kern und der künftigen Verfassung der Union. Ihre Entwicklung fügt sich in die Veränderungen des Umfeldes ein und hängt zumindest teilweise von den Auswirkungen der neuen Technologien auf die *Governance* der sich verändernden Gesellschaften ab. Die verschie-

denen möglichen Kombinationen geben – unter Berücksichtigung der Widerstände der gesellschaftlichen und mentalen Strukturen – einen Vorschmack auf die *völlig neuartige Aufgabe*, die auf die Verantwortlichen und die Bürger der Europäischen Union zukommt.

### **Die Grundsäule: die Europäische Gemeinschaft**

Seit ihrer Entstehung hat sich die Europäische Gemeinschaft entlang folgenden Achsen entwickelt: Zunahme ihrer Handlungsbereiche und Umsetzung der gemeinsamen Politikfelder; Schaffung eines grenzfreien Raumes durch die Vollendung des Gemeinsamen Marktes; Vertiefung der wirtschaftlichen Integration (WWU, EZB und Euro); Stärkung der Solidarität und der Geschlossenheit (Beispiele: Strukturfonds, Kohäsionsfonds, Regionalpolitik, die auf dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] aufbaut); die verschiedenen Erweiterungsetappen; Bemühungen um die Abschaffung der Einstimmigkeit im Rat zugunsten der qualifizierten Mehrheit; Änderung der Kompetenzaufteilung mit der Wahl des Europäischen Parlaments und seiner zunehmenden Mitentscheidung in der Gesetzgebung; Behauptung der zentralen Rolle der Kommission als Motor des Integrationsprozesses. Diese Entwicklung hat verschiedene föderative Wesenszüge verstärkt, die seit Anbeginn in den Römischen Verträgen festgeschrieben sind.

In einer ersten Phase stützt sich die gemeinschaftliche Dynamik auf das Tandem Kommission-Rat. In der Zusammenarbeit dieses entscheidenden Räderwerks übt die Kommission – als unabhängige und kollegiale Institution – ihr alleiniges Vorschlagsrecht im Gesetzgebungsbereich aus. Der Rat ist dabei ermächtigt, die Vorschläge in Form von Verordnungen und Richtlinien, zunächst einstimmig und später mit qualifizierter Mehrheit, in Gemeinschaftsgesetze umzuwandeln, und zwar gemäß den in den Römischen Verträgen vorgesehenen Fristen. Obwohl sich die Entwicklung infolge des «Luxemburger Kompromisses» von 1966 verlangsamt hat, weitet sich die qualifizierte Mehrheit als Antwort auf die funktionellen Bedürfnisse trotzdem nach und nach aus und verstärkt so den gemeinschaftlichen Charakter des Rats. In dieser Phase des Gemeinschaftssystems hat das Par-

## Der föderative Ansatz

lament die Aufgabe, die demokratische Kontrolle über die Kommission auszuüben und mittels Anhörungsverfahren ihre Meinung einzubringen, während der Gerichtshof die Verantwortung für die richterliche Kontrolle innehat. Die Gemeinschaftshandlungen, wie zum Beispiel die Verordnungen von allgemeiner Tragweite, wirken unmittelbar und begründen zugleich individuelle Rechte. Ihre Umsetzung obliegt den Mitgliedstaaten, die nur die formellen Aspekte überprüfen. Um diese unmittelbaren und teilweise einschränkenden Effekte zu kompensieren, steht den betroffenen Unternehmen, den europäischen Bürgern und Bewohnern eine Einspruchsmöglichkeit beim Gerichtshof offen. Offensichtlich lehnt sich die Umsetzung dieses politischen Verfahrens an die föderale Technik an.

### *Die Kommission, Motor der europäischen Integration*

Die Originalität der Europäischen Gemeinschaft, durch die sie mit der Tradition der internationalen Organisationen gebrochen hat, manifestiert sich sowohl in der Struktur, der Zusammensetzung und den Funktionen der Kommission als auch in ihrer herausragenden Rolle im Gemeinschaftssystem. Sie hat die Aufgabe, den wichtigsten Akteuren als Ansprechpartnerin zur Verfügung zu stehen und dabei das allgemeine europäische Interesse herauszukristallisieren, die kleineren Länder zu schützen und das Gleichgewicht zwischen den großen Mitgliedstaaten zu sichern. Trotz gewisser Wechselfälle ist es ihr gelungen, eine entscheidende Rolle als treibende und einigende Kraft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu spielen. Die Wirksamkeit und Kohärenz der gemeinsamen Politiken und die Kohäsion eines zunehmend differenzierteren Ganzen – als Folge der aufeinander folgenden Erweiterungen und Reformen – erschweren die Tätigkeit der Kommission, machen sie aber auch unerlässlicher.

Ein anderer Wesenszug der Europäischen Gemeinschaft, den sie mit Systemen föderativen Charakters teilt, ist die *unmittelbare Wirkung* der gemeinsamen Handlungen, was die EU sowohl von Konföderationen als auch von internationalen Organisationen unterscheidet. Besonders die Verordnungen, aber auch die Richtlinien der Europäischen Union haben direkte Auswirkungen nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern auch auf juristi-

sche und physische Personen. Diese direkten Effekte lösen Rückwirkungen von Seiten der betroffenen Akteure aus und wecken neue Erwartungen, was wiederum die Dynamik des Integrationsprozesses antreibt und zu Verkettungseffekten, Überhol- und Bremsmanövern führt. Dieser Wesenszug, gepaart mit der Vorschlags- und Förderungsrolle der Kommission sowie der Entwicklung hin zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, die oft die Form von Mitentscheidung annehmen, kompensiert die intergouvernementalen strukturellen Relikte, die der Gemeinschaft innewohnen.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben handelt die Kommission manchmal allein, meistens jedoch im Tandem mit dem Rat. Die von den beiden Institutionen, von denen die eine supranational (die Kommission) und die andere intergouvernemental und zugleich gemeinschaftlich ist (der Rat in Verbindung mit dem Europäischen Rat), gemeinsam ausgeübten Zuständigkeiten repräsentieren zusammen einen der wesentlichen Charakterzüge der Europäischen Gemeinschaft, der sie von den bestehenden Föderationen unterscheidet. Diese Situation ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen der Notwendigkeit einer unabhängigen zentralen Autorität und dem Bedürfnis, die nationalen Regierungen an der Ausübung der zusammengelegten Kompetenzen zu beteiligen. Folge davon ist eine gewisse Zwiespältigkeit, die erst dann behoben werden kann, wenn, wie etliche Stimmen fordern, eine wirkliche europäische Regierung eingesetzt wird.

Insgesamt widerspiegelt die Zusammensetzung der Kommission die wichtigsten politischen Kräfte. Hingegen gibt es – wie im Fall der Schweiz – keine direkte Verbindung zwischen der Europawahl und der Zusammensetzung der Kommission; andererseits sind der hohe Qualifikationsgrad der Kommissare und ihre Erfahrung als politische Führungskräfte ein Gradmesser für den Stellenwert, den die Regierungen und die wichtigsten europäischen Parteien der politischen Verantwortung beimessen, die der Kommission mit der ersten gemeinschaftlichen Säule übertragen wird. Dieser Tatbestand steht hingegen im Widerspruch zur marginalen Position, die ihr die Regierungen in den neuen Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der europäischen Verteidigung und sogar im Bereich der dritten Säule zugewiesen haben. Dies sind Elemente eines institu-

## Der föderative Ansatz

tionellen und funktionellen Ungleichgewichts, welche die Föderationen zu vermeiden gesucht haben.

### *Die Stärkung der Kommission und ihres Präsidenten*

Aufgrund langjähriger Erfahrungen ist der Präsidentschaft der Kommission von den Mitgliedstaaten zunehmend eine politische Dimension zuerkannt worden, wie es mehrere aufeinander folgende Reformen belegen:

Die *Teilnahme am Europäischen Rat*, zu dessen Mitglied der Kommissionspräsident durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) bestimmt wurde, sowie die Teilnahme an den verschiedenen internationalen Gipfeltreffen: In dieser prominenten politischen Rolle hat die Persönlichkeit von Jacques DELORS dazu beigetragen, dass dem Präsidenten eine einflussreiche Position eingeräumt wurde und sich seine Haltung in gewissen Situationen gegenüber den mitunter übervorsichtigen Stellungnahmen des Ministerrats durchgesetzt hat.

Dass die Kommission durch das Europäische Parlament bestätigt wird, verstärkt ihre Legitimität, aber auch ihre demokratische Verantwortung. Dieses Verfahren wurde durch die Unionsverträge festgelegt. Die letzte Version im Vertrag von Nizza<sup>1</sup> bedeutet insofern ein Novum, als sie vorsieht, dass der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagende Rat mit *qualifizierter Mehrheit* die Persönlichkeit benennt, die er zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigt. Diese Ernennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Der Rat genehmigt in einer zweiten Phase *mit qualifizierter Mehrheit und im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten* die gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Liste der anderen Persönlichkeiten, die er zu Mitgliedern der Kommission zu ernennen beabsichtigt. In der letzten Phase werden Präsident und Mitglieder der Kommission als Kollegium durch das Europäische Parlament bestätigt. Ihre Ernennung durch den Rat erfolgt anschließend mit *qualifizierter Mehrheit*.

1 Artikel 214 und 217.

Diese neue Version beinhaltet sowohl Präzisierungen als auch Neuerungen: Nicht die Regierungen, sondern der Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs interveniert am Anfang des Verfahrens, und dies zudem mit qualifizierter Mehrheit. Diese Neuerung unterstreicht die Entwicklung des Rates in Richtung einer gemeinschaftlichen Institution, sogar in seiner Zusammensetzung auf höchster Ebene, was lähmende Prozesse und unliebsame Kompromisse zu vermindern vermag (eine Lehre von Korfu). Seinerseits ist das Europäische Parlament von Anbeginn des Verfahrens an aufgerufen, den designierten Präsidenten zu unterstützen sowie in seiner Endphase das Kollegium zu bestätigen. Ein weiterer fortschrittlicher Aspekt stellt das Auswahlverfahren für die übrigen Kommissionsmitglieder durch den Rat und den designierten Präsidenten dar. Im Sinne einer Lehre aus der Ernennung der Kommission PRODI ist festgelegt worden, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.<sup>1</sup>

Im Unterschied zur früheren Situation, als die *Führungsrolle des Kommissionspräsidenten* im Wesentlichen von seiner Persönlichkeit abhing, verstärken die neuen Bestimmungen seine Position als Leader, mit der Präzisierung, dass die Kommission ihre Aufgabe unter Respektierung der vom Präsidenten festgelegten politischen Ausrichtung erfüllt. Dieser entscheidet über die interne Organisation der Kommission, um sicherzustellen, dass ihr Handeln kohärent und effizient ist und auf der Grundlage der Kollegialität beruht. Die Zuständigkeiten werden vom Präsidenten zugewiesen und die Funktionen unter seiner Autorität ausgeübt. Diese Zunahme der formellen Kompetenzen des Kommissionspräsidenten illustriert ihre Tragweite, wenn man sie in Bezug auf seine Teilnahme an der höchsten Instanz, im Europäi-

1 Die Frage stellt sich dennoch, ob dieses Ernennungsverfahren, das in verschiedenen Phasen den Rückgriff auf die qualifizierte Mehrheit vorsieht, nicht mit einer gewissen Zweideutigkeit belastet sei. Tatsächlich schreibt die neue Version vor, dass die Liste der zukünftigen Mitglieder im Einvernehmen mit den Vorschlägen eines jeden Mitgliedstaates festgelegt wird. Wenn die Wahl sich auf die vorgeschlagenen Namen beschränken muss, stellt sich die Frage, ob vorausgesetzt wird, dass ein Mitgliedstaat mehrere Namen vorschlägt. Was geschieht, wenn ein Mitgliedstaat eine Person für einen Sitz vorschlägt und weder der Rat noch der designierte Präsident diese Person wünschen?

## **Der föderative Ansatz**

schen Rat, betrachtet. Sie entspricht ferner der Ausweitung des Tätigkeitsbereiches der Kommission und ihres Vorschlags- und Initiativrechtes sowie der Vergemeinschaftung gewisser Bereiche intergouvernementaler Zusammenarbeit. So hat nun die Kommission beispielsweise die Möglichkeit, neben den Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit initiativ zu werden: ein Bereich, der bisher ihrem Initiativrecht verschlossen war. Paradoxe Weise stehen dieser Tendenz zur Stärkung der Position der Kommission und ihres Präsidenten die Bemühungen gewisser Mitgliedstaaten gegenüber, sie von bestimmten sensiblen Bereichen fernzuhalten.

### *Der kollektive Rücktritt der Kommission SANTER*

Die schwerste Krise in der Geschichte der Kommission hat ein grelles Licht auf einige institutionelle und administrative Aspekte der Europäischen Union geworfen. Zum einen hat diese Krise die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle und der Waffe des Misstrauensvotums gezeigt, die den Rücktritt der Kommission SANTER am 17. März 1999 ausgelöst hat. Zum andern hat dieser Rücktritt das Verantwortungsbewusstsein der Exekutivmitglieder und den Respekt der Grundsätze, die das öffentliche Leben in der Europäischen Union regeln, hervortreten lassen. In dieser Hinsicht hat der unabhängige Expertenausschuss daran erinnert, dass die «Grundsätze der Öffentlichkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit die Grundlage der Demokratie darstellen und die Instrumente liefern, die es ihr erlauben, normal zu funktionieren». Öffentlichkeit und Transparenz bedeuten, dass der Entscheidungsprozess auf allen Ebenen für die öffentliche Meinung zugänglich ist und sich die Akteure diesen Grundsätzen verpflichtet fühlen. Dies bedeutet, dass die Gründe, die zur Entscheidungsfindung führen, offen gelegt werden und dass die Entscheidungsträger die Verantwortung dafür auf sich nehmen und auch selbst bereit sind, die Konsequenzen zu tragen – sogar dann, wenn sich später erweisen sollte, dass Entscheidungen nicht in die richtige Richtung gingen. Diese Episode zeichnet sich durch den Willen des Parlaments aus, seine Autorität zu behaupten und seine Kontrolle über die Kommission zu erweitern. Allerdings sollte vermieden werden,

dass durch Übereifer der Schwung gelähmt wird, den die Kommission der Europäischen Union verleihen soll.

*Der Rat: intergouvernementale oder gemeinschaftliche Institution?*

Der Rat nimmt zusammen mit der Kommission eine Schlüsselrolle in der Entscheidungskette der Europäischen Gemeinschaft ein. Er stellt in der Tat die letzte Etappe im legislativen Prozess dar, handelt er doch auf Vorschlag der Kommission und zudem immer öfter in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament. Seine Rolle bei der Billigung der gemeinsamen Politiken, die von der Kommission vorgeschlagen werden, und die Regierungsverantwortung, die er häufig mit der Kommission teilt, verstärken seine Position im gemeinschaftlichen System. Wie Janus hat er zwei Gesichter, das eine ist das der legislativen Gewalt und das andere das der Regierungsgewalt. Mit der Ausweitung der Hoheitsbereiche der Europäischen Union ist der Rat neben dem Europäischen Rat der Hauptträger der neuen Kompetenzen geworden, die der Europäischen Union übertragen wurden. In der Tat steht er im Mittelpunkt der Debatte über den intergouvernementalen beziehungsweise den föderativen Charakter der Union. Seine ursprüngliche Zweideutigkeit hat damit zu tun, dass er der Kontrolle durch das Europäische Parlament entzogen ist, und zwar nicht nur in seiner Rolle als gemeinschaftlicher Gesetzgeber, was normal ist, sondern auch dann, wenn er Regierungsentscheidungen trifft. Die fehlende Gewaltentrennung führt insofern zu einer paradoxen Situation, als die Kommission als vorschlagende Instanz der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegt, während der Rat, der entscheidet, sich jeglicher parlamentarischen Kontrolle entzieht. Diese beispielhaften Elemente erschweren es, das Gewicht des Rates und mithin den realen Einfluss des intergouvernementalen Faktors präzise einzuschätzen. Inwieweit nimmt effektiv der Einfluss des intergouvernementalen Faktors zu, oder wird er – im Gegenteil – zugunsten einer föderalen Annäherung gar geschwächt?

Im Bereich der ersten Säule ist die Entwicklung klar: Das durch einen Vorschlag der Kommission eingeleitete Verfahren zielt auf eine gleichzeitige Ausweitung der qualifizierten Mehrheit und der Mitentscheidung

## **Der föderative Ansatz**

Rat/Europäisches Parlament ab. Dies bedeutet die Bestätigung einer Zweikammer-Gesetzgebungsgewalt, die auf Initiative der Exekutive handelt und dank der Mehrheitsregel im Rat die Kohärenz des gemeinsamen Interesses und die Effizienz garantiert.

Wenn die Teilnahme der Minister und der Staatssekretäre im Rat belegt, welche Bedeutung die Mitgliedstaaten dieser Institution beimessen, so ist die Tendenz zur Ausweitung der Mehrheitsregel der Beweis für das zunehmende Vertrauen und die Kollegialität zwischen den Mitgliedern. Wohl versucht der Rat in der Praxis, die meisten Entscheidungen durch Konsens herbeizuführen, selbst wenn er ermächtigt ist, mit qualifizierter Mehrheit vorzugehen. In diesen Fällen scheint sich der Unterschied zwischen Einstimmigkeit und qualifizierter Mehrheit zu verwischen. Vor dem Hintergrund der gemeinschaftlichen Erfahrung erscheint dieser Unterschied, der mit der wachsenden Mitgliederzahl an Bedeutung gewinnt, jedoch als fundamental: Die Einstimmigkeit verlangsamt oder blockiert sogar den Entscheidungsprozess, die qualifizierte Mehrheit beschleunigt und vereinfacht die Suche nach einem Konsens, der über dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners liegt, zu dem die Einstimmigkeit häufig führt. Das gute Funktionieren der Mehrheitsregel ist ein Verdienst der Kommission, deren Vorschläge, sofern sie Garantien für die Minderheitsinteressen einschließen, nicht ohne ihr Einverständnis oder die einhellige Zustimmung des Rates verändert werden können.<sup>1</sup> Außerdem interveniert die Kommission, die während der gesamten Dauer des Verfahrens anwesend ist, als «ehrlicher Makler» und wacht über die Wahrung der Interessen aller Mitglieder. Offensichtlich führt diese Entwicklung des Verfahrens innerhalb des Rates und der Rückgriff auf gewichtete Abstimmungen dazu, dass er sukzessive, aber real einen wesentlichen Zug seines intergouvernementalen Charakters verliert.

Die Suche nach einem Konsens mittels Verhandlungen und Kompromissen ist eine weit verbreitete Praxis im schweizerischen System der «Konkordanzdemokratie». In Wirklichkeit sind dieser Geist und diese Me-

1 Es handelt sich um einen Ausnahmefall, wo die Einstimmigkeit die Macht der Kommission schützt und bestätigt.

thode auch in Staaten mit Einheitsstruktur anzutreffen, die durch verschiedenste Diskrepanzen gekennzeichnet sind, etwa in den Niederlanden. In unterschiedlichem Maße sind wirtschaftliche und soziale, parteiliche und ideologische, sprachliche, kulturelle und religiöse Diskrepanzen das Markenzeichen zahlreicher politischer Gemeinschaften, insbesondere der Schweiz und der Europäischen Union. Die Teilnahme an Entscheidungen, die Übernahme gemeinsamer Lösungen, die Aufmerksamkeit, die Minderheitspositionen geschenkt wird, haben hier eine weit größere Bedeutung, als dies in relativ homogenen Gemeinschaften der Fall ist. Hingegen führt die Komplexität des gesellschaftlichen Gefüges und die Vielzahl von Akteuren und Entscheidungszentren (klassisches Beispiel: Arbeitgeber - Gewerkschaften) selbst in zentralistischen Staaten in vielen Bereichen, in denen die Umsetzung von vielen unabhängigen Teilnehmern abhängt, vermehrt zu Verhandlungen, Schlichtungen, verstärkter Zusammenarbeit und eher zu Konsenslösungen als zu Mehrheitsentscheidungen. Dies erklärt auch die langen Beratungen mit den betroffenen Akteuren, die den Entscheidungen vorausgehen und die ihre Umsetzung vorbereiten und erleichtern. Trotzdem wird diese Methode mit einem föderativen Ansatz vor allem in fragmentierten oder sehr diversifizierten Gemeinschaften wie der Europäischen Union angewendet.

Ein starker Trumpf des Rates ist sicherlich seine Position als letztes Glied im Entscheidungsprozess. Trotz der monatlichen Sitzungen widmen die Minister nur einen Teil ihrer Aktivitäten dem Rat. Als europäische Entscheidungsträger im «Teilzeitjob» verfügen sie an Ort und Stelle über ein Organ, das ihre Beratungen vorbereitet: Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), der aus Botschaftern und ihren ständigen Mitarbeitern besteht, bildet eine Eurosphäre von hauptamtlich wirkenden Kräften, die die Verbindungen zwischen ihren Verwaltungen, dem Rat und der Kommission herstellen. Sie sind beauftragt, innerhalb des AStV und der Gemeinschaft die nationalen Interessen einzubringen; gleichzeitig sind sie Boten und Vermittler der Interessen der Gemeinschaft bei ihren Regierungen. Hin- und hergerissen zwischen der europäischen Solidarität und ihrer nationalen Loyalität, bilden sie eines der zentralen Räderwerke des Gemeinschaftsprozesses, das durch seinen Einfluss auf die Arbeiten des Rates einen

## **Der föderative Ansatz**

technokratischen Schatten auf den Entscheidungsprozess wirft. Rund um den AstV bestehen Konstellationen von Arbeitsgruppen, die aus Regierungsexperten bestehen, von denen die meisten in einer früheren Phase und in persönlicher Eigenschaft an den von der Kommission organisierten Beratungen teilgenommen haben. Ihre Erfahrung der Zusammenarbeit und ihre Kommunikationsnetze innerhalb der Verwaltungen entwickeln europäische Lern- und Sozialisierungsprozesse.

Demgegenüber leidet der Rat unter einigen Schwächen, die seine Fähigkeit, die politische Verantwortung für die Koordinierung und Kohärenz der Gemeinschaftsaktionen wahrzunehmen, beeinträchtigen können. Außerdem ist die Dauer der Präsidentschaft – ohne die Regierungswechsel und -umbildungen mit in Betracht zu ziehen – der Kontinuität seiner Tätigkeit abträglich, trotz der Unterstützung durch sein Generalsekretariat. Neben dem Rat «Allgemeine Angelegenheiten» und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) arbeiten zahlreiche spezialisierte Räte, die nur wenig untereinander kommunizieren, was die Fragmentierung der politischen Macht des Rates fördert. Diese wird nur teilweise durch die Koordinierung ausgeglichen, die der Rat «Allgemeine Angelegenheiten» ausüben soll. Dies umso weniger, als die Aufgaben der Außenminister im Rahmen der GASP und der Friedensmissionen zunehmen, während gleichzeitig auch die Verantwortung des Ecofin und des Euro-Rates wächst. Dieser Tatbestand hat Jacques DELORS dazu veranlasst, einen «Rat der Vize-Regierungschefs» vorzuschlagen, «der über eine reelle Autorität verfügt und die Kohärenz der Aktivitäten der Union sicherstellt». Der Vorschlag, einen «Rat der europäischen Minister» zu schaffen, zielt in die gleiche Richtung, nämlich die Arbeiten der verschiedenen Räte effizienter zu koordinieren und kohärente Aktionen zu verfolgen. Das Risiko der Inkohärenz nimmt vor allem dann zu, wenn die Beratungen des Rates nicht auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission erfolgen. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Kommission die einzige permanente Institution ist, die sich ausschließlich europäischen Angelegenheiten widmet und auf-

grund ihrer umfassenden Vision der verschiedenen Politikbereiche in der Lage ist, ihren Vorschlägen eine effektive Kohärenz zu verleihen.<sup>1</sup>

*Demokratisierung und Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft*

Dieser doppelte Prozess entwickelt sich im Raum der Europäischen Gemeinschaft, während in den neuen Bereichen dem Rat, der auf europäischer Ebene keiner demokratischen Kontrolle unterliegt, eine Schlüsselrolle zugewiesen ist. Die zwei gemeinschaftlichen Institutionen *par excellence* sind in dieser Hinsicht auf eine Nebenrolle beschränkt. Von daher rührt die tiefe Kluft, die sich zumindest gegenwärtig zwischen der ersten gemeinschaftlichen Säule und den anderen, vorherrschend intergouvernementalen Säulen auftut.

Im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Gemeinschaft spielt die Kommission permanent die vermittelnde Rolle, indem sie versucht, zugleich die Kohärenz und das Gleichgewicht der gemeinschaftlichen Normen zu erhalten. In Anbetracht der Anzahl und Verschiedenheit der Teilnehmer, die ihre Interessen artikulieren und in den Entscheidungsprozess eingreifen, ist dies ein schwieriges Unterfangen. Bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge nimmt die Kommission eine Führungsrolle ein. In den späteren Phasen des Dialogs mit dem Rat und dem Europäischen Parlament trägt ihre Präsenz dazu bei, dass eine gewisse Kohärenz der gemeinschaftlichen Normen an sich, aber auch in ihrer Gesamtheit, gewährleistet wird.

Schrittweise weitet sich die *gesetzgebende Mitscheidung* aus und verstärkt dank der Ausweitung der qualifizierten Mehrheit die Macht des Europäischen Parlaments und die Möglichkeiten des Rates. Trotz der bescheidenen Fortschritte, die in Nizza erzielt wurden, ist eine allgemeine Tendenz

1 Das *Tagesbulletin Europe* der Europäischen Kommission vom 4. Mai 2000 hat einen Artikel von Ferdinando RICCARDI abgedruckt, der von der Europäischen Presseagentur veröffentlicht wurde und die schonungslose Analyse des Rats durch Pierre DE BOISSIER, den früheren Ständigen Vertreter Frankreichs bei der Europäischen Gemeinschaft und stellvertretenden Generalsekretär des Rats, darstellt.

## Der föderative Ansatz

hin zu mehr Demokratie und mehr Effizienz sowie zu einer *Zweikammer-Gesetzgebungsgewalt* zu erkennen. Indem sie sowohl die Partizipation der Mitgliedstaaten als auch der Bürger der Union sichert, zeugt sie von einer Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Richtung eines föderativen Systems.<sup>1</sup> Die Ambivalenz des Rates bleibt indessen bestehen, da er neben seinen gesetzgebenden Funktionen zunehmend auch zahlreiche Regierungsfunktionen ausübt, seit die Europäische Union die Kompetenzen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgeweitet hat. Die Verwirrung der Zuständigkeiten ist die Kinderkrankheit des Rates.

Im Übrigen drückt sich die Macht des Europäischen Parlamentes in verschiedensten Formen aus, so dass es seinen Pendanten in den Mitgliedstaaten immer näher kommt: demokratische Kontrolle, Haushaltsbefugnis, Zustimmungsbefugnis, Untersuchungs- und Anhörungsbefugnis, Initiativ- und Förderungsbefugnis. Diese Vorgänge tragen dazu bei, die Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft verständlicher zu machen, zumal das Parlament die *einzigste transparente Institution* ist, deren Kommunikationsfunktion die Öffnung der Union gegenüber den Bürgern fördert.

Alle diese Instrumente stärken seine politische Dimension und veranlassen die politischen Gruppierungen, sich zu parlamentarischen Kerngruppen als Abbild der im Entstehen begriffenen europäischen Parteien zu entwickeln.<sup>2</sup> Ohne sie den politischen Parteien in der schweizerischen oder der US-amerikanischen Föderation gleichzusetzen, ist unverkennbar, dass sie sich einander annähern. Auf Bundesebene haben die Parteien in der Schweiz nur eine lose Verbindung, während sie in den Vereinigten Staaten zum Zeitpunkt der Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen aufleben. Die Wahlbeteiligung an den europäischen Wahlen ist mit dem Schweizer oder US-amerikanischen Durchschnitt vergleichbar, zumal bis jetzt, ähnlich wie in der Schweiz in Bezug auf die Regierung, keine direkte Verbindung zwi-

1 Das Zweikammer-System spiegelt sich deutlich in der Rolle des Schlichtungsausschusses, in dem das Europäische Parlament und der Rat unter Ausschluss der Kommission vertreten sind, wobei Letztere zu einer Vermittlungsfunktion relegiert wird, was der Rolle einer Exekutive angemessen ist.

