

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

36/2005 · 5. September 2005



Europa

Ludger Kühnhardt
Quo vadis Europa?

Winand Gellner · Armin Glatzmeier
Die Suche nach der europäischen Zivilgesellschaft

Karlheinz Dürr
Die Europäisierung der Demokratiebildung

Armin von Bogdandy
Die europäische Republik

Thomas König
Unitarisierung durch Europäisierung?

René Schwok · Stephan Bloetzer
Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Editorial

Mit der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages durch Frankreich und die Niederlande wurde dem europäischen Integrationsprozess ein schwerer Schlag versetzt. Großbritannien, Dänemark, Portugal und Tschechien haben daraufhin ihre Referenden auf unbestimmte Zeit verschoben. Selbst in den Ländern, die den Vertrag bereits ratifiziert hatten, schlug die Stimmung um. Weiteren Auftrieb erhielt die euroskeptische Haltung durch das Scheitern des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 16./17. Juni, auf dem man sich nicht über die weitere Finanzierung der EU einigen konnte. Unter der britischen Ratspräsidentschaft sollte eine Reform des Finanzierungssystems erfolgen: weg von den hohen Agrarsubventionen, hin zu mehr Investitionen in modernere Sektoren. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die hohen Ziele, die im Jahr 2000 in Lissabon gesteckt worden sind, u. a. das Ziel, die USA wirtschaftlich zu überholen, in Ansätzen erreicht werden können.

Die Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten fühlen sich zunehmend verunsichert. Dazu hat unter anderem auch die schnelle Ausweitung der EU nach Osten beigetragen. Mit Bulgarien und Rumänien werden 2007 zwei weitere Mitglieder hinzukommen, und im Oktober beginnen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Hinzu kommt die weltweite Globalisierung. Die EU kann ihren Bürgern keinen Schutz vor den Folgen dieses Prozesses gewähren, den sie selbst beschleunigt und fördert. Vielleicht ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, an dem die Eliten in Europa in einen intensiven Dialog mit ihren Bürgern über die Finalität Europas eintreten sollten. Der Euroskeptizismus kann nur überwunden werden, wenn die EU-Politiker ihre Entscheidungsprozesse transparenter gestalten.

Ludwig Watzal

Ludger Kühnhardt

Quo vadis Europa? *Essay*

Die Ratifikationskrise der Europäischen Verfassung hat sich ironischerweise zur ersten echten europäischen Verfassungsdebatte entwickelt. Der Schock, der weite Teile der politischen Eliten in der EU nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden traf, ist der Erkenntnis gewichen, dass die Bevölkerung der EU-Mit-

Ludger Kühnhardt

Dr. phil., geb. 1958; Professor für Politikwissenschaft; seit 1997 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Universität Bonn, Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn, L.Kuehnhardt@uni-bonn.de

gliedsstaaten mehr denn je in den Prozess der Weiterentwicklung des europäischen Einigungswerkes einbezogen sein will. Diese eigentliche Botschaft der kritischen Bürgerinnen und Bürger in Frankreich und in den Nieder-

landen, aber auch in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten, hat zu einer Neuausrichtung der Betrachtung geführt.

Die gescheiterte Ratifikation ist Ausdruck einer Vertrauenskrise zwischen Bürgern und Politikern, aber sie ist keine Krise der europäischen Integration an sich. Im Gegenteil: Sie ist sogar eine Chance zur Stärkung der Bürgerbeteiligung im weiteren europäischen Einigungsprozess. Mehr denn je ist dieser dem Monopolanspruch der nationalen politischen Führungen entzogen worden. Er entwickelt sich zusehends zu einem Prozess auf der Basis einer europäischen Öffentlichkeit, die ihre Interessen und ihre durchaus divergierenden und widersprüchlichen politischen Optionen zum Ausdruck bringt. Die Voten in Frankreich und in den Niederlanden trafen und betrafen auch alle anderen EU-Mitgliedsstaaten. Daher war es nur folgerichtig, dass alle anderen nicht zur Geisel der französischen und niederländischen Abstimmungs-mehrheiten genommen werden durften. Zu Recht entschied der Europäische Rat, dass

der Ratifikationsprozess in allen anderen Mitgliedsstaaten fortgesetzt werden solle, wenn- gleich er nicht, wie ursprünglich geplant, bis Ende 2006 abzuschließen ist.

Die Verlängerung des Ratifikationsprozesses trägt dem Willen zu einer intensiven Verfassungsdebatte in der EU Rechnung. Diese Entscheidung verhindert keineswegs, dass die Ratifikationsverfahren gemäß den spezifischen Maßgaben der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten fortgeführt werden können. Schon am Tag nach dem niederländischen Votum ratifizierte das Parlament von Lettland die Europäische Verfassung, bald gefolgt vom Parlament von Malta. Einen Wendepunkt in der Krisenstimmung stellte schließlich die Volksabstimmung in Luxemburg am 10. Juli 2005 dar. Mit deutlicher Mehrheit votierten die Bürger Luxemburgs für die Europäische Verfassung. Es war ein Erfolg für den mutigen und „durch und durch“ europäischen Premierminister Jean-Claude Juncker und es war ein Erfolg für den erforderlichen Dialog zwischen Politik und Bürgerschaft in den zentralen Fragen der künftigen Ausgestaltung der EU. Mit dem Luxemburger Votum ist deutlich geworden, dass die Europäische Verfassung keineswegs „tot“ ist, wie Skeptiker nach den Abstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden vorschnell mutmaßten. Die Verfassungsdebatte, die auch in Luxemburg mit ungeahnter Intensität geführt worden war, dürfte hingegen in der gesamten EU weitergehen und nachhaltig wirken.

Unterdessen hat die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten und mit ihr eine Mehrheit der Unionsbürger die erste Europäische Verfassung ratifiziert. Wege aus der Ratifikationskrise müssen gleichwohl weiter gesucht werden, wenn die Verfassung in allen Mitgliedsstaaten in Kraft treten soll. Die EU hat sich dafür bis Mitte 2006 Zeit genommen. Welche Lösungen am Ende auch immer gefunden werden mögen – sie werden pragmatischer Natur sein, so wie es auch in früheren Fällen angesichts von krisenhaften Erschütterungen des Integrationsprozesses der Fall gewesen ist. Am Ende der derzeitigen Ratifikationskrise kann durchaus immer noch die allseitige Verwirklichung der Europäischen Verfassung stehen, geboren aus dem Geist des kritischen öffentlichen Dialoges und der Stärkung des Prinzips einer europäischen Öffentlichkeit.

Dies wäre ein Triumph der europäischen Demokratie und der europäischen Integration über ihre Kritiker.

Drei Erkenntnisse, die in der weit verbreiteten Nervosität der europapolitischen Debatte seit den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden eher unterbelichtet geblieben sind, verdienen es, festgehalten zu werden.

Erstens: Der gesamte europäische Einigungsprozess war seit eh und je Ausdruck einer wechselseitigen Verstärkung und Durchdringung von „Erweiterung“ und „Vertiefung“. Oft geschah dies unter Schmerzen, angetrieben durch Krisen und mit unvorhergesehenen Umwegen und Effekten. Jede Stärkung der Strukturen der europäischen Integration hat in den vergangenen fünf Jahrzehnten die Frage nach einer Erweiterung der Mitgliedschaft aufgeworfen, mit jeder Erweiterung in der Mitgliedschaft hat sich die Frage nach der erforderlichen Stärkung der Strukturen gestellt. Die beispiellose Erweiterung der EU um zehn neue Staaten im Mai 2004 hatte bereits im Vorfeld unter den politischen Eliten die Erkenntnis verfestigt, dass eine Stärkung der Integrationsstrukturen erforderlich sei, um die Europäische Union mit 450 Millionen Bürgerinnen und Bürgern in mindestens 25 Mitgliedsstaaten handlungsfähig zu halten. Im Lichte der gewachsenen Einsicht, dass Europas Zukunft in erheblichem Maße von den Problemen *und* Chancen der Globalisierung abhängt, ist diese Einsicht seit der Erweiterung eher noch gewachsen. Über den „richtigen“ politischen Weg im Umgang mit der Globalisierung wird in der EU selbstverständlich kontrovers diskutiert. Dass aber die Handlungsfähigkeit der EU eine elementare Voraussetzung dafür ist, die gebotenen Entscheidungen gemeinsam und damit wirkungsvoll zu treffen, wird kaum bestritten. Die Sicherung und Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU ist heute unabdingbarer denn je. Insofern harrt die EU weiter jener Stärkung ihrer Handlungsstrukturen und deren gleichzeitiger Verankerung im politischen Willen ihrer Bürger, zu der die Europäische Verfassung einen wichtigen Beitrag leisten würde.

Zweitens: Institutionelle Entwicklungen und politische Entscheidungen bedingen einander. Je mehr die Bürger davon überzeugt sind, dass politische Entscheidungen zu

ihrem Wohle wirken oder wirken könnten, desto eher interessieren sie sich für die Frage danach, welcher institutionelle Rahmen zur Optimierung dieses Ziels erforderlich oder nutzbringend wäre. Insofern hatte der derzeitige EU-Ratspräsident Tony Blair Recht, als er sagte, zunächst müsse die Politik der EU stimmen, dann könnten die Bürger auch wieder für die Verfassung gewonnen werden. Hier liegt aber zugleich das größte strukturelle Problem im derzeitigen Entwicklungsstadium der europäischen Integration: Während die nationalen Regierungen nach wie vor für erhebliche Teile der politischen Entscheidungen in der EU verantwortlich sind, wird von Politikern ein Großteil der Kritik an den Folgen ihrer Entscheidungen auf die EU und ihre Institutionen abgewälzt. Dass viele Bürger diese Fehlinterpretation in ihrer Wahrnehmung übernehmen, erschwert die Situation zusätzlich. Der Verfassungsrahmen soll die politische Rechenschaftspflicht der EU-Institutionen stärken, doch viele Kritiker lehnen die Verfassung ironischerweise ab. Dabei sollte sich ihre Kritik im Grunde genommen eher gegen ihre eigenen nationalen Führungen und deren Verantwortung für spezifische Entscheidungen im Lichte der Globalisierung richten, während ihre Kritik durch die EU-Verfassung eine zukunftsweisende Antwort hinsichtlich der Stärkung von Demokratie, Effizienz und Transparenz in der europäischen Politik finden würde.

Drittens: Das Verhältnis zwischen politischen Führungen und Unionsbürgern befindet sich in einer strukturellen Schieflage. Während die Unionsbürger von ihren nationalen Führungen erwarten, was bestenfalls eine gemeinschaftliche EU-Führung leisten kann, verhalten sich nationale Führungen doppelt ambivalent: Einerseits treten sie als Vertreter nationaler Interessen auf, andererseits wollen sie einen europäischen Führungsanspruch verwirklichen. Während Ersteres immer seltener widerspruchsfrei oder ohne Zustimmung anderer europäischer Partner gelingen kann, funktioniert europäischer Handlungsanspruch nur im Kompromiss mit allen anderen EU-Partnern. Logischerweise müssten daher eigentlich die europäischen Institutionen – allen voran die Europäische Kommission und ihr Präsident sowie das Europäische Parlament und seine supranational zusammengesetzten Fraktionen – die strategische Führung in der Suche nach Auswegen

aus der Verfassungskrise übernehmen, solange der Europäische Rat sich nicht wirklich als ein „europäisches“ Gremium präsentiert, sondern als eine Veranstaltung zur Durchsetzung nationaler Interessen. Solange der Führungsanspruch nationaler Regierungen aber vorgaukelt, diese alleine könnten die Lösung für die zentralen Anliegen ihrer Bürger bringen, bleibt nicht nur der weitere Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung, sondern auch der Prozess der Formulierung einer konsistenten und zukunftsweisenden europäischen Wirtschafts-, Sozial-, Außen- und Gesellschaftspolitik schwierig.

Vor diesem Hintergrund lassen sich für die weitere Entwicklung des europäischen Einigungswerkes einige Hypothesen ableiten, die den engen Zusammenhang zwischen Verfassungsdebatte, Zukunftsfähigkeit der europäischen Politik und der Wiederherstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen politischen Führungen und Unionsbürgern auf der europäischen Ebene deutlich machen.

Erstens: Während die EU von ihrem vollmundigen Ziel abgerückt ist, bis zum Jahr 2010 die innovativste Wirtschafts- und Technologieregion der Welt zu werden, bleibt die Frage unbeantwortet, mit welchen politischen Instrumenten die EU die hohe Arbeitslosigkeit in den meisten ihrer Mitgliedsstaaten bekämpfen will. Ebenso offen ist, wie die Wachstumsschwäche der größten Volkswirtschaften überwunden werden soll und wie optimalere Zukunftsvoraussetzungen in gesellschaftlichen Problembereichen (Überalterung, Migration, Bildungs- und Familienfragen) geschaffen werden können. Nur eine auf Wachstum und Arbeitsplatzschaffung angelegte Politik kann der EU dauerhaft Wohlstand und soziale Sicherheit garantieren. Der Globalisierungsdruck, den die dynamischen Volkswirtschaften der USA und Ostasiens, namentlich Chinas, auslösen, wird in Europa nicht durch die Verweigerung von Realitäten zu bremsen sein. Europa muss wieder Zukunftswillen und Zukunftskraft entwickeln, indem es Strategien befördert, die Wachstum und Arbeitsplätze schaffen. Daher kommt der öffentlichen Erörterung der erforderlichen Prioritäten für das Budget der EU in den kommenden Jahren so enorme Bedeutung zu. Dass der Europäische Rat Mitte 2005 mit der Aufgabe gescheitert ist, einen Budgetrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 zu verabschieden,

könnte sich am Ende als Segen herausstellen. Denn nun sind alle politischen Akteure endlich dazu gezwungen, öffentlich über eine Neuordnung der Prioritäten nachzudenken, die sich aus den Erwartungen der Unionsbürger ergeben: Vorrang müssen Budgetentscheidungen zugunsten von Forschung und Bildung, von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen haben. Es bleibt zu hoffen, dass die gesamte Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik jetzt endlich gründlich überarbeitet wird, um die finanziellen Spielräume der EU zugunsten zukunftsorientierter Politikfelder zu erweitern. Diese Aufgabe fällt nun der britischen EU-Ratspräsidentschaft zu.

Zweitens: Die europäische Politik muss in allen ihren Institutionen deutlicher zum Ausdruck bringen, dass sie einem sich immer deutlicher entwickelnden europäischen Gemeinwohl zuarbeitet und nicht bloß ein technischer Apparat ist, der sich vorwiegend mit sich selbst beschäftigt. „Europäisches Gemeinwohl“ in einer EU, in der die regionalen sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede größer sind als jemals zuvor, kann nur heißen: konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, Garantie von Wettbewerb um die besten lokalen, regionalen und nationalen Lösungen (beispielsweise in der Steuer-, Umwelt-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik) und Verzicht auf freiheitsbegrenzende bürokratische Regelungen, deren Ursprung oft keineswegs in bürgerfremden Brüsseler Amtsstuben zu finden ist, sondern in den Interessen von Firmen oder Branchen (und deren lokalen politischen Protektoren), die ihre Monopolstellung sichern oder eine solche herstellen wollen. Europas Vielfalt ist nicht nur im Blick auf Europas Kultur sein eigentliches Gut und sein globaler Attraktivitätsvorsprung. Europas Vielfalt muss auch in Bezug auf Ordnungs-, Wettbewerbs- und Wachstumspolitik zum Motor einer neuen europäischen Dynamik werden. Nur so können Wachstumspotenziale im gemeinsamen europäischen Markt gefördert werden. „Europäisches Gemeinwohl“ ist kein Monopolanliegen der Gremien und Institutionen der EU, sondern es muss auch ein persönliches Anliegen der Bürger Europas sein

Drittens: Europas Politiker werden sich im Wettbewerb um die besseren Konzepte immer mehr nicht nur ihren nationalen politischen Protagonisten, sondern in gleicher,

wenn nicht zunehmend in stärkerer Weise dem europaweiten Vergleich stellen müssen. Das ist ein neuer Tatbestand der europäischen Politik, der auf Dauer den Charakter der parteipolitischen Strukturen in der EU erfassen und transformieren wird. Es reicht nicht mehr, in der Steuerpolitik, in der Bildungspolitik, in der inneren Sicherheit oder in der Frage der Integration muslimischer Gemeinschaften im Streit mit den jeweiligen nationalen politischen Gegnern zu gewinnen. Wer Wahlen in Europa für sich entscheiden will, auch nationale Wahlen, wird immer mehr mit der Frage konfrontiert werden, ob seine jeweiligen Positionen und Vorschläge im Wettbewerbsvergleich mit den Ideen und Lösungserfahrungen anderer europäischer Partnerländer überzeugen können. Oft ist in der Vergangenheit Klage darüber geführt worden, dass Wahlen zum Europäischen Parlament im Kern nationale Wahlen waren (oftmals Bestrafungswahlen für die jeweilige nationale Regierung). Es liegt in der Struktur der europäischen Integration und der Herausforderungen, die die Globalisierung an Europa richtet, dass dies zwar weiterhin so bleiben mag, zugleich aber nationale Wahlen immer mehr auch zu Wahlen im europaweiten Wettbewerb um die besten Ideen und Erfahrungen werden. Auch dies ist eine Form der Politikverschränkung, die nicht nur für die institutionellen Strukturen der EU gilt, sondern vermehrt auch die intermediären Strukturen der Politik mit beeinflussen wird.

Was heißt dies konkret mit Blick auf die nächste politische Etappe des europäischen Einigungswerkes? Ich möchte hierfür drei Gedanken zur Diskussion stellen.

Erstens: Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union müssen sich stärker als ein originäres Gremium der Europäischen Union begreifen. Aus diesem Prinzip der wechselseitigen Verpflichtung und Abhängigkeit erwächst eine Pflicht, Rücksicht aufeinander zu nehmen und gemeinsam der Herausbildung von europäischen Interessen zu dienen. Kein Staats- und Regierungschef muss darauf verzichten, die berechtigten Interessen seines Landes zu vertreten. Aber jeder sollte begreifen, dass er als Angehöriger des Europäischen Rates vor der EU als Ganzes in der Verantwortung steht. Folgerichtig wäre es gewesen, wenn der Staatschef Frankreichs und der Ministerpräsident der Nieder-

lande – die beide die Europäische Verfassung im Namen ihres Landes im Oktober 2004 unterzeichnet haben – nach dem negativen Ausgang des Ratifikationsreferendums in ihrem Land zurückgetreten wären. Mit ihnen zusammen jedenfalls ist nach aller Wahrscheinlichkeit für alle anderen in der EU kein Ausweg aus der Krise zu finden, der das Inkrafttreten der Verfassung in allen Mitgliedsländern erlaubt. Da sie im Amt geblieben sind, werden alle anderen EU-Partner auf den Ausgang der nächsten regulären Wahlen in Frankreich und den Niederlanden warten müssen, um beide Länder in einen europäischen Neubeginn einzubeziehen. Dadurch verlieren Frankreich und die Niederlande, aber auch alle anderen EU-Mitgliedsländer Zeit, während die momentanen Probleme sogar noch größer werden.

Zweitens: Nationale Wahlen müssen um die Komponente eines europäischen Vergleichs der zur Wahl anstehenden politischen Optionen erweitert werden. Keine Steuerreformkonzeption, keine Arbeitsmarktreform oder Reform der sozialen Sicherungssysteme steht für sich allein. Sie muss sich in jedem EU-Mitgliedsland nicht bloß im Verhältnis zur heutigen Situation bewähren, sie muss auch im europäischen Vergleich überzeugen und Erfolg versprechend sein. Im Bereich der Bildungspolitik sind durch die europaweiten PISA-Studien Elemente des Vergleichs in die öffentliche Diskussion eingeführt worden, denen sich kein nationaler (oder regionaler) Akteur mehr entziehen kann. Vergleich schafft Wettbewerb und Wettbewerb stärkt den Willen zur Suche nach Verbesserung. Das gleiche Prinzip sollte in der gesamten EU systematisch in Bezug auf alle Politikfelder eingeführt werden, in denen es europäische Interessen und gemeinsame Verpflichtungen gibt: So würde der Nachteil nationaler politischer Strategien und Strukturen offen gelegt und ein Anreiz geschaffen, um jene Reformkonzeptionen in den nationalen politischen Debatten zu stärken, die „europafähig“ sind. Die anstehende Wahl zum Deutschen Bundestag sollte dazu genutzt werden, um die Positionen der Parteien nicht allein danach zu befragen, wie sie im Vergleich zueinander abschneiden, sondern wie sie im Blick auf die Lage der EU insgesamt und im Vergleich zu den Erfahrungen, Positionen und Zielsetzungen anderer (vor allem erfolgreicherer) EU-Partnerländer wirken würden.

Drittens: Die gemeinsame Unionsbürgerschaft in der EU muss so um die Dimension politischer Mitwirkungsrechte gestärkt werden, dass Transparenz erhöht und Vergleichbarkeit hergestellt wird. Dazu gehört, dass es in Zukunft gemeinsame europäische Wahlprogramme und Kandidatenlisten der Parteien bei den Wahlen zum Europäischen Parlament geben sollte. Nur so kann in der gesamten EU über vergleichbare politische Vorstellungen entschieden werden, die Auswirkungen auf alle Unionsbürger haben könnten. Dazu gehört auch, dass es in Zukunft zeitgleich europaweite Referenden zu Kernfragen der europäischen Politik geben sollte.

