

# Eine föderale Verfassung für Europa? Überlegungen zum jüngsten Denkanstoss des deutschen Außenministers Joschka Fischer

Heinrich Schneider

Bamberg, im Juli 2000

**Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik Nr. 2/2000**

*Gliederung:*

1. Einleitung
2. Die Vorgeschichte der aktuellen Initiative
3. Der aktuelle Hintergrund
  - 3.1 Die Neugewichtung der Erweiterungsperspektive
  - 3.2 Zur Regierungskonferenz für die Institutionenreform
  - 3.3 Die Arbeit an einer Grundrechte-Charta
  - 3.4 Maßnahmen der Vierzehn aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ in Wien
4. Zur zukünftigen ‚Verfasstheit‘ Europas

Literatur

*Zusammenfassung:*

Der deutsche Außenminister Joschka Fischer hat im Mai 2000 mit einer in Berlin gehaltenen Rede großes Aufsehen erregt: Er plädierte für eine Abkehr der Europapolitik von der sogenannten "Methode Monnet", und für den Beginn einer neuen Debatte über das Endziel der Integration. Die Resonanz war zwiespältig, aber die Debatte ist in Gang gekommen. In dem hier wiedergegebenen Vortrag werden die Vorstellungen Fischers kommentiert - und es wird erläutert, dass einige seiner zunächst etwas improvisiert wirkenden Ideen eine fundiertere Basis haben als es den Anschein hat.

# 1. Einleitung

„Federal“ - das halten vor allem britische Europapolitiker, aber nicht nur sie, für ein „dirty word“, das anständige Leute gar nicht in den Mund nehmen. Noch im September 1991 hatten zwar die Befürworter eines großen Schritts hin zur „Politischen Union“ in den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht versucht, wenigstens einen kleinen Hinweis auf eine föderale Zukunftsperspektive der Europäischen Union in die Präambel einzubringen. Aber sie fielen damit durch. Seither war das „F-Wort“ allem Anschein nach tabuiert. Selbst Helmut Kohl schwor seiner jahrzehntelangen Neigung ab, die Vision von den Vereinigten Staaten von Europa zu beschwören.

Aber seit dem 12. Mai dieses Jahres scheint sich das geändert zu haben. An diesem Tag hat Bundesaußenminister Joschka Fischer in seiner Berliner Rede an der Humboldt-Universität über „die Finalität der europäischen Integration“ mit recht offensiven Thesen aufhorchen lassen:

- Die bisherige Methode der Europapolitik gebe nichts mehr her.<sup>1</sup>
- Eben deshalb müsse nun eine Debatte über die Finalität der Einigung aufgenommen und ihre Vollendung direkt zum Thema der Politik werden.
- Vermittels eines „Verfassungsvertrages“ müsse eine „Europäische Föderation“ geschaffen werden, und notfalls sollte das eine Minderheit der Staaten „avantgardistisch“ ins Werk setzen.

Nicht alles, was der Minister da gesagt hat, ist wirklich haltbar. Seine Bemerkungen über die „Methode Monnet“ sind mit Vorsicht zu genießen. Wenn jemand eine Blaupause, einen Zielentwurf für die Integration hatte, dann Jean Monnet:

- In den Schuman-Plan hat er zweimal die Perspektive der Föderation angesprochen (die Montan-Union solle dazu den Grundstein abgeben, ihre Gründung sei eine Etappe auf dem Weg dorthin).
- Unmittelbar nach dem Ablauf seiner Amtszeit hat er das „Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa“ gegründet. Wenn das kein klares Zielbekenntnis ist, was dann?

Es gibt zwar im Schuman-Plan eine berühmte Umschreibung der „induktiven“ Integrationsmethode, an die Fischer vielleicht gedacht hat. Sie lautet: Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen, und auch nicht durch eine einfache Konstruktion. Es wird entstehen, wenn konkrete Errungenschaften zunächst eine tatsächliche Solidarität schaffen (eine „solidarité de fait“). Doch eben diese zwei Sätze wurden fast wörtlich aus einem Brief übernommen, den Konrad Adenauer kurz vorher an Schuman gesandt hatte.<sup>2</sup> Im Mai 1950 wurde also ein Ball aus Bonn von Paris aus zurückgespielt.

Im Mai 2000 hat Fischer über seine Thesen gesagt, sie wären nicht unmittelbar aktuell, also etwa für die laufenden Regierungskonferenz bestimmt. Er präsentiere seine persönlichen Überzeugungen und nicht etwa Positionen der Bundesregierung. Tatsächlich ist über jede wichtige Formulierung im Kreise von Spitzenbeamten eingehend diskutiert worden, und zwar im Blick auf verschiedene Varianten der Textgestaltung. Schon im Herbst 1998 hatten die Außenminister in Berlin und Paris die dortigen Planungsstäbe beauftragt, darüber nachzudenken, wie eine Europäische Union mit bis zu 30 Mitgliedern ausgestaltet werden müsste, um überhaupt funktionsfähig zu sein. Hinter Fischers Rede stehen also konzeptionelle Bemühungen, die sich über anderthalb Jahre hinzogen.

<sup>1</sup> Fischer meinte die von ihm so genannte „Methode Monnet“, das schrittweise und jeweils aktuelle Chancen wahrnehmende Voranbringen der Integration „ohne eine Blaupause“ (d. h. ohne Ausrichtung auf ein definitives Ziel).

<sup>2</sup> Konrad Adenauer, Briefe 1949-1951, bearb. von Hans-Peter ;Mensing, Berlin 1984, S. 509.

Und sie enthält eine ganze Reihe von Formeln, die wörtlich aus französischen Ausarbeitungen der jüngsten Zeit übernommen wurden.

- Das gilt z. B. für den Ausdruck „Föderation von Nationalstaaten“ - dieses Stichwort hatte Anfang dieses Jahres der große alte Mann der französischen Europapolitik, Jacques Delors, ins Spiel gebracht (in „Le Monde“ vom 19. Januar 2000).
- Das gilt auch für den ungewohnten Ausdruck „Gravitationszentrum“ - er meint das, was bei uns üblicherweise „Kerneuropa“ genannt wird und stammt aus dem Quermonne-Bericht, der kürzlich unter dem Vorsitz des Präsidenten der Französischen Gesellschaft für Politikwissenschaft erstellt wurde, im Rahmen des Plankommissariats (jener legendären nach dem Krieg von Monnet aufgebauten Prospektiveinrichtung im Dienste der Regierung).

Diesmal wurden also Bälle aus Paris von Berlin wieder an die Seine zurückgespielt. Eine Nebenabsicht war es wohl auch, das nicht mehr so recht funktionierenden französisch-deutschen Integrationsmotor wieder auf Touren zu bringen.<sup>3</sup>

Obschon Fischers Plädoyer für eine föderale Vollendung der Integration viele überraschte, kam es nicht von ungefähr. Wir müssen uns die Voraussetzungen dafür etwas genauer ansehen.

## 2. Die Vorgeschichte der aktuellen Initiative

Joschka Fischer hatte schon Anfang 1999 neue Ideen zur politischen Integration Europas präsentiert, in seiner Antrittsrede als amtierender Ratspräsident vor dem Europäischen Parlament:

- Es gehe darum, ob und wie wir Europa „zum politisch gestaltenden Subjekt machen können“, da es „die Aufgabe unserer Generation sein wird, dieses Europa der Integration zu vollenden“.
- Und: „Nach Maastricht und Amsterdam wird sich die Frage nach einer europäischen Verfassung viel intensiver stellen als früher. Eine solche Diskussion wird neue Impulse... bringen.“

„Die Vorstellung... von der „Finalität Europas“, so Fischer am 12. Januar 1999 in Straßburg, sei heute „diffus“, Klarheit und Orientierung sei wünschenswert, und dazu könne eine Diskussion über die Verfasstheit Europas“ beitragen. Aber dabei sollte es „eher um Inhalte und Ziele“ gehen „als um eine Aufarbeitung rechtlicher Grundlagen“. Die Hauptfragen seien die folgenden:

- Welche Idee vermag die Menschen künftig für Europa zu motivieren?
- Welche Kompetenz-Balance soll im Dreieck Europa, Nation und Region herrschen?
- Wo brauchen wir mehr, wo vielleicht weniger Europa?
- Wo liegen die Grenzen Europas?
- Wie können wir die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit fördern und die demokratische Legitimation der EU stärken?

Fischer wollte also vor anderthalb Jahren noch gar keine wirkliche Verfassungsdebatte auslösen, sondern eine Diskussion über Vorfragen:

- Wozu ist die europäische Einigung überhaupt gut?
- Welche Leitbilder, Ziele und Methoden sollen ihr Profil geben?

Das war kein neuer Einfall. Es gab ihn schon 25 Jahre vorher. Als der erste Anlauf zur Wirtschafts- und Währungsunion stecken geblieben war und man der Integration einen neuen

---

3 Siehe Stefan Kornelius, Eine Idee und ihre Geschichte, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), Ausg. v. 18. 05. 2000, S. 11.

Schwung geben wollte, baten die Staats- und Regierungschefs ihren belgischen Kollegen Leo Tindemans, dafür eine Strategie zu entwerfen.<sup>4</sup> Tindemans meinte:

- Jetzt müssten sich die Europäer - vor allem die gesellschaftlichen und politischen Kräfte - erst einmal um Einvernehmen über ein neues Leitbild bemühen.
- Vorher habe es wenig Sinn, das zu beschreiben, „was man als Verfassung der Europäischen Union bezeichnen könnte“.