2 Eine Art Geburt der politischen Parteien, wie sie von Maurice DUVERGER vorgeschlagen wird (*Les partis politiques* [Paris 1951]).

schen den Ergebnissen der Europawahl und der Zusammensetzung der Kommission besteht. Die Bedeutung der politischen Parteien wird in den Verträgen von Amsterdam und Nizza ausdrücklich anerkannt. Auf europäischer Ebene sind sie wichtig als Integrationsfaktor zur Ausbildung eines europäischen Bewusstseins und als Ausdruck des politischen Willens der Bürger. Der Rat ist aufgerufen, die Existenz der politischen Parteien auf europäischer Ebene offiziell festzulegen, indem er ihren Status und ihre Finanzierungsregeln fixiert.<sup>1</sup> Dieses Zeichen der Ermutigung, das sich an die politischen Parteien richtet, sollte sie dazu veranlassen, sich ausgehend von den parlamentarischen Fraktionen besser zu strukturieren, um schrittweise ihre Funktion der Artikulation und Argumentation auf europäischer Ebene wahrnehmen zu können. Die Entwicklung und Konsolidierung der europäischen Parteienföderationen würde ihrerseits dazu beitragen, den Einfluss der Interessengruppen wieder ins Gleichgewicht zu bringen und sukzessive ein europäisches politisches Bewusstsein auszubilden.

Wenn auch die Mitentscheidung und die qualifizierte Mehrheit in der Gemeinschaft in sukzessiven Schritten an Bedeutung gewonnen haben, unterliegen immer noch große Bereiche der Einstimmigkeitsregel. Einzig ihre Beseitigung noch rechtzeitig vor der Erweiterung wird es ermöglichen, stockende Prozesse, Lähmungserscheinungen und Kompromisse auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners zu vermeiden. Seit dem Beginn des Integrationsprozesses haben Europäisches Parlament und Europäischer Rat die bemerkenswerteste Entwicklung durchgemacht. Von einer beratenden Institution hat sich das Europäische Parlament in eine zweite Kammer verwandelt, die die europäischen Bürgerinnen und Bürger repräsentiert. Die aufeinander folgenden Verträge, von der Einheitlichen Europäischen Akte hin zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam, haben nach und nach die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitert und dem Europäischen Rat Aufgaben der strategischen Ausrichtung und der Impulsgebung zugewiesen.

1 Artikel 191 EGV.

## Der föderative Ansatz

### *Die verstärkte Rolle des Europäischen Rates*

In dem Maße, wie die europäische Integration zunehmend politischer wird, wie sie die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik oder die Verteidigung umfasst – und damit den Kern der Souveränität –, ist der Europäische Rat aufgerufen, Verantwortung auf höchster Ebene auszuüben. Dieser hat seine Interventionen im Sinne der Definition der strategischen Ausrichtung der Unionspolitik und der grundlegenden Optionen fortwährend ausgedehnt. Zusammengesetzt aus höchsten Entscheidungsträgern der nationalen Exekutivbehörden und mit der vollen Beteiligung des Kommissionspräsidenten, nimmt er die herausragende Rolle bei der Festlegung der allgemeinen Politik der Union wahr. Insofern verkörpert er die höchste Autorität der Europäischen Union. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Ministerrat in Situationen, die Schlichtung auf höchster Ebene erfordern, die Zustimmung des Europäischen Rates sucht, zumal ihre Entwicklung die Union an die Schwelle des Politischen führt und daher grundlegende Entscheidungen über ihre Zukunft erfordert. In besonders sensiblen Bereichen hat allein der Europäische Rat die Autorität, dem Rat, insbesondere dem Ecofin-Rat, gewisse Orientierungen vorzuschreiben, wie es der Vertrag von Maastricht vorsieht. Heißt das, dass er die Macht hat, die Aufgaben einer «Wirtschaftsregierung» voll wahrzunehmen und gleichzeitig die Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche sowie die Kohärenz der Aktivitäten der gesamten Union sicherzustellen? Offensichtlich verfügt zwar der Europäische Rat über die notwendige Autorität, hingegen mangelt es ihm an Disponibilität, an Struktur und Infrastruktur, um diese Aufgaben wahrzunehmen und ihren Ablauf zu verfolgen. Er versammelt sich in der Tat durchschnittlich drei- bis viermal pro Jahr, verfügt nicht über eigene Verwaltungsstrukturen, und die jeweils nach sechs Monaten wechselnde Präsidentschaft fördert weder Kontinuität noch Kohärenz der europäischen Politik (sogar die Präsidentschaft des wöchentlich tagenden Schweizer Bundesrates, die im jährlichen Turnus von einem Mitglied der Kollegialregierung ausgeübt wird, wird als unzureichend angesehen).<sup>1</sup> Un-

1 Die Erklärung von Nizza sieht Sitzungen des Europäischen Rates in Brüssel vor, dies erscheint aber nicht als ausreichend, um seine Kapazität zu erhöhen.

ter den gegenwärtigen Verhältnissen ist allein die Kommission in der Lage, in Zusammenarbeit mit dem Rat die großen Optionen für den Europäischen Rat vorzubereiten, allgemeine Programme zu artikulieren und sie in einen Rahmen einzufügen, den Initiativen eine solide Grundlage zu geben, sie zu begleiten, die Basisdokumente vorzubereiten und den Respekt der grundsätzlichen Orientierungen zu überwachen.

### *Die einigende Rolle des Gerichtshofes*

Indem er die richterliche Kontrolle über die Handlungen der Kommission und des Rates ausübt, trägt der Gerichtshof zur Kohärenz der autonomen Rechtsordnung der Europäischen Union bei. Er entwickelt fortlaufend das Gemeinschaftsrecht, und zwar zugleich durch eine großzügige Interpretation der grundlegenden Normen des Vertrags und durch die Schaffung einer neuen Rechtsordnung.<sup>1</sup> Um das rechtliche Vakuum in gewissen Fällen auszufüllen, sah sich der Gerichtshof gezwungen, auf die teleologische Methode zurückzugreifen. Unter mehreren Gesichtspunkten handelt er wie «ein Ersatzgesetzgeber, ganz wie es die Urheber der Verträge gewollt haben».<sup>2</sup>

Die Entscheidungen des Gerichtshofes haben nach den Worten von Richter MANCINI gleichsam «den Römischen Vertrag zur Verfassung stilisiert» und dabei aus dem Recht – wie in den Föderationen – *einen Motor der gemeinschaftlichen oder föderalen Integration* geschaffen.<sup>3</sup> In der Tat hat der Gerichtshof durch seine Rechtsprechung zur Bildung einer autonomen gemeinschaftlichen Rechtsordnung beigetragen (Urteil COSTA 1964), die aus dem Primär- und Sekundärrecht erwächst und auf drei Grundsätzen beruht: Unmittelbarkeit der Entscheidungen, die in den Mitgliedstaaten direkte Wirkung erzeugen (die Umsetzung liegt in der Verantwortung der Gliedstaaten); Vorrang gegenüber dem nationalen Recht (das Bundesrecht geht dem Recht der Gliedstaaten vor); Harmonisierung der Auslegung aufgrund

1 Mario BETTATI, «Le 'law-making power' de la Cour», *Pouvoirs* (1989), S. 59ff.

2 R.-M. CHEVALLIER «Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services», *Droit-Economie* (1979), S. 19, zitiert von BETTATI, *op. cit.*

3 M. CROISAT et J.-L. QUERMONNE *op. cit.*, S. 96 (Hervorhebung durch den Autor).

## Der föderative Ansatz

der Möglichkeit für nationale (oder kantonale) Richter, Rechtsfragen zur Vorabentscheidung an den EuGH zu richten. Dies sind charakteristische Prinzipien des föderalen Rechts, die das gemeinschaftliche Recht und System von intergouvernementalen oder konföderalen Organisationen unterscheiden.

Der Gerichtshof erweitert seine richterliche Kontrolle im Gleichschritt mit der Ausweitung der Bereiche der öffentlichen Aktivitäten und Politiken der Union. Dies betrifft insbesondere gewisse Bereiche, die zur dritten Säule gehören. So tragen die einigende Rolle des Gerichtshofes und sein bemerkenswertes Rechtsprechungssystem zur Bildung der gemeinschaftlichen oder föderalen Rechtsordnung bei.<sup>1</sup>

### *Ein einigender Kern: die Europäische Zentralbank (EZB) und der Euro*

Der Vertrag von Maastricht löste den im Prinzip irreversiblen Prozess der Vergemeinschaftung eines wesentlichen Faktors der nationalen Souveränität aus: die einheitliche Währung, exklusives Symbol des Souveräns. Die von LUDWIG IX. für das gesamte Königreich eingeführte Einheitswährung bedeutete einen großen Fortschritt für die französische Einheit.<sup>2</sup> Ähnliches galt auch für die Bildung von Bundesstaaten und Nationalstaaten. Im Unterschied zu den meisten früheren Erfahrungen, bei denen die politische Einheit der Währungseinheit vorausging, wird die europäische Währung eingeführt, ohne dass die politische Einheit verwirklicht ist. Es handelt sich um einen föderativen Prozess, der in umgekehrter Richtung verläuft. (Hendrik BRUGMANS). Hingegen stellt die Wirtschafts- und Währungsunion die logische Verlängerung des großen europäischen Marktes dar. Die Gesamtheit der Ziele und Kriterien, der Regeln und der institutionellen Innovatio-

- 1 Der Gerichtshof ist gestärkt aus der Konferenz von Nizza hervorgegangen, dank einer ausgezeichneten Vorbereitung, die die Annahme einer kohärenten Reform durch den Europäischen Rat ermöglicht hat.
- 2 Emmanuel LE ROY LADURIE zitiert Jacques LE GOFF in «D'une République à l'autre», Winterausgabe 1997 von *Géopolitique*, mit dem Thema «La République», S. 21.

nen belegen in konkreter Weise die föderale Bestimmung der Europäischen Union. Dieses Subsystem des föderalen Typus betont allerdings die Gegensätzlichkeit vor allem zur GASP und zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es stellt ein Beispiel vorweggenommener «verstärkter Zusammenarbeit» dar, das dem von Karl W. DEUTSCH 1957 formulierten Konzept des «dynamischen einigenden Kerns» nahe kommt.

Die Schaffung des europäischen Systems der Zentralbanken, der Europäischen Zentralbank (EZB) und der einheitlichen Währung eröffnet eine neue Phase der europäischen Integration durch die Zusammenlegung der Währungshoheit der zwölf Mitgliedstaaten, die eine Art «Avantgarde» bilden, mit dem Ziel, in ihrem Fahrwasser die restlichen drei Mitgliedstaaten mitzureißen.

Die Lehren aus der Entstehungsgeschichte des Euro und seiner Einführung trotz zahlreicher Hindernisse kündigen vor dem Hintergrund eines gemeinsamen politischen Willens und des Engagements für ein gemeinsames Ziel die Erneuerung der gemeinschaftlichen Dynamik an. Die einigende Rolle des Europäischen Rates, unterstützt durch die Kommission und ihre politische Führungsrolle, verleihen der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik neue Impulse und unterstreichen von daher die Notwendigkeit einer Art europäischer Regierung. Die einheitliche Währung und die Währungspolitik der Union deuten eine neue Dimension ihrer außenpolitischen Beziehungen an. Ihre Position auf dem Weltmarkt wird sich nach und nach aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung im Handel, aufgrund ihres politischen Gewichts und ihrer weltweiten Aktivitäten im Bereich der Bank- und Finanzdienstleistungen ergeben. Es ist noch zu früh, den Einfluss des Euro auf die Wirtschaftssubjekte und die Bürger einzuschätzen. Fest steht aber, dass die physische Präsenz des Euro das Alltagsleben der Bürger bestimmen und mithin ihr Bewusstsein einer europäischen Identität verstärken wird.

Obschon die Hauptaufgabe des Europäischen Zentralbanksystems in der Sicherung der Preisstabilität besteht, hat es zweifelsohne auch positive Auswirkungen auf die allgemeinen Wirtschaftspolitiken der Europäischen Union und die Verwirklichung ihrer Ziele. Dennoch muss festgehalten werden, dass das Europäische Zentralbanksystem und die EZB, im Unter-

## **Der föderative Ansatz**

schied zu den Zentralbanken der Mitgliedstaaten, Bestandteil eines partiellen und unvollendeten politischen Systems sind, das sich durch das stete Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Integration auszeichnet. Auch wenn sie nicht in ein elaboriertes politisches System eingebunden ist, so ist die EZB als unabhängige Institution und als juristische Person des Völkerrechts in das institutionelle Gefüge der Union eingebunden. Ihrem Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union entspricht die Verpflichtung, vierteljährliche Berichte zu publizieren und dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des Zentralbanksystems und die Währungspolitik vorzulegen. Das Europäische Parlament kann eine allgemeine Debatte über diesen Bericht führen und verlangen, dass der Präsident und die anderen Mitglieder des Direktoriums von seinen zuständigen Kommissionen angehört werden. Diese Sorge um Gleichgewicht und Partizipation ist ein wesentliches Merkmal dieses föderativen Subsystems.

Nach der gemeinschaftlichen Logik fügt sich die Mission der EZB in die großen Vorgaben der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft ein, dies in Übereinstimmung mit dem Antrag des Europäischen Rates und den Empfehlungen des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit diese Ausrichtungen festlegt. Andererseits verstärkt die Umsetzung der Währungspolitik die Notwendigkeit einer Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, eine Aufgabe, die dem Rat obliegt. Die genannte Koordinierung aufgrund allgemeiner Zielsetzungen wirft die Frage nach der Rolle des Euro auf, ist doch der Rat aus den Teilnehmern am System der einheitlichen Währung zusammengesetzt, dem zurzeit drei Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, nicht angehören. Wird nun die Wirtschaftspolitik von zwölf Mitgliedstaaten festgelegt werden und gleichzeitig jene beeinflussen, die außerhalb der Euro-Zone geblieben sind? Im Augenblick ist die Spaltung nicht dramatisch, weil sich der Ecofin-Rat der Zwölf bislang mit der wirksamen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken schwer getan hat. Deshalb wurde vorgeschlagen, diese Aufgabe dem Europäischen Rat zu übertragen, dessen Schlussfolgerungen als Grundlage für die allgemeinen Orientierungen des Rates dienen sollen. Unbestritten ist, dass die Genehmi-

gung der Vorgaben und Zielsetzungen der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament ihnen eine breite Legitimitätsbasis sichern wird. Dennoch erheben sich zunehmend Stimmen, die eine «Wirtschaftsregierung» oder sogar eine «europäische Regierung» fordern. Parallel dazu wird die Umsetzung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf Dauer das Bedürfnis nach einer europäischen Regierung verstärken.<sup>1</sup>

Bei der gegenwärtigen Aufteilung der Aufgaben partizipiert der Rat an der Währungspolitik insofern, als er auf Vorschlag der Kommission und nach Absprache mit der EZB mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, welche Position die Gemeinschaft auf internationaler Ebene einnehmen soll. Die EZB wird durch ihren Präsidenten oder ein Mitglied vertreten, das der Rat zu diesem Zweck ernennt. Unter Vorbehalt der Zustimmung der EZB können die Zentralbanken weiterhin an den Aktivitäten der internationalen Währungsinstitutionen teilnehmen. Der Rat spielt überdies eine entscheidende Rolle beim Abschluss von Abkommen über ein Wechselkursystem; er legt die Basis der obligatorischen Reserven und das maximal erlaubte Verhältnis zwischen diesen Reserven und ihrer Basis fest wie auch die geeigneten Sanktionen, wenn die Vorschriften nicht respektiert werden. Er legt ferner die Grenzen und Bedingungen der Kapitalerhöhung durch den Rat der Zentralbankpräsidenten sowie die Reserverguthaben fest, über die die EZB verfügen kann. Bei der Ausübung dieser Funktionen entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit, entweder auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes und der EZB bzw. auf Empfehlung der EZB und nach Anhörung des Parlamentes und der Kommission. Ferner kann die Änderung zahlreicher Artikel der Statuten des Europäischen Zentralbanksystems vom Rat vorgenommen werden, der

1 Die Schweizer Großbanken sehen im Fehlen eines politischen Systems die Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlusts des Euro: «Damit der Euro das Misstrauen der Investoren und der Bevölkerung überwinden kann, müssen die Entscheidungsmechanismen der Gemeinschaft wie am Schnürchen ablaufen.» Aber es ist ebenfalls notwendig, die bekannten Ziele der Wirtschafts- und Währungspolitik klar und deutlich zu definieren und die Wirtschaftsreformen weiterzuführen.

## **Der föderative Ansatz**

entweder mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der EZB (die hauptverantwortlich für die Währungspolitik ist) und nach Anhörung der Kommission bzw. einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB entscheidet. So schützt Einstimmigkeit einerseits die Unabhängigkeit der EZB und andererseits die Vorschläge der Kommission. In beiden Szenarien ist jedenfalls die *Zustimmung des Europäischen Parlaments* erforderlich. Es handelt sich hier um eine hervorragende Illustration einer föderalen Struktur und Methode, die die gemeinsame Ausübung eines Teiles der Souveränität garantiert. Damit dieser Bereich der geteilten Souveränität wirksam umgesetzt werden kann, muss er durch eine kohärente Wirtschaftspolitik nach innen und eine gemeinsame Währungspolitik nach außen ergänzt werden. Die oft zitierte Notwendigkeit einer «Wirtschaftsregierung» und eines kohärenten politischen Systems entspricht sowohl einer funktionellen Forderung als auch den Beispielen, welche Erfahrungen föderativer Systeme anbieten.

## **Die Außenbeziehungen, die GASP und der Entwurf einer europäischen Eingreiftruppe**

Trotz der erzielten Fortschritte und entgegen den Erfahrungen der Föderationen zeugen die Außenbeziehungen der Europäischen Union in einem hohen Grad von mangelnder Koordination und Kohärenz. Auf der Weltbühne, ja selbst innerhalb von Europa zeigt die Union verschiedene Gesichter: Während sie ihre Identität in den Bereichen des Welthandels, der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen behauptet, versucht sie mühsam, unterschiedliche und verstreute Teilbereiche einer gemeinsamen Aktion in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammenzufügen. Die Schwierigkeiten sind umso größer, als es sich hier um Zuständigkeiten handelt, die von jeher als Souveränitätsbereiche *par excellence* betrachtet wurden und weil ein Teil der Verantwortung für die Verteidigung der NATO und den Vereinigten Staaten übertragen wurde. Zurzeit sind die verschiedenen Bereiche der Außenbeziehungen nicht nur fragmentiert, sondern sie werden darüber hinaus nach verschiedenen Methoden verwaltet. Hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen greift die Union vor allem auf die gemeinschaftliche

Methode zurück, während die neuen Bereiche der Außenpolitik und der Sicherheit der intergouvernementalen Methode überantwortet sind. Die Frage bleibt offen, ob man auf Dauer eine Trennung zwischen zwei sich ergänzenden Dimensionen aufrechterhalten kann. Ganz offensichtlich kann diese Trennung nur provisorischen Charakter haben, wie es die Erfahrungen der Föderationen zeigen. Sie läuft entweder auf die Gestaltung einer kohärenten Außenpolitik in einer europäischen Föderation hinaus, oder sie erhält die unterschiedlichen Politiken aufrecht, was zu Lähmungserscheinungen und Konflikten und schließlich zum Bruch einer im Entstehen begriffenen föderativen Gemeinschaft führen könnte.

Bis vor kurzem war die außenpolitische Dimension der Gemeinschaft eine Verlängerung ihrer wirtschaftlichen Integration. Die gemeinsame Handelspolitik als logische Verlängerung der Zollunion hat ihre ersten positiven Erfahrungen anlässlich der KENNEDY-Round des GATT gemacht. Indem sie mit einer Stimme (der Kommission) auftrat, begann sich die Gemeinschaft ihrer Wirtschaftsmacht bewusst zu werden. So konnte sie sich in der Folge als Hauptgesprächspartner der Vereinigten Staaten und Japans im GATT und in der WTO etablieren. Zu dieser handelspolitischen Dimension sind andere außenpolitische Bereiche hinzugekommen, wie die Entwicklungshilfe (Abkommen von Lomé-AKP und Europäischer Entwicklungsfonds), die Vorverträge mit Beitrittskandidaten und verschiedene Assoziierungs-, Handels- und Beistandsverträge. Außerdem hat die Gemeinschaft sich angewöhnt, ihre Auftritte in den verschiedenen wirtschaftlichen Instanzen der UNO, in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds zu koordinieren. Sie ist Mitglied in zahlreichen internationalen und regionalen Organisationen und nimmt an den G8-Gipfeltreffen teil, wo ihre vier großen Mitgliedstaaten und der Präsident der Kommission zugegen sind. Dies sind alles konstitutive Elemente einer wirtschaftlichen Identität der Europäischen Union. Als große Wirtschaftsmacht hat sie sich nicht länger ihrer weltweiten politischen Verantwortung entziehen können.

Die Einheitliche Europäische Akte sah insofern die Ereignisse voraus, als sie in einem einzigen Vertrag zugleich die gemeinschaftliche Säule und die politische Zusammenarbeit zusammenfasste, und zwar trotz des Grabens, der die beiden Aspekte trennt. Die Fortschritte, die mit den Verträgen

## **Der föderative Ansatz**

von Maastricht und Amsterdam verwirklicht wurden, konnten indessen die Spannungen und Konflikte, die der Zusammenbruch des Kommunismus ausgelöst hat, nicht verhindern; sie sind vielmehr eine verspätete Antwort auf die neuen Herausforderungen. Tatsächlich hinken die sukzessive erzielten Fortschritte regelmäßig den Krisen einen Schritt hinterher: «Maastricht» trat erst nach dem gewaltsamen Auseinanderbrechen Jugoslawiens in Kraft, desgleichen wurde der Vertrag von Amsterdam erst mitten in der Kosovo-Krise wirksam.

Unter dem Druck der außenpolitischen Krisen ist die Europäische Union aufgerufen, den Parallelismus zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration wieder herzustellen, da das Ungleichgewicht die Fortführung des Integrationsprozesses bedroht. Der Mangel an Kohärenz in der Außenpolitik, die Spannungen und Unsicherheiten, die er auslösen kann, wirken sich auf die Wirtschafts- und Währungsunion aus und gefährden die gemeinschaftliche Kohäsion und Solidarität. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer globalen politischen Kohäsion dieser lebenswichtigen Bereiche der Europäischen Union, die den sektoriellen Politiken, zersplitterten Visionen und Kräften sowie unterschiedlichsten Entscheidungsprozessen ausgesetzt ist.

### *Die Lehren aus Konflikten*

Die Lücken des Systems und seine Unzulänglichkeiten sind während des Golfkriegs und der Konflikte in Ex-Jugoslawien deutlich zutage getreten. Welche Lehren kann man daraus ziehen, und in welchem Maße ist es mit dem Vertrag von Amsterdam gelungen, die Mängel des gemeinschaftlichen Systems zu beheben? Der Golfkrieg hat die Grenzen der Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft angesichts einer schweren Krise im Nahen Osten deutlich gemacht. Wohl wäre es übertrieben, von einem Fehlschlag zu sprechen, da die Gemeinschaft nicht über die Mittel verfügte, sich einer solchen Krise zu stellen, gehören doch die Bereiche der internationalen Sicherheit und eines militärischen Engagements zu den ausschließlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Außerdem ist klar zutage getreten, dass die politische Zusammenarbeit nicht instande war, unkoordinierte Aktio-

nen und die Meinungsverschiedenheiten zwischen Großbritannien und Frankreich im Sicherheitsrat zu vermeiden. Hingegen muss festgehalten werden, dass der Rat den Handel mit dem Irak und mit Kuwait untersagt und die Kommission beauftragt hat, die Umsetzung dieser Entscheidung durch die nationalen Politiken zu überwachen sowie die Energie-, Finanz- und Wirtschaftspolitik zu koordinieren. Höchstwahrscheinlich führte diese erste Erfahrung dazu, dass sich die Regierungen über die Wirksamkeit der politischen Zusammenarbeit Fragen stellten, genauso wie die Maßnahmen zum Schutz der Bürger die Bestimmungen des Vertrags von Maastricht in dieser Hinsicht wohl beeinflusst haben.

Schon zu Beginn des Krieges in Jugoslawien wurden deutliche Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich sichtbar, vor allem in der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, wobei geopolitische Archetypen wieder aufbrachen, die man seit langem vergessen glaubte. Im Gegensatz zu der Haltung Frankreichs, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und des Generalsekretärs der UNO sprach sich Deutschland Ende November 1991 für eine Anerkennung der neuen Staaten aus. Diese tiefen Meinungsverschiedenheiten belasteten die deutsch-französischen Beziehungen nachhaltiger und waren folgenreicher als diejenigen, die in Nizza auftraten.

Machtlos gegenüber diesem regionalen Konflikt, hin- und hergerissen zwischen den Oppositionen der wichtigsten Mitgliedstaaten und unfähig, sich zu einer kohärenten Aktion durchzuringen, entschloss sich die Europäische Gemeinschaft dazu, ihre Verantwortung teilweise abzugeben, indem sie Anfang September 1991 eine Friedenskonferenz über Jugoslawien einberief und einen Vermittlungsausschuss einsetzte. Angesichts der zunehmenden Gewalthandlungen (Vukovar) beschloss der Außenministerrat Sanktionen, insbesondere gegen Serbien, und erwog die Entsendung von Eingreiftruppen in das Gebiet. Das Treffen der WEU erwies sich jedoch wegen der Weigerung Großbritanniens, europäische Blauhelme einzusetzen, als Misserfolg. Der Plan, den die Friedenskonferenz ausarbeitete, hinkte den Ereignissen hinterher. Meinungsverschiedenheiten, mangelnde Voraussicht und Verspätungen waren Konstanten, die in dieser Phase die Mängel und Grenzen der Europäischen Gemeinschaft aufdeckten.

## **Der föderative Ansatz**

Die Frage der Anerkennung Kroatiens führte zu einem heftigen Streit im Außenministerrat, hinderte aber Deutschland nicht daran, diese Anerkennung entgegen der Mehrheit der Außenminister durchzusetzen. Am 15. Januar 1992 passten sich alle Minister der deutschen Haltung an. Diese Episode unterstreicht den Mangel an Geschlossenheit der Gemeinschaft nach außen zu eben jenem Zeitpunkt, da der Vertrag von Maastricht unterzeichnet wurde. Infolge der mangelnden Effizienz der politischen Zusammenarbeit wurde die Zerbrechlichkeit des europäischen Aufbaus augenfällig. Die Episode bedeutete auch einen Wendepunkt in Bezug auf die Bedeutung der Rolle Deutschlands.

Andererseits warf die Krise ein Schlaglicht auf die institutionellen Mängel der Union. Die Präsidentschaft im Turnus erwies sich angesichts einer großen Krise als ineffizient. Außerdem wollte es der Zufall, dass die Krise zeitlich mit der Präsidentschaft kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten zusammenfiel, was eine Bewältigung der Krise nicht erleichterte. Ohne wirksame Unterstützung sah sich die Präsidentschaft aufgrund der schweren Verantwortung einer starken Belastung ausgesetzt: Folgen des Golfkriegs, Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht, Verhandlungen im GATT, Erweiterung und obendrein noch die jugoslawische Krise. Diese Mängel stellten die Ausübung der außenpolitischen Funktion der Union nach der *intergouvernementalen Methode* in Frage. Die Suche nach Einstimmigkeit erfolgte auf der Basis von individuellen, mehr oder weniger weit auseinander liegenden beziehungsweise entgegengesetzten Positionen, unter der Androhung des Vetos, unter nationalen Zwängen (Interessen und Visionen, öffentliche Meinung, Medien), ohne gemeinsame Vorbereitung und ohne Vorschlag einer gemeinsamen Politik. Trotz dieses Handicaps stellte man fest, dass es der Gemeinschaft und später der Union – obwohl sie die jugoslawische Krise nicht gemeistert hatte und ungeachtet zum Teil radikaler Divergenzen – gelungen war, das Wesentliche zu retten und eine gewisse Solidarität aufrechtzuerhalten. Die Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf ihr Hauptanliegen, die Bewahrung der Gemeinschaft und ihre Weiterentwicklung sowie ihre Einigkeit im GATT, auf Kosten einer gemeinsamen Politik in den südosteuropäischen Konflikten.

Der Fall Bosnien zeigte, dass in Phasen, in denen der Frieden durch Einsatz bewaffneter Truppen wiederhergestellt werden muss, die Staaten, vor allem die größeren, eine entscheidende Rolle zu spielen haben. Die Entscheidungen wurden in der Kontaktgruppe ausgehandelt (Vereinigte Staaten, Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Russland, später auch Italien) und mithin *außerhalb der Gemeinschaft* getroffen, bevor sie von der Europäischen Union bestätigt und von der NATO mitgetragen wurden. Hingegen wurde die Rolle der Europäischen Union wieder vorrangig, sobald es um Wiederaufbau und Entwicklung ging.<sup>1</sup> Als wichtigster Beitragszahler vertraute die Union diese Mandate der Kommission an, die nur am Rande in die Aktionen zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens involviert war.