In diesem Zusammenhang muss erneut darüber nachgedacht werden, ob auch am Ende der derzeitigen Ratifikationskrise der Europäischen Verfassung ein abschließendes, zeitgleiches und gemeinsames Referendum in allen EU-Mitgliedsstaaten stehen sollte, um das für die Zukunftsfähigkeit der EU wichtige Dokument überzeugend zu ratifizieren. Man kann davon ausgehen, dass nach der derzeitigen Verfassungsdebatte und der sich anschließenden Reflexionsphase eine deutliche Mehrheit der Unionsbürger die Europäische Verfassung befürworten wird. Formal wäre ein solches europaweites Referendum daher nicht nötig, vor allem nicht in den Ländern, in denen die Verfassung bereits per Volksentscheid ratifiziert worden ist. Aber wäre ein abschließendes europaweites Referendum nicht eine Möglichkeit, um in Frankreich und in den Niederlanden faktisch ein zweites Referendum durchzuführen, das gesichtswahrend für diese altherwürdigen EU-Mitgliedsländer wäre? Würden dadurch andere kritische EU-Mitgliedsstaaten, in denen ein Referendum noch aussteht, nicht von der Verlegenheit befreit, mit einem negativen Votum erneut wie im Falle Frankreichs und der Niederlande dem Rest der EU die Ablehnung aufzunötigen? Und würde auf diesem Wege nicht sichergestellt, dass abschließend tatsächlich eine europäische Bevölkerungsmehrheit über die erste Europäische Verfassung entschieden hätte und nicht allein die Addition nationaler Mehrheiten? Ein solches abschließendes Referendum würde die Europäische Verfassung auch von dem Makel befreien, dass Voten per Parlamentsbeschluss geringwertiger angesehen werden als Voten per Referendum. Vor allem aber würde ein gesamteuropäisches Referendum den endgül-

tigen Durchbruch einer europäischen Öffentlichkeit signalisieren, der sich bereits seit einiger Zeit andeutet. Es mag sein, ja, es ist sogar wahrscheinlich, dass sich noch andere und bessere Vorschläge aus der gegenwärtigen Reflexionsphase durchsetzen als die hier vorgelegene Idee. Aber ein Wettbewerb der Ideen ist für die Zukunft der EU besser als ein Taktieren mit dem Ziel, Probleme zu vernebeln und Aufgaben zu verwässern.

Die erste echte europäische Verfassungsdebatte ist schon jetzt ein Wettbewerb der Ideen geworden – und das ist gut so. Zu ihrem Ende sollte allgemein anerkannt werden, dass ein europäischer Verfassungspatriotismus erforderlich ist, wenn die Idee der europäischen Integration im Zeitalter der Globalisierung erhalten bleiben soll. Politische Eliten mögen aus taktischen Gründen Angst vor einem allgemeinen europäischen Referendum über die Europäische Verfassung haben. Für die große Mehrheit der wahlberechtigten Unionsbürger könnte ein abschließendes gemeinsames Verfassungsreferendum jedoch eine gute Chance darstellen, sich von dem Vorwurf zu befreien, sie seien europaskeptisch oder in europäischen Fragen inkompetent – ein Vorwurf, den Politiker den Unionsbürgern gerne machen, nachdem sie selber an europäischer Überzeugungskraft eingebüßt haben.

Am Ende der gegenwärtigen Reflexionsphase sollte jedenfalls nicht nur die Europäische Verfassung in Kraft treten, sondern auch ein neuer Pakt zwischen Unionsbürgern und den europäischen Institutionen stehen. Vielleicht gibt es dazu andere und klügere Wege als ein abschließendes europäisches Referendum. Dazu könnte auch die Möglichkeit gehören, dass gar nicht alle EU-Mitgliedsstaaten die Verfassung ratifizieren müssen, damit sie in Kraft treten kann – eine Übung, mit der das deutsche Grundgesetz seit 1949 gut lebt, hat doch Bayern weder damals noch seither seine formale Zustimmung gegeben; gleichwohl verhält es sich grundgesetztreu. Für die EU gilt im Zeitalter der Globalisierung: Vielleicht könnte wenigstens über einen die Verfassung ergänzenden Pakt, der die zentralen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der europäischen Politik benennt, ein europaweites Referendum abgehalten werden.

Die Suche nach der europäischen Zivilgesellschaft

Am 29. Mai 2005 brach das französische „non“ zum Verfassungsvertrag ein großes europäisches Tabu: Das Abstimmungsergebnis stellt den Sinn und den Wunsch nach einer immer stärkeren politischen Integration in Frage, obwohl für den Ausgang des Referendums andere Faktoren wie die Unzufriedenheit mit den nationalen politischen Eliten ganz wesentlich waren. Dies ist ein herber

Winand Gellner

Dr. phil., geb. 1955; Prof. für Politikwissenschaft an der Universität Passau, Innstraße 39, 94032 Passau.
gellner@uni-passau.de

Armin Glatzmeier

M.A., geb. 1972; Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft II der Uni Passau.
glatzmeier@uni-passau.de

Schlag für die einstige Wirtschaftsgemeinschaft, die sich selbst mittlerweile als „Europa der Bürger“ neu erfunden hat, vor allem da sich die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Form der organisierten Zivilgesellschaft inzwischen als fester Topos der europäischen Agenda etabliert hat. Spätestens seit der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Rolle der organisierten Zivilgesellschaft im europäischen Einigungswerk versuchte die EU gezielt,¹ diese in den Entscheidungsprozess einzubinden. Die Arbeit des Verfassungskonvents muss hier besonders hervorgehoben werden, da dieser nicht nur auf eine öffentliche Debatte, sondern auch auf die Einbeziehung solcher Organisationen verpflichtet wurde, die als Repräsentanten der Zivilgesellschaft geeignet schienen.² Die Ergebnisse der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden verdeutlichen indes, dass dieses Bemühen – wenigstens vorerst – am Meinungsklima nationaler Öffentlichkeiten gescheitert ist.

Eine europäische Zivilgesellschaft existiert noch nicht. Dennoch gibt es Aspekte, die positiv oder negativ auf ihre Entstehung einwir-

ken können. Dieser Beitrag will theseartig Chancen und Probleme der Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft verdeutlichen.

Die Zivilgesellschaft

Die Vorstellung, dass ohne die Bürger kein Staat zu machen ist, gehört zum Fundament antiker Staatsphilosophie – so z. B. im aristotelischen Bild des Menschen als *zoon politikon*, das sich auf ein Zusammenleben im Staat hin entwickelt. Auch der Gedanke der Mischverfassung zielt auf einen wesentlichen Aspekt der Zivilgesellschaft, da es dabei um die breite Integration der (Voll)-Bürger geht. Selbst wenn Partizipationsrechte vor allem auf die beiden großen Gruppen des Volkes – Arme und Reiche – verkürzt bleiben, ist Aristoteles' Kerngedanke grundmodern: Das *Gemeinsame* soll sich in der Konkurrenz gesellschaftlicher Kräfte herausbilden.³ Heute wird dieses Phänomen mit dem Begriff *Pluralismus* umschrieben, der in seinen Spielarten zum Grundbestand demokratischer Gesellschaften gehört und eine wesentliche Rahmenbedingung der Zivilgesellschaft ist.

In der Moderne greift der liberale Vertragstheoretiker John Locke den Gedanken auf, dass sich der Staat als Funktion der bürgerlichen Gesellschaft ausbildet. Diese konstituiert sich selbst durch den Gesellschaftsvertrag und begründet durch kollektiven, gleichmäßigen Machtverzicht eine Staatlichkeit, die ihrerseits an den Vertrag gebunden ist. Ziel des Staates ist die Absicherung der bürgerlichen Sphäre. Insofern ist er der Adressat in Streitfragen – gerade auch, wenn es um die Möglichkeit und Notwendigkeit geht, allgemeingültige Regelungen zu treffen.⁴ Daraus resultiert eine Dualität zwischen bürgerlicher Gesellschaft und dem Staat als deren institutionalisierte Selbstorganisation. Die politische Verwirklichung dieses Phänomens beschreibt Alexis de Tocqueville später in seiner Abhandlung über die Demokratie in Amerika.⁵ Dabei weist er

¹ Abl. der Europäischen Gemeinschaft C329/30 vom 17. 11. 1999.

² Vgl. http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm (22. 4. 2005).

³ Vgl. Aristoteles, *Politik*, Stuttgart 1989, S. 338 f.

⁴ Vgl. John Locke, *Über die Regierung*, Stuttgart 1974, S. 65 ff.

⁵ Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart 1985, S. 248 ff.

bereits auf den Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Zivilgesellschaft hin.

Der Begriff *Zivilgesellschaft* bezeichnet allgemein „eine Sphäre kollektiven Handelns und öffentliche Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam“ sind und durch staatlich gewährte Freiheitsrechte abgesichert werden.¹⁶ Damit dieses freiwillige Zusammenwirken der Bürger funktionieren kann, ist eine Rückbindung an „bestimmte zivile Verhaltensstandards wie Toleranz, Verständigung, Gewaltfreiheit, aber auch Gemeinsinn“¹⁷ unabdingbar. Zivilgesellschaft besteht aus vielen verschiedenen Teilgruppierungen mit unterschiedlichen, zum Teil konkurrierenden Interessen, die vor dem Hintergrund eines „normativen Minimalkonsenses“ agieren.¹⁸ Ihre Akteure, allen voran die organisierten Interessen, leisten einen wesentlichen Beitrag zur politischen Integration, indem sie wechselseitig zwischen Staat und Gesellschaft vermitteln, Partizipationsmöglichkeiten anbieten und den Prozess der politischen Integration durch ihre Ordnungsfunktion vereinfachen.¹⁹

Zivilgesellschaft definiert einen gesellschaftlichen Bereich, der dreifach abgegrenzt ist: gegenüber dem Staat, der Wirtschaft und dem Privaten. Wie Frank Adloff herausstellt, verbindet der Begriff „dreierlei: einen gesellschaftlichen Bereich von Organisationen und Institutionen, zivile Umgangsformen und ein utopisches Projekt“.¹⁰ Letzteres besteht in der Vorstellung einer demokratischen gesellschaftlichen Selbstregulierung. Auch die Begriffsdefinition durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU bezieht sich auf diese Kriterien, auffällig ist jedoch, dass Zivilgesellschaft hier nur zweifach – gegenüber dem Staat und gegenüber dem Privaten – abgegrenzt wird und somit auch wirtschaftliche Akteure beinhaltet.¹¹

¹⁶ Peter Thiery, Zivilgesellschaft, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2, München 2002, S. 1110.

¹⁷ Frank Adloff, Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis, Frankfurt/M.–New York 2005, S. 8.

¹⁸ Vgl. Dieter Gosewinkel, Zivilgesellschaft – eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her. Disc. Paper Nr. SP IV 2003–505, Wissenschaftszentrum Berlin, S. 4.

¹⁹ Vgl. Winand Gellner/Armin Glatzmeier, Macht und Gegenmacht, Baden-Baden 2004, S. 271 ff.

¹⁰ F. Adloff (Anm. 7), S. 8 f.

¹¹ Vgl. Abl. der Europäischen Gemeinschaft C329/31 vom 17. 11. 1999.

Der Europäische Bürger – ein gescheitertes Konzept

Als eine wesentliche Grundbedingung für die Zivilgesellschaft nennt Ralf Dahrendorf den Bürgerstatus, der verschiedene Rechte – bürgerliche Freiheitsrechte, soziale und politische Rechte – umfasst.¹² Auf der Gegenseite müssen die staatlichen Institutionen und das Rechtssystem so ausgestaltet sein, dass zum einen Artikulations- und zum anderen Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden sind. Anders gefasst, wird sich dort keine Zivilgesellschaft herausbilden, wo diese keine Meinungsfreiheit besitzt bzw. keine Ansprechpartner für ihre Anliegen findet. Das Konzept des Bürgers ist damit eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für die Entstehung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Die Einbindung der Bürger auf europäischer Ebene erreichte bei der Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP) im Juni 1979 einen ersten Höhepunkt. Allerdings dauerte es rund 13 Jahre, bis die Unionsbürgerschaft in Maastricht in das Vertragswerk aufgenommen wurde. 1996 bekräftigte die Kommission erneut den Wunsch nach einer stärkeren Integration der Bürger und berücksichtigte in ihrem Jahresprogramm den „Aufbau eines Europas der Bürger unter besonderer Betonung bürgernaher Politiken, die dazu beitragen, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Wertegemeinschaft zu stärken“¹³. Die wohl größten Errungenschaften auf dem langen Weg der Einbindung der Bürger brachten schließlich die europäische Grundrechtecharta sowie zuletzt der Verfassungsentwurf, der in Anlehnung an die Maastrichter Bestimmungen die Unionsbürgerschaft als additives, die Staatsangehörigkeit ergänzendes Konzept beschreibt.¹⁴

Mit der Unionsbürgerschaft schuf die EU eine notwendige Grundlage der Zivilgesellschaft. Die Bürger wurden sukzessive mit

¹² Vgl. Ralf Dahrendorf, Die gefährdete Civil Society, in: Krzysztof Michalski (Hrsg.), Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, S. 259.

¹³ Vgl. Bulletin EU 1/2–1996 [1.10.10], <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9601/p110010.htm> (27. 6. 2005).

¹⁴ Vgl. Abl. der Europäischen Union C/310, Titel II, v. a. Art. 10.

Rechten ausgestattet, die in der europäischen Grundrechtecharta niedergelegt wurden und Eingang in den Verfassungsvertrag fanden, darunter: die bürgerlichen Grundfreiheiten wie Meinungs- und Pressefreiheit sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 und 12 der Grundrechtecharta),¹⁵ das aktive und passive Wahlrecht (Art. 39), das Recht auf Zugang sowohl zu den Organen bzw. Einrichtungen der Union (Art. 41) als auch zu den Informationen der Union (Art. 42) sowie das Petitionsrecht (Art. 44).

Trotz dieser vielfachen Bemühungen ringt Europa heute immer noch um seine Bürger, in deren Bewusstsein die europäische Staatsbürgerschaft bislang wenig verankert ist.¹⁶ Eine Umfrage im Auftrag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2002 – also zehn Jahre nach Einführung der Unionsbürgerschaft – kommt zu dem Ergebnis: „Einerseits zeugen die Interviews von einer gewissen Kenntnis der Bürger über ihre Rechte in Bezug auf ihre Europäische Staatsbürgerschaft, andererseits ist der Bekanntheitsgrad der Begriffe ‚Charta der Grundrechte der Europäischen Union‘ und ‚Unionsbürger‘ sehr niedrig. Mit anderen Worten: Diese Begriffe werden von der öffentlichen Meinung nicht mit der Realität, die sie sind, assoziiert.“¹⁷ Politische Partizipation setzt allerdings die Kenntnis der Möglichkeiten zur Teilhabe voraus. Somit reicht die Existenz rechtlicher Rahmenbedingungen für die Entstehung einer Zivilgesellschaft nicht aus.

Zu diesem Problem tritt die Intransparenz politischer Entscheidungswege hinzu. Deutet man die rückläufige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen von 63 Prozent im Jahr 1979 auf 45,7 Prozent im Jahr 2004 nicht als konstant sinkendes Interesse der Bürger an der EU, sondern als Ratlosigkeit und Resignation über Einflussmöglichkeiten auf die politischen Steuerungsprozesse der EU, so zeigen sich weitere Probleme einer europäischen Zi-

vilgesellschaft, die sich aus der inneren Struktur der EU ergeben.¹⁸ Für eine solche Lesart der rückläufigen Wahlbeteiligung spricht unter anderem das hohe Interesse der französischen und holländischen Bürger an den Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag, bei denen die Beteiligung bei 69,3 (FR) und 62,8 Prozent (NL) lag – deutlich höher als die Beteiligung an den letzten Europawahlen (42,76 in FR; 39,3 in NL). Die Motive für das „Nein“ waren in beiden Ländern zwar einerseits stark auf den nationalen Kontext bezogen – immerhin wollten 18 Prozent der Franzosen und 14 Prozent der Holländer mit ihrem Votum die jeweiligen Regierungen abstrafen.¹⁹ Andererseits bestanden aber ebenfalls deutliche Ängste mit Bezug zum europäischen System, wie die Angst vor dem Verlust nationaler Identität oder vor negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die heimische Ökonomie. Darüber hinaus stimmten 32 Prozent der Niederländer auch deshalb gegen die Verfassung, weil sie sich schlecht informiert fühlten. Es lässt sich also die These formulieren, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung mit der schwachen Stellung des Europäischen Parlaments und der perzipierten Ohnmacht der Wahlberechtigten gegenüber dem politischen System der EU zusammenhängen könnte und im Umkehrschluss die Teilhabemöglichkeiten dann besonders stark genutzt werden, wenn damit ein direkter Einfluss verbunden wird.

Gründe des Scheiterns

Eine wesentliche Ursache für das gescheiterte Konzept des „europäischen Bürgers“ wird in der *Ohnmacht und Sprachlosigkeit der Bürger* gesehen und häufig auf die mangelnde Transparenz der Zuweisbarkeit politischen Entscheidens und Handelns zurückgeführt.²⁰

¹⁵ Vgl. http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_de.pdf (27. 6. 2005).

¹⁶ Vgl. M. Rainer Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, Baden-Baden 1991, S. 19–40.

¹⁷ Flash Eurobarometer 133, Zehn Jahre Europäische Staatsbürgerschaft, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl133_de.pdf (27. 6. 2005).

¹⁸ Vgl. die Übersicht unter: <http://www.eosgallup.europe.be/flash%20eb%20161/all.pdf> (27. 6. 2005).

¹⁹ Vgl. Flash Eurobarometer 171, La Constitution Européenne: sondage post-référendum en France, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf (27. 6. 2005); Flash Eurobarometer 172, The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf (27. 6. 2005).

²⁰ Zur mangelnden Transparenz europäischer Entscheidungsfindung vgl. http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/dfg_bericht.htm#untersuchungsergebnisse (27. 6. 2005).

Diese Sichtweise wurde vor allem dadurch gefördert, dass nationale Regierungen in allen Phasen der EWG, EG und später der EU Entscheidungen der europäischen Ebene entweder als eigenen Erfolg verbuchten oder auf die Brüsseler Bürokratie verwiesen, die gegen ihren Wunsch entschieden habe.

Das weitgehende Fehlen genuin europäischer Parteien trägt zu diesem Vermittlungsdilemma bei. Die Parteibündnisse des Europäischen Parlaments sind in der Regel nach wie vor als Fraktionen nationaler Parteien organisiert. Dies liegt in erster Linie an der schwachen Position des Parlaments, die aufgrund des geringen politischen Einflusses kaum Anreize für Parteigründungen bietet.¹²¹ An diesem Befund änderte auch der Zusammenschluss der europäischen Grünen wenig, da die Gründungsdiskussion zeigte, wie niedrig der europaweite Konsens angesetzt werden muss.¹²² Dem Bürger begegnen bei den Europawahlen somit immer noch überwiegend die altbekannten Parteien der nationalen Ebene, die bei der Wahlkampf-führung zudem häufig in nationalen Themen verharren.¹²³ So sehen sich die Bürger also gerade im Wahlkampf, einer Phase, in der Interesse und Aufmerksamkeit gegenüber der Sphäre der Politik üblicherweise als besonders hoch angesehen werden, nicht primär mit Europa, sondern mit nationalen Wahlkämpfern konfrontiert, wodurch die Sensibilisierung für europäische Themen unweigerlich leidet.

Europa als Wertegemeinschaft?

Das Bild einer europäischen Wertegemeinschaft wurde vor allem im Zuge der bilateralen Sanktionierung Österreichs durch die EU-Mitgliedstaaten bemüht, die anlässlich der Bildung einer ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung nach den Nationalratswahlen 1999 einsetzte. Der Begriff der Wertegemeinschaft reflektiert die Suche nach der eigenen Identität, für die gerade eine Abgrenzung zum Anderen konstitutiv ist. Diese kann grundsätzlich in zwei Richtungen erfolgen: Das

¹²¹ Vgl. M. Rainer Lepsius, Prozesse der europäischen Identitätsstiftung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 54 (2004) 38, S. 3–5.

¹²² Vgl. <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/wahlkampf04/eurogreens.shtml> (27. 6. 2005).

¹²³ Vgl. Tanja Binder/Andreas M. Wüst, Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979–1999, in: APuZ, 54 (2004) 17, S. 38–45.

Beispiel Österreichs kann als Reaktion auf Entwicklungen in den Mitgliedstaaten verstanden werden.¹²⁴ Man könnte mit Karl Rohe argumentieren, dass bestimmte Inhalte einer gemeinsamen politischen Soziokultur in die Ebene der Deutungskultur aufsteigen. Gemeinsame kulturelle Identität entsteht dann durch interne Abgrenzung, die durch die permanente Rekonstruktion der Soziokultur überwunden werden kann. Weit häufiger finden solche Abgrenzungsprozesse jedoch nach außen hin statt. Beispiele wie die europaweiten Demonstrationen gegen eine Unterstützung des amerikanischen Krieges im Irak oder die Diskussionen über den Beitritt der Türkei verdeutlichen dies. Die Entwicklung einer kulturellen Identität wird unter dem „Hinweis auf elementare Prozesse der Enkulturation und Sozialisation [beschrieben], die Europa als eine kulturelle Heimat erscheinen lassen und den Nichteuropäern damit grundsätzlich fehlen, auch wenn sie sich nachdrücklich um das Erlernen europäischer Kultur bemühen“¹²⁵.

