

November 2000

EINE FÖDERALE VERFASSUNG FÜR EUROPA

Dank der Reden, die Bundesaußenminister Joschka Fischer und der französische Staatspräsident Jacques Chirac am 12. Mai an der Berliner Humboldt-Universität bzw. am 27. Juni vor dem Bundestag hielten, wurden die Kernprobleme des europäischen Einigungsprozesses in das Licht der Öffentlichkeit gerückt. Man wird sich allmählich bewusst, dass die Union ohne eine radikale Reform ihrer Institutionen nicht imstande sein wird, die Erschütterungen zu verkraften, die die Erweiterung auslösen wird, und dass der Einigungsprozess zu scheitern droht, mit katastrophalen Folgen für Frieden, Demokratie und Wohlstand in Europa. Die Frage, wohin der Prozess führen soll, und in welchem Zeitraum, werden nunmehr vielerorts diskutiert. Begriffe wie "Föderalismus" und "Verfassung" sind nicht mehr tabu. Allerdings ist die Debatte noch durch Unklarheiten und Widersprüche belastet. Daher ist es die Pflicht der Föderalisten, zur Klärung der umstrittenen Fragen und Begriffe beizutragen, um den Beschlussfassungsprozess so weit wie möglich zu beschleunigen. Die Probleme lassen sich in drei Kapiteln zusammenfassen: I) Art und Zielpunkt des verfassunggebenden Prozesses; II) Allgemeine Grundsätze der europäischen Verfassung; III) Institutionen und Kompetenzverteilung.

I) ART UND ZIELPUNKT DES VERFASSUNGGBENDEN PROZESSES

Die zwischenstaatliche Methode

Der Grund für die Handlungsunfähigkeit Europas sowie dafür, dass seine Institutionen den Bürgern fremd und fern sind, liegt in der Tatsache, dass die in Brüssel getroffenen Entscheidungen nicht das Ergebnis einer europaweiten demokratischen Debatte sind, sondern mühsame Kompromisse zwischen den Regierungen souveräner Staaten, von denen jeder (wenn auch im Rahmen europäischer Kompatibilität) seine eigenen nationalen Interessen durchsetzen will. Erst recht ist dies der Fall, wenn wieder einmal eine Reform der europäischen Institutionen ansteht; solche Reformen werden von den einzelstaatlichen Regierungen immer nur in der Absicht angegangen, die Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit an neue Entwicklungen anzupassen, ohne jedoch den Grundsatz der nationalen Souveränität anzutasten. Es handelt sich dabei um einen Mangel, der auch den Vorschlägen einiger der Politiker anhaftet, die sich für Europa am weitesten aus dem Fenster legen, und der heute besonders häufig in der Überzeugung zum Ausdruck kommt, dass sich die radikale Reform, die Europa dringend benötigt, in einer Verbesserung der Mechanismen für eine verstärkte Zusammenarbeit erschöpft. Das eigentliche Problem, das gelöst werden muss, damit die Union den Kopf aus der *Schlinge* ziehen kann, die sich mit der Erweiterung noch enger zuziehen wird, ist die Überwindung der Methode zwischenstaatlicher Zusammenarbeit selbst (ganz gleich, ob verstärkt oder nicht) und ihre Ablösung durch die Methode der demokratischen Willensbildung im Wege der Schaffung einer politischen Gewalt, die in ihren Zuständigkeitsbereichen durch die Bürger kontrolliert wird und - ohne den Filter der Mitgliedstaaten - unmittelbar auf diese einwirkt.

Die Souveränität

Eine fundierte Meinung zu der Frage, wohin der europäische Einigungsprozess führen kann und soll, kann sich ausschließlich darauf stützen, welchen Stellenwert man heute noch dem Gedanken der Souveränität beimisst. In diesem Zusammenhang gilt Folgendes: versteht man Souveränität als die *Macht, in letzter Instanz zu entscheiden*, wenn also die Souveränität die Grundlage des Rechts und als solche die Urvoraussetzung für jede Möglichkeit bürgerlichen Zusammenlebens ist, dann begründet das Fehlen der Souveränität einen Zustand der Anarchie, wie jener, der sich im Laufe des Mittelalters eingestellt hat, als der Konflikt um die Vorherrschaft zwischen einer Vielzahl konkurrierender Gewalten die Schaffung der politischen Voraussetzungen für Rechtssicherheit und sozialen Frieden verhindert hat. Und dennoch glauben heute viele, dass die Souveränität ein inzwischen überholtes Konzept sei. Sie akzeptieren die Perspektive, dass wir in eine Epoche eintreten, in der das bürgerliche Zusammenleben weit mehr von vertraglichen Beziehungen privatrechtlicher Natur denn von Normen geregelt wird, die von einer unwiderstehlichen Macht ausgehen, die über den Individuen steht, und in der sich jedenfalls mehrere Ordnungsebenen - größere oder kleinere als die staatliche Ebene - überschneiden werden, ohne dass die eine der anderen aufgrund einer strikten Hierarchie untergeordnet wäre, wodurch eine Situation entsteht, in der sich jede Organisation und im äußersten Falle jedes einzelne Individuum selbst um das Problem seiner eigenen Sicherheit kümmern muss. Die Menschheit träte demnach in eine Art technologisches zweites Mittelalter ein, in dem Begriffe wie Rechtsstaatlichkeit, Bürgerschaft und Solidarität an Bedeutung verlorener und schließlich ganz verschwänden, um durch gänzlich unsichere gesellschaftliche Beziehungen mitten zwischen Krieg und Frieden ersetzt zu werden, die auf dem Grundsatz der Selbstverteidigung und der Prävarikation der Stärkeren über die Schwächeren basieren.