Der Krieg gegen Jugoslawien legte dann die Bedeutung der NATO und die Abhängigkeit der europäischen Staaten von den USA im militärischen Bereich, ihren Rückstand in der Technologie und der Logistik und ihre mangelnde Entscheidungsautonomie offen. Ferner erwies sich beim Gipfeltreffen in Berlin, dass trotz der Bedenken einiger mittelgroßer Mitgliedstaaten die einstimmige Bewilligung einer militärischen Intervention erreicht werden kann. Bedeutet dies, dass die großen Mitgliedstaaten im Sicherheitsbereich in der Lage sind, ihren Willen aufgrund ihres Gewichts, ihrer Verantwortung und ihres Engagements durchzusetzen?

Der Vertrag von Amsterdam trug schließlich zur Konsolidierung der GASP bei: Er verstärkte die Verantwortlichkeit des Europäischen Rates und definierte die Rolle des Rates und der Kommission genauer; u. a. mit dem Ergebnis, dass Letztere enger einbezogen wurde. Ferner führte er die konstruktive Enthaltung und ein Frühwarnverfahren ein und konsolidierte die Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Falle von gemeinsamen Aktionen und Stellungnahmen. Durch die Festlegung außenpolitischer Ziele versuchte der neue Vertrag zudem, den globalen außen- und sicherheitspoliti-

1 Als Beispiel von Schwächen aufgrund der Entkoppelung von politisch-militärischen und wirtschaftlichen Aktivitäten kann man den Fall des Flughafens von Sarajevo heranziehen, dessen Wiederaufbau von der EU finanziert wurde, den aber Madeleine ALBRIGHT eingeweiht hat.

## Der föderative Ansatz

schen und den wirtschafts- und entwicklungspolitischen Handlungen der Europäischen Union mehr Kohärenz zu verleihen. In Zukunft sind der Rat und die Kommission im Rahmen der vom Europäischen Rat definierten gemeinsamen Ausrichtungen und Strategien für die Sicherstellung dieser Kohärenz verantwortlich.

Andererseits veranlasste die Erfahrung des Krieges gegen Jugoslawien die Europäische Union, eine neue Seite der intergouvernementalen Zusammenarbeit im militärischen Bereich aufzuschlagen. Sie will damit die Union mit einer größeren Autonomie in ihren Entscheidungen innerhalb der NATO ausstatten und es ihr möglich machen, humanitäre Missionen, die so genannten *Petersberger Aufgaben*, zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens durchzuführen. In diesem Zusammenhang wurden drei Organe geschaffen: ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee,<sup>1</sup> ein Militärausschuss sowie der Ansatz eines militärischen Führungsstabs. Überdies ist eine Schnelle Eingreiftruppe vorgesehen, die befähigt ist, 60 000 Mann in einem Operationsgebiet einzusetzen; ferner ein europäisches Polizeikorps von 5000 Mann, von denen mindestens 1000 in kürzester Frist einsatzfähig sein müssen. Die Aufgabe der Polizei ist in die zivilen Aspekte einer Krisenbewältigung integriert. Diese umfassen eine breite Palette von Interventionen, um Ausbruch und Ausbreitung von Konflikten vorzubeugen, Frieden und Stabilität in Übergangssituationen zu sichern und die Komplementarität mit den militärischen Aspekten der Krisenbewältigung sicherzustellen, so dass die gesamte Bandbreite der Petersberger Aufgaben abgedeckt ist.<sup>2</sup>

Diese Entwicklung der Handlungsbereiche der Union befindet sich am Schnittpunkt des Intergouvernementalen und des Gemeinschaftlichen, was die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die Koordination zwischen dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission erschwert. Diese Zweideutigkeit kommt in der institutionellen Dichotomie zum Ausdruck, die die

1 Sicherheit und Verteidigung, Artikel 25 EUV.

2 Die zivilen Aspekte beziehen sich insbesondere auf die Stärkung des Rechtsstaates (Gerichtsverfahren und Strafvollzug), die Zivilverwaltung und den Zivilschutz.

Außenbeziehungen der Union charakterisiert und die Existenz einer doppelköpfigen Struktur symbolisiert: einerseits der Generalsekretär des Rates, der überdies die Funktionen des Hohen Repräsentanten und des Generalsekretärs der WEU, die ein Teil des Systems der Union geworden ist, auf sich vereinigt; andererseits der für die Außenbeziehungen verantwortliche Europäische Kommissar. Der eine stützt sich auf den Rat und seinen Präsidenten, der andere auf das Potenzial, über das die Kommission verfügt. Die Frage bleibt offen, wie man eine effektive Kohärenz der komplexen Aktivitäten der Europäischen Union in diesen untrennbaren, aber in den Methoden gegensätzlichen und bezüglich Strukturen und Möglichkeiten voneinander entfernten Bereichen sichern soll. Die Gesamtheit dieser Aktivitäten ist indessen Bestandteil der Außenpolitik und des Sicherheitskonzepts im allgemeinen Sinn. Kann man die Entwicklung der GASP (in Verbindung mit der Kommission) und der militärischen Zusammenarbeit nach der intergouvernementalen Methode fortführen, während ein wesentlicher Teil der Außenbeziehungen und der Erweiterungspolitik, die für die Sicherheit Europas entscheidend ist, in der Verantwortung der Kommission liegt?

Auf jeden Fall erscheinen diese Fortschritte als unzureichend und liefern nur Teilantworten auf drängende Probleme, wie sie sich unter anderem als Folge des Krieges gegen Jugoslawien und der Friedensmissionen in Bosnien und im Kosovo abzeichnen. Außerdem sind die Integrations- und Kooperationsprozesse von äußerst widersprüchlichen Tendenzen gekennzeichnet, die sich in der Union entwickeln. So etablieren sich beispielsweise Subsysteme, die sich dem föderalen Ansatz entgegenstellen, der sich innerhalb der gemeinschaftlichen Säule entwickelt. Dabei bedarf doch eine effiziente Außenpolitik eines *starken Pols*, der in der Lage ist, die verschiedenen Fragmente zusammenzufügen und ihre Kohärenz zu gewährleisten. Dies scheint zurzeit in der Europäischen Union nicht möglich zu sein. Da die intergouvernementale Methode an ihre Grenzen gestoßen ist und sich ihre Unzulänglichkeiten manifestiert haben, sind verschiedene Vorschläge zur Schaffung eines dynamischen oder einigenden Kerns, ja einer Regierung der zukünftigen europäischen Föderation unterbreitet worden.

## **Der föderative Ansatz**

### *Der Prozess der Vergemeinschaftung*

In welchem Maße bilden die intergouvernementale Zusammenarbeit der zweiten und dritten Säule und die Ergänzungen im militärischen Bereich eine Übergangsform zu einer neuartigen Föderation? Oder führen sie – im Gegenteil – unter dem Einfluss einiger gegenwärtiger beziehungsweise künftiger Mitglieder zur Auflösung der europäischen Integration? Dies ist die Herausforderung, der sich die Europäische Union und ihre Mitglieder in naher Zukunft stellen müssen. In Anbetracht der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten Veränderungen sieht es danach aus, als tendiere die Entwicklung hin zu einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule. Die Vergemeinschaftung von Teilen dieses Sektors betrifft sowohl die inneren als auch die äußeren Grenzen, wie die Visa-, Asyl- oder Einwanderungspolitik,<sup>1</sup> aber auch die zivilrechtliche Zusammenarbeit. Da sich in diesen verschiedenen Bereichen die intergouvernementale Zusammenarbeit als unwirksam erwiesen hat, musste sie trotz einiger Widerstände der gemeinschaftlichen Methode Platz machen. Die Tatsachen sprechen für sich: Die Methode der intergouvernementalen Zusammenarbeit in spezialisierten Räten und Ausschüssen hoher Beamter hat in eine Sackgasse geführt und dabei vor allem wegen fehlender Basisvorschläge der Kommission Zerstückelung und Inkohärenz erzeugt.<sup>2</sup> Ein wichtiger Schritt wurde getan: der Rückgriff auf Richtlinien und Verordnungen statt Konventionen, die Einrichtung der richterlichen Kontrolle durch den Gerichtshof und die Einführung des Vorschlagsrechts der Kommission, das nach einer Übergangszeit von fünf Jahren in Kraft treten und die Initiative der Mitgliedstaaten oder der Kommission ersetzen wird.

- 1 76 Prozent der befragten Personen betrachten beispielsweise dieses Problem als vorrangig und meinen, dass die Europäische Union sich aktiver darum kümmern sollte. (*Eurobarometer*, S. 54 und Vol. 3.11). Ferner ziehen es 59 Prozent vor, diese Politik der Union zu übertragen, gegen 34 Prozent, die sie der nationalen Regierung überlassen wollen, S. 59.
- 2 Rede von Kommissionspräsident PRODI vor dem Europäischen Parlament vom 3. Oktober 2000.

*Die Union am Scheideweg*

Es erscheint klar, dass die Europäische Union sich dem Zeitpunkt nähert, an dem sie sich nach einer Periode der Kohabitation für den föderalen *oder* den intergouvernementalen Weg entscheiden muss. Die neuen intergouvernementalen Subsysteme werden sich entweder ausweiten oder aber Schritt für Schritt einen kohärenten föderalen Ansatz übernehmen. Eine dritte Möglichkeit scheint sich in einer Gruppe von Mitgliedstaaten abzuzeichnen, die bereit sind, einen föderalen Weg einzuschlagen, in der Hoffnung, dass die anderen Mitglieder in ihrem Fahrwasser folgen werden. Die letzte Hypothese ist nicht die unwahrscheinlichste.

Bis dahin hat die intergouvernementale Vorhergehensweise in sensiblen Bereichen den Vorteil, einen Prozess einzuleiten, aus dem schließlich integrierte Strukturen hervorgehen können. Indem sie einen Raum für Verhandlungen schafft, kann sie dazu beitragen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken und gemeinsame Arbeitsgewohnheiten zu schaffen. Auf lange Sicht dominieren hingegen die Nachteile gegenüber diesen anfänglichen Vorteilen: Die marginale Rolle der Kommission beraubt die GASP einer globalen Vision des europäischen Interesses und erhöht den Mangel an Kohärenz und Koordination innerhalb des Systems; in Abwesenheit eines gemeinsamen Vorschlags sind die kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten verstärkt dem beherrschenden Einfluss der großen Staaten ausgesetzt; die Verhandlungen, die von unterschiedlichen Positionen ausgehen, erweisen sich als schwierigeres Unterfangen, dessen Ergebnis häufig ein Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ist. Diese neue institutionelle Struktur entwickelt sich am Rande des gemeinschaftlichen Systems oder gar im Gegensatz zu ihm; sie verstärkt – zumindest erscheint es so – die Macht der Regierungen, da sie die Wirksamkeit und das Potenzial des Gesamten verringert. Die Zunahme des Gewichts des Intergouvernementalen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik minimiert ebenso die Chancen einer Demokratisierung der Union, indem sie neue Räume schafft,

## **Der föderative Ansatz**

die gegenüber der nationalen oder europäischen demokratischen Kontrolle abgeschirmt sind.<sup>1</sup>

So entziehen sich die Entscheidungsprozesse, etwa in militärischen Angelegenheiten, der Kontrolle durch das Europäische Parlament, aber in hohem Maße auch jenes der nationalen Parlamente, wenn die Kommission von diesen Entscheidungsprozessen ferngehalten wird. Dies hat zur Folge, dass entsprechend die Ermessensfreiheit der nationalen Exekutiven steigt.<sup>2</sup> Im Bereich der GASP variieren die Voraussetzungen aufgrund der Rolle, die der Kommission und dem Europäischen Parlament zugesprochen wird. Da die Kommission am Entscheidungs- und Ausführungsprozess nur beteiligt ist, kann sie in den meisten Fällen nicht vor dem Europäischen Parlament zur Verantwortung gezogen werden, zumal Letzteres meistens nur angehört wird. Wenn hingegen einer Entscheidung ein Vorschlag oder eine Empfehlung der Kommission vorausgeht, hat die demokratische Kontrolle bessere Wirkungsmöglichkeiten.

Die Entwicklung in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik vollzog sich in einem dialektischen und zyklischen Prozess zwischen dem Ausbruch der Gewalt in Jugoslawien und den verspäteten Antworten, die zu Interventionen mit dem Ziel der Wiederherstellung und Erhaltung des Friedens und zu humanitären Hilfsaktionen führen. Parallel dazu versuchten die Reformen der Europäischen Union, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken und sie den veränderten Bedingungen anzupas-

- 1 Diese Tendenz scheint sich durch die Annahme eines Kodexes über die Vertraulichkeit der Dokumente auf Vorschlag des Hohen Repräsentanten zu bestätigen. Dieser bricht mit dem Kodex von 1993 und dem Artikel 255 EGV, der den Bürgern den Zugang erleichtert und dem Prinzip der Transparenz im Vertrag von Amsterdam entgegenkommt. Nichtsdestoweniger sind auch auf nationaler Ebene Dokumente über Sicherheit und Verteidigung nicht öffentlich zugänglich, auch wenn sie oft zum Gegenstand von Indiskretionen werden und im Nachhinein Kontroversen auslösen.
- 2 Die Intervention in Jugoslawien ist einige Überlegungen wert: Inwiefern wurden die demokratischen Verfahrensvorschriften respektiert? Haben die Parlamente sich zu dieser von langer Hand vorbereiteten Intervention äußern können? Die Ausschaltung der Parlamente kann nicht durch einen Überraschungsgangriff gegen die NATO-Länder gerechtfertigt werden.

sen. Soll der Ansatz zu einer Verteidigungspolitik, der die Erfüllung der Petersberger Aufgaben möglich machen soll, in Zukunft den Kern einer europäischen Armee bilden, müssen die Entscheidungs- und Kommandostrukturen neu angepasst und der *Zivilgewalt* unterstellt werden. In jedem Fall scheint den bewaffneten Truppen eher eine unterstützende, ja polizeiliche Aufgabe zugewiesen zu werden. Sie stellen kein vorrangiges Betätigungsfeld der Europäischen Union dar, sondern eher ein Nebeninstrument, das nur in Notfällen eingesetzt wird. Inzwischen steht auch die Frage nach der Produktion und dem Verkauf von Waffen auf der Tagesordnung, wie es die Raketenflugzeuge und andere gemeinsam produzierte Ausrüstungen belegen.

Wenn man alle Kapazitäten und Aktivitäten der Europäischen Union in Betracht zieht, so kann man nur feststellen, dass ihre Stärke eher in ihrem wirtschaftlichen Potenzial und ihrem politischen und gesellschaftlichen Modell als in ihren künftigen Streitkräften liegt. Durch das wirtschaftliche Gewicht und den Stellenwert ihrer Demokratie übt die Europäische Union eine starke Anziehungskraft auf die europäischen Länder aus und beeinflusst die Weltwirtschaft und die Entwicklung ihrer Partner und Assoziierten. Ihr Vorbild und die auf die Errichtung eines dauerhaften Friedens und umfassender Sicherheit ausgerichteten Anstrengungen, aber auch die Anstrengungen im Bereich der Solidarität und Integration sind ihre wichtigsten Trümpfe. Der Einfluss der Union ist nicht darin begründet, dass sie Herrschaft oder Zwang auszuüben versucht, sondern in ihrer *Anziehungskraft* und ihrer *Fähigkeit, Drittländer an ihrem Werk teilhaben zu lassen* und früher oder später die europäischen Länder zu integrieren. Auf diese Weise trägt sie am wirksamsten zur Schaffung eines Raumes der Sicherheit und der nachhaltigen Entwicklung bei. Diese Strategie, bei der die Erweiterung einen der wichtigsten Aspekte darstellt, entspricht der Veränderung der politischen Macht, die sich weniger auf den Gebrauch legitimer Stärke verlässt als vielmehr auf die Fähigkeit zur Förderung, Anregung, zur allgemeinen und normativen Orientierung in einem Umfeld, das der Kreativität, den Initiativen und der Entfaltung des Individuums den ihnen gebührenden Platz einräumt. Die Union ist aufgerufen, die Rolle eines Anziehungs-, Antriebs- und Entwicklungspols wahrzunehmen, der die Verschiedenheiten respek-

### **Der föderative Ansatz**

tiert und dessen Handlungen in der freien Vereinigung und in der Teilnahme der Staaten, Regionen, Gruppen und Bürger begründet sind. Dies ist die beste Garantie für einen dauerhaften Frieden.

## **Eine zukunftsgerichtete Charta der Europäischen Union**

In einer Studie zu etwa dreißig Fallbeispielen von Integration und Desintegration kam Karl W. DEUTSCH zum Ergebnis, wenn ein Prozess des Zusammenschlusses von Staaten zu einer dauerhaften Union geführt habe, wie zum Beispiel im Falle der Schweiz oder der Vereinigten Staaten, so habe sich diese Union jedesmal um einen einigenden dynamischen Kern herum gebildet.<sup>1</sup> Die Unterscheidung zwischen einem Europa der Geografie, einem Europa der Freiheiten, wie es der Europarat darstellt, und einem Europa des Willens, wie es die Europäische Gemeinschaft verkörpert, bezeichnet treffend die Lage nach Kriegsende.<sup>2</sup> Heute noch bildet die Europäische Union den dynamischen Kern, das heißt das Europa des Willens. Ihrerseits wird die Europäische Union von einem einigenden Kern bewegt und vorangetrieben, der sich um die deutsch-französische Partnerschaft herum gebildet hat und sich auf die Gründerstaaten, die Euro-Zone und den erwähnten Ansatz zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stützt.

Wie notwendig es ist, den dynamischen Kern innerhalb der Europäischen Union zu stärken, unterstrichen schon 1994 die «Überlegungen zur Europapolitik» der CDU/CSU-Fraktion.<sup>3</sup> Angesichts der Gefahr schwindender Geschlossenheit innerhalb der Union infolge wachsender Unterschiede, ja zunehmender Gegensätze nach der Erweiterung und in Anbetracht wieder auflebender Nationalismen und wieder erwachender regionaler Identitäten empfahlen die Verfasser in erster Linie Folgendes: die institutionelle Entwicklung der Union, die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips (ohne die Übertragung von Kompetenzen auf infranationale Ebenen auszuschließen) und die Schaffung einer europäischen Regierung; die Verstärkung des «harten Kerns» der Union (mir persönlich ist ein weni-

1 K. W. DEUTSCH u. a., *Political Community and North Atlantic Area* (Princeton University Press 1957).

2 Diese Formel stammt von Georges BIDAULT.

3 CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1. September 1994. Die Autoren dieses Vorstoßes waren Karl LAMERS und Wolfgang SCHÄUBLE.

## Der föderative Ansatz

ger restriktiver Begriff lieber: dynamischer Kern oder einigender Kern) und die qualitative Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen; die Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Kapazitäten der Union; die Erweiterung der Union nach Mittel- und Osteuropa. Für die Autoren der «Überlegungen» war die Vertiefung eine Grundvoraussetzung der Erweiterung, zumal die Union ihren gewaltigen Aufgaben ohne eine interne Konsolidierung nicht gerecht werden könne. Im Vordergrund stand für sie die Gefahr der Instabilität, die sich bemerkbar machen könnte, wenn sich die Union in eine lose Staatengruppierung oder eine «verbesserte» Freihandelszone verwandeln würde. Gestützt auf das Modell eines föderalen Staates und auf das Prinzip der Subsidiarität (anwendbar zwischen den verschiedenen Ebenen öffentlicher Macht, aber auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren), wurde die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Union und die Anpassung ihrer demokratischen und föderalen Grundlagen zum Ziel erklärt. Zu dessen Verwirklichung sollte ein gleichsam verfassungsmäßiges Instrument die Kompetenzen der Union, ihrer Mitgliedstaaten und der Regionen klar abgrenzen und zugleich die grundlegenden Werte und Prinzipien definieren, auf denen die Union beruht.

Mit Vorschlägen, wie Europa seine Versprechungen einhalten könnte, meldete sich eine weitere Stimme zu Wort – jene von James M. BUCHANAN, Wirtschafts-Nobelpreisträger –, und zwar mit der These der «konstitutionellen Opportunität» für Europa.<sup>1</sup> Sich auf die Erfahrung der Vereinigten Staaten berufend, erklärte BUCHANAN, die Idee des Föderalismus, der Verschiedenheit der kooperierenden Gemeinschaften, der geteilten Souveränität und der effektiven Aufteilung der politischen Autorität sowie der Abgrenzung ihrer Kompetenzen, sofern sie in eine Form glaubwürdiger verfassungsmäßiger Garantien umgesetzt würde, könnte für Europa am Anfang eines großartigen Jahrhunderts stehen.

Verfassung nach den Vorstellungen der einen, Charta nach den Ideen der anderen: Hier liegt nicht die wesentliche Frage. Umso weniger, als sich die Positionen in Bezug auf die Notwendigkeit eines Instruments, das nach

1 James M. BUCHANAN, Victoria CURZON PRICE u. a., *Europe's Constitutional Future* (London 1990).

Tony BLAIR «eine Art Kompetenz-Charta wäre, die festlegt, was auf der europäischen Ebene und was auf der Ebene der Staaten geregelt wird»,<sup>1</sup> einander annähern. Die Charta des vereinten und starken Europa, das nach Ansicht des britischen Premierministers «eine Supermacht, aber kein Superstaat ist», nimmt unter der Bezeichnung einer «Europäischen Verfassung», wie sie auf Dauer sowohl von den Präsidenten Deutschlands und Frankreichs, Johannes RAU und Jacques CHIRAC, als auch von Joschka FISCHER und Giuliano AMATO befürwortet wird, verschiedene Formen an.

Ich schlage vor, folgenden Weg zu gehen: Zunächst wollen wir die Vorschläge jener analysieren, die wie Joschka FISCHER oder Jacques CHIRAC die Bildung eines einigenden Kerns und eine Verfassung ins Auge fassen, und versuchen dann, die wichtigsten Unterschiede dieser Vorschläge gegenüber stärker nuancierten oder weniger beherzten Vorstellungen, für die die Rede des britischen Premierministers ein gutes Beispiel ist, herauszukristallisieren. Dieser Teil der Studie enthält auch einige Hinweise auf den Prozess, der zu einer Charta der Union oder zu einer europäischen Verfassung führen könnte. Der letzte Teil enthält dann einige Anhaltspunkte zur Reflexion und stellt Elemente einer zukunftsgerichteten Schlussfolgerung vor.

### **Der einigende Kern der Europäischen Union: eine föderale Verfassung für Europa**

Ins Rollen kam die Debatte über eine europäische Föderation nach einer Rede des deutschen Außenministers Joschka FISCHER am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin. FISCHERS Rede steht in direktem Zusammenhang mit den Vorstellungen, die Karl LAMERS und Wolfgang SCHÄUBLE geäußert hatten, als sie die Bildung eines «harten Kerns» und einer europäischen Regierung vorschlugen. Sie ergänzt einen Artikel von Johannes RAU, «Eine föderale Verfassung für Europa?», der am 4. November

1 *Le Monde* vom 8./9. Oktober 2000. Tony BLAIR plädierte in Warschau für ein Europa der «freien, unabhängigen und souveränen Nationen». Diese Charta wäre ein politisches und kein rechtliches Instrument.

## Der föderative Ansatz

1999 in *Le Monde* publiziert worden war und die politischen Ziele und institutionellen Strukturen Europas zum Thema gehabt hatte. In Bezug auf die allgemeinen politischen Zielsetzungen herrscht zwar weithin Einigkeit, aber die Europäische Union verfügt noch nicht über die Institutionen, die es ihr erlauben, mit einer Stimme zu sprechen und ihre Handlungsfähigkeit zu garantieren. Dies erklärt, warum die Frage nach der europäischen Föderation immer wieder aufgebracht wird. Bundespräsident RAU meinte dazu, «dass die Bürger Europas es ihren Mitgliedstaaten danken würden, wenn ihnen die Ziele und die Gestalt der Föderation auch durch eine kurze, verständliche Verfassung erklärt würden». Niemand wünscht sich einen europäischen Bundesstaat, der die amerikanische, schweizerische oder deutsche Verfassung nachahmt. Ziel eines europäischen föderalen Systems ist es, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, gemeinsam jene Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, die sie getrennt auszuüben nicht mehr in der Lage sind. Zu diesem Zweck strebt ein föderales System nicht die Konzentration der Macht an, sondern deren Verteilung. Zur horizontalen Gewaltentrennung fügt der Föderalismus die vertikale hinzu, die den Respekt der nationalen und regionalen Verschiedenheiten garantiert. Daher ist es entscheidend, dass zusätzlich zu einer europäischen Grundrechte-Charta die Verfassung der europäischen Föderation die Verteilung der Kompetenzen zwischen Föderation und Mitgliedstaaten klar festlegt. «Ein Kompetenz-Katalog für die europäische Föderation würde auch den bisher von Brüssel entfremdeten Bürgern, Kommunen oder Regionen klarmachen, wofür Brüssel *nicht* verantwortlich ist.» Die klare Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Ebenen würde überdies vermeiden, dass die Europäische Kommission als Sündenbock erhalten muss.

Nach RAUS Ansicht «hilft uns, dass wir die wesentlichen Bausteine der Verfassung für eine europäische Föderation der Nationalstaaten schon haben. Wir müssten sie nur vervollständigen, zusammenfügen und als Architektur sichtbar machen.» Diese Architektur bezieht ihre Legitimation aus einer doppelten Quelle: aus einer Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und aus einer Vertretung der Mitgliedstaaten in einer Staatenkammer, die aus dem Ministerrat hervorgehen und in der jeder Staat über eine Stimme verfügen würde, unabhängig von seiner Größe oder seiner

Einwohnerzahl (wie im amerikanischen Senat oder im Schweizer Ständerat). Die zwei Kammern würden künftig die gesetzgebende Gewalt ausüben. Es drängt sich die Feststellung auf, dass RAUS Überlegungen sich auf einige Grundsätze und auf die gesetzgebende Gewalt der europäischen Föderation beschränken und die Probleme einer europäischen Regierung ausklammern.

Joschka FISCHER seinerseits hielt in seiner Rede klar fest, dass «die Erweiterung eine grundlegende Reform der europäischen Institutionen unverzichtbar» mache, «und das heißt nichts Geringeres als ein Europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben.»<sup>1</sup> Die neue Konstruktion, die FISCHER vorschlug, setzt drei Reformen voraus: die Lösung des Demokratieproblems, die vollständige Neuordnung der Kompetenzen – sowohl horizontal, das heißt zwischen den europäischen Institutionen, als auch vertikal, also zwischen Europa, Nationalstaat und Regionen –, wobei diese Reformen nur durch eine verfassungsmäßige Neugestaltung Europas durchgeführt werden könnten, oder anders gesagt, durch die Umsetzung eines Entwurfs einer europäischen Verfassung, die im Wesentlichen die Grundrechte sowie die Menschen- und Bürgerrechte verankern, eine gleichgewichtige Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen herbeiführen und eine genaue Abgrenzung der Europa beziehungsweise den Nationalstaaten zugewiesenen Bereiche festschreiben müsste. Nach Joschka FISCHER werden die Beziehungen zwischen der Föderation und dem Nationalstaat die Hauptachse dieser europäischen Verfassung bilden. In seiner Darstellung wird die Rolle des Nationalstaates mehrmals hervorgehoben, vor allem unter dem Gesichtspunkt seiner kulturellen und demokratischen Traditionen, die ihn dazu prädestinierten, «unersetzlich zu bleiben, um eine von den Menschen in vollem Umfang akzeptierte Bürger- und Staatenunion zu legitimieren». Unter diesem Blickwinkel nähert sich

1 «Das vereinigte Europa nach Joschka FISCHER», *Le Monde* vom 14./15. Mai 2000. Der offizielle Titel der Rede lautet: «Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration».

## Der föderative Ansatz

FISCHER dem Konzept einer «Föderation der Nationalstaaten» an, das Jacques DELORS so am Herzen liegt, das FISCHER aber nuanciert, wenn er sich auf einen «Bund der Bürger und Staaten» bezieht. In Wirklichkeit besteht die europäische Geschichte allerdings nicht nur aus Nationalstaaten, wie Enrique BARON CRESPO in Erinnerung gerufen hat, wobei er sich auf Fernand BRAUDEL bezog.<sup>1</sup> Ferner ist anzumerken, dass nicht alle Mitgliedstaaten der Union Nationalstaaten sind.<sup>2</sup>

Im Übrigen sollte nach Joschka FISCHER eine «klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag die *Kernsouveränitäten* und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz. Dies wäre eine schlanke und zugleich handlungsfähige Europäische Föderation, *voll souverän* und doch auf selbstbewussten Nationalstaaten als Glieder dieser Föderation beruhend.» Auf der Suche nach einer Antwort auf die Frage, was das Konzept der «Souveränitätsteilung» bedeuten könnte, skizzierte FISCHER die Strukturen der europäischen Föderation. Das Europäische Parlament müsse zwei Elemente repräsentieren, ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger, und dies lasse sich auch erreichen, «wenn dieses europäische Parlament über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. (...) Bei der zweiten Kammer wird man sich zwischen einem Senatsmodell mit direkt gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder einer Staatenkammer analog zu unserem Bundesrat zu entscheiden haben.» Diese zweite Kammer oder dieser Senat nähert sich der Idee einer zweiten Kammer für das Europäische Parlament an, das sich aus nationalen Abgeordneten der Mitgliedstaaten zusammensetzt, eine Formel, wie sie Tony BLAIR vertreten hat. Auch eine dritte, gemischte Formel könnte ins Auge gefasst

1 «Europe, vers l'étreinte finale», *Le Monde* vom 12. September 2000.