Integration durch Abgrenzung

Das Bild der Wertegemeinschaft blieb zunächst den politischen Rednern vorbehalten.¹²⁶ Bereits Margaret Thatcher hatte das gemeinsame historisch-kulturelle Erbe Europas 1988 in ihrer Rede in Brügge hervorgehoben.¹²⁷ Sie betonte, dass dieses Erbe nicht allein von den westlichen Staaten Europas, sondern auch von den osteuropäischen Staaten geteilt würde. Als gemeinsame Wurzeln benannte sie im Besonderen den Einfluss der Expansion des Imperium Romanum, den englischen Parlamentarismus, die europäische Philosophie, das christliche Erbe und die gemeinsamen historischen Erfahrungen. Für Margaret Thatcher war (das freie) Europa we-

¹²⁴ Rechtspopulistische Parteien hatten sich in mehreren EU-Ländern etablieren können. Vgl. Hans-Georg Betz, Rechtspopulismus: Ein internationaler Trend?, in: APuZ, 48 (1998) 9–10, S. 3–12.

¹²⁵ Bernhard Giesen, Europa als Konstruktion der Intellektuellen, in: Reinhold Viehoff/Rien T. Segers (Hrsg.), Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion, Frankfurt/M. 1999, S. 133.

¹²⁶ Vgl. Heinrich Schneider, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst, in: Die Union. Vierteljahresschrift für Integrationsfragen, (2000) 1, S. 11–48.

¹²⁷ Vgl. Robin Harris (Hrsg.), The Collected Speeches of Margaret Thatcher, London 1997, S. 315–325.

niger ein Leitbild für die gemeinsame Zukunft der europäischen Staatengemeinschaft als vielmehr ein Bild der Abgrenzung gegen die kommunistischen Regime im Osten. Allerdings konnten diese gemeinsamen historischen Erfahrungen Europa bis weit in das 20. Jahrhundert nicht vor Kriegen bewahren. Insofern ist die jetzige Friedensphase, die, eng gefasst, erst mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts eingesetzt hat, zu kurz, um eine kollektive europäische Identität zu schaffen.

In der gegenwärtigen Diskussion wird *das Europäische* zweifach nach außen hin abgegrenzt: zum einen gegenüber der islamischen Welt, etwa in der Frage, ob die Türkei zur EU passt. Insoweit folgt die europäische Debatte jenen Überlegungen, die davon ausgehen, dass an die Stelle des Ost-West-Konflikts die Kluft zwischen den säkularen westlichen Demokratien und den religiös geprägten islamischen Staaten getreten ist, wie dies Samuel Huntington in seinem „Kampf der Kulturen“ vertritt. Zum anderen ist die Abgrenzung gegenüber der amerikanischen Außenpolitik nach 9/11 zu nennen. Jacques Derrida und Jürgen Habermas gingen in einem gemeinsamen Beitrag gar so weit, festzustellen, dass die „großen Antikriegsdemonstrationen vom 15. Februar . . . als Signal für die Geburt einer europäischen Öffentlichkeit in die Geschichte eingehen“ werden.²⁸ Allerdings darf nicht übersehen werden, dass der Werte-Diskurs hauptsächlich von nationalen und europäischen Eliten geführt wird. Eine breite identitätsstiftende Wirkung für die nationalen Bevölkerungen kann davon nicht erwartet werden. Denn sowohl die Türkei- als auch die Amerika-Debatte besitzen in der Regel nur geringe Relevanz für die Lebenssphäre der meisten EU-Bürger.

Bürger und Werte

Bricht man die Frage nach einer europäischen Wertegemeinschaft auf die Ebene der Mitgliedstaaten herunter, so kommt man mit Stefan Immerfall zu dem Befund, dass „die Divergenz zwischen den europäischen Gesellschaften . . . doch beträchtlich“ ist.²⁹ Bereits

²⁸ Jacques Derrida/Jürgen Habermas, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 5. 2003.

²⁹ Stefan Immerfall, Soziale Integration in den westeuropäischen Gesellschaften: Werte, Mitgliedschaften

1997 fokussierte die Studie vor allem Werte, die in den verschiedenen europäischen Ländern im Zuge der Sozialisation als wünschenswert vermittelt werden sollen. Der Blick in die aktuellen Ergebnisse der Datengrundlagen dieser Untersuchung bestätigt, dass ihre Ergebnisse auch heute noch gültig sind. Zudem bestehen große Unterschiede zwischen den nationalen Wertesystemen sowie hinsichtlich des interpersonellen und institutionellen Vertrauens.³⁰

Im Wertekatalog der EU, der durch den Verfassungsvertrag kodifiziert werden sollte, ergibt sich wenigstens ein europäischer Minimumkonsens hinsichtlich eines justiziablen Kernbestands an bürgerlichen, politischen und sozialen Grundrechten, wobei Letztere umstritten waren und bei Abfassung der Grundrechtecharta eher dürftig ausfielen.³¹ Diese Rechte gründen in den epochalen Bemühungen der rationalen Aufklärer um das Individuum. Sie sind gemeinsames europäisches Erbe. Allerdings bleiben sie letztlich in der Hauptsache Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber der jeweiligen nationalen Staatlichkeit. Europa ist vor diesem Hintergrund keine historische Wertegemeinschaft, wie häufig argumentiert wird.³² Auch der Hinweis auf die gemeinsamen christlichen Wurzeln als universelle Basis einer religiös fundierten Wertegemeinschaft überzeugt angesichts der großen religiösen Konflikte und Kriege innerhalb Europas – z. B. Emigration der Pilgrimfathers, 30-jähriger Krieg und Nordirlandkonflikt – nicht. Der Begriff der Wertegemeinschaft changiert in seiner Verwendung zwischen einem normativen und einem empirischen Verständnis: Während Europa als *Wertegemeinschaft der Eliten* seinen Ausdruck überwiegend in normativen Forderungen findet,³³ bleibt es als *Wertegemeinschaft der Bürger* aus empirischer Sicht höchst uneinheitlich.

und Netzwerke, in: Stefan Hradil/Stefan Immerfall, Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997, S. 167.

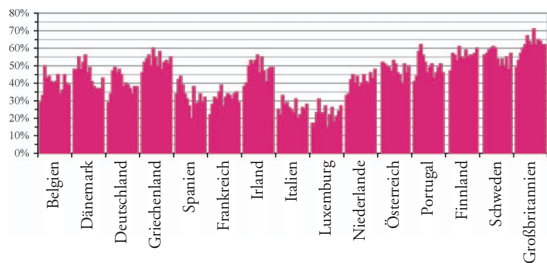
³⁰ Vgl. <http://www.europeanvalues.nl/index2.htm> (27. 6. 2005).

³¹ Vgl. Karl Albrecht Schachtschneider, Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: APuZ, 50 (2000) 52–53, S. 13–21.

³² Vgl. Klaus Eder, Integration durch Kultur? Das Paradox der Suche nach einer europäischen Identität, in: R. Viehoff/R. T. Segers (Anm. 25), S. 147–179.

³³ Vgl. B. Giesen (Anm. 25), S. 144.

Abbildung 1: Sehen Sie sich in Zukunft mehr als „Europäer“, als „Europäer und Nationalbürger“, als „Nationalbürger und Europäer“ oder als „Nationalbürger“? In der Abbildung wird die Antwort „Nationalbürger“ dargestellt.



Messpunkte: Herbst 1994, Frühjahr 1995, Frühjahr 1997, Frühjahr 1998, Herbst 1999, Frühjahr 2000, Herbst 2000, Herbst 2001, Frühjahr 2002, Herbst 2002, Frühjahr 2003, Herbst 2003, Frühjahr 2004. Daten Eurobarometer soweit verfügbar.

Es überrascht daher wenig, dass die nationalen Identitäten in den meisten EU-Staaten dominant bleiben. Zwar weisen die gemittelten Werte des Eurobarometers einen relativ hohen Bevölkerungsanteil aus, der sich selbst in irgendeiner Form als Europäer beschreibt, doch täuschen sie darüber hinweg, dass gravierende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen (vgl. *Abbildung 1*). Das Europa der Bürger bleibt somit trotz verschiedener identitätsstiftender Momente, etwa der Europahymne, der Europaflagge und der gemeinsamen Währung, überwiegend Fiktion.³⁴ Insgesamt ist die Zahl derer, die sich künftig ausschließlich als Europäer sehen, in den meisten Mitgliedstaaten der EU-15 – mit Ausnahme Luxemburgs – konstant niedrig oder gar rückläufig (vgl. *Abbildung 2*).

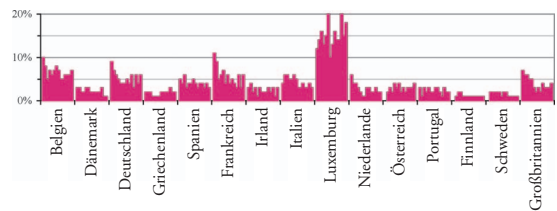
Fehlende Öffentlichkeit

Auch hinsichtlich einer gemeinsamen Öffentlichkeit zeigen sich Defizite, die einen transnationalen Diskurs behindern. Die Gründe sind evident: Versteht man Öffentlichkeit als Thematisierungsraum, in dem sich Gesellschaften selbst einschließlich ihrer kulturellen Deutungen und ihrer institutionalisierten Strukturen zum Thema machen,³⁵ so fehlt bereits eine hinreichend homogene europäische Gesellschaft. Ein weiteres Dilemma wird schlaglichtartig an der prekären Mediensituation deutlich: Die Öffentlichkeit moderner Demo-

³⁴ Vgl. ebd., S. 130–146.

³⁵ Vgl. Klaus Eder, Öffentlichkeit und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003², S. 85–120.

Abbildung 2: Sehen Sie sich in naher Zukunft mehr als „Europäer“, als „Europäer und Nationalbürger“, als „Nationalbürger und Europäer“ oder als „Nationalbürger“? In der Abbildung wird die Antwort „Europäer“ dargestellt.



Messpunkte: Herbst 1994, Frühjahr 1995, Frühjahr 1997, Frühjahr 1998, Herbst 1999, Frühjahr 2000, Herbst 2000, Herbst 2001, Frühjahr 2002, Herbst 2002, Frühjahr 2003, Herbst 2003, Frühjahr 2004. Daten Eurobarometer soweit verfügbar.

kratien ist auf mediale Vermittlung angewiesen. Doch bislang sind alle Versuche gescheitert, Medienangebote zu schaffen, die eine europäische Öffentlichkeit erreichen und von ihr gestaltet werden. Trotz vielfältiger Kooperationsbeziehungen zwischen nationalen Anbietern und darüber hinausgehender transnationaler Verflechtungen findet die europäische Öffentlichkeit außerhalb der Nischen von Sport- und Kulturprogrammen (Arte) und Sprachraumprogrammen (3-Sat) keine genuine Träger – nicht zuletzt aufgrund der Sprachenvielfalt, die die Entstehung eines gemeinsamen Kommunikationsraums behindert.³⁶

Gleichzeitig besteht eine Trennlinie zwischen elitärer und populärer Öffentlichkeit.³⁷ Gerade die historische Dimension gemeinsamer Werte verdeutlicht, dass u. a. in den Bereichen Wissenschaft, Kunst, Religion und Wirtschaft ein reger europäischer (Gedanken-)Austausch stattfand. Insofern ist etwa die Aufklärung ein europäisches Elitenprojekt, ebenso wie der derzeitige Einigungsprozess. Europäische Öffentlichkeit existiert somit in Form themenzentrierter Elitenöffentlichkeiten. Daneben besteht ein höchst heterogener Bereich populärer Öffentlichkeit, der ebenfalls in verschiedene themenzentrierte Sparten zerfällt. Diese finden ihre Foren in Netzwerken, „die von sozialen Bewegungen und Interessenverbänden hergestellt und für populäre Öffentlichkeit ‚bereitgestellt‘ werden“³⁸.

³⁶ Vgl. B. Giesen (Anm. 25), S. 136.

³⁷ Vgl. K. Eder (Anm. 35), S. 90 f.

³⁸ Vgl. K. Eder (Anm. 35), S. 92.

Aus diesem Segment themenorientierter Akteure rekrutierten sich die Ansprechpartner der EU bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft im Verfassungskonvent, wie der Blick in die Datenbank „Coneccs“ zeigt. Diese enthält 735 Einträge von Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft, darunter Organisationen, die sich wie das „Europäische Bürger-Forum – Europa jetzt!“ genuin europäischen Themen verschrieben haben, oder Kooperationsplattformen themenzentrierter Gruppen etwa in den Bereichen Umwelt, Frieden oder Menschenrechte.¹³⁹

Betrachtet man die registrierten Organisationen genauer, so relativiert sich jedoch der Eindruck, dass es sich hierbei ausschließlich um Vertreter einer europäischen Zivilgesellschaft handelt: Allein 472 Gruppen – rund 64 Prozent – vertreten reine Wirtschaftsinteressen und gehören somit nicht zur Zivilgesellschaft. Es ist höchst fraglich, ob die europäischen Verbände der Fleischerzeuger (EMA), der Tätowiertintenhersteller (TIME) oder der Latexproduzenten (Eurolatex) tatsächlich die Interessen der europäischen Zivilgesellschaft repräsentieren und der EU einen Zugewinn an Legitimation eintragen. Von den übrigen 263 Organisationen befassen sich gerade einmal 39 (5,3 Prozent aller Einträge) mit europäischen Themen. Im Detail zeigt sich in diesem Segment jedoch, dass auch länderübergreifende Koordinationsgremien aufgenommen wurden, die von staatlichen Akteuren getragen werden – etwa die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp),¹⁴⁰ sodass sich der Anteil zivilgesellschaftlicher Akteure noch einmal verringert. Themenorientierte Vereinigungen mit gesellschaftlichen Schwerpunkten sind mit 215 Einträgen in „Coneccs“ vertreten. Allerdings handelt es sich dabei um Netzwerke von Gruppierungen, die unterhalb der europäischen Ebene national organisiert sind und somit ihre Mitglieder vor allem im nationalen Raum einbinden.

Institutionelle Probleme der Zivilgesellschaft

Ein weiteres Hemmnis auf dem Weg zur europäischen Zivilgesellschaft liegt in der Komplexität des europäischen Mehrebenen-

systems.¹⁴¹ Vereinfacht ausgedrückt ist dieses ein Verhandlungssystem, das verschiedene Akteure an einem gemeinsamen Willensbildungsprozess beteiligt und in dem Entscheidungen und politische Umsetzungen auf verschiedenen Ebenen erfolgen, etwa wenn Beschlüsse der EU auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden. So charmant und anregend dieses Modell für Politikwissenschaftler und Europarechtler sein mag, so wenig verständlich ist es für Laien. Die Rolle des Europäischen Rates bei politischen Entscheidungen der EU wird in der nationalen Öffentlichkeit häufig als Schachern um nationale Egoismen wahrgenommen, wie zuletzt bei den Verhandlungen über den Finanzhaushalt. Auch unterscheidet sich der Gesetzgebungsprozess der Union als Zusammenwirken von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament grundlegend von dem auf nationaler Ebene. Es verwundert daher nicht, dass der Bürger das Parlament als wichtigste Institution einstuft und damit seine tatsächliche Bedeutung überschätzt.¹⁴² Gleichzeitig ist an europäischen Entscheidungen ein elaboriertes Ausschusssystem beteiligt. Hinzu tritt eine komplexe funktionale Gewaltenteilung auf vertikaler Ebene, in der zum einen die Nationalstaaten in einem Vollzugsföderalismus die Durchführung des EU-Rechts wahrnehmen und zum anderen unionseigene Einrichtungen, wie das Europäische Markenamt, als Ansprechpartner fungieren.¹⁴³ Für zivilgesellschaftliche Akteure stellt sich hier die Frage, an welche Adressen sie sich in diesem System diffuser Entscheidungsfindung wenden sollen. Die EU ist also kein klar konturiertes politisches System, gegen das sich eine Zivilgesellschaft abgrenzen könnte. Es bietet daher vor allem zwei Gruppen Anreize, am politischen Entscheidungsprozess teilzunehmen: jenen Akteuren, die ein wirkliches Interesse am europäischen Projekt besitzen, sowie ausdifferenzierten wirtschaftlichen und non-profit Organisationen, die sich ohnehin in einem europäischen oder globalen Raum orientieren. Für diese ist die EU ein Lobby-

¹³⁹ Vgl. <http://www.europa-jetzt.org> (27. 6. 2005).

¹⁴⁰ Vgl. <http://www.argealp.org> (27. 6. 2005).

¹⁴¹ Vgl. zum Begriff des Mehrebenensystems Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15–44.

¹⁴² Vgl. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62.de.pdf, S. 111 (27. 6. 2005).

¹⁴³ Vgl. Martin Nettesheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Europarecht, 39 (2004) 4, S. 511–546.

raum,¹⁴⁴ der den Zugriff auf mehrere nationalstaatliche Regelungssysteme ermöglicht.

Auch die chronisch offene Frage nach der Finalität Europas erweist sich als Problem der europäischen Zivilgesellschaft. Denn wenn Zivilgesellschaft ein utopisches Moment beinhaltet, nämlich die Vorstellung einer demokratischen gesellschaftlichen Selbstregulierung, und auf einem Minimalkonsens beruht, so muss zunächst geklärt werden, welche Bereiche der Selbstregulierung auf europäischer Ebene angesiedelt sein sollen. Erst dann ist es möglich, jenen Minimalkonsens zu definieren, der für diese Art der Selbstregulation notwendig ist. Dass es dabei gravierende Unterschiede gibt, verdeutlicht die aktuelle Diskussion, die das Projekt „Europa“ zwischen den Polen „Wirtschaftsverein“ und „vertiefte politische Union“ oszillieren lässt.

Schlussbemerkungen

Als positive Errungenschaften einer europäischen Zivilgesellschaft lassen sich gegenwärtig nur wenige Aspekte anführen – allen voran die europäische Bürgerschaft, die mit wesentlichen Rechten ausgestattet und deren Bezugspunkt der Normenkontext der EU ist. Darüber hinaus bestehen formalisierte, normierte Handlungsstrukturen und -verfahren, die grundsätzlich geeignet sind, die Ansprechpartner im policy-Prozess auszumachen. Doch liegen gerade hier große Hemmnisse, weil die Bürger noch immer nur unzureichend über die EU-Bürgerschaft einerseits und das politische System der EU andererseits informiert sind, so dass beide Aspekte nur bedingt konstitutiv wirken können.

Auf der Ebene der Wertorientierungen lässt sich gegenwärtig kein konsistenter europäischer Konsens feststellen. Denn obwohl viele europäische Nationen durch gemeinsame historische Erfahrungen und kulturelle Entwicklungen verbunden sind, erfolgt eine Diskussion dieser Themen häufig vor dem Hintergrund der spezifisch nationalen Erfahrungen.¹⁴⁵ Auch die empirischen Befunde

zeigen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Wertpräferenzen in den verschiedenen europäischen Gesellschaften.

Das Fehlen einer gemeinsamen identitätsstiftenden Kultur auf europäischer Ebene bedingt, dass sich die Bürger der Mitgliedstaaten weiterhin überwiegend über ihre jeweilige Nationalität identifizieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die europäische Ebene bei den Bürgern meist nur als vermitteltes Phänomen in Erscheinung tritt, das vorher die Transformations- und Selektionsmechanismen nationaler Akteure durchlaufen hat, etwa in der medialen Berichterstattung oder in der Deutung nationaler politischer Eliten. Dies liegt vor allem daran, dass sich eine eigenständige europäische Öffentlichkeit, besonders wegen der Sprachproblematik, bislang nicht entwickelt hat. Europäische Öffentlichkeit existiert in Form verschiedener elitärer und populärer Teilöffentlichkeiten, die sich zum Teil zu zivilgesellschaftlichen Akteuren verdichten, im politischen Prozess aber meist deutlich output-orientiert agieren. Daher erweist sich das Bemühen der EU, die Bürger in Form der organisierten Zivilgesellschaft in den politischen Prozess mit einzubeziehen, auch als problematisch. Denn die Konsultationspartner sind überwiegend entweder keine Vertreter der *Zivilgesellschaft* oder aber keine Vertreter einer genuin *europäischen Zivilgesellschaft*.

Das größte Problem der europäischen Zivilgesellschaft ist jedoch das Versagen der politischen Eliten bei der Vermittlung einer Vorstellung davon, was Europa künftig sinnvoller Weise sein kann und sein soll. Behält man eine kontraktualistische Sichtweise bei, so ist der Staat der rückgebundene, kollektiv begründete Machtbereich einer selbst verfassten Bürgergesellschaft. Er ist damit im Verhältnis zu seinen Bürgern Objekt und Subjekt. Das System der Europäischen Union greift zwar als regulierendes Subjekt in die Lebenssphäre aller EU-Bürger ein. Es bleibt jedoch allzu oft und in erster Linie Objekt der politischen Eliten, auf dessen Gestaltung die Bürger meist keinen Einfluss haben.

¹⁴⁴ Vgl. Hajo Friedrich, Lobbyarbeit in Brüssel bringt mehr als Proteste ein. Die fünfte Gewalt regiert mit, in: Das Parlament vom 17. 5. 2004.

¹⁴⁵ Vgl. Ulrich Beck, Das kosmopolitische Empire. Ein Plädoyer für ein Europa jenseits des Nationalstaats, in: Internationale Politik, 60 (2005) 7, S. 6–12.

