

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 4/02

**DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNGSENTWICKLUNG AUS DEM
BLICKWINKEL DER USA**

DR. GÜNTER BURGHARDT
BOTSCHAFTER DER EUROPÄISCHEN UNION IN DEN USA

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
am 6. Juni 2002**

* * *

Walter Hallstein, „Der unvollendete Bundesstaat“ (S. 238): „Dieses
Amerika ist das Kind Europas.“

* * *

Einleitung

Es gibt gute Gründe dafür, die Diskussion über die Form des zukünftigen konstitutionellen Rahmens der Europäischen Union und dessen inhaltliche Ausgestaltung nicht ohne einen Blick gen USA zu führen: Zum einen kann Europa trotz aller Unterschiede von Amerikas langen und vielfältigen Verfassungserfahrungen lernen. Die Aufgaben, die sich die Europäer für ihren Verfassungskonvent und die darauffolgende Regierungskonferenz 2004 vorgenommen haben, ähneln in vielen Aspekten Problemen, die auch amerikanische Verfassungsväter beschäftigten. Welche Lehren die Mitglieder unseres Konvents zur Zukunft Europas aus der Verfassungsentwicklung der USA ziehen können, möchte ich an einigen Beispielen darstellen.

Seit Gründung der EGKS haben die USA stets ein lebhaftes Interesse am europäischen Integrationsprozess gezeigt. Auch heute ist es für Europa wichtig zu wissen, wie die fortschreitende europäische Integration und das Projekt "europäische Verfassung" in den USA perzipiert werden, um für Verständnis zu werben und um Missverständnisse zu vermeiden. Die konstitutionelle Fortentwicklung Europas betrifft die USA als wichtigsten Partner der Europäischen Union ganz unmittelbar, weshalb die USA das europäische Interesse teilen, den Prozess der europäischen Integration dauerhaft in eine „transatlantische Partnerschaft der Gleichen“ einzubetten. Präsident John F. Kennedy war es, der dieses Konzept vor fast genau 40 Jahren, am amerikanischen Unabhängigkeitstag, dem 4. Juli 1962 in der Hall of Independence in Philadelphia eindrucksvoll prägte. Und er beendete seine transatlantische Rede mit dem Wunsch, das sich einigende Europa und die Vereinigten Staaten dereinst in einer „Declaration of Interdependence“ verbunden zu sehen. Welch damals erstaunlich vorausschauendes Konzept; welch ein kraftvoll programmatisches und symbolhaftes Wortspiel mit der amerikanischen „Declaration of Independence“ vom 4. Juli 1776!

I. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union – die „Neue Welt“ und das „Neue Europa“

Trotz regelmäßig wiederkehrender Konflikte und gegenseitiger Missbilligungen insbesondere seit dem Amtsantritt der gegenwärtigen Administration im Januar 2001, wäre es gefährlich, die historisch fördernde Rolle der USA im europäischen Einigungsprozess wegzudiskutieren und die strategische Bedeutung eines gut funktionierenden transatlantischen partnerschaftlichen Verhältnisses zu unterschätzen. Dies an einem Ort wie Berlin zu sagen, mag banal klingen. Indessen gleicht das Verhältnis der USA und der EU einer langjährigen partnerschaftlichen Beziehung, die beide Partner als so selbstverständlich ansehen, daß sie sich über den Grad der Belastbarkeit beim Austragen von Streitigkeiten keine Sorgen zu machen glauben. Das „taking for granted“ aber ist ein schleichendes Gift, das die soliden Grundlagen in Vergessenheit geraten lassen und den Blick für die gemeinsame Bewältigung zukünftiger Aufgaben trüben kann.

1. Die „Vereinigten Staaten“ von Amerika – eine Selbstverständlichkeit?

Es mag uns Europäern leichter fallen, die notwendige Geduld und Durchhaltekraft sowie den erforderlichen politischen Willen zur Vollendung des europäischen Prozesses aufzubringen,

wenn wir uns vor Augen halten, dass die Einheit Amerikas auch erst fast 100 Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung, und zwar erst nach Beendigung des Bürgerkrieges Mitte des 19. Jahrhunderts „irreversibel“ feststand.