### 3. Der aktuelle Hintergrund

Nun ist Fischer also einen erheblichen Schritt weitergegangen: Er hat das Projekt der Föderationsverfassung direkt zur Sprache gebracht? Welche Voraussetzungen gibt es für dieses viel weitergehende Signal? Haben sich die Umstände verändert? Was hat sich seit dem Januar 1999 getan? Mindestens vier Vorgänge drängen sich der Betrachtung auf:

1. Die massive Neugewichtung der Erweiterungsperspektive.
2. Die Bemühungen um eine Institutionenreform, die die Union zur Aufnahme von neuen Mitgliedern instandsetzen soll.
3. Die Arbeit an einer Grundrechte-Charta
4. Die anlässlich des Rechtsrucks in Österreich massiv begonnene Thematisierung der sog. „Europäischen Wertegemeinschaft“.

#### 3.1 Die Neugewichtung der Erweiterungsperspektive

„Wenn wir mit der Erweiterung der EU Ernst machen wollen und sich die Zahl der Mitgliedstaaten nahezu verdoppeln soll, brauchen wir Entscheidungsverfahren, die die europäische Handlungsfähigkeit sichern. Dies führt uns... unweigerlich zu der.. Frage nach der europäischen Föderation.“ Dieses Zitat stammt von Bundespräsident Rau, aus einem Artikel, der im vergangenen Herbst erschienen ist.<sup>5</sup>

Die herrschende Auffassung war bislang eher bescheidener. Sie besagte:

- Die Vermehrung der Mitgliedstaaten verlangt eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Mehrheitsentscheidungen im Rat.
- Je mehr Beteiligte, desto größer die Gefahr der Lähmung, wenn jeder ein Vetorecht hat.
- Die Einschränkung des Vetos verhindert die Lähmung und gestattet produktive Politik.

Man kann das Problem jedoch auch anders akzentuieren:

„Je mehr Staaten der Union beitreten und je kleiner sie sind, desto mehr an Supranationalität und Zentralgewalt werden nötig, um ein Minimum an Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit zu bewahren. Dadurch werden tendenziell die Möglichkeiten geringer, nationale und regionale Eigenständigkeiten zu bewahren und eine umfassende demokratische Mitwirkung der Bürger auf allen Ebenen der Politik zu gewährleisten. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen Prin-

<sup>4</sup> Wer den Tindemans-Bericht von 1975 zur Hand nimmt, wird staunen, wie viel von den heutigen Themen und Thesen da schon entwickelt wurde. Auch das Erfordernis der „Bürgernähe“ ist dort erstmals ernstgenommen worden. Vgl. Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977 (Text des Berichts ebd. S. 239ff.

<sup>5</sup> Johannes Rau, Die Quelle der Legitimation deutlicher machen - Eine föderale Verfassung für Europa, in: FAZ, 04.11.1999.

zipien führt dazu, dass die Balance, von einer (un-)bestimmten Größe der Union an, nicht mehr gewährleistet werden kann.“<sup>6</sup>

Angesichts dessen schlichtweg den Bereich der Mehrheitsentscheidungen des Rates auszuweiten - das wäre ein viel zu simples Rezept. Für eine Europäische Union gilt erst recht, was Otto Kirchheimer vor Jahrzehnten im Blick auf den Staat betont hat: Mehrheitsentscheid ist nur dann keine Vergewaltigung der Überstimmten, wenn über Varianten zur Umsetzung von Prinzipien und zur Erreichung von Zielen abgestimmt wird, über die man sich einig ist.<sup>7</sup> So konnte der Mehrheitsentscheid im Rat als sinnvoll gelten, solange es sich bei der EG um einen supranationalen Zweckverband handelte, dessen Politik weitgehend vorprogrammiert war: Die Ziele standen im Vertrag, dem hatten alle Parlamente der Mitgliedstaaten zugestimmt. Die Entscheidung über die Mittel und Wege war daher keine Vergewaltigung der Überstimmten.

Trotzdem hat man sogar für diese „Durchführungsentscheidungen“ seinerzeit nicht ohne weiteres Mehrheitsentscheidungen vorgesehen, sondern nur unter einer bestimmten Voraussetzung: nämlich wenn Kommissionsvorschläge angenommen werden sollten. Wollte der Rat von Kommissionsvorschlägen abweichen, war dazu Einstimmigkeit nötig. Die Kommission übernahm sozusagen gegenüber allen Mitgliedstaaten, auch den jeweils überstimmten, die Zumutbarkeitsbürgschaft für alle ihre Vorschläge. Dies war der Sinn der Kombination des kommissionellen Vorschlagsmonopols mit der Regel, dass Kommissionsvorschläge zur Annahme nur eine Mehrheit brauchen, abweichende Regelungen hingegen nur einstimmig vom Rat beschlossen werden müssen. Schon im Rahmen des auf die Wirtschaftsintegration eingegrenzten Zweckverbandes gab es also Kautelen für die Mehrheitsentscheidung.

Heute, da die Interdependenz der Gesellschaftssphären und Politikbereiche diese Eingrenzung längst obsolet gemacht hat, sollte man die Probleme etwas ernster nehmen. Und wenn man insbesondere die These von Kirchheimer ernst nimmt, dann muss man dreierlei bedenken:

1. Übernationale Einigkeit und Solidarität sind in der Europäischen Union nach wie vor weniger stark entwickelt als im Nationalstaat, mag man das bedauern oder nicht.
2. Eben deshalb muss man etwas für ihre Stiftung und Stärkung tun, und also auch für die präsumptive Verfassungsloyalität.<sup>8</sup>
3. Das Problem wird, im Sinn der These von Klaus Hänsch, im Zuge der Erweiterung radikalisiert.

Hierzu möchte ich kein Blatt vor den Mund nehmen. Mit der „großen Erweiterung“ ist m.E. eine tiefgehende Systemkrise der Europäischen Union vorprogrammiert. Zerreißproben sind zu erwarten.<sup>9</sup>

Ich rede jetzt nicht von den allenthalben erörterten Problemen der sozialökonomischen Disparität, des West-Ost-Gefälles und der damit verbundenen potenziellen Spannungsursachen - bis hin zu Verteilungskonflikten, die über das bislang übliche Maß weit hinausgehen werden.

<sup>6</sup> Klaus Hänsch, Vertiefung der Gemeinschaft und gesamteuropäische Identität: Ein System konföderaler Zusammenarbeit in Europa, in: Europa-Archiv Jg. 1993, S. 389ff., hier S. 393.

<sup>7</sup> Otto Kirchheimer, Politik und Verfassung, Frankfurt/M. 1964, S. 17f.

<sup>8</sup> Joschka Fischer hat das erkannt. Ob die „Aktion gegen Österreich“ dafür, wie Fischer anscheinend meint, eine besonders sinnvolle Strategie ist, kann man anzweifeln. Hierauf wird weiter unten nochmals kurz eingegangen werden.

<sup>9</sup> Pointiert Franklin Dehousse, der Vertreter Belgiens in der „Reflexionsgruppe“, die den Amsterdamer Vertragsverhandlungen vorarbeitete: „Indem sie entschieden, die Europäische Union auf nahezu alle Länder Mittel- und Osteuropas zu erweitern, haben die Führer der EU das Todesurteil für die Europäische Gemeinschaft unterzeichnet, wie diese von Jean Monnet, Robert Schuman und Walter Hallstein nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert worden war.“ (Internat. Herald Tribune, Ausg. v. 29. 12. 1995, zit. nach: Michael Kreile, Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen: Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997, S. 203ff., hier S: 213).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht geht es nicht nur um diese Probleme, sondern ebenso sehr auch um politische und kulturelle. Die Ausweitung auf 20, 25 oder fast 30 Mitglieder würde dazu führen, dass bisherige Selbstverständlichkeiten ihre Akzeptanz verlieren. Erst recht ist es zweifelhaft, ob sich die kulturellen, politischen, sozialen und ökonomischen Heterogenitäten in absehbarer Zeit soweit überbrücken lassen, wie es für jenen Grad an Gemeinsinn nötig wäre, der die Legitimitätsbasis für eine lebens- und handlungsfähige „polity“ abgeben könnte.<sup>10</sup> Das gilt auch dann, wenn Joschka Fischer und andere jetzt noch schnell, vor der Erweiterung, die Prinzipien und Standards der „Wertegemeinschaft“ präjudizieren und fixieren wollen. Vielleicht sogar gerade dann.

Mühselig vermittelnde „governance“ wird im Gang der Unionspolitik noch maßgeblicher werden als bisher:

- Die Aufgabe der Kommission, allen zumutbare und gleichwohl produktive Projekte gemeinschaftlicher Politik zu entwerfen, wird schwieriger.
- Die klassischen Strategien („splitting the difference“, „upgrading common interests“, Ausgleich von Unzumutbarkeiten durch „package deals“) verlieren an Operabilität. Mit anderen Worten: Das Management jener Interessenverflechtung, die nach der Idee der Gründerväter als Basis für eine föderale Politik eine „solidarité de fait“ herbeiführen soll, wird zur Sisyphusarbeit. Dies mindert die Chancen einer „Verfassung für ganz Europa“ erheblich. Das hat Konsequenzen, über die man sich klar werden sollte.
- Je mehr nämlich die normative Kraft der gemeinsamen Rechtsordnung hinter der einer echten Verfassung zurückbleibt, desto ungehemmter wirken sich Machtkonstellationen aus.
- Das unionsinterne „Spiel der Mächte“ um Hegemonie und Gleichgewicht wird - auch im Ringen um ordnungspolitische Leitbilder - unter solchen Umständen an Gewicht und Bedeutung zunehmen. Die Unionsordnung könnte zu einer Art Mantel für ein klassisches Regeln gemäß stattfindendes Machtsystem der Staaten und anderer Akteure werden - zu einem Mantel, die die Machtauseinandersetzungen in gewissem Maß reguliert, zivilisiert und entschärft, abpolstert, ohne sie aber in eine im vollen Sinn legitime Polity einzuordnen.