Föderation und Konföderation

In diesem Zusammenhang vertreten viele die Ansicht, und stützen sich dabei auf eine in bestimmten wissenschaftlichen Kreisen Europas weit verbreitete Doktrin, dass das Ziel der europäischen

Föderation längst von den Fakten überholt worden sei, weil die Globalisierung den Staat als Grundlage und Garanten des bürgerlichen Zusammenlebens überflüssig gemacht habe. Unter Berufung auf diese These wird auch die Aktualität des Gegensatzes zwischen Föderation und Konföderation - in dem das Unterscheidungskriterium ja gerade der Sitz der Souveränität ist - und seine Anwendbarkeit auf den europäischen Einigungsprozess heute immer häufiger in Zweifel gezogen. Es heißt, die Europäische Union sei eine Form des politischen Zusammenschlusses *sui generis*, für deren Verständnis traditionelle politische und verfassungsrechtliche Denkmuster keinerlei Gültigkeit mehr hätten. Und es stimmt schon, dass die Europäische Union im Vergleich zu allen anderen Beispielen für staatliche Zusammenschlüsse, die in der Geschichte Gestalt angenommen haben, neue Elemente aufweist, und dass in ihr neben konföderalen auch föderale Merkmale zum Vorschein kommen. Das Problem, das es zu lösen gilt, ergibt sich indes aus der Frage, ob die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Gestalt einen stabilen politischen Zusammenschluss darstellt, oder ob sie nicht vielmehr der unsichere institutionelle Ausdruck einer Übergangsphase ist.

Der europäische Bundesstaat

Wenn man der Auffassung ist, dass der Souveränitätsgedanke und mit ihm die Konzepte der Rechtsstaatlichkeit, Bürgerschaft und Solidarität nicht überholt sind, zugleich aber auch nicht die Augen davor verschließen will, dass die Interdependenz in den Beziehungen zwischen den Menschen immer größer wird, dann liegt die Lösung dieses Problems klar auf der Hand. Der gegenwärtige institutionelle Rahmen der Union ist ein zerbrechliches provisorisches Gebilde, das dazu bestimmt ist, entweder in einer europäischen Föderation aufzugehen, die selbst mit Souveränitätsattributen ausgestattet ist, oder aber sich aufzulösen und Europa wieder in das Chaos feindseliger Nationalismen zu stürzen. Die Schaffung einer europäischen Föderation ist der einzige Weg, um den Primat der Politik und seiner Werte zu bekräftigen, um wieder die Kontrolle über den Globalisierungsprozess zu gewinnen, um jene Institutionen zu entwickeln, die für die Organisation des bürgerlichen Zusammenlebens in größeren Dimensionen und für die Ausweitung der Demokratie und ihrer Institutionen auf internationaler Ebene erforderlich sind, sowie um die Motivationen zu wecken, ohne die dieses Vorhaben nicht verfolgt werden könnte. Es ist jedoch mit allem Nachdruck hervorzuheben, dass in Föderationen die Souveränität nicht das Vorrecht der zentralen Regierungsebene ist, sondern das der Föderation als solcher, die als die Gesamtheit ihrer territorialen Glieder verstanden wird; somit ist sie mit der größtmöglichen Dezentralisierung und der striktesten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vereinbar.