Die Europäisierung der Demokratiebildung

Europa wird größer . . .“, stellte Thomas Krüger, Präsident der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, kürzlich fest, „(und) mit dieser einzigartigen historischen Chance wächst gleichzeitig der Raum für demokratische Partizipationsprozesse und neue zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume. Es wachsen auch die Herausforderungen an eine verstärkt transnational ausgerichtete

politische Bildungsarbeit.“¹ Die Herausforderungen konkretisieren sich. Über der Präambel zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, einer der wichtigsten Etappen des europäischen Einigungsprozesses, steht das Thukydides-Zitat:

„Die Verfassung, die wir haben . . . heißt Demokratie. . .“; demnach soll aus der größeren gewordenen Union mit ihren vielen Völkern und Sprachen, ihren historischen, kulturellen, politischen, gesellschaftlichen, ethisch-religiösen Gemeinsamkeiten und Unterschieden „ein demokratisches, transparentes, effizientes und bürgerfreundliches Europa“ werden.²

Wenn als akzeptiert gelten kann, dass für eine freiheitliche, demokratische, pluralistische Gesellschaft politische Bildungsarbeit unverzichtbar ist, der mithin die Aufgabe zukommt, die freiheitlich-demokratische Grundordnung den Staatsbürgern ständig und nachhaltig zu vermitteln, dann ist die Folgerung unvermeidbar, dass diese Vermittlungsleistung auch mit Blick auf die Europäische Verfassung und Unionsbürgerschaft unverzichtbar sein muss.³ Doch wie kann die erforderliche „transnational ausgerichtete politische Bildungsarbeit“ mit Blick auf Europa vorangetrieben werden? Globalisierungsprozesse, zunehmende Internationalisierung der

Bildungsinhalte und fortschreitende Integration manifestieren sich in einem wachsenden Bedarf an transnationalem Erfahrungsaustausch, direkten Begegnungen, Netzwerken und internationalen Kooperationen, deren Wert und Wirkung für die Bildungsprozesse zunehmend erkannt werden. Tatsächlich gibt es bereits Ansätze einer Europäisierung der politisch-demokratischen Bildungsarbeit. Doch dabei drängen sich weitere Fragen auf:

– Gibt es tatsächlich eine „europäische Demokratie“, die von den Bürgerinnen und Bürgern als Mitwirkungschance wahrgenommen wird? Was bewirken Europa-Symbole, Verfassung, Hymne oder Europapass? Kurz: Empfinden die Europäer so etwas wie eine Zusammengehörigkeit, ein gemeinsames Bewusstsein oder gar eine Identität, ohne die europäisches Demokratie-Lernen nicht auskäme?

– Und von welchem Europa sprechen wir eigentlich? Vom Europa des Europarats, der ältesten und mit 46 Mitgliedsländern größten europäischen Organisation, die auf die Bereiche Menschenrechte, Bildung, Jugend und Kultur fokussiert ist, aber keine politische Macht ausübt? Oder vom Europa der rasch expandierenden Europäischen Union mit ihren 25 (bald 28) Mitgliedsländern und einer supranationalen Struktur?

In beiden europäischen Großorganisationen wurde die Notwendigkeit zur Entwicklung und Förderung der politisch-demokratischen Bildung erkannt. Im Europarat führte dies u. a. zur Einrichtung von Programmen zur Menschenrechtserziehung, vor allem aber zur Durchführung des Großprojekts „Education for Democratic Citizenship (EDC)“. In der Europäischen Union wird erkannt, dass ein identitätsstiftender Anlass besteht, doch herrschte das Nutzen- und Funktionalitäts-

¹ Thomas Krüger, Eröffnungsrede beim NECE-Kongress in Santiago di Campostella, September 2004. Veranstaltungsdokumentation (www.bpb.de/veranstaltungen).

² Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2004, S. 3.

³ Der Verfasser des Beitrags geht davon aus, dass der EU-Verfassungsvertrag trotz der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden mit Änderungen in Teil III zu Stande kommt, dass aber die für die europäische Unionsbürgerschaft und die Grundrechte relevanten (und nicht strittigen) Teile I und II unverändert erhalten bleiben.

prinzip vor, sodass lange Zeit „keine Notwendigkeit für eine den Nationalstaat übergreifende Identifizierung“ gesehen wurde.¹⁴ Doch mit der Osterweiterung, dem Kompetenzzuwachs auch in Politikbereichen, die „affektive Werte“ wie Solidarität und Empathie auf europäischer Ebene voraussetzen (etwa in der Sozial-, Innen-, Kulturpolitik), und nun auch mit der Unionsbürgerschaft als (verfassungs)rechtlich normierter Sinnstiftung gilt es, europäisches Bewusstsein zu begründen und Identifikation zu ermöglichen.

Education for Democratic Citizenship

Mit den Systemumbrüchen in Mittelost- und Osteuropa (MOE), den Balkankriegen und der in einigen Ländern schleppenden Demokratisierung wuchs der Bedarf und die Notwendigkeit für einen grenzüberschreitenden Bildungsaustausch und die Unterstützung demokratischer Reformen. Doch ein intensiverer Austausch von bildungspraktischen Erfahrungen, Expertisen und „good practices“ entsprach auch der Bedürfnislage in den „etablierten Demokratien“ nach europäischer Vernetzung. Demokratie- und Menschenrechtserziehung wurden daher zu Schwerpunkten des Europarats. So brachte der 2. Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europarats-Länder in Straßburg 1997 in einer Deklaration den „Wunsch zur Weiterentwicklung der demokratischen Bildung auf der Grundlage der Rechte und der Verantwortung von Bürgerinnen und Bürgern und der Teilnahme junger Menschen an der Zivilgesellschaft“ zum Ausdruck. Es wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der u. a. die Einrichtung des Projekts „Education for Democratic Citizenship (EDC)“ vorsah. Das Projekt lief 1997 an und konnte bald in praktisch allen Mitgliedsländern des Europarats (wenn auch mit sehr unterschiedlicher Intensität) etabliert werden.

Adressaten, Ziele und Verlauf

Das EDC-Projekt richtete sich auf alle formalen Bildungsbereiche und -stufen und die Gesamtheit der nicht-formalen Bildung mit all ihren Organisationen und Instrumenten. Es umfasste auch die Förderung des informel-

¹⁴ M. Rainer Lepsius, Prozesse der europäischen Identitätsstiftung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 54 (2004) 38, S. 5.

len Lernens durch soziale Institutionen und sollte in den Ausbildungssektor hineinwirken. Gesellschaftliche Kohäsion und die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Dispositionen sollten gestärkt werden; EDC wurde somit als lebenslanger Lernprozess begriffen, der alle relevanten Akteure im öffentlichen und privaten, staatlichen und nichtstaatlichen Bereich in die Planung und Umsetzung dieses Lernprozesses einbezieht.

Das Projekt umfasste zwei Phasen: Die erste Phase (1997–2000) fokussierte auf die Klärung grundlegender Prinzipien und zahlreiche konkrete Durchführungsmaßnahmen und vier zentrale Studien.¹⁵ Die Ziele und Methoden der zweiten Phase (2001–2004) wurden stärker auf die Schaffung eines europaweiten Netzwerks von EDC-Koordinatoren gerichtet sowie auf bi- und multilaterale Kooperationen, zwei zentrale Studien¹⁶ sowie curriculare und bildungspolitische Beratungsprozesse. An die zweite Phase schließt sich das Europäische Jahr für Demokratieerziehung (2005) an.

Begriffe und Inhalte

Das EDC-Projekt geht von mehreren Bezugfeldern aus, die nicht wissenschaftlich stringent zu verorten sind.¹⁷ So umfasst der EDC-Bezugsrahmen inhaltlich eine Art Leitfunktion der Civic Education und politisch-demokratischen Breitenbildung, doch wirken auch Elemente der Menschenrechtsbildung sehr stark in diesen Kontext hinein. Unver-

¹⁵ Die beiden für die EDC-Inhalte zentralen Studien sind: Karlheinz Dürr/Vedrana Spajić-Vrkaš/Isabel Fereire Martins, *Strategies for Learning Democratic Citizenship*, DECS/EDU/CIT (2000) 16, Strasbourg 2000; César Birzúa, *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Experience*, Council of Europe Document DGIV/EDU/CIT (2000)21. (Zugriff auf alle vier Studien: www.coe.int/edc.)

¹⁶ Karlheinz Dürr, *The School – a democratic learning community. The All-European Study on Pupils' Participation in School*, Council of Europe Document DGIV/EDU/CIT (2003) 23; César Birzúa/David Kerr et al., *The All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, Council of Europe Publishing, November 2004. (Zugriff auf beide Studien: www.coe.int/edc.)

¹⁷ Tatsächlich ist der Begriff „politische Bildung“ gerade in postkommunistischen Gesellschaften vorbelastet; in der europäischen Diskussion wurden seine direkten Übersetzungen als Bezeichnung für das Projekt wegen der damit implizierten Einengung auf „politisches“ Lernen nie in Betracht gezogen.

zichtbar ist auch der Umgang mit Konflikten, Interkulturelles Lernen und Anti-Rassismus-Training. Wichtiger als solche sehr generellen Bezüge sind aber die konkreten Elemente des Bildungsprozesses, die kognitives, soziales und affektives Lernen umfassen und auf die demokratische Befähigung der Bürger gerichtet sind.

Der Demokratisierung des Lernumfelds und besonders des Schullebens wird im EDC-Projekt große Bedeutung beigemessen. Aktive und partizipationsorientierte Lehr-Lern-Methoden, Ansätze zur demokratischen Gestaltung des Schulalltags, die Erschließung echter Mitwirkungsmöglichkeiten für die Schülerinnen und Schüler sollen ein Schulklima schaffen, das die Schule als „demokratische Lerngemeinschaft“ begreift. Hierzu wurde eine erste überblicksartige Studie über die Ansätze in den Mitgliedsstaaten des Europarats erarbeitet.¹⁸ Das Postulat, dass Demokratie-Lernen als lebenslanger Lernprozess begriffen werden muss, erfordert zwingend den Einbezug außer- und nachschulischer Bildung (Jugend- und Erwachsenen-, berufliche Fort- und Weiterbildung). Diese Dimension ist in den postkommunistischen Gesellschaften mit ihren weitgehend fehlenden Erwachsenenbildungsstrukturen besonders relevant, trägt sie doch zur Neugestaltung der Beziehung zwischen dem Einzelnen, der Gesellschaft und dem Staat bei.

Grenzen des EDC-Ansatzes

Europäische Gesellschaften unterscheiden sich sehr stark im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen Demokratie-Lernen stattfindet, und bezüglich der Einstellungen und Sozialisationserfahrungen der Akteure sowie ihrer Möglichkeiten zur Verwertung des erworbenen Wissens. Prämissen, die in einem nationalen Kontext bereits als akzeptiert gelten, stehen in anderen Gesellschaften noch auf dem Prüfstand oder sind gar umstritten. Die Entwicklung europäischer Ansätze darf daher nicht auf der Grundlage einzelner nationaler Prämissen erfolgen; weder transferierbares Rezeptwissen noch „Fast-Food“-Programme sind erwünscht. Auch darf man schlicht nicht erwarten, dass die so mühsam erarbeiteten Konzepte überall in gleicher Weise befruchtend auf die Bildungspolitik einzuwirken ver-

mögen; tatsächlich werden sie vielerorts gar nicht zur Kenntnis genommen.

Das EDC-Projekt hat dennoch gezeigt, dass trotz Ressourcenknappheit ein lebendiger und erfolgreicher europäischer Austauschprozess über das Demokratie-Lernen möglich ist, der sich in einer Vielzahl von Aktivitäten konkretisieren ließ. Dass die Ergebnisse letztlich unverbindlich und vage wirken, ist weniger dem Projekt als der Tatsache anzulasten, dass der Europarat nur über schwache politische Instrumente verfügt. Doch ist kritisch anzumerken, dass die Zielsetzungen des Projekts angesichts der Ressourcenknappheit zu global angesetzt wurden, um in allen Teilbereichen gleichermaßen überzeugende Ergebnisse hervorbringen zu können.

Als konkreteste Ergebnisse lassen sich neben den zahlreichen Konferenzen nennen: a) die Sites of Citizenship (Orte gelebter Demokratie), die allerdings nach Dimension und Aktivitätsgrad sehr unterschiedlich sind; b) die im Rahmen des Projekts entstandenen Studien;¹⁹ c) eine große Zahl von praxisorientierten Weiterbildungsseminaren für Multiplikatoren, vor allem in den Reformstaaten; d) das Netzwerk nationaler EDC-Koordinatoren und e) die Mitwirkung am Europäischen Jahr für Demokratieerziehung.

Das Projekt hat eine wichtige europäische Debatte entscheidend vorangebracht, aber keine übergreifende Vision entwickelt. Die Zielsetzung, die Qualifizierung und Befähigung zu verantwortlicher, kritischer und partizipativer Staatsbürgerschaft, blieb auf den nationalen Kontext gerichtet. Mit Blick auf viele Mitgliedsstaaten musste es primär darum gehen, das Demokratie-Lernen überhaupt erst als Bildungsziel zu etablieren und als Instrument für soziale Kohäsion begreifbar zu machen, um einen bildungspolitischen Wandel mit Blick auf die politisch-demokratische Befähigung der Bürger zu initiieren. Die Leistung des EDC-Projekts bestand darin, europaweit zustimmungsfähige Bezugskriterien und -prinzipien für Demokratie-Lernen geschaffen zu haben, die als gemeinsamer Nenner in formalen, nichtformalen und informellen Bildungsprozessen und Initiativen dienen können.

¹⁸ Vgl. K. Dürr (Anm. 6).

¹⁹ Vgl. Anm. 5 und 6.

Weder die Ziele noch die Ergebnisse des EDC-Projekts können im sehr viel weiter gehenden Integrationsprozess der Europäischen Union genügen. Schon allein die Existenz der „Unionsbürgerschaft“ erfordert eine neue Qualität und Intensität der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der politisch-demokratischen Bildung. Der „europäischen Demokratie“ fehlt nicht nur ein für die Wahrnehmung seiner europäischen Rechte und Pflichten befähigter *demos*, sondern auch eine europäische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaftlichkeit, ohne die diese Demokratie nicht lebensfähig sein wird.

Das Fehlen eines Bestands an Grundwissen und einer affektiven Dimension, der informierten und bewussten Zustimmung ihrer Bürger, macht sich immer deutlicher bemerkbar. Der Pass allein genügt nicht; benötigt wird ein umfassendes Konzept, den Bürger zum informierten, kritischen, partizipativen und verantwortungsbewussten Unionsbürger zu qualifizieren, der zumindest ein europäisches Bewusstsein empfindet und sich mit diesem komplexen und schwer fassbaren supranationalen Gebilde auch zu identifizieren vermag.

Berührungsgänge der EU gegenüber ihren Bürgern

Umfrageergebnisse zeigen, dass die EU-Bürger die Wirkungen der Integration primär unter negativen Vorzeichen sehen und die erreichten Verbesserungen und Leistungen kaum zur Kenntnis nehmen. Besonders ausgeprägt ist der Wissensmangel in den großen Staaten Deutschland und Großbritannien.¹⁰ Demgegenüber ist die Eigenwahrnehmung „als Europäer/in“ erfreulich verbreitet. „53 % der EU-Bürger fühlen sich zu einem gewissen Grad europäisch, verglichen mit 44 %, die sich nur mit der eigenen Nationalität identifizieren.“¹¹ Doch scheint dies ein Lippenbekenntnis zu sein, das weder die Dominanz von Nutzenerwartungen bei den Bürgern widerlegt noch notwendig bedeutet, dass ein europäisches Bewusstsein schon etabliert ist.

¹⁰ Vgl. Perceptions of the European Union, Study by OPTEM S.A.R.L. for the European Commission, June 2001, S. 8 (http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/optem-report_en.pdf).

¹¹ Europäische Kommission, Eurobarometer 56, Herbst 2001, Brüssel 2001, S. 14.

Das Fehlen einer affektiven Dimension in den Einstellungen der Bürger zur Union ist nicht nur der Tatsache zuzuschreiben, dass man sich nach Jacques Delors „nicht in einen Binnenmarkt verliebt“, sondern erklärt sich ganz wesentlich aus den „Berührungsgängen“ der EU gegenüber ihren Bürgern. Sie ist schlicht unfähig, sich ihrer Bürgerschaft zu erklären und verstärkt somit deren Wahrnehmung, eine Art Edelclub für Funktionseiliten und Staatsmänner zu sein. Es ist ja nicht nur das vielfach beklagte *Demokratiedefizit*, das besonders deutlich wird, weil Europa „als Interessenbetrieb . . . weiter entwickelt ist denn als parlamentarische oder parteipolitische Veranstaltung“;¹² es existiert auch ein *Partizipationsdefizit*, denn den Bürgern fällt es schwer, echte Gelegenheiten zur politischen Beteiligung in Europa wahrzunehmen.

Verstärkt wird diese negative Einschätzung durch ein gravierendes *Informations- und Erklärungsdefizit* seitens der EU gegenüber ihren Bürgern, das aus ihrer katastrophalen Informationspolitik resultiert und das im Verein mit Desinteresse und unzureichender Vermittlungsarbeit zu gravierenden *Wissensdefiziten* über System, Funktionszusammenhänge, Politikbereiche und Verfahrensweisen der EU beiträgt. Das Ergebnis ist eine ausgeprägte Distanz zwischen Unionsbürgerschaft und Union und in der Folge ein *Identifikationsdefizit* mit dem supranationalen Gebilde. Der für die politische Bildungsarbeit freilich bedrückendste Aspekt ist das *Vermittlungsdefizit* des europäischen Demokratiekontexts im Bildungswesen. Hier ist politisch-demokratische Bildung gefordert, um ein ganzheitliches Konzept für unionsbürgerschaftliche Bildung, European Union Citizenship Education (EUCE)¹³, zu entwickeln.

European Union Citizenship Education

Die Union erweitert sich nicht nur, sie vertieft sich auch. In Vorlagen wie der Lissabon-Strategie (nach der die Union zur „wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Gesellschaft der

¹² Jürgen Hartmann, Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung, Frankfurt/M.–New York 2001, S. 173.

¹³ Die Benennung ist noch nicht gebräuchlich, weder im Englischen noch im Deutschen. Sie wird hier vorgeschlagen, um den Gegenstand möglichst genau zu beschreiben.

Welt“ werden soll) oder dem Memorandum der Kommission zum Lebenslangen Lernen wird das Entstehen eines „europäischen Bildungsraums“ erkennbar. Dies betrifft auch die Demokratiebildung: Ein supranationales Gebilde, das sich zunehmend politisch-gesellschaftlich definiert, Solidarität einfordernde Politikbereiche reklamiert und deshalb auf die Identifikation seiner Bürgerschaft nicht mehr verzichten darf, kommt letztlich nicht ohne eine Normengrundlage, also eine Verfassung aus und kann weder der Debatte über die ihm zu Grund liegenden Werte ausweichen, noch darf es auf bewusstseins- oder identitätsstiftende Strategien und Politiken verzichten. Das gilt besonders mit Blick auf die normativ verankerte Unionsbürgerschaft. Denn es ist offenkundig, dass für die Befähigung zur Unionsbürgerschaft besondere Kompetenzen und Fertigkeiten nötig sind, welche die im nationalen Kontext zu vermittelnden nicht nur ergänzen, sondern erweitern und auf eine neue Ebene heben. Auf längere Sicht wird dieses supranationale Gebilde nur funktionsfähig bleiben, wenn es gelingt, ein Minimum an Identifikation in der Unionsbevölkerung zu erzeugen, seine historische Dimension bewusst zu machen, den schlechten Wissensstand der Unionsbevölkerung über Europa, die Mitgliedsvölker und -nationen und den Einigungsprozess zu bearbeiten, eine objektive Wahrnehmung der Union zu ermöglichen und den Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft zu fördern, ohne die eine kritische, partizipative und verantwortungsvolle Unionsbürgerschaft kaum möglich erscheint. Das alles gehört zu den originären Aufgaben politischer Bildungsarbeit.

Prämissen der EUCE

Die Hürden sind hoch. Es geht darum, ein neues – eben europäisches – Bewusstsein als Bestandteil der Lebenswirklichkeit zu vermitteln, das nationale, regionale und lokale Befindlichkeiten keineswegs verdrängt, sondern ergänzt. Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden: Die Konzepte, Prämissen, Ansätze zum Demokratie-Lernen in Europa und das vom EDC-Projekt geschaffene Fundament bilden eine solide und breite Ausgangsbasis für den unionsbürgerschaftlichen Bildungsprozess. Auch die in der politisch-demokratischen Bildung unterschiedenen allgemeinen *bürgerschaftlichen Leitbilder* des „informierten und urteilsfähigen Zuschau-

ers“, des „interventionsfähigen Bürgers“ und des „Aktivbürgers“¹⁴ können für die unionsbürgerschaftliche Bildung gelten. Ziel muss es sein, möglichst viele desinteressierte, uninformierte und nur bedingt urteilsfähige Unionsbürgerinnen und -bürger zumindest auf die Ebene des „informierten, kritischen, urteilsfähigen europäischen Beobachters“ zu heben. Eine spezifische *Europakompetenz* ist zu entwerfen, die auf die nachhaltige Stimulierung eines europäischen Bewusstseins gerichtet ist. Sie muss kognitive und soziale sowie affektive Elemente wie Empathie, Solidarität und Toleranz beinhalten und im Übrigen die Perspektiven in einem geeinten Europa aufzeigen – für die individuellen Lebens- und Selbstverwirklichungschancen wie auch für die Zukunft Europas.

Der Bildungsprozess muss zum frühest möglichen Zeitpunkt einsetzen (Vorschule) und in alle Ebenen und Stufen des Bildungswesens transferiert und alters- und schulstufenspezifisch strukturiert werden. Er bietet neue und aufregende Chancen, die immer wieder geforderte Verknüpfung von schulischen und außerschulischen Lernprozessen endlich zu realisieren. In der außerschulischen Jugend- sowie der Erwachsenenbildung müssen Formen des Anknüpfens an und Zusammenwirkens mit schulischen Lernprozessen und entsprechende Jugend- und Erwachsenenbildungsangebote in einem lebenslangen Lernprozess entwickelt werden.

