Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum

Herausgeber: Forum Helveticum

Band: 11 (2002)

Rubrik: Session in Otzenhausen : die Ziele einer Verfassung = Session d'Otzenhausen : les enjeux d'une constitution = Otzenhausen session : the objectives of a constitution

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SESSION IN OTZENHAUSEN: DIE ZIELE EINER VERFASSUNG

SESSION D'OTZENHAUSEN: LES ENJEUX D'UNE CONSTITUTION

OTZENHAUSEN SESSION: THE OBJECTIVES OF A CONSTITUTION

SYNOPSE DER ERSTEN SESSION

NOTWENDIGERWEISE VERWANDTE BAHNEN, HISTORISCH UNTERSCHIEDLICHE KULTUREN

Jacques-André Tschoumy

«La véritable tradition, dans les grandes choses, n'est pas de refaire ce que les autres ont fait, mais de retrouver l'esprit qui a fait les grandes choses, et qui en ferait de tout autre en d'autres temps.» (Paul Valéry)

Die Schweiz gehört zu Europa, zu seiner Geschichte, zu seiner Kultur. Sie ist sogar ein Produkt Europas. Aber zwei Weltkriege haben ihre Wege so sehr getrennt, dass heutzutage eine grosse Diskrepanz besteht: Die Schweizer sondern sich ab, und die zumeist gleichgültigen Europäer verkennen sie.

Die Schweiz ist jedoch nicht nur eine Kuriosität, ein Handelsplatz, ein Tresor, eine Skipiste oder ein Ort, den man kaum kennt. Sie ist vor allem ein subtiler demokratischer Mechanismus. Durch die nie endende Suche nach kulturellem, sprachlichem, sozialem und religiösem Ausgleich ist ihre Verfassungsgeschichte spannend und modern. Diese Suche hat nur wenig Aufmerksamkeit von Historikern auf sich gelenkt, die ihrerseits zu lange von der diplomatischen, kriegerischen oder lediglich die Ereignisse schildernden Geschichte der europäischen Mächte fasziniert waren.

Genau dieser feingliedrige demokratische Mechanismus ist es, der die Aufmerksamkeit europäischer, Brüssel nahestehender Kreise auf sich gelenkt hat. Fünf Ansätze – politisch, historisch, vergleichend, strukturell und ethisch – gliederten die Arbeiten der Otzenhausener Session.

Notwendigerweise verwandte Bahnen

Auf der Konferenz fanden sich Experten, Juristen und Verfassungsexperten aus der Schweiz und Europa sowie verschiedene Vertreter aus Politik, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammen. Der Zweck einer solchen Gegenüberstellung der Schweiz und Europa erschien ihnen offensichtlich, da *die Bahnen der beiden politischen Einheiten notwendigerweise verwandt sind.*

Das gleiche Demokratiebedürfnis

Als technokratisch und sektoral wird das heutige Europa empfunden. Es braucht mehr Demokratie, und die Demokratie braucht mehr Europa. In der Schweiz hatte sich das Problem in dieser Weise 1848 gestellt.

Die gleiche langsame Entstehung

Die Schweizer Verfassung stammt aus dem Jahr 1848 und wurde stets angeglichen. Nach über 50 Jahren hauptsächlich wirtschaftlicher Prägung tritt nun, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, das politische Projekt Europa zutage.

Die gleichen Gründungsprinzipien

Beide Systeme bringen zunächst auf einem Gesellschaftsvertrag beruhende und erst dann institutionalisierte Gesellschaften hervor.

Die gleiche Notwendigkeit einer gemeinsamen Aussenpolitik

Eine gemeinsame europäische Aussenpolitik erscheint den Menschen heute in den Bereichen Sicherheit, Recht, internationale Beziehungen zwingend notwendig, ganz besonders seit dem 11. September 2001. Die gleiche Notwendigkeit hatte auch die Entscheidungen der Gründer der modernen Schweiz 1848 massgeblich beeinflusst.

Die gleiche Forderung nach gemeinsamen ethischen Bezugspunkten

Die Schweiz und Europa wurden auf gemeinsamen Werten gegründet. Diese Debatte lag der gesamten Konferenz zugrunde.

Die gleiche konzeptuelle Absicht

Ein Föderalismus *«auf Schweizer Art»* – oder ein anderer, aber jedenfalls nur ein Föderalismus – kann dieses buntgemischte europäische Ganze zusammenhalten, das aus mehreren Sprachen, mannigfaltigen Kulturen, ungleicher Entwicklung der einzelnen Wirtschaften, kontrastreicher Verwurzelung (ländlich/städtisch), oft einzigartiger Geschichte und zumindest drei Religionen (alle monotheistisch: Christlich, jüdisch und muslimisch) besteht. Die Handhabung der Vielfalt gestaltet sich jeden Tag aufs Neue. Das ist das Problem der Europäer und auch eines, das sich den Schweizern immer wieder stellt.