Das europäische Volk

Viele Euroskeptiker führen an, dass keine europäische Föderation entstehen könne, weil es kein europäisches Volk gebe. Andere wiederum behaupten, dass ein europäisches Volk nur aus der politischen Auseinandersetzung heraus heranwachsen könne, die im institutionellen Rahmen einer europäischen Föderation stattfinden würde. Die Wahrheit ist, dass Volk und Staat gemeinsam wachsen, und zwar bei jenen außergewöhnlichen historischen Gelegenheiten, bei denen die Bürgergesellschaft aus ihrer Passivität heraustritt, neue Gestalt annimmt, die Egoismen und Widersprüche, die ihr normales Leben prägen, beiseite schiebt, und in einem unwiderstehlichen Willensakt eine neue institutionelle Ordnung und eine neue Auffassung von Allgemeininteresse einfordert. In Europa wird es also passieren, dass viele nationale öffentliche Meinungen sich in ein einziges *europäisches Volk* verwandeln, das allein aufgrund seiner Entstehung die Souveränität von den Nationalstaaten auf einen europäischen Bundesstaat überträgt. Es wäre hervorzuheben, dass das europäische Volk, um entstehen zu können, außer günstigen Rahmenbedingungen auch noch einer Führung bedarf, d.h. einiger leitender Persönlichkeiten, die sich in den auf Engste in den Prozess eingebundenen Ländern auf höchster politischer Verantwortungsebene befinden und die die historische Bedeutung der Stunde begreifen und es verstehen, die passenden Lösungen auszugeben.

Der verfassungsgebende Prozess: seine beiden Phasen

Im Hinblick darauf stellt sich die Frage, welcher Weg eingeschlagen werden sollte, um zur Annahme und Ausrufung der europäischen Verfassung zu gelangen. Fest steht, dass der ideale Augenblick für die Eröffnung der konstituierenden Phase weder vorhergesehen noch vorausgeplant werden kann; daher muss versucht werden, die möglichen Verfahren zu definieren, über die der konstituierende Prozess in Gang gesetzt werden kann, wenn erst einmal die nötigen Voraussetzungen dafür gegeben sind. Diese Verfahren werden jedenfalls in zwei Phasen ablaufen: zunächst der Beschluss einiger Regierungen, die europäische Föderation zu gründen, und sodann die Ausarbeitung eines Verfassungstextes durch ein Organ, das durch eine allgemeine Wahl dazu legitimiert ist.

Der föderale Kern

Die Übertragung der Souveränität wird in erster Linie von einem Beschluss der Regierungen abhängen. Das Hauptproblem wird in dieser Phase des Prozesses darin bestehen, dass das Bewusstsein um die Notwendigkeit eines Verzichts auf die Souveränität sich nicht bei allen Regierungen der Europäischen Union mit der gleichen Dringlichkeit einstellen wird, schon gar nicht in einer erweiterten Union. Andererseits stellt eine unbefristete Aufschiebung des Beschlusses in der Erwartung, dass dieses Bewusstsein irgendwann einmal in allen Unionsstaaten herangereift sein wird, keine Lösung des Problems dar, weil der europäische Einigungsprozess inzwischen am Scheideweg zwischen Föderation

oder Auflösung angekommen ist. Der einzige Ausweg aus dieser Sackgasse ist die Bildung - innerhalb der Union - eines *föderalen Kerns* aus den Ländern, die auf dem Weg der Integration am weitesten fortgeschritten sind und in denen das Bewusstsein der Politiker und Bürger die nötige europäische Reife besitzt. Dieser Kern würde sich mit der Zeit vergrößern, bis er schließlich alle Mitgliedstaaten der Union umfasst. Die Bildung des föderalen Kerns wird es den daran teilnehmenden Staaten ermöglichen, die Entscheidung für die Aufgabe der Souveränität zu treffen, ohne dass sie durch das Veto derjenigen aufgehalten werden könnten, die außen bleiben wollen oder müssen. Der Kern kann entweder aus Verhandlungen hervorgehen, an deren Ende die Mitgliedstaaten der Union zu einem Abkommen gelangen, in dem geregelt wird, wie die neuen Institutionen des föderalen Kerns mit den früheren Institutionen der Union zusammenleben können, oder aber aus einem Bruch, den die dazu entschlossenen Länder außerhalb der Verträge herbeiführen. Es ist auch möglich, dass man unter Androhung eines Bruches zu einem einstimmigen Vertragsschluss über einen föderalen Entwurf gelangt. Jedenfalls wäre eine eingehende Prüfung der Bestimmungen, wodurch die Kompatibilität zwischen der Ordnung des föderalen Kerns und der der Union herbeigeführt werden könnte, ein außerordentlich wichtiges Verhandlungsinstrument in dieser entscheidenden Phase des Prozesses. Es handelt sich um Regeln, die zum einen die Teilnahme des föderalen Kerns an der Union als einer seiner Mitgliedstaaten vorsehen müssten, sowie zum anderen die Modalitäten für den Beitritt der anderen Staaten zum Kern, sobald sie dies wollen und vorbehaltlos die Verfassung übernehmen, sowie schließlich die Garantie für die anderen Staaten, die nicht von Anfang an zum Kern gehören, dass sie den gemeinschaftlichen Besitzstand behalten können, wenn sie dies wollen.