Dimensionen der Europakompetenz

Europa zu erlernen erfordert die Vermittlung der zum Verständnis des Gegenstandsreichs unverzichtbaren kognitiven Elemente, welche die Ausstattung für eine aktive und kritische Wahrnehmung der Unionsbürgerschaft liefern, z. B. europäische Integration, Organe, Politikbereiche, der Interessenvermittlung und Partizipationsmöglichkeiten. *Europa zu erfahren* ist nicht schwer – vom Wochenmarkt über Musik und Literatur bis hin zu Sport-, Kultur- und Unterhaltungsveranstaltungen, von Begegnungen, Austauschbeziehungen, Schul- und Klassenpartnerschaften, internationalen Wettbewerben bis

¹⁴ Peter Massing, Bürgerleitbilder – Anknüpfungspunkte für eine europazentrierte Didaktik, in: Georg Weißeno (Hrsg.), *Europa verstehen lernen. Eine Aufgabe des Politikunterrichts*, Bonn 2004, S. 149 f.

hin zum Tourismus bieten sich viele Möglichkeiten, Europa als Lebens- und Erfahrungsraum wahrzunehmen. *In und für Europa* handeln heißt, sich aktiv einzubringen. Von Jugendbewegungen über das Europäische Jugendparlament bis hin zu Parteien, Interessenverbänden und ehrenamtlichen Vereinigungen bestehen zahlreiche Gelegenheiten zur Mitwirkung, wie auch im Rahmen von Netzwerken (Schulnetze), bei denen Europa durch gemeinsame Projektarbeit handelnd erschlossen wird. *Europa als Lebens- und Zukunftsperspektive erkennen* bedeutet, der Entwicklung einer europäischen Perspektive des Einzelnen einen zentralen Stellenwert einzuräumen, also zu verdeutlichen, wie und in welchem Ausmaß sich die europäische Einigung auf seine Lebens- und Zukunftsperspektiven und seine Selbstverwirklichungschancen durch Arbeit und Beruf auswirkt.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse des EDC-Projekts bestimmen den gemeinsamen Nenner, der angesichts dieser Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Mitgliedsländer erreichbar erschien, eine solide Plattform für weitere Schritte zur Entwicklung einer unionsbürgerschaftlichen Bildung. EUCE könnte einen *Innovationsschub* für die Demokratiebildung bewirken und die Chance zu größerer Anerkennung und einem besseren Status dieser Bildungsarbeit in Europa bieten. Es setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass das Konzept der Unionsbürgerschaft leblos bleiben wird, wenn nicht in einem alle Bildungsbereiche umfassenden, lebenslangen Lernprozess die nötigen Schlüsselqualifikationen vermittelt werden.

Die Gründung einer permanenten und nachhaltig wirksamen europäischen Netzwerkorganisation ist unabdingbar. Bisherige Ansätze blieben in der Reichweite bescheiden oder scheiterten am Mangel an Ressourcen und organisatorischen Strukturen. Wie auch immer EUCE definiert werden mag – wichtig ist, dass sie auf die Gestaltung Europas als Lebensraum jetziger und zukünftiger Generationen ausgerichtet wird. Dies stellt die neue Herausforderung der politisch-demokratischen Bildungsarbeit dar.

Armin von Bogdandy

Die europäische Republik

Der europäische Verfassungsvertrag, aber auch sein mögliches Scheitern, das sich vielleicht schon im negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden andeutet, rufen dazu auf, die EU neu zu vermessen. Ich möchte im Folgenden zeigen, dass ein mögliches Inkrafttreten des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) voraussichtlich zu einer Zäsur führen würde, die den europäischen Zusammenschluss in einen Zustand überführen könnte, den man am ehesten mit dem Begriff der „Republik“ beschreiben könnte. Der Nutzen dieser Begrifflichkeit wird gerade anhand eines möglichen Scheiterns demonstriert: Mittels einer klaren Scheidung des Geplanten vom Gegenwärtigen kann die Union besser die Krise der Ratifikation des Verfassungsvertrags bewältigen.

Armin von Bogdandy

Dr. jur., geb. 1960; Professor und Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. sekreavb@mpil.de

Am 29. Oktober 2004 wurde in Rom der Vertrag über eine Verfassung für Europa unterzeichnet. Diese Unterzeichnung bildet die jüngste Etappe jenes kurvenreichen Transformationsprozesses, der seit den späten vierziger Jahren den Kontinent tief greifend umgestaltet. Seine Grundlage bildet eine vielfach bestätigte politische Entscheidung, die in der Präambel des EWG-Vertrags von 1957 ihre berühmteste Formulierung findet: die Entscheidung, einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu bewirken. Die Manifestationen des immer engeren Zusammenschlusses sind vielgestaltig. Die in verfassungsrechtlicher Perspektive relevanten Entscheidungen fasst das Kunstwort Konstitutionalisierung zusammen. Es zeugt von einer transformatorischen Richtung: Der „immer engere Zusammenschluss“ führt zu rechtlichen Strukturen, die den Kontinent in eine verfassungsrechtliche Ordnung bringen.

Die dichteste Form eines politischen Zusammenschlusses erfolgt durch eine Verfassung. Das lässt vermuten, dass mit dem Inkrafttreten der „Verfassung für Europa“ die bisherige Phase der Konstitutionalisierung einen Abschluss findet und der Kontinent in einen neuen politischen Zustand tritt: Der Übergang vom Terminus *Vertrag* zum Terminus *Verfassung* hat hohen symbolischen Gehalt. Folgerichtig hebt der Verfassungsvertrag den E(W)G-Vertrag auf und verwendet eine Idee, die konzeptionell eine weitere Verdichtung kaum noch erlaubt: die europäische Schicksalsgemeinschaft.

Gewiss weist die Bezeichnung des Dokuments eine bemerkenswerte Ambivalenz auf. Es handelt sich um einen *Vertrag* über eine *Verfassung* für Europa. Der einen neuen Zustand suggerierende Gehalt des Terminus *Vertrag* bleibt weit hinter dem der *Verfassung* zurück, weshalb der Kampf um den Terminus ein Kampf um den Entwicklungspfad der Union ist. Der Kompromiss in der Bezeichnung des Dokuments „Vertrag über eine Verfassung“ scheint beide Entwicklungspfade offen zu halten. Zahlreiche Bestimmungen legen sogar ein eher vertragliches denn konstitutionelles Verständnis nahe, etwa die Einleitung der Präambel in der Nennung der Staatsoberhäupter sowie die Bestimmungen über Annahme und Änderung.

Dessen ungeachtet scheint der Sprachgebrauch, gerade in den öffentlichen Auseinandersetzungen über eine Ratifizierung, auf eine Bezeichnung als „Verfassung“ und nicht als „Vertrag“ oder „Verfassungsvertrag“ und damit auf die Wahrnehmung einer Zäsur hinauslaufen. Das Wort Verfassung ist ein Symbol des geplanten neuen Zustands.

Auch in der Substanz gibt es zahlreiche Innovationen. Die Union mutiert zu einem Zweikammersystem (Art. I-23, I-34) unter einer Grundrechtscharta (Teil II VVE). Sie wird personalisiert in den neuen Ämtern eines Präsidenten der Union und eines Außenministers, die neben dem gestärkten Präsidenten der Kommission stehen (Art. I-22, I-28). Die Union wird mit fast allen Hoheitssymbolen ausgestattet: Hymne, Flagge, Motto, Feiertag (Art. I-8). Sie tritt dem Unionsbürger nicht mehr nur in Verordnungen und Richtlinien, sondern auch in eigenen Gesetzen gegenüber (Art. I-33 Abs. 1 VVE).

Fast noch wichtiger für die These der Zäsur aber ist der gesamte Prozess der Erarbeitung und Verabschiedung, dessen Gegenstand eben nicht nur eine Reform der Union ist, sondern eine Neugründung. Einrichtung und Durchführung des Konvents, die anschließende Regierungskonferenz, die nationalen Verfassungsänderungen und Zustimmungsverfahren, vor allem die Referenden, die bisherigen und die zu erwartenden Krisen, scheiternde Referenden, ablehnende Verfassungsgerichte: Ein aufwändigeres Verfahren ist kaum denkbar. Sollte der Verfassungsvertrag letztlich in Kraft treten, so in Folge einer gewaltigen politischen Kraftanstrengung, deren Leitmotiv es ist, den europäischen Zusammenschluss auf eine neue, legitimere und dauerhafte Grundlage zu stellen. Jedes Quäntchen Kraft, das in die neue Grundlage fließt, verselbständigt sie gegenüber dem bisherigen Zustand.

Verfassung, Staat und Föderation

Doch worum wird gerungen, in welchen politischen Zustand soll der Verfassungsvertrag die Union überführen? Angelpunkt der bisherigen Diskussion zur Identifikation des neuen Zustands ist der Begriff der Verfassung. Er ist jedoch unzulänglich, weil sich im zeitgenössischen Sprachgebrauch ein Verständnis von Verfassung durchgesetzt hat, das mit Verfassung nicht den politischen Gesamtzustand, sondern dessen rechtliche Grundlage bezeichnet.¹ Der Begriff der Verfassung schwimmt, wenn er nicht nur die grundlegenden juristischen Texte, sondern auch den darauf aufbauenden politischen Zustand meint. Auch ist der Begriff der Verfassung zu abstrakt, da er die Konturen des projektierten europäischen Gemeinwesens kaum skizziert.

Wenn somit der Begriff der Verfassung nicht überzeugt, um den neuen Zusammenschluss zu fassen, so ist der des Staates vielleicht dazu geeignet, dies zu tun. Wurden in der Moderne Staaten unter einer Verfassung zusammengeschlossen, so bildete der Zusammenschluss selbst einen Staat, zumeist einen Bundesstaat. Eine Staatlichkeit des europäischen Zusammenschlusses ist in der Vergangenheit behauptet worden und wird mit Blick

¹ Vgl. Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal, (1990) 9, S. 176 und S. 181 ff.

auf den Verfassungsvertrag vertreten. Unbestreitbar weist der Zusammenschluss unter dem Verfassungsvertrag Elemente auf, über die bislang allein Staaten verfügten. Zweifellos ist die Union eine weit stärker integrierte, legitimere und wirkungsmächtigere Einheit als etwas der Staat Serbien/Montenegro.

Gleichwohl überzeugt es nicht, den europäischen Zusammenschluss als Staat zu bezeichnen. Das Szenario einer Staatswerdung des europäischen Zusammenschlusses steht im Hintergrund der Bemühungen um den Verfassungsvertrag. Die Ablehnung der eigenen Staatlichkeit ist eine der tragenden Grundlagen, auf denen er aufbaut. Sie kommt in zahlreichen Bestimmungen zum Ausdruck. Der fehlende Staatsgründungswille bestimmt den Anfang der Präambel und Art. I-1. Zahlreiche weitere Bestimmungen des Vertrages, zum Beispiel über seine Annahme und seine Änderung, sind so gefasst, dass eine europäische Staatlichkeit vor dem Hintergrund der Diskussionen der letzten 15 Jahre vermieden wird.¹² Der Verfassungsvertrag operiert auf der Grundlage einer begrifflichen Trennung, wonach Staatlichkeit allein den Mitgliedsstaaten zukommt. Das europäische Mehrebenensystem operiert mit der Prämisse, dass die Glieder Staaten sind und der europäische Zusammenschluss keine Staatsqualität aufweist.

Kommt der Staatsbegriff nicht in Frage, bleibt als Alternative noch der Begriff der Föderation. Aber auch er hilft nicht weiter, denn zahlreiche Autoren begreifen bereits die derzeitige EU mit guten Gründen als nichtstaatliche Föderation. So erscheint dieser Begriff kaum geeignet, den neuen Zustand zu fassen und die Schwelle zu beschreiben, an welcher der europäische Zusammenschluss steht. Er betont Kontinuitäten zwischen dem bisherigen und dem neuen Zustand, aber nicht die Zäsur.

Die Republik: ein neuer Fall für einen alten Begriff

Es scheint, als ob das Nachdenken über den neuen europäischen Zusammenschluss wei-

¹² Vgl. Hans-Jürgen Papier, Die Neuordnung der Europäischen Union, in: Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ), 31 (2004) 23, S. 753 f.

terhin ohne einen Begriff auskommen müsste, der eine erkenntnistiftende Idee vermittelt, ohne einen Begriff also, der eine Brücke zwischen dem neuen Zusammenschluss und der historischen Erfahrung schlagen könnte. Jedoch erscheint dieser begriffslose Zustand noch weniger erträglich als der bisherige, ist es doch ein wesentliches Anliegen des Verfassungsvertrages, den europäischen Zusammenschluss aus dem Halbdunkeln des schlecht Verständlichen zu holen. Der Gegenstand der verfassungspolitischen Auseinandersetzung bliebe ohne eine präzise Bezeichnung merkwürdig unbestimmt.

Und es gibt tatsächlich einen geeigneten Begriff. Es ist der traditionsreichste Begriff des europäischen politischen Denkens, der seit 2 500 Jahren die politischen und rechtlichen Entwicklungen auf dem Kontinent begleitet. Um den *neuen* Zusammenschluss zu fassen, empfiehlt sich der *alte* Begriff der Republik.¹³ Er ist geeignet zu bezeichnen, was das wahrscheinliche Ergebnis des Verfassungsvertrages sein wird, wenn er in Kraft tritt und wenn – es sei betont: *wenn* – seine Normen dann wirklichkeitsmächtig werden. Ein solcher Rückgriff ist nicht ungewöhnlich: Große evolutionäre Schritte knüpfen regelmäßig an Früherem an.¹⁴

Eine Bestätigung dieses Gedankens bieten die Feierlichkeiten vom 29. Oktober 2004. Nach der Unterzeichnungszeremonie versammelten sich die Regierungschefs zu dem Gruppenfoto, das in künftigen Geschichtsbüchern vom Akt der Neugründung zeugen soll. Neben den Akteuren sollte wohl ein solches Bild einen Hinweis darauf enthalten, was geschehen war. So versammelten sich die Repräsentanten unter einer Formel: „*Europaea rei publicae status*“¹⁵, was bedeutet: „Die Verfassung der europäischen Republik“.

Die Verwendungen des Wortes „Republik“ lassen sich in drei Gruppen unterscheiden. *Erstens* nutzen viele Staaten das Wort „Repu-

¹³ Vgl. Klaus Hänsch, Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen in der EU-Verfassung, in: *Integration*, 27 (2004) 4, S. 320 und S. 324; Johannes Voggenhuber, Die Einheit Europas, CONV 499/02, S. 6.

¹⁴ Vgl. Jan Assmann, Das kulturelle Gedächtnis, München 2003, S. 32.

¹⁵ Vgl. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=735&lang=EN&mode=g (Stand: 30. 6. 2005).

blik“ als Teil ihres Staatsnamens. Im Zusammenhang mit der EU geht es jedoch nicht um einen Namen, sondern um einen Begriff. Die zweite Form der Verwendung ist die eines positiven Rechtsprinzips. Ein solches Prinzip legt der Verfassungsvertrag nicht nieder. *Drittens* ist der Begriff der Republik ein wesentlicher Teil des Diskurses darüber, in welcher Welt wir leben und wie sie sich weiter entwickeln soll. Um diese Bedeutung geht es, auf ihr sollte der Begriff Republik zur Klärung von Natur und Zweck des anvisierten europäischen Zusammenschlusses basieren: als politische Idee und verfassungstheoretisches Konzept.¹⁶

Dem Begriff der Republik kommt wie den meisten Begriffen, die eine politische Idee und ein verfassungstheoretisches Konzept bezeichnen, eine doppelte Rolle zu. Zum einen wird er klassifikatorisch verwandt: Eine Menge des Mannigfaltigen, hier das Material des Verfassungsvertrags, soll er so zusammenführen, dass eine Idee des Zusammengefassten entsteht. Zum anderen hat er eine komparativ-normative Funktion, insofern er eine vernünftige Richtung für die Interpretation und die politische Weiterentwicklung erschließen soll.¹⁷ Dem Begriff der Republik ist diese Doppelnatur stets zu Eigen gewesen. Er dient seit dem Hochmittelalter zur Bezeichnung sowohl eines transpersonal begriffenen Verbandes wie des Ziels seiner Tätigkeit: des Gemeinwohls.¹⁸

Die Verwendung des Republikbegriffs für den europäischen Zusammenschluss, der nur als nichtstaatlicher Zusammenschluss konzipiert werden sollte, muss nachvollziehbar sein. Dies verlangt eine Unabhängigkeit des Republikbegriffs von dem des Staates und der staatlich verfassten Nation. Der Begriff der Republik dient im gegenwärtigen Verfassungsrecht in aller Regel zur Qualifizierung eines Gemeinwesens, dessen Staatlichkeit außer Frage steht. Eine solche Anknüpfung an Staatlichkeit ist nicht das alleinige Schick-

sal des Republikbegriffs: Sämtliche Begriffe der Begründung, Organisation und Ausübung von Herrschaft sind in der europäischen Moderne zu staatsrechtlichen Begriffen geworden.

Schon dies zeigt, dass die Engführung von Staat und Republik kein zwingendes Argument gegen eine Verwendung des Begriffs für die Bezeichnung eines nichtstaatlichen Zusammenschlusses ist. Ein wesentlicher Aspekt der Konstitutionalisierung Europas liegt nämlich – wie Art. 6 EU-Vertrag und Art. I-2 VVE zeigen – darin, die Begriffe der Begründung, Organisation und Ausübung von Herrschaft aus der staatlichen Umarmung zu lösen und sie unter Wahrung ihrer wesentlichen normativen Aussagen mit Blick auf die neue Form des politischen Zusammenschlusses zu fassen.

Gerade der Begriff der Republik ist geeignet, aus dieser Umarmung gelöst zu werden, reicht er doch weit vor die Epoche der Staatlichkeit zurück. Die begriffsgeschichtliche Forschung hat gezeigt, dass die Etatisierung des Terminus der Republik im Zuge der Monopolisierung von Herrschaftsaufgaben im Behördenstaat erfolgte.¹⁹ Wenn nunmehr diese Herrschaftsaufgaben wieder durch nichtstaatliche Organisationen wahrgenommen werden, was unstreitig der Fall ist, so liegt es nahe, den Begriff der Republik wieder zu verwenden. Der Umstand, dass der europäische Zusammenschluss auch Monarchien umfasst, schließt die Verwendung des Terminus Republik nicht aus. Dieser ist von zahlreichen Autoren (und der südafrikanischen Verfassung) auch für politische Zusammenschlüsse verwandt worden, die monarchische Elemente aufwiesen.

Die Verwendung des Republikbegriffs für den europäischen Zusammenschluss ist zweckmäßig, wenn wesentliche Elemente bisheriger Verwendungen sich im europäischen Zusammenschluss unter dem Verfassungsvertrag finden, so dass sich über den Begriff eine Ebene des Vergleichs eröffnet. Sieht man von jenen Inhalten des Terminus ab, die unmittelbar mit einer staatlichen Ordnung verknüpft sind oder ein dynastisches Oberhaupt verbieten, so zeigt sich zunächst ein eher unspezifisches, bis ins Hochmittelalter zurückreichendes

¹⁶ Vgl. Robert Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt/M. 1991², S. 259 ff.

¹⁷ Zum sprachtheoretischen Hintergrund vgl. Hans-Joachim Koch/Helmut Rießmann, *Juristische Begründungslehre*, München 1982, S. 76.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Mager, *Republik*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart 1984, Bd. 5, S. 549 ff.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 589.

des Verständnis im Sinne eines Gemeinwesens, das als transpersonaler Verband mittels politischer Institutionen Gemeinwohlziele verfolgt. Diesem Begriffsgehalt dürfte bereits die jetzige Union genügen.

In der Zeit der Aufklärung hat der Begriff an normativer Substanz gewonnen, denn ein Gehalt trat in den Vordergrund: die Korrespondenz von legitimer Rechtsverfassung und Republik. Seit dem 18. Jahrhundert nutzt eine bedeutende, bis heute wichtige Strömung des politischen Denkens das Wort Republik zur Kennzeichnung einer repräsentativen Verfassung mit realisierter Gewaltenteilung. So münden die Überlegungen von Emmanuel Joseph von Sieyès in der Definition von Republik als legitime politische Gesamtverfassung. Kant sagt im Ewigen Frieden, dass die bürgerliche Verfassung republikanisch sein sollte, und dies meint: die Lauterkeit ihres Ursprungs und Gewaltenteilung auf repräsentativer Grundlage. In den *Federalist Papers*, einer Verteidigungsschrift der amerikanischen Verfassung aus dem Jahre 1788, steht der Begriff der Republik für eine realisierte demokratische Verfassung, welche den Gemeinwillen unter Beachtung der Menschenrechte mittels der Gewaltenteilung ausübt. Die Autoren der *Federalists* überwandern zudem die Vorstellung, eine funktionstüchtige Republik könne nur ein kleines Gemeinwesen sein. Sie konzipierten mit den USA erfolgreich eine föderative Republik im kontinentalen Maßstab.

An keiner dieser Stellen geht es darum, spezifisch Staaten republikanisch zu verfassen. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht vielmehr die Begründung und Ordnung von Hoheitsgewalt mit Blick auf die Rechtsunterworfenen. Für eine Verfassungstheorie *ex parte civium* – also aus Sicht des Bürgers – kommt es auf das Phänomen der Hoheitsgewalt, nicht spezifisch nationalstaatlicher Ordnung, an. Als zentrale Idee kann hervorgehoben werden: Republik ist der Begriff für ein Gemeinwesen, das auf der Grundlage einer legitimen Verfassung mittels gewaltenteilender Demokratie gemeinsame Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger regelt.