Historisch unterschiedliche Kulturen

Wenn auch die Bahnen recht verwandt erscheinen, so erweisen sich die beiden Verfassungsgeschichten als sehr unterschiedlich, denn die jeweiligen Kulturen sind es auch. Europa fehlt heute offensichtlich eine föderale Kultur und eine föderale Verfassungsgeschichte. Nicht seine Struktur, sondern seine Wege werfen Fragen auf. Wie soll man folglich einen oder *mehrere verfassungsschaffende Ansätze* bilden, aufwerten und fördern? Dies ist der Kern der Frage. Die Session von Lenzburg wird darauf antworten.

Europa braucht weniger Mechanismen als Prozesse. Dies wurde an der Otzenhausener Session in bezug auf Europa sehr klargestellt, wobei sich die Zweckmässigkeit der Studie eindeutig erwiesen hat.

Weitere Informationen: www.forum-helveticum.ch/Verfassung

REGARD SYNOPTIQUE SUR LA PREMIÈRE SESSION

TRAJECTOIRES NÉCESSAIREMENT PARENTES, CULTURES HISTORIQUEMENT DIFFÉRENTES

Jacques-André Tschoumy

«La véritable tradition, dans les grandes choses, n'est pas de refaire ce que les autres ont fait, mais de retrouver l'esprit qui a fait les grandes choses, et qui en ferait de tout autre en d'autres temps.» (Paul Valéry)

La Suisse appartient à l'Europe, à son histoire, à sa culture. Elle est même produit d'Europe. Mais deux guerres mondiales ont séparé les chemins respectifs de l'Europe et de la Suisse, au point que c'est aujourd'hui le grand écart: les Suisses s'isolent et les Européens, le plus souvent indifférents, les méconnaissent.

Or, la Suisse n'est pas qu'une curiosité, une bourse, un coffre-fort, une piste de ski ou un non-lieu. C'est surtout une subtile mécanique démocratique. Son histoire constitutionnelle est passionnante et moderne – caractérisée par une incessante recherche d'équilibrages culturels, linguistiques, sociaux et religieux –, qui n'aura que peu intéressé les historiens, fascinés trop longtemps par l'histoire diplomatique, guerrière ou événementielle des puissances européennes.

C'est précisément cette subtile mécanique démocratique qui aura retenu l'attention de milieux européens proches de Bruxelles. Cinq approches – politique, historique, comparatiste, structurelle et éthique – ont articulé les travaux de la session d'Otzenhausen.

Trajectoires nécessairement parentes

La Conférence réunissait des experts, juristes et constitutionnalistes, suisses et européens, ainsi que divers représentants du monde politique, économique et de la société civile. L'opportunité d'une telle interface leur a paru évidente, car *les trajectoires des deux ensembles politiques sont nécessairement parentes*.

Même besoin démocratique

Ressentie technocratique et sectorielle, l'Europe d'aujourd'hui a besoin de plus de démocratie et la démocratie a besoin de plus d'Europe. En Suisse, le problème avait été posé en ces termes en 1848.

Même lente construction

Constamment adaptée aux nécessités de son temps, la Constitution suisse date de 1848. Le projet politique Europe émerge en ce début du XXIe siècle, après plus de 50 années d'Europe essentiellement économique.

Mêmes principes fondateurs

Les deux systèmes mettent en place des sociétés contractuelles d'abord, institutionnelles ensuite.

Même nécessité de politique extérieure commune

Une politique extérieure européenne commune s'impose aujourd'hui aux esprits en termes de sécurité, de justice, de relations internationales, et singulièrement depuis le 11 septembre 2001. Une même nécessité s'était imposée aux fondateurs de la Suisse moderne de 1848.

Même exigence de références éthiques communes

Des valeurs communes ont fondé la Suisse et l'Europe. Ce débat a sous-tendu tous les travaux de la Conférence.

Même visée conceptuelle

Un fédéralisme, *«à la Suisse»*, ou un autre, mais un fédéralisme est seul de nature à faire tenir cet ensemble européen composite, formé de plusieurs langues, de cultures variées, de développements économiques inégaux, d'enracinements contrastés (rural/urbain), d'histoires souvent singulières et de trois religions au moins (toutes monothéistes, chrétienne, juive et musulmane). Gérer la diversité est une tâche de tous les jours. C'est le problème des Européens. C'est le problème qui se repose sans cesse aux Suisses.