2 Man kann sich berechnete Fragen über die Natur des belgischen, schweizerischen oder spanischen Staats stellen. Um den Streit über die unbeschränkte Dauer und das Wesen der Nation zu vermeiden, wäre es besser, sich an die Idee einer Föderation europäischer Staaten oder Völker und Bürger zu halten.

werden, eine Kammer, die sich sowohl aus nationalen Abgeordneten wie auch aus Regierungsdelegierten zusammensetzen würde. Demgegenüber sieht die von FISCHER vorgeschlagene Bürgerkammer eine Rückkehr zum doppelten Wahlmandat als europäischer und nationaler Abgeordneter vor. Die Idee beruht auf der guten Absicht, den nationalen Abgeordneten direkt die Rolle eines europäischen Gesetzgebers zuzuweisen, um dadurch jeden Antagonismus zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu vermeiden. Sie birgt indessen die Gefahr, die Kammer an den Rand der Handlungsunfähigkeit zu führen oder zumindest ihre Effizienz stark zu behindern, indem sie die europäischen nationalen Abgeordneten stark überlasten würde. Die Erfahrung des Europäischen Parlaments zeigt nämlich, dass es den Abgeordneten schwer fällt, die Themen zu bewältigen, zu denen sie gesetzgeberisch tätig werden oder die demokratische Kontrolle ausüben sollten. Aus diesem Grunde ist das doppelte Mandat im Europäischen Parlament kaum mehr anzutreffen.

Die europäische Verfassung der Union de la démocratie française (UDF) sieht ihrerseits ebenfalls gemäß dem föderativen Prinzip der doppelten Vertretung und Partizipation einen Staatenrat vor, der gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die gesetzgebende Funktion in der Union ausüben würde. Dieser Staatenrat bestünde aus je einem Mitglied jeder nationalen Regierung und aus Abgeordneten der Mitgliedstaaten. Trotz seiner gesetzgebenden und Budgetkompetenzen wäre dieser Rat nicht frei von einer gewissen Zweideutigkeit, da er einige Überreste der Exekutivfunktionen des Ministerrats beanspruchen würde, die normalerweise der europäischen Regierung zukommen.

Im Hinblick auf die europäische Regierung stellte Joschka FISCHER zwei Optionen vor: Die eine bestand «in der Fortentwicklung des Europäischen Rats zu einer europäischen Regierung, das heißt, die europäische Regierung wird aus den nationalen Regierungen heraus gebildet ...» Die zweite Option stellte deutlicher ein Novum dar, formulierte FISCHER doch wie folgt: «[...] oder man geht, ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur, zur Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen über.» Diese zweite Option zog die größte Aufmerksam-

## Der föderative Ansatz

keit der Kommentatoren und Medien auf sich.<sup>1</sup> Die Idee eines Präsidenten der europäischen Föderation, der in allgemeinen Wahlen direkt gewählt würde, inspiriert sich am amerikanischen Modell, scheint jedoch der parlamentarischen politischen Kultur der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu widersprechen. Jene Länder, die diesem Modell am nächsten stehen, wie Frankreich, praktizieren ein gemischtes Regime, eine Kombination zwischen einem Präsidialregime aufgrund der Direktwahl des Präsidenten der Republik und einem parlamentarischen Regime mit einer Regierung, die gegenüber der Nationalversammlung verantwortlich ist.

Mit Nuancen und in präziserer Form sieht der Präsident der UDF, François BAYROU, in der Europäischen Verfassung auf Zeit die Direktwahl eines Präsidenten der Kommission durch allgemeine Wahlen der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union vor. In dieser Perspektive entscheidet sich der Entwurf der UDF deutlich für die Umwandlung der Europäischen Kommission in eine veritable europäische Regierung. Deren Präsident würde, bevor seine Direktwahl möglich ist, von einem Kongress gewählt, der aus europäischen Abgeordneten und ebenso vielen Delegierten der nationalen Parlamente, die nach dem Proporz gewählt würden, zusammengesetzt wäre. Würde das europäische System dereinst das präsidiale Modell reproduzieren, so täte sich ein Widerspruch auf zwischen der

1 Die Idee eines europäischen Präsidenten, der in allgemeinen Wahlen von den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union gewählt wird, findet unter den Personen, die zwischen dem 5. und 20. Dezember 2000 in acht Ländern befragt wurden, eine weitreichende Zustimmung (6 637 Personen im Alter von achtzehn und mehr Jahren im Rahmen von Telefonumfragen unter der Leitung des Lonis-Harris-Instituts: 53 Prozent dafür und 39 Prozent dagegen; die Idee einer Föderation trifft nur auf 41 Prozent Zustimmung gegen 40 Prozent Ablehnung. Diese Durchschnittswerte berücksichtigen sehr negative Meinungen, wie zum Beispiel im Vereinigten Königreich (22 Prozent dafür, 58 Prozent dagegen). Die überraschend sehr hohe Zustimmung in Spanien (56 Prozent), Frankreich (55 Prozent), in Griechenland (51 Prozent) und Luxemburg (51 Prozent) steht zögerlichen Haltungen gegenüber, zum Beispiel in Deutschland (41 Prozent dafür, 44 Prozent dagegen), in Italien (37 Prozent dafür, 39 Prozent dagegen) und in den Niederlanden (35 Prozent dagegen, 30 Prozent dafür). *Le Monde* vom 16. Januar 2001.

Direktwahl des Präsidenten, seiner eigenen Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament wie der Verantwortlichkeit der Regierung, der er vorsteht. Dieser Widerspruch würde zudem zu einem Ungleichgewicht führen zwischen seinem Recht auf Auflösung des Parlamentes und der fehlenden parlamentarischen Verantwortung der Regierung, die er leitet. Schließlich würde die Direktwahl des Präsidenten der EU-Regierung einen Bruch mit der vorherrschenden parlamentarischen Tradition in Europa, aber auch mit den Grundlagen eines europäischen parlamentarischen Föderalismus bedeuten.<sup>1</sup>

Jacques CHIRAC unterstützte das europäische Projekt in seiner Rede vor dem Bundestag in Berlin am 27. Juni 2000, vermied dabei aber, im Detail auf die künftige Architektur der Europäischen Union einzugehen. Ohne ausdrücklich auf eine europäische Föderation Bezug zu nehmen, anerkannte der französische Präsident in der Tat ihre Prinzipien als solche und beschrieb den Prozess einer vorausgehenden Reflexion sowie die Arbeiten, bei deren Abschluss «die Regierungen und schließlich die Völker dazu aufgerufen wären, sich zu einem Text zu äußern, den wir dann als die erste *Europäische Verfassung* verankern können».

Der französische Präsident wies darauf hin, dass sich in den europäischen Völkern mehr und mehr das Gefühl einer europäischen Identität und Zugehörigkeit ausbreite und diese in einer solidarischen Gemeinschaft zusammenleben wollten, ein Gefühl, das besonders unter den jungen Menschen ausgeprägt sei. Indem er feststellte, die Union sei ein hervorragender Multiplikator der Macht, rief er gleichzeitig zu einer Fortführung des erhabenen Projekts der Gemeinschaft durch eine Reform der Institutionen, durch das Fortschreiten in wichtigen Projekten, wie der gemeinsamen europäischen Verteidigung, und durch den Willen, Europa den Bürgern näher zu bringen. Präsident CHIRAC hielt dann, hier anknüpfend, einige Grundsätze und Tatsachen fest: «Unsere Nationen sind die Quelle unserer Identi-

1 Nach dem quasi-präsidentialen Modell würde der gewählte Präsident gewisse Kompetenzen mit dem Präsidenten der Kommission oder der europäischen Regierung teilen, wobei Letztere gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich wäre.

## **Der föderative Ansatz**

täten und unserer Verwurzelung. Die Vielfalt ihrer politischen, kulturellen und sprachlichen Traditionen ist eine der Stärken unserer Union. Für die künftigen Völker wird die Nation der erste Bezugspunkt bleiben. Ihr Ende ins Auge zu fassen wäre genauso absurd, wie zu leugnen, dass sie bereits entschieden haben, einen Teil ihrer Souveränität gemeinsam auszuüben, und dass sie dies weiterhin tun werden, weil dies ihr Interesse ist. Ja, die Europäische Zentralbank, der Gerichtshof von Luxemburg oder die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sind Elemente einer gemeinsamen Souveränität. Indem wir diese gemeinsamen Souveränitäten annehmen, erlangen wir eine neue Macht und eine größere Ausstrahlung. Also lasst uns bitte auf Ächtungen und Vereinfachungen verzichten und uns endlich darüber einig sein, dass die Institutionen der Union einzigartig und spezifisch sind und es bleiben werden!»

Mit Blick auf eine institutionelle Reflexion, die über die Regierungskonferenz hinausgehen sollte, äußerte CHIRAC den Wunsch, dass die Übereinstimmung auf einigen Grundsätzen aufbaue: auf der Notwendigkeit, der Demokratie in Europa mehr Leben zu verleihen, insbesondere durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente; auf dem Bedürfnis, die Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen des europäischen Systems zu klären, ohne sie dabei erstarren zu lassen: «Sagen, wer was in Europa macht, im Bestreben, die Antworten auf der möglichst optimalen, den Problemen am nächsten kommenden Ebene zu finden. Kurz gesagt, es gilt, das Subsidiaritätsprinzip endlich anzuwenden. Es gilt darauf zu achten, dass im erweiterten Europa die Fähigkeit, Impulse zu geben, erhalten bleibt. Es muss permanent möglich sein, neue Wege zu öffnen. Daher müssen die Länder, die in der Integration auf einer freiwilligen Basis und in konkreten Aspekten voranschreiten wollen, dies wie bereits in der Vergangenheit tun können, ohne von denen, die nicht so schnell vorangehen wollen, was ihr gutes Recht ist, aufgehalten zu werden. Schließlich muss die Macht Europa, die wir herbeiwünschen, muss dieses starke Europa auf internationaler Ebene über starke Institutionen und einen wirksamen und legitimen Entscheidungsmechanismus verfügen, das heißt, es muss der Mehrheitsabstimmung, die das verhältnismäßige Gewicht der Mitgliedstaaten widerspiegelt, ihren angemessenen Platz zugestehen.»

Auch wenn er einräumte, die Konturen des zukünftigen Europa seien noch nicht zu erkennen, umriss der französische Präsident doch die erforderlichen Reformschritte. In Bezug auf die erste Etappe der Regierungskonferenz machte er deutlich, dass wir uns nicht mit einem zweitklassigen Abkommen zufrieden geben könnten, das die Europäische Union auf Jahre hinaus paralysieren würde. «Der Zeitraum nach der Konferenz macht den Blick frei auf drei Großprojekte einer bedeutenden Übergangsperiode: Die Erweiterung würde mit der Vertiefung der Politiken einhergehen, aufgrund der Initiative derer, die schneller und weiter voranschreiten wollen. Zusammen mit Deutschland und Frankreich könnten sie eine *Pioniergruppe* bilden. Diese Gruppe würde den Weg öffnen, indem sie sich auf das neue, von der Regierungskonferenz verabschiedete Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit stützt und indem sie, wenn nötig, Kooperationen außerhalb des Vertrags pflegt, ohne aber jemals die Geschlossenheit und den Rechtsbestand der Europäischen Union in Frage zu stellen.» Präsident CHIRAC wünschte, dass sich die *Pioniergruppe*, gebildet aus den Ländern, die sich auf die Gesamtheit der verstärkten Zusammenarbeit verpflichten, schon 2002 einer besseren Koordination der Wirtschaftspolitiken, der Stärkung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik und einer größeren Effizienz im Kampf gegen die internationale Kriminalität zuwenden möge. Auf den ersten Blick erinnert das Konzept einer *Pioniergruppe* an die Idee einer Avantgarde, eines einigenden Kerns oder eines Gravitationszentrums, wie sie Joschka FISCHER vorgeschlagen hatte.

Seinerseits sah der deutsche Außenminister die Entwicklung in zwei oder drei Etappen: die erste, die auf der verstärkten Zusammenarbeit aufbaut, sollte es ermöglichen, in mehreren Bereichen voranzukommen: Ausbau der Euro-Zone zu einer politisch-wirtschaftlichen Union, Entwicklung in den Bereichen Umwelt, Einwanderung und Asyl, Kampf gegen die internationale Kriminalität, Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei warnte FISCHER vor der Gefahr, die verstärkte Zusammenarbeit als Ersatz für die Integration betrachten zu wollen. Offensichtlich ermaß er die Grenzen und Gefahren, die aus dem Gebrauch intergouvernementaler Verfahren zu Lasten gemeinschaftlicher Prozesse erwachsen könnten. Desgleichen versuchte der französische Präsident, die Risiken eines *Europa à la carte* zu vermeiden,

## Der föderative Ansatz

indem er darauf bestand, die Mitglieder der Pioniergruppe müssten an *allen Aspekten der verstärkten Zusammenarbeit* teilnehmen. Im Unterschied zu Joschka FISCHER hielt es Präsident CHIRAC aber nicht für notwendig, dass die an der Pioniergruppe teilnehmenden Staaten einen neuen Vertrag abschließen oder zusätzliche Institutionen schüfen. Hingegen müsste man seiner Meinung nach eher «einen flexiblen Koordinationsmechanismus, ein Sekretariat<sup>1</sup> ins Auge fassen, das beauftragt wird, die Kohärenz der Positionen und Politiken der Mitglieder dieser Pioniergruppe zu überwachen, die natürlich jedem offen zu stehen hat, der beizutreten wünscht». Dagegen ist nichts einzuwenden, sofern die Kommission mit der Führung dieses Sekretariats betraut wird, da sie als einzige sowohl durch ihre Initiativen als auch durch ihre Kontrolle über die Umsetzung der gemeinsamen Politiken in der Lage ist, die Kohärenz sicherzustellen. Dies ist einer der wichtigsten Schlüsse aus der Einschätzung der Koordinationsfähigkeit der Räte und der Kommission.

Diese Bemerkung bezieht sich auch auf die Idee eines Gravitationszentrums, das eine Art von Avantgarde wäre. Wie Jacques DELORS, der den Abschluss «eines Vertrags innerhalb des Vertrags» durch die Mitglieder der Avantgarde vorschlug, stellte der deutsche Außenminister die Idee «eines neuen europäischen Grundvertrages» zwischen den Staaten, die das Gravitationszentrum bilden, in den Vordergrund. Dieser Vertrag wäre der Kern einer Föderationsverfassung. «Auf der Basis dieses Grundvertrages würde sie (die Föderation) sich eigene Institutionen geben, eine Regierung, die innerhalb der Europäischen Union in möglichst vielen Fragen für die Mitglieder der Gruppe mit einer Stimme sprechen sollte, ein starkes Parlament, einen direkt gewählten Präsidenten. Ein solches Gravitationszentrum müsste die Avantgarde, die Lokomotive für die Vollendung der politischen Inte-

1 Diese Idee eines Sekretariats steht in direkter Verbindung zur Europapolitik von General DE GAULLE und bestätigt das alte Misstrauen der französischen politischen Elite gegenüber der Kommission. Dieses Misstrauen zeigte sich auch im Verhalten der französischen Präsidentschaft in Nizza und in der missbräuchlichen Verwendung der Unterscheidung zwischen dem Europäischen Rat, in dem der Präsident der Kommission *ex officio* Mitglied ist, und dem Rat der Staats- und Regierungschefs, von dem er ausgeschlossen werden kann.

gration sein und bereits alle Elemente der späteren Föderation umfassen.» Der Verfasser dieses kühnen Entwurfs ist sich der Probleme bewusst, die dessen Realisierung innerhalb der Europäischen Union hervorrufen würde, beispielsweise in Bezug auf die Koordinierung zwischen den Mitgliedern der Pioniergruppe und den anderen Unionsmitgliedern (ich würde dem die Rolle der Kommission und ihrer Verwaltung hinzufügen). Für Joschka FISCHER ist es entscheidend, den *acquis communautaire* zu bewahren, den Zugang für alle Unionsmitglieder offen zu halten und ihnen die Annäherung an die Mitglieder des Gravitationszentrums zu erleichtern. Was die Teilnehmer an diesem Projekt angeht, kämen mehrere Lösungen in Betracht: die Gründungsmitglieder der Europäischen Union, die zwölf Mitglieder der Euro-Zone oder auch eine andere Gruppe. Und Joschka FISCHER schloss mit der Erklärung, dass der Schritt von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem Verfassungsvertrag «eines bewussten politischen Neugründungsaktes Europas» bedarf. Dies war der dritte Reformvorschlag, den Präsident CHIRAC seinerseits erwähnte: «Diese vorausgehenden Reflexionen müssen offen gestaltet werden, unter Beteiligung der Regierungen und der Bürger, durch ihre Abgeordneten im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten. Die Kandidatenländer müssen natürlich daran teilnehmen. Mehrere Formen können ins Auge gefasst werden, von einem Komitee der Weisen bis hin zu einem Modell ähnlich dem Konvent, der unsere Grundrechte-Charta ausgearbeitet hat. Am Ende dieser Arbeiten, die zweifelsohne eine gewisse Zeit beanspruchen werden, wären die Regierungen und dann die Völker aufgerufen, sich zu einem Text zu äußern, den wir als die erste *Europäische Verfassung* feiern könnten.»

### Eine Vision der föderalen Union

Eine Gesamtheit von gemeinsamen Zielen lässt sich sowohl in den Verträgen und im Gemeinschaftsrecht als auch in der Charta der Grundrechte und in den Überlegungen zur Finalität der Union erkennen. Dennoch akzentuiert sich der Gegensatz zwischen der Ausweitung der intergouvernementalen Aktionsbereiche und der Vertiefung der Integration. Obwohl sie dem Anschein nach verschieden sind, bilden die neuen Politikbereiche

## Der föderative Ansatz

Kommunikationsbeziehungen zur wirtschaftlichen Integration und zu gemeinsamen Politiken. Die Frage bleibt offen, ob es auf Dauer möglich ist, das Funktionieren einer «zersplitterten» Union sicherzustellen: Eine Union verschiedener Geschwindigkeiten, wie es unter anderem die Währungsunion, Schengen, die GASP und die Verteidigung belegen. Die Verschiedenheit besteht sowohl in Bezug auf die Mitgliederzahl als auch auf die verwendeten Methoden und das Ausmaß an Engagement. Die Analyse der Schnittpunkte der verschiedenen Subsysteme legt gewiss die Existenz eines einigenden Kerns nahe, dessen Mitglieder an allen gemeinschaftlichen Aktivitäten teilnehmen. Diesem Kern fehlt indessen ein wichtiges Mitglied, ohne das es schwierig erscheint, auf Dauer eine starke und gleichzeitig harmonische Union aufzubauen, zumal das Vereinigte Königreich bis jetzt weder an der Euro-Zone noch am Schengener Abkommen teilnimmt, gleichzeitig aber eine bedeutende Komponente der Außen- und Sicherheitspolitik und eine Verfechterin der intergouvernementalen Methode ist. Letztere könnte übrigens auch die Gunst des einen oder anderen Beitrittskandidaten genießen, der einer klassischen Konzeption der Souveränität und des Staates verhaftet geblieben ist. So könnte die «intergouvernementale Partei» Verstärkung erhalten. Der Beitritts- und Anpassungsprozess wird in verschiedenen Rhythmen ablaufen, so dass man die Existenz eines – wenn auch provisorischen – Europa verschiedener Geschwindigkeiten wohl wird hinnehmen müssen. Zudem wird die Komplexität nicht nur aufgrund der Anzahl und der Vielfalt der Mitgliedstaaten tendenziell zunehmen, sondern auch dadurch, dass einige unter ihnen nicht in der Lage sind, an allen Aktivitäten teilzunehmen (zum Beispiel Mitgliedschaft in der Euro-Zone), wohingegen andere gewissen Bereichen nicht angehören wollen (Beispiel: die dänische Ablehnung des Euro). Auf heimliche Art schleicht sich hier neben einem «Europa verschiedener Geschwindigkeiten» das Gespenst eines *Europa à la carte* ein. Gegenüber dieser Gefahr kann die Antwort nicht darin bestehen, die zögerlichen oder zurückgebliebenen Mitglieder dazu zu zwingen, der Pioniergruppe beizutreten. Es geht vielmehr darum, die Wirksamkeit und die Dynamik des einigenden Kerns zu stärken, so dass er seine Fähigkeit unter Beweis stellen kann, die gemeinsamen Ziele zu verwirklichen und auf aktuelle Fragen und Bedürfnisse zu antworten.

In der regionalen oder globalen Kommunikationsgesellschaft nimmt die gegenseitige Abhängigkeit zu, horizontale Netzwerke (öffentliche und private, kollektive oder interpersonelle) werden geschaffen, und gleichzeitig hat sich die Übermittlung der Informationen derart beschleunigt, dass sie nur den Bruchteil einer Sekunde beansprucht. Zwei Folgen dieses Phänomens können im Sinne eines Beispiels festgehalten werden: Die verschiedenen Sektoren sind eng miteinander verbunden, und ihre Handlungen stehen in Wechselwirkung zueinander und stellen die sektorielle Undurchlässigkeit und Starrheit auf eine harte Probe (sowohl in der Gesellschaft als auch in den Verwaltungen, Firmen usw.); daraus entstehen entweder Brüche oder aber im Gegenteil auch durchdachte Solidaritäten. Eine zweite Folge ist die zunehmende Bedeutung der Rolle der Zivilgesellschaft, wie es die schnelleren und durchschlagenderen Handlungs- und Mobilisierungsfähigkeiten belegen. Bewegungen können außerdem in einem nationalen Rahmen mit äußerer Unterstützung handeln, wie zum Beispiel anlässlich der «Revolution in Serbien» oder auf regionaler und weltweiter Ebene, wo Seattle einen Wendepunkt markierte. Dazu kommt der wachsende Einfluss der Medien und der Sichtbarkeits-effekt des Fernsehens. Dies sind Beispiele für Veränderungen, die sich mehr und mehr auf die Organisationsformen und die Funktionsweise der politischen Gemeinschaften auswirken. Die europäischen Projekte berücksichtigen dies nicht in ausreichendem Maße, obwohl sie sich alle auf Demokratie, Transparenz, Partizipation wie auch auf Effizienz berufen.

Die laufende Debatte über die Zukunft der Europäischen Union zeigt zwei Aspekte. Der eine präsentiert sich als ein allgemeiner Entwurf, der gleichzeitig eine Art Begründung wie auch die Grundsätze und die großen Linien einer europäischen Verfassung enthält; der andere Aspekt ist der eines formulierten Verfassungsentwurfs, wie zum Beispiel die Pläne DE GAULLES, SPINELLIS, des Europäischen Parlaments und die in *The Economist* vom 28. November 2000 publizierte *Constitution for the European Union*. Paradoxerweise legen die Briten, die keine geschriebene Verfassung kennen, eine vollständig formulierte vor, die bis auf wenige Ausnahmen äußerst konservativ ist. Demgegenüber gehen die Kontinentaleuropäer auf eine

## **Der föderative Ansatz**

pragmatischere, aber auch mutigere Art vor, indem sie gleichzeitig verschiedene Optionen und Diskussionsthemen vorschlagen.

Die hier vorgeschlagene Methode besteht darin, die Finalität des europäischen Aufbaus, die Grundprinzipien und die Ziele in Erinnerung zu rufen, die eine Gruppe von Mitgliedern für die Zukunft der Union ins Auge fasst, um besser für die *Notwendigkeiten und Herausforderungen* im Inneren wie auch auf internationaler Ebene gewappnet zu sein. Der eingeschlagene Weg kommt nicht aus dem Nichts, sondern entwickelt sich auf der Grundlage von bestehenden Elementen und gesammelten Erfahrungen. Dies ist der föderativen Methode eigen. Die Finalität der Union besteht darin, gleichzeitig den Frieden, den Wohlstand und die Unabhängigkeit ihrer Mitgliedstaaten zu garantieren und ihren Beitrag zum Frieden, zur Entwicklung und zur Sicherheit auf regionaler und weltweiter Ebene zu leisten. Um diese Ziele verwirklichen zu können, haben die Gründerväter die Zusammenlegung der Ressourcen in jenen Bereichen vorgeschlagen, in denen die Länder individuell nicht fähig waren, ihre Verantwortung vollständig und effizient wahrzunehmen. Die Errungenschaften der Europäischen Gemeinschaft und heute der Europäischen Union haben sowohl den Beweis für die Wirksamkeit der angewandten Methode als auch für deren Grenzen erbracht.

Zunächst scheint sich ein Konsens über die Notwendigkeit abzuzeichnen, dass man zur Verstärkung der gemeinsamen Fähigkeiten beiträgt, indem man die Funktionsweise der Union wirksamer gestaltet und dabei die Identitäten der Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Körperschaften zu bewahren sucht: ein fundamentales Prinzip des Föderalismus. Im gleichen Sinne ist es unabdingbar, sowohl die demokratischen Grundsätze und Grundwerte als auch die föderativen Prinzipien, die in der Einführung kurz erwähnt sind, zu betonen. Die Charta der Grundrechte, die ein integraler Bestandteil der Union würde, wäre sowohl durch den Wortlaut der föderativen Prinzipien zu ergänzen als auch durch die verschiedenen Grundrechte, die in den europäischen Verträgen festgeschrieben sind und in der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Praxis umgesetzt werden und so dem europäischen Modell Leben verleihen. Entsprechend der kantischen Logik hinsichtlich des Respektes der demokratischen Grundsätze und der

Grundrechte werden die Kriterien und Verfahren verfeinert mit dem Ziel, gegen Mitgliedstaaten Sanktionen zu ergreifen oder sie zu suspendieren, wenn sie die fundamentalen Normen in der Praxis und vor allem die Rechte der Minderheitsgemeinschaften nicht respektieren. Wie in den latenten Konflikten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union würde ein vorbeugender Mechanismus es ermöglichen, Anzeichen und Fakten, die eine Bedrohung darstellen könnten, wahrzunehmen und eine Reihe von präventiven und unterstützenden Maßnahmen zu ergreifen, um späteren Sanktionen vorzugreifen.<sup>1</sup> Die europäische Verfassung muss in diesem Bereich, der die gegenwärtigen, aber auch die zukünftigen Mitglieder betrifft, Klarheit schaffen. Die Akzeptanz des gemeinsamen Werkes durch die europäischen Bürger fordert diesen Preis.

Die Bürger näher an die Union heranzuführen und ihre aktivere Teilnahme an der Fortführung des Einigungswerkes zu bewirken setzt eine Reihe von Bedingungen voraus, die heute bei weitem nicht erfüllt sind. Vor allem ist mehr Transparenz notwendig. Das Prinzip der Transparenz, wie es im Vertrag von Amsterdam vorgesehen und in einem Protokoll präzisiert wurde, betrifft die Modalitäten des Zugangs für die europäischen Bürger zur Information und zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission. Der Rat hat aber am 14. August 2000, ohne vorherige Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und der Kommission, eine unilaterale Entscheidung getroffen, die der Öffentlichkeit den Zugang zu einer Reihe von klassifizierten Dokumenten über die operationellen Tätigkeiten im Verteidigungsbereich, vor allem in Bezug auf die NATO, verbietet. Die Parlamentspräsidentin und die Regierung der Niederlande haben den Fall vor den Gerichtshof gebracht. Er stellt einen Eingriff des Rats – des Intergouvernementalen – in die Kompetenzen

1 Bevor der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder – nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes – feststellt, dass die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 7 Abs. 1 genannten Grundsätze durch einen Mitgliedstaat besteht, hört er den betroffenen Mitgliedstaat an und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten beauftragen, einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen (Artikel F EUV). Der Fall Österreich hat dieses Verfahren inspiriert.

## **Der föderative Ansatz**

des Parlaments und der Kommission dar, der ein schlechtes Licht auf die Entwicklung der Europäischen Union wirft. Der beherrschende Einfluss des Rats auf die GASP und die Verteidigung im Namen der Vertraulichkeit, verbunden mit seiner gesetzgebenden Rolle, läuft Gefahr, die in den Mitgliedstaaten geltenden demokratischen Grundsätze und die politische Kontrolle in Mitleidenschaft zu ziehen. In der Praxis der außenpolitischen und Verteidigungskommissionen der nationalen Parlamente sind diese in der Tat berechtigt, in vertrauliche Dokumente Einsicht zu nehmen und die parlamentarische Kontrolle über die Exekutive auszuüben. Es wäre daher untragbar, wenn der Rat unter dem Vorwand seiner vertraulichen Beziehungen zur NATO mit dieser herkömmlichen Praxis brechen würde. Diese Verzerrung des institutionellen Systems der Union kann unter verschiedenen Vorwänden zu einer Ausweitung der Macht des Hohen Repräsentanten und auf lange Sicht zu Funktionsstörungen führen sowie eine Reihe von Entscheidungen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vollständig der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Diese Verlagerung der Entscheidungsgewalt zugunsten von intergouvernementalen Institutionen könnte die Anstrengungen zur Demokratisierung der Europäischen Union zunichte machen. Gleichzeitig würde dies die Distanz zwischen den europäischen Bürgern und den europäischen Institutionen noch weiter vergrößern.