Die Anwendung dieses Gedankens auf den projektierten europäischen Zusammenschluss nimmt ihren Ausgang in der Feststellung, dass bereits die derzeitige Union eine föderal

organisierte Gebietskörperschaft ist. Sie organisiert für ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürger, die Unionsbürger, ein Territorium: einen Binnenmarkt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie ist Garant kollektiver Ordnung. Bereits heute bildet sie im Grundsatz ein *einheitliches* Gemeinwesen mit Territorium und Bürgerschaft.

Hierzu hat die Union sich in den letzten 50 Jahren entwickelt und dabei eine den meisten Bürgern kaum verständliche Form angenommen. Der Verfassungsvertrag soll den europäischen Zusammenschluss neu begründen, sodass ein demokratisches Zweikammersystem auf legitimer Rechtsgrundlage, also in einem gewaltenteilig-repräsentativen Herrschaftssystem, wesentliche Angelegenheiten der Bürger unter Wahrung ihrer fundamentalen Rechte effektiv regelt. Primäres Instrument ist das Gesetz, welches mehr noch als die Verfassung den Schlüsselbegriff einer grundrechtsschützenden Repräsentativverfassung bildet. Das Verfahren der Annahme des Verfassungsvertrags ist so ausgestaltet, dass die Aussage in Art. I-1, nämlich dass die Bürger und Mitgliedstaaten „ihre Zukunft gemeinsam gestalten“ wollen, gehaltvoll ist. Gewiss soll die Union nicht alle Angelegenheiten regeln. Wohl aber geht es, so Art. 3, darum, „den Frieden, die Werte und das Wohlergehen ihrer Völker“ zu fördern.

Wenn sich die neue Grundordnung realisiert, kann sie in der Tradition des politischen Denkens als Republik qualifiziert werden. Der Begriff der Republik leuchtet aus, was im Verfassungsvertrag angelegt ist. Die Verfassung ist der Plan, die Republik dessen Realisierung. Republik ist die in Akt gesetzte Verfassung. Der Republikbegriff ist eher als alle anderen geeignet, den Zustand des realisierten Verfassungsdokuments zu fassen. Aus der wissenschaftlichen Distanz lässt sich festhalten: Wir sind Zeitzeugen, vielleicht gar Akteure des Ringens um eine europäische Republik.

Supranationale und föderale Republik

Der im Verfassungsvertrag angelegte europäische Zusammenschluss stellt eine Zäsur dar, insofern er die derzeitige Union auflöst und deren Aufgaben auf neuer Grundlage mit Zweikammersystem und Grundrechtscharta

übernimmt. Dies bedeutet nicht, dass in der künftigen Union alles anders sein soll. Der Verfassungsvertrag legt zahlreiche ausdrückliche Kontinuitäten nieder. Aus theoretischer Sicht sei insbesondere festgehalten, dass die neue Union wie die derzeitige als eine supranationale Föderation qualifiziert werden kann.¹⁰

Seit der Gründung der EU wird der Begriff der Supranationalität genutzt, um das Charakteristische der Union zu fassen. Er grenzt den europäischen Zusammenschluss gegenüber staatlichen Verbänden ab und umfasst charakterisierende Kontinuitäten zwischen dem alten und dem neuen Zusammenschluss, insofern er die fehlenden Gewaltmittel der Union, ihre geringen eigenen finanziellen Ressourcen, den fehlenden Staatsgründungswillen, das Ausbleiben einer umfassenden Verteidigungs- und Solidaritätsgemeinschaft sowie die fehlende Bildung einer eigenen Nation bezeichnet. Laut Verfassungsvertrag bilden nicht allein die Unionsbürger *als Unionsbürger* die Referenz der Union, sondern zugleich ihre vorgängige politische Organisation in staatlich verfasste Nationen.

Der europäische Zusammenschluss geht konstitutiv vom Bestand staatlich organisierter Völker und damit von strukturellen Minderheiten ohne Mehrheit aus. Dieses Selbstverständnis drückt sich verfassungsrechtlich etwa in der Garantie des Fortbestands der Mitgliedstaaten aus, die eine eigene Identität behalten sollen (Art. I-5 Abs. 1, VVE). Dies ergibt zugleich, dass ein republikanisches Verständnis der Europäischen Union nicht auf jenen republikanischen Theorien aufbauen kann, die Konzeptionen „starker“ und „enger“ Gemeinschaft verfolgen. Die europäische Republik kann ein liberaldemokratisches, gewiss aber kein kommunitaristisches Gemeinwesen bilden.¹¹

Stärker noch als unter dem geltenden Recht charakterisiert der Verfassungsvertrag

¹⁰ Vgl. Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden-Baden 1999; ders., *Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik*, in: *Juristenzeitung*, 60 (2005) 11, S. 529 ff.

¹¹ Vgl. Charles Taylor, *Aneinander vorbei*, in: Axel Honneth (Hrsg.), *Kommunitarismus*, Frankfurt/M. 1993, S. 103 und S. 115 ff.

die Union als föderales Gemeinwesen. Deutlichstes Zeichen ist die konstitutive Funktion der Mitgliedstaaten und die Organisation als Zweikammersystem sowie die weitgehende Durchsetzung des Prinzips der dualen Legitimation, welche auf der Gesamtheit der Unionsbürger *und* der über die mitgliedstaatlichen Verfassungen organisierten Völker als politischen Verbänden beruht. Das dem supranationalen Gedanken entsprechende geringe Maß politischer Einheitsbildung im föderalen System führt dazu, dass die Union weit stärker als Bundesstaaten polyzentrisch verfasst und das europäische Mehrebenensystem als parlamentarisch kontrollierter, governemental bestimmter Verbundföderalismus konzipiert ist, wie insbesondere die prominenten Rollen des Europäischen Rates und des Ministerrates zeigen. Nicht hierarchische Momente, sondern vertragsähnliche Kooperation zwischen unterschiedlichen und weitgehend voneinander unabhängigen politisch-administrativen Systemen prägen über weite Strecken den politischen Prozess. Die Bedeutung, welche der Verfassungsvertrag den staatlich verfassten Nationen zumisst, lässt darauf schließen, dass in der europäischen Republik die „föderale Balance“ und der Schutz der Lebenstüchtigkeit der Mitgliedstaaten ein noch stärkeres Gewicht hat als unter dem geltenden Recht.

Schlussfolgerungen

Das ursprüngliche Vorhaben, mit der Verfassung der Europäischen Union ein kurzes Rechtsdokument zu verfassen und eine durchgängige Konzeption der Machtausübung niederzulegen, ist gescheitert. Bekanntlich umfasst der Verfassungsvertrag vier Teile. Teil I legt die Grundstruktur der Union fest, Teil II enthält die Grundrechtscharta, Teil III bestimmt die Arbeit der Union und Teil IV regelt vor allem das Verhältnis zur alten Union, Verfahren der Annahme und Änderung. Die abschließenden Protokolle und Anhänge enthalten zahlreiche Ausnahmen von den allgemeinen Bestimmungen des Verfassungsvertrags.

Insbesondere zwischen der in Teil I aufscheinenden Konzeption und dem zerklüfteten Teil III und den Protokollen gibt es erhebliche Spannungen. Während etwa der Verfassungsvertrag die Union in Teil I als

Zweikammersystem bestimmt, finden sich im III. Teil wichtige Ausnahmen. Tritt der Verfassungsvertrag in Kraft, so wird der Umgang mit den entsprechenden Widersprüchlichkeiten tägliches Geschäft von Politikern, Beamten und Juristen sein. Gewiss können aus Teil I und II keine rechtlichen Folgerungen im Widerspruch zu Bestimmungen des III. Teils abgeleitet werden. Jedes andere Vorgehen würde das Verfassungsprinzip verletzen, dass die wesentliche verfassungsrechtliche Dynamik unter der Kontrolle der nationalen Parlamente bleiben soll. Gleichwohl werden zahlreiche Zweifel bei der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen auftauchen. Ein republikanisches Verständnis des europäischen Zusammenschlusses wird das in einigen Aspekten noch undeutliche legitimatorische Projekt des Verfassungsvertrags im Teil I im Detail ausbuchstabieren und in diesem Lichte die weiteren Zweifel auflösen.

Ein republikanisches Verständnis wird darauf dringen, die Idee der gewaltenteiligen, grundrechtsschützenden Repräsentativverfassung für die supranationale Föderation passend zu konkretisieren und dann über den dritten Teil und die Protokolle auszudehnen. Der Verfassungsvertrag enthält deutliche Maßstäbe, anhand derer seine Defizite bestimmt und eine Perspektive ihrer Behebung entwickelt werden können. Es ist eine Verfassung, die über sich hinausweist. Ein republikanisches Verständnis wird aber *nicht* versuchen, die Kompetenzen der Union zu Lasten der Mitgliedstaaten auszudehnen. Denn dem Projekt der neuen Gründung ist das Anliegen wichtig, Bereiche nationaler Autonomie zu wahren.

Nicht erst seit dem negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden muss mit einem Scheitern des Verfassungsvertrags gerechnet werden.¹² Beide Eventualitäten, ein Inkrafttreten wie ein Scheitern, und ihre verantwortliche Diskussion rufen nach einer Identifizierung, wodurch sich der neue Zustand von dem bisherigen unterscheidet. Je genauer das Neue bezeich-

¹² Für eine rechtswissenschaftliche Analyse der möglichen Szenarien vgl. Bruno de Witte, *The process of ratification and the exit options: a legal perspective*, in: Deirdre Curtin/Alfred E. Kellermann (Hrsg.), *The EU Constitution: the best way forward?*, (i. E.); Jörg Monar, *Optionen für den Ernstfall*, in: *Integration*, 28 (2005) 1, S. 16 f.

net werden kann, desto gehaltvoller kann die Diskussion über seinen Wert und Nutzen sein. Zudem kann mittels einer Bestimmung des Neuen der gegenwärtige Zustand des europäischen Zusammenschlusses gegenüber einem negativen Ausgang des Verfahrens isoliert werden. Je stärker das Bewusstsein der Schwelle ist, desto eher wird ein Scheitern den gegenwärtigen Zustand nicht betreffen. Versuche, das Potenzial des Vertrages über die Verfassung Europas herabzuspielen, führen daher nicht nur in die falsche Richtung, sondern gefährden den gegenwärtigen Zusammenschluss: Wenn über nichts Neues abgestimmt wird, dann eben über das Bestehende.

Scheitert der VVE, so scheitert das Projekt einer europäischen Republik als neue Qualität des europäischen Zusammenschlusses. Es kommt aber auch das Projekt zu Fall, die Dynamik der Integrationsordnung in die Stabilität einer neu gegründeten politischen Ordnung zu überführen. Wird der Verfassungsvertrag zurückgewiesen, so gilt dies auch für sein wesentliches Anliegen, Bereiche nationaler Autonomie stärker noch als unter dem geltenden Recht gegen europäische Überformung zu schützen (Art. I-5 Abs. 1, Art. I-11, VVE).¹³ Zudem wäre die Zielsetzung eines immer engeren Zusammenschlusses keineswegs aufgehoben. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass damit dem Anliegen einer stärkeren Sicherung der Nationalstaaten ein „Bären dienst“ erwiesen wird. Es ist keineswegs sicher, dass ein Scheitern des Verfassungsvertrags die Integrität der Mitgliedstaaten besser wahren würde als sein Inkrafttreten.

¹³ Zur Qualität dieses Schutzes vgl. die Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts vom 13. 12. 2004, in: TC, (2004) 1, <http://www.tribunalconstitucional.es/JC.htm> (Stand: 30. 6. 2005).

Unitarisierung durch Europäisierung?

Trotz des Scheiterns der Föderalismuskommission wird eine stärkere Trennung von Bundes- und Länderaufgaben und eine Machtverschiebung zugunsten der Regierung in der Bundesgesetzgebung ange-mahnt. Fast unisono

Thomas König

Dr. phil., geb. 1961; Professor für Politikwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer.
tkoenig@dhw-speyer.de.

wird gefordert, die politische Willensbildung durch eine Beschneidung der Bundesratsbefugnisse in der Gesetzgebung zu ändern.¹ Die Argumente hierfür sind be-

kannt, und die entsprechende Literatur lässt sich unter dem Stichwort „Mitregieren in der Politikverflechtung“ zusammenfassen.² Vereinfacht ausgedrückt haben die Länder im Laufe der Zeit Kompetenzen an den Bund abgeben und dafür Mitspracherechte im Bundesrat erhalten. Genauer gesagt haben die Länderparlamente Kompetenzen verloren, während die Landesregierungen durch ihr Mitspracherecht im Bundesrat gestärkt wurden. Ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt allerdings, dass sich der Anteil an zustimmungspflichtigen Gesetzen seit Mitte der siebziger Jahre kaum verändert hat.³ Auffällig ist dagegen, dass der Bundestag seine gesetzgeberische Initiativmöglichkeiten verstärkt wahrnimmt und außerdem viele Regierungsvorlagen ändert. Angesichts dieser Zahlen ließe sich die Frage stellen, ob und inwieweit Bundesrats- und Bundestagsmehrheiten mitregieren.

Im folgenden Beitrag möchte ich die Aufmerksamkeit auf ein anderes Phänomen lenken, das nicht minder zu negativen Auswüchsen in der Gesetzgebung und zu einer Machtverschiebung in der politischen Willensbildung beizutragen vermag. Mein Au-

genmerk richtet sich auf die zunehmende Bedeutung der Europäischen Gesetzgebung für die nationale Machtbalance, die im Schnitt 300 bis 500 Verordnungen und Richtlinien pro Jahr produziert und eine bindende Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten vornimmt.⁴ Aus deutscher Sicht wird diese Entwicklung primär unter dem Aspekt der strategischen Handlungs(un)fähigkeit der Regierung thematisiert, da Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) es der Regierung unmöglich machen soll, die deutschen Interessen im Ministerrat durchzusetzen.⁵ Im Vergleich zu dieser Bottom-up-Perspektive möchte ich dagegen auf die Top-down-Effekte der Europäischen Integration aufmerksam machen. Nach meiner Auffassung würde eine Unitarisierungstendenz⁶ der Europäischen

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle bei Gerhard Lehmann, Carl Böhm und Klaus König für Anregungen und Kommentare, bei Brooke Luetgert und Lars Mäder für die Hilfe bei der Datenaufbereitung.

¹ Vgl. Fritz W. Scharpf, Die gefesselte Republik, in: Die Zeit vom 22. 8. 2002, S. 9.

² Vgl. ders., Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), S. 29–50.

³ Vgl. Thomas König/Thomas Bräuninger, Gesetzgebung im Föderalismus, Speyerer Forschungsberichte 237, Speyer 2005.

⁴ Vgl. Thomas König, Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration, Opladen 1997.

⁵ Vgl. Thomas Fischer, Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 53 (2003) 29–30, S. 3–5.

⁶ Vgl. Konrad Hesse, Der Unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962. Demnach kann von Unitarisierungstendenzen gesprochen werden, wenn a) eine zunehmende Konzentration von staatlichen Aufgaben auf der höchsten Ebene, b) zunehmende Selbstkoordination unter den Gliedstaaten und c) eine hohe Gewichtung der Länderkammer vorliegt. Zwar entwickelt Hesse seine Klassifikation, die Unitarisierung gegen Zentralisierung im Bundesstaat abgrenzt, vor dem Hintergrund der deutschen Entwicklung, doch können heutzutage vergleichbare Charakteristika und Tendenzen für die Europäische Union ausgemacht werden. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) werden bei Vertragsrevisionen im Abstand von weniger als fünf Jahren a) Kompetenzen auf die Europäische Union übertragen, b) deren Mitglieder wichtige Teilbereiche – bspw. die Einreise- und Zollbestimmungen im Schengener Abkommen oder die Währungspolitik mit dem Stabilitätspakt – selbst koordinieren, wobei c) der Ministerrat eine sehr starke Stellung in der Europäischen Gesetzgebung ausübt. An Hesses Einteilung möchte ich noch ein Merkmal von

Integration die Gefahr bergen, die nationalen politischen Entscheidungsprozesse zu entparlamentarisieren.

Die negativen Folgen einer solchen Entwicklung dürften eine Verschiebung der Machtbalance zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit in den Mitgliedstaaten, eine abnehmende demokratische Legitimation durch eine Entfernung vom Wählerwillen und eine zunehmende Bürokratisierung von Politik durch einen dominierenden Exekutivföderalismus sein. Um der These über eine Entparlamentarisierung durch Europäisierung empirisch nachgehen zu können, ziehe ich im Folgenden eine eigene Erhebung von allen Rechtsakten heran, die zur Implementierung von Richtlinien im Zeitraum von 1984 bis 2003 in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Im Vergleich zu Verordnungen bieten Richtlinien den exekutierenden Regierungen die Möglichkeit, die nationalen Parlamente in den Implementierungsprozess einzubeziehen. Es stellt sich daher die Frage, ob und in welchem Umfang es Regierungen vorziehen, am Parlament vorbei die Implementierungsaufgaben per exekutiver Anordnung zu erfüllen. Je umfangreicher die Europäische Gesetzgebung ist und je seltener der parlamentarische Weg gewählt wird – so die These –, desto größer ist die Gefahr, sich vom repräsentativen Wählerwillen zu entfernen und eine bürokratische Politik zu betreiben.

Interesse am Regieren und Regierungsinteresse

Meine Ausführungen möchte ich mit der Vorstellung eines strategischen Ansatzes einleiten, der Aussagen über den Erfolg und die Dauer des Willensbildungsprozesses treffen kann und eine andere Sichtweise auf das Verhältnis von Regierung und Parlament propagiert.¹⁷ Auf diese Weise versuche ich, die

Unitarisierung hinzufügen, das sowohl die deutsche als auch die europäische Entwicklung kennzeichnet, nämlich d) die Entmachtung der Parlamente der nachgeordneten Ebene.

¹⁷ Genauer gesagt rekurriert der Ansatz auf folgende Elemente: *Akteure* sind Minister, Fraktionen des Bundestags, Mitglieder des Bundesrats und Vermittlungsausschusses; *Präferenzen* werden als politikfeldbezogene Idealpositionen ihrer jeweiligen Partei für die Minister, Fraktionen des Bundestags und Mitglieder des Vermittlungsausschusses sowie als Mittelwertpositionen der Parteien für die koalierenden Lan-

räumliche Theorie des kollektiven Entscheidens durch eine strategische Verbindung von Ansätzen über die Machtgewinnung (z. B. Koalitionstheorie, Portfoliotheorie) mit Ansätzen zur Machtausübung zu erweitern (z. B. Prinzipal-Agenten-Theorie, Vetospielertheorie, Politikverflechtungsansatz). Entgegen der verbreiteten Annahme, die Interessen von Regierungs- und Parlamentsmehrheit stimmen in parlamentarischen Systemen weitgehend überein, wird von einem inhärenten Prinzipal-Agenten-Problem mit unterschiedlichen Akteursinteressen ausgegangen: Parlamentsmehrheiten, in der Regel vetospielende Koalitionsparteien mit unterschiedlichen Interessen,¹⁸ sind der mit dem Wählerauftrag ausgestattete Prinzipal. Diese Mehrheit hat zwar ein gemeinsames Interesse an der Regierungsbildung und entsendet zu diesem Zweck aus ihren Reihen Mitglieder in die Regierung als Agenten (Minister). Doch diese verfolgen bei der Umsetzung ihrer Interessen im Gesetzgebungsprozess oftmals andere Interessen als die Parlamentsmehrheit.¹⁹ Zu fragen ist jedoch, wie hoch dieses Prinzipal-Agenten-Problem einzuschätzen ist, welche Ursachen dafür verantwortlich sind, wie die Parlamentsmehrheit auf dieses Problem reagieren kann und welche Konsequenzen sich aus der Europäisierung ergeben.

Bei genauerer Betrachtung dürfte es sich um ein Grundproblem des Regierens handeln, das sich aus einem einfachen kausalen Zusammenhang ergibt. Parlamentsmehrheiten bzw. Koalitionspartner, die sich aus unterschiedlichen Interessengruppen zusammensetzen, beauftragen aus ihren Reihen Mitglieder mit der Vorbereitung von Regierungspolitik – der Aufstellung und Verteilung

desregierungen im Bundesrat ermittelt; *Wissen* haben diese Akteure über den Typ des Gesetzes (Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz), die Gesetzgebungskompetenzen der Akteure, ihre politikfeldbezogenen Präferenzen und alle bisherigen Spielzüge; *Auszahlungen* ergeben sich für jeden Akteur pro Gesetz hinsichtlich seiner Position im jeweiligen Politikfeld und der Lage des Status quo. Aus diesen Elementen wird die relative Nützlichkeit aller möglichen Ausgänge berechnet und die strategische Handlung der Akteure abgeleitet.

¹⁸ Unter einem Vetospieler versteht man einen Akteur, dessen Zustimmung zu einer Änderung des Status quo unerlässlich ist.

¹⁹ Vgl. Lanny Martin/Georg Vanberg, Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny, in: American Journal of Political Science, 48 (2004), S. 13–27.

von Haushalten und der Vorlage von Regierungsentwürfen, die der Umsetzung ihrer politischen Zielen im Gesetzgebungsverfahren dienen sollen. Neben dem Machtgewinn und der Vergabe von politischen Ämtern dürfte ein besonderer Anreiz darin bestehen, eine möglichst stabile Koalition zu bilden, die in allen Politikbereichen ein Mitregieren der Opposition ausschließen kann. Die Entsende-Notwendigkeit zur Regierungsbildung bzw. zum Machtgewinn dürfte jedoch nicht dazu führen, dass die Interessenunterschiede zwischen den Koalitionspartnern bei der Machtausübung verschwinden. Vielmehr haben Regierungsmitglieder vermutlich verschiedentlich Anlass, andere Interessen als die des Koalitionspartners oder der Parlamentsmehrheit zu verfolgen.