Cultures historiquement différentes

Si les trajectoires apparaissent bien parentes, les histoires constitutionnelles des uns et des autres se sont avérées particulièrement différentes. Car leurs cultures sont différentes. Manque manifestement aujourd'hui à l'Europe une culture, une histoire constitutionnelle fédérales. Ce sont ses chemins et non ses structures qui interrogent. Comment dès lors créer, valoriser, favoriser une attitude, des *attitudes constituantes*? C'est le cœur de la question. La session de Lenzbourg y répondra.

L'Europe aurait moins besoin de mécanismes que de processus. Tel est l'éclairage fort donné à l'Europe par la session d'Otzenhausen, qui a démontré clairement l'opportunité de la Conférence.

Autres informations: www.forum-helveticum.ch/Constitution

SYNOPSIS OF THE FIRST SESSION

NECESSARILY RELATED WAYS, HISTORICALLY DIFFERENT CULTURES

Jacques-André Tschoumy

«La véritable tradition, dans les grandes choses, n'est pas de refaire ce que les autres ont fait, mais de retrouver l'esprit qui a fait les grandes choses, et qui en ferait de tout autre en d'autres temps.» (Paul Valéry)

Switzerland belongs to Europe, to her history, to her culture. She is even a product of Europe. However, two World Wars separated their ways in such a way that there is a big gap today: the Swiss isolate themselves, and the mostly indifferent Europeans misjudge them.

However, Switzerland is not only a curiosity, a stock exchange, a safe, a ski course or a place hardly anybody knows. She is above all a subtle democratic mechanism. Her constitutional history is exciting and modern due to her never-ending search for cultural, linguistic, social and religious balance. This search attracted only little attention from historians, who had too long been fascinated by the history of the European powers regarding diplomacy, war or just the description of events.

It is this subtle democratic mechanism, which attracted the attention of European circles close to Brussels. Five approaches – political, historical, comparative, structural and ethical – were the connecting link of the activities at the Otzenhausen session.

Necessarily related ways

Experts, jurists and constitutional scientists from Switzerland and the rest of Europe met at the conference, as well as various representatives from politics, economics and the civil society. The purpose of such a comparison of Switzerland and Europe seemed obvious to them, because *the ways of the two political entities are necessarily related.*

The same necessity of democracy

Today's Europe is regarded as technocratic and sectoral. She needs more democracy, and democracy needs more Europe. In 1848 Switzerland had to face exactly this kind of problem.

The same slow emergence

The Swiss constitution dates from 1848 and was continuously adjusted. The political project of Europe is emerging now, at the beginning of the 21st century and after 50 years of a basically economic Europe.

The same foundational principles

The societies of both systems are in the first place based on social compacts, and only in the second place on institutionalised arrangements.

The same necessity of a common Foreign Policy

People today consider a common European Foreign Policy as essential, especially in the fields of security, law and international relations – and even more so after the 11th September 2001. The same necessity had also considerably influenced the decisions of the founders of modern Switzerland in 1848.

The same demand for common ethical references

Switzerland and Europe were founded on common values. This debate underlaid all activities at the conference.

The same conceptual purpose

Federalism *«à la Suisse»* or only Federalism in any case can keep together this so multifaceted European whole, which consists of several languages, varied cultures, unequal economic developments, contrasting rootiness (rural/urban), often unique histories, and at least three religions (all of them monotheist – Christian, Jewish and Muslim). This diversity must be managed on a day to day basis. This is a problem for the Europeans. One which the Swiss still have to face.

Historically different cultures

Even if the ways seem to be quite related, the constitutional history of both entities seems to be very different and their cultures are as well. Today, Europe is obviously lacking a federal culture and a federal constitutional history. It is not her structure, but her ways that bring up questions. How to create, upgrade and promote one or *more constitutional approaches*? This is the core of the question. The Lenzburg session will give an answer.

Europe would need fewer mechanisms than processes. This was made very clear at the Otzenhausen session, which also unmistakably proved the serviceability of the study.

More information: www.forum-helveticum.ch/Constitution

PRINZIPIEN FÜR EINE EUROPÄISCHE VERFASSUNG: EINE ANNÄHERUNG GESTÜTZT AUF VIER FRAGEN

Giovanni Biaggini

Das Thema «Prinzipien für eine europäische Verfassung» kann auf viele verschiedene Arten angegangen werden. Ausgangspunkt ist hier Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der in seinem ersten Absatz bestimmt:

«Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.»

Anknüpfend an diese Vertragsbestimmung und die darin genannten Grundsätze möchte ich vier Fragen aufgreifen (wobei die Fragen nach Notwendigkeit und Gestalt einer europäischen Verfassung im Folgenden ausgeklammert bleiben sollen):

1. Sind die Grundsätze des