Die verfassungsgebende Versammlung

Was die Ausarbeitung der Verfassung anbetrifft, so besteht das Hauptproblem in der Zusammensetzung der Versammlung, die damit beauftragt werden soll. Die derzeit denkbaren Alternativen sind: das Europäische Parlament, eine Versammlung aus dem Europäischen Parlament und Vertretern der nationalen Parlamente oder schließlich eine eigens zu diesem Zweck gewählte verfassungsgebende Versammlung. Die letztere scheint die realistischere Option zu sein, wenn man bedenkt, dass sich dieses Problem wahrscheinlich in einem kleineren Rahmen als dem der gegenwärtigen Union stellen wird, und somit das Europäische Parlament als Organ der Union nicht dazu legitimiert sein wird, ein Verfassungsdokument für eine andere Gruppe von Staaten auszuarbeiten; darüber hinaus bleibt das Europäische Parlament ein Legislativorgan, das als solches keine verfassungsgebenden Befugnisse besitzt, obgleich die Ausarbeitung des Vertragsentwurfs unter dem Einfluss Spinellis Anfang der 80er Jahre eine Ausnahme darstellt. Damit soll jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass das verfassungsgebende Mandat nur den Parlamentsabgeordneten übertragen werden könnte, die in den Ländern gewählt wurden, die dem föderalen Kern angehören, ggf. zusammen mit nationalen Parlamentariern.

II) ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG

Die europäische Verfassung

Es bleibt die Tatsache, dass jedes wie auch immer geartete Verfahren in jedem Falle mit der Abfassung eines Verfassungsdokuments durch eine Versammlung, die das europäische Volk demokratisch repräsentiert, abgeschlossen werden muss. Es geht also darum, die wichtigsten Probleme in Bezug auf seinen Inhalt zu untersuchen und eine Reihe von Vorschlägen vorzulegen. Einige davon sind als unverzichtbar zu betrachten, weil sie notwendige Voraussetzungen für einen effektiven Souveränitätsübergang darstellen, während andere dazu dienen, auf ein Problem aufmerksam zu machen und eine Diskussionsplattform bereitzustellen. Sie betreffen einerseits die allgemeinen Grundsätze, auf die sich die Verfassung stützen muss, und andererseits die Institutionen der Föderation und ihre jeweiligen Zuständigkeiten.

Die Präambel

Die Präambel des Verfassungsdokuments müsste auf die historische Entwicklungslinie Bezug nehmen, in die sich die Gründung der europäischen Föderation einreihen wird: die schrittweise Überwindung der Schranken zwischen den Völkern zum Zwecke der Friedenssicherung. So sollte die europäische Föderation darin ausdrücklich ihre Bereitschaft erklären, sich für die demokratische und supranationale Umwandlung der Organisation der Vereinten Nationen einzusetzen und ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit den anderen Mitgliedstaaten Befugnisse zu übertragen.

Rechte und Pflichten

Ein Thema, das normalerweise in der Präambel und in den ersten Artikeln moderner Verfassungen zur Sprache kommt, ist das der Rechte (und der Pflichten) der Bürger. Dieses Problem kann nicht unabhängig von dem der Institutionen und ihrer Zuständigkeiten betrachtet werden. Jedwede Erklärung der Rechte außerhalb des Verfassungsdokuments, in dem die Struktur des Staates definiert wird, dient lediglich als rhetorischer Kunstgriff, um sich nicht mit dem entscheidenden Problem der Souveränität befassen zu müssen. Dass die Verfassung sehr wohl eine Auflistung der Rechte enthalten muss, hat indessen weniger damit zu tun, dass es etwa in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Union gravierende aktuelle Probleme mit der Achtung der Menschenrechte gäbe, als vielmehr mit der