Unter Kenntnis des Regierungssystems ist sogar davon auszugehen, dass die mit Ressort- und Haushaltsressourcen ausgestatteten Regierungsmitglieder ihre eigenen (Partei-)Interessen durchzusetzen versuchen. Ein Minister aus der Partei B90/Die Grünen wird dabei vermutlich eher die Politik von Umweltverbänden vertreten, die seiner Partei nahe stehen, ein sozialdemokratischer Arbeitsminister eher Gewerkschaften einbeziehen, ein liberaler Wirtschaftsminister die Unternehmen nicht vergessen und ein christdemokratischer Innenminister die Stimme der Kirche nicht überhören etc. Je unterschiedlicher diese Interessengegensätze sind, desto häufiger dürfte dieses Problem auftreten. Unter diesen Umständen haben wiederum Koalitionspartner bzw. Parlamentsmehrheiten Anlass zur Kontrolle von Regierungsaktivitäten.

Welche Strategien lassen sich nun entwickeln und welche Instrumente stehen dem parlamentarischen Prinzipal zur Verfügung, die eine Kontrolle von Regierungsmitgliedern erlauben? Ein Weg zum Abbau des Misstrauens dürfte der Abschluss eines Koalitionsvertrags sein, der in den letzten Jahren immer umfangreicher ausfällt und mittlerweile detailliert aufführt, welche Vorhaben in der kommenden Wahlperiode initiiert bzw. umgesetzt werden sollen. Allerdings bleiben Koalitionsvereinbarungen letztlich unvollständige Verträge, die weder bindend noch vor Gericht einklagbar sind. Eine andere Möglichkeit der Kontrolle dürfte die Mitgliedschaft im Kabinett bieten, in dem die Vorlagen der Minister behandelt und verabschiedet

werden. Jedoch dürfte letztlich die Kontrolle eines Ministers, der eigene (Partei-)Interessen verfolgt, auch als Kabinettsmitglied schwer fallen. So verfügen die Minister der großen Parteien normalerweise über die Kabinettsmehrheit und das Kanzlervotum. Aber auch die Minister des kleinen Koalitionspartners sind durch das Ressortprinzip mit ausreichenden Mitteln (Portfolio), Kompetenzen und Informationen ausgestattet, die ihnen einen entscheidenden Vorteil gegenüber anderen Kabinettsmitgliedern verschaffen.¹⁰ Sie besitzen exklusive Informationen über die Vor- und Nachteile ihrer Regierungsvorlage, die Meinungen der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure und von Interessengruppen und können Auskunft über die Machbarkeitsrisiken geben, die sich aus den Verhandlungen im Gesetzgebungsprozess und der Umsetzung ergeben.

Aus dieser Sicht erscheinen weder Koalitionsverträge noch die gegenseitige Kontrolle im Kabinett probate Mittel für die Lösung des Delegationsproblems. Vernachlässigt man an dieser Stelle die Möglichkeiten der Ablehnung einer Regierungsvorlage und eines Regierungswechsels, dann verfügt das Parlament selbst noch über das Gesetzesinitiativ- und Änderungsrecht und hat mit dem Fachausschusswesen ein Instrument geschaffen, das den Informationsvorsprung der Regierung ausgleichen soll. Tatsächlich erfreuen sich die Einbringungen aus der „Mitte“ der Parlamentsmehrheit zunehmender Beliebtheit und machen mittlerweile in etwa ein Viertel aller Initiativen aus dem Regierungslager aus. Gegenüber Regierungsvorlagen haben diese Initiativen sogar den Vorteil, dass sie keinen Gesetzgebungsanlass voraussetzen und sich dem Votum der Regierung entziehen. Diese Rechte bieten der Parlamentsmehrheit eine effektive Möglichkeit zum Mitregieren.

Noch bedeutsamer für das Machtgleichgewicht und die Lösung des Kontrollproblems dürften die Fachausschüsse sein, die den Parlamentariern helfen, komplexe Regierungsvorlagen zu entschlüsseln und stabile Koalitionsmehrheiten über Streitfragen zu finden. Fast ohne Ausnahme schlagen Fachausschussmehrheiten weitgehende Änderungen am Text von Regierungsvorlagen vor, die in

¹⁰ Vgl. Michael Laver/Ken Shepsle, *Making and Breaking of Governments*, Cambridge 1996.

den letzten Lesungen des Parlaments von der Mehrheit fast ausnahmslos ohne Aussprache angenommen werden. Vermutlich verlässt selten eine Regierungsvorlage das Ausschusswesen des Bundestags ohne Änderung, und keine Regierungsvorlage wird ohne Beratung vom Parlament verabschiedet. In umstrittenen Fällen bietet sich dem Parlament zudem die Möglichkeit, Öffentliche Anhörungen durchzuführen und Mitglieder des Ministeriums um Stellungnahmen zu bitten, die den Regierungsentwurf zu verantworten haben.

Folgt man diesen Ausführungen, dann verfügt die Parlamentsmehrheit mit dem Initiativ- und Änderungsrecht über ein effektives Kontrollinstrumentarium, das zumindest hilft, das inhärente Delegationsproblem im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu lösen. So kam es in der Nachkriegsgeschichte nur ein einziges Mal zum Koalitionsbruch, die Abstimmungen in Parlament und Regierung zeichnen sich durch hohe Disziplin aus, und die Regierungen verbuchen sogar eine zunehmende Unterstützung ihrer Regierungsvorlagen, auch wenn diese im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren fast ausschließlich geändert werden. Diese Einschätzung dürfte im Übrigen auch gelten, wenn keine Änderungen an der Regierungsvorlage vorgenommen werden. Eine vorausschauende Regierung wird nämlich versuchen, die zu erwartenden Parlamentsänderungen in ihren Entwurf vorweg einzubauen.¹¹ Ausgehend von dem gemeinsamen Ziel des Machterhalts und unterschiedlichen Interessen an der Machtausübung ist zu erwarten, dass je mehr institutionelles Gegengewicht eine Parlamentsmehrheit aufbauen kann und je größer das Prinzipal-Agenten-Problem ist, desto mehr Änderungen werden die Parlamentarier an Regierungsvorlagen vornehmen, desto häufiger werden Initiativen aus der Mitte der Parlamentsmehrheit eingebracht und desto länger dürfte der Verhandlungsprozess zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit dauern.¹²

¹¹ Vgl. Thomas König/Thomas Bräuninger, Wie wichtig sind die Länder in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (1997) 4, S. 605–628.

¹² Vgl. Heiner Schulz/Thomas König, Institutional Reform and Decision-Making. Efficiency in the European Union, in: American Journal of Political Science, 44 (2000), S. 653–666; L. Martin/G. Vanberg (Anm. 9); dies., Coalition Policymaking and Legislative Review,

Welche Auswirkungen hat die europäische Gesetzgebung auf das Verhältnis von Regierung und Parlamentsmehrheit? Geht man in einem ersten Schritt der Frage nach, wie umfangreich die Europäische Gesetzgebung seit Anfang der achtziger Jahre ist, dann zeigt sich, dass die Kommission – in abnehmender Tendenz seit Anfang der neunziger Jahre – pro Jahr zwischen 250 und 750 rechtlich bindende Initiativen einbringt. Von diesen Initiativen werden zwischen 150 und 500 jährlich verabschiedet, was einer sehr hohen durchschnittlichen Verabschiedungsquote von über 60 Prozent gleichkommt. Ein Grund für diese hohe Quote dürfte sein, dass die Europäische Gesetzgebung keine konkurrierenden Initiatoren kennt – fast ausschließlich bringt die Kommission die Vorlagen ein. Des Weiteren gibt es auf Europäischer Ebene keine Wahl- oder Vertragsperioden, mit deren Ende Initiativen ungültig werden. Selbst nach mehreren Jahren und sogar nach gravierenden Vertragsrevisionen können Kommissionsinitiativen verabschiedet werden. Zusammenfassend lässt sich die Europäische Gesetzgebung der letzten 25 Jahre als eine aktive, überdurchschnittlich erfolgreiche Gesetzgebung beschreiben, die Initiativen primär in Agrar- und Handelsfragen ohne intensive Parlamentsbeteiligung vornehmlich per Verordnung verabschiedet hat.

Über 50 Prozent dieser Kommissionsinitiativen beschäftigen sich mit Agrar- und Handelsfragen, an deren Zustandekommen das Europäische Parlament nur in 20 Prozent aller Fälle beteiligt ist. Bei zurückgehender Anzahl an Kommissionsinitiativen konnte das Europäische Parlament seit Anfang der neunziger Jahre zwar seine relative Beteiligungsrate ausbauen, doch bleibt die absolute Zahl an Parlamentsbeteiligungen mit ca. 50 bis 60 Fällen pro Jahr recht konstant und fällt, verglichen mit den legislativen Aktivitäten von nationalen Parlamenten, gering aus. 80 Prozent der Kommissionsinitiativen werden als Verordnung verabschiedet, während Richtlinien, die den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum bei der Zielerreichung überlassen, mit nur 20 Prozent einen deutlich geringeren Stellenwert einnehmen. Allerdings kommen Richtlinien, die primär für die Schaffung gemeinsamer Regeln eingesetzt

in: American Political Science Review, 99 (2005), S. 93–106.

werden, kaum bei Agrar- und Handelsfragen zur Anwendung. Bei dieser Übersicht über die letzten 25 Jahre Europäische Gesetzgebung muss hervorgehoben werden, dass die den Wählerwillen repräsentierenden mitgliedstaatlichen Parlamentsmehrheiten kaum oder keine Einwirkungsmöglichkeiten besaßen, da über den Verordnungsweg eine unmittelbare Rechtsetzung auf der Europäischen Ebene unter geringer Beteiligung des Europäischen Parlaments erfolgt ist.

Seit Anfang der neunziger Jahre zeichnet sich ein Trend zu weniger Verordnungen ab. Dagegen bleibt die Anzahl an Richtlinien mit etwas mehr als 50 bis 60 Fällen pro Jahr konstant. Gegenüber Verordnungen lassen Richtlinien den Mitgliedstaaten Spielraum, auf welchem Weg das Ziel erreicht wird. Mit Blick auf die strategische Prozesstheorie stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Regierungen bei der Umsetzung von Richtlinien den parlamentarischen Gesetzgebungsweg wählen oder es vorziehen, ihre Parlamente zu umgehen.

Ein erster Blick auf die Implementierungsstatistik der vergangenen Jahre zeigt, dass nur wenige Richtlinien in die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten eingebracht wurden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten wählten bei den etwa 2 200 Richtlinien, die seit Anfang der achtziger Jahre auf der EU-Ebene verabschiedet wurden, recht selten den parlamentarischen Implementierungsweg. Am häufigsten war dies noch in Österreich der Fall, gefolgt von Finnland, Schweden und Deutschland. Die weitaus meisten Umsetzungsmaßnahmen erfolgten jedoch auf dem administrativen Weg in Form von Verordnungen, Dekreten und Anweisungen. Zwar gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, da auch Staaten wie Großbritannien und Portugal (fast) gänzlich den parlamentarischen Gesetzgebungsweg meiden. Dennoch wird deutlich, dass eine Unitarisierungstendenz in allen Mitgliedstaaten in eine Richtung führt: Mit Ausnahme der Niederlande verbleiben die parlamentarischen Anteile entweder auf gleich niedrigem Niveau oder weisen sogar eine abnehmende Tendenz auf.

Nach meinen Ausführungen möchte ich abschließend eine Bemerkung machen und eine Schlussfolgerung ziehen. Meine Bemerkung

richtet sich auf die Strategische Prozesstheorie, die eine andere Sicht auf das Zusammenwirken von Regierung und Parlamentsmehrheit erlaubt. Nach ersten empirischen Analysen liefert dieser Ansatz ein vollständigeres Bild über das Regieren in parlamentarischen Systemen, da ein Zusammenhang zwischen Regierungsbildung und Regieren, zwischen Machtgewinn und Machtausübung hergestellt wird. In der nationalen Gesetzgebung deutet sich nach ersten Resultaten eine Machtbalance zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit an, da das Änderungs- und Initiativrecht einen Ausgleich der Vorteile ermöglicht, die Regierungen über Ressourcen, Kompetenzen und Informationen gegenüber der Parlamentsmehrheit haben. Erste empirische Ergebnisse lassen die vorläufige Schlussfolgerung zu, dass dem Bundesrat mit Blick auf die relativen „Hemmfaktoren“ für das Regieren eine zu große Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Verbindung zur Europäischen Gesetzgebung – und hier möchte ich meine Schlussfolgerung ziehen – macht bereits jetzt deutlich, dass Regierungen ein anderes Interesse an Europäisierung haben als ihre Parlamentsmehrheiten. Für Regierungen und insbesondere einzelne Minister kann sich bisweilen die Frage stellen, ob es einfacher ist, eine europäische Mehrheit unter Regierungen als eine Parlamentsmehrheit zu Hause zu finden, besonders da die Implementierungsfrage selbst beantwortet werden kann. Wenn sich aber Regierungen und einzelne Regierungsmitglieder gegenüber ihren Parlamenten durch Europäisierung besser durchzusetzen vermögen, dann besteht die Gefahr, dass der Wählerwille seltener berücksichtigt, Politik bürokratischer und dadurch nicht nur die Wiederwahl der Regierung, sondern die Unterstützung für die Europäische Integration gefährdet wird. Das Europäische Parlament – auch wenn ein Teilerfolg bei der Kommissionszusammensetzung erzielt werden konnte – wird jedenfalls kaum in der Lage sein, diese Regierungsdominanz auszugleichen. Trotz Ausbau seiner Mitwirkungsrechte kann das Europäische Parlament keinen Beitrag zur Wiederherstellung der Machtbalance in den Mitgliedstaaten leisten.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Nach der negativ ausgefallenen Referendumsabstimmung über einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Ende

1992 entschied sich die Bundesregierung, die Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union auf bilateraler Ebene weiterzuführen. Im Jahr 2000, nach fast zehnjährigen Verhandlungen, konnten die Schweizer in einem Volksentscheid über ein erstes Paket bilateraler Übereinkommen abstimmen. Die Mehrheit der Bevölkerung hat die Verträge

mit einer stattlichen Zweidrittelmehrheit gutgeheißt, und sie sind seit 2002 in Kraft. Die ersten bilateralen Abkommen betreffen die Personenfreizügigkeit, den erleichterten Schwerverkehrstransit, den freien Luftverkehr, die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsprogrammen, die Erleichterung des Handels mit Agrarprodukten und die Aufhebung der meisten seit dem in den siebziger Jahren abgeschlossenen Freihandelsabkommen noch verbliebenen technischen Handelshemmnisse.

Am 26. Oktober 2004 haben die Europäische Union und die Schweiz eine zweite Serie solcher bilateralen Abkommen unterzeichnet. In der Eidgenossenschaft waren die Verträge zum Teil sehr umstritten. In der EU

hingegen stießen sie weitgehend auf Gleichgültigkeit.

Die neuen Abkommen umfassen neun Bereiche:

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin): Die Schweiz beteiligt sich am Schengen/Dublin-System gemäß dem schon für Norwegen und Island bestehenden Assoziierungsmodell.

Zinsbesteuerung: Die Schweiz besteuert die Spareinkommen von in der EU wohnhaften Bürgerinnen und Bürgern. Ihr Bankgeheimnis bleibt gewahrt.

Betrugsbekämpfung: Die Schweiz hilft der EU im Kampf gegen den Zollbetrug und die Umgehung von indirekten Steuern. Auch diesbezüglich erhält sie Garantien in Sachen Bankgeheimnis.

Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte: Die Schweiz senkt die Zölle für diese Produkte.

Statistik: Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit in diesem Bereich und harmonisiert progressiv die statistische Datenerhebung zwischen der Schweiz und der EU.

Renten: Die Schweiz verzichtet auf die Besteuerung der auf ihrem Gebiet sesshaften pensionierten Beamten der EU.

Umwelt: Die Schweiz wird Mitglied der Europäischen Umweltagentur.

Media: Die Schweiz nimmt teil am europäischen Programm MEDIA zur Förderung der Entwicklung und des Vertriebs gemeinschaftlicher audiovisueller Werke und der Ausbildung von Berufsangehörigen der audiovisuellen Programmindustrie.

Bildung, Berufsbildung, Jugend: Die Schweiz nimmt ab 2007 an den europäischen Jugendförderprogrammen SOKRATES (allgemeine Bildung), LEONARDO DA VINCI (Berufsbildung) und JUGEND (außerschulische Jugendarbeit) teil.

Während der Verhandlungen waren sechs Dossiers unproblematisch. Über zwei wurde hart gefeilscht: die Assoziierung zu Schengen und die Besteuerung von Zinserträgen. Der

René Schwok
Dr. phil., geb. 1958; Associate Professor am Institut für Politikwissenschaften und am Europa-institut der Universität Genf, 10 Boulevard du Pont d'Arve, 1204 Genève 4, Schweiz. rene.schwok@politic.unige.ch

Stephan Bloetzer
lic. iur., geb. 1970; Doktorand im Verfassungsrecht der Europäischen Union an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf, Rue Cavour 20, 1203 Genève, Schweiz. Bloetze1@etu.unige.ch

Hauptteil unseres Beitrags stellt diese beiden umstrittenen und für die Schweiz wichtigsten Abkommen vor. Wir beschreiben kurz ihren Inhalt und ihre institutionellen Besonderheiten. Außerdem werden wir die zweite Serie bilateraler Abkommen im allgemeinen Kontext der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union analysieren. Mit den neuerlichen Übereinkommen bestätigt die Schweiz, dass sie den gewählten dritten Integrationsweg zwischen dem vollständigen Abseitsstehen und der EU-Mitgliedschaft gezielt weiter beschreitet. Schließlich gehen wir auf die Volksabstimmung vom 25. September 2005 ein, in der die Bevölkerung der Eidgenossenschaft über die Ausdehnung des Abkommens betreffend die Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten entscheiden wird. Am Beispiel dieser Abstimmung wird offenkundig, wie steinig und ständig vom Scheitern bedroht der bilaterale Weg ist und wie schwer sich die Schweiz mit der dynamischen Europäischen Union tut.

Das Zinsbesteuerungsabkommen

Der Kern des Abkommens ist die Verpflichtung der Schweiz, ab 2011 Sparzinserträge von natürlichen Personen, welche ihr Steuerdomizil in der EU haben, mit einer Steuer von 35 Prozent zu belegen. 75 Prozent des erhobenen Geldes wird den Steuerbehörden der EU-Staaten überwiesen werden. Im Gegenzug bewahrt die Schweiz ihr Bankgeheimnis. Der Vertrag tritt am 1. Juli 2005 in Kraft.

Ausgangslage und Resultat der Verhandlungen

Seit Ende der achtziger Jahre will die Europäische Union zur Verhinderung der Steuerflucht einen automatischen Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden einrichten. Drei Mitgliedstaaten – Luxemburg, Belgien und Österreich – wollten ihr Bankgeheimnis jedoch nicht lüften. Um ihr Vorhaben trotzdem umsetzen zu können, war die Union gezwungen, die ebenfalls das Bankgeheimnis anwendenden Drittstaaten Schweiz, Andorra, San Marino und Liechtenstein sowie die von Großbritannien und den Niederlanden abhängigen Steuerparadiese in ihre Bemühungen einzubeziehen, um ihre drei widerspenstigen Mitgliedstaaten zum Mitmachen überreden zu können. Auch gilt EU-intern für die Steuerpolitik das Einstimmigkeitsprinzip. Daher fußte das erste europäische

Richtlinienprojekt zur Ersparnisbesteuerung (1998) auf dem so genannten Koexistenzmodell. Die EU-Staaten hätten danach die Wahl gehabt zwischen dem automatischen Informationsaustausch (Bankgeheimnisaufhebung) und dem Steurrückbehalt. Beim Treffen des Europäischen Rates in Feira im Juni 2000 ließen die Staats- und Regierungschefs die Koexistenzidee plötzlich fallen und verlangten die Einführung des automatischen Informationsaustausches unter der Bedingung, dass die Schweiz und die anderen europäischen Drittstaaten mitzögen. Um sich nicht mehr ihren EU-Partnern entgegenstellen zu müssen, hatten Luxemburg, Belgien und Österreich einen taktischen Schachzug vollzogen. Sie machten ihr Mitmachen vom Einlenken der Schweiz abhängig – im Wissen, dass die Eidgenossenschaft dazu nicht bereit sein würde.

In der Schweiz verursachte der Feira-Gipfel eine große Aufregung. Ein Einlenken zum automatischen Informationsaustausch wäre einer Aufgabe des Bankgeheimnisses in allen Fällen von Steuerflucht aus der Europäischen Union gleichgekommen. In Anbetracht der eidgenössischen Unnachgiebigkeit, des Doppelspiels der drei genannten Mitgliedstaaten und mehrerer zweideutiger Stellungnahmen seitens Großbritanniens ist die Union *de facto* auf das Koexistenzmodell zurückgeschwenkt. Sie hat sich mit den Bankgeheimnissen in und außerhalb ihrer Grenzen abgefunden. Als Gegenleistung für die Beibehaltung des Bankgeheimnisses müssen die betreffenden Staaten und Territorien ein Quellensteuersystem für Sparzinseinnahmen einführen. Die Steuer soll im Endeffekt 35 Prozent des erwirtschafteten Zinses umfassen. Der Rückbehalt von 35 Prozent wird progressiv eingeführt. In den ersten drei Jahren wird er 15 Prozent, in den drei folgenden 20 Prozent und schlussendlich 35 Prozent umfassen.