Joschka Fischer hat daraus die Konsequenz gezogen, die „echte“ Verfassung erst einmal für einen begrenzten Kreis hierzu geeigneter und bereitwilliger Staaten ins Auge zu fassen. Auch das ist nicht auf seinem Beet gewachsen. Längst ist es ein Gemeinplatz, dass in einer erheblich erweiterten Union die Strategie der Flexibilisierung, bis hin zur Kernbildung, an Bedeutung zunehmen würde.<sup>11</sup> Aber das könnte (und vielleicht: „müsste“) zu markant ausgeprägten Hegemonie- und Dominanzstrukturen führen. David Calleo - einer der führenden Europa-Experten in den USA - hat gemeint, dass in einer Union der „Fünfzehn plus N“ „...die „Entscheidungsstrukturen zwangsläufig ‚imperialer‘ werden“, weil die erweiterte Union „einen starken Kern“ mit „abgestimmten Leitlinien“ braucht, „die sie den anderen aufdrängen kann“, so dass es sich um „vormundschaftliche Beziehungen“ handelt.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Heinrich Schneider, Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 331ff., hier v. a. S. 370ff.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Fritz Breuss / Stefan Griller (Hrsg.), Flexible Integration in Europa: Einheit oder „Europe à la carte“, Wien/New York 1998.

<sup>12</sup> David Calleo, in: Wie ist Europa zu sichern? 111. Bergedorfer Gesprächskreis (November 1997), 1998, S. 64.

### 3.2 Zur Regierungskonferenz für die Institutionenreform

Die Regierungskonferenz für die Institutionenreform soll die Entscheidungsfähigkeit der EU auch unter den Bedingungen einer Verdoppelung der Zahl der Mitgliedstaaten sichern. Vom Europäischen Rat hat sie zunächst nur den Auftrag zur Bewältigung der sogenannten „Left Overs“ der Amsterdamer Vertragsverhandlungen erhalten:

- die Fixierung der Zahl der Kommissionsmitglieder,
- die Stimmenwägung im Rat,
- die erweiterte Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheids,
- sowie allfällige Weiterungen, die sich aus diesen Vorhaben und im Zuge der
- Umsetzung des Amsterdamer Vertrags ergeben.

Die in Helsinki beschlossene Einschränkung der Institutionenreform auf diese Punkte fanden manche Beteiligte und Beobachter sehr enttäuschend. Sie hatten sich den Start zu einem Prozess der Verfassungsgebung erhofft. Das gilt für die Kommission, für das Parlament, aber auch für einige Mitgliedstaatsregierungen (etwa die deutsche und die österreichische, vielleicht sogar auch die französische...).

- Kommissionspräsident Romano Prodi hatte mit Verve dafür plädiert, die wohl letzte noch im Kreis der Fünfzehn stattfindende Vertragsreform so umfassend und tiefgehend wie möglich anzulegen.
- Das Parlament hatte ausdrücklich dafür votiert, die Zurüstung der Union für die Erweiterung als Einstieg in einen Prozess der Verfassungsgebung zu nutzen.<sup>13</sup>

Kommission und Parlament konnten sich dabei auf ein gewichtiges Votum stützen – nämlich auf den am 18. Oktober 1999 unterbreiteten Bericht der sogenannten „Drei Weisen“ über die institutionellen Probleme der Erweiterung,<sup>14</sup> aus der Feder des früheren belgische Premierministers Jean-Luc Dehaene, des deutschen Alt-Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker und des ehemaligen britischen Ministers und Spitzenmanagers Lord Simon of Highbury. In diesem Bericht hieß es:

- Die in Amsterdam vereinbarte mehrstufige Reformstrategie sei vom Gang der Dinge überholt. Damit war die Idee gemeint, jetzt nur die allernötigsten Änderungen vorzunehmen und die umfassende Reform auf später zu verschieben. Man dachte ja damals noch an eine „kleine“ Erweiterungsrunde, der dann irgendwann eine weitere folgen würde. Nun aber gibt es grünes Licht für Beitrittsverhandlungen mit über einem Dutzend Drittstaaten!
- Eine halbherzige Strukturreform dürfe nicht zur Verzögerung oder Zurückstellung der Erweiterung führen. Nötig sei es vor allem, das Defizit an Einfachheit, Klarheit, Transparenz, Flexibilität und Rechenschaftspflicht der Institutionen zu beheben. „Weshalb und wie die Institutionen arbeiten und wem sie rechenschaftspflichtig sind, darf nicht länger ein Buch mit sieben Siegeln sein“ Die meisten Europäer könnten die Arbeitsweise der Unionsorgane auch nach jahrzehntelanger Zugehörigkeit nicht durchschauen, für neue Unionsbürger gelte das erst recht.
- Die „Left Over“-Probleme könnten, so steht es im Bericht der Drei Weisen, nicht isoliert behandelt, sie müssten „im Rahmen einer umfassenden Reform“ aufgegriffen werden.

<sup>13</sup> Am 18. November 1999 auf Grund des Leinen-Dimitrakopulos-Berichts; siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 19. 11. 1999, S. 4 („Europa-Parlament unterstützt Reform: ‚Verfassungsgebenden Prozess‘ für EU eröffnen / Kompetenzkatalog“)

<sup>14</sup> Text u. a. in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/99, S. 1510ff.

Die drei Autoren vermieden sorgsam, das Wort „Verfassung“. Sie verwiesen zunächst auf eine Reihe von Problemen:

- etwa auf die neue Bedeutung von Flexibilitätsregelungen angesichts der zunehmenden Vielfalt und Heterogenität innerhalb einer erweiterten Union;
- auf die Unerlässlichkeit der Stärkung der Handlungsfähigkeit in den Außenbeziehungen, einschließlich der Klärung der Rechtsfähigkeit;
- auf die Notwendigkeit, die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzubringen, insbesondere mit der Integration der WEU in die Europäische Union;
- auf Regelungen zur Aufrechterhaltung der Rolle der Kommission (u. a. durch die Stärkung des Präsidentenamtes).

Aber dann schlugen sie vor allem vor, die Gesamtheit der Vertragsbestimmungen in zwei unterschiedliche Dokumente aufzuspalten, nämlich

- erstens in einen „Grundvertrag“ (der, im Anschluss an eine Präambel, nur die Ziele, Grundsätze, die allgemeinen politischen Leitlinien, die Grundrechte und den institutionellen Rahmen umfassen sollte),
- und zweitens in ein weiteres Textcorpus (oder evtl. mehrere) mit allen übrigen derzeit geltenden Bestimmungen, einschließlich Kapitel über die verschiedenen Gemeinschafts- oder Unionspolitiken.

Die in diesem zweiten Konvolut versammelten Artikel sollten mit Zustimmung des EP durch Ratsbeschluss geändert werden können (u.U. mit einer neuen superqualifizierten Mehrheit oder einstimmig). Das heißt umgekehrt: der „Grundvertrag“ sollte auf Dauer gestellt, änderungsfest gestaltet werden. (Die Ratifikation von Novellen durch 20 oder 25 nationale Parlamente wäre ja auch eine kaum zu managende Sache...). Dank ausgiebiger Vorarbeiten ließe sich, so meinten die „drei Weisen“, ein entsprechender Entwurf rasch erstellen. Er könnte der Regierungskonferenz schon zu ihrem Arbeitsbeginn zur Verfügung stehen. Kommission und Parlament unterstützten diesen Gedanken, und das Parlament sprach aus, was zwischen den Zeilen stand: Der Grundvertrag solle „konstitutionellen“ Charakter haben und auch einen Kompetenzenkatalog enthalten, als Garantie gegen zu weitgehende Befugnisübertragungen an die Union. Tatsächlich würde ja ein solcher „Grundvertrag“ das enthalten, was im Rahmen rechtsstaatlich-demokratischer Gemeinwesen üblicherweise in der Verfassung festgeschrieben wird.<sup>15</sup> Die Europäische Union erhielte dadurch so etwas wie eine konstitutionelle Neubegründung.

Diese Ideen waren indessen unter den fünfzehn Mitgliedsstaaten der EU nicht konsensfähig. So schien die Chance eines Verfassungsanlaufs in Verbindung mit der für die Erweiterung unbedingt nötigen Vertragsreform verpasst - wenn es diese Chance denn wirklich gegeben haben sollte. Auch in Feira (Juli 2000) konnte das nicht revidiert werden. Der einzige neue Entschluss zum Thema war die Ausweitung der Reformagenda um das Thema „Flexibilität“.

### 3.3 Die Arbeit an einer Grundrechte-Charta

Eine verfassungspolitisch relevante Initiative hat die deutsche Präsidentschaft vor einem Jahr dann doch gestartet: die Erarbeitung einer „Grundrechte-Charta“. Das war keine schlechte Idee, trotz weitreichender Übereinstimmung darüber, dass man die Charta nicht wirklich

<sup>15</sup> Demgegenüber enthält ja das Primärrecht der EG/EU viele Bestimmungen, die in einem Staat einfachgesetzlich fixiert wären, in Verbindung mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und mit Rücksicht auf den ursprünglichen Zweckverbandscharakter der Gemeinschaft (im Sinn von Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972).

bräuchte, um einen effektiven Grundrechtsschutz im Rahmen der EG zu gewährleisten. Die Arbeiten dazu sind mittlerweile angelaufen; sie liegen in den Händen eines „Konvents“, der nicht nur Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten umfasst, sondern auch Vertreter des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der Kommission und (beratend) des Europäischen Gerichtshofs. Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und Sprecher von Nicht-Regierungsorganisationen sollen zu Anhörungen geladen werden.