Die *Rolle der Union auf der internationalen Ebene* wirft vielerlei Fragen auf, insbesondere zum Kosten-Einfluss-Verhältnis. Zwei Ereignisse der jüngsten Vergangenheit illustrieren das Missverhältnis zwischen den individuellen Finanzmitteln der Mitgliedstaaten und dem Einflusspotenzial der Union. Im Gegensatz zur gemeinsamen Handelspolitik, insbesondere im GATT und dann in der WTO, erfolgen die Interventionen in der Außenpolitik nicht nur durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch die europäischen Institutionen in zersplitterter Weise. Auch wenn diese Zersplitterung das Überleben der Union nicht mehr in Frage stellt, wie dies am Anfang der Ereignisse in Jugoslawien zu befürchten war, so lässt sie doch ihre Schwächen hervortreten und beeinträchtigt ihr Ansehen und ihre internationale Glaubwürdigkeit.

Die Europäische Union ist der größte Beitragszahler der Vereinten Nationen. Mit 30 Prozent des weltweiten Bruttonationalproduktes trägt sie 36 Prozent zum ordentlichen Haushalt bei, 39 Prozent zu jenem für friedenserhaltende Operationen, 50 Prozent der UN-Fonds und UN-Programme und 54 Prozent des weltweiten Gesamtaufwandes für die öffentliche Entwicklungshilfe.<sup>1</sup> Der Beitrag der Union steht im starken Kontrast zu ihrem politischen Einfluss. Die Divergenzen treten vor allem im Sicherheitsrat (Irak, Sanktionen) oder in den Abrüstungskonferenzen deutlich zutage. Selbst in der Generalversammlung, wo in der Regel Geschlossenheit demonstriert wird, brechen Divergenzen auf, wie zum Beispiel in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt. Die Unfähigkeit der Union, mit einer Stimme zu sprechen, erhöht die Kluft zwischen ihrem finanziellen und wirtschaftlichen Beitrag und ihrem politischen Einfluss. Sie bestätigt auch die Unzulänglichkeit der Koordinationsinstrumente im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Aus Anlass des ASEM-Gipfels (Seoul, Oktober 2000) haben die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um Zusammenarbeit mit ihren asiatischen Partnern Einigkeit demonstriert. Im Hinblick auf die Anerkennung Nordkoreas hingegen wurde ihre Uneinigkeit überdeutlich,<sup>2</sup> obwohl die Unterstützung und Verteidigung der Menschenrechte zu den Zielen der GASP zählt.

Die Kosten der Spaltung und der Mangel an Einfluss wurden durch den von Javier SOLANA vorgelegten Vergleich zwischen den diplomatischen Missionen der Vereinigten Staaten und denen der Mitgliedstaaten der Union augenfällig: Mit 40 000 Diplomaten, verteilt auf 1 500 Missionen, gegenüber 15 000 USA-Diplomaten in 300 Missionen ist trotz der numerischen Überlegenheit der EU-Diplomaten und der eingesetzten Mittel eine deutliche Diskrepanz im Vergleich zu dem von den Vereinigten Staaten ausgeübten Einfluss zu erkennen. Die wirtschaftlichen und politischen Kosten die-

- 1 A. BUSSIR POUR: «In der UNO bleibt das politische Gewicht der Europäischen Union hinter ihrem finanziellen Gewicht zurück», *Le Monde* vom 17./18. September 2000.
- 2 Nach Italien haben Deutschland, Großbritannien und später Spanien und die Niederlande ihre Absicht angekündigt, mit einem Regime, das die Menschenrechte nicht respektiert, diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

## **Der föderative Ansatz**

ser Uneinigkeit sollten in der Öffentlichkeit bekannt gemacht und auf die Tagesordnung der europäischen Debatte gesetzt werden. Dies drängt sich umso mehr auf, als die Methode der Integration Sektor um Sektor (nach Jean MONNET) ihr Potenzial erschöpft hat und das Nebeneinander von gemeinschaftlichen und intergouvernementalen Sektoren die Fähigkeiten der Union schwächt.

Diese jüngsten Beispiele bestätigen, dass der Hohe Repräsentant allein nicht in der Lage ist, die Kohäsion und die unverzichtbare Koordination sicherzustellen und zu verhindern, dass die Unstimmigkeiten zum größten Nachteil für das Ansehen der Union offenkundig werden.<sup>1</sup> Diese Tatsachen erhärten eine Schlussfolgerung, die sich bereits aus der Analyse der Institutionen ergeben hat, dass nämlich der Rat offensichtlich nicht in der Lage ist, allein die Rolle eines Koordinationszentrums in der Wirtschaftspolitik, geschweige denn in der Außen- und Sicherheitspolitik wahrzunehmen. Die stillschweigende Feststellung des unkoordinierten Zustandes hat den Hohen Repräsentanten dazu veranlasst, gemeinsame Anstrengungen, eine wirksamere Koordinierung und die Einschaltung der Delegationen der Europäischen Union zu diesem Zweck zu fordern. Eine wirksame Koordination setzt indessen eine Vorbereitung voraus, die auf gemeinsamen Überlegungen und Strategien aufbaut und auf eine langfristige Vision und eine Abfolge übereinstimmender Politiken angelegt ist. Diese Aufgabe fällt naturgemäß der Europäischen Kommission zu, in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Repräsentanten und dem Rat. Der Präsident der Kommission hat in seiner Rede vom 3. Oktober 2000 ein integrierteres Vorgehen vorgeschlagen, indem der Hohe Repräsentant in die Europäische Kommission integriert würde. Der geringe Einfluss der Union, die dreimal mehr Delegationen und Diplomaten unterhält als die Vereinigten Staaten, offenbart überdeutlich, dass Einheit stark macht. Von beschränkteren Ressourcen wird erwartet, dass sie einen größeren Ertrag generieren. Dies ist eine Art der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die darin besteht, zersplitterte

1 Einige Fachleute sind der Ansicht, dass das Bild einer gespaltenen Union die Wahrnehmung und das Verhalten der Finanzwelt und mithin die Stabilität des Euro beeinträchtigt.

Kräfte zusammenzulegen, sofern sie nicht gegensätzlich sind. Diese Evaluierungsmethode sollte bei der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung gebührend in Betracht gezogen werden.

Die Bedeutung *eines Gravitations- und Orientierungszentrums* nimmt in unserer hochgradig komplexen Gesellschaft zu, in der eine Vielzahl von Akteuren kommunizieren und interagieren. Die Mittel der Spitzentechnologie, welche die postindustrielle Gesellschaft überschwemmen, brechen senkrechte Verkettungen unter dem Druck waagrechtlicher Vernetzungen auf. Die auf der legitimen Anwendung von Zwang beruhende Regierung entwickelt sich hin zu einer neuen Form der *Governance*, die stärker auf Beratung, Partizipation und Vereinigung statt auf den Gebrauch von Gewalt ausgerichtet ist. Ohne über eigene Staatsgewalt zu verfügen, war die Gemeinschaft gezwungen, normative Mittel einzusetzen sowie Förderungs-, Anregungs- und Koordinierungsmaßnahmen zu treffen, statt Zwangs- oder Sanktionsmittel anzuwenden, über die sie ohnehin nicht verfügte. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich im wirtschaftlichen Bereich und in der Unternehmensführung ab. Die Pyramide wird auf den Kopf gestellt – in vertikalen, hierarchisierten Systemen übte der Chef seine Autorität von oben nach unten aus, nun beruht seine Autorität vielmehr auf seiner Fähigkeit zu führen und das Personal an der Definition von Zielen und ihrer Umsetzung zu beteiligen. Eine Parallele lässt sich bei den politischen Gesellschaften feststellen: Die Rolle des Staates ist nicht mehr so zentral, er entledigt sich vieler wirtschaftlicher Aufgaben, indem er sie der Union oder den Regionen überträgt, und sucht auch die Partnerschaft von privaten Vereinigungen für Tätigkeiten im Sozial-, Bildungs- oder insbesondere im Forschungsbereich. Die Rolle des Staates, der indessen nach wie vor unersetzlich bleibt, ist einer grundlegenden Wandlung unterworfen.

### **Anhaltspunkte für die Reflexion und die kommende Debatte**

Die Europäische Union ist auf der Suche nach einem neuen Modell der Verteilung von Macht und Verantwortlichkeiten zwischen ihren Institutionen einerseits und zwischen den verschiedenen Ebenen – der europäischen, der nationalen, regionalen oder lokalen – andererseits. Dieses Modell sollte ge-

## **Der föderative Ansatz**

eignet sein, die Legitimität der Union fester zu verankern, damit sie sich der Teilnahme der Bürger öffnen und ihre Transparenz erhöhen kann. Über welche Zugänge verfügen die Bürger, und inwieweit können sie diese effektiv nutzen? Welches ist in diesem Zusammenhang die Rolle des privaten Netzes von Verbänden und der öffentlichen Meinung? Ermöglichen nun die Europawahlen und andere Wahlveranstaltungen die erwünschte Beteiligung der Bürger und die demokratische Kontrolle?

Antworten auf diese Fragen können sich nach der Analyse mehrerer Parameter einstellen. Der wichtigste dieser Parameter ist der Grad öffentlicher Teilnahme an der europäischen Integration, was uns zu einer weiteren Frage führt: Wie kann man die Institutionen der Europäischen Union effizienter und zugleich demokratischer gestalten?

### *Die informelle Partizipation*

Ein wenig bekannter und häufig vernachlässigter Aspekt der europäischen Institutionen besteht in den vielfältigen Netzen, die sich um die Entscheidungszentren herum entwickelt haben. Die Auswirkungen der gemeinschaftlichen Macht, die tendenziell zunimmt und sich diversifiziert, hat zur Entstehung sozioökonomischer Gruppen, verschiedener Lobbys und einer beeindruckenden Zahl von Experten und Beratern, die auf ungefähr 10 000 geschätzt werden, geführt. Schon zu Beginn der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft hat sich die Kommission daran gewöhnt, die auf europäischer Ebene spezialisierten und organisierten Kreise bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge und Entscheidungen heranzuziehen. Dieses umfangreiche Beraternetz vermittelt ihr verschiedenste Daten und Kenntnisse und ein zuverlässigeres Bild der Verteilung von Kräften und Interessen. Der Dialog ermöglicht es der Kommission überdies, sich der Unterstützung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen zu versichern. Die Kommission öffnet diesen ihrerseits Zugänge, die es ihnen ermöglichen, ihren Einfluss auszuüben und ihren Beitrag zu leisten.

Als Informations- und Ideenträger, Sprachrohr und Vermittler der Interessen von Sektoren und Bürgergruppen übernehmen diese Interessengruppen jedoch eine Form von Repräsentation und spezialisierter Partizipa-

tion. Die Union versucht auch andere Bereiche in ihr Beziehungsnetz einzubinden, wie zum Beispiel die Medien und die Vertreter von Wissenschaft, Bildung und Kultur. Die so vernetzten Kreise kommunizieren fortwährend untereinander, vor allem mit Hilfe der elektronischen Medien, ohne dabei die Bedeutung von Sitzungen und persönlichen Kontakten zur Vertrauensbildung zu vernachlässigen. So entsteht jenes engmaschige Netz von Verbindungen, das nach ALEXIS DE TOCQUEVILLE die soziale Infrastruktur der Demokratie bildet.

### *Eine Grundcharta oder eine Verfassung für die Europäische Union*

Es besteht ein Klärungsbedarf, der eine bessere Information und mehr Transparenz voraussetzt. Eine stärkere Unterstützung und ein größeres Vertrauen von Seiten der europäischen Öffentlichkeit kann nur erreicht werden, wenn konkrete Beweise für den repräsentativen und demokratischen Charakter und für die Effizienz der europäischen Institutionen vorgelegt werden. Zu diesem Zweck muss sich die Europäische Union eine Grundcharta oder eine Verfassung geben, die ihre Ziele und grundlegenden Prinzipien definiert, die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, insbesondere zwischen den nationalen Behörden und den europäischen Institutionen, festlegt und die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der europäischen Institutionen selbst regelt. Diese Charta muss auch die Tragweite der gemeinsamen Normen und Entscheidungen bestimmen. Es ist entscheidend, dass in diesem kurzen und klaren Grundsatzdokument ausschließlich das Wesentliche festgeschrieben wird.

Die europäische Verfassung muss die Grundprinzipien der Demokratie und der Freiheiten enthalten und jegliche Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ausschließen. Diese Grundsätze sind im Vertrag von Amsterdam und in der in Nizza angenommenen Grundrechte-Charta verankert, wo sie neben den Regeln über Asyl und Einwanderung aufgeführt werden, Bereiche, denen die europäische Öffentlichkeit hohe Priorität beimisst. Zusammen bilden sie die Anhaltspunkte für ein *europäisches Gesell-*

## Der föderative Ansatz

*schaftsmodell*, das eine breite Zustimmung findet und der *europäischen Identität* einen Inhalt gibt. In verschiedener Hinsicht erscheint der Rückgriff auf das *Subsidiaritätsprinzip* vielversprechend. Allerdings gilt es auch, seine Tragweite zu bestimmen: Es soll der Union oder dem Staat keine Aufgabe zugewiesen werden, die besser auf regionaler oder kommunaler Ebene erledigt werden kann, andererseits ist es notwendig, dem Staat, der Region oder der Union jene Aufgaben zu übertragen, für deren Wahrnehmung sie als einzige in Frage kommt oder am besten geeignet ist. Dieses Prinzip ist die Grundlage föderaler Gemeinschaften und kann sowohl zur Einschränkung als auch zur Erweiterung der Befugnisse der zentralen Institutionen herangezogen werden, aber in jedem Fall muss es zwingend die Entscheidungsbedingungen definieren.

Andere Grundsätze sind den meisten politischen Kulturen in Europa inhärent, so die *Gewaltenteilung*, die *Verantwortlichkeit* und die *demokratische Kontrolle*. Sie müssen die Organisation der Union gestalten und Verwirrungen beseitigen: Der Ministerrat vereinigt in sich die exekutive und die gesetzgebende Gewalt. Auch die Kommission ist ihrerseits nicht frei von Zweideutigkeit, ist doch nicht klar, ob es sich bei ihr um eine politische Institution oder ein administratives und technisches Organ handelt. Ist sie von den Regierungen unabhängig, oder sind ihre Mitglieder «Repräsentanten» der Mitgliedstaaten?

### *Eine neue Variante des föderalen Modells*

Die Verteilung der Zuständigkeiten sollte sich vermehrt auf die föderativen Prinzipien der Autonomie und der doppelten Partizipation stützen und so die legitime Basis der Union solider verankern. Unter diesem Gesichtspunkt sollte eine erste Zweideutigkeit beseitigt werden, indem der Rat nur jene *Regierungsfunktionen* behält, die er unter der obersten Verantwortung des Europäischen Rats und auf Vorschlag der Kommission ausübt. Er wird so zugleich Infrastruktur und ausführendes Organ des Europäischen Rates und fasst seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit. Dagegen wird er sich nicht in einen Senat verwandeln, wie dies häufig vorgeschlagen wird, sondern sich in die Funktionen eines Ministerrats und eines Staatenrats teilen,

wobei Letzterer zusammen mit dem Europäischen Parlament die *legislativen Funktionen* wahrnimmt. Auf diese Weise wird die gesetzgebende Gewalt von einer Zweikammer-Institution ausgeübt, die aus einem Staatenrat und dem Europäischen Parlament besteht. Der eine sichert die Partizipation der Vertreter der Staaten – deren Autonomie nicht in Frage gestellt wird –, der andere garantiert die direkte Vertretung der Bürger der föderalen Union.

Wenn die Wahl des *Europäischen Parlamentes* lediglich die Frage eines harmonisierten, ja einheitlichen Wahlmodus aufwirft, so gibt es für die Ernennung oder Wahl der Mitglieder des *Staatenrates* mehrere Optionen: Ernennung durch die nationalen Regierungen (nach dem Beispiel des *Bundesrats* in Deutschland), Wahl durch die nationalen Parlamente oder direkt durch die Bürger der Mitgliedstaaten (nach dem Beispiel des schweizerischen Ständerats). Außerdem sind variable Kombinationen nicht auszuschließen, wie zum Beispiel eine je zur Hälfte aus Ministern und nationalen Parlamentariern zusammengesetzte Vertretung. Wie auch immer die gewählte Formel aussehen wird, die beiden Kammern werden für die Verabschiedung der Gemeinschaftsgesetze auf Vorschlag der Kommission zuständig sein. Ihre Autorität und ihre Sichtbarkeit werden klar festzulegen sein.

Der *Europäische Rat*, der die obersten Exekutivgewalten der Mitgliedstaaten vertritt, nimmt die Rolle einer kollegialen Präsidentschaft der Union wahr. Sein Aufgabenbereich, der bereits die Definition der strategischen Ausrichtung der Außen- und Wirtschaftspolitik einschließt, wird erweitert und seine Tätigkeit, die sich auf den Rat und die Kommission stützt, durch mehr Kontinuität verstärkt. Die Kontinuität und die Sichtbarkeit seiner Interventionen erfordern die Wahl des Präsidenten aus seiner Mitte heraus oder durch die beiden Kammern auf Vorschlag seiner Mitglieder für die Dauer der Legislaturperiode oder aber direkt durch die Bürger. In dieser neuen Struktur wird die Europäische Kommission in ihrer Rolle als eine echte Exekutive oder Regierung der europäischen föderalen Union bestätigt; ihre Autorität erwächst aus einer doppelten Quelle, nämlich aus dem Europäischen Rat und aus dem Europäischen Parlament.

## Der föderative Ansatz

### *Bürgernähe durch politische Partizipation*

Der frühere Präsident der Kommission, Jacques DELORS, schlug vor den Europawahlen 1999 vor, die großen europäischen Parteien, wie die Sozialistische Partei oder die Europäische Volkspartei, sollten anlässlich der Wahlen auch ihre Kandidaten für die Präsidentschaft der Kommission bezeichnen. Bürgernähe und Legitimität der Europäischen Union würden so an Substanz gewinnen. Die Mobilisierung der Parteien und ihrer Wähler, der Wettbewerb um europäische Themen könnten die Wahlbeteiligung, ja das Engagement der Bürger positiv beeinflussen. Die Wahl als solche würde von ihnen konkreter wahrgenommen. Ein positiver Effekt ergäbe sich auch für das gewählte Parlament, sofern dieses die legislativen und Haushaltsbefugnisse und die demokratische Kontrolle in umfassender Weise ausüben sollte. Diese direkte Beziehung würde dazu beitragen, die Wahlbeteiligung zu erhöhen und das Vertrauen zu stärken. Zwei weitere Wege könnten ins Auge gefasst werden, um einen direkteren Zugang zu den Entscheidungszentren zu ermöglichen: die Schaffung einer dritten Kammer, einer *Kammer der Regionen*, und die Einführung von *Referenden und Initiativen* auf europäischer Ebene.

Bei der Ausarbeitung des Vertrags von Maastricht hatten die deutschen Länder die Schaffung eines *Senats der Regionen* angeregt. Der *Ausschuss der Regionen* wurde ins Leben gerufen, aber anstelle von Mitentscheidungsbefugnissen erhielt er lediglich die Funktion eines beratenden Gremiums. Die politische Bestimmung des Ausschusses der Regionen zeigte sich von Anfang an durch die Präsenz von Abgeordneten der Regionen, Städte und öffentlichen Körperschaften, was im Vertrag von Nizza bestätigt wurde.<sup>1</sup> Die Disparität seiner Mitglieder erschwert indessen unter den heutigen Umständen seine Verwandlung in einen Senat der Regionen. Dennoch tendiert er in seiner Entwicklung hin zu einer Art Zwischenfunktion als

1 Dieser seinerzeit von General DE GAULLE unterbreitete Vorschlag nähert sich dem Kommentar von Olivier DUHAMEL in seinem Bericht über den Verfassungsentwurf im Europäischen Parlament.

Vertreter der Anliegen der regionalen, städtischen und lokalen Unterschiede, die sich in der Union artikulieren.<sup>1</sup>

Die Frage eines Rückgriffs auf das Mittel des *Referendums* stellte sich bei der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht. Eine Volksabstimmung stellt europäische Probleme ins Zentrum öffentlicher Debatten und löst einen Bewusstseinsprozess aus, da sie die Bürger vor eine entscheidende Wahl stellt. Sie legt die Spaltungen und Widerstände offen und ist ein Gradmesser des Volkswillens für oder gegen die Europäische Union. Desgleichen verstärkt der Rückgriff auf das Mittel des Referendums in den Ländern der Beitrittsanwärter die Legitimität ihrer grundlegenden Entscheidungen. Der Ausgang des dänischen und französischen Referendums zum Vertrag von Maastricht wirft jedoch die Frage auf, ob es gerechtfertigt ist, dass beispielsweise das Nein von 50,7 Prozent der Dänen, also weniger als 2 Prozent der europäischen Bürger, einen Vetoeffekt auslösen kann.<sup>2</sup> Um eine Blockierung durch eine kleine Minderheit zu vermeiden, sollte ein angemesseneres und weniger lähmendes Verfahren eine Ratifizierungsschwelle von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten (zum Beispiel) vorsehen. Im Übrigen bergen nationale Referenden über einen so wichtigen Bereich wie den Euro das Risiko, zu einem *Europa à la carte* zu führen. Ein *europäisches Referendum* hingegen, das einen Verfassungsvertrag ratifiziert, würde der Europäischen Union eine Art von Legitimität durch das Volk verleihen.

Auf vielen verschiedenen Wegen und auf unterschiedlichen Ebenen bilden sich innerhalb der Union Wechselbeziehungen und Kontakte, ent-

- 1 Artikel 263 EGV: «... Ausschuss der Regionen, zusammengesetzt aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind.»
- 2 Das irische Referendum vom 9. Juni 2001 über den Vertrag von Nizza illustriert das Problem der Ratifizierung der europäischen Verträge: 53,87 Prozent dagegen, 46,13 Prozent dafür. So kann ein Mitgliedstaat von 3,7 Millionen Einwohnern, anders gesagt, ein Hundertstel der Bevölkerung der Europäischen Union, einen neuen Vertrag in Frage stellen. Zudem wurde das negative Ergebnis dieses Referendums bei einer Wahlbeteiligung von nur 34,7 Prozent erreicht.

### **Der föderative Ansatz**

wickeln sich Möglichkeiten der Partizipation. Dieses Verbundsystem intensiviert sich und breitet sich dank der hoch technologisierten Kommunikation aus, die den Austausch von Informationen unmittelbar macht und horizontale Kommunikationsnetze schafft. Das Konzept der territorialen Grenzen wird von jenem der Aktionsbereiche überholt. In diesem dynamischen Kontext nimmt die Europäische Union Gestalt an und kommt es zur Bildung grenzüberschreitender Solidaritäten.

## **Zukunftsgerichtete Schlussfolgerungen**

Der Überblick über die Erfahrungen föderaler Staaten und die Analyse der Europäischen Union hat einerseits gemeinsame Merkmale zutage gefördert, andererseits aber auch die Distanz, welche die Union noch überwinden muss, um ihre Demokratie und Legitimität in der Bevölkerung zu festigen und ihre Handlungsfähigkeit und ihre Einflussmöglichkeiten zu erhöhen. Größe und Vielfalt der EU erschweren dieses Unterfangen, zumal ihr einigender Kern mit seinen unterschiedlichen Kompetenzen und seiner variablen Geometrie bis jetzt nicht die Anziehungskraft erlangt hat, die es ihm erlauben würde, ein dynamisches Gleichgewicht zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Außen- und Sicherheitspolitik und wirtschaftlicher Integration, zwischen übereinstimmenden und auseinander strebenden Kräften herzustellen.

Zwei Schwerpunkte der Reflexion charakterisieren die vorliegende Studie: Welche Gruppe von Ländern der Avantgarde und welcher institutionelle, einigende Kern würden es ermöglichen, die Schwelle zur politischen Integration zu überschreiten und eine neuartige europäische Föderation zu bilden? Im ersten Punkt zeichnet sich Übereinstimmung ab – über Konzepte wie jenes einer Avantgarde und eines dynamischen Kerns, eines Gravitationszentrums und des Herzens Europas: die Pioniergruppe. Hinter den verschiedenen Bezeichnungen lauert aber angesichts der Erweiterung der Union die bange Frage, welche Länder überhaupt bereit wären, einen dynamischen Kern innerhalb der Union zu bilden, damit sich diese nicht in einer großen Freihandelszone auflöst. Die Erfahrungen, die sich aus dem Entstehungsprozess von Föderationen gewinnen lassen, zeugen von der entscheidenden Bedeutung einer Führungsgruppe, die fähig ist, den Mitgliedern den Anstoß zur Integration in eine sich bildende Föderation zu geben. Nun stellt sich die Frage, welche Mitgliedstaaten der Union sich an dieser Pioniergruppe beteiligen wollen und dazu auch in der Lage wären. Es ist wichtig, dass sie im Respekt gegenüber den Normen und auch den gemeinsamen Politiken im institutionellen Rahmen der Union vorangeht. Wenn auch die Gründungsmitglieder gemeinsam mit den Ländern der Euro-Zone dazu prädestiniert scheinen, die Rolle eines einigenden Kerns zu

## Der föderative Ansatz

übernehmen, so muss dieser den anderen Mitgliedern der Union nicht nur offen stehen, sie müssen auch dazu angehalten werden, sich an diesem föderalen Projekt eines Gravitationszentrums zu beteiligen.

Vorgeschlagen wurde ein Vorgehen in zwei Schritten:

1. In einer ersten Phase haben die Länder, die den Kern der Avantgarde bilden, die Möglichkeit, gemeinsam auf eine verstärkte Zusammenarbeit zurückzugreifen, wie es der französische Präsident vorschlägt, dies, um zu verhindern, dass sich die Kluft zwischen sektoriellen Kooperationen erweitert, und um die Geschlossenheit gegenüber dem Abdriften in ein *Europa à la carte* zu wahren. In diesem Entwicklungsprozess ist es angesichts der Vielzahl von Herausforderungen entscheidend, konsequent mehr Demokratie und Partizipation, mehr Öffnung und Transparenz, mehr Effizienz und Handlungsfähigkeit nach außen anzustreben. Im Lichte dieser Prinzipien und Ziele, die eine breite Unterstützung brauchen, müssen die Reformen und Anpassungsprozesse des Systems der Union angegangen werden.

Zu Beginn gilt es, die Revisionsverfahren zu überdenken, statt sie bloß in Regierungskonferenzen zu behandeln, wo Einstimmigkeit sowohl im Verlauf der intergouvernementalen Verhandlungen als auch bei der Ratifizierung erforderlich ist. Die Regierungskonferenzen sind an ihre Grenzen gestoßen und haben überdies den Eindruck einer Einrichtung vermittelt, die außerhalb der Einflussphäre der europäischen Bürger liegt. Aufgrund ihrer Eigenart errichtet die Regierungskonferenz einen Graben zwischen ihr selbst und den Bürgern, ohne den Vorteil einer soliden Vorbereitung – nach dem Beispiel des SPAAK-Berichts, der als Verhandlungsgrundlage der Römischen Verträge gedient hatte – zu bieten.

2. In einer zweiten Phase nehmen die Länder der Avantgarde einen Verfassungsvertrag an, der den dynamischen Kern oder das Gravitationszentrum der Europäischen Union bildet. Eine Bilanz dieser Verfahren, ergänzt durch die Vorschläge des französischen Präsidenten, sollte es erlauben, den optimalen Weg zur Ausarbeitung einer europäischen

## Zukunftsgerichtete Schlussfolgerungen

Verfassung festzulegen, die sowohl lesbar als auch knapp wäre und einer breiten Unterstützung durch die Bürger bedürfte. Aus diesem Grund setzt ihre Vorbereitung eine breit angelegte Beratung und eine echte europäische Debatte voraus.

Die Europäische Union ist nun aufgerufen, ein Minimum von politischen Funktionen wahrzunehmen, wie politische Gemeinschaften sie von jeher erfüllen müssen. Diese Funktionen werden von verschiedenen Institutionen und nach verschiedenen Methoden erfüllt, davon zeugen die Ur-Gemeinschaften, die griechischen Stadtstaaten der Antike oder das Römische Reich wie auch die föderativen Verbände des Mittelalters oder die modernen Staaten, die internationalen Organisationen und regionale Gemeinschaften wie die Europäische Union. Die Mitgliedstaaten der Union üben gemeinsam souveräne Gewalten aus, die weitgehend mit denen übereinstimmen, die einer Föderation eigen sind. Aber im Unterschied zu einem föderalen Staat oder einer föderativen Gemeinschaft, wo das Gleichgewicht zwischen Institutionen und Funktionen garantiert ist, sind die Säulen, auf denen die Union ruht, nicht ausgewogen, was nicht wenig beiträgt zu ihren Funktionsstörungen und ihrem Demokratiedefizit sowie zu ihrem Mangel an außenpolitischem Einfluss. Das Beispiel der GASP liefert den Beweis für hohe Kosten und wenig Effizienz der intergouvernementalen Methode, die sich darüber hinaus der demokratischen Kontrolle entzieht.