- a. Wie Joseph Ellis in seinem kürzlichen Werk „Founding Brothers“ in sechs Episoden über die ersten Jahrzehnte des neuen Gemeinwesens beschreibt, reichte die Einigkeit über Thomas Jeffersons Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 zunächst nicht über den Willen, das Joch der englischen Krone loszuwerden, hinaus. „The first founding (1776) declared American independence; the second (1787), American statehood“. In Bezug auf den ersten Schritt bestand Einigkeit; der zweite war zwischen „Föderalisten“ und Anhängern eines losen Staatenbundes höchst umstritten. Noch heute besteht eine Spannung zwischen den damals von Hamilton und Jefferson verkörperten Denkschulen. Der Einfluß derjenigen, die in den USA auf den „state rights“ bestehen, nimmt seit den 80er Jahren zu.
- b. Die am 15. November desselben Jahres von den 13 englischen Kolonien verabschiedeten „Artikel der Konföderation“ gründen zwar eine „ewige Union“ („perpetual Union“) souveräner Staaten, erweisen sich allerdings schon nach einem Jahrzehnt als unzureichend, um den von den europäischen Großmächten ausgehenden äußeren Gefahren standzuhalten sowie der Ausdehnung der Staatenbildung in den weiten leeren Raum westlich der Appalachian Mountains gerecht zu werden. Die Einberufung des Verfassungskonvents von Philadelphia am 21. Februar 1787 hatte nicht etwa die Ausarbeitung einer die Konföderationsartikel ersetzenden neuen Verfassung zum Gegenstand, sondern beschrieb das Mandat einschränkend als „for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation“. Erst die außerordentliche Qualität der „Founding Fathers“ (u.a. Washington, Franklin, Hamilton, Madison) und die Bereitschaft zum historischen Kompromiß ermöglichten die Einigung auf eine bundesstaatliche Verfassung. Und nur dank der Popularisierung der föderalen Prinzipien in den 77 Essays von Hamilton, Madison und Jay, den „Federalist Papers“ nach Abschluß des Konvents erwies sie sich als ratifizierungsfähig. Diese Ratifizierung in 11 Staaten hing teilweise an einem seidenen Faden, während zwei Staaten (Rhode Island und North Carolina) erst später, nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 4. März 1789, hinzutraten. Sollten sich unsere Verfassungsväter von dieser Ratifizierungsformel inspirieren lassen? Auch ein anderer Vergleich mag von Interesse sein: Während James Madison den Übergang von Konföderation nach Föderation mit der Notwendigkeit einer „ever stronger Union“ begründete, wird der europäische Integrationsprozess mit der Formel von Jean Monnet einer „immer engeren Union“ am besten charakterisiert. Dieses die Dynamik unseres Prozesses bezeichnende Prinzip hat Eingang in die Römischen Verträge gefunden und wird wegen seiner integrativen Kraft von den Gegnern eines sogenannten „Superstaates“ in die Nähe des „F-words“ gerückt. Nicht wenige insbesondere in Großbritannien möchten unseren Konvent benutzen, um diesen Begriff aus dem Acquis zu löschen.
- c. Schließlich lastete das ungelöste Problem der Sklaverei fast über 100 Jahre als schwerste Hypothek auf dem Identitätsbewußtsein und wirkte als dauernder potentieller Sprengsatz der jungen amerikanischen Union. Fast ein Viertel des bunt gemischten Gründungsvolkes waren Sklaven (schwarzer Hautfarbe) und damit non-persons (mit einer Ausnahme: die sklavenhaltenden Staaten hatten zur Erhöhung der Anzahl ihnen zustehender Kongressabgeordneter durchgesetzt, daß ein Sklave mit 3/5 einer Wahlstimme „verrechnet“ wurde). Vielleicht sollte die Erinnerung an diese

dunkle Episode der amerikanischen Unionsbildung uns damit trösten, daß wir bei der Förderung der „europäischen Identität“ durchaus beträchtliche Fortschritte gemacht haben. Der europäische Grundrechtskatalog ist im Gegensatz zur „Bill of Rights“ des Jahres 1789 und des 13. Verfassungszusatzes von 1865 (Abschaffung der Sklaverei) inhaltlich schon vor einer „europäischen Verfassung“ einvernehmlich beschlossen worden.

- d. Trotz aller hier kurz skizzierten Unwägbarkeiten hat Alexis de Toqueville bereits 1833 die ungeheure Kraft und Dynamik der „Demokratie in Amerika“ beschrieben. Wir warten heute, mehr als 50 Jahre nach Beginn des europäischen Einigungsprozesses, immer noch auf den amerikanischen de Toqueville. Vielleicht wird ein solcher erst aus dem Ergebnis unseres Verfassungskonvents die erforderliche Inspiration schöpfen. Besser geht es uns offenbar mit dem europäischen Pendant der „Federalist Papers“. In meinen Reden in den USA weise ich gern darauf hin, daß die zahlreichen kürzlichen Beiträge zur Zukunft Europas, einschließlich der hiesigen Vortragsreihe des „Forum Constitutionis Europae“, herausgegeben in einem Band, ein solches Werk abgeben könnten.

2. *Die Vereinigten Staaten von Amerika – ein Faktor des europäischen Einigungsprozesses*

Die Einigung Europas ist in erster Linie eine Verantwortung und „Hausaufgabe“ („homework“) der Europäer selbst. Die Haltung Amerikas (unterstützend, kritisch wohlwollend begleitend oder skeptisch abwartend) ist immer ein Faktor der Beschleunigung oder der Verzögerung gewesen. Die Reden Churchills in Fulton (Missouri) 1946 und Marshalls in Harvard (1947) haben wichtige Anstöße geliefert. Aber OEEC und Europa-Rat haben die Schwelle von klassischer Kooperation nationaler Regierungen zu supranationaler Integration nicht durchbrochen. Drei amerikanische Nachkriegspräsidenten, Truman, Eisenhower und Kennedy, waren mit Jean Monnet in persönlicher Freundschaft und gegenseitigem Respekt verbunden. George Ball war Jean Monnets engster amerikanischer Berater. John F. Kennedys Konzept der Partnerschaft von Gleichen, sein Einfluß auf Mac Millans Beitritts gesuch zur Europäischen Gemeinschaft 1961 und die frühe Beschäftigung amerikanischer Universitäten mit der Theorie und Praxis europäischer Integration sind weitere Beispiele konstruktiven amerikanischen Interesses. Walter Hallstein hat diese Interaktion zwischen amerikanischem Interesse und notwendiger Erklärung komplexer europäischer Vorgänge prägend mitgestaltet. Auch heute noch ist es lohnend und intellektuell wie politisch fesselnd, Hallsteins Clayton-Vorlesungen mit dem Titel „Die Einheit Europas – Herausforderung und Hoffnung“ im April 1962 in Boston oder die Berichte über seine regelmäßigen Gespräche mit Präsident Kennedy sowie seine Reden in Washington und New York aus den Jahren 1961-63 nachzulesen. Professor Ernst Haas hat schon Anfang der 50er Jahre an der Universität Berkeley eine Vorlesung über die Rechtsnatur der EGKS eingerichtet. Heute beherbergt Berkeley eines der 15 European Union Centers an amerikanischen Universitäten, die von meiner Vertretung finanziell gefördert werden und auf deren Netzwerk wir uns in unserer täglichen Arbeit quer durch die USA stützen. Heute haben wir ein gewisses Maß an Verständnis über die jeweiligen Entscheidungsprozesse und die sie beeinflussenden Faktoren, insbesondere im Bereich der Wirtschafts-, Handels- und Wettbewerbspolitiken erreicht. Ich kann dazu summarisch nur sagen: auf beiden Seiten äußerst komplex, mit langen Vorlaufzeiten bis zum Punkt einer schließlichen Entscheidung. Zwei große Unterschiede: die USA haben mit dem Präsidenten einen Akteur, der mit einer Stimme spricht und über ein Entscheidungsinstrumentarium voll verfügt. Entscheidungen herbeizuführen ist langwierig auf beiden Seiten; bei der Ausführung sind die USA indessen