Das primäre Motiv für die Thematisierung der Sache war - schon seit Jahren! - die Hoffnung, dass das die Union bei den Bürgerinnen und Bürgern populärer machen könnte. Weitere Argumente gibt es allerdings auch:

- Zum Beispiel kann eine Grundrechtecharta auch gegenüber Beitrittswerbern das entsprechende verfassungspolitische Erfordernis besonders deutlich betonen;
- und es kommt auch der Menschenrechtspolitik der EU gegenüber der Außenwelt zugute, wenn die Union klarstellt, dass sie im eigenen Haus nicht hinter entsprechenden Forderungen zurückbleibt.<sup>16</sup>

Dass aus dem Ganzen der üblichen Kapitel einer Verfassung gerade die Grundrechtecharta herausgegriffen wurde, ist so abwegig nicht. Immerhin ist ein Grundrechtekatalog ein essentieller Bestandteil der meisten Verfassungen. Eben deshalb stieß das Projekt freilich auch auf zögerliches Widerstreben. Nämlich dort, wo man alles für verfehlt hält, was geeignet sein könnte, die Europäische Union „staatsähnlicher“ erscheinen zu lassen. Gegnerschaft zu einem EU-Grundrechtekatalog war daher von jenen zu erwarten, die auch alle anderen Reformvorschläge ablehnen, die die Unionsverträge „verfassungsähnlicher“ erscheinen lassen - etwa durch Bestimmungen über eine Normenhierarchie oder Kompetenzkataloge. So kam es nicht von ungefähr, dass man die Grundrechtecharta zunächst nur als eine politische Deklaration ohne unmittelbare Rechtsgeltung in Aussicht nahm.<sup>17</sup> Das war und ist eine intelligente Vorgehensweise. Allemal ist über die schützenswerten Grundfreiheiten wohl leichter und eher eine Einigung zu erzielen, als über andere Bestandteile einer Unionsverfassung. Vielleicht dachte man daran,

- dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 zwar auch nur eine politische Deklaration war,
- dass sie aber doch so weitgehende und massive Erwartungen an ihre normative Kraft hervorgerufen hat, dass sie dann doch die Unterzeichnung rechtsverbindlicher Grundrechtekonventionen zur Folge hatten (wenn auch erst 18 Jahre später...).

In der Integrationspolitik hat sich jedenfalls immer wieder die Strategie bewährt, mit einer „schwachen“ Übereinkunft anzufangen, deren Gehalt dann allmählich angereichert wird, was schließlich zu einer rechtlich gesicherten Verpflichtung führt.<sup>18</sup> Die Verfechter des Grundrechtecharta-Projekts hoffen wohl auf entsprechende Folgewirkungen... bis dahin, dass die Grundrechtecharta zum Pfeiler einer föderalen Verfassung wird.<sup>19</sup> Das hat Joschka Fischer denn auch in Berlin klar ausgesprochen.

<sup>16</sup> Vgl. Herta Däubler-Gmelin, Vom Marktbürger zum EU-Bürger; Plädoyer für eine Grundrechte-Charta der Europäischen Union, in: FAZ, Ausg. v. 10. 01. 2000, S. 111.

<sup>17</sup> Deutsche Stimmen wollen sie aber „so formuliert“ sehen, dass sie „nach der Proklamation ohne weitere Änderung den Europäischen Verträgen hinzugefügt werden“ können. Vgl. ebd.

<sup>18</sup> Vgl. Werner Weidenfeld, Die Reformbilanz der Europäischen Gemeinschaft: „Bundesrepublik Europa“ als Perspektive?, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Wege zur Europäischen Union: Vom Vertrag zur Verfassung“, Bonn 1986, S. 21ff., v.a. S. 28.

<sup>19</sup> Sollte die Charta in irgend einer Zukunft wirklich einklagbar werden, und sollte das in das öffentliche Bewusstsein eindringen, dann ist es vorstellbar, dass die Unionsbürger einen entsprechenden Schutzanspruch auch dann erheben, wenn sie sich in Grundrechten durch mitgliedstaatliche Instanzen verletzt glauben und den nationalen Rechtsweg erschöpft haben.

### 3.4 Maßnahmen der Vierzehn aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ in Wien

Die Maßnahmen der Vierzehn aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ in Wien sind ein zugleich besonders wichtiges und besonders heikles Problem. Sie sind umstritten und problematisch.<sup>20</sup> Anscheinend meinten die Initiatoren, ein guter Zweck heilige die Mittel. Als kürzlich im Auswärtigen Amt über die Maßnahmen der Vierzehn mit Vertretern des „Instituts für Europäische Politik“ gesprochen wurde, hieß es, diese Sanktionspolitik sei – neben der Verminderung der Nukleargefahr - eines der beiden „Herzansliegen“ des deutschen Außenministers. Aufs erste klingt das seltsam. Was steckt dahinter?

Es gab immerhin Kommentare wie die folgenden:

- Aus Rom: „...es besteht die Hoffnung, dass wir uns dessen eines Tages als einer der ersten Gründungsakte eines gemeinsamen europäischen Vaterlandes erinnern werden...“<sup>21</sup>
- Aus Paris: „Die politische Union, deren Abwesenheit so oft beklagt wurde, wurde vielleicht dank Österreich geboren...“<sup>22</sup>
- Aus Berlin: Der in der Aktion der Vierzehn zum Ausdruck kommende „Vorrang der gemeinsamen politischen Werte der EU“ in Relation zum Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zeige, dass der Integrationsprozess um „einen Quantensprung vorangekommen“ sei...<sup>23</sup>
- Und aus Madrid: „Mit seiner Intervention im ‚Fall Haider‘ hat Europa eine wichtige Frage entschieden: Es hat entschieden, dass in einer Demokratie der Wille der Wähler ein äußerst wichtiges Prinzip ist, aber ein zweitrangiges. Das wichtigste und grundlegende Prinzip ist dagegen der Respekt vor ethisch-politischen Werten... Das ist eine Entscheidung, die Geschichte machen könnte...“<sup>24</sup>

Darin deutet sich ein recht bemerkenswerter Gedankengang an; eigentlich verknüpfen sich drei Raisonnements miteinander.

Erstens: Wenn die Europäische Union wirklich zum politischen Gemeinwesen werden soll, dann braucht sie auch inhaltliche Fundamente einer kollektiven politischen Identität, Sinngehalte eines die Glieder (letztlich die Bürger) verbindenden Aufgabenbewusstseins.<sup>25</sup> Aber: Wer eine föderale Verfassung der Europäischen Union auf den Weg bringen will, darf nicht nur eine juristische Konstruktion entwerfen, sondern muss vor allem dafür sorgen, dass ein „civic spirit“, ein integrierender Gemeinsinn, modisch gesprochen: ein einheitsstiftendes und die Verfassung tragendes „Wertebewusstsein“, entsteht und wächst. Früher hätte man von einem „objektiven Geist“ gesprochen, ohne den institutionelle Strukturen nicht wirksam sein

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch Heinrich Schneider, Österreich in Acht und Bann - Ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“?, in: Integration Jg. 2000 Heft 2, S. 120-148. Einige der folgenden Ausführungen stützen sich auf diesen Aufsatz.

<sup>21</sup> La Repubblica (Rom), zit. nach: Der Standard (Wien), 03.02.2000, S. 5.

<sup>22</sup> Les Echos (Paris), nach: APA (Austria Presse-Agentur), 03.02.2000 (0ß624 5 AI 0638 II).

<sup>23</sup> So die Charakterisierung der deutschen Haltung durch die FAZ, 05. 02. 2000, S. 1 („Deutschland will eine Politik ohne Fanatismus“); vgl. auch Eckart Lohse, Regierungsamtl. Begeisterung in Bein / Vorgehen gegen Wien als „neues Kapitel europäischer Geschichte“, in: FAZ, 02. 02. 2000).

<sup>24</sup> Paolo Flores D’Acais, in: El Pais (Madrid), 27.02.2000, nach: „Reichsbund aktuell - Christ und Gesellschaft, Mai-Heft 2000, S. 3.

<sup>25</sup> Talcott Parsons spricht von einem „core system of shared meanings“. Bei Aristoteles heißt das „homónoia“, eben sie stiftet „philía politiké“, Solidarität, als Basis der Verfassungsloyalität (wie man, an die Verknüpfung von „politeía“ und „políteuma“ bei Aristoteles denkend, sagen könnte). Diese Hinweise sollen belegen, dass man da nicht etwa an „ein Volk“ (eine Staatsnation, gar ein „ethnisch“ homogenes Kollektiv) im Horizont moderner Staatlichkeit denken muss. Vgl. Heinrich Schneider, Europäische Identität.: Historische, kulturelle und politische Dimensionen (1991), in: Rudolf Hrbek u. a. (Hrsg.), Die Europäische Union als Prozeß, Bonn 1998, S. 397-416.

können. Wer die Integration vertiefen will, muss eine Stärkung des nationenübergreifenden „Wertebewusstseins“ wollen, vor in bezug auf jene politischen Grundwerte, auf deren Basis eine Föderation errichtet werden soll.

Zweitens: „Werte“ sind Schall und Rauch, wenn sie nicht mindestens zu Symbolen, besser aber zu Normen und Verhaltensweisen konkretisiert werden. Am besten ist es, wenn sie zu Verfassungsbestimmungen gerinnen. Hier treffen sich die aktuellen Vorstellungen mit Ideen, die schon am Ursprung der Europapolitik standen: Schon als in den Widerstandsbewegungen und in den demokratischen Exilgruppen während des Zweiten Weltkrieges um die Leitbilder der Nachkriegspolitik gerungen wurde, war ein Gedanke sozusagen Gemeingut:

- Nie wieder dürfte eine Nation von der rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung in eine autoritäre oder gar faschistische abgleiten oder gedrängt werden;
- dagegen müsse die künftige europäische Staatengemeinschaft zum Einschreiten befugt sein,
- und eben deshalb müsse die nationalstaatliche Souveränität mitsamt dem Nichteinmischungsprinzip überwunden werden.