In jeder Föderation, die fortbestehen und wesentliche Aufgaben wahrnehmen soll, existiert ein *gemeinsamer Autoritätspol*, und zwar unabhängig vom Grad an Autonomie der Mitgliedstaaten und von der Verteilung der Zuständigkeiten: ein Gefüge von Institutionen, die sich in die legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen teilen und die Repräsentation nach außen sowie die Sicherheit der Föderation gewährleisten. In der Europäischen Union sind diese gemeinsamen Aufgaben ungleich zwischen den gemeinschaftlichen Institutionen und den gemeinsamen Institutionen mit intergouvernementalem Charakter verteilt. *Die aktive Macht* ist auf den Europäischen Rat, die Räte und die Kommission verteilt.

Als einzigartige und autonome Institution hat die Kommission neben Überwachungs- und Verwaltungskompetenzen ein Initiativ- und Vorschlags-

## Der föderative Ansatz

recht. Sie ist die einzige Institution, die mit aktiver Macht ausgestattet ist; sie hat die Verantwortung, das auf einer globalen und objektiven Vision beruhende *allgemeine europäische Interesse* zu definieren und politische Normen und Handlungslinien in einer gemeinschaftlichen Perspektive zu fördern. Die Kommission, die im Bereich der ersten Säule eine *Schlüsselposition* einnimmt, ist in der GASP und deren Subsystem, das mit einer Schnellen Eingreiftruppe ausgestattet ist, auf eine *marginale Rolle* reduziert. Dies trifft ebenfalls, wenn auch in geringerem Maße, für die Bereiche Inneres und Justiz zu. Das Nebeneinander verschiedener Subsysteme erzeugt Funktionsstörungen, Ungleichgewichte und Verschwendung, wobei sie immerhin eine Bewegung hin zur Zusammenarbeit auslösen.

Diese Übergangerscheinung beruht auf dem Europäischen Rat und dem Rat. Indem er die höchsten politischen Verantwortlichen der Mitgliedstaaten versammelt, vertritt der Europäische Rat primär nationale Interessen und Visionen, er leidet unter dem Übergewicht der großen Mitgliedstaaten, der fehlenden Infrastruktur und einem Mangel an Kontinuität. Trotz dieser Unzulänglichkeiten spielte der Europäische Rat oft eine positive Rolle, insofern er wiederholt allgemeine Vorschläge und strategische Ausrichtungen genehmigte. Sein intergouvernementaler Charakter und seine wesentlichen Merkmale, selbst in verbesserter Form, scheinen ihn hingegen nicht dazu zu prädestinieren, die künftige Regierung der Union zu verkörpern. Auf ihn zugeschnitten ist hingegen die Funktion, die strategische Ausrichtung der Union zu billigen und eine Art kollektiver Präsidentschaft der Union zu übernehmen.

Der Rat für allgemeine Angelegenheiten und die spezialisierten Räte ihrerseits nehmen zugleich gesetzgebende und Regierungsfunktionen im Bereich der wirtschaftlichen Integration auf Vorschlag der Kommission wahr. Hingegen sollen sie in den Bereichen der Zusammenarbeit die Verantwortung allein, lediglich mit Hilfe der Kommission, ausüben. Trotz der Kommunikationsnetze und der Verbindungen, die dank der Zusammenarbeit zwischen den «Teilzeitmitgliedern» der Räte entstanden sind, sind diese nicht ausreichend dafür gerüstet, Entscheidungen in verschiedensten Bereichen vorzubereiten, zu verabschieden und weiterzuverfolgen, geschweige denn eine wirksame Koordination zwischen den verschiedenen

Tätigkeitsbereichen der Union sicherzustellen. Von daher der Vorschlag, das Prinzip der Gewaltenteilung anzuwenden und einen Staatenrat mit gesetzgebenden Funktionen vom Rat oder den Ministerräten zu unterscheiden, die zur Unterstützung des Europäischen Rates oder im Rahmen der strategischen Ausrichtung des Letzteren tätig werden.

Was die Europäische Kommission anbelangt, so ist sie dazu berufen, die *Governance* in der Union oder im Rahmen der europäischen Verfassung wahrzunehmen. Sie ist offensichtlich die einzige aus hauptamtlichen Mitgliedern bestehende Institution, die aktive Funktionen ausübt und über genügend Autonomie verfügt, um ein Gegengewicht zu den von den Räten vertretenen nationalen Interessen zu bilden und die globale Kohäsion innerhalb der Union sicherzustellen. Um ihre Rolle nach der Erweiterung beizubehalten, muss sie darauf achten, ihre Kollegialität und Effizienz zu verstärken (die Mitgliederzahl zu beschränken und die Leistungsfähigkeit ihrer kleinen Verwaltung zu erhöhen).<sup>1</sup> Im Laufe der langen Erfahrung der Europäischen Gemeinschaft hat die Kommission ihre Aufgabe als Institution, die beauftragt ist, Initiativen zu fördern und Vorschläge zu formulieren, erfüllt – wenn auch mit Höhen und Tiefen. Insgesamt handelt es sich um eine politische und nicht nur um eine gesetzliche oder administrative Aufgabe. Bei deren Erfüllung übernimmt sie die Rolle eines Pendels, welches das Gleichgewicht sichert und die Modalitäten geteilter Souveränitäten konzipiert, stets darauf bedacht, permanente Koalitionen zu vermeiden.

Durch die häufige Beratung mit Experten, den wichtigsten Akteuren und betroffenen Kreisen sucht die Kommission möglichst objektiv nach

1 Um die Mitgliederzahl der Kommission zu beschränken, sind mehrere andere Lösungen in Betracht zu ziehen: Rotation nach dem Beispiel der Staatsanwälte des Gerichtshofes; Kommissare und stellvertretende Kommissare, die aus bestimmten Ländern oder Ländergruppen stammen. Alle diese Formeln und ihre Kombinationen erfordern einen starken Kommissionspräsidenten, der fähig ist, den kollegialen Charakter aufrechtzuerhalten. Obwohl sie zuweilen als große Bürokratie bezeichnet wird, ist die Verwaltung der Kommission winzig im Vergleich zu den Staats-, Landes- und Großstadtverwaltungen und unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben sowie der Größe und der Vielfalt, welche die Union auszeichnen.

## **Der föderative Ansatz**

ausgewogenen Lösungen, welche die Interessen der kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten schützen. Dies erklärt, weshalb Letztere besonderen Wert auf die Unabhängigkeit der Kommission legen. Diese wurde in der Vergangenheit wiederholt von den kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten verteidigt, so zum Beispiel bei Regierungskonferenzen. Nach ihren Aussagen fällt es diesen Staaten mitunter schwer, ihre Interessen in intergouvernementalen, weitgehend von den großen Mitgliedstaaten dominierten Strukturen durchzusetzen. In einem gemeinschaftlichen und föderativen System versucht dagegen die Kommission, durch ihre Vorschläge und ihre Rolle während der gesamten Verhandlungen die Richtung des gemeinsamen europäischen Interesses einzuhalten und dabei das Gleichgewicht zwischen allen Mitgliedstaaten nicht zu beeinträchtigen. Daher ist es wichtig, die Autorität und die politische Kapazität der Kommission zu erhalten, ja sogar zu verstärken. Ihre aktive Präsenz in den Bereichen, die der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliegen, erscheint umso notwendiger, als dort das vorherrschende Gewicht der großen Mitgliedstaaten künftig zur «informellen» Bildung eines Direktoriums führen kann, das fähig ist, seine Entscheidungen gegenüber dem Europäischen Rat oder dem Rat der Außen- und Verteidigungsminister durchzusetzen. Die jüngsten Erfahrungen in Ex-Jugoslawien und der Krieg gegen dieses Land haben zum einen die fehlende Koordination zwischen den großen Mitgliedstaaten in Abwesenheit gemeinschaftlicher Analysen und Vorschläge deutlich gemacht, zum andern aber auch das entscheidende Gewicht ihres Einvernehmens. Aus diesem Grund befürworten noch lange nicht alle großen Mitgliedsländer das intergouvernementale System. So haben sich in einer langfristigen europäischen Perspektive zunächst der Außenminister und dann die Regierung des Kanzlers SCHRÖDER für eine föderale Union ausgesprochen. Es zeigt sich immer deutlicher, dass in einigen Jahren eine Entscheidung getroffen werden muss zwischen dem großen europäischen Markt und seinem Pendant, der politischen Zusammenarbeit, einerseits und einer europäischen föderalen Union andererseits. Es sei denn, die föderale Union bilde einen einigenden Kern innerhalb der Europäischen Union.

Eine weitere Dimension der Rolle der Kommission offenbart sich im Verhältnis zwischen der qualifizierten Mehrheit und der Autorität der

Kommission: Der Vorschlag der Kommission, der das allgemeine Interesse und das Gleichgewicht zwischen Interessen der Länder und Aktivitätssektoren berücksichtigt, erleichtert die Ausweitung der Regel der qualifizierten Mehrheit. Aber um ihre Verantwortung wirksam ausüben und den Erwartungen der Staaten, Regionen und Völker entsprechen zu können, muss die Kommission insbesondere über eine direktere Legitimitätsbasis verfügen und ihre Fähigkeit zur *Governance* entwickeln. Ein Mehr an demokratischer Legitimität könnte ihr aus einem größeren Engagement des Europäischen Parlaments und der europäischen politischen Parteien bei der Wahl des Präsidenten der Kommission und der Ernennung des Kollegiums erwachsen.

Was die Fähigkeit zur *Governance* angeht, so stellt sich zunächst das Problem der *Unterscheidung zwischen Governance und Verwaltung*. Seit Jahren nimmt die Komplexität unserer Gesellschaften im Rhythmus der Entwicklung der Kommunikations- und Kooperationsnetze zu. Dank dieser Mittel können offizielle und private Akteure, aber auch kleine Gruppen, ja sogar Einzelpersonen, sich Gehör verschaffen und ihre Forderungen und Interessen geltend machen. Zu den Regierungen, regionalen, städtischen und lokalen Behörden sowie Interessengruppen kommt eine Vielzahl von Vereinigungen hinzu, die den verschiedenen Tätigkeitsebenen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union entsprechen. Auf diese Weise erweitert sich die Sphäre der Akteure und der Teilnehmer, wodurch sich gleichzeitig die Komplexität unserer Gesellschaften und der *Governance* erhöht. Die Erweiterung, die Beziehungen zu den Entwicklungsländern und in erster Linie die Globalisierung vermehren noch zusätzlich die Anzahl der Akteure und Betroffenen und die Komplexität der Beziehungen und Interaktionen. Je mehr die Komplexität zunimmt, desto mehr wird das Bedürfnis nach einer *institutionalisierten Führungsrolle* in der Union zum Vorschein treten. Auf der Basis dieser gemeinsamen Grundsätze und Ziele und nachdem die verschiedenen Akteure angehört und die Expertenmeinungen eingeholt worden sind, wird es notwendig sein, die gemeinsame strategische Ausrichtung zu definieren. Diese komplexe Aufgabe kann mehreren gemeinsamen Institutionen anvertraut werden, unter denen die Kommission in erster Linie in Frage kommt. Dies bedingt aber, dass sie sich prioritär einer Aufgabe wid-

## Der föderative Ansatz

men kann, die Reflexion, Evaluierungsfähigkeit, Innovationsgeist und Antriebskraft voraussetzt. Fördern, anregen und orientieren aufgrund mittel- und langfristiger Ziele, die reiflicher Überlegung bedürfen, die Weiterverfolgung und Koordination dieser Ziele wenn nötig sicherstellen, dies alles sind unerlässliche Elemente für die *Governance* auf europäischer wie auch auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Die Vielfältigkeit und die Schnelligkeit der Kommunikation erfordern angesichts dieser Herausforderungen großen intellektuellen Weitblick und die Fähigkeit zur Vorausschau.

Um dieser *Aufgabe der Governance* – mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Staatenrats sowie unter der Kontrolle des Gerichtshofes – gewachsen zu sein, sollte die Kommission die Möglichkeit in Betracht ziehen, die Verwaltung mehrerer Sektoren *europäischen Agenturen und Behörden* zu übertragen und einige dieser Aktivitäten zu dezentralisieren.<sup>1</sup> Die Konzentration auf die wesentliche Funktion der *Governance* fordert diesen Preis. Diese allgemeine Revision, die mit der Reform der Kommission einhergehen sollte, ist umso notwendiger, als das Kollegium nicht darum herumkommen wird, seine Rolle im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken. Tatsächlich sollte eine Analyse der Nichtexistenz Europas in diesen Bereichen und eine Kosten-Einfluss-Analyse der gemeinsamen Handelspolitik sowie deren Rolle als Gegengewicht in der WTO die politischen Führungspersonlichkeiten dazu veranlassen, ihre Verantwortung gegenüber den europäischen Bürgerinnen und Bürgern wahrzunehmen. Die Kommission würde so eine zentrale Rolle als aktive gemeinschaftliche Institution finden, die sich hauptsächlich der *Governance* und dem europäischen Gemeinwohl widmet.

Die lange Erfahrung der Kommission und ihrer Verwaltung, die Lehren aus den Krisen und die Herausforderungen, denen sich die Union stellen muss, fordern eine Neueinschätzung der unabdingbaren und unersetzlichen Rolle der Kommission. Diese Rolle wurde wiederholt von Beobachtern und Vertretern der kleinen und mittelgroßen Staaten sowie unlängst

1 Diese Tendenz entwickelt sich mit der Schaffung von europäischen Agenturen, Behörden und Zentren, die auf verschiedene Orte der Europäischen Union verteilt sind.

von der deutschen Regierung klar herausgestellt. Indem sie ihre Aufgabe für Europa erfüllt, garantiert die Kommission nicht nur das globale Gleichgewicht innerhalb der Union und schützt die Interessen der Mitgliedstaaten, sie erleichtert dank ihrer Unparteilichkeit und ihres autonomen Urteils auch die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit. Diese Feststellung wird durch eine Erklärung erhärtet, die der portugiesische Staatssekretär für europäische Fragen kürzlich abgegeben hat und mit der er sich dem Bestreben gewisser Mitgliedstaaten widersetzt, die Kommission zu schwächen. Seiner Meinung nach wäre eine Verlagerung der Macht zugunsten des Ministerrats gefährlich und könnte die Kohäsion der erweiterten Union bedrohen.<sup>1</sup> Seinerseits hat sich Bundeskanzler SCHRÖDER demonstrativ hinter die Kommission gestellt.

Die Konferenz von Nizza hat die schwierige Kohabitation der intergouvernementalen und der gemeinschaftlichen bzw. föderalen Methode deutlich gemacht. Trotz des intergouvernementalen Missklangs wurde in Nizza ein Schritt nach vorne gemacht, indem die Türen für die Erweiterung geöffnet wurden. Im Hinblick auf die Vertiefung kam man in Nizza indes nur einen kleinen Schritt voran. Wohl wurde die qualifizierte Mehrheit ausgedehnt, die verstärkte Zusammenarbeit und der Gerichtshof können als Gewinner erscheinen: Erstere soll operationeller werden, der Gerichtshof sieht sich in seiner Autorität bestätigt. Die Unabhängigkeit der Kommission wurde einmal mehr garantiert und ihre hohe Kompetenz bestätigt, ihr Präsident wurde mit den Kompetenzen ausgestattet, die es ihm ermöglichen werden, künftig eine echte politische Führungsrolle wahrzunehmen. Hingegen wird die Kommission – gegen den französischen Vorschlag, sie auf rund zwölf Mitglieder zu beschränken – weiter wachsen: Jedem Mitgliedstaat wurde mindestens ein Sitz zugesprochen, bis zu dem Tag, an dem die erweiterte Union siebenundzwanzig Mitglieder zählen wird.

1 Francisco SEIXAS DA COSTA, «Portugal defends rights of smaller states», *Financial Times* vom 20. November 2000. Die Rolle der Kommission als Garantin des Gleichgewichts und des Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten wurde von John TEMPLE LANG und Eamonn GALLAGHER in *The Role of the Commission and Qualified Majority Voting* (Dublin: Institute of European Affairs, Occasional paper 7, 1995) hervorgehoben.

## Der föderative Ansatz

Die Gewichtung der Stimmen im Rat und die Haltung gegenüber dem Präsidenten der Kommission lösten einen Familienstreit zwischen Frankreich und Deutschland aus. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Spannungen zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten bewies dieser Streit ein weiteres Mal, dass Regierungskonferenzen keine adäquate Methode sind. Diese Einschätzung bestätigte Präsident Jacques CHIRAC in seiner Erklärung. Seinerseits vertrat Bundeskanzler SCHRÖDER die Meinung, dass die intergouvernementale Zusammenarbeit – im Gegensatz zum gemeinschaftlichen Ansatz in der Integrationsperspektive – nicht in der Lage sei, die Zukunft Europas zu gestalten. Dies erklärt denn auch SCHRÖDERS Ablehnung des intergouvernementalen Konzepts. Im gleichen Atemzug äußerte er den Wunsch, die Mitgliedstaaten sollten umgehend der Kommission im Besonderen und den anderen gemeinschaftlichen Institutionen ihre uneingeschränkte Unterstützung gewähren. Präsident PRODI betonte seinerseits, dass der «Intergouvernementalismus» viel Konfliktpotenzial enthalte, Nicht-Entscheidungen begünstige, ja sogar das Misstrauen unter den Mitgliedstaaten in Abwesenheit eines «ehrlichen Maklers» fördere.

Die Diagnose einer zerrissenen Union, die am Anfang unserer Studie stand, hat sich in Nizza weitgehend bestätigt. Was die Folgen dieser Konferenz angeht, liegen zwei entgegengesetzte Interpretationen vor: Für die einen versetzte das Zutreten einer intergouvernementalen Union der föderalen Union den Gnadestoß; für die anderen, zu denen ich mich zähle, hat Nizza bewiesen, dass Europa, um fortschreiten zu können, den gemeinschaftlichen Aspekt konsolidieren und das europäische politische System mit der Schaffung eines einigenden Kerns ergänzen muss, der die wichtigsten Funktionen einer politischen Gemeinschaft zu erfüllen in der Lage ist. Deutschland profilierte sich in Nizza aufgrund seines wirtschaftlichen und demokratischen Gewichts, seiner zentralen Lage in einer erweiterten Union und vor allem aufgrund seiner Erfahrung mit dem Föderalismus sowie seines Willens, mit Frankreich eine integrierte Union eines *neuartigen föderalen Typs* aufzubauen, als *Leader* des künftigen einigenden Kerns der Union. Die Verfassung oder die Charta oder der Verfassungsvertrag wird es Europa erlauben, seine Verantwortung umfassend wahrzunehmen. In dieser Perspektive sprachen sich der Präsident und der Premierminister Frankreichs

für eine Föderation der Nationalstaaten nach der Formel von Jacques DELORS aus.<sup>1</sup>

Der Augenblick naht, da die Mitglieder des einigenden Kerns vor die Wahl gestellt werden: Entweder das gemeinsame Werk durch eine Teilung der Souveränität sowohl in den Hoheitsbereichen als auch in den wirtschaftlichen und sozialen Bereichen fortzuführen und zu verstärken oder sich im intergouvernementalen Basteln und in den Konfrontationen nationaler Interessen zu verstricken. Dies würde zur Entstehung einer neuen Macht Deutschland führen, die sich als bevorzugter Gesprächspartner der Vereinigten Staaten, aber auch Russlands anbieten würde. Allerdings ermöglicht nur die erste Alternative die Entwicklung eines ausgewogenen transatlantischen Dialogs rund um die Achse USA-EU und einer wirksamen Partnerschaft mit Russland. Der Wahl zwischen einem deutschen Europa und einem europäischen Deutschland, eingebunden in ein europäisches Europa, kann die Union nicht ausweichen. Die Erklärung von Nizza hat ein Fenster in Richtung Zukunft geöffnet: «Nachdem die Konferenz den Weg für die Erweiterung geebnet hat, wünscht sie die Aufnahme einer tiefer gehenden und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union. Im Jahr 2001 werden der schwedische und der belgische Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Teilnahme des Europäischen Parlaments eine umfassende Debatte fördern, an der alle interessierten Seiten beteiligt sind: Vertreter der nationalen Parlamente und der Öffentlichkeit insgesamt, d. h. Vertreter aus Politik, Wirtschaft und dem Hochschulbereich, Vertreter der Zivilgesellschaft usw.» Die für 2004 vorgesehene Konferenz wird das Schicksal der föderalen Union besiegeln.

Der wachsende Einfluss der Europäischen Union auf das Alltagsleben bringt sie dem Augenblick näher, da sie sich der Frage nach ihrer Finalität, ihrer Struktur und ihrer eigentlichen Tragweite gegenübergestellt sieht. Die Zeit des dilettantischen Föderalismus ist vorbei. Die Union, ihre Mitglied-

1 Cahors, 9. Februar 2001 «Jacques CHIRAC und Lionel JOSPIN haben sich beide das Konzept einer Föderation der Nationalstaaten zu eigen gemacht, wie es Jacques DELORS für die Europäische Union entwickelt hatte.» *Le Monde*, vom 11./12. Februar 2001.

## **Der föderative Ansatz**

staaten, die sich in Föderalisierungs- oder Regionalisierungsprozessen befinden, aber auch die Unternehmen tendieren zur Anwendung einer föderativen Methode, bewusst oder unbewusst. Aus Mangel an Staatsgewalt und einer starken Regierung ist die Union dazu verurteilt, sich gründlich zu erneuern, ihre Macht beruht ja viel mehr auf Förderung, Koordinierung, Anregung und Beteiligung als auf Zwang. Die unerlässliche Partizipation und die freiwillige Teilnahme unter Respektierung der Verschiedenheiten sind die wesentlichen Merkmale dieses Unternehmens der politischen Innovation, das durch die Europäische Union verkörpert wird.

Diese Suche nach einem neuen europäischen Föderalismus beruht auf föderativen Werten und Grundsätzen und geht von föderalen und gemeinschaftlichen Erfahrungen aus. Sie wird geleitet von dem Bewusstsein einer gemeinsamen, vom Reichtum ihrer Vielfalt geprägten europäischen Kultur, deren Spiegelbild die unterschiedlichen Formen der föderalen Union sind. Das föderative Prinzip erscheint am ehesten in der Lage, sich die neuen Technologien anzueignen und dabei die Entfaltung des kulturellen Reichtums und der nationalen und regionalen Identitäten in einem Ganzen zu garantieren, das eine Schicksalsgemeinschaft ins Leben rufen und die Europäer in einem großen Abenteuer im Dienste der Menschheit vereinen kann.

## Bibliografische Hinweise

### I. Teil

- HRBEK, Rudolf: «Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland». In: *Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 24 (1997), S. 12–21.
- HERGENHAN, Jutta: *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*. Paris: Notre Europe, 2000.
- LINDER, Wolf: *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt, 1999.
- SIDJANSKI, Dusan (dir.): *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*. Colloque Latsis 1995, in Zusammenarbeit mit Marc DE BELLET. Genf: Georg, 1996 (Collection Euryopa).

### II. und III. Teil

- ABROMEIT, Heidrun: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York-Oxford: Berghahn Books, 1998.
- BIEBER, Roland: «Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in der Europäischen Union». In: Roland BIEBER und Pierre WIDMER (Hrsg.): *Der europäische Verfassungsraum*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1995.
- CROISAT, Maurice, und Jean-Louis QUERMONNE: *L'Europe et le fédéralisme, Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*. Paris: Montchrestien 21999.
- DEHOUSSE, Franklin, Jacques VANDAMME und Louis LE HARDY DE BEAULIEU (Hrsg.): *Union européenne: Quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*. Brüssel: Presses Interuniversitaires Européennes PIE, 1998 (La Cité européenne, Band 18).
- DEHOUSSE, Renaud: *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*. Brüssel: Bruylant, 1991.
- DELORS, Jacques: *Le nouveau concept européen*. Paris: Odile Jacob, 1992.
- DELORS, Jacques: *L'Unité d'un homme*. Paris: Odile Jacob, 1994.
- EDWARDS, Geoffrey, und David SPENCE (Hrsg.): *The European Commission*. Cartermill International Limited, 21997.
- HRBEK, Rudolf, Mathias JOPP, Barbara LIPPERT und Wolfgang WESSELS (Hrsg.): *Die Europäische Union als Prozess: Verfassungsentwicklungen im Spiegel von zwanzig Jahren der Zeitschrift «Integration»*. Festschrift zu Ehren von Heinrich SCHNEIDER. Bonn: Europa Union Verlag, 1998.

## **Der föderative Ansatz**

- MARKS, Gary, Fritz W. SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER und Wolfgang STRECK: Governance in the European Union. London: SAGE Publications Ltd, 1996.
- PINDER, John: The Building of the European Union. Oxford/New York: Oxford University Press, 1998.
- QUERMONNE, Jean-Louis: Le système politique de l'Union européenne. Paris: Montchrestien, 1994, #2001.
- QUERMONNE, Jean-Louis (Hrsg.): L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces. Report from the Reflection Group on the Reform of European Institutions. Paris: La Documentation française, 1999.
- SIDJANSKI, Dusan: «Föderative Aspects of the European Community and Will Europe be United on Federal lines?» In: Bertrand DE JOUVENEL (Hrsg.): Futurible Studies in Conjecture. Genf: Droz, 1965.
- SIDJANSKI, Dusan: The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.
- TAYLOR, Paul: The European Union in the 1990s. New York: Oxford University Press, 1996.
- TEMPLE LANG, John, und Eamonn GALLAGHER: The Role of the Commission and Qualified Majority Voting. Institute of European Affairs (IEA), Occasional paper 7, 1995.
- WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung. Bonn: Europa Union Verlag, 1998.
- WESSELS, Wolfgang, und Werner WEIDENFELD (Hrsg.): Wege zur Europäischen Union: Vom Vertrag zur Verfassung? Bonn: Europa Union Verlag, 1986.

**Beiträge zur  
Debatte über eine  
Europäische Verfassung**



## **Im Herzen der Verfassung für Europa: Eine zweiköpfige Präsidentschaft und eine Zweikammer-Legislative<sup>1</sup>**

*Will die Europäische Union eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik umsetzen, so braucht sie eine doppelte Präsidentschaft. Ohne das Engagement des Europäischen Rates und seines Präsidenten kann diese Politik nicht bestehen. Dass der Europäische Rat fortan seine zentralen politischen Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission fasst, ist aber eine weitere Bedingung. Dieses institutionelle Gleichgewicht, verstärkt durch einen Staatenrat, ist der beste Garant für das allgemeine europäische Interesse und ein demokratisches Funktionieren der Europäischen Union.*

Dass die Europäische Union in sich uneins ist, trat im Gefolge der Irak-Krise deutlich zutage. Es war dies allerdings nicht die erste Krise, die die EU erschütterte. Die Gemeinschaft hat sowohl den «leeren Stuhl von Luxemburg» als auch die Konfrontation zwischen Frankreich und Deutschland im Zusammenhang mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens überlebt. Im Fall der Irak-Krise waren es unilaterale Aktionen eines Staates oder einer Staatengruppe, die gravierende Spannungen auslösten und Opposition provozierten.<sup>2</sup> In den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurden durch die Institutionalisierung der Entscheidungsprozesse im Be-

- 1 Bei diesem Text handelt es sich um einen persönlichen Vorschlag, den der Autor im April 2003 an den Präsidenten des Konvents, Valéry GISCARD D'ESTAING, an die Mitglieder des Präsidiums und einige Delegierte des Konvents gerichtet hat.
- 2 Anlässlich der Jugoslawien-Krise konnten die Regierungen Deutschlands und Frankreichs, die sich uneins waren, je auf die öffentliche Meinung in ihrem Land zählen. Heute ist die Bevölkerung in allen Ländern der Union mehrheitlich gegen den Krieg und gegen jene Regierungen, die sich für einen Präventivkrieg entschieden haben. Die von der Europäischen Union demonstrierte Handlungsunfähigkeit hat weniger mit dem Fehlen einer militärischen Eingreiftruppe als mit dem Fehlen einer gemeinsamen Position und Aktion zu tun.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

reich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Konsequenzen aus Präzedenzfällen gezogen.<sup>1</sup>

Im Gegensatz zu dem in den genannten Verträgen vorgesehenen Verfahren waren die verschiedenen dem Irak-Krieg vorgelagerten Phasen durch eine Reihe von unilateralen Stellungnahmen außerhalb der gemeinsamen Verfahrensnormen gekennzeichnet: das Ausscheren Deutschlands,<sup>2</sup> die Verweigerung der Kriegslogik durch den französischen Präsidenten, der «Brief der Acht», kurzum: der negative Effekt, der durch diese Verkettungen zur europäischen Zerreißprobe führte. Die Analyse dieser Ereignisse ergibt folgendes Bild: Die Europäische Union operiert nicht effizient, die NATO zeigt wenig Anpassungsfähigkeit, ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Union lässt zu wünschen übrig, es gibt Lücken im UNO-System, insbesondere im Sicherheitsrat, die USA pflegen infolge ihrer Übermacht den Unilateralismus. Diese Faktoren tragen zur Destabilisierung der internationalen Ordnung bei und spalten Europa. Unter diesen Umständen musste sich der Europäische Rat damit begnügen, eine minimale Erklärung zur Rolle des Sicherheitsrates als des Garanten der internationalen Legalität und der Nachkriegsordnung im Irak abzugeben. Damit war er weit entfernt von der Verantwortung, der er sich im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der Verträge von Maastricht und Amsterdam hätte stellen müssen. Der Beweis ist in aller Deutlichkeit erbracht, dass allein der Europäische Rat die Fähigkeit hat, in der entscheidenden Frage von Krieg und Frieden Beschlüsse im Namen der Union zu fassen. Der Vorschlag über eine zweiköpfige Präsidentschaft der Europäischen Union ist in dieser Perspektive zu würdigen.