der Europäischen Union weit voraus. Dies ergibt sich nicht zwingend aus der Verfassung selbst, nach der dem Präsidenten, indirekt gewählt, kein umfassendes Machtmonopol zugeordnet war, sondern ist ein Ergebnis der Verfassungsentwicklung. Unser Konvent sollte sich deshalb zur Aufgabe machen, Europa mit einer vergleichbaren Exekutivspitze zu versehen, ohne daß dabei die Frage der Direktlegitimation unbedingt im Vordergrund stehen müßte. Zweitens ist der Kongress kein Parlament, das die Exekutive wählt und stützt, sondern ein eigenes Machtzentrum, mit dem das Weiße Haus ständig verhandeln muß.

II. Die amerikanische und europäische Verfassungsdiskussion im Vergleich

1. Die Europäische Union – keine europäische Kopie der USA, sondern ein Konstrukt sui generis

Obwohl die beiden Debatten nunmehr 215 Jahre trennen, fällt bei näherer Betrachtung auf, daß die meisten wichtigen Fragen nicht völlig neu sind, sondern sich im Laufe der Geschichte immer wieder gestellt haben. Sicherlich - die institutionelle Struktur der Europäischen Union hat kein historisches Vorbild und ist daher gemäß Walter Hallstein „ein Konstrukt sui generis“. Um Missverständnissen vorzubeugen sei deshalb klargestellt, daß hier nicht von einem unstatthafter Vergleich zwischen den zukünftigen „Vereinigten Staaten von Europa“ und den „United States of America“ die Rede sein soll. Die Europäische Union wird nicht Abbild oder politischer Klon der USA werden – die Gründe dafür sind zu offensichtlich. Dennoch sah sich gerade Europas wichtigster strategischer Partner, die USA, in der frühesten Phase seiner Geschichte vielen Problemstellungen bezüglich Verfassungstheorie und –praxis gegenüber, die Parallelen mit der heutigen Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union aufweisen.

Wie ich bereits angedeutet habe, besteht die auffälligste Gemeinsamkeit zwischen dem Konvent von Philadelphia vor nunmehr 215 Jahren und dem europäischen Verfassungskonvent von 2002 in der Unzufriedenheit mit der jeweiligen Ausgangslage: die Unzulänglichkeit der Konföderationsartikel von 1776 dort, die mangelnde Tragfähigkeit der im Vertrag von Nizza im Dezember 2000 erzielten Kompromisse hier.

Ein Blick zurück über den Atlantik ist mithin lohnenswert. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit soll dabei auf einige auffällige Gemeinsamkeiten eingegangen werden, um zu sehen, wie die Amerikaner Fragen beantwortet haben, die Europa heute und morgen wird beantworten müssen.

Drei Fragenkomplexe ähneln sich dabei besonders:

- Wie soll die faire Repräsentation gewährleistet werden? Wie kann eine Balance in der Vertretung der großen und kleinen Staaten gefunden werden?
- Wie soll die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen gestaltet werden? Wieviel Macht sollte der bundesstaatlichen Verwaltung übertragen werden und welche Befugnisse soll die EU heute haben?
- Was kann die Wertgrundlage für eine politische Einheit sein? Wie wichtig ist „Identität“? Gibt es ein europäisches Pendant zu „life, liberty and the pursuit of happiness“?

2. *Repräsentation – die Vertretung von Bürgern und Einzelstaaten*

Es fällt auf, daß einer der umstrittensten Punkte sowohl bei den Beratungen über die amerikanische Verfassung wie auch kürzlich in Nizza die Frage nach der Vertretung von Bürgern und Einzelstaaten in den jeweiligen Organen auf Unionsebene war. Die amerikanische Lösung wird noch heute der "Great Compromise" genannt und stellt einen Mittelweg zwischen gleicher Repräsentation kleiner und großer Staaten – wie im "New Jersey Plan" gefordert – und der rein proportionalen Repräsentation der Staaten abhängig von der Bevölkerung – wie es der "Virginia-Plan" vorsah – dar. Durch die gleich starke Vertretung aller Staaten im Senat und die Wahl der Senatoren durch die Legislativen der Einzelstaaten¹ konnte die Zustimmung der bevölkerungsärmeren Einzelstaaten zur neuen Verfassung gesichert werden. Außer im Fall der unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Sklaverei hat dieser Kompromiss bis heute gehalten und hat seinen Namen daher sicherlich verdient.

Für Europäer könnte diese amerikanische Erfolgsgeschichte Anlass sein, sich erneut darauf zu besinnen, daß der langfristige Nutzen eines Kompromisses zugunsten der schwächeren Mitglieder einer Gemeinschaft oft viel größer ist, als der kurzfristige Verlust an Macht und Einfluss auf Seiten der Stärkeren. Freilich wissen die Europäer dies eigentlich sehr gut, da diese Erkenntnis auch der Kern der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration darstellt. Aber zeitweise scheint dieses Erfolgsrezept in der Hektik des europäischen Regierungsalltages einer partiellen Amnesie zum Opfer zu fallen. Dies war jedenfalls nach überwiegender Meinung die Erfahrung von Nizza. Die Mittelmäßigkeit der dort vereinbarten Kompromisse ist das Ergebnis kurzfristigen nationalen Prestigebedürfnisses. Ein „europäischer Madison“ war weit und breit nicht in Sicht.