Das war damals ein Hauptargument zugunsten einer überstaatlichen, föderalen Verfassungsordnung.<sup>26</sup> Nun endlich wird es wieder der Vergessenheit entrissen. Die Reform der Artikel 7 und 8 des Amsterdamer Vertrages spielt also eine Schlüsselrolle beim eventuellen Umschlag der EU in eine neue politische Qualität. Wohl auch deshalb trifft man da auf ein „Herzengs-anliegen“ Fischers.

Drittens: Politik ist in der Erlebnis- und Mediengesellschaft für die Durchschnittsbürger mehr und mehr zum Unterhaltungsgeschehen geworden. Man wünscht sich von ihr nicht nur einen materiellen, sondern auch einen seelischen „Wellness“-Beitrag. Angesichts solcher Erwartungen hat es Europapolitik besonders schwer - sie spielt sich weit weg vom Alltagsleben ab. Die Klage der Politiker über die mangelnde „Bürgernähe“ und die der politischen Bildner über die mangelnde Vermittelbarkeit der Brüsseler Politik ist notorisch.

- Jetzt aber gab es die Chance, die Entfremdung“ zwischen der Unionspolitik und den Unionsbürgern zu überbrücken:
- nämlich an die politische Engagementbereitschaft zu appellieren und ihr zur Umsetzung in handfestes Handeln zu verhelfen: im Weg des Demonstrierens
  - „gegen Haider“,
  - gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit,
  - und damit für die „europäischen Werte“, im Dienst der europäischen Idee...

Dies vermittelt das Gefühl einer „moralischen Aufrüstung“ im Zeichen europäischer Solidarität und Humanität. Endlich tritt „Europa“ nicht mehr nur als das technokratische Monstrum von Brüssel ins Bild. Die „europäische Wertegemeinschaft“ wurde erstmals ein Stück auf der Bühne der „Erlebnisdemokratie“, in dem „Menschen wie Du und ich“ mitspielen können:

- indem Familien ihren Österreichurlaub anderswohin verlegen,
- indem Schulklassen ihre Alpen-Skiwoche absagen,
- indem Taxifahrer die Beförderung von Österreichern ablehnen,
- indem Autos mit dem Nationalitätskennzeichen „A“ Hakenkreuze aufgepinselt bekommen,

und dergleichen mehr - wobei die Akteure sich allemal sagen dürfen: wir tun damit als Unionsbürger ein gutes Werk für Europa - ganz zu schweigen von der Chance, den „Sünden-

---

<sup>26</sup> Siehe die zahlreichen Nachweise bei Walter Lipgens, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968; vgl. schon die Überblickshinweise S. 7f. u. ö. - Ferner: Ders., 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986, S. 30f.

bock-Mechanismus“ nutzen zu können, der den Anthropologen geläufig ist.<sup>27</sup> Auch heute noch lehren Sozialpsychologen, dass nichts den Zusammenhalt effektiver kräftigt als die Solidarisierung gegen einen gemeinsamen Feind - draußen oder drinnen.<sup>28</sup> Wären diese Mechanismen nicht wohlbekannt - die Verfechter der europäischen Einigung wären der Versuchung ausgesetzt, sie zu entdecken oder zu erfinden, als Vehikel zur Artikulation, Darstellung und Erlebnisvermittlung der solidarisierenden Kraft „europäischer Werte“ und als Beitrag zur emotionalen Bürgernähe einer föderal ausgerichteten Verfassungspolitik. Das alles ist vielleicht zugespitzt formuliert. Dennoch sollte man die Argumente ernsthaft bedenken. Sonst nämlich hätte man eher erwarten müssen, dass die Politiker (nicht nur die österreichischen) eher Bestürzung an den Tag legen würden, angesichts der Auswirkungen, die die ausdrücklich nur gegen die Wiener Regierung gerichteten Maßnahmen gezeitigt haben.

Hinzugefügt werden kann: Wenn vermittels dieser Politik auch noch ein gesellschaftspolitischer Mehrwert zugunsten der heute in Europa dominanten politischen Ausrichtung erzielt werden kann, nämlich dadurch dass „ein Exempel gegen Rechtsabweichung“ statuiert und damit das „europäische Wertebewusstsein“ mit einer Prise „sozial-progressiven“ Gedankenguts imprägniert wird, kommt das den entsprechenden Richtungen (beim Namen genannt: „rot-grün“) zusätzlich zupass. Damit wird nicht, wie das manche Österreicher tun, eine „Verschwörung“ der Sozialistischen Internationale gegen eine Bürgerblockpolitik unterstellt. Aber es soll daran erinnert werden, dass politische Projekte allemal auch bestimmte gesellschaftspolitische Akzente haben.

Im Hinblick darauf ist übrigens ein Umstand besonders bemerkenswert:

- Die Föderation war traditionell ein Anliegen der Christdemokraten, von Robert Schuman bis Helmut Kohl. Sie galt als der künftige krönende Abschluss der bisherigen Integration, ganz im Zuge ihrer Entwicklungslogik.
- Heute ist die Föderation für manche mit der Idee eines Kurswechsels, ja eines Paradigmenwandels der Europapolitik verbunden:
  - Aufgeklärten Grünen geht es z. B. um die Abkehr vom „technokratischen“ zum „republikanischen“ Leitbild;<sup>29</sup>
  - zeitgerecht denkenden Sozialdemokraten und über konstruktive Phantasie verfügenden Linken geht es um die (kaum mehr im nationalen, eher schon im europäischen Rahmen mögliche) Wiederherstellung des „Primats der Politik“ gegenüber den entfesselten Marktkräften: Dies ist z. B. für den bekennenden „Euro-Föderalisten“ Jürgen Habermas der Sinn einer europäischen Bundesstaatsgründung (die er unter diesem Titel für erstrebenswert hält).<sup>30</sup>

<sup>27</sup> René Girard ist durch ein Buch berühmt geworden, in dem er zeigt, dass menschliche Gesellschaften ihre Konflikte nur zu gern dadurch bewältigen, dass die Mitglieder sich gegen eines von ihnen - oft sogar willkürlich oder zufällig erkoren - zusammentun, die Gegensätze auf diesen „Sündenbock“ projizieren und bündeln, und eben dadurch untereinander ihren Frieden finden. Vgl. René Girard, *Das Heilige und die Gewalt* (1972), dt. Zürich 1987; dazu auch Raymund Schwager, *Brauchen wir einen Sündenbock?*, München 1978.

<sup>28</sup> Die diesbezüglichen Jugendgruppenstudien von Muzafer Sherif sind häufig erwähnt worden; vgl. z. B. Peter R. Hofstätter, *Gruppendynamik*, Neuaufll. Reinbek 1972. Die Forschung hat gezeigt, dass nationale Identität sich vor allem gegenüber „Gegenidentitäten“ formiert; vgl. z. B. Orest Ranum, *Counter-Identities of Western European Nations in the Early Modern Period*, in: Peter Boerner (ed.), *Concepts of National Identity: An Interdisciplinary Dialogue*, Baden-Baden 1986, S. 63ff.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Sonja Puntcher Riekman, *Die kommissarische Neuordnung Europas*, Wien und New York 1998, sowie auch schon: Roland Erne., Andreas Gross, Bruno Kaufmann, Heinz Kleger (Hrsg.), *Transnationale Demokratie*, Zürich 1995.

<sup>30</sup> Vgl. z. B. Jürgen Habermas, *Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Jg. 1999 Heft 4, S. 425ff.; sieh auch schon: Ders., *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, ebd. Jg. 1998 Heft 7, S. 804ff.

## 4. Zur zukünftigen ‚Verfasstheit‘ Europas

Die vier aufgezeigten Vorgänge belegen, dass sich die Debatte um die Neuordnung der Europäischen Union tatsächlich seit Joschka Fischers Vorstoß vom Januar 1999 weiterentwickelt hat. Das betrifft zum einen den Anstoß zur Leitbild- und Wertedebatte, zum anderen aber auch die Frage, wie weit denn Europa reicht und wo seine Grenzen liegen – auch wenn vorerst kaum ein Anlass besteht, über die jetzt grundsätzlich projektierte Verdoppelung der Mitgliederzahl hinauszudenken. So bleibt die Frage nach der (wie Fischer das damals nannte) „Verfasstheit“ des Europas der Zukunft. In Berlin hat Fischer darauf seine Antwort präsentiert. Man sollte sie sich nochmals vergegenwärtigen:

- Angesichts der unabweisbaren Erweiterung der EU auf das Doppelte ihrer Mitgliederzahl stehe die Union vor der Alternative „Erosion oder Integration“: Nur ein Mehr an Einigung kann den Zerfall verhindern.
- Anstelle der bisherigen Methode der Europapolitik - „schrittweise Integration ohne Blaupause für den Endzustand“ - gelte es nunmehr, sich auf ein Zielmodell und auf einen Weg dorthin festzulegen: „Vorwärts bis zur Vollendung der europäischen Integration“.
- Das bedeute „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“, mit einer föderalen Legislative und Exekutive, also die Errichtung eines Zwei-Kammern-Parlaments und einer Regierung.
- Eine solche „konstitutionelle Neugründung Europas“ erfordere einen „Verfassungsvertrag“.

Die „Kernsouveränitäten“, soweit sie sich auf unbedingt europäisch zu regelnde Aufgaben beziehen, sollten dadurch an die Föderation übertragen werden, während alles Übrige Angelegenheit der Nationalstaaten bliebe. Die Aufgaben- und Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Föderation und den Nationalstaaten werde die „Hauptachse“ der föderalen Verfassung bilden; sie müsse zugleich die Menschenrechte und Grundfreiheiten verankern, und eine gleichgewichtige Gewaltenteilung zwischen den Föderationsorganen sichern. In den nächsten 10 Jahren werde sich wohl allenfalls eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten für den Verfassungsvertrag bereit finden. Eher werde wohl eine Minderheit eine Avantgarde-Rolle übernehmen, also einen neuen „europäischen Grundvertrag“ abschließen müssen, sozusagen als Kristallisationskern für die Föderation und ihre Verfassung. Dieses sogenannte „Gravitationszentrum“ dürfe aber kein exklusiver Club sein, alle EU-Mitglieder müssten eine Mitwirkungsoption erhalten.