Tatsache, dass die Europäische Föderation sich insbesondere auch dadurch auszeichnet, dass sie nach außen offen ist, sei es, weil die Union dazu bestimmt sein wird, sich um neue Mitgliedstaaten zu erweitern, sei es, weil sie auch weiterhin ein Einwanderungsgebiet bleiben wird. Von ihrer Offenheit werden ihre Ausstrahlungskraft und ihre Fähigkeit abhängen, die Werte des Föderalismus in die Welt zu tragen. Allerdings muss diese Offenheit strikten Bedingungen unterworfen sein. Einige davon werden - realistischere Weise - zwangsläufig wirtschaftlicher Natur sein müssen. Andere werden dagegen politischen Charakter haben. Und dabei geht es im Wesentlichen um die Einhaltung der demokratischen Spielregeln und um die Anerkennung der Grundrechte (und der damit zusammenhängenden Pflichten), die im Laufe der Entwicklung der europäischen Rechtskultur definiert wurden, sowohl durch die Rechtsordnungen der Bewerberstaaten als auch in der alltäglichen Realität des Zusammenlebens mit den Gemeinschaften der Einwanderer. Wenn einige grundlegende Prinzipien wie beispielsweise die Gleichstellung der Geschlechter und die Würde der Frau in der Verfassung verankert werden, dann würde damit völlig unmissverständlich dargelegt, welche die unverzichtbaren Verhaltensstandards sind, die jedes Land und jedes Individuum, das Mitglied bzw. Bürger der europäischen Föderation werden will, zu übernehmen hat. Die Achtung der Religionsfreiheit und die strikte Trennung von Staat und Kirche bedeuten keineswegs, dass der Staat gegenüber den Grundwerten der zivilisierten Gesellschaft, von denen de facto sogar die Überlebensfähigkeit des Staates abhängt, Neutralität wahren müsste.

Die Staatsbürgerschaft

Ein weiterer Aspekt, der eng mit den Rechten und Pflichten zusammenhängt, betrifft die Frage der Staatsbürgerschaft. Diese muss für die gesamte Föderation einheitlich sein. Das bedeutet, dass die europäische Staatsbürgerschaft kein bloßes Anhängsel der nationalen Staatsbürgerschaft nach dem Vorbild der im Maastrichter Vertrag verankerten Unionsbürgerschaft sein darf. Die Folge dieses Grundsatzes wird sein, dass, soweit es die Zuständigkeitsbereiche der nationalen (sowie der regionalen und lokalen) Rechtsordnungen betrifft, ausschließlich der - natürlich frei wählbare - Wohnort entscheidend dafür ist, welchem Rechtssystem die europäischen Bürger unterworfen sein werden.

Der Zivildienst

Die Einführung eines obligatorischen Zivildienstes, der im Wesentlichen zur Wahrnehmung von Funktionen im Zusammenhang mit dem Schutz des Territoriums und der Kulturgüter, der Verwaltung der sozialen Dienste und der Zusammenarbeit mit den weniger begünstigten Ländern beiträgt, sollte in der Verfassung verankert werden. Der Zivildienst hätte eine wichtige Funktion für die Legitimierung der neuen föderalen politischen Gemeinschaft, indem er den jungen Menschen die Möglichkeit gibt, in engen Kontakt mit der sozialen Realität anderer Regionen der Föderation als ihrer Heimatregion zu treten und die Föderation außerhalb ihrer Grenzen zu vertreten. Auf diese Weise würde die Loyalität gegenüber der europäischen Föderation bei den Jugendlichen gefühlsmäßig mehr in der sozialen Solidarität und in der Offenheit nach Außen verankert als in der im Nationalstaat im Vordergrund stehenden Pflicht, das Vaterland mit Waffengewalt zu verteidigen.

Das Sezessionsrecht

Das letzte Problem in der Rubrik der Grundprinzipien betrifft das Sezessionsrecht. Das Sezessionsrecht ist eines der wesentlichen Unterscheidungskriterien zwischen Föderation und Konföderation. Nur eine Körperschaft, die ihre eigene Souveränität bewahrt hat (die sich folglich auf ein eigenes Staatsvolk beruft), behält das Recht, aus einem mit anderen souveränen Staaten geschlossenen Pakt wieder auszusteigen. In einer Föderation verzichten die Mitgliedstaaten indessen endgültig auf die eigene Souveränität, und die neue, aus dem Unionspakt hervorgehende Körperschaft gründet sich nicht mehr auf mehrere individuelle Völker, sondern auf ein einziges Volk. Die Mitgliedstaaten verlieren also definitiv das Recht, aus der Föderation auszutreten. Im Falle Europas bedeutete eine Sezession die Verneinung jener Identität des europäischen Volkes, die die Gültigkeit der verfassungsmäßigen Ordnung der Föderation begründet. Sie wäre demnach ein höchst gravierender verfassungswidriger Akt.