- 1 Davon zeugen die Zielsetzungen der GASP, die Festlegung der Strategien, die in der Verantwortung des Europäischen Rates liegt, die Rolle des Hohen Repräsentanten und jene des Ministerrates in Verbindung mit der Kommission, die konstruktive Enthaltung.
- 2 Dies ist eine Kehrtwendung der deutschen Politik gegenüber den USA, die indessen als eine konstruktive Enthaltung gemäß dem Vertrag von Amsterdam gedeutet werden kann.

## Eine zweiköpfige Präsidentschaft – Die Verteilung der Zuständigkeiten<sup>1</sup>

Präsident CHIRAC und Bundeskanzler SCHRÖDER schlugen eine zweiköpfige Präsidentschaft der Union vor: Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament und Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates durch die Staats- und Regierungschefs, durch Konsens oder vorzugsweise mit qualifizierter Mehrheit. Der deutsch-französische Vorschlag wird vom Präsidium der Konvention übernommen.<sup>2</sup> Dieser Vorschlag verstärkt zugleich die doppelte Legitimität, auf der die Union gründet. Über die Beziehung zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission, die Frage der legislativen Macht, die Rolle des Europäischen Parlaments und des Ministerrats schweigt sich der Vorschlag allerdings aus.

Indessen liegt der Schlüssel zur europäischen Macht in der Aufgabenteilung zwischen dem Europäischen Rat und dem Ministerrat, der die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt, einerseits, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, Ausdruck des allgemeinen europäischen Interesses, andererseits. Seit ihren Anfängen beruhte die Dynamik der Europäischen Gemeinschaft auf einem wohldurchdachten Gleichgewicht der beiden Machtzentren, repräsentiert durch das Tandem Kommission und Ministerrat. Dieses von Jean MONNET erdachte institutionelle Gefüge verlieh der europäischen Integration ihre Dynamik. Zu einem Zeitpunkt, da die Erweiterung eine gewaltige Herausforderung darstellt, wurde dieses Gleichgewicht durch die Hinzufügung der intergouvernementalen Kooperation in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Inneres und Justiz gebrochen. Trotz der Einführung des Euro und der Gründung der Europäischen Zentralbank schwächt ein drohendes Ungleichgewicht die Union: Es besteht die Gefahr, dass sich in diesem Interaktionssystem die Inkohärenzen der GASP negativ auf die Währungspolitik,

- 1 Jean-Louis QUERMONNE, *La question du gouvernement européen*, Notre Europe, Groupement d'Etudes et de Recherches, Nr. 20, Paris, November 2002.
- 2 Institutionen – Entwurf der Artikel für Titel IV der Verfassung, KONV 691/03, Brüssel, 23. April 2003.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

den Binnenmarkt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten auswirken. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Nebeneinanders von zwei unvereinbaren Methoden wollte deshalb der Konvent mit dem allgemeinen Rückgriff auf die gemeinschaftliche Methode Abhilfe schaffen.

Die Kommission erfüllt eine wesentliche Rolle als Impulsgeberin, indem sie ihr Initiativrecht ausübt. Der Ministerrat seinerseits entscheidet auf Vorschlag der Kommission. Dieses System wurde geändert durch die Schaffung des Europäischen Rates. Dieser interveniert insofern, als der Einsatz der hohen politischen Verantwortlichen erforderlich ist, um allgemeine Strategien und Zielvorstellungen festzulegen und in zentralen politischen Fragen, etwa in den Bereichen Außenpolitik, Sicherheit, Krieg und Frieden, zu entscheiden.

Die Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen ist komplexer. In der Handelspolitik (im Gefolge der Zollunion und als Reflex der inneren wirtschaftlichen Integration) spielt die Kommission eine zentrale Rolle – durch ihre Vorschläge und indem sie die Union in Wirtschaftsverhandlungen gemäß den Weisungen des Ministerrats vertritt. Ebenso entscheidend ist ihre Rolle in den Verhandlungen zur Erweiterung, die sie nach den Vorgaben des Europäischen Rates und auf Mandat des Ministerrates führte. Demgegenüber obliegt die Regierungsverantwortung hinsichtlich der GASP oder der Verteidigung hauptsächlich dem Europäischen Rat und dem Rat (Auswärtige Angelegenheiten), wobei die Kommission nur eine marginale Rolle spielt. Diese Aufgabenteilung ergibt sich aus Souveränitätsüberlegungen, sie lässt sich aber weder im Hinblick auf Kohärenz und Effizienz in diesem Politikbereich noch durch die erzielten Resultate rechtfertigen. Die Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit der jugoslawischen Krise wie auch hinsichtlich des Iraks zeigen zur Genüge, wie sehr sie dem Zusammenhalt der Union zum Nachteil gereichten.<sup>1</sup> Es

1 Der von den Regierungschefs von fünf Mitgliedsländern der Union und drei künftigen Mitgliedern unterzeichnete Unterstützungsbrief für Präsident BUSH entzweit viel mehr durch das außergemeinschaftliche Vorgehen im Widerspruch zur Willenserklärung hinsichtlich einer gemeinsamen Außenpolitik als durch seinen Inhalt. Die «Botschaft der Acht» wurde bekanntlich ohne Wissen Griechenlands, das die Präsidentschaft ausübte, abgefasst und verbreitet.

stellt sich daher die Frage, wie eine Lösung gefunden werden kann, die es der Union nicht nur ermöglicht, mit einer Stimme zu sprechen, sondern auch gemeinsam zu handeln, um so ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht in der Welt geltend zu machen. Will man eine effiziente und kohärente gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, kommt man nicht darum herum, den Europäischen Rat zu stärken und ihn zu ermächtigen, auf Vorschlag der Kommission Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen.

### **Eine doppelte Präsidentschaft innerhalb eines gemeinschaftlichen Systems**

Im Falle einer doppelten Präsidentschaft würde die Ausübung der Regierungsgewalt auf zwei institutionellen Säulen ruhen, dem Europäischen Rat und seinem «rechte Arm», also auf den Ministerräten einerseits und auf der europäischen Regierung, verkörpert durch die Europäische Kommission, andererseits. Neben seiner Rolle einer personalisierten Präsidentschaft wird der Europäische Rat verantwortlich sein für die *auf Vorschlag* der Kommission definierten Zielvorstellungen und allgemeinen Strategien sowohl in der Wirtschafts- und Währungspolitik als auch in der Außenpolitik, der Sicherheit und der Verteidigung. So wird selbst in diesen zentralen politischen Materien die Entscheidung bei dem *auf Vorschlag* der Kommission aktiv werdenden Europäischen Rat liegen. Die Ausführung der Beschlüsse wird Gegenstand einer gemeinsamen Aktion des Rates (Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung) und der Kommission sein. Dies bedeutet die allgemeine Anwendung der gemeinschaftlichen Methode, für die sich die Mitglieder des Konvents ausgesprochen haben.

Die zweiköpfige Exekutive beruht auf zwei wesentlichen gemeinsamen Institutionen, die eine mit Beteiligung der Mitgliedsregierungen, die andere als unabhängige Instanz mit dem Auftrag, das allgemeine europäische Interesse zu artikulieren. Grundlegende Beschlüsse unter dem Titel der GASP und der GSVP liegen fortan in der Zuständigkeit des *auf Vorschlag der Kommission handelnden Europäischen Rates*. Kohärenz und Effizienz insbesondere der Außenpolitik ergeben sich weitgehend aus gemeinsamen Vorschlägen, mit deren Ausarbeitung die Kommission und der Außenminister

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

betrachtet werden, wobei Letzterer in enger Verbindung mit dem Rat (Auswärtige Angelegenheiten) tätig wird. Dementsprechend werden sich die Beratungen auf einen Vorschlag beziehen, der auf einer gemeinsamen Vision gründet, und das Parlament wird so die parlamentarische Kontrolle ausüben können. Je mehr die Probleme die hohe Politik betreffen, desto mehr ist das Engagement des Europäischen Rates erforderlich, wobei sich dieses Engagement auf die Vorschläge der Kommission stützen muss, die allein dem Europäischen Parlament verantwortlich ist. Es liegt somit auf der Hand, dass ohne den Europäischen Rat keine veritable auswärtige Politik denkbar ist, so wenig wie die Union fähig ist, ohne den Präsidenten des Europäischen Rates und ohne Vorschlag der Kommission mit einer Stimme zu sprechen und gemeinsam zu handeln. Das bedeutet, dass individuelle Initiativen und Handlungen eines – noch so gewichtigen – Mitgliedslandes oder einer Gruppe von Ländern zwingend über den Europäischen Rat, vertreten durch seinen Präsidenten, und die Kommission gelenkt werden müssen.

Der Präsident, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt wird (er kann einmal wiedergewählt werden), übt seine Funktionen im Vollamt aus. Er bereitet die Beratungen des Europäischen Rates vor und gibt ihnen die erforderlichen Impulse *aufgrund der Vorschläge der Kommission*, deren Präsident vollberechtigtes Mitglied des Europäischen Rates ist. Die Ausführung der Beschlüsse des Europäischen Rates ist Sache des Präsidenten, der vom Ministerrat und der Kommission unterstützt wird. Ferner wird die Kohärenz der auswärtigen Politik in ihrer Gesamtheit durch einen europäischen Außenminister, als solcher Vizepräsident der Kommission, garantiert, der seinerseits an den Arbeiten des Europäischen Rates teilnimmt. So werden die Funktionen des Hohen Repräsentanten und des für die auswärtigen Angelegenheiten zuständigen Kommissars von einem einzigen hohen Verantwortlichen wahrgenommen. Dieser wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und vorzugsweise auf gemeinsamen Vorschlag seines Präsidenten und des Präsidenten der Kommission ernannt. Gemäß dem deutsch-französischen Vorschlag «stützt sich der europäische Außenminister auf einen europäischen auswärtigen Dienst, der sich mit der Generaldi-

reaktion der auswärtigen Beziehungen der Kommission und einer außenpolitischen Einheit assoziiert ...». Dieses Schema wird die Entstehung einer europäischen Diplomatie ermöglichen, welche die Außen- und Sicherheitspolitik der Union in die Praxis umsetzen wird.

Die Effizienz in diesem ausgesprochen sensiblen Bereich beruht auf dem *Rückgriff auf die qualifizierte Mehrheit*, die zunehmend das Konsensverfahren ersetzen sollte. Im deutsch-französischen Vorschlag klafft eine Lücke hinsichtlich der Beschlüsse, welche die Sicherheit und die Verteidigung tangieren und die einstimmig gefasst werden müssen. Eine Lösung könnte gefunden werden in der Möglichkeit konstruktiver Enthaltungen nach dem Beispiel des Vertrags von Amsterdam und in der Festlegung der Schritte, gemäß welchen der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erfolgt, wie es der Vertrag von Rom vorgibt.

Der Präsident des Europäischen Rates repräsentiert die Union auf der internationalen Bühne anlässlich der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs. In der Praxis ist er im Interesse der Kohärenz und Effizienz darauf bedacht, zusammen mit dem Präsidenten der Kommission aufzutreten.

Einige kleinere oder mittelgroße Mitgliedstaaten fürchten einen Präsidenten der Union, der aus einem großen Staat kommt, ohne in Betracht zu ziehen, dass ihr eigenes Gewicht nach der Erweiterung zunehmen wird. In der Vergangenheit wurde übrigens mehrmals einem der Ihren der Vorsitz der Kommission übertragen. Ergänzt durch das allgemeine Vorschlagsrecht, sind die Unabhängigkeit und die demokratische Legitimität der Kommission darüber hinaus die *beste Garantie gegen die Dominanz der Großen* in einem ausgewogenen System. Dabei gilt es zu beachten, dass die Spaltung nicht so sehr zwischen den Großen und den Kleinen besteht, wie gemeinhin angenommen wird. In Wirklichkeit bilden sich Koalitionen, die sich aber je nach Umständen und aufgrund der Interessenlage sowie der Kräfteverhältnisse wieder auflösen. Die Irak-Krise hat sowohl die Großen untereinander als auch die kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten unter sich gespalten. Da schließlich die Kommission die einzige dem Europäischen Parlament verantwortliche Institution ist, ist ihre Beteiligung an den

## **Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung**

Entscheidungen ein unabdingbares Element des demokratischen Systems der Union.

Die Regierungschefs von sieben Ländern – den drei Benelux-Staaten, Irland, Portugal, Finnland und Österreich – sprachen sich am 1. April anlässlich einer Zusammenkunft in Luxemburg gegen einen Präsidenten des Europäischen Rates im Vollamt aus, weil sie befürchten, dass dadurch die Kommission zugunsten einer intergouvernementalen Institution geschwächt würde. Unser Vorschlag fordert eine gestärkte Kommission, die mit dem Vorschlagsrecht im Bereich der GASP und schrittweise im Bereich der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung ausgestattet wird. Im Übrigen setzt sich eine Gruppe von kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten, die sich um Deutschland und die Benelux-Staaten herum gebildet hat, für eine starke Kommission ein. Einige der Kleinen und Mittelgroßen wünschen sich eine Kommission mit fünfundzwanzig Mitgliedern, was logischerweise zu einer Schwächung der Institution führen würde, die sie zu stärken vorgeben: Führungsschwierigkeiten bei fünfundzwanzig Mitgliedern und Bekräftigung des «intergouvernementalen» Aspekts der Kommission. Hingegen können assoziierte oder delegierte Kommissare und die Rotation der stimmberechtigten Kommissare vorgesehen werden.

Das institutionelle und demokratische Gleichgewicht der Union stützt sich fortan auf drei Pfeiler: auf die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament; auf die Vorschläge der Kommission als Entscheidungsgrundlage sowohl für die Institutionen mit Beteiligung der Regierungen als auch für die legislativen Institutionen; auf die demokratische Verantwortung der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament, unter Ausschluss ihrer Verantwortung gegenüber dem Europäischen Rat, wie im deutsch-französischen Beitrag vorgeschlagen. Als Gegengewicht zum gestärkten Europäischen Rat behauptet sich eine autonome und verantwortliche Kommission, die über eine stärkere Legitimität verfügt und die dank ihres Vorschlagsrechts das allgemeine europäische Interesse garantiert.

Die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament wird über die gestärkte Legitimität der Kommission und ihre Sichtbarkeit bei den europäischen Bürgern hinaus mehrere positive Auswirkungen

gen haben. Wie Jacques DELORS vorgeschlagen hat, sollten große europäische politische Formationen wie die Europäische Sozialistische Partei und die Europäische Volkspartei, aber auch Koalitionen anderer europäischer Parteien, anlässlich der europäischen Wahlen ihre Kandidaten für die Wahl des Präsidenten der Kommission aufstellen. Auf diese Weise würde die Wirkung der Wahl besser wahrnehmbar und die Motivation der Parteien und ihrer Wähler gestärkt. Ergänzt durch die vermehrten Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments im Bereich der Gesetzgebung, des Haushalts und der demokratischen Kontrolle, würde der direkte Zusammenhang zwischen dem Ergebnis der Wahlen und der Wahl des Präsidenten der Kommission zur Belebung der Debatte über die europäischen Optionen und Themen und mithin zur Mobilisierung der europäischen Parteien und Wähler beitragen. Die übereinstimmenden Wirkungen der Wahl des Europäischen Parlaments mit seinen vermehrten Zuständigkeiten und der Wahl des Präsidenten der Kommission würden zugleich die Legitimität und die Autorität der Kommission stärken.

Andererseits wird die allgemeine Anwendung des Vorschlagsverfahrens durch die Kommission eine bessere Kohäsion und eine größere Kohärenz der gemeinschaftlichen, auf einer ausgewogenen Sicht des allgemeinen europäischen Interesses gründenden Handlungen ermöglichen. Das Vorschlagsrecht der Kommission soll dabei andere Initiativen von Regierungen und Parlamentariern oder gar von Nichtregierungsorganisationen keineswegs ausschließen. Die Kommission als dynamischer Kern, als Antriebskraft und Pol der strategischen Ausrichtung sowie als koordinierendes Zentrum nimmt in einer hoch komplexen Gesellschaft wie der Union, in der eine Vielzahl von Akteuren kommuniziert und interagiert, immer mehr an Bedeutung zu. Die Mittel der Kommunikation und der Spitzentechnologie, welche die postindustrielle Gesellschaft überschwemmen, brechen senkrechte Verkettungen unter dem Druck waagrechter Vernetzungen. Dies erklärt die Herausbildung einer neuen Form von *Governance*, die weniger auf der Anwendung von Zwang, sondern vielmehr auf der Konsultation, der freien Vereinigung und der Partizipation auf allen Ebenen sowie auf der Verwendung normativer Mittel und von Maßnahmen der Förderung, Anregung und Koordinierung zur Erreichung gemeinsamer Ziele beruht. In

## **Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung**

diesem Zusammenhang ist die Kommission aufgerufen, die Rolle eines zentralen Orientierungspols, von dem wichtige Impulse ausgehen, zu übernehmen.

Es muss daran erinnert werden, dass die Kommission die einzige Institution ist, die der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament und seine Abgeordneten unterliegt. Unter diesem Gesichtspunkt ist ihre Präsenz im Entscheidungsprozess die effektive Garantie für die demokratische Beschaffenheit der Europäischen Union. Umgekehrt erhöht sich das demokratische Defizit der Union in dem Maße, in dem die Kommission von diesem Prozess ausgeschlossen oder marginalisiert wird. Dieser Umstand unterstreicht ihre Rolle als Dreh- und Angelpunkt, die ihr neben den gemeinschaftlichen Institutionen – dem Europäischen Parlament und dem Gerichtshof – und den Institutionen mit Beteiligung der Regierungen – dem Europäischen Rat und dem Ministerrat – zufällt. Das subtile Gleichgewicht zwischen dem verkörperten europäischen Interesse und den nationalen Interessen, das gleichsam in eine europäische Alchemie mündet, erklärt den Erfolg der Gemeinschaft und der Integrationsdynamik. Dieselbe Methode, den besonderen Bedingungen der Außenpolitik, der Sicherheit und der Verteidigung angepasst, profiliert sich als das Rückgrat der künftigen Europäischen Verfassung.

### **Eine Zweikammer-Legislative – Der Ministerrat: Verwirrung oder Teilung der Zuständigkeiten?**

Zusammen mit der Kommission spielt der Ministerrat im Entscheidungsmechanismus der Europäischen Union eine zentrale Rolle. Er verkörpert das letzte Glied im Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft, indem er auf Vorschlag der Kommission und mehr und mehr im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament tätig wird. Seine Rolle bei Beschlüssen über von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame Politiken und die häufig zusammen mit der Kommission ausgeübten Regierungsbefugnisse verstärken seine Position im gemeinschaftlichen System. Wie Janus hat er zwei Gesichter, das eine ist das Gesicht der gesetzgebenden Gewalt, das andere jenes der Regierungsgewalt. Infolge der Ausdehnung der Hoheitsbereiche der

Europäischen Union ist der Ministerrat neben dem Europäischen Rat zum wichtigsten Inhaber der neuen der Union zugeordneten Kompetenzen geworden. Er befindet sich effektiv im Zentrum der Debatte über den intergouvernementalen beziehungsweise föderativen Charakter der Europäischen Union. Seine ursprüngliche Zwiespältigkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass er sich nicht nur als gemeinschaftlicher Gesetzgeber der parlamentarischen Kontrolle entzieht, was normal ist, sondern gleichzeitig auch Regierungsentscheidungen trifft. Die fehlende Gewaltenteilung läuft auf eine paradoxe Situation hinaus, indem die Kommission, die vorschlägt, der parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments unterliegt, während sich der Ministerrat, der entscheidet, in der Ausübung der Regierungsgewalt jeglicher parlamentarischer Kontrolle entzieht.

Bei der Abfassung ihrer Vorschläge im gesetzgebenden Prozess der Europäischen Union ist die Kommission bestrebt, sowohl die Kohärenz als auch das Gleichgewicht der gemeinschaftlichen Normen zu wahren. Die *Mitentscheidung in der Gesetzgebung* wurde Schritt für Schritt erweitert, was die Macht des Europäischen Parlaments und die Kapazität des Ministerrates dank der Ausweitung der qualifizierten Mehrheit vergrößerte. Trotz der bescheidenen Fortschritte, die in Nizza erreicht wurden, ist eine allgemeine Tendenz hin zu mehr Demokratie, mehr Effizienz und mehr Transparenz sowie hin zu einer *Zweikammer-Legislativgewalt* nicht zu verkennen. Die doppelte Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Völker der Union zeugt von der Entwicklung der Europäischen Union in Richtung eines föderativen Systems. Dies erklärt den Vorschlag, einen Legislativrat einzuführen.<sup>1</sup> Die Tendenz hin zu einem Zweikammer-System kommt auch in der Rolle des Schlichtungsausschusses zum Ausdruck, in dem Vertreter des Europäischen Parlaments und des Ministerrates Einsitz nehmen, nicht aber die Kommission, die auf eine Vermittlerfunktion zurückgestuft wird, wie dies der Stellung einer Exekutive entspricht. Die Ambivalenz des Ministerrates wird noch dadurch verdeutlicht, dass er neben seinen legislativen Funktionen auch immer mehr Regierungsfunktionen ausübt, seit sich die Kompetenzen der Union im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungs-

1 Präsidium, op.cit., Art. 17 bis.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

politik vermehrt haben. Die Verwirrung der Kompetenzen ist die Kinderkrankheit des Ministerrates.

Parallel dazu präsentieren sich die Befugnisse des Europäischen Parlaments in verschiedener Form, sie nähern sich jenen der nationalen Parlamente an: demokratische Kontrolle, Haushaltsbefugnis, Zustimmungsbefugnis, Untersuchungs- und Anhörungsbefugnis sowie Initiativ- und Promotionsbefugnis. Diese Verfahren machen die Aktivitäten der Gemeinschaft überschaubar, zumal das Europäische Parlament *die einzige transparente Institution* ist, deren Kommunikationsfunktion eine Öffnung der Union gegenüber der europäischen Bevölkerung ermöglicht.

### Ein Staatenrat

Die deutsche Regierung hat Vorschläge unterbreitet, welche die Vorstellungen von Karl LAMERS und Wolfgang SCHÄUBLE wiederaufnehmen.<sup>1</sup> Die Kommission würde zur europäischen Regierung, während sich der Ministerrat in eine Staatenkammer verwandeln und neben das Europäische Parlament treten würde. Dieses Szenario wird auch vom Europäischen Konvent der Jungen (Brüssel, 12. Juli 2002) vorgeschlagen. Das Schema hat zweifellos den Vorteil, dass es äußerst einfach ist, es impliziert aber einen Bruch mit den institutionellen Erfahrungen der Union.

Der deutsche Bundespräsident RAU äußerte sich zu einer solchen Entwicklung wie folgt: «Es hilft uns, dass wir die wesentlichen Bausteine der Verfassung für eine europäische Föderation der Nationalstaaten schon haben. Wir müssten sie nur vervollständigen, zusammenfügen und als Architektur sichtbar machen.»<sup>2</sup> Diese Architektur hätte ihre Legitimation in der doppelten Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und in einer Staatenkammer, in der jeder Staat, unabhängig von seiner Größe und seiner Bevölkerungszahl, über eine Stimme verfügen würde, nach dem Beispiel des amerikanischen Senats und des schweizerischen Ständerates.

1 CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1. September 1994.

2 «Une Constitution fédérale pour l'Europe», *Le Monde*, Paris, 4. November 1999.

Nach Joschka FISCHER würde das Europäische Parlament zwei Elemente repräsentieren, ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger, und «dies lässt sich meines Erachtens erreichen, wenn dieses Europäische Parlament über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. [...] Bei der zweiten Kammer wird man sich zwischen einem Senatsmodell mit direkt gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder einer Staatenkammer analog zu unserem Bundesrat zu entscheiden haben.»<sup>1</sup> Im Unterschied zur gleichwertigen Vertretung der Gliedstaaten im amerikanischen Senat und der Kantone im schweizerischen Ständerat berücksichtigt die Sitzverteilung im deutschen Bundesrat die unterschiedliche Größe der Länder (vier Länder verfügen über je sechs Sitze, ein Land über fünf, sieben Länder über je vier und vier Länder über je drei Sitze von total neunundsechzig Sitzen). Dies ist ein oft angeführtes Beispiel unter Bezugnahme auf die Stimmengewichtung im Ministerrat der Europäischen Union, die als Modell für die Sitzverteilung im Staatenrat dienen könnte. Diese Konzeption einer zweiten Kammer nähert sich der von Tony BLAIR vorgebrachten Idee einer zweiten Kammer für das Europäische Parlament an, die aus nationalen Abgeordneten der Mitgliedstaaten zusammengesetzt wäre.

Die verschiedenen Versuche, die nationalen Parlamente und ihre Mitglieder in irgendeiner Form einzubinden, hatten nur begrenzten Erfolg, wie die folgenden Beispiele zeigen: parlamentarische Assisen, die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments (COSAC), die sich nur mit institutionellen Fragen beschäftigt, parlamentarische Verbindungsausschüsse mit dem Europäischen Parlament und Kommissionen der nationalen Parlamente, die sich mit europäischen Angelegenheiten befassen und von unterschiedlicher Effizienz sind, mit Ausnahme der zuständigen Kommission des dänischen Parlaments. Andererseits entspricht der Vor-

1 Rede zum Thema «Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration» vom 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität Berlin. Die Erfahrungen des Europäischen Parlaments führten zur Abschaffung des Doppelmandats.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

schlag eines jährlichen Kongresses der europäischen Parlamentarier nur teilweise dem Bedürfnis nach einer stärkeren Beteiligung der nationalen Parlamente an den europäischen Integrationsbestrebungen.

Meines Erachtens sollte sich der Ministerrat nicht in eine zweite Kammer verwandeln, sondern sich in Ministerräte und einen Staatenrat teilen, wobei Letzterer die *gesetzgebenden Funktionen* gemeinsam mit dem Europäischen Parlament ausüben würde. Auf diese Weise würde die gesetzgebende Gewalt einer Zweikammer-Institution zufallen, die aus einem Staatenrat und dem Europäischen Parlament zusammengesetzt wäre. Der Erstere würde die Beteiligung der Vertreter der Staaten sicherstellen, deren Autonomie nicht in Frage gestellt würde, der Letztere würde die direkte Vertretung der Unionsbürger garantieren.

Während die Wahl des *Europäischen Parlaments* nur die Frage nach einem harmonisierten oder einheitlichen Wahlmodus aufwirft, gibt es für die Bezeichnung oder die Wahl der Mitglieder des *Staatenrates* mehrere Optionen: Ernennung durch die nationalen Regierungen (nach dem Beispiel des Bundesrates in Deutschland), Wahl durch die nationalen Parlamente oder Direktwahl durch die Bürger der Mitgliedstaaten (nach dem Beispiel des schweizerischen Ständerates). Ferner sind variable Kombinationen nicht auszuschließen, wie zum Beispiel die Vertretung je zur Hälfte durch Minister und durch nationale Parlamentarier. Unabhängig von der gewählten Formel sind die beiden Kammern auf Vorschlag der Kommission für die Annahme der Unionsgesetze verantwortlich. Dadurch sind ihre Autorität und ihre Sichtbarkeit klar festgelegt.