Bedeutet dies eine Rückkehr zu den Ursprüngen? Schon am Beginn der Gemeinschaftsintegration stand ja der Gedanke, dass im großen Club der europäischen Zusammenarbeit (das war damals der Europa-Rat) eine Initiativgruppe entschlossen vorangehen sollte, schrittweise vorwärts bis zur Föderation (das waren damals die sechs Montanunion-Staaten)?

Man kann die Frage auch andersherum stellen: Was ist an Fischers Ideen eigentlich neu? Dazu soll im folgenden nur stichwortartig und verkürzt Stellung bezogen werden.

Zunächst: Das Bekenntnis zur „föderalen Finalität“ ist kein Monopol Joschka Fischers. Auch Kanzler Schröder und Bundespräsident Rau haben sich bereits 1998 und 1999 zur föderalen Finalität der EU bekannt,<sup>31</sup> von Helmut Kohl ganz zu schweigen. Schon Walter

<sup>31</sup> Siehe einerseits oben Anm. 5, andererseits die Regierungserklärung Gerhard Schröders am 10. November 1998 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Jg. 1998 Nr. 74, Ausg. v. 11. 11. 1998, S. 901ff.)

Hallstein schrieb auf der ersten Seite seines Buches über den „unvollendeten Bundesstaat“ der EG, „dass in Europa eine Föderation angestrebt wird, ein Bundesstaat... Im Bundesstaat... bestehen die Gliedstaaten weiter, und zwar nicht bloß auf dem Papier... Aus Europa soll kein Schmelztiegel werden...“<sup>32</sup> Hallstein hat sogar betont, die Mitgliedstaaten der künftigen europäischen Föderation würden „rechtlich souverän bleiben“, und es sei gar nicht nötig, nötig, gegen eine Konföderation und für eine Föderation zu votieren.<sup>33</sup> Umgekehrt hat seinerzeit Charles de Gaulle gemeint, die von ihm propagierte „Europäische Konföderation“ müsse eine gemeinsame Machtinstanz besitzen, an die jeder Staat einen Teil seiner Souveränität delegiert.<sup>34</sup> Diese Sichtweisen des Bundesstaates (mit souverän bleiben Gliedern) und des Staatenbundes (mit einer gemeinsamen Machtinstanz) sind unüblich. Fischer zieht daraus eine semantische Konsequenz: Er plädiert für die Föderation, aber (ganz ausdrücklich) ... gegen den Bundesstaat.

Traditionsfixierte Juristen werden das für eine terminologische Sünde halten, nämlich für den Verstoß gegen die terminologische Norm der Gleichsetzung von „Föderation“ mit „Bundesstaat“ und „Konföderation“ mit „Staatenbund“. Aber es ist allenfalls eine lässliche Sünde, und wahrscheinlich wird man sogar einen Fall von „Epikie“ feststellen können - das ist in der Moraltradition eine Tat, die gut ist, obwohl oder gar weil sie sich über normative Schematisierungen hinwegsetzt - über Vorurteile, die das Ringen um die Sache selbst erschweren.

Der „Bundesstaat“ wird nämlich, zumindest in Deutschland und Österreich, anhand des eigenen Erfahrungsbestandes begriffen. Das legt die Vorstellung vom „unitarischen“ Bundesstaat nahe, wie sie sich insbesondere im Blick auf föderal gegliederte Nationalstaaten präsentiert. Zuweilen hat man da sogar von einem „verkappten Einheitsstaat“ gesprochen.<sup>35</sup> Die Gliederung in Länder wird allenfalls als eine Art vertikaler Gewaltenteilung verstanden, nicht als Konstitutionalisierung eigener politischer Identitäten; ihr Staats- (in Bayern und Sachsen: „Freistaats-“) Charakter gilt als bloßer Ehrentitel; im Horizont des zugrundeliegenden Staatsverständnisses wird daher auch dem Bund die Kompetenzkompetenz zuerkannt.

Eben deshalb können sich viele Zeitgenossen ein übernational föderiertes Europa nur als einen zentralistischen Superstaat vorstellen, und zwar besonders dann, wenn Deutsche dafür plädieren,

- erstens weil dann die seit ihrer Gründung zunehmend unitarisch gewordene Bundesrepublik das Anschauungsmodell ist,
- zweitens weil sie den Deutschen unterstellen, sie wollten ihr Verfassungsmuster als Vorbild für die EU vermarkten oder gar den Partnern „verfassungsimperialistisch“ aufdrängen.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft* (5. Auflage des zuerst u. d. T. „Der unvollendete Bundesstaat“ 1969 erschienenen Buches), Düsseldorf und Wien 1979, S.13f.

<sup>33</sup> Walter Hallstein (1964), in: Ders., *Europäische Reden*, hrsg.v. Thomas Oppermann, Stuttgart 1979, S. 508ff. Vgl. auch sein Diktum aus dem Jahr 1961 (ebd.S. 253): „Die immanente Tendenz unserer Einigungsbemühungen zeigt auf eine zunehmend fester werdende Struktur..., wobei es sich gleich bleibt, wie man das Ergebnis nennt. Ich persönlich habe nichts gegen das Wort Konföderation, denn es bezeichnet mehr als ein Bündnis, es bezeichnet eine Gemeinsamkeit...“

<sup>34</sup> Vgl. Edmond Jouve, *Le Général de Gaulle et la Construction de l'Europe*, Paris 1967, Band 2, S. 181.

<sup>35</sup> Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

<sup>36</sup> Vgl. z. B. Daniel Vernet, *Europäisches Deutschland oder deutsches Europa*, in: *Internationale Politik* Jg. 1997 Heft 2, S. 15ff., hier S. 18f. (Vernet bezeichnet u. a. ausdrücklich die Parlamentarisierung mit einem Zweikammersystem als typisch deutsch). Gerhard Schröders Regierungserklärung vom 10. November 1998 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Jg. 1998 Nr. 74, Ausg. v. 11. 11. 1998, S. 901ff.), hier S. 914) meinte, die guten deutschen Erfahrungen mit dem föderalen System sprächen für seine Umsetzung auf EU-Ebene.

- und drittens, weil sie zuweilen im Horizont eines Grundverständnisses von Politik und politischer Ordnung denken, innerhalb dessen Supranationalität, wenn sie nicht nur technisch, sondern politisch gemeint ist, die Abdankung des Nationalstaats einschließt. Dann freilich ist „federal“ als Übersetzung von „bundesstaatlich“ ein „dirty word“.

Dass es demgegenüber aber auch eine durchaus andere Art gibt, eine Föderation zu denken, ist nicht wirklich neu, verlangt allerdings eine Distanzierung von verbreiteten „etatistischen“ Vorverständnissen.<sup>37</sup> Diese andere Möglichkeit wurde offenbar von Joschka Fischer aufgegriffen. Er hat damit allerdings gegen manche Tabus der traditionellen Staatsrechtsdogmatik verstoßen. Etwa gegen die These von der Unteilbarkeit der Souveränität, derzufolge allenfalls Hoheitsrechte übertragbar wären, während es eine echte „Souveränitätsteilung“ - wie sie Fischer vorschlägt - nicht geben könne.

Vermutlich war dem Außenminister auch klar, dass er mit seinen Thesen erst recht jene Logik aufgesprengt hat, die dem Karlsruher Maastricht-Urteil zugrunde liegt. Diesem Urteil zufolge würde eine über den Staatenverbund hinausgehende Föderation „vorrechtliche Voraussetzungen“ erfordern, die wenigstens zur Zeit des Urteils noch nicht bestanden hätten.<sup>38</sup> Gemeint war damit letztlich die selbstbewusste Existenz eines europäischen, also die nationalen politischen Identitäten relativierenden oder gar einschmelzenden „Staatsvolkes“.<sup>39</sup> Die Vorstellungen, die der Karlsruher Urteilsbegründung letztlich zugrunde zu liegen scheinen, kann man ganz pointiert beim Referenten des seinerzeit erkennenden Senats, Paul Kirchhof, nachlesen:

- Nur als Nationalstaat könne ein Verfassungsstaat funktionieren;
- Das Aufgehen des Nationalstaats in einer Europäischen Union staatsähnlichen Charakters wäre der Untergang der Garantie von Recht und Freiheit; denn:
- Nur nationalstaatliche Instanzen könnten Grundrechte gewährleisten,
- und überhaupt könne es legitime politische Herrschaft nur in den Händen der Nation geben.<sup>40</sup>

Das sind allerdings durchaus anfechtbare Annahmen.<sup>41</sup> Das meint offenbar auch Joschka Fischer. Wenn er den Schritt „vom Staatenverbund zur Föderation“ anvisiert (und sich dazu französischer Unterstützung versichert), dann legt er sich mit recht gewichtigen Autoren (und Akteuren) an. Wohl auch mit den Briten...

Dem Vernehmen nach soll ihm Bundeskanzler Schröder geraten haben, in seine Rede den Passus einzufügen, er wisse, dass „Föderation“ für viele ein Reizwort sei, er wolle nie-

<sup>37</sup> Vgl. beispielsweise Heinrich Schneider, Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Föderale Union - Europas Zukunft, München 1994, S. 21-50 (Anm. S. 170-179); Ders., Die Europäische Union als Staatenverbund oder als Civitas Europea, in: Albrecht Randelzhofer / Rupert Scholz / Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 677-723.

<sup>38</sup> Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, NJW 1993, S. 3051, rechte Spalte.