III) INSTITUTIONEN UND KOMPETENZVERTEILUNG

Die Regierungsform

Zu Beginn einer kurzen Analyse der rein institutionellen Problematik ist zu bemerken, dass der entscheidende Punkt, von dem die Übertragung der Souveränität von den Nationen auf Europa abhängt, darin besteht, aus der europäischen Dimension den hauptsächlichen Aktionsrahmen des politischen Kampfes und der politischen Willensbildung zu machen und nicht etwa einen Raum, in dem Positionen aufeinanderprallen, die im nationalen politischen Kampf bereits bezogen wurden. Im Hinblick darauf besteht das Hauptproblem zunächst darin, die institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine europäische Exekutive sich auf den demokratischen Konsens der Bürger stützen kann. Zu erreichen wäre dieses Ziel mit Hilfe der Einsetzung einer präsidentiellen Regierung nach amerikanischem Vorbild, einer parlamentarischen Regierung oder einer kollegialen Regierung nach dem Muster der Schweiz. Die schweizerische Formel - die eine Exekutive mit im Wesentlichen technischem Charakter vorsieht - erscheint ungeeignet für einen Staat von kontinentalen Ausmaßen,

der große internationale Verantwortung zu tragen haben und in dem es zwangsläufig zu starken inneren Spannungen kommen wird. Es bleibt also die Wahl zwischen präsidentieller und parlamentarischer Regierung. Bei dieser Entscheidung ist der Umstand zu berücksichtigen, dass die europäische Föderation eine neue politische Gemeinschaft sein wird, die verschiedene nationale Völker mit unterschiedlichen Sprachen, Kulturen und Traditionen, deren Loyalität gegenüber der föderalen Verfassung anfangs noch schwach ausgeprägt sein wird, zu einem einzigen pluralistischen Volk verschmelzt. Die Aufgabe der föderalen Institutionen wird folglich darin bestehen müssen, die Gegensätze nicht zu verstärken, sondern im Gegenteil zu verringern, indem sie einen höchstmöglichen Grad an Konsens in sich selbst vereinen. Allem Anschein nach könnte dieses Ziel mit der parlamentarischen Formel leichter erreicht werden als mit einem präsidentiellen System. In Letzterem müssten nämlich im Wettstreit um das Amt des Präsidenten einzelne Bewerber unterschiedlicher Nationalität gegeneinander antreten und könnten damit gefährlichen nationalistischen Auseinandersetzungen Vorschub leisten. Wenn dagegen das Parlament dadurch aufgewertet würde, dass es die Aufgabe bekäme, der Exekutive das Vertrauen auszusprechen oder zu verweigern (obgleich auch diese Befugnis in jedem Falle einer strikten Regelung bedarf, um ihre verantwortungsbewusste Inanspruchnahme sicherzustellen), so hätte dies den gegenteiligen Effekt, weil im Parlament die nationalen Gegensätze durch die Kollegialität der Institution und durch die programmatische Verwandtschaft zwischen den in ihm vertretenen großen politischen Familien abgemildert würden. Es darf auch nicht vergessen werden, dass ein parlamentarisches System leichter akzeptiert würde, weil es in der augenblicklichen institutionellen Struktur der Union bereits vorgezeichnet ist.

Legislative und Exekutive

Wenn man sich erst einmal für diese Option entschieden hat, lässt sich auch Näheres dazu sagen, welche Form in der föderalen Union die Legislative und die Exekutive annehmen sollen. Es geht darum, die Kumulierung von legislativen und exekutiven Befugnissen im Ministerrat, die gegenwärtig als Symbol für den autoritären Charakter der Union gilt, abzuschaffen, indem dieses Organ in eine Staatenkammer umgewandelt wird; die gesamte legislative Gewalt ist dem Europäischen Parlament zu übertragen, das diese gleichberechtigt mit der Staatenkammer ausübt; die derzeitige Kommission wird zur Regierung der Union, der die volle exekutive Gewalt übertragen wird und die sich vor dem Unterhaus verantworten muss. Die beiden Kammern müssten ihre Beschlüsse mehrheitlich fassen, mit Ausnahme von Verfassungsänderungen, für die neben einer qualifizierten Mehrheit irgendeine Art der Mitwirkung seitens der Legislativorgane der untergeordneten Regierungsebenen oder aber ein unmittelbares Votum der Wähler im Wege eines Referendums erforderlich wäre. Die Staatenkammer sollte vorzugsweise von den Parlamenten der Mitgliedstaaten gewählt werden (anstelle einer allgemeinen Wahl oder der direkten Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten) damit zum einen die Staatenkammer keine exakte Kopie des Parlaments wird, und um zum anderen zu ermöglichen, dass jeder Mitgliedstaat nicht nur durch die Regierungsparteien, sondern auch durch die Opposition vertreten ist). Die Vertretung der Mitgliedstaaten in der Zweiten Kammer müsste den kleineren Staaten ein relativ größeres Gewicht im Vergleich zu den größeren Staaten geben, ohne jedoch zu der in den Vereinigten Staaten geltenden paritätischen Vertretung zu gelangen, die die größeren Staaten über Gebühr benachteiligt. In diesem Rahmen müsste der augenblickliche Europäische Rat die Funktion einer kollegialen Präsidentschaft der Union übernehmen und hätte die Befugnis, den Regierungschef zu ernennen und das Unterhaus aufzulösen. Die Institutionen der Föderation müssten die Zuständigkeit für die Außen- und Sicherheitspolitik erhalten, ggf. erst nach Ablauf einer im voraus festgelegten Übergangszeit.

Die Vielzahl der Regierungsebenen

Besondere Erwähnung verdient das Problem der Gliederung der Föderation in mehrere Regierungsebenen. Die Vielzahl der Ebenen wäre zum Zeitpunkt der Gründung der Föderation in denjenigen Mitgliedstaaten bereits von vornherein verwirklicht, die bereits eine föderale oder quasi-föderale Struktur besitzen (z.B. Deutschland, Belgien, Österreich, Spanien und künftig auch Italien und Grossbritannien). Indes ist gewiss nicht daran zu denken, dass Staaten wie Frankreich ihre landeseigenen Institutionen unverzüglich diesem Modell anpassen würden. Die Verfassung muss daher jedenfalls programmatische Regeln enthalten, die in groben Umrissen die Gliederung des gesamten Territoriums der Föderation in mehrere unterschiedlich große Einheiten vorschreibt, auf Grund derer die Regierungsfunktionen aufgeteilt werden. Diese Gliederung sollte nicht auf der regionalen Ebene Halt machen, weil die regionale Zentralisierung noch gefährlicher und einengender ist als die nationale, sondern sollte sich bis auf die lokale Ebene erstrecken, die der wahre Ort der partizipativen Demokratie ist. Es ist hervorzuheben, dass es nur in einem echten föderalen Staat mit mehreren Regierungsebenen möglich ist, dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip einen Sinn zu geben, dem zufolge jede Entscheidung immer auf der bürgernächsten Regierungsebene getroffen werden muss, sofern die Effizienz nicht darunter leidet: dagegen wird dieses Prinzip heute von den Nationalstaaten absichtlich als Alibi vorgeschoben, um ihre Ablehnung des föderalen Staates zu rechtfertigen. In demselben Zusammenhang ist auch zu betonen, dass die Forderung nach einer Vertretung der regionalen und lokalen Regierungen auf europäischer Ebene (wie es heute im Ausschuss der Regionen geschieht) jeder Rechtfertigung entbehrt. Den regionalen und lokalen Organen muss durch die Verfassung ein umfangreicher Kompetenzbereich zugesprochen werden, dessen Wahrnehmung außer vom Gerichtshof auch dadurch garantiert wird, dass jede Regierungsebene in der Zweiten Kammer der nächsthöheren Entscheidungsebene vertreten ist;

während eine Vertretung der regionalen und lokalen Regierungen auf kontinentaler Ebene (wenn sie nicht nur rein symbolischer Natur und damit unnütz sein soll) lediglich dazu führen würde, dass Entscheidungen von regionalem und lokalem Interesse auf die zentrale Entscheidungsebene verlagert würden und so zu Kompetenzkonflikten und Entscheidungsblockagen führen kann.

Die richterliche Gewalt und der Primat der Verfassung

Die richterliche Gewalt sollte sich auf den Europäischen Gerichtshof als Gericht letzter Instanz beziehen. Dieser sollte zugleich die Funktion des Verfassungsgerichts und des Kassationshofes innehaben, da es schwierig ist, die beiden Aufgaben Auslegung der Gesetze und Beurteilung ihrer Verfassungsmäßigkeit klar voneinander zu trennen. Es sollte nur ein einziges judikatives System geben (und nicht zwei wie in den USA), das die föderalen, staatlichen, regionalen und lokalen Normen und Rechtsordnungen anzuwenden hätte; zum einen sollen dadurch Konflikte über die gerichtliche Zuständigkeit und zum anderen die Schaffung eines schwerfälligen und kostspieligen Apparates vermieden werden. Im übrigen würde die Rechtsprechung nicht zu einer spezifischen Regierungsebene gehören, sondern wäre völlig unabhängig von den territorialen Untergliederungen der Legislative und der Exekutive, gerade weil sie - in Anwendung der Verfassung - die Funktion hätte, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen beizulegen. Nichts hindert daran, dass die europäische Gerichtsbarkeit aus der Fusion und der Abstimmung der gegenwärtig bestehenden nationalen Systeme hervorgeht, sofern sich letztlich alle auf den Gerichtshof als letzter Instanz beziehen und - vorbehaltlich der nötigen Sprachkenntnisse - ein Austausch der Richter zwischen den Staaten garantiert ist. Aus disziplinarischer Sicht und hinsichtlich der Laufbahntwicklung müsste die europäische Gerichtsbarkeit einem Obersten Rat untergeordnet werden, der von den Richtern selbst gewählt wird. Die Richterbezüge müssten anteilmäßig von allen Regierungsebenen getragen und von einem Organ festgelegt werden, in dem alle Regierungsebenen gleichberechtigt vertreten sind. Man beachte, dass es in diesem Rahmen keinerlei Rechtfertigung für das sogenannte Primat des Gemeinschaftsrechts über dem nationalen Recht mehr gibt. Die einzigen Normen, die Vorrang vor allen anderen hätten, wären die Bestimmungen der Verfassung. Die nach den Kriterien der Verfassung und entsprechend ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung auf jeden Einzelfall anwendbaren Normen hätten - ohne Rücksicht darauf, ob es sich um föderale, staatliche, regionale oder lokale Vorschriften handelt - unter Ausschluss aller anderen Normen Gültigkeit und wären jeder Hierarchie entzogen. Auf diese Weise würde eine Anomalie der gegenwärtigen gemeinschaftlichen Rechtsordnung beseitigt, die eine unmittelbare Folge des Fehlens einer föderalen Verfassung ist.

Kompetenzverteilung

Es bleibt der Problembereich betreffend die Aufteilung der Kompetenzen auf die verschiedenen Entscheidungsebenen sowie die Instrumente für deren Wahrnehmung. An dieser Stelle kann nur versucht werden, einige allgemeine Hinweise anzugeben. Die enge Wechselwirkung zwischen allen Aspekten des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens infolge des immer schnelleren technischen Fortschritts zieht das Kriterium in Frage, auf Grund dessen in den traditionellen Bundesstaaten die Zuständigkeiten zwischen den Regierungsebenen verteilt werden. Die Trennung der Kompetenzen *nach Ressorts* scheint den Erfordernissen eines modernen föderalen Staates nicht mehr gerecht zu werden, weil es keinen Bereich des gesellschaftlichen Zusammenlebens mehr gibt, der von einer einzigen territorialen Ebene allein geregelt werden könnte. Das Kriterium der Aufteilung *nach Ressorts* müsste also durch das Kriterium der Aufteilung *nach territorialer Zuständigkeit* ersetzt werden, auf Grund dessen alle Entscheidungsebenen sich innerhalb der geografischen Grenzen ihrer Gerichtbarkeit um alle Aspekte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens kümmern. Dies setzt eine enge Wechselbeziehung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und somit eine kooperative Auslegung des Föderalismus voraus und macht die Ausübung der richterlichen Gewalt, deren Funktion u.a. darin besteht, Kompetenzstreitigkeiten beizulegen, schwieriger und heikler.

Föderaler Haushalt und Aufteilung der Steuereinnahmen

Der Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben aller Regierungsebenen müsste folglich durch einen Gesamthaushaltsplan festgelegt werden, das Teil eines - alljährlich korrigierbaren - Mehrjahresprogrammes ist, welches von den beiden föderalen Kammern in gemeinsamer Sitzung und unter Einbeziehung von Vertretern der niedrigeren Entscheidungsebenen unter Berücksichtigung der Arbeitsprogramme der staatlichen, regionalen und lokalen Ebene verabschiedet wird. Die Steuererhebung sollte nicht dem freien Wettbewerb zwischen den verschiedenen Regierungsebenen überlassen werden, weil dies unter Umständen zu einer übermäßigen Besteuerung zu Lasten der Bürger oder zu Formen des Steuerdumpings führen könnte. Das Steueraufkommen müsste im gemeinsamen Einvernehmen und jedenfalls unter Wahrung der jeder Ebene zustehenden Mindestanteile zwischen den verschiedenen Regierungsebenen aufgeteilt werden. Dieser Struktur der finanziellen Entscheidungsmechanismen sollte ein einziges Steuersystem gegenüberstehen, mit einer unabhängigen Behörde an der Spitze, die von einem Organ, in dem alle Regierungsebenen vertreten sind, ernannt und abgesetzt werden kann. Die Beamten müssten nach demselben System bezahlt werden, wie es für die Richter vorgeschlagen wurde.

Publius

Die "Europäischen Briefe" sind eine Veröffentlichung der Europäischen Stiftung Luciano Bolis zur Unterstützung der von der Union Europäischer Föderalisten und den Jungen Europäischen Föderalisten lancierten "Kampagne für eine europäische Verfassung"