Der Staatenrat bietet mehrere Vorteile: Vor allem ersetzt eine einzige Institution die mehrfachen Ministerräte und stellt so eine fortlaufende Beteiligung der Regierungsvertreter und eine aktive Beteiligung der nationalen Parlamentarier sicher; ihre anhaltende Präsenz ermöglicht eine *globale Vision der Fragmente des normativen Systems*; der Staatenrat erhöht substanziell die demokratische Legitimität und die Transparenz der Union dank seiner Rolle im *legislativen Mitentscheidungsverfahren*. Dies bedeutet das Ende der Kompetenzverwirrung im Ministerrat dank einer klaren Verteilung der aktiven Kompetenzen und der Verantwortlichkeiten zwischen den Institutionen der Union. Die durch die Schaffung einer zweiten Kammer leicht modi-

## **Im Herzen der Verfassung für Europa**

fizierte Struktur würde die Verfassung für die Bürger lesbarer machen und sie dadurch der gesetzgebenden Gewalt der Union näher bringen.

Abschließend ist festzuhalten, dass auf der einen Seite ein Europäischer Rat, der mit einem Präsidenten ausgestattet ist und der seine Beschlüsse aufgrund von Vorschlägen der Kommission fasst, und auf der anderen eine Zweikammer-Legislative dem erklärten Ziel von mehr Effizienz und Kohärenz, mehr Demokratie, Verantwortung und Transparenz sowie mehr Bürgernähe entsprechen würde.



## Eine zukunfts offene Europäische Verfassung

«Die Devise der Union lautet: In Vielfalt geeint.»  
(Präambel und Artikel IV-1, Al. 3)

Unter dem Vorsitz von Valéry GISCARD D'ESTAING hat der Konvent hervorragende Arbeit geleistet. Diese Arbeit verdient umso mehr Bewunderung, als ihr die Aufgabe gestellt war, die gegensätzlichen Forderungen der Regierungsvertreter der bisherigen und der neuen Mitgliedstaaten auf einen Nenner zu bringen und unter hundertfünf Mitgliedern des Konvents einen Konsens zu erreichen. Es bestand durchaus die Gefahr, dass die Kohärenz des Verfassungsentwurfs und eine allgemeine Übereinkunft durch die Unterschiedlichkeit der vertretenen Meinungen und Konzepte in Frage gestellt werden könnten. Dank der Unterstützung durch die Vertreter der nationalen Parlamente und dank der Anerkennung des gemeinsamen Interesses durch die Regierungsvertreter konnte in der Tat schließlich ein Konsens herbeigeführt werden. Nicht zuletzt die souveräne Leitung von Präsident GISCARD D'ESTAING hat diesen glücklichen Ausgang möglich gemacht.

Eine erste Reaktion drängt sich dennoch auf: Der Text des Verfassungsentwurfs ist zu lang und trotz der Bemühungen der Redakteure zu kompliziert.<sup>1</sup> Er entspricht daher nicht den *Geboten der Lesbarkeit* und der *Transparenz*. Neben kurzen und klaren Artikeln über die Institutionen finden sich darin lange und technische Ausführungen zum Gerichtshof, zum

1 Besteht nicht die Gefahr, dass die Verteilung dieses Textes zum Zeitpunkt der Ratifizierungsverfahren in den Parlamenten, aber insbesondere am Vorabend der Referenden die europäische Debatte beeinträchtigt oder gar negative Reaktionen auslöst? – Das Beispiel Dänemarks beweist, dass es sich da nicht nur um eine rhetorische Frage handelt.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

Binnenmarkt und zu den gemeinsamen Politiken.<sup>1</sup> Dies erzeugt ein Ungleichgewicht, welches das Lesen eines Textes erschwert, der den Bürgern zugänglich, das heißt kurz und verständlich sein sollte. Abgesehen von den Grundsätzen, welche die Verteilung der Kompetenzen und die Funktionsweise regeln, sollten die Festlegung der gemeinsamen Politiken und die einzelnen Normen, die je nach politischen Mehrheiten variieren können, in einem Anhang des zentralen Verfassungstextes in Form von Basisgesetzen zusammengefasst werden. Dies gilt auch für die GASP und die Grundrechte-Charta. Das Gleichgewicht der Kompetenzen würde sich dadurch nicht verändern, die Lesbarkeit hingegen nähme zu, mithin würde sich auch die Wirkung des Kernstücks der Verfassung auf die Bürger erhöhen. Ohne den vorliegenden Verfassungsentwurf in Frage zu stellen, würden diese Anpassungen darauf hinauslaufen, dass ein erster Teil der Verfassung zugleich kurz gefasst, einfach und lesbar wäre. Ein zweiter Teil würde im Anhang Basisgesetze, die Protokolle und die Grundrechte-Charta umfassen.

*Die Präambel* ist kurz und stark. Bedauerlich ist indessen, dass die Regionen nicht genannt werden – neben so vielen positiven Ansätzen: der Vorrang des Unionsrechts, die Rechtspersönlichkeit der Union und die Verteilung der Zuständigkeiten, welche die Trennungslinie zwischen der Union und den Mitgliedstaaten aufzeigt. Wie zu erwarten war, betrifft der Grundsatz der geteilten Kompetenzen die meisten Bereiche. Ein zweites positives Element ist die Flexibilitätsklausel in Artikel 17, in der ein Ansatz des Römer Vertrags wieder aufgenommen wird, der darin bestand, sich für Unvorhersehbares zu wappnen. Ein drittes positives Element schließlich betrifft die allgemeine Methode: «[Die Union] übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher<sup>2</sup> Weise aus» (Art.1, Al.1).

- 1 Der Gerichtshof nimmt im Vergleich zu den anderen Institutionen unverhältnismäßig breiten Raum ein. Rund dreißig Artikel und über zehn Seiten könnten somit in den Anhang verwiesen werden.
- 2 Ausnahmen in Form der Einstimmigkeit oder des Konsenses betreffen insbesondere die GASP und die ESVP sowie die Steuerpolitik. Diese Bereiche verbinden sich mit der intergouvernementalen Methode.

Der *einheitliche institutionelle Rahmen* schließt eine Verschiedenheit der Rollen und Entscheidungsprozesse der Institutionen sowie die Stellung der Kommission in den gemeinschaftlichen Bereichen im Vergleich zur GASP und zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) keineswegs aus. Im Laufe der Zeit könnte diese Ungleichheit zu Funktionsstörungen in der Union und zu einer künstlichen Trennung zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Funktionen und den zentralen hoheitsrechtlichen oder politischen Funktionen führen. Zumal die Einheitswährung und die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken auf diese Bereiche übergreifen und die Union insbesondere wegen der Währungsunion und des *Schengen-Abkommens* Spannungen und verschiedenen Geschwindigkeiten unterworfen ist. Die dem europäischen Außenminister zugedachte Rolle dürfte immerhin zu einem harmonischeren und kohärenteren Funktionieren dieser zentralen politischen Bereiche beitragen. Der Krieg im Irak hat deutlich gemacht, wie sich die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten negativ auf die Solidarität und die Handlungsfähigkeit der Union auswirkt. Der Hinweis auf die zwischen dem Gemeinschaftlichen und dem Intergovernmentalen hin- und hergerissene Union ist nach wie vor relevant. Nach der Erweiterung auf fünfundzwanzig Mitglieder werden sich diese Spannungen in Anbetracht der divergierenden Konzeptionen und Verhaltensweisen zweifelsohne noch verschärfen. Die Union ist auf der Suche nach einem kohärenten und effizienten funktionellen Rahmen. Es ist fraglich, ob der Verfassungsentwurf diesem Bedürfnis vollumfänglich entspricht.

Hinsichtlich der Institutionen sind die Fortschritte unterschiedlich. Das *Europäische Parlament* geht gestärkt aus der Konvention hervor, was der Union eine demokratischere Legitimation verleiht. Das Parlament wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt ferner Aufgaben der politischen Kontrolle über die Kommission und ist fortan für die Wahl des Präsidenten der Kommission zuständig. Dadurch festigt es seine Autorität. Es übt via die Kommission ein Initiativrecht aus, nimmt Petitionen entgegen, ernennt den Europäischen Bürgerbeauftragten und ist befugt, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Ohne die Möglichkeit, Anhörungen zu organisieren,

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

die dem Parlament ein Stimmungsbild der Gesellschaft vermitteln, fördern diese Instrumente die Bürgernähe allerdings nur in ungenügendem Maße.

Die große Neuerung betrifft den mit qualifizierter Mehrheit gewählten Präsidenten des *Europäischen Rates*. In Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission und auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) bereitet er die Beratungen des Europäischen Rates vor, gibt ihnen die erforderlichen Impulse und sorgt für ihre Kontinuität. Außerdem wirkt er darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden. Er nimmt auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr, ohne dabei die Befugnisse des Außenministers der Union zu beeinträchtigen. Man könnte hier beifügen: auch nicht jene des Präsidenten der Kommission. In der Tat ist bei Sitzungen häufig die Präsenz beider Präsidenten und des europäischen Ministers notwendig. Dies drängt sich umso mehr auf, als die Außenpolitik eine wichtige wirtschaftliche Dimension aufweist, die Sicherheit über den engen Begriff der militärischen Sicherheit hinausreicht und sowohl wirtschaftliche, soziale, kulturelle als auch wissenschaftliche und technologische Aktivitäten umfasst.

Obschon der Europäische Rat das Konsensverfahren bevorzugt, sind Abstimmungen nicht ausgeschlossen: Die qualifizierte Mehrheit ist vorgesehen für die Wahl seines Präsidenten, die einfache Mehrheit für die Billigung der Verfahrensregeln. Das in der Praxis der Zusammenarbeit erworbene Vertrauen sollte es dem Europäischen Rat künftig erlauben, den Bereich, in dem die qualifizierte Mehrheit gilt, zu erweitern.

Der *Ministerrat* seinerseits erfährt verschiedene Neuerungen. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament übt der *Legislativrat* die gesetzgebenden Kompetenzen und die Haushaltsbefugnisse aus. Je nach Tagesordnung umfasst die Vertretung eines Mitgliedstaats außerdem einen oder zwei Fachvertreter auf Ministerebene. Dies bedeutet klar einen Schritt hin zur Bildung einer zweiten Gesetzgebungskammer, eines Staatenrates. Zweideutigkeiten sind indessen nicht ausgeräumt, da der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) eine gewisse Verwirrung der Zuständigkeiten fortbestehen lässt.

## **Eine zukunftsorientierte Europäische Verfassung**

Einen kleinen Schritt stellt das neue System der gleichberechtigten Rotation dar, deren Regeln unter Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts in Europa und der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Eine Ausnahme bildet der Rat (Auswärtige Angelegenheiten), der stets vom Außenminister der Union präsiert wird.

Einstimmigkeit ist weiterhin erforderlich im Bereich der Steuerpolitik und in gewissen in der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Dies ist ein Damoklesschwert, das in einer Union von fünfundzwanzig Mitgliedern noch bedrohlicher wirken wird. Deshalb ist eine Flexibilitätsklausel notwendig, die den progressiven Rückgriff auf Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ermöglicht. Außer der einfachen Mehrheit tritt die neue qualifizierte Mehrheit 2009 in Kraft. Als solche gilt die Mehrheit der Stimmen der Vertreter der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentiert. Wenn der Ministerrat nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließen muss oder wenn er nicht auf Initiative des Außenministers beschließt, so entspricht die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Dritteln der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentieren. Diese Unterscheidung entspricht einer alten Praxis, die auf der Idee beruht, dass der Vorschlag die Garantie für ein Projekt beinhaltet, das die Interessen der kleinen und mittelgroßen Staaten wahrt und das allgemeine Gleichgewicht insbesondere zwischen den großen Mitgliedstaaten in Rechnung stellt. Darüber hinaus implizieren die Vorschläge der Kommission, dass sie gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich ist.

Traditionsgemäß fördert die *Europäische Kommission* die allgemeinen europäischen Interessen, sie ergreift entsprechende Initiativen, überwacht die Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse und übernimmt mit Ausnahme der GASP die Vertretung der Union nach außen.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen bestätigt die Verfassung, dass ein Gesetzgebungsakt unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden kann. Im Gegensatz zu dieser allgemeinen Regel werden andere Rechtsakte ebenfalls auf der Grundlage

## **Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung**

eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in der Verfassung vorgesehen ist. Um in Zukunft mehr Effizienz und die demokratische Kontrolle sicherzustellen, könnte eine Entwicklungsklausel wiederholte Reformen vermeiden.

Die Debatte, die sich um die Zusammensetzung der Kommission entspannt, und die gestärkte Autorität ihres Präsidenten widerspiegeln ihre Bedeutung und zentrale Rolle. Ohne ihre Unabhängigkeit und ihre hohe Kompetenz in Frage zu stellen, welche die Grundlage ihrer Autorität bilden, werden in den Diskussionen über ihre Zusammensetzung aus fünfzehn Mitgliedern (ab 2009) gegensätzliche Forderungen laut. Der Präsident, der Außenminister der Union als Vizepräsident und die dreizehn europäischen Kommissare werden nach einem «System der gleichberechtigten Rotation» unter den Mitgliedstaaten ausgewählt. Um das allgemeine Gleichgewicht zu wahren, muss jedes der aufeinander folgenden Kollegien so zusammengesetzt sein, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union zum Ausdruck kommt. In diesem Sinne wählt der Präsident der Kommission die Mitglieder ohne Stimmrecht aus, die aus allen anderen Mitgliedstaaten kommen.

Diese Formel soll zugleich die Kompetenz, die Effizienz und die Autorität der Kommission garantieren. Sie zielt darauf ab, gewisse Länder nicht zu vernachlässigen und eine höhere Kompetenz dank der Verschiedenheit zu gewährleisten, indem sie einen Kern von fünfzehn Entscheidungsträgern vorsieht, welchen zehn weitere Mitglieder ohne Stimm-, aber mit Mitspracherecht beigegeben werden. Es stellt sich die Frage, ob die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten bei der Verteilung der Kommissare nicht die Gefahr in sich birgt, dass die Kommission und mithin die gemeinschaftliche Methode geschwächt werden wird. So wird Malta ebenso oft vertreten sein wie Deutschland, wobei diese beiden Länder die größte Ungleichheit hinsichtlich ihres demografischen Gewichts repräsentieren. Die nachdrückliche Betonung der gleichberechtigten Rotation legt die Vorstellung nahe, die Kommissare seien «Vertreter» ihrer Länder. Dieses von den Medien verbreitete Bild steht im Gegensatz zur Unabhängigkeit der Kommission, deren Mitglieder keine Anweisungen von außen anfordern oder entgegennehmen dürfen. Die jüngsten Erklärungen Pascal LAMYS zur Frage des

französischen Haushaltsdefizits rufen das europäische Mandat der Kommissare in Erinnerung.

Die von Präsident PRODI vorgeschlagene Lösung besteht darin, ein Mitglied pro Land aufzunehmen,<sup>1</sup> die Schwerfälligkeit einer Kommission von fünfundzwanzig Mitgliedern jedoch durch die Einrichtung einer Art Ministerialkabinetts aus sieben Mitgliedern zu kompensieren, das seinerseits die Leitung über eine verschiedene Sektoren umfassende Gruppe übernimmt.<sup>2</sup> Obschon diese Formel der Forderung nach Gleichheit entgegenkommt, würde sie den sieben Leitern der Untergruppen Entscheidungsspielraum lassen und ihnen zugleich eine Aufgabenverteilung aufgrund ihrer Qualifikationen erlauben. Damit könnte die Kommission den Kontakt zu allen Mitgliedstaaten sicherstellen, wäre aber dennoch in der Lage, effizient zu arbeiten und ihre politische Autorität zu stärken. Dies gäbe schließlich einen Vorgeschmack von einer europäischen Regierung.

Egal, für welche Formel sich die Regierungskonferenz entscheiden wird, wesentlich ist die Auswahl der Kommissare und die Aufgabenverteilung. Diese muss folgenden Kriterien gehorchen: hohe Kompetenz, solide Kenntnisse, europäisches Engagement wie auch Eignung zur Einflussnahme. Um ihrer einigenden Rolle gerecht zu werden, muss die Kommission auf die Mitwirkung politischer Persönlichkeiten von überragendem Format zählen können. Die Erfahrungen der Kommission mit hochrangigen Persönlichkeiten wie MONNET, HALLSTEIN, DAVIGNON oder DELORS und deren markanter Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Integration – all dies unterstreicht die Bedeutung der Auswahlkriterien. Wäre es eingedenk dieser historischen Lektion nicht angezeigt, dem Präsidenten der Kommission einen erweiterten Handlungsspielraum zu gewähren?

- 1 Auch der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jacques DELORS, hat sich für eine Kommission von fünfundzwanzig Mitgliedern ausgesprochen.
- 2 Diese Zahl Sieben entspricht der Anzahl der Mitglieder des schweizerischen Bundesrates. Wegen der Überlastung der Bundesräte wird indessen vorgeschlagen, diese Zahl zu erhöhen und das Sekretariat des Bundesrates insbesondere durch die Einsetzung von Staatssekretären mit zusätzlichem Personal auszustatten.

## Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung

Die mehrschichtige Zusammensetzung der Kommission erinnert nachgerade an den schweizerischen Bundesrat, der sieben Mitglieder aus vier verschiedenen Parteien umfasst. Allerdings springen auch die Unterschiede ins Auge: die Dauer des präsidentialen Mandats (fünf Jahre gegenüber einem Jahr), die Anzahl der Mitglieder, das Ausmaß der Aufgaben und die Verantwortung gegenüber dem Europäischen Parlament, ganz abgesehen von der großen Mission der «kontinuierlichen Gründung», mit der die Kommission betraut ist. Daraus erwächst die zentrale Bedeutung ihrer Rolle als Förderin des allgemeinen europäischen Interesses, als Pol der Antriebskraft und der Koordination in diesem großen Gefüge von Interessenbindungen und Kommunikationsnetzen. Unter Beachtung des Gleichgewichts mit dem Ministerrat, der die Mitgliedstaaten repräsentiert, verkörpert die Kommission die aktive europäische Macht.

Die Verfassung bekräftigt die Praxis der Konsultationen zwischen den Interessengruppen und den betroffenen Bürgern, die so näher an die Entscheidungszentren herangeführt werden. Die in Vorbereitung befindliche Richtlinie über chemische Produkte ist ein Beispiel für die unterschiedlichen Interessen der Industrie und der Naturschutzorganisationen. In institutioneller Hinsicht eröffnen der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen strukturellen Zugang. Letzterer, aus regionalen und lokalen Mandatsträgern zusammengesetzt, scheint eine politische Zukunft vor sich zu haben, ist er doch dazu berufen, die Entfernung zwischen den Institutionen der Union und den lokalen Körperschaften zu verringern. Diese Ausschüsse entsprechen, jeder auf seine Art, dem Bedürfnis nach Konsultation und mehr Bürgernähe.

Das größte Handicap der Verfassung besteht in der Kluft, welche die gemeinschaftlichen Bereiche der Union von der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik trennt. In diesen Hoheitsbereichen kann die Kommission durch den europäischen Außenminister aktiv werden, der überdies befugt ist, Vorschläge im Namen der Kommission zu unterbreiten. Dies ebnet den Weg zu mehr Verantwortung gegenüber dem Europäischen Parlament. In dieser sensiblen Materie bleibt jedoch der Konsens nach wie vor unerlässlich. Der Präsident des Europäischen Rates und der europäischen Minister, die den Rat der auswärtigen Angelegenheiten präsi-

## Eine zukunfts offene Europäische Verfassung

dieren, sind gehalten, den Konsens zu erleichtern. Sie werden daher dazu beitragen, dass die Beratungen den institutionellen Rahmen nicht verlassen und so Initiativen wie jene der *Acht* (mit ihrem Brief an Präsident BUSH) verhindern. Geht man davon aus, dass der Europäische Rat die einzige zur Führung einer echten gemeinsamen Außenpolitik fähige Instanz ist, trägt die Rolle seines (vollamtlichen) Präsidenten und des europäischen Ministers zur Herausbildung einer Außenpolitik der Union bei. Dies würde zudem die Dominanz der Großen begrenzen, die durch außergemeinschaftliche Aktionen tendenziell gefördert wird. Der gemeinschaftliche Rahmen gibt den kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich mehr Gehör zu verschaffen und die Entscheidungen zu beeinflussen. Sie würden daher besser daran tun, ihre vergebliche Opposition gegen den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates aufzugeben und ihre Anstrengungen vielmehr darauf zu konzentrieren, die Rolle der Kommission in der Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Europäischen Rates zu verstärken. Lange Erfahrung zeigt, dass die Kommission die beste Garantin für die Wahrung des allgemeinen europäischen Interesses und des demokratischen Gleichgewichts in der Union ist. Was die Überreste von Einstimmigkeit im legislativen Bereich und das dadurch bedrohte gute Funktionieren der Union anbelangt, könnte eine Flexibilitätsklausel inskünftig das unerlässliche «Abfedern» ermöglichen.

Wie die Stichworte Euro und *Schengen*-Abkommen belegen, wurden im Zeichen der Flexibilität signifikante Fortschritte erzielt. Eine ursprünglich stillschweigende Übereinkunft nahm die explizite Form der verstärkten Zusammenarbeit an, aufgrund deren eine Reihe von Mitgliedstaaten mit Billigung der anderen Mitglieder beschließen kann, als eine Art von Avantgarde oder Pioniergruppe voranzugehen, dies unter der Bedingung, dass sie jederzeit allen Mitgliedstaaten offen steht. Auf diese Weise übernimmt die angesprochene Gruppe eine Pionierrolle, die darauf abzielt, jene Mitglieder nachfolgen zu lassen, die nicht von Anfang an mitziehen wollten oder konnten. Dies ist ein vielversprechender Weg für die Zukunft.

Das Verfahren der Annahme und Ratifizierung der Europäischen Verfassung scheint hingegen im Widerspruch zu dem erwähnten Geist der Flexibilität zu stehen. Das Verfahren erfordert nämlich Einstimmigkeit auf

## **Beiträge zur Debatte um eine Europäische Verfassung**

zwei Ebenen: bei der Annahme des Verfassungsentwurfs und anschließend bei der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Dieses Erfordernis geht selbst über die in zwischenstaatlichen internationalen Organisationen üblichen Regeln, nach denen Dokumente in Kraft treten, hinaus. Im Fall der Ablehnung durch einen oder mehrere Staaten stehen zwei Möglichkeiten offen: Die Verfassung wird nicht in Kraft gesetzt, oder aber die Staaten, die sie ratifiziert haben, bilden eine Untergruppe, die sich eine neue Verfassung gibt. Die nationalen Referenden erschweren das Erfordernis der Einstimmigkeit: Eine weitere negative Abstimmung in Dänemark oder Irland veranschaulicht eindrucksvoll den Verzerrungseffekt, der hinsichtlich der demokratischen Normen in der Gesamtheit der Union eintreten könnte. Das negative Votum eines verschwindend kleinen Teiles der Bürgerinnen und Bürger der Union in einem dieser Länder könnte in der Tat Millionen Stimmen oder parlamentarische Mehrheiten zugunsten der Verfassung zunichte machen.

Die für die Zukunft ausschlaggebenden Entscheidungen, die der Konvent zu treffen hatte, sind nicht durchwegs klar. Sie spiegeln oft die Kompromisse zwischen den Erfordernissen des Gemeinschaftlichen und dem Gewicht des Intergouvernementalen. Ein Gleichgewicht zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission sowie zwischen ihren Präsidenten scheint sich abzuzeichnen, sind diese doch unter Respektierung einer Aufgabenteilung dazu verurteilt, eng zusammenzuarbeiten. Der europäische Außenminister seinerseits übernimmt eine Vermittlerfunktion zwischen den intergouvernementalen Institutionen und der Kommission. Darüber hinaus kann er als Vizepräsident der Kommission dem Europäischen Rat in ihrem Namen Vorschläge unterbreiten und so die Tür für die parlamentarische Verantwortung im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik öffnen. Dies ist ein ungewisser Schritt in Richtung einer Demokratisierung der Union.

Der Irak-Krieg hat zu einer Spaltung der bisherigen und der neuen Mitgliedstaaten geführt, die den Zusammenhalt der Union beeinträchtigt hat. Als Folge dieser leidigen Erfahrung und unter dem Druck der europäischen öffentlichen Meinung scheint man sich nun eines Besseren zu besinnen, wie die Dreier-Zusammenkunft Deutschlands, Frankreichs und Groß-

## **Eine zukunfts offene Europäische Verfassung**

britanniens gezeigt hat. Angesichts der Verantwortung, die auf diesen drei Staaten lastet, und ihres politischen Gewichts ist ihre Führungsrolle unverzichtbar. Sie würde jedoch eher akzeptiert, wenn sie im Rahmen des Europäischen Rates und mit der Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten zum Tragen käme. In einer Welt voller Ungewissheiten kommen die Vereinigten Staaten, die NATO und die Vereinten Nationen nicht ohne ein vereinigtes Europa aus, das als Faktor der Stabilität und des Gleichgewichts vonnöten wäre. In einer Welt, die von der Rückkehr des Multilateralismus und vom Auftreten neuer regionaler und globaler Mächte geprägt ist, muss die Union diese Aufgabe übernehmen. Diese sich abzeichnenden, tief gehenden Veränderungen ebnen den Weg für eine regenerierte UNO, die auf der Achtung der föderativen Grundsätze und auf dem Dialog der Kulturen gründet. Warum sollten bei der Errichtung einer neuen Weltordnung nicht auch die Erfahrungen der Schweiz und der Europäischen Union genutzt werden? Die Union übt nicht nur eine Anziehungskraft auf ihre Nachbarn aus, sie entwickelt darüber hinaus ein vielfältiges Netz von Partnerschaften und Assoziationen. In ihren Beziehungen ist sie darauf bedacht, ihre Macht nicht zu missbrauchen und mit ihren Partnern einen auf der Achtung der verschiedenen Identitäten und der freiwilligen Partizipation gründenden Dialog herzustellen. Ein Blick in die Zukunft veranschaulicht die Bedeutung der Europäischen Verfassung, welche die Konsolidierung der Vereinigung Europas zum Ziel hat. Die Schweiz, die Europa viel zu geben hätte, hat es bisher vorgezogen, diesem Unternehmen fernzubleiben. Unser Kontinent erlebt einen der großen Momente seiner Geschichte, die Schweiz bleibt stumm.



## **Notre Europe**

*Notre Europe* ist eine unabhängige Studien- und Forschungseinrichtung mit der Zielsetzung, Europa, seine Vergangenheit, seine Zivilisationen, seinen Weg zur Einheit und seine Zukunftsperspektiven zu untersuchen. Die Einrichtung wurde im Herbst 1996 von Jacques DELORS gegründet. Sie besteht aus einer Gruppe von sieben Forschungsbeauftragten unterschiedlicher Nationalität, die unter der Leitung von Jean NESTOR arbeiten.

*Notre Europe* nimmt auf zwei Arten an der öffentlichen Debatte teil: durch die Veröffentlichung von eigenen Studien und durch die Zusammenarbeit mit externen Forschern und Intellektuellen. Ziel ist es, einen Beitrag zur Reflexion über die großen und kleineren Fragen der europäischen Integration zu leisten. Die Publikationen wenden sich an Entscheidungsträger, Politiker, Vertreter der Arbeitswelt, Akademiker und Diplomaten in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. *Notre Europe* veranstaltet außerdem in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Presseorganen thematische Treffen und Seminare. Entsprechend seinen Statuten versammelt *Notre Europe* mindestens dreimal im Jahr das *Comité Européen d'Orientation*, eine Gruppe von Persönlichkeiten aus verschiedenen Ländern und mit unterschiedlichem politischem und beruflichem Hintergrund.

**Internet:** [www.notre-europe.asso.fr](http://www.notre-europe.asso.fr)

**Mail :** [notreeurope@notre-europe.asso.fr](mailto:notreeurope@notre-europe.asso.fr)

## Der Autor

Dusan Sidjanski, Präsident des *Centre européen de la culture*, ist Gründer des Departements für politische Wissenschaften der Universität Genf und Professor *emeritus* der Sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und des Europäischen Instituts der Universität Genf. Er ist Verfasser mehrerer Publikationen zum Thema Föderalismus und europäische Integration, unter anderem: *Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale* (Paris und Lausanne: Pedone et Rouge & Cie, 1956); *Dimensions européennes de la science politique* (Paris: LGDJ, 1963); *Europe Elections, de la démocratie européenne* (Paris: Stanké, 1979); *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est* (Genf: IUEE, 1991 [Dossiers de l'Institut universitaire d'études européennes]); *L'Avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht* (Paris: PUF, 1992, 1993). Dieses Werk wurde auch in italienischer, serbokroatischer, portugiesischer, griechischer, russischer, spanischer und englischer Sprache veröffentlicht. Die überarbeitete und auf den neuesten Stand gebrachte englische Fassung erschien bei The University of Michigan Press: *The Federal Future of Europe* (Ann Arbor 2000).

**Internet:** [www.eurofederalism.com](http://www.eurofederalism.com)

**Mail:** [dusan.sidjanski@eurofederalism.com](mailto:dusan.sidjanski@eurofederalism.com)