<sup>39</sup> Die Frage, ob es etwas Derartiges schon gibt oder aber - wenn die eigene Vision realisiert werden soll - geben müsste, also, nach Fischer, „noch in dieser Generation“, stellte sich der deutsche Außenminister nicht, jedenfalls nicht in seiner Berliner Rede.

<sup>40</sup> Paul Kirchhof, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993, S. 63ff., hier S. 78ff., S. 83f. S. 89, S. 90f. Vgl. Heinrich Schneider, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als Civitas Europea, in: Albrecht Randelzhofer / Rupert Scholz / Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 682ff.

<sup>41</sup> Siehe Heinrich Schneider ebd.- Um plausibel zu machen, dass die richtige These vom Erfordernis einer die Glieder eines föderalen Gemeinwesens übergreifenden und verbindenden politischen Identität nicht vorschnell in den Horizont nationalstaatlichen Denkens eingebracht werden sollte, wurde weiter oben mit Vorbedacht auf Aristoteles verwiesen, d. h. auf einen politiktheoretischen Klassiker, dessen „Paradigma“ keineswegs der moderne Nationalstaat war.

mand reizen, aber es sei ihm einfach kein anderer Begriff eingefallen. Vielleicht darf man das zum Anlass für eine recht unorthodoxe Anmerkung nehmen: Es hätte Joschka Fischer auch der Begriff „Konföderation“ einfallen können. „Konföderation“ ist bisher noch kaum als „dirty word“ der Europapolitik verstanden worden, höchstens von den linientreuen Föderalisten. Das beruht darauf, dass in der literarischen Tradition Staatenbünde fast durchwegs abgewertet wurden. In wichtigen historischen Fällen wurden sie nämlich irgendwann zu Föderationen umgeformt, und dann pries man diese gemäß der Parole „La confédération est mort, vive la fédération“. Das führte zu Vorurteilen, die bis heute die Sicht verzerren. Schaut man die historischen Konföderationsverfassungen an, dann gehen einem die Augen über:

- Weder ist die Auflösbarkeit noch ist das Sezessionsrecht ein brauchbares Merkmal für die Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat.<sup>42</sup>
- Durchaus üblich ist in Staatenbünden die qualifizierte, ja sogar die einfache Mehrheitsentscheidung; Einstimmigkeit ist eher die Ausnahme als die Regel.
- Dass Bundesbeschlüsse, auch mehrheitlich gefasste, noch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssten (von einer Mehrheit der Staaten, oder gar von allen), ist in Staatenbünden eher die Ausnahme.
- Der direkte „Durchgriff“ von Rechtsakten auf die Bürger ist in Staatenbünden zwar eher selten, aber nicht ausgeschlossen.
- Weil der Staatenbund kein Staat ist, gibt es keine eigenständige „Staatsangehörigkeit“ des Bundes; gleichwohl kann die Bundesverfassung Grundrechte der Bürger der Mitgliedstaaten verbindlich normieren. Sehr wohl sehen staatenbündische Verfassungen auch die „Bundesexekution“ vor; der Staatenbund kann seine Mitglieder auch mit Hilfe von Zwangsgewalt zur Einhaltung des Bundesrechts anhalten.
- Dass die Organwalter von staatenbündischen Organen ihr Amt „von Bundes wegen“ ausüben, also nach Maßgabe des Bundesrechts, auch wenn sie zugleich Organwalter eines Mitgliedstaates sind, gehört durchaus in die Logik staatenbündischer Ordnung.
- So ist es durchaus möglich, dass ein Staatenbund auch ein Gesetzgebungs- und Regierungsorgan (mit „Bundesministerien“) hat, und demgemäß eigene Normsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen.<sup>43</sup>

So war auch in Staatenbünden die Teilnahme von parlamentarischen Körperschaften an der Willensbildung des Bundes nicht ausgeschlossen.<sup>44</sup> Eine strikt intergouvernementale Struktur zu unterstellen wäre ganz verfehlt:

- Was die Finanzverfassung betrifft, so ist die Abführung von Matrikularbeiträgen zwar die Regel; es gibt aber auch zuweilen auch in Staatenbünden ein direktes Besteuerungsrecht des Bundes.<sup>45</sup>
- Was die Sicherheits- und Verteidigungspolitik anlangt, so garantiert der Staatenbund in aller Regel die Unabhängigkeit und die Unverletzlichkeit seiner Mitgliedstaaten; so dass in aller Regel die gegenseitige Beistandspflicht im Falle eines Angriffs von außen vorgesehen ist. Die Streitkräfte des Staatenbundes setzen sich meist aus Kontingenten der Mitgliedstaaten zusammen, aber dies ist nicht notwendigerweise der Fall - es gab auch Staatenbünde mit einem Bundesheer und einer Bundesflotte.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Vgl. zu diesem und den folgenden Punkten Josef L. Kunz, Die Staatenverbindungen, (Handbuch des Völkerrechts, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo, Bd. II, 4. Abt.) Stuttgart 1929, S. 469f.

<sup>43</sup> Vgl. ebd. S. 476. Allerdings beruhen diese Kompetenzen auf ausdrücklicher Zuerkennung durch die Mitgliedstaaten als Begründer des Staatenbundes kraft ihrer Kompetenzkompetenz.

<sup>44</sup> Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 6. Neudruck der 3. Auflage, Darmstadt 1959, S. 765. Freilich handelte es sich nicht um ein direkt gewähltes Parlament.

<sup>45</sup> Josef L. Kunz, Die Staatenverbindungen, (Handbuch des Völkerrechts, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo, Bd. II, 4. Abt.) Stuttgart 1929, S. 480.

<sup>46</sup> Ebd. S. 480-482.

- Entgegen der gängigen Vorstellung vom lediglich „völkerrechtlichen“ Charakter des Staatenbundes hat es auch Staatenbünde gegeben, die dem Bund ein ausschließliches Recht zuerkannten, die Staatengemeinschaft diplomatisch zu vertreten.
- Schließlich kann eine Staatenbundsverfassung vorsehen, dass der Bund einerseits eine Garantie für die Geltung der mitgliedstaatlichen Verfassungen übernimmt, dass er aber andererseits auch befugt ist, in die Rechtspflege der Mitgliedstaaten zu intervenieren, wenn das im Sinne des Bundes (und der Prinzipien und Normen seiner Verfassung) als notwendig erscheint.<sup>47</sup>

Festgehalten werden kann: Der Einigungsgrad von Staatenbünden und der Einbau überstaatlicher Strukturelemente in ihre Verfassung ist oft bei weitem über das hinausgegangen, was üblicherweise als typisch „konföderal“ gilt. Umgekehrt bleibt die EU in zahlreichen Punkten noch hinter dem Realtypus der Konföderation zurück! Die Karlsruher These, der real existierende Staatenverbund gehe über den Staatenbund schon kräftig hinaus, ist deshalb anfechtbar.

Ein weiteres fragwürdiges Vorurteil betrifft die Lebenserwartung und die Funktionsfähigkeit von Konföderationen. Karl Deutsch hat gezeigt, dass deren Geringschätzung unangebracht ist.<sup>48</sup> Der traditionelle Lehrsatz, Staatenbünde seien zerfallsgefährdet, wenn sie sich nicht alsbald zu Bundesstaaten weiterentwickeln, beruht ja auf inzwischen weithin überholten Voraussetzungen.<sup>49</sup> Heute haben Staatenbünde in der Regel eine entwickeltere „infrastrukturelle Basis“ als seinerzeit, auf Grund der ganz allgemein fortgeschrittenen transnationalen Interdependenzen.

So könnte man erwägen, ob es nicht klug wäre, über den eigenen semantischen Schatzen zu springen: Es könnte ratsam sein, angesichts des Supranationalitätspotenzials des Staatenbundes das affektive Widerstreben mancher Beteiligten gegen das Wort „federal“ auszuräumen, indem man ein (freilich die entsprechenden Chancen voll ausschöpfendes) „konföderales“ Konzept ins Spiel bringt. Dies wäre dann erwägenswert, wenn die politische Konstellationsanalyse und insbesondere die Rekonstruktion der mit den semantischen Feldern verknüpften politischen Weltbilder ergeben sollte, dass die Parole „Vorwärts zur Föderation“ keine Chancen hat, eine hinreichend gewichtige Avantgarde zu aktivieren.

<sup>47</sup> Ebd. S. 478.

<sup>48</sup> Deutsch stellt hierzu zwei Idealtypen der Staatengemeinschaft einander gegenüber: Die „pluralistic security community“ und die „amalgamated security community“; dass er es als die Hauptqualität einer funktionsfähigen Staatengemeinschaft ansieht, die nichtkriegerische Regelung von Konflikten zu ermöglichen (also zwischenstaatliche Sicherheit zu gewährleisten), beruht einerseits darauf, dass die klassische Hauptaufgabe der zwischenstaatlichen Organisation die Friedenssicherung war, und andererseits auf dem Interesse an der sinnvollen Gestaltung der transatlantischen Staatengemeinschaft. Sein Befund war, dass man, was Projekte „amalgamierter Sicherheitsgemeinschaften“ betrifft, vorsichtig sein sollte, weil zu deren Funktionsfähigkeit Bedingungen gegeben sein müssen, die häufig unerreichbar sind; „pluralistische Sicherheitsgemeinschaften“, die die Souveränität der beteiligten Staaten weniger einschränken, seien eben so sehr imstande, das destruktive Gegeneinander der Staaten durch ein produktives Miteinander zu ersetzen, aber mit geringerem Risiko, also mit größerer Erfolgswahrscheinlichkeit. Vgl. Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level: Problems of Measurement and Definition*, Garden City / New York 1954; Ders., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, N.J. 1957. Vgl. auch Karl W. Deutsch, *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration*, hrsg. v. Abraham Ashkenasi und P. Schulze, Düsseldorf 1972.