3. *Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Einzelstaaten*

Die wichtigste Konsequenz der Amerikaner aus der Ineffizienz der Unionsorgane unter den Konföderationsartikeln war die deutliche Stärkung der bundesstaatlichen Ebene. Es hatte sich gezeigt, dass die Herstellung eines gemeinsamen Marktes und die wirksame Vertretung der USA nach außen eine föderale Exekutive erforderten, die über eigene Kompetenzen verfügte und nicht in jeder Frage vom unmittelbaren Einverständnis der Einzelstaaten abhängig war. Damit verknüpft ist die Frage der Gewaltenteilung. Die Antwort darauf fiel anders aus, als es vielen Europäern aufgrund der starken Medienpräsenz des US-Präsidenten heute bewusst ist: In einem scharfen Bruch mit überkommenen Vorstellungen formulierten die Verfasser der „Federalist Papers“ die Einsicht, daß - im Gegensatz zu einer Monarchie - in der Republik nicht die Exekutive der dominierende Machtarm sein müsse, sondern die Legislative. Der amerikanische Kongress gilt heute mit Recht als die wohl stärkste Legislative der Welt. Das bedeutende Vorrecht des Repräsentantenhauses, das über die gemeinsame Gesetzgebung mit dem Senat hinausgeht, ist dabei das Budgetrecht, das dem Repräsentantenhaus hat nicht nur das alleinige Recht gibt, Finanzgesetze einzubringen, sondern auch das Budget aufzustellen. Das Repräsentantenhaus besitzt außerdem das wichtige Initiativrecht für die Handelsgesetzgebung, was aktuell bei der Frage von Trade Promotion Authority, insbesondere für die Verhandlungen im Rahmen der Doha Development Agenda eine Schlüsselrolle darstellt.

Mit dem **Senat** schufen die amerikanischen Verfassungsväter darüber hinaus eine äußerst mächtige und selbstbewusste Kammer, die mit ihren Kompetenzen im Bereich der Außenpolitik insbesondere für das Verhältnis zu Europa von enormer Bedeutung ist und eine

¹ Die Wahl der Senatoren durch die einzelstaatlichen Parlamente wurde erst im Jahre 1913 mit dem 17. Verfassungsamendment durch allgemeine direkte Wahlen abgelöst.
<http://www.whi-berlin.de/burghardt.htm>

wichtige Ergänzung der präsidentiellen Kompetenzen darstellt. Die Zustimmungspflichtigkeit durch den Senat bei der Ernennung von Mitgliedern und hohen Beamten der Administration stellt einen anderen wichtigen Gegenpol zu den präsidentiellen Prärogativen dar.

In der Europäischen Union steht die Klärung der Rollenverteilung zwischen den Institutionen einerseits und der Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union noch aus. Die Zuständigkeiten zwischen Kommission und Rat im Exekutivbereich und zwischen Rat und Parlament im Legislativbereich müssen deutlicher erkennbar werden, um die Identifizierung der EU-Bürger mit „ihren“ Institutionen zu erleichtern. Dabei ist das Thema eines präzisen Kompetenzkatalogs besonders umstritten. Je klarer die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen ist, so wird argumentiert, desto weniger müssen die Mitgliedstaaten und ihre regionalen Einheiten eine schleichende Aushöhlung ihrer Kompetenzen befürchten und desto transparenter sind die Verantwortlichkeiten für den Bürger. Problematisch ist jedoch die Tatsache, daß viele Aufgaben in ihrer Erfüllung zwischen mitgliedstaatlicher und EU-Ebene verwoben sind. Deshalb wäre ein detaillierter Zuständigkeitskatalog, der allein auf den derzeitigen Regelungsbedarf zugeschnitten würde, mit dem evolutionären Charakter der EU nicht vereinbar.

Der Erfolg der amerikanischen Verfassung gründet nicht zuletzt in ihrer Einfachheit: Sie enthält grundlegende Prinzipien, die im Laufe der Jahre sowohl vom Kongress als auch vom **Supreme Court** interpretiert und an die Anforderungen veränderter Zeiten angepasst wurden. Hier möchte ich eine weitere Parallele unterstreichen: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts kommt in ihrer historischen Bedeutung derjenigen des Supreme Courts sehr nahe. Es ist für mich persönlich immer höchst interessant, einer Begegnung beider Institutionen beizuwohnen. Ein Erfahrungsaustausch zwischen EuGH und Supreme Court ist inzwischen zur guten Gewohnheit geworden und stellt eine wichtige Ergänzung des transatlantischen Dialogs dar. Mit der Kompetenzabgrenzung ist natürlich die Frage der **Subsidiarität** verknüpft. Eine der sehr frühen Verfassungsänderungen, die 1789 beschlossene Bill of Rights, enthält mit dem 10. Amendment die „reserved powers clause“: „The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people“. James Madison und Alexander Hamilton hatten bereits damals die mögliche Entwicklung eines zu mächtigen Zentralstaats erkannt.