In einem Memorandum haben sich die Schweiz und die EU-Staaten zudem verpflichtet, auf Nachfrage gegenseitig Informationen betreffend „Steuerbetrug und analoge Vergehen“ auszutauschen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in der Schweiz die Nichtangabe von Vermögenswerten nicht als Steuerbetrug gilt. Sie ist zwar ein steuerrechtlich strafbares Versehen, aber kein strafrechtliches Delikt. Um auf Steuerbetrug schließen zu können, bedarf es der vorsätzlichen, böswilligen Widerrechtlichkeit wie zum Beispiel bei der Dokumentenfälschung.

Politische Bewertung

In der Schweiz ist das Verhandlungsergebnis mit Erleichterung aufgenommen worden. Der Bundesrat hat dem Drängen nach Abschaffung des Bankgeheimnisses widerstanden. Die Regierung hat ebenfalls erreicht, dass keine anderen in diese Richtung gehenden Bestrebungen in den kommenden zehn Jahren zu erwarten sind. Tatsächlich kann das Zinsbesteuerungsabkommen gemäß seinen Revisionsbestimmungen und in Anbetracht der praktischen Umstände frühestens 2013 abgeändert werden. Mit anderen Worten: Ein Systemwechsel zum automatischen Informationsaustausch ist bis dahin ausgeschlossen, und die Aufhebung des Bankgeheimnisses ist für längere Zeit vom Tisch. Auch die verstärkte Zusammenarbeit bei der gegenseitigen Rechtshilfe bedroht das Bankgeheimnis kaum. Letztlich werden die Schweizer Steuerbehörden voraussichtlich nicht so viel Geld an ihre EU-Partner zu erstatten haben, wie diese erhofften.

Die Schweiz und der Schengen/Dublin-Raum

Das Übereinkommen über die Assoziierung der Schweiz an den Schengen/Dublin-Raum ist – nach Erreichung der für ein Referendum notwendigen Unterschriftenzahl – am 5. Juni 2005 zur Volksabstimmung gestellt worden. Das Abkommen wurde mit 54,6 Prozent der Stimmen angenommen. Es wird voraussichtlich 2008 in Kraft treten.

Inhalt und Institutionelles

Das Abkommen dehnt den Schengen/Dublin-Vertrag auf die Schweiz aus. Zur Erinnerung: Das Schengen-Übereinkommen erleichtert die Personenfreizügigkeit dank des Verzichtes auf die systematische Personenkontrolle beim EU-internen Grenzübertritt. Zugleich verbessert der Vertrag die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden im Kampf gegen das internationale Verbrechen und den Terrorismus. Das Dublin-Übereinkommen regelt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Behandlung der im EU-Raum gestellten Asylgesuche. Dank der elektronischen Datenbank *Eurodac*, in der die Fingerabdrücke der Asylsuchenden gespeichert sind, kann eine Person, welche

mehrere Gesuche gestellt hat, besser identifiziert und gegebenenfalls in den Erstgesuchstaat zurückgeführt werden.

Das Assoziierungsabkommen gewährt der Schweiz bezüglich Schengen/Dublin den gleichen Status wie Norwegen und Island. Sie wird Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS) erhalten. Dabei handelt es sich um eine Datenbank über polizeilich gesuchte Personen und Sachen. Das SIS hat sich vor allem bei der Bekämpfung von Schmuggel, Grenzkontrollumgehung, Waffenhandel und Drogenkriminalität als sehr hilfreich erwiesen. Die Schweiz wird an der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestands teilnehmen und ihre Interessen gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess einbringen können. Sie besitzt aber kein formelles Mitentscheidungsrecht. Hingegen übernimmt die Schweiz zukünftige Rechtsentwicklungen frei und souverän. Die Anpassung der Schweizer Rechtsordnung erfolgt nicht automatisch, sondern sie wird jedes Mal dem schweizerischen Gesetzgeber vorgelegt. Dafür hat die Eidgenossenschaft eine Übergangsfrist von bis zu zwei Jahren ausgehandelt. Wenn die Schweiz eine neue europäische Rechtsnorm nicht übernehmen will, darf sie kurzfristig eine Ministerzusammenkunft einberufen und alternative Vorschläge unterbreiten. Kann mit den anderen Mitgliedstaaten keine Kompromisslösung gefunden werden, steht es ihr letztlich frei, das Abkommen zu kündigen.

Politische Bewertung

Für die EU ist das Abkommen wichtig, weil sich die Schweiz im geographischen Herzen des Schengen/Dublin-Dispositivs befindet. Die Integration der Schweiz in ihr Sicherheitssystem wird es der Union ermöglichen, besser gegen das organisierte und transnationale Verbrechen vorzugehen, die illegalen Geldflüsse vermehrt einzudämmen, die Lasten der Asylpolitik mit ihr gemeinsam zu tragen und die innereuropäische Mobilität zu erleichtern. Allgemein wird die Schweiz verstärkt in die europäische Polizei- und Justizzusammenarbeit eingebunden.

Für die Schweiz ist das Ergebnis der Verhandlungen ebenfalls positiv. Ihr Grenzschutzkorps ist allein nicht fähig, die ungefähr 700 000 Personen und mehr als 320 000

Kraftfahrzeuge, die täglich ihre Landesgrenzen überqueren, systematisch zu kontrollieren. Beinahe 100 Prozent der Personen überschreiten jetzt schon ungeprüft die Schweizer Grenze. Die Aufhebung der Personenkontrolle verändert die aktuelle Situation kaum. Um so nützlicher ist für die Schweiz der volle und freie Zugriff auf die Datenbanken des SIS und des *Eurodac*. Auch sie wird dadurch ihre Schlagkraft gegen die Kriminalität verbessern und ihre innere Sicherheit erhöhen.

Zur zukünftigen Kontrolltätigkeit der Schweizer Grenzschutz ist anzumerken, dass sie weiterhin die Herkunft der importierten Güter überprüfen kann, weil das Land nicht der EU-Zollunion und ihrem Zolltarif angehört. Die Schweiz ist auch nicht Teil der EU-Zone für indirekte Steuern. Darum können ihre Grenzbehörden weiterhin Waren- und Fiskalkontrollen durchführen und dabei auch Personen durchsuchen, die ihnen verdächtig erscheinen. Abschließend ist noch die Zufriedenheit der Schweizer Banken zu erwähnen. Mit dem Schengener Abkommen erhält die Eidgenossenschaft die völkerrechtliche Anerkennung ihres Bankgeheimnisses bezüglich der direkten Besteuerung, und zwar auch im Fall der Weiterentwicklung des Schengener Rechtsbestands.

Die Volksabstimmung über das Schengen/Dublin-Abkommen

Wie erwähnt, hat eine deutliche Mehrheit von 54,6 Prozent der Bevölkerung dem Abkommen zugestimmt. Die Wahlbeteiligung lag mit 55,9 Prozent etwa zehn Prozent über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Trotz der dargestellten positiven Aspekte hatten die national-konservative Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Bürgerbewegung „Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz“ (AUNS) das Referendum gegen die Schengen/Dublin-Assoziierung ergriffen. Seit den Bundesparlamentswahlen 2003 ist die SVP die wählerstärkste Partei des Landes. Die Gegenargumente der SVP und der AUNS nährten sich von der Angst eines Souveränitätsverlustes der Schweiz. Sie behaupteten, das Land unterstelle sich ausländischen Richtern. Sie befürchteten nicht nur, dass die Grenzkontrollen abgeschafft würden. Sie sagten auch, dass die Symbolik der Landesgrenze allgemein ver-

wässert werde, und dies ein von der Regierung beabsichtigter erster Schritt in Richtung eines EU-Beitritts sei. In der Tat ist die Grenze ein Symbol der nationalen Eigenständigkeit. Es ist bemerkenswert, dass gerade diejenigen Kreise, die ständig für eine strenge Asylpolitik und den harten Kampf gegen das Verbrechen plädieren, die vorgeschlagenen und bewährten Handlungsmöglichkeiten des Schengen/Dublin-Systems ablehnten, nur weil sie europaweit organisiert sind.

Im Gegenzug hatte sich die überwiegende Mehrheit der politischen Parteien, der Bundesrat und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammengeschlossen, um die Schweiz zum Beitritt zu Schengen/Dublin zu bewegen. Die liberal-demokratische Rechte, die Wirtschaftsverbände und der Schweizer Finanzplatz unterstützten das Schengen/Dublin-Abkommen vor allem aus zwei Gründen: Erstens bringe der Vertrag Rechtsgarantien für das Bankgeheimnis. Zweitens wollten sie, obwohl die einzelnen Übereinkommen der zweiten Serie bilateraler Abkommen juristisch nicht miteinander verknüpft sind, das Risiko eines negativen Dominoeffekts auf die anderen Verträge verhindern. Vor allem das für sie sehr wichtige Zinsbesteuerungsabkommen und dessen Inkrafttreten Anfang Juli 2005 sollte nicht gefährdet und eine reibungslose Ratifizierung des gesamten Pakets der zweiten bilateralen Abkommen garantiert werden.

Der finanzstarke Einsatz der Befürworter einer Assoziierung an das Sicherheitssystem von Schengen und Dublin hat sich ausgezahlt. Die Allianz der Großstädte mit der in außenpolitischen Fragen traditionell offenen Westschweiz hat die konservativen deutschsprachigen Landregionen und das italienischsprachige Tessin übertroffen. Diesbezüglich ist die Abstimmung vom 5. Juni 2005 ein Paradebeispiel der außen- und gesellschaftspolitischen Kluft, die seit mehr als einem Jahrzehnt sowohl die Städte von den ländlichen und alpinen Regionen der Zentral- und Ostschweiz als auch die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone und des Tessins von der weltoffenen, französischsprachigen Westschweiz trennt. Nur der Zusammenschluss der Stadtbevölkerung mit der Romandie ist bei einem nationalen Urnengang in der Lage, die konservative Hürde der Land- und Bergkantone zu überspringen.

Die Zukunft des Schweizer Wegs

In Anbetracht ihrer geographischen Lage, der wirtschaftlichen Abhängigkeit sowie der Gefahr der politischen Isolierung und der rechtlichen Diskriminierung kann die Schweiz nicht völlig abseits des politischen Systems der Europäischen Union verharren. Darum hat sie mit den bilateralen Abkommen I und II die Abschiebung in eine europäische Randposition zu verhindern versucht.

Offene Optionen

Die Mehrheit der Schweizer will momentan nicht der EU beitreten. Auch die maßgeblichen Wirtschaftsverbände, der Schweizer Finanzplatz und ein Großteil der politischen Elite stehen einem EU-Beitritt kritisch bis abweisend gegenüber. Sogar die traditionell europafreundliche Linke ist „von Kopf bis Fuß“ auf bilateral eingestellt. Das Gesamtergebnis der beiden Pakete bilateraler Abkommen ist für die Schweiz maßgeschneidert worden. Dank dessen kann die Eidgenossenschaft die ihr am Herzen liegenden wirtschaftlichen Eigenarten behalten. Sie darf am Franken, dem Bankgeheimnis, an der tiefen indirekten Besteuerung, an den Binnenwirtschaftskartellen und ihrem Landwirtschaftsprotektionismus, aber auch an der sonst sehr liberalen Außenhandelspolitik festhalten.

Insgesamt profitiert die Schweiz von den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gewinnen der europäischen Integration und erhält gleichzeitig ihre Selbständigkeit soweit wie möglich. Das Zinsbesteuerungsabkommen veranschaulicht ihre Vorgehensweise besonders trefflich. Dank des Übereinkommens nähert sich die Schweiz der EU in einem für beide Seiten sensiblen Bereich an. Damit wird aber ein EU-Beitritt gerade unattraktiver. Die allgemeine EU-Regelung in dieser Frage ist die Abschaffung des Bankgeheimnisses und die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über die Ersparnisse der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Bürger. Auch wenn einzelne EU-Mitgliedstaaten eine provisorische Ausnahmestellung erhalten haben und diese dauerhaft werden könnte, ist keineswegs sicher, dass bei neu beitretenden Staaten ebenso verfahren würde. Im Gegenteil würde die EU sehr wahrscheinlich in den Beitrittsverhandlungen erheblichen Druck in

Hinsicht auf die Aufgabe des Bankgeheimnisses ausüben.

Nach dem Inkrafttreten der zweiten bilateralen Abkommen wird die Schweiz eine weitere wichtige Etappe auf ihrem bilateralen Weg zurückgelegt haben. Die Diskussion um einen Schweizer EU-Beitritt wird in weite Ferne rücken. Der Bundesrat weiß, dass jedem diplomatischen *Deal* ein gegenseitiges Nehmen und Geben zugrunde liegt und in Beitrittsverhandlungen Druck ausgeübt würde, dass also ein direkter und indirekter Preis zu bezahlen wäre. Mit den jetzt in Aussicht stehenden maßgeschneiderten Verhältnissen lohnt sich ein neuerliches und vor allem ein allgemeines Öffnen der Büchse der Pandora, dem Beitrittsverhandlungen entsprächen, bestimmt nicht. Treten alle bilateralen Abkommen in vollem Umfang in Kraft, wird die Schweiz in absehbarer Zukunft unter Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen in souveräner Distanz zur EU bleiben und sich alle Optionen offen halten.

Die Gefährdung des bilateralen Status

Das eben entworfene bilateral-optimistische Szenario könnte jedoch am 25. September 2005 eine einschneidende Änderung erfahren. An diesem Tag wird die Bevölkerung noch einmal über das erste bilaterale Abkommen an die Urnen gerufen. Seit dem Abschluss dieser Verträge hat sich die Europäische Union nämlich um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert. Als gemischtes Übereinkommen muss das Kernstück der ersten bilateralen Abkommen, die Personenfreizügigkeit, sowohl von der EU als auch den Mitgliedstaaten *und* der Schweiz den veränderten Umständen angepasst werden. Die rechtsradikale Partei „Schweizer Demokraten“ hat das Referendum gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten zustande gebracht, und der Schweizer Souverän wird im Herbst darüber befinden müssen.

Lehnt die Schweiz die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ab, riskiert sie die vollständige Kündigung der bilateralen Abkommen I, weil sie juristisch mit einer so genannten „Guillotineklausel“ verbunden sind. Das wird nicht unbedingt sofort geschehen, denn die Europäische Union profitiert auch von den bilateralen Verträgen mit der Schweiz.

Auf Dauer könnte die Union aber schwerlich hinnehmen, dass in der Beziehung mit einem Drittstaat die für sie zentralen Prinzipien der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten und die nichtdiskriminierte Personenfreizügigkeit für alle ihre Bürger nicht gelten sollten. Eine Infragestellung des momentan geltenden Personenfreizügigkeitsabkommens wäre zu befürchten. Da die Schweiz mit der EU wirtschaftlich und handelspolitisch sehr eng verwoben ist, wäre es für Letztere auch leicht, neue technische Handelshemmnisse aufzubauen oder alte wieder zu beleben. Auf alle Fälle müsste die EU auf ein „Nein“ der Schweiz am 25. September reagieren.

Zudem gefährdet eine Ablehnung der Personenfreizügigkeitserweiterung den gesamten bilateralen Status, weil die zweiten bilateralen Abkommen noch nicht alle ratifiziert, geschweige denn in Kraft getreten sind. So hat EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner am 6. Juni, einen Tag nach der Schengen/Dublin-Abstimmung, entgegen der juristischen Unabhängigkeit zwischen Schengen/Dublin und der Personenfreizügigkeit, den politischen Zusammenhang zwischen den beiden Problemkreisen hergestellt und die Schweiz darauf hingewiesen, dass ohne die Annahme der Freizügigkeitsausdehnung die EU das Schengen/Dublin-Abkommen vielleicht nicht ratifizieren wird.

Gemäß einer Meinungsumfrage vom 12. Juni 2005 wollen zurzeit nur 35 Prozent der befragten Schweizer Bürger der Erweiterung zustimmen. 44 Prozent der befragten Personen würden sie ablehnen und 21 Prozent sind noch unentschieden. Das negative Umfrageergebnis stimmt bedrückend. Normalerweise hat ein von der Bundesregierung unterstütztes politisches Vorhaben drei Monate vor der Abstimmung Aussicht auf Erfolg. Das Gespenst von „Lohndumping“, der Bedrohung des abgeschotteten Binnenmarktes und die Angst des Kleingewerbes vor zu Spottpreisen arbeitenden polnischen Klempnern geht um.

Wie bei der Abstimmung zu Schengen/Dublin werden sowohl der Bundesrat wie auch die Wirtschaftsverbände, der Finanzplatz und die Gewerkschaften geeint für die Personenfreizügigkeitserweiterung kämpfen. Für die Regierung steht die Integrationspolitik der letzten zehn Jahre auf dem Spiel. Für die Wirtschaft geht es um äußerst wichti-

ge wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen. Jeder zweite Franken wird über Exporte verdient, zwei Drittel davon gehen in die EU. Die Märkte der neuen EU-Mitgliedstaaten haben ein beträchtliches Wachstumspotenzial, an dem sich die Schweizer Unternehmen jetzt schon mit massiven Investitionen beteiligen. Für die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften schließlich ist ein positiver Ausgang der Abstimmung im September wichtig, weil sie im Zusammenhang mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen begleitende Schutzmaßnahmen für alle Werk tätigen ausgehandelt haben. Die erstrittenen Minimallohne und Aufsichtsmaßnahmen gegen Lohndumping und Willkür am Arbeitsplatz würden mit einem „Nein“ gefährdet.

Ein letzter Aspekt macht jedoch Mut: Im Gegensatz zur Schengen/Dublin-Abstimmung ist die rechtsnationale Front in der Frage der Personenfreizügigkeitsausdehnung geschwächt und gespalten. Die AUNS leckt noch die Wunden ihrer Niederlage im Juni, und die SVP ist sich zutiefst uneins. Ein Drittel ihrer Parlamentsmitglieder, darunter die Unternehmer und die Bauern – Letztere sind auf das osteuropäische Personal auf ihren Feldern angewiesen –, setzt sich mit den anderen Regierungsparteien für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und für die Absicherung des gesamten bilateralen Status ein.

Abschließend sei bemerkt, dass die Schweiz, ein Nichtmitglied der Europäischen Union, paradoxerweise das einzige Land Westeuropas ist, in dem sich das Volk direkt-demokratisch über die demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der gesamteuropäischen Integration äußern kann. Was zum Teil in Frankreich und den Niederlanden der Europäischen Verfassung zum Verhängnis wurde, eine vorschnelle und schlecht kommunizierte EU-Osterweiterung, könnte nun vielleicht auch dem Schweizerischen Bilateralismus zum Schaden gereichen. Wie immer das Abstimmungsergebnis am 25. September 2005 in der Schweiz ausfallen wird, sowohl die europapolitische Großwetterlage als auch die direktdemokratischen Gegebenheiten des Landes werden weiterhin für die Schweizerische Integrationspolitik die beiden richtungsweisenden Orientierungspunkte bleiben.

APuZ

Nächste Ausgabe 37/2005 · 12. September 2005

Ungleichheit und Ungerechtigkeit

Otfried Höffe

Gerechtigkeit – Entzauberung eines Zauberwortes

Peter A. Berger

Deutsche Ungleichheiten – eine Skizze

Paul Nolte

Die neue Gesellschaft und soziale Gerechtigkeit

Rainer Forst

Gerechtigkeit durch Veränderung gesellschaftlicher Strukturen

Petra Böhnke

Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland

Rudolf Tippelt · Aiga von Hippel

Weiterbildung: Chancengleichheit und soziale Heterogenität

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Ludger Kühnhardt

3-7 Quo vadis Europa?

Die Ratifikationskrise der Europäischen Verfassung hat sich ironischerweise zur ersten echten europäischen Verfassungsdebatte entwickelt. Zu ihrem Ende sollte anerkannt werden, dass ein europäischer Verfassungspatriotismus erforderlich ist, wenn die Idee der europäischen Integration im Zeitalter der Globalisierung erhalten bleiben soll.

Winand Gellner · Armin Glatzmeier

8-15 Die Suche nach der europäischen Zivilgesellschaft

Der Beitrag will theseartig Chancen und Probleme der Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft verdeutlichen. Das größte Problem besteht in der ungenügenden Vermittlung dieses Konzeptes durch die politischen Eliten.

Karlheinz Dürr

16-21 Die Europäisierung der Demokratiebildung

Europäisch ausgerichtete politisch-demokratische Bildungsarbeit wird immer dringlicher. Im Kontext des Europarats wurde mit dem Projekt „Education for Democratic Citizenship“ eine Basis geschaffen, auf der der nächste Schritt der Europäisierung des Demokratie-Lernens aufbauen kann: die Entwicklung einer „unionsbürgerschaftlichen Bildung“.

Armin von Bogdandy

21-27 Die europäische Republik

Eine Analyse in der Tradition politischen Denkens zeigt, dass es bei der Abstimmung über die Europäische Verfassung um den Qualitätssprung in eine europäische Republik geht. Aus dieser Perspektive können sowohl die Folgen eines Inkrafttretens wie eines Scheiterns besser bestimmt werden.

Thomas König

28-32 Unitarisierung durch Europäisierung?

Durch die zunehmende Europäisierung der Gesetzgebung verlieren die nationalen Parlamente an Einfluss. Die Machtbalance in den Mitgliedstaaten der EU verschiebt sich zugunsten der Regierungen, die ihre Interessen unabhängig von Parlamentszustimmung und Wählerwillen umsetzen können.

René Schwok · Stephan Bloetzer

33-38 Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Die Schweiz hat für sie maßgeschneiderte Verträge mit der EU ausgehandelt. Am Beispiel der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten wird deutlich, wie schwer sich die Schweiz trotzdem weiterhin mit der dynamischen EU tut.