<sup>49</sup> Üblicherweise werden in den vergleichenden und zusammenfassenden Betrachtungen von Staatenbünden folgende „Fälle“ betrachtet: die Utrechter Union von 1579, der Rheinbund von 1806, die Nordamerikanische Konföderation von 1778, der Rheinbund von 1806, der Deutsche Bund von und die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1815; gelegentlich auch die Österreichisch-Ungarische Doppelmonarchie. Vgl. z. B. Josef L. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, (Handbuch des Völkerrechts, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo, Bd. II, 4. Abt.) Stuttgart 1929, S. 469f.; Peter Graf Kielmannsegg, *Einige historische Bemerkungen zum Thema „Föderation“*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) 1991, *Wie Europa verfaßt sein soll - Materialien zur Politischen Union*, Gütersloh 1991, S. 50ff.

Es wäre aber auch eine andere Strategie vorstellbar: nämlich die, ganz bewusst den anspruchsvolleren Ausdruck „Föderation“ zu verwenden, wenn es darum geht, Mitglieder für die integrationspolitische Oberliga anzuwerben; also die Hürde etwas höher zu legen, die Anerkennung der föderalen Zielperspektive zu verlangen, um eine wirklich avantgardistische Politik des „Gravitationskerns“ sicherzustellen. Fischer ist diesen zweiten Weg gegangen; das legt die Vermutung nahe, dass er mindestens für einen „Gravitationskern“ von Avantgarde-Staaten glaubt, dass er die „kritische Masse“ bekommen wird. Damit kann man rechnen, wenn man davon ausgeht, dass Frankreich mitzieht.

Ein weiteres Themenfeld konnte noch nicht zur Sprache gebracht werden: Fischers Vorstellungen zum Regierungssystem, seine Ideen über eine rechtsstaatlich-demokratisch anerkennungswürdige und Entscheidungskraft sichernde institutioneller Ausgestaltung der Föderation. Sein Konzept des Zweikammernparlaments hat am deutlichsten Kritik ausgelöst. Seine Alternativkonzepte über die künftige Regierung spiegeln allem Anschein nach den Dissens zwischen den französischen und den deutschen Vordenkern der Sache wider. Da wird es noch einige Bemühungen um eine produktive Synthese geben müssen. Damit ist nicht gemeint, dass nur zwischen Berlin und Paris Einvernehmen nötig wäre.

Wenn die Initiativen Joschka Fischers und die ihnen zugrundeliegenden Bemühungen sowie die daraus abgeleiteten Argumente *eine* Einsicht stiften können, dann wohl diese: Die Umwandlung der EU in ein föderales Gemeinwesen mit neuer konstitutioneller Qualität kann kaum mehr als das Anliegen wohlmeinender Idealisten oder versponnener Integrationsdogmatiker abgetan werden. Die Planungsstäbe in Berlin und Paris hatten den Auftrag abzuklären, was nötig wäre, damit die Union nach der unabweisbaren großen Erweiterung überhaupt noch funktionsfähig bleibt. Sie kamen übereinstimmend zum Schluss, dass eine echte „europäische Regierung“ nötig sei (auch wenn deren Zustandekommen und Struktur unterschiedlich gesehen wird).<sup>50</sup> Das neue Leitbild der föderal verfassten Union ist deshalb für wichtige Akteure die Einsicht in eine zunehmend unabweisbare Notwendigkeit.

Ähnliches hat man zwar auch schon früher gesagt, wenn Vertiefungsprojekte auf die Tagesordnung gesetzt wurden. Aber diesmal könnte das Argument triftiger sein als bei früheren Gelegenheiten -entsprechend der Formel Fischers: Eine Erweiterung der Europäischen Union auf 20, 25 oder fast 30 Mitglieder verlangt entweder ein Mehr an Integration - oder sie führt zur Erosion. Wie man das Mehr an Integration konzipieren sollte, dazu ist das letzte Wort jedoch noch nicht gesprochen. Angesichts dessen sollte auch die Wissenschaft sich dazu entschließen, mit methodisch kontrollierter Phantasie auf neue Leitbilder und konstruktive Strategien auszugehen - als Ratgeberin einer Politik, die nicht nur die „Kunst des Möglichen“ sein darf (so wie Bismarck sie verstand), sondern auch (mit den Worten Paul Valérys) die Kunst sein muss, „das Notwendige möglich zu machen“.

## Literatur

Abromeit, Heidrun, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992.

Adenauer, Konrad, Briefe 1949-1951, bearb. von Hans-Peter ;Mensing, Berlin 1984, S. 509.

Breuss, Fritz, und Stefan Griller (Hrsg.), Flexible Integration in Europa: Einheit oder „Europe à la carte“?, Wien/New York 1998.

Bundesverfassungsgerichts, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, NJW 1993.

Calleo, David, in: Wie ist Europa zu sichern? 111. Bergedorfer Gesprächskreis (November 1997), 1998, S. 64.

<sup>50</sup>

Vgl. zu den französischen Vorstellungen: Jean-Louis Quermonne, Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: „Integration“, Jg. 2000 Heft 2, S. 81-88. Ferner die noch unveröffentlichte Arbeit von Hartmut Marhold: Aktuelle französische Beiträge zur europäischen Föderalismusdebatte.

- Däubler-Gmelin, Herta, Vom Marktbürger zum EU-Bürger; Plädoyer für eine Grundrechte-Charta der Europäischen Union, in: FAZ, Ausg. v. 10. 01. 2000, S. 111.
- Deutsch, Karl W., Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, hrsg. v. Abraham Ashkenasi und P. Schulze, Düsseldorf 1972.
- Deutsch, Karl W., Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, N.J. 1957.
- Deutsch, Karl W., Political Community at the International Level: Problems of Measurement and Definition, Garden City / New York 1954.
- Erne, Roland, Andreas Gross, Bruno Kaufmann, Heinz Kleger (Hrsg.), Transnationale Demokratie, Zürich 1995.
- Girard, René, Das Heilige und die Gewalt (1972), dt. Zürich 1987.
- Habermas, Jürgen, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 1999 Heft 4, S. 425ff.
- Habermas, Jürgen, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 1998 Heft 7, S. 804ff.
- Hallstein, Walter (1964), in: Walter Hallstein, Europäische Reden, hrsg.v. Thomas Oppermann, Stuttgart 1979, S. 508ff.
- Hallstein, Walter, Die Europäische Gemeinschaft (5. Auflage des zuerst u .d. T. „Der unvollendete Bundesstaat“ 1969 erschienenen Buches), Düsseldorf und Wien 1979, S.13f.
- Hänsch, Klaus, Vertiefung der Gemeinschaft und gesamteuropäische Identität: Ein System konföderaler Zusammenarbeit in Europa, in: Europa-Archiv Jg. 1993, S. 389ff.
- Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- Hofstätter, Peter R., Gruppendynamik, Neuaufl. Reinbek 1972.
- Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.
- Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 6. Neudruck der 3. Auflage, Darmstadt 1959.
- Jouve, Edmond, Le Général de Gaulle et la Construction de l'Europe, Paris 1967.
- Kielmannsegg, Peter Graf, Einige historische Bemerkungen zum Thema „Föderation“, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) 1991, Wie Europa verfaßt sein soll - Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991.
- Kirchheimer, Otto, Politik und Verfassung, Frankfurt/M. 1964, S. 17f.
- Kirchhof, Paul, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993,S. 63ff.
- Kornelius, Stefan, Eine Idee und ihre Geschichte, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), Ausg. v. 18. 05. 2000, S. 11.
- Kreile, Michael, Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen: Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997, S. 203ff.
- Kunz, Josef L., Die Staatenverbindungen, (Handbuch des Völkerrechts, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo, Bd. II, 4. Abt.) Stuttgart 1929, S. 469f.
- Lipgens, Walter, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986.
- Lipgens, Walter, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968.
- Marhold, Hartmut, Aktuelle französische Beiträge zur europäischen Föderalismusdebatte. Unveröffentlichte Arbeit.
- Puntscher Riekmann, Sonja, Die kommissarische Neuordnung Europas, Wien und New York 1998.
- Quermonne, Jean-Louis, Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: „Integration“, Jg. 2000 Heft 2, S. 81-88.
- Ranum, Orest, Counter-Identities of Western European Nations in the Early Modern Period, in: Peter Boerner (ed.), Concepts of National Identity: An Interdisciplinary Dialogue, Baden-Baden 1986, S. 63ff.
- Rau, Johannes, Die Quelle der Legitimation deutlicher machen - Eine föderale Verfassung für Europa, in: FAZ, 04.11.1999.
- Schneider, Heinrich, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als Civitas Europea, in: Albrecht Randelshofer / Rupert Scholz / Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 677-723.
- Schneider, Heinrich, Europäische Identität.: Historische, kulturelle und politische Dimensionen (1991), in: Rudolf Hrbek u. a. (Hrsg.), Die Europäische Union als Prozeß, Bonn 1998, S. 397-416.
- Schneider, Heinrich, Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Föderale Union - Europas Zukunft, München 1994,S. 21-50.
- Schneider, Heinrich, Österreich in Acht und Bann -. Ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“?, in: Integration Jg. 2000 Heft 2, S. 120-148.
- Schneider, Heinrich, und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977.
- Schneider, Heinrich, Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 331ff.

- Schröder, Gerhard, Regierungserklärung am 10. November 1998 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Jg. 1998 Nr. 74, Ausg. v. 11. 11. 1998, S. 901ff.
- Schwager, Raymund, Brauchen wir einen Sündenbock? München 1978.
- Vernet, Daniel, Europäisches Deutschland oder deutsches Europa, in: Internationale Politik Jg. 1997 Heft 2, S. 15ff.
- Weidenfeld, Werner, Die Reformbilanz der Europäischen Gemeinschaft: „Bundesrepublik Europa“ als Perspektive?, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Wege zur Europäischen Union: Vom Vertrag zur Verfassung“, Bonn 1986, S. 21ff.