Das im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip ist im Grunde nichts anderes als die europäische Version des 10. Amendments

4. *Federal Reserve System – Europäisches Zentralbanksystem*

Ein interessantes Beispiel post-1787er institutioneller Fortentwicklungen ist die erst 1913 errichtete **Federal Reserve**. Auch der heute mächtige Dollar ist nicht, um mit Robert Schuman zu sprechen, auf einen Schlag entstanden. Zwar hatten die USA seit der Gründung eine „gemeinsame“ Währung. Selbige bestand indessen noch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, d.h. bis Ende des Bürgerkriegs, aus um die 10.000 unterschiedlichen Banknoten. Erst 1914 wurden sie durch „Federal Reserve Notes“, den „einheitlichen“ Dollar, ersetzt. Auch die Struktur der „Fed“ hat Ähnlichkeiten mit dem EZB System: Das „Board“ besteht aus 7 Mitgliedern (EZB Direktorium: 6) und 12 Vertretern regionaler Distrikte (auch die EZB zählt gegenwärtig in ihrem Erweiterten Rat 12 stimmberechtigte nationale Zentralbankpräsidenten), wobei der Präsident der New York Fed „geborener“ Stellvertreter des Fed Chairman und permanent stimmberechtigt ist, während durch ein Rotationsverfahren nur 4 weitere der 12 regionalen Vertreter für jeweils 1 Jahr ein volles Stimmrecht haben. Der wesentliche verfassungsgeschichtliche Unterschied zwischen USA und EU: während die

monetären Zwänge erst 126 Jahre nach der Verfassungsgebung zur Gründung des Zentralen Währungssystems der USA führten, hat sich die EU eine „einheitliche“ Währung und ein voll strukturiertes Zentralbanksystem zugelegt, bevor der Prozess der Verfassungsgebung im eigentlichen Sinne überhaupt eingesetzt hat.

5. *Die Bedeutung von Grenzen und Grundwerten*

Die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union lebhaft diskutierte Diskussion über die „Grenzen Europas“ bietet ebenfalls Anlass zu einem Blick auf den amerikanischen Umgang mit vergleichbaren Fragestellungen. So wie heute nicht klar ist, wo die EU ihre geographischen Grenzen finden wird, war auch zum Zeitpunkt der amerikanischen Verfassungsgebung nicht absehbar, wie groß der amerikanische Staat eines Tages werden könnte.

Die Amerikaner entschieden sich dafür, diese Frage offen zu lassen, und in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ein Territorium Mitglied der Union werden kann. Nun hat sich die „Erweiterung“ der USA bis an den pazifischen Ozean zugegebenermaßen durch den Zukauf bzw. die Einvernahme im wesentlichen leerer Territorien vollzogen. Der Akzeptanz der Grundwerte und Gesetze der Union (z. B. im Falle von Utah und Texas) kam dennoch zentrale Bedeutung zu, sowie die Europäische Union von ihren Beitrittskandidaten die Erfüllung der drei „Kriterien von Kopenhagen“ verlangt. Damit stellt die EU ebenso wie die USA die Bedeutung gemeinsamer Werte, Rechtsnormen und Wirtschaftsverfassungen in den Mittelpunkt. Insoweit sich die USA an ihr eigenes „Erweiterungskonzept“ gehalten haben, ist es ihnen gelungen, ganz unterschiedliche Territorien in ihr föderales System zu integrieren. Die Geschichte der USA zeigt, daß es vermessen ist zu glauben, man könne aus einem notwendigerweise begrenzten historischen Blickwinkel heraus die zukünftigen Grenzen eines politischen Gemeinwesens absehen und festlegen.

6. *Verhältnis von Verfassung und Grundrechten*

Auch mit der Frage der konstitutionellen Verankerung von Grundrechten haben die USA reichlich Erfahrung. Der amerikanische Grundrechtskatalog, die Bill of Rights, ist mit den ersten 10 Ergänzungsartikeln 1791 in Kraft getreten. Sie hat sicherlich in hohem Maße zur Popularität der amerikanischen Verfassung beigetragen und dafür gesorgt, daß die Verfassung und ihre Auslegung in den USA ein ganz alltäglicher Bestandteil politischer Diskussion ist, die nicht nur von einer Elite, sondern von der breiten Öffentlichkeit geführt wird. Die amerikanische Verfassung ist ein Dokument der Bürger, akzeptiert und genutzt von den Bürgern – ein ähnliches Maß an alltäglicher Präsenz der Verfassung wäre Europa in Zukunft ebenso zu wünschen. In den USA ist die Verfassung nicht zuletzt aufgrund ihrer relativen Kürze, Offenheit sowie des Vorhandenseins der Bill of Rights zu dem noch heute populären und zentralen politischen Dokument geworden.

Die Geschichte der Bill of Rights und ihrer praktischen Bedeutung im politischen Alltag der USA birgt für die Europäer aber noch weitere wichtige Erkenntnisse. Denn erst nach einem insbesondere über die Sklavenfrage geführten blutigen Bürgerkrieg und mit der Verabschiedung des XIV. Amendments im Jahre 1868 erlangte der amerikanische Grundrechtskatalog volle Wirksamkeit auch für die Bundesstaaten.

7. *„Affectio societatis“ – Die Bedeutung einer europäischen Identität*

Das amerikanische Nationalgefühl ist zweifelsohne - und nicht erst seit dem 11. September 2001 („United we stand.“ „We are all Americans.“) - eines der stärksten Bindungen innerhalb

der Bevölkerung. Was die Menschen zu allererst eint, nämlich eine Bedrohung von außen, spielte auch damals eine bedeutende Rolle. Schließlich haben die Siedler den Unabhängigkeitskrieg unter Einsatz ihres Lebens gewonnen. Ein weiteres einigendes Element für das Identitätsgefühl war sprachlicher Natur, da sich trotz der Vielsprachigkeit der aus allen Teilen Europas kommenden Einwanderer Englisch als die lingua franca durchsetzte. Schließlich verband die Siedler auch die Immensität der gemeinsamen Aufgabe, den weiten Kontinent zu erschließen, sich die Chancen nutzbar zu machen und die Gefahren zu überwinden. Trotzdem wäre es ein Mythos, anzunehmen, das amerikanische Volk sei gleichsam mit unteilbarer Identität und Souveränitätsbewusstsein „geboren“. Lassen Sie mich dazu noch einmal Joseph Ellis zitieren:

“Sovereignty did not reside with the federal government or the individual states; it resided with The People. What that meant was anyone’s guess, since there was no such thing at this formative stage as an American ‘people’; indeed, the primary purpose of the Constitution was to provide the framework to gather together the scattered strands of the population into a more coherent collective worthy of that designation.”

Oder der große Europäer Albert Einstein (der vor nunmehr 80 Jahren seine erste USA Reise antrat und vor 60 Jahren amerikanischer Staatsbürger wurde):

„America is not a state, it is a continent. The Americans are not a people but the result of permanent immigration which has not yet come to an end.”

In der Tat, die demographische Landschaft der USA wird auch in diesem Jahrhundert wieder einer gewaltigen Bewährungsprobe ausgesetzt. Waren um 1900 noch 90 % aller Amerikaner europäischer (davon 25 % deutscher) Abstammung, so war die weiße Bevölkerung beim letzten Zensus 2000 auf knapp 70 % gesunken. Heute sind 90 % der Einwanderer hispanischer Herkunft. Kalifornien hat keine weiße Mehrheit mehr und Texas wird in 20 Jahren mehrheitlich Spanisch sprechend sein.

Wir Europäer haben nicht nur keine gemeinsame Sprache. Unsere „finalité politique“, unser Ziel einer Föderation von Nationalstaaten (zum Unterschied der „föderierten Nation“ der USA) ist begründet auf dem Motto der „Einheit in der Vielfalt“. Und dennoch ist es nicht vermessen, von einer europäischen Identität zu sprechen. Selbige zu definieren ist zum ersten Mal in dem Dokument des Europäischen Rates in Kopenhagen 1978, sodann mit der Einsetzung des Adonnino Ausschusses in Fontainebleau 1984 versucht worden. Selbstverständlich geht es nicht darum, nationalstaatliche Identitäten in einem europäischen “melting pot” zu verschmelzen. Aber ebenso wie „life, liberty and the pursuit of happiness“ das umfassende amerikanische Lebensprinzip wurde, sind die Europäischen Gemeinschaften mit den Zielen Frieden, Wohlstand, Solidarität, Freiheit, und der Absicht, Europa eine aktive Rolle in der Weltpolitik zu geben, ins Leben gerufen worden.

Der europäische Verfassungskonvent steht nun vor der Aufgabe, Europa den Bürgern näher zu bringen, die Identifizierung des Einzelnen mit dem Einigungswerk zu erleichtern, den europäischen Bürger zum „stakeholder“ der gemeinsamen Zukunft zu machen. Mit europäischer Hymne, Flagge und dem Euro ist ein symbolhafter Anfang gelungen, der auch in den USA Eindruck macht.

Lassen Sie mich dazu den Präsidenten des Verfassungskonvents, Valerie Giscard d’Estaing, zitieren: „Wir müssen dafür sorgen, daß die politischen Entscheidungsträger und die Bürger

ein starkes und deutliches Zugehörigkeitsgefühl zu Europa entwickeln und gleichzeitig eine natürliche Verbundenheit mit ihrer nationalen Identität bewahren.“

III. Die amerikanische Perzeption der fortschreitenden europäischen Integration und der Verfassungsdebatte - Die Mischung von Unwissenheit, Fehleinschätzung und Besorgnis

Obwohl die Politik der europäischen Einigung die generelle Unterstützung aller amerikanischen Administrationen seit Präsident Truman erfahren hat, muß auch darauf verwiesen werden, daß in den USA weiterhin allgemeine Unwissenheit über das Wesen, die Ziele und die jüngsten Fortschritte der Europäischen Union vorherrscht. Die Auslandsberichterstattung ist begrenzt. Negativschlagzeilen werden hauptsächlich aus der britischen Medienlandschaft importiert, die aus sprachlichen Gründen für viele Amerikaner die ausschließliche Informationsquelle darstellt.

Das wegen seiner Komplexität erschwerte Verständnis des Charakters des europäischen Integrationsprozesses ist nicht nur typisch für den Durchschnittsamerikaner, sondern führte auch bei einem weiten Teil der Intelligenzia zu mitunter tragikomischen Fehleinschätzungen der Entwicklungen in Europa. So etwa kürzlich Larry Siedentop mit seinem Buch „Democracy in Europe“: Er beklagt, die Europäische Union würde sich zunehmend in eine „zentralistische Tyrannei“ verwandeln, die vom „Geist des bürokratischen Despotismus“ heimgesucht werde. Die Lage in Europa sei seit 1945 noch nie so düster gewesen.² Und vor dem Hintergrund des israelisch-palästinensischen Konflikts werden die Europäer pauschal angesichts ihrer nuancierteren Haltung gegenüber Premierminister Sharons Agenda als „antisemitisch“ abgestempelt.

Neben der Gruppe der „Unwissenden“ gibt es auch Stimmen, die die europäische Integration als Bedrohung amerikanischer Interessen begreifen. Ursache dafür mag zum einen das allgemeine Mißtrauen gegenüber multilateralen Institutionen sein. Aber auch die Fortschritte bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes nährten zunächst die Angst vor einer protektionistischen „Festung Europa“. Die Währungsunion mit der Etablierung des Euro brachte einige amerikanische Beobachter zu der Ansicht, daß diese Entwicklung eine Gefahr für die liberale Welthandelsordnung sei. So haben prominente Intellektuelle eine Entwicklung in Richtung antagonistischer Regionalblöcke befürchtet und den Euro in erster Linie als Bedrohung der amerikanischen Führungsposition im Weltwirtschaftssystem, gestützt auf den Dollar als wichtigster Weltreservewährung, gesehen. Ebenso wie in Europa sind bei der Diskussion über Vor- und Nachteile des Euro oft starke Emotionen im Spiel, die den Blick auf die positiven Aspekte verstellen.

Auch die europäischen Bemühungen auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden bis vor kurzem mit Besorgnis und von manchen Kommentatoren sogar als offener und eindeutiger Angriff auf die amerikanische Vormachtrolle in der Nato angesehen. „EU-Nationalismus“, „Euro-Gaullismus“ oder eine vermeintliche europäische „Unabhängigkeitserklärung“ von den USA sind ebenso benutzte Vokabeln wie Henry Kissingers wiederholte Forderung nach Platz und Stimme der Amerikaner am europäischen Ratstisch.

² Siehe dazu die erfrischende Kritik von Harvard Professor Andrew Moravcsik in der Mai/Juni Ausgabe 2001 von Foreign Affairs.

Nicht typisch für die Mehrheit der Amerikaner, aber doch exemplarisch für die Befürchtungen einer kleinen einflussreichen konservativ-moralistischen Gruppe sind etwa die Aussagen des neuen Undersecretary im State Department, John R. Bolton. Europa könne sicher sein, daß „America's days as a well-bred doormat for EU political and military pretensions" bald zu Ende sein würden.

IV. Amerikanische Interessen, die europäische Verfassungsdebatte und die transatlantischen Beziehungen

1. Sicherheitspolitik und Erweiterung

Europa würde es sich allerdings zu leicht machen, Besorgnisse der Amerikaner achselzuckend als irrelevant ad acta zu legen. Amerika *hat* gewichtige nationale Interessen in bezug auf den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses und formuliert dementsprechend seine Erwartungen. Amerika ist spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg eine "europäische Macht" und es ist nicht zuletzt im europäischen (und hier auch gerade im deutschen) Interesse, daß das amerikanische Europaengagement erhalten bleibt.

Die amerikanische Forderung etwa, daß die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht zu einer Schwächung der NATO führen darf, ist ebenso nachvollziehbar wie übertrieben. Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird eine Entlastung der Amerikaner zur Folge haben, indem sie den Europäern mehr Handlungsfähigkeit im Sicherheitsbereich ermöglicht und damit für eine gesündere Balance innerhalb der NATO sorgt.

Die Amerikaner befürworten eine umfangreiche und schnelle Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und Südosten. Man erhofft sich davon eine dauerhafte wirtschaftliche und politische Stabilisierung dieses Raumes, die die USA entlastet. Viele Beobachter in Amerika wünschen sich denn auch eine stärkere Betonung des Zieles "Erweiterung" zulasten des Prinzips "Vertiefung". Auf teilweises Unverständnis trifft in den USA daher auch Europas Haltung gegenüber dem Beitrittswunsch der Türkei. An dieser Frage wird auch wieder deutlich, daß viele Amerikaner Zweck und Charakter der Europäischen Union noch vorwiegend in einem wirtschaftlichen Zweckverband sehen und damit ein aus EU-Sicht veraltetes Bild vom Selbstverständnis der Union haben. Ganz zu schweigen davon, daß die Tatsache einer voll funktionierenden Zollunion zwischen der EU und der Türkei (eine einmalig weitgehende Form volkswirtschaftlicher Integration) allgemein nicht bekannt ist und deshalb auch nicht gewürdigt wird.

2. Amerika und die institutionelle Reformdebatte

Grundsätzliche Sympathie ist in den USA für Reformvorschläge zu erwarten, die den Entscheidungsmechanismus der Europäischen Union vereinfachen und Verantwortungsstränge klarer erkennbar machen. Die derzeitige unübersichtliche Rollenverteilung im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik wird hier entsprechend kritisch bewertet.

Da das Subsidiaritätsprinzip sehr amerikanischen Idealvorstellungen von der Bedeutung der Einzelstaaten ähnelt, stößt die Betonung seiner Wichtigkeit in der europäischen Reformsdiskussion hier auf Sympathie. Es liefert eine rational nachvollziehbare Grundlage für Jacques Delors' Forderung nach einer „Föderation von Nationalstaaten“.

Der Vorschlag der Einrichtung einer zweiten Kammer, wie er von Fischer, Blair, Rau und anderen gemacht wurde, kann wahrscheinlich mit Zustimmung aus den USA rechnen, da man

selber mit dem Senat gute Erfahrungen gemacht hat und sich zudem eine bessere Kontrolle der europäischen Exekutivorgane verspricht.

Auch die Betonung der weiterhin unverzichtbaren Rolle der europäischen Nationalstaaten innerhalb des europäischen politischen Systems durch Delors, Jospin, Fischer, Rau und andere kommt amerikanischen Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union tendenziell entgegen. Ein sich emanzipierendes Europa, in dem die Nationalstaaten nach außen hin letztlich eine Rolle vergleichbar derjenigen der amerikanischen Bundesstaaten spielen würden, ist in den Augen der wenigsten Amerikaner eine wünschenswerte Entwicklung. Als zu groß wird für diesen Fall die Gefahr angesehen, daß Europa schließlich zu einem umfassenden Konkurrenten der USA im Wettbewerb um die Hegemonialstellung im internationalen System werden könnte.

Andererseits stoßen Vorstellungen einer Direktwahl des Kommissionspräsidenten in den USA eher auf Verständnis, da ein mit derartiger demokratischer Legitimation ausgestattetes Amt an der Spitze der EU-Exekutive zu einer Klärung und Vereinfachung des transatlantischen Dialogs beitragen würde. Indes gibt es auch die schon erwähnte Grundströmung, die an der jetzigen Senior-Rolle der USA im Verhältnis zu den europäischen Juniorpartnern weiterhin starken Gefallen findet.

V. Herausforderungen und Chancen

1. Die Notwendigkeit von Partnerschaft und Kommunikation

Die europäische Agenda der nächsten 10 Jahre insbesondere in den Bereichen institutionelle Reform, Erweiterung, Wirtschafts- und Währungsunion sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist untrennbar mit der Fähigkeit der Europäischen Union verbunden, ein gleichwertiger Partner der USA zu werden. Bei aller gerechtfertigten Aufmerksamkeit, die immer wieder transatlantischen Meinungsverschiedenheiten gewidmet wird, darf nicht vergessen werden, daß die Europäische Union und die Vereinigten Staaten wichtige gemeinsame Ziele verfolgen, die auf gemeinsamen Interessen und Werten beruhen. Eine Schwächung des europäischen Integrationsprozesses wäre nicht nur für die Alte Welt, sondern auch für die Neue Welt eine Katastrophe. Zweifellos hatte Bill Clinton Recht, als er die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA als die wichtigste strategische Partnerschaft bezeichnete.

Der gemeinsame Kampf gegen Terrorismus post 11. September, der Wiederaufbau staatlicher Strukturen in Afghanistan, die Stabilisierung des Balkans und die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind nur einige der Jahrhundertaufgaben, die ohne eine gemeinsame Strategie von Amerikanern und Europäern nicht zu bewältigen sind. Ob es um die Verhinderung der Proliferation von Waffentechnologie geht, um den Kampf gegen AIDS in Afrika oder um Fortschritte im Nahen Osten – die USA und die Europäische Union wissen, daß sie zusammen mehr erreichen können.

Ohne die intensive Zusammenarbeit von EU und USA bei der Fortentwicklung der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen wird sich auch das liberale Welthandelsregime dauerhaft nicht bewahren und an neue Entwicklungen anpassen lassen. In einer zunehmend interdependenten Welt müssen alle Anstrengungen dahin gehen, ein globales Regelwerk für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu entwickeln. Nur

Europa und die USA zusammen verfügen über ausreichendes ökonomisches Gewicht und eine Gemeinsamkeiten an Wertvorstellungen, um die Zukunft der Weltwirtschaftsordnung positiv zu gestalten.

Die europäische Integration bietet auch enorme Chancen für die amerikanische Wirtschaft, die insbesondere in Zeiten eines gewaltigen Handelsbilanzdefizits und einer Abschwächung der amerikanischen Konjunktur nach dem langen Boom der Neunziger Jahre an Bedeutung gewinnen. Eine Europäische Union mit in nicht allzu ferner Zukunft 500 Millionen „Marktbürgern“ die sich ihrerseits zum Zentrum eines größeren europäischen Wirtschaftsraumes mit insgesamt einer Milliarde Konsumenten heranbildet, wird der bei weitem wichtigste Absatzmarkt der Welt sein mit exzellenten Aussichten auch für amerikanische Unternehmen.

2. *Globalisierung: Europas Erfahrung mit globalem Engagement*

Globale Probleme erfordern die multilaterale Zusammenarbeit der wichtigsten internationalen Akteure. Schon jetzt sind die Europäer die weltweit wohl überzeugtesten Vertreter einer multilateralen „Governance“. Die guten Erfahrungen mit geteilter Souveränität und supranationalen Strukturen sprechen aus europäischer Sicht für diesen Ansatz. Das Ergebnis der laufenden Verfassungsdiskussion wird darüber entscheiden, ob die Europäische Union ihre leadership Rolle ausbauen und damit auf die USA positiv einwirken kann. Hier gibt es derzeit besorgniserregende Anzeichen dafür, daß der Wille zur Mitwirkung an multilateralen Lösungen eher rückläufig ist. Vom Atomwaffen-Teststopabkommen über die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes, die Landminen-Konvention sowie das Kyoto-Protokoll – die USA gefallen sich in einer „ohne mich“ Position. Europa muß durch intensiven Dialog, beispielhaftes Verhalten und nicht zuletzt die Verbesserung der eigenen Handlungsfähigkeit dazu beitragen, die Amerikaner „zurück ins Boot“ zu holen. Die europäische Verfassungsdiskussion und ihr Ergebnis darf nicht zu einer Entfremdung zwischen der Europäischen Union und den USA führen, sondern muss die Voraussetzungen für gemeinsame, globale Problemlösungen verbessern. Dabei ist die Erkenntnis dafür, daß eine nationale Verfassung für internationale Entwicklungen anpassungsfähig bleiben muß, auch für die USA gar nicht so neu. So formulierte bereits Thomas Jefferson³: „I am certainly not an advocate for frequent changes in laws and constitutions. But laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind. As that becomes more developed, more enlightened, as new discoveries are made, new truths discovered and manners and options change, with the change of circumstances, institutions must advance also to keep pace with the times.“ Und lassen Sie mich ein weiteres Zitat von Präsident Franklin D. Roosevelt hinzufügen: „The structure of world peace cannot be the work of one man, of one party, of one nation. It must be a peace which rests on the cooperative effort of the whole world.“⁴

3. *Eine transatlantische Erklärung der Interdependenz zwischen der Neuen Welt und dem Neuen Europa*

Die Interaktion zwischen europäischer Integration und der Organisation einer transatlantischen Partnerschaft mit den USA hat 1990 in der Transatlantischen Erklärung und 1995 in der Neuen Transatlantischen Agenda Ausdruck gefunden. Möge der Europäische Verfassungskonvent 40 Jahre nach der Kennedy Rede in Philadelphia in seinen

³ In einem Brief an einen Freund im Juli 1816. Das Zitat ist heute in das Mauerwerk des Jefferson Memorials in Washington eingemeißelt.

⁴ Ebenfalls nachzulesen als Inschrift auf dem Roosevelt Memorial in Washington.
<http://www.whi-berlin.de/burghardt.htm>

Empfehlungen die Anregung einer vertraglich zu vereinbarenden „Erklärung der Interdependenz“ zwischen der EU und den USA aufgreifen, um die neu verfasste Europäische Union als vollwertigen Pfeiler einer transatlantischen Partnerschaft von Gleichen zur Wahrnehmung unserer gemeinsamen globalen Interessen zu verankern.

Das Forum Constitutionis Europae wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung GmbH gefördert.