



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 10/00**

**EUROPA VOR DEM GIPFEL IN NIZZA  
EUROPÄISCHE PERSPEKTIVEN, AUFGABEN UND  
HERAUSFORDERUNGEN**

PROF. DR. KURT BIEDENKOPF

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 4. Dezember 2000**

- 1 Ihre liebenswürdige Einführung veranlasst mich, ganz kurz von den Pfaden meines Vortrages abzuweichen und etwas zu Hallstein zu sagen. Ich habe Hallstein nicht mehr als Lehrer erlebt. Aber ich habe an den Seminaren teilgenommen, die er eingerichtet hatte. Mein Lehrer Heinrich Kronstein war der Nachfolger auf Hallsteins Lehrstuhl. So bin ich in der Tat mit der europäischen Entwicklung seit 1953 vertraut. Wir haben damals intensiv über die Montanunion gearbeitet und später über die Römischen Verträge. Mit Franz Böhm behandelten wir die Wirtschaftsartikel, die damaligen Artikel 85 f. und zugleich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung.
- 2 Diese Parallelität war von besonderer Bedeutung. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung galt als Ausdruck der deutschen Wirtschaftsverfassung. Es beruht auf der Idee des normativ gebundenen Wettbewerbs, der wesentlichen Grundlage der sozialen Marktwirtschaft. Sie beeinflusste auch die Wirtschaftsartikel der römischen Verträge und setzte sich gegen das französische Konzept der Planifikation durch. Diese Weichenstellung ist bis in die Gegenwart von Bedeutung. Hätten sich damals die französischen Vorstellungen durchgesetzt, die wesentlich stärker administrativ und weniger ordnungspolitisch ausgerichtet waren und der französischen Vorstellung von der engen Verbindung zwischen Staat und Wirtschaft folgten, dann wäre die Entwicklung der EWG und später der EU anders verlaufen.
- 3 Heute möchte ich über die Aufgaben sprechen, die auf dem Gipfel in Nizza anstehen aber dort nicht alleine gelöst werden können, sondern auch die weitere Arbeit am europäischen Einigungswerk prägen werden. Dabei gehe ich aus von der Position, die die deutschen Länder zur Konferenz in Nizza eingenommen haben. Im Sommer 2000 erklärten sie der Bundesregierung, sie seien nicht bereit, die in Nizza beschlossenen Vertragsänderungen zu ratifizieren, wenn es nicht gelinge, die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten eindeutig und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu klären und neu zu ordnen. Die Länder glaubten sich zu dieser Haltung gezwungen, weil sich ihnen nach der Ratifikation der Ergebnisse von Nizza kaum noch eine Möglichkeit bieten würde, eine Neuordnung der Kompetenzen zu erzwingen. Nach intensiver Verhandlung zwischen den Ministerpräsidenten und der Bundesregierung wurde ein Kompromiss gefunden. Die Neuordnung der Kompetenzen sollte nicht in Nizza versucht, sondern einer neuen Regierungskonferenz aufgegeben werden. Diese sollte in Nizza verbindlich beschlossen werden und etwa im Jahr 2004 stattfinden.
- 4 Wie wir inzwischen aus einer ganzen Reihe von Erklärungen europäischer Regierungen wissen, wird die Forderung der deutschen Länder nach einer neuen Regierungskonferenz mit diesem Auftrag inzwischen weithin akzeptiert, wenn auch noch nicht sicher ist, ob alle Mitgliedsländer bereit sein werden, einem solchen Vorhaben zuzustimmen.

- 5 Die Haltung der deutschen Länder ist Ausdruck ihrer Sorge, die Entscheidungen von Nizza zu den institutionellen Reformen mit dem Ziel, die Effizienz, Legitimität und Transparenz der Europäischen Union auf Dauer zu sichern, könne ohne eine dauerhafte Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten der europäischen und der nationalen Ebenen erfolgen und deshalb negative Rückwirkungen auf die bundesstaatliche Ordnung haben. Insbesondere könne sich die Erosion der Länderzuständigkeiten, der Kompetenzverteilung der bundesstaatlichen Ordnung, durch die expansive Entwicklung der Kompetenzen der Europäischen Union, die wir seit Jahren beobachten, weiter fortsetzen.
- 6 Eine lebendige bundesstaatliche Ordnung wird jedoch nicht nur von der deutschen Verfassung geboten. Die Länder sehen in ihr zugleich die wahrscheinlich entscheidende Voraussetzung für die Europaverträglichkeit Deutschlands. Wäre Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern in der Mitte Europas ebenso zentralistisch verfasst wie Frankreich: Die Schwierigkeiten, die daraus für das innere Gleichgewicht der Europäischen Union erwachsen würden, wären, um es vorsichtig auszudrücken, beachtlich. Die Tatsache, dass Deutschland seit 1949 als Bundesstaat mit der für eine bundesstaatliche Ordnung typischen Machtverteilung verfasst ist, hat wesentlich zur Europaverträglichkeit Deutschlands beigetragen. Ohne diese Ordnung hätte die Deutsche Einheit wohl nur schwer mit der Zustimmung aller unserer Nachbarn vollzogen werden können. Die Länder sind deshalb überzeugt, dass die durch das Grundgesetz gewährleistete bundesstaatliche Ordnung zugleich als ein konstitutives Element der zukünftigen europäischen Ordnung und Verfassung angesehen werden sollte.
- 7 Vor diesem Hintergrund sind die Thesen zur weiteren Integration Europas zu sehen, die ich im folgenden vortragen werde. Sie knüpfen an die Diskussionen um die zukünftige europäische Ordnung nach der ost- und südosteuropäischen Erweiterung an und beziehen sich dabei auch auf Überlegungen, die Joschka Fischer im Mai 2000 in der hiesigen Universität als Privatmann vorgetragen und im November in Brüssel als Außenminister fortgeführt hat.
- 8 Dabei können wir von einer Reihe von Übereinstimmungen ausgehen, die wir gewissermaßen vor die Klammer ziehen können.
- 9 1. Unstreitig ist die Feststellung, dass jede weitere europäische Entwicklung auf ein Zusammengehen von Frankreich und Deutschland angewiesen ist. Ob und wie sich die Europäische Union weiterentwickelt, welche Gestalt sie in Zukunft annehmen wird und wie sich die politische Integration Europas vollzieht und praktisch gestaltet, wird, wird unbeschadet aller sonstigen Notwendigkeiten entscheidend auch von Deutschland und Frankreich abhängen. Das heißt: Beide müssen die jeweiligen Konzepte tragen. Frankreich und Deutschland haben damit im weiteren Reform- und Integrationsprozess eine entscheidende Rolle, eine Rolle, die nicht durch Bildung anderer europäischer Mehrheiten ersetzt werden kann.
- 10 Diese Feststellung treffe ich ohne jede Einschränkung. Ich begründe sie allerdings

nicht nur aus der gegebenen Situation, sondern auch aus der historischen Entwicklung Europas während der letzten rund 1000 Jahre. Vielen von Ihnen mag das weit hergeholt erscheinen. In Wirklichkeit entdecken wir, nachdem der Kalte Krieg beendet, die Bedrohung aus dem Osten entfallen ist und Europa sich erweitert, auf vielfältige Weise aufs Neue die historischen Wurzeln Europas und die Spuren seiner geschichtlichen Entwicklung.

- 11 2. Weitgehend unstrittig ist weiter, dass die Entwicklung der Europäischen Union nicht bei dem gegenwärtigen Entwicklungsstand verharren kann. Durch den Vertrag von Maastricht sind drei wesentliche Souveränitäten der Nationalstaaten dauerhaft europäisiert worden: Die innere Sicherheit, die äußere Sicherheit und die Währung. Der gemeinsame europäische Markt ist vollendet. Das ursprüngliche Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist erreicht. Soweit neue Einschränkungen auftreten, sind entweder gewollt oder werden im Rahmen des europäischen Prozesses überwunden werden.
- 12 Vor allen die inzwischen vollendete gemeinsame Währung erinnert jedoch daran, dass der Währungsunion die politische Dimension fehlt, die bereits der Werner-Bericht von 1979 für unverzichtbar erklärte. In ihm wird der Zusammenhang zwischen der Währungsunion und den politischen Institutionen, die Partner einer europäischen Zentralbank sein sollten, besonders deutlich herausgearbeitet. Sicher ist auf der anderen Seite, dass in Maastricht die Schwelle zur politischen Integration der Europäischen Union überschritten und damit zugleich die Option einer auf Dauer angelegten Freihandels- und Sicherheitsordnung aufgegeben worden ist. Ein Zurück gibt es nicht. Die politische Integration steht jedoch noch aus. Insoweit ist es richtig, von der Notwendigkeit weiterer Bewegung im europäischen Prozess zu sprechen.
- 13 3. Gestritten wird damit nicht über das Ob, sondern über das Wie einer weiteren politischen Integration. In diesen Zusammenhang gehören auch Fischers Überlegungen zur Finalität des europäischen Prozesses, die er insbesondere hier in der Humboldt-Universität vorgetragen hat. Es geht um das Ziel der weiteren politischen Integration, um die Ordnung des politisch integrierten Europas und in diesem Sinne auch um die Ideen seiner Verfassung.
- 14 Man kann jedoch keine Verfassung schaffen, ohne zu wissen, was verfasst werden soll. Konkret geht es um die bisher nicht beantwortete Frage nach der Intensität der politischen Integration nach Abschluss der Erweiterung der Europäischen Union und damit der Aufnahme weiterer 12 oder mehr Staaten. Die EU als Staatenbund, als Staatenverbund, wie das Bundesverfassungsgericht es sieht, als Bundesstaat oder als eine Föderation von Nationalstaaten und jeweils mit welcher Verteilung der Kompetenzen oder Souveränitäten.
- 15 In jedem Fall geht es um Machtfragen, um die Organisation und um die Kontrolle staatlicher oder auf europäischer Ebene angesiedelter Macht und um ihre demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle. Das ist der eigentliche Kern, um den

wir streiten, auch wenn dieser Kern oft im Dickicht der Details unsichtbar bleibt oder nur sehr undeutlich erkennbar ist.

16 4. Wenig sinnvoll ist es nach meiner Überzeugung in diesem Zusammenhang, zwischen der sogenannten Methode Monnet und der Orientierung des Prozesses an definitiven Zielen zu unterscheiden. Denn auch die Methode Monnet, mit der wirtschaftlichen Integration Europas zu beginnen und dann darauf zu vertrauen, dass sich aus ihr eine politische Union entwickeln werde, war letztlich final ausgerichtet auf die dauerhafte Integration Europas. Sie war auf das Ziel einer politischen Union bezogen, also eines politischen geeinten Europas, das auch die Fähigkeit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik besitzen sollte.

17 Von den heutigen Finalitätsüberlegungen unterscheidet sich die Methode Monnet durch ihre größere Zurückhaltung gegenüber vorzeitigen institutionellen und verfassungspolitischen Festlegungen. Sie ist offener im Blick auf den Suchprozess, ohne deshalb auf die Eindeutigkeit des Zieles zu verzichten. Das war für Monnet immer eindeutig und nie dem Verlauf der Entwicklung anheim gegeben. Die Methode Monnet ist realistischer, wenn es um die Plan- und die Machbarkeit derart komplexer politischer Prozesse geht. Sie ist weniger institutionen- und mehr aufgabenbezogen und damit im Grunde politischer. Man könnte sagen, sie orientiert sich an Visionen und nicht an Illusionen.

18 I.

Nun zu den Thesen.

Die **erste These** lautet: Eine Föderation der Nationalstaaten, wie sie von Fischer hier vorgetragen und in Brüssel im November noch einmal beschrieben wurde, kann nicht der Endpunkt der politischen Integration Europas sein. Eine politische Integration Europas, die dauerhaft auf einer Föderation der Nationalstaaten beruhen soll, ist instabil. Die Größenunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten erlauben keine dauerhaft stabile Struktur. Die Idee des Nationalstaates, auf der die bisherigen europäischen Nationalstaaten als Mitgliedsstaaten der Europäischen Union weitgehend beruhen, ist mit einer demokratisch legitimierten Föderation im Grunde nur kaum vereinbar. Bleibt es bei der politischen Integration der Europäischen Union auf der Basis der Nationalstaaten, dann wird sich die EU nicht über einen, wenn auch durch Kernsouveränitäten besonders intensiv verbundenen Staatenverbund hinaus entwickeln können.

19 Die Ursachen der Instabilität einer Föderation der Nationalstaaten liegen vor allem in den eklatanten Größenunterschieden, in der Orientierung der Organisation und der Organe der Europäischen Union am Prinzip der Nationalstaaten und ihrer Vertretungen. Die Ausrichtung der Organe der EU auf die Nationalstaaten befördert die Behauptung und Durchsetzung nationaler Interessen und die Reaktivierung der Nationalstaaten als eigentliche Lösungs- und Entscheidungskompetenz im Falle von Krisen - wie wir es gegenwärtig mit dem BSE-Problem eindrucksvoll erleben.

- 20 So Beschloss der Bundesrates am 1. 12. 2000 zum einen die Kommission aufzufordern, sofort zu handeln. Zugleich beschloss er jedoch, die Bundesregierung müsse ohne Rücksicht auf europäisches Recht oder Maßnahmen der Kommission sofort ein Importverbot verhängen. Offenbar erscheint der Rückgriff auf die nationalstaatliche Kompetenz im Falle einer Krise als so zwingend, dass man bereit ist, sich über die europäische Ordnung und den Vertrag hinwegzusetzen, und dies mit der einstimmigen Zustimmung des Bundesrates. Der Bundestag hatte vorher schon die gleichen Forderungen beschlossen.
- 21 Ähnliche Tendenzen, auf die Nationalstaaten zurückzugreifen, können wir auch bei Konflikten wie dem Balkankonflikt beobachten, wenn es zu Widersprüchen zwischen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und nationalen, außenpolitischen Interessen andererseits kommt. Konflikte, die zum Teil so stark ausgeprägt waren, dass der EU eine wirksame Bewältigung der Balkankrise, soweit man überhaupt von Bewältigung reden kann, nur mit der Hilfe der Vereinigten Staaten möglich war. Eine externe Macht musste dazu beitragen, die internen Divergenzen zu bündeln.
- 22 Verfassungspolitisch gesehen lässt sich in einer Föderation der Nationalstaaten das demokratische Prinzip der allgemeinen und gleichen Wahlen, one man, one vote, mit dem Bedürfnis nach Repräsentation aller Nationalstaaten, wenn möglich in gleichberechtigter Form, nur schwer in Einklang bringen.
- 23 Die politische Integration Europas durch eine Föderation der Nationalstaaten kann deshalb nur als ein Übergangsstadium zur endgültigen politischen Integration verstanden werden, falls man eine solche endgültige Integration zum Ziel hat. Das ist keineswegs geklärt. Geht man von den jüngsten britischen Wortmeldungen zu dem Thema aus, so sind eher Zweifel angebracht. Sie empfehlen uns, es bei dem gegenwärtigen Zustand zu belassen, mit ihm erst einmal Erfahrung zu sammeln und es im Übrigen den einzelnen Mitgliedern zu überlassen, weiter zu experimentieren. Folgt man dieser Aufforderung, dann geht allerdings die teleologische oder finale Ausrichtung des Integrationsprozesses auf ein längerfristiges Ziel und damit auch ein nicht unwesentliches Maß an innerem Zusammenhalt verloren.
- 24 Deshalb kann man, wenn das Ziel die Föderation der Nationalstaaten sein soll, den Zusammenhalt innerhalb des Staatenbundes zwar behutsam steigern. Bei Fortdauer der Nationalstaaten als Organisationsbasis eines geeinten Europas sind dieser Steigerung der Verbundintensität jedoch dauerhaft Grenzen gesetzt.
- 25 Mit der **zweiten These** komme ich auf eine Überlegung zurück, die ich Parkinson verdanke. Er hat bereits Ende der 50er Jahre die These vertreten, Europa werde als politisch integrierte Einheit in der Vielfalt der Nationen, Regionen und Kulturen nur dann dauerhaft stabil und politisch belastbar verfasst sein, wenn es sich als ein **Europa der Regionen** verfasst. Eine europäische Verfassung muss deshalb zulassen,

- 26 dass die Regionen als **eigenständige Einheiten** zu den Grundlagen der politischen Gestaltung der Europäischen Union gehören,
- 27 dass sie sich auch als grenzüberschreitende Regionen bilden können und damit die Grenzen der Mitgliedsstaaten, also der Nationalstaaten durch die **Bildung von Euroregionen** relativieren,
- 28 und dass ihnen mit der Gewährung von **Regionalautonomie** das Recht auf **Selbstverwaltung** zuerkannt wird, sich ihre Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip bestimmen und sie in diesem Rahmen eigenständig handeln und verwalten können.
- 29 Durch ein Europa, das auf Regionen aufbaut, können wir die Widersprüche zwischen Nationalstaat und seinem Anspruch einerseits und der kulturellen Wirklichkeit andererseits weit besser überwinden als durch eine Föderation der Nationalstaaten. Mit einem Europa der Regionen bieten wir den kulturellen Identitäten Raum, sich zu entfalten und auch grenzüberschreitend unter einem europäischen Dach und einer europäischen Handlungseinheit zusammenzufinden, unter einem europäischen Gouvernement, gewissermaßen ausgestattet mit den Kernsouveränitäten, deren Europa unstreitig bedarf und selbstverständlich unterstützt durch die Fortdauer der allerdings zunehmend relativierten Nationalstaaten.
- 30 Joschka Fischer ist überzeugt, dass die europäische Föderation im Sinne der von ihm definierten Finalität nur gelingen könne, "wenn die Integration die Nationalstaaten in eine solche Föderation mitnimmt." Wobei ich nicht sicher bin, ist, was unter "mitnehmen" zu verstehen ist. Die Vollendung der Integration, so Fischer, lasse sich erfolgreich nur denken, "wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht". In diesem Zusammenhang spricht er von "unterschiedlichen politischen Nationalkulturen und deren demokratischen Öffentlichkeit".
- 31 Der Fehler dieser Überlegung liegt in der Vorstellung von politischen Nationalkulturen und deren demokratischer Öffentlichkeit. Kultur ist keine demokratische Kategorie. Fischer verwechselt Nationalkultur und Kulturnation. Wie der Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland zeigt, orientieren sich beide an unterschiedlichen Vorstellungen von Nation und Kultur.
- 32 Die sprachliche und weitgehend kulturelle Homogenität der Deutschen führte zu der Vorstellung einer Kulturnation. Sie kann, so Meyers Konversationslexikon von 1877, "mehrere Staaten tragen". Sie konnte deshalb, wie Willy Brandt Anfang der 70er Jahre mehrfach betonte, auch während der deutschen Teilung als Klammer dienen und trotz der deutschen Teilung als Kulturnation die Einheit der Nation repräsentieren. Ähnlich die Verfassung der DDR von 1968, nach der die DDR ein sozialistischer Staat deutscher Nationen sein sollte, eine Vorstellung, die von der Führung der DDR später aufgegeben wurde.

- 33 Nach französischer Vorstellung wird die Nation dagegen durch den Staat konstituiert. Dieser, der Staat, ist die Klammer, die historisch gesehen, mehrere Sprach- und Kulturräume zusammenhält und zu einer Nation verbindet. Die französische Nation sieht sich somit im Staat verwirklicht, die deutsche Nation definierte sich bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts durch die gemeinsame Kultur.
- 34 Meine **dritte These** lautet: Eine Regionalisierung Europas, die auch die Grenzen der jeweiligen Nationalstaaten überschreiten kann, entspricht den ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Realitäten, die sich in der Europäischen Union bereits entwickeln und in den Erfolgen der verschiedenen Euroregionen ihren Ausdruck finden. Sie erlauben die Bildung selbstverwalteter Einheiten, die sich als Kernzellen der Integration erleben und die Menschen auch über die nationalen Grenzen zu Handlungseinheiten integrieren.
- 35 Die Bildung dieser Regionen verbindet die bisherigen Nationalstaaten auf eine Weise und mit einer Intensität, die es zunehmend unmöglich macht, die Integration zugunsten nationaler Interessen zu behindern. Nationale Interessen werden durch regionale Interessen relativiert und damit zugleich europäisiert. Sie müssen die Erwartungen, Möglichkeiten und Besitzstände respektieren, die sich in den Regionen und ihren europäischen Vernetzungen entwickeln.
- 36 Ein eindrucksvolles Beispiel bietet die zunehmende regionale Integration zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und den Niederlanden. Sie führt dazu, wie Ministerpräsident Clement kürzlich feststellte, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen zunehmend nach Westen orientiere und seine Wirtschaftsbeziehungen stärker in westlicher Richtung suche und ausbaue, als in östlicher, nördlicher oder südlicher. Zwischen dem bevölkerungsreichsten deutschen Land und den Nachbarländern hat sich eine grenzüberschreitende Euroregion entwickelt, die in wachsendem Maße eine eigenständige wirtschaftliche, kulturelle und politische Bedeutung entwickelt, eine Bedeutung, über die sich die nationalen Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten nicht länger ohne weiteres hinwegsetzen können.
- 37 **Vierte These:** Die Regionen als autonome Gebietskörperschaften, in ihrer verfassungsrechtlichen Ausstattung etwa zwischen der Gemeindeautonomie und der Autonomie der deutschen Länder angesiedelt, sind weit besser als Grundlage für eine Demokratisierung der europäischen Institutionen geeignet als die Nationalstaaten. Wie die gegenwärtigen Versuche zeigen, ist es fast unmöglich, dem enormen Größenunterschied unter den Nationalstaaten innerhalb der Europäischen Union angemessen Rechnung zu tragen, ohne die kleinen Mitgliedsstaaten zu dominieren oder die auf Mitgliedsstaaten aufbauenden Organe der Europäischen Union zur Handlungsunfähigkeit zu verurteilen.
- 38 Die Konstituierung von Regionen mit einer vergleichbaren institutionellen Ausstattung und einer eher vergleichbaren Größe würde weit eher eine ausgewogene Struktur der politischen und damit auch der demokratischen



Institutionen der Europäischen Union ermöglichen als die durch die Nationalstaaten definierte Basis. Insbesondere könnten die Regionen Grundlage eines auf allgemeinen und gleichen Wahlen beruhenden Parlamentes sein. Kleinere Einheiten können sich zu diesem Zweck verbinden und so auch dann eine Repräsentation auf europäischer Ebene erreichen, wenn dies angesichts ihrer Größe auf der Basis von Mitgliedsstaaten nur durch den Verzicht auf das Prinzip von "one man, one vote" möglich wäre. Zugleich wird damit ein Anreiz geschaffen, grenzüberschreitende politische Parteien oder Listenverbindungen zu bilden, die wiederum das grenzüberschreitende europäische Netzwerk verstärken

- 39** Ein wirkliches Europäisches Parlament bedarf eines europäischen Volkes. Ein europäisches Unions-Volk entsteht nicht durch die Integration der Nationalstaaten. Voraussetzung für seine Entwicklung ist die Relativierung der Nationalstaaten durch einen Prozess, der vom Grundsatz der Subsidiarität geprägt wird, sich also von unten nach oben aufbaut. Die Regionen, solche innerhalb der Nationalstaaten wie solche, die deren Grenzen überschreiten, sind der einzig realistische Ausgangspunkt einer Europäisierung des Unions-Volkes, die wiederum Voraussetzung für seine demokratische Repräsentanz durch ein Europäisches Parlament ist.
- 40** Was wir zurzeit diskutieren sind Konstrukte, die von oben nach unten realisiert werden. Das mag ausreichen für eine Integration der Nationalstaaten. Es wird nicht genügen, wenn es um eine politische Integration Europas geht, die den Anforderungen nicht nur der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch der demokratischen Verfassung genügen soll. Denn nur ein Parlament, das auf allgemeinem und gleichem Wahlrecht, auf dem Grundsatz "one man, one vote" beruht, wird letztlich ein Europäisches Parlament sein können. Das jetzige Europäische Parlament wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Es entspricht eher einer Versammlung behutsam gewichteter nationaler Repräsentanten. Seine Mitglieder können, jedenfalls in den bevölkerungsreichen Mitgliedsstaaten, nur einen relativ geringen Bezug zur Bevölkerung begründen. Ein Europa der Bürger, wie es allgemein gefordert wird, in dem sich Bürger durch eigene Mitwirkung und durch die Ausübung demokratischer Mitbestimmungsrechte mit Europa identifizieren können, wird durch diese Art von Repräsentation weniger begründet.
- 41** Schließlich können die Regionen die Grundlage einer zweiten Kammer bilden. Deren Notwendigkeit wird zunehmend anerkannt. Diese zweite Kammer eines europäischen Parlaments kann sich aus dem Ausschluss der Regionen entwickeln. Mit ihm sind inzwischen erste und wichtige Erfahrungen gesammelt worden. Die Regionen sind angesichts ihrer besseren Vergleichbarkeit nach äußerer Größe und innerer Homogenität eine geeignetere Basis staatlicher Repräsentanz in Europa als jedenfalls die größeren Nationalstaaten. Zwischen den kleineren Nationalstaaten und den Regionen im hier verstandenen Sinne sind die Übergänge dagegen fließend.
- 42** Auch damit haben wir inzwischen Erfahrungen gesammelt. So ist es heute kaum noch ein Problem, zwischen dem Freistaat Sachsen oder einem anderen Bundesland

und benachbarten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Vereinbarungen über gemeinsame Zusammenarbeit zu treffen, ohne an der des unterschiedlichen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Stellung der Partner zu scheitern. Vereinbarungen dieser Art bestehen zum Beispiel zwischen Sachsen und Tschechien, obwohl es sich bei Tschechien um ein zukünftiges Mitgliedsland der Europäischen Union handelt und beim Freistaat Sachsen um ein Land der Bundesrepublik ohne außenpolitische Zuständigkeit.

- 43 **Fünfte These:** Mit der Idee einer europäischen politischen Verfassung, die auf einem Europa der Regionen beruht, relativieren wir den französischen und den britischen Nationalstaatsbegriff. Darin vor allem liegt der Widerstand gegen ein Europa der Regionen und damit die eigentliche Schwierigkeit des Konzepts begründet. Dieser Widerstand kann dauerhaft nur überwunden werden, wenn man sich vom klassischen Nationalstaatsbegriff des 19. und frühen 20. Jahrhunderts löst und sich der Entwicklung eines Europas der Vielfalt der Regionen und Kulturen anvertraut, das auch an die europäischen politischen Traditionen vor der Herrschaft der Nationalstaatsidee anknüpfen kann.
- 44 Joschka Fischer hält ein solches Konzept für illusionär. Er ist der Überzeugung, die politische Integration Europas müsse scheitern, wenn sie nicht auf den Nationalstaat und deren nationalen Interessen aufbaue. Ich teile diese Auffassung nicht. Ich bin vielmehr davon überzeugt, **dass es eine dauerhafte politische Integration Europas nur geben wird, wenn es uns gelingt, mit ihr und durch die Europäische Union zugleich die Herrschaft der Idee des Nationalstaates zu überwinden.** Das heißt aber: In einem dauerhaft politisch integrierten und geeinten Europa werden die Nationen Europas nicht länger durch ihre nationalstaatliche Verfasstheit, sondern durch ihre sprachlichen, kulturellen, und geistigen Identitäten definiert. Die Vision des politisch geeinten Europa, in dem sich ein europäisches Staatsvolk bilden kann, vertreten in einem europäischen Parlament und geführt von einer europäischen Regierung, läßt sich in dem Ziel zusammenfassen: Die Vereinigten Nationen Europas.
- 45 Es ist offensichtlich, dass die Verwirklichung des Konzepts "Europa der Regionen" die enormen Schwierigkeiten überwinden muss, die mit der Relativierung der klassischen Nationalstaatsidee verbunden sein werden. Das Problem wird nicht dadurch geringer, dass Deutschland aufgrund seiner Geschichte und seiner jetzt gefundenen föderalen Ordnung, einschließlich der verfassungsrechtlich garantierter Gemeindeautonomie (die man in dieser Form weder Frankreich noch in Großbritannien antrifft), das Regionalisierungskonzept nicht als einen Bruch seiner nationalen Entwicklung erleben muss.
- 46 Wenn es jedoch um die langfristige politische Integration Europas gehen soll, können die Nationalstaaten der dann knapp 30 Mitgliedsstaaten schon deshalb keine dauerhaft stabile Grundlage abgeben, weil es sich bei ihnen geschichtlich und ihrer inneren Homogenität nach um höchst verschiedene Gebilde handelt, die zudem ihre Identitäten zum Teil mehr ihren staatlichen Grenzen als ihrer gemeinsamen

kulturellen Substanz verdanken. Das ist insbesondere bei einer Reihe von Beitrittsländern der Fall. Man denke nur an die Minderheiten in Ungarn oder Rumänien. Die nationale Grenzziehung in diesen und anderen Bereichen Europas werden den nationalen Gemengelagen der beteiligten Staaten oft nur unzureichend gerecht.

- 47 Eine stabile Grundlage für ein politisch geeintes und handlungsfähiges Europa werden die Nationalstaaten deshalb auf Dauer mit weniger Aussicht auf Erfolg abgeben, als ein Europa der Regionen. Denn wir haben es in Europa nicht nur mit unterschiedlichen Nationalstaatsideen und mit unterschiedlichen historischen Entwicklungen der Nationalstaaten zu tun, sondern auch mit unterschiedlich ausgeprägten Homogenitäten ihrer Kulturen. Auch deshalb ist der Begriff der Nationalkultur, den Joschka Fischer verwendet, nicht geeignet, die von ihm vertretene These zu begründen.

48

## II.

Die zahlreichen institutionellen und strukturellen Reformen, die derzeit diskutiert und für notwendig gehalten werden, sind zweifellos bedeutsame Schritt auf dem Wege einer weiteren Entwicklung der Europäischen Union. Dies gilt auch im Blick auf die Vorbereitung ihrer Erweiterung. Soweit es dabei um die derzeit in Aussicht genommenen institutionellen Reformen geht, wird es sich bei den anstehenden Entscheidungen aber eher um Provisorien als um eine Neuordnung von dauerhaftem Bestand handeln können. Denn ohne die Entscheidung der Frage, wie die endgültige politische Integration Europas verfasst sein soll, lassen sich auch die institutionellen Fragen nicht abschließend beantworten.

- 49 Folgt man dem Konzept "Föderation der Nationalstaaten", dann wird in Nizza nicht über die Zukunft, sondern über die durch die Vergangenheit geprägte Gegenwart verhandelt. Nizza wird dann, soweit es um die institutionellen Reformen geht, ein Gipfel der "left overs" werden, der seit Amsterdam noch nicht erledigten Aufgaben. Die Zeit ist jedoch über Amsterdam hinweggegangen. Mit der endgültigen Entscheidung in Helsinki, die Europäische Union nach Osten und Südosten zu erweitern und mit zwölf neuen Mitgliedern Verhandlungen aufzunehmen, hat sich die Aufgabenstellung der Europäischen Union nicht nur quantitativ, sondern qualitativ verändert.
- 50 Die Organe der Union sind aus denen abgeleitet, die dereinst für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen wurden, die Wirtschaftsgemeinschaft der sechs, von denen drei, die Benelux-Staaten, zudem in einem engeren Verhältnis zueinander standen. Es war eine überschaubare, wenig komplexe Konstellation. Mit diesen Organen lässt sich eine Europäische Union mit 27 Mitgliedern auch dann nicht regieren, wenn die Organe an die veränderten Verhältnisse angepasst werden.
- 51 So wird die Zusammensetzung der Kommission voraussichtlich nach Gesichtspunkten gestaltet werden, die weniger mit Zukunftsvisionen und mehr mit den nationalen Besitzständen zu tun haben werden. Verzichten zum Beispiel die

Großen zugunsten der Kleinen auf einen Kommissar oder gar - Ausdruck nationaler Großzügigkeit - im Rahmen eines Rotationsverfahrens auf einen Sitz in der Kommission überhaupt, so ist dies nur scheinbar ein Fortschritt. In Wirklichkeit muss eine derartige Entscheidung den Rat und den Europäischen Rat stärken und die Kommission schwächen.

- 52 Denn nach aller bisherigen Erfahrung ist es praktisch unmöglich, die politische Integration Europas auf den Nationalstaaten aufzubauen, ohne diesen zugleich mit Hilfe entsprechender Organmitgliedschaft die Zukunft Europas anzuvertrauen. Eine wirkliche Reform oder gar ein Neubeginn, der es rechtfertigen würde, durch eine europäische Verfassung ratifiziert zu werden, wäre diese Art von Reform jedenfalls nicht. Sie wird eher die Tendenz zu einer durch die nationalen Exekutiven dominierten, also oligarchischen Regierungsform verstärken.
- 53 **Sechste These:** Mit dem Ende des Kalten Krieges sind die äußeren Bedrohungen entfallen, die in den ersten 40 Jahren der Existenz der Europäischen Gemeinschaft, später der Europäischen Union wesentlich zum inneren Zusammenhalt des sich integrierenden Europas beigetragen haben. In Zukunft muss deshalb die Frage "**Was hält Europa zusammen?**" neu beantwortet werden. Sie lässt sich nur durch die Aufgaben beantworten, die der Europäischen Union in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gestellt sein werden, Aufgaben, die die Europäer nur mit Hilfe ihrer Institutionen gemeinsam bewältigen können.
- 54 Eine neue europäische Identität wird allein aus der einsichtigen Notwendigkeit erwachsen, dass die so bezeichneten Aufgaben nur gemeinsam bewältigt werden können und eine Verweigerung gemeinsamer Bewältigung allen Europäern zum Schaden gereichen muss. Nur durch die Überzeugung, dass die gemeinsame Bewältigung der europäischen Aufgaben im Interesse der Bürger Europas selbst liegt, lässt sich die Weiterentwicklung der Europäischen Union mit dem Interesse der Bürger verbinden. Nur so lässt sich die Frage "Cui bono?" auch im Sinne der Bürger beantworten. Die Neuordnung der Institutionen der Europäischen Union, die Gestaltung ihrer inneren Verfassung, der Prinzipien der Machtverteilung und der Machtzuordnung, muss sich deshalb vor allen an diesen Aufgaben und ihrer Bewältigung orientieren.
- 55 Im Bereich der Außenbeziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik, Außenwirtschaftspolitik handelt es sich dabei vor allem um die Abwehr und Bewältigung regionaler Bedrohungen und Instabilitäten. Es geht um die Mitwirkung der Europäischen Union an den Entwicklungen in Osteuropa und Eurasien und um die Wahrnehmung der Mitverantwortung der Europäischen Union für die Entwicklung im Mittelmeer - die Europäische Union ist, was die Verantwortung für den Mittelmeerraum angeht, eine Art Erbe des Römischen Reiches. Betroffen ist die zukünftige Gestaltung des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten und die Wahrnehmung europäischer Verantwortung in der Weltpolitik.
- 56 Im innenpolitischen Bereich geht es vor allem um die Folgen der demographischen

Entwicklung in Europa. Sie werden nach wie vor weit unterschätzt. Ihre Auswirkungen können in spätestens zehn Jahren auch innerhalb Europas zu neuen Spannungen führen. Zur europäischen Agenda gehören die Auswirkungen der Wissensgesellschaft auf das Institutionengebäude des europäischen Gemeinwesens. Dazu zählen nicht nur die gouvernementalen Institutionen, sondern auf die Unternehmen, die Gewerkschaften, die gesellschaftlichen Organisationen. Es geht um die Folgen für die Arbeitswelt und deren weitere Entwicklung, um die Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Haushalte, um die innenpolitische Bewältigung der Folgen der Globalisierung und um die Bewältigung der Auswirkungen der modernen Industriegesellschaft auf die Umwelt. Es ist inzwischen weitgehend unbestritten, dass es sich dabei auch um Aufgaben handelt, die ohne eine aktive Mitwirkung des Ganzen, das heißt der Europäischen Union nicht erfolgreich angepackt werden können.

- 57 Meine **siebte These** lautet: Die weitere Entwicklung der Europäischen Union wird gekennzeichnet sein von einer **wachsenden Komplexität der Sachverhalte**. Sie ist bedingt durch
- 58 die wachsende Zahl der Mitglieder von ursprünglich 6 auf in Zukunft 27 Mitgliedstaaten,
- 59 durch eine neue Qualität der Verschiedenheit innerhalb der Europäischen Union: zunehmende West-Ost-Unterschiede neben den schon vorhandenen Differenzen zwischen Nord und Süd. Wir dürfen diese wachsende Vielfalt und ihre Komplexität nicht unterschätzen. Bereits die deutschen Erfahrungen lehren uns, dass sich aus der Verbindung beider Komplexitäten neuartige politische Herausforderungen ergeben werden.
- 60 durch die wachsende Komplexität der Lebensverhältnisse in der Wissensgesellschaft, der Arbeitswelt, der Sozialen Systeme und Ordnungen, des Umweltschutzes und aller Bereiche, wie der Agrarordnungen, in denen der Umfang staatlicher Interventionen tendenziell zunimmt.
- 61 Mit der Zunahme der Komplexitäten steigen die Anforderungen, die das Management der Komplexität an die Institutionen, Organisationen und Einrichtungen der Europäischen Union stellt. Die Europäische Union hat in ihrer bisherigen Entwicklung auf die Zunahme von Komplexität mit einer Zunahme der Kompliziertheit ihrer Strukturen geantwortet. Sie hat sich nicht an der Erkenntnis orientiert, die ich einem kleinen sächsischen Unternehmer verdanke, wonach "Fortschritt die Entwicklung vom Primitiven über das Komplizierte zum Einfachen" ist.
- 62 Die Europäische Union hat vielmehr die Hierarchien und Bürokratien ausgebaut und den Umfang der Einzelinterventionen ständig vermehrt. Wesentliche Antriebe gingen und gehen dabei von den nationalen Bürokratien aus. Bürokratische Prozesse wurden und werden von der nationalen auf die europäische Ebene und damit in eine mehr oder weniger parlaments- und kontrollfreie Zone verlagert. Die

Übertragung von Souveränitätsbestandteilen von den Nationalstaaten auf die Europäische Union wird durch die Mitwirkung nationaler Bürokratien bei der ihrer Wahrnehmung relativiert. Unter der Überschrift Komitologie hat sich ein undurchschaubares Geflecht von Kommissionen, Ausschüssen, Beratungsgremien und Beteiligungsformen gesellschaftlicher Gruppen, Organisationen und Interessenverbänden etabliert, das alle wesentlichen Entscheidungen beeinflussen kann, aber keiner wie immer gearteten politischen Kontrolle unterworfen ist. Ein Antrag aus dem Europäischen Parlament, Auskunft über diese de facto Entscheidungsebene zu geben, wurde vom Präsidenten der Kommission mit dem Argument abschlägig beschieden, die Anfrage könne wegen des damit verbundenen Aufwandes nicht beschieden werden.

- 63** Obwohl seine Notwendigkeit ständig beschworen wird und die Forderung nach dem Europa der Bürger zum Standard Repertoire politischer Reden gehört, ist der Schritt vom Komplizierten zum Einfachen bisher nicht gelungen. Er wird vielmehr durch Besitzstände an bestehenden Verfahren und Strukturen zunehmend behindert. Die voraussehbaren Entscheidungen in Nizza werden ihn weiter erschweren.
- 64** Mit diesen Entscheidungen werden die gegenwärtigen Strukturen im Ergebnis nicht reformiert, sondern durch ihre Ausdehnung gefestigt. Die institutionellen und strukturellen Besitzstände, die eine wirkliche Reform bisher behindert haben, werden gestärkt und möglicherweise neue begründet. Ein weiteres Wachstum der Kompliziertheit der europäischen Prozesse ist von folgenden Entwicklungen zu erwarten:
- der Ausweitung der Kommission als Folge der Vermehrung der Mitgliedsstaaten,
  - einer weiteren Zunahme des Interventionismus in Europa,
  - der weiteren Ausdehnung des Systems der Komitologie durch noch intensivere Vernetzung aller denkbaren Besitzstände mit den Institutionen der Kommission, der nationalen Bürokratien, der Parlamente, der gesellschaftliche Gruppen, Interessenvertreter und Lobbyisten
  - und die damit verbundene Auflösung zuordnungsfähiger Verantwortlichkeiten.
- 65** Allgemeiner gesprochen heißt dies: Beibehaltung und Ausbau der hierarchischen Strukturen nach dem Vorbild zentralstaatlicher Verwaltungen kontinentaleuropäischer Prägung mit der noch immer in Kontinentaleuropa vorherrschenden Tendenz zum paternalistischen Staatsverständnis. Es gibt unter den hochentwickelten industriellen Demokratien wohl keine, in der man so selbstverständlich und kritiklos von "Vater Staat" spricht wie in Deutschland oder von der Notwendigkeit einer umfassenden Daseinsvorsorge in Gestalt des Service Public wie in Frankreich.
- 66** Strukturen dieser Art können aber nur ein begrenztes Niveau an Komplexität handhaben. Sie werden überfordert, wenn die Komplexität des Ganzen größer wird

als das Niveau, dass sie mit ihren Strukturen und Möglichkeiten beherrschen können. Umgekehrt lässt sich die Leistungsfähigkeit - und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit - des Ganzen ohne eine Steigerung seiner Komplexität nicht erhöhen. Die Fähigkeit, wachsende Komplexität zu beherrschen, ist eine Bedingung für die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Ganzen, für das Wachstum seiner Intelligenz. Dies gilt nicht nur für Großorganisationen, sondern gleichermaßen auch für das staatlich verfasste Gemeinwesen. Es gilt auch für die Europäische Union.

- 67 Deshalb müssen die europäischen Strukturen so weiter entwickelt werden, dass ihre Fähigkeit gesichert wird, die zunehmende Komplexität Europas zu bewältigen. Gelingt dies nicht, und das ist ein Kernsatz dieser These, **dann wird der innere Zusammenhalt der Europäischen Union gefährdet**. Denn die Bereitschaft der Bevölkerung, die wachsenden Widersprüchlichkeiten zu akzeptieren, die durch immer neue Einzelinterventionen induziert werden, ist auf der europäischen Ebene wesentlich geringer ausgeprägt als auf der Ebene der Nationalstaaten. Auch dort stößt sie bereits an die Grenze ihrer Belastbarkeit und damit der Bereitschaft, die Verbindlichkeit staatlichen Handels zu respektieren. Die Legitimationsverweigerung durch die Bürger wird deshalb auf der europäischen Ebene früher einsetzen als dies im Rahmen demokratisch regierter Nationalstaaten zu erwarten ist.
- 68 Einem höheren Komplexitätsniveau wird eine Reform der Institutionen und Verfahren, allgemeiner, der europäischen Verfasstheit, nur dann gerecht, wenn sie die Aufgaben der Zentrale eindeutig definiert. Es geht um die Definition der Kompetenzen. Nur im Rahmen dieser Kompetenzen dürfen Zuständigkeiten und Teilsouveränitäten übertragen werden. Alle anderen Entscheidungen gehören nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die Ebene kleinerer Einheiten, Mitgliedstaaten und/oder Regionen. Sie dürfen nicht in Anspruch genommen oder müssen, falls sie bereits in Anspruch genommen wurden, zurückgegeben werden. Darum vor allem geht es bei der von den Ländern geforderten weiteren Regierungskonferenz.
- 69 Wenn die europäische Ordnung den Mitgliedsstaaten Bereiche zur eigenen Ordnung überlässt, müssen diese entscheiden können, in welchem Umfang die Gegenstände durch die Zentralregierung selbst geregelt und in welchem Umfang sie den Ländern oder Regionen zur Regelung überlassen werden. Schließlich wird die Reform den beschriebenen Anforderungen nur dann gerecht, wenn sie das Ausmaß an Einzelinterventionen verringert und der Prozess-Steuerung durch Regelkreise immer dann den Vorzug gibt, wenn dies möglich und Steuerung überhaupt notwendig ist. Viele Vorschläge, vor allem für den Bereich des Umweltschutzes, sind dazu bereits erarbeitet worden. Es ist auf die Dauer schon aus ordnungspolitischen Gründen nicht möglich, im Bereich der Wirtschaft dem Wettbewerb durch Liberalisierung neue Bereiche zu erschließen und dem Ganzen die dadurch gewonnene Flexibilität durch Ausweitung des Interventionismus wieder zu nehmen.
- 70 Meine **achte These** lautet: Eine zahlenmäßige Erweiterung der Kommission wird

deren Leistungsfähigkeit nicht erhöhen, sondern schwächen. Dies wird dazu führen, dass das politische Gewicht des Rates und des Europäischen Rates zunehmen wird. Die Kommission ist bereits jetzt zu groß. Ihre Organisation ist zu schwerfällig. Was als Organisationsidee für 6 Mitgliedsstaaten gedacht war, ist schon für 15 kaum noch handhabbar. Bei ihrer weiteren Ausweitung geht es aber nicht nur um die Zahl der Kommissare. Es geht auch um deren Unterbau und ihre Ressorts. Jede Ausweitung der Kommission erhöht den Bedarf an Aktionsfeldern. Das heißt mit jeder Erweiterung wächst der Druck, neue Tätigkeitsfelder zu erschließen.

- 71 Jede Ausweitung der Kommission führt zu einem weiteren Wachstum des Netzwerkes der Komitologie. Die Querbeteiligungen und der Koordinierungsbedarf unter der größeren Zahl der Kommissare und ihrer Apparate wird exponentiell zunehmen. Die Folge: Mit jedem neuen Kommissar wächst die Bürokratie und ihre Tendenz sich zu verselbstständigen. Zugleich nimmt mit jedem weiteren Kommissar die innere Kohärenz der Kommission ab.
- 72 In jedem Fall wird eine Vermehrung der Kommissare den Wunsch nach zusätzlichen Tätigkeiten der Kommission erhöhen. Deshalb verstärkt sich mit der Vergrößerung der Kommission die Notwendigkeit, zu einer klaren Kompetenzbeschränkung zu gelangen. Dagegen erhebt sich jedoch Widerspruch. So hat Präsident Prodi in einem Schreiben an die Europaabgeordnete Frau Schleicher die Auffassung vertreten, es ginge nicht um eine Abgrenzung der Kompetenzen, sondern um ein "Zusammenwirken" der Kompetenzen. Das Zusammenwirken von Kompetenzen setzt jedoch Klarheit der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten voraus. Eine "Kompetenzvernetzung" verwischt die Zuständigkeitsgrenzen und löst die klare Zuordnung von Verantwortung auf. Sie beseitigt den Nachvollzug von Verantwortlichkeit und damit die Möglichkeit politischer Kontrolle durch das Parlament.
- 73 Die Erweiterung der Kommission wird den Wunsch nach weiteren Zuständigkeiten und Aktivitäten auch deshalb erhöhen, weil die vorhandenen Kommissariate ihre Zuständigkeiten verteidigt werden. Deren gegenwärtige Verteilung ist ein Besitzstandsproblem, nicht nur unter den Kommissaren, sondern auch unter den Nationalstaaten, die die Kommissare als "ihre Kommissare" benennen, wenn dieses Benennungsrecht auch keine Rückwirkungen auf deren Unabhängigkeit haben soll.
- 74 Neue Kommissare brauchen deshalb neue Aufgaben. Auch insoweit werden die Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer auf Gleichberechtigung bestehen. Letztere haben dies bereits angekündigt. So wächst auch aus diesem Grund der Druck, die Kompetenzen der Kommission zu erweitern oder, als Alternative, vorhandene Zuständigkeiten zu stärken und damit teilbar zu machen, so dass sie von mehreren Kommissariaten wahrgenommen werden können. Auch dafür gibt es bereits Vorbilder. Die Teilung vorhandener Kompetenz zur Befriedigung zusätzlicher Zuständigkeitsbedürfnisse neuer Kommissare und ihres Unterbaus wird die Aktivitäten im betroffenen Kompetenzfeld erhöhen. Das wiederum erhöht das Volumen der Reglementierung.



- 75 Fazit: Mit einer Erweiterung der Kommission nimmt zwar nicht der objektive Regelungsbedarf zu, wohl aber die Regulierungstätigkeit und damit die Regulierungsdichte. Europa wird bürokratischer, das Europa der Bürger rückt in noch weitere Ferne, die Loyalität der Bürger zu dem von ihnen real erlebten Europa nimmt weiter ab.
- 76 Mehr Aktivitäten im Bereich der Regulierung erhöht den Umfang der Interventionen. Damit vermehren sich die Widersprüchlichkeiten innerhalb des europäischen Rechts und des administrativen Handelns. Denn keine Regierung, auch nicht die Kommission, ist in der Lage, die Auswirkungen einer ständig wachsende Zahl von Interventionen so genau abzuschätzen, dass die Gesamtheit der Interventionen in sich widerspruchsfrei bleibt.
- 77 Diese Widersprüchlichkeiten müssen nicht nur von den normunterworfenen Bürgern Europas und ihren gesellschaftlichen und politischen Strukturen verkraftet werden - was, wie bereits gesagt, ihre Neigung erhöht, der europäischen Normsetzung die materielle Legitimation zu verweigern. Zusammen mit dem inzwischen entstandenen Normenbestand - Delors schätzt ihn auf rund 80.000 Seiten - verdichten sich auch dessen innere Widersprüchlichkeiten zu dem Regelungsbesitzstand, dessen uneingeschränkte Übernahme wir von den Beitrittsländern erwarten.
- 78 Meine **neunte These** betrifft die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Sie besagt, dass nicht unwesentliche Bereiche, die derzeit der Europäischen Union und ihren Organen als Zuständigkeiten zugewiesen sind, besser auf der Ebene der Bürger und ihrer gesellschaftlichen Organisationen bewältigt werden können.
- 79 Die bisherige institutionelle Debatte lässt die Frage weitgehend unbeantwortet, ob und in welchem Umfang nicht staatliche Institutionen, insbesondere gesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, andere privatrechtliche Institutionen, Großunternehmen und die Bürger selbst die Probleme zu lösen in der Lage sind, die sich aus den tief greifenden Veränderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte ergeben werden. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, für Fragen Eigenvorsorge in der Sozialpolitik, für die Gestaltung von Schul-, Aus- und Weiterbildung, den universitären Bereich, für die Organisation von Forschung, kurz, für die Entwicklung der Voraussetzungen für die Wissensgesellschaft.
- 80 Nur wenn die Bürger stärker als bisher an den Entwicklungen der europäischen Probleme beteiligt werden, werden sie in der Lage sein, sich mit Europa zu identifizieren. Beteiligt werden sie nicht durch die passive Rezeption dessen, was für sie von weitgehend anonymen Instanzen dekrediert und in Verfahren geordnet wird, denen jede Transparenz fehlt. Sie werden nicht beteiligt, wenn die politische Führung erklärt, sie wolle die Bürger nach Europa "mitnehmen". Im Gegenteil: Kaum eine Formulierung unterstreicht die passive Rolle, die ein im Grunde vormundschaftliches politisches Denken den Europäern im europäischen Prozess

zuweisen möchte.

- 81** Europa wird sich nur dann in einer politischen Union vereinen, wenn es gelingt, die Bürger der Mitgliedsländer für den Bau Europas zu gewinnen, so dass sie diese historisch einmalige Aufgabe zu der ihren machen. Aufgabe der politischen Klasse ist es nicht, die Bürger mitzunehmen. Von ihr wird erwartet, die europäischen Institutionen in einer Weise zu ordnen, die es den Bürgern Europas erlaubt, am Bau Europa aktiv mitzuwirken, ihn zu erleben und zu gestalten. Solange die Debatten über Entwicklung und Reform der europäischen Institutionen und Politiken geprägt sind durch die noch immer vorherrschende Vorstellung vom Nationalstaat klassischer Prägung mit seiner umfassenden, vielfach vormundschaftlich verstandenen Verantwortung für das Wohl der Bürger, wird es ein Europa der Bürger nicht geben.
- 82** Deshalb ist es erforderlich, den in Amsterdam eingeschlagenen Weg zu überprüfen und zu revidieren. Die Beschäftigungspolitik, zum Beispiel, ist keine zwingende europäische Angelegenheit. Weder lässt sie sich in Europa einheitlich ordnen, noch wäre eine derartige Ordnung sinnvoll. Sie kann deshalb auch keine notwendige europäische Zuständigkeit begründen. Sie sollte den Einzelstaaten, deren Ordnungsvorstellungen und gesellschaftlichen Gruppen überlassen bleiben. Sie können zu diesem Zwecke grenzüberschreitende Strukturen schaffen und damit zur weiteren Integration beigetragen, ohne dass dieser Politikbereich seine Gestaltungsvielfalt und Anpassungsfähigkeit verliert.
- 83** Die Mitgliedsstaaten und deren arbeitsmarktpolitische Infrastrukturen sind auch nicht auf "bench marking" und die Organisation eines Erfahrungsaustauschs durch die Kommission angewiesen. Sie können das, soweit es einer solchen Aktivität bedarf, selbst besser. Den Rest regelt in Zukunft ohnehin der Wettbewerb um wertvolle Arbeitskräfte im europäischen Arbeitsmarkt. Wahrscheinlich wäre es zu den Amsterdamer Beschlüssen auch nie gekommen, hätte nicht zu dieser Zeit eine hohe Arbeitslosigkeit geherrscht. Über grundsätzliche Zuständigkeitsentscheidungen und damit letztlich Elemente einer europäischen Verfassung sollte jedoch nicht unter dem Einfluss tagespolitischer Gegebenheiten entschieden werden.
- 84** Ähnliches gilt für die Sozialpolitik. Wenige Politikbereiche sind stärker mit den jeweiligen nationalen und regionalen Entwicklungen und Erfahrungen verbunden und von ihnen geprägt als dieser. Auf europäischer Ebene kommt allenfalls eine Zuständigkeit für die Gewährleistung der sogenannten "basic needs" und für Regelungen in Frage, die für die Gewährleistung der Freizügigkeit im gemeinsamen Markt unerlässlich sind. Und auch dies nur in dem Umfang, wie solche Regelungen nicht auf andere Weise, also durch Tarifverträge oder sonstige gesellschaftliche Vereinbarungen geschaffen werden können. Das Subsidiaritätsprinzip gilt als genereller Grundsatz auch für das Verhältnis der staatlichen zur nicht staatlichen Ebene. Seine Anwendung auf die Ordnung Europas erschöpft sich nicht, wie Joschka Fischer meint, in der Ordnung des Verhältnisses zwischen Europäischer

Union und den Nationalstaaten.

- 85** **Zehnte** und letzte **These**: Die Grundrechtscharta, die in Nizza feierlich verkündet werden soll, gehört nicht an den Anfang, sondern an das Ende des europäischen Verfassungsprozesses. Abgesehen von zahlreichen Unklarheiten, die mit ihrer späteren Anwendung verbunden sein werden, kann die Charta den Verfassungsprozess nicht hervorbringen.
- 86** Grundrechte dienen bekanntlich in erster Linie dem Schutz des einzelnen vor staatlicher Macht, also dem Schutz der persönlichen Freiheit. Von diesem Prinzip lässt sich das Grundgesetz ebenso leiten wie die amerikanische Verfassung. Der geplanten Grundrechtscharta fehlt diese Klarheit. Sie erweitert den Katalog der Rechte auf Staats- und allgemein politische Ziele wie ein Recht zu arbeiten oder ein Recht auf gute Verwaltung. Das muss ebenso zu Unklarheiten und Missverständnissen führen wie die noch unbeantwortete Frage nach dem Geltungsanspruch der Charta im Verhältnis zur europäischen Menschenrechts-Konvention, den nationalen Verfassungen und der UN-Menschenrechts-Charta.
- 87** Das Gleiche gilt für die Zuständigkeiten der Gerichte, wenn es um die Durchsetzung der Charta geht. Schließlich ist ungeklärt, in welchem Umfang die Normen der Charta bei der Anwendung der europäischen Verträge als Auslegungsgrundsätze herangezogen werden können. Kann sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung von Subventionen auf eine aus der Charta abgeleitete Verpflichtung berufen, das Recht zu arbeiten zu sichern? Wie werden Kollisionen zwischen nationalen und den Grundrechten der Charta entschieden und von welchem Gericht?
- 88** Es fehlt hier die Zeit, diesen Fragen im Einzelnen nachzugehen. Sicher ist, dass der Entwurf der Charta - auch nach ihrer feierlichen Verkündung - eine ganze Reihe von Ungereimtheiten und Unklarheiten aufwirft, die geklärt werden müssen, ehe die Charta die von ihr erwartete Wirkung entfalten kann. Letztlich fehlt ihr zudem die Basis, solange es keine Vorstellungen über die Inhalte einer europäischen Verfassung gibt. Dies führt uns zurück zu der Feststellung: Verfassungsfragen sind vor allem Machtfragen.
- 89** Ihre Beantwortung sollten wir weiteren Klärungs- und Suchprozesse überlassen. Sie werden in einem evolutionären Prozess zu Antworten führen, die sich aus dem weiteren Verlauf der Integration ergeben. Sie werden uns zugleich davor schützen, Verfassungsentscheidungen von oben nach unten oder unter dem Einfluss kurzfristiger politischer Zielvorstellungen zu treffen. Nichts wäre für die Autorität und die politische Verwurzelung einer europäischen Verfassung abträglicher.
- 90** In diesem Sinne bin ich ein leidenschaftlicher Anhänger der Methode Monnets. Ich bin überzeugt, dass jede vorzeitige Präjudizierung dieses Suchprozesses durch institutionelle Arrangements mit dem Anspruch der Endgültigkeit das Ergebnis nachhaltig beeinträchtigt. Auch als Jurist mit kontinentaleuropäischer Prägung habe ich großes Verständnis für die angelsächsische Auffassung, bei großen Fragen, auf

die wir keine Antwort wissen, sei es besser, zunächst einen Wettbewerb zu veranstalten, verschiedene Möglichkeiten zu testen und zu erproben und sich erst dann zu entscheiden, welche der gefundenen Antworten es verdient, als Verfassungsgrundsatz mit dem Anspruch dauerhafter Gültigkeit ausgezeichnet zu werden.

- 91** Diesem Suchprozesse sollten wir deshalb Raum geben. Hier vor allem sehe ich die Bedeutung der intergouvernementalen Zusammenarbeit, sei es innerhalb des Integrationsprozesses oder außerhalb. Ob es sich dabei um eine Avantgarde handelt oder um andere Formen der Kooperation im Rahmen der vertraglichen Möglichkeiten: In jedem Falle wird es um einen Wettbewerb verschiedener Möglichkeiten gehen, der Grenzen testet und nach neuen Wegen der europäischen Entwicklung sucht, einschließlich neuer Formen der public-private Kooperation. Diese Form der Zusammenarbeit innerhalb des Gesamtrahmens der Europäischen Union erlaubt es mehreren Staaten oder Staatengruppen verschiedene Wege gehen, um bestimmte Probleme zu lösen, damit zugleich unterschiedliche Lösungen zu testen und anderen Mitgliedstaaten die Entscheidung zu ermöglichen, sich früher oder später zu beteiligen.
- 92** Werden Ergebnisse gefunden, die sich bewährt haben und allgemeine Akzeptanz finden, dann können sie durch Normierung verallgemeinert und gegebenenfalls durch die spätere Verfassung dauerhaft konstituiert werden. Bis dahin bestimmt sich die Verfassung der Europäischen Union durch die Verträge. Durch eine entsprechende Differenzierung ihrer Normen und Regelungen können die konstitutionellen Elemente hervorgehoben, als solche erkennbar gemacht und vom übrigen Normenbestand der Verträge getrennt werden. Eine Verständigung auf dieses Verfahren sollte in jedem Falle jedem Versuch vorausgehen, eine europäische Verfassung zu formulieren. Das Ergebnis wird zeigen, dass die Europäische Union auf absehbare Zeit ohne eine endgültige Verfassung auskommen kann.
- 93** Europa ist eine großartige Herausforderung. Wir werden viel Kraft brauchen, sie vor dem Hintergrund der Erweiterung und der außen- wie innenpolitischen Veränderungen zu meistern, die die weltweiten Entwicklungen in Europa auslösen werden. Was wir jedoch vor allem brauchen werden ist Geduld. Eine Verfassung, die einen so komplexen Sachverhalt wie ein politisch geeintes Europa ordnen und gestalten soll, muss Zeit haben zu wachsen und sich zu entwickeln. Ihre Grundsätze müssen durch die Menschen getestet und erprobt werden, für die sie dereinst gelten soll. Dieser Prozess muss so gestaltet werden, dass ein breiter Raum für das Zusammenwachsen und Zusammenwirken der Bürger bleibt, ein Raum, dessen Inanspruchnahme den Bürgern so attraktiv erscheint, dass sie ihre verbreitete Neigung überwinden, die Zukunft ihres Gemeinwesens dem Staat zu überlassen und sie selbst in die Hand nehmen. Nur wenn in diesem Sinne ein Europa der Bürger entsteht, wird es ein dauerhaftes politisch geeintes Europa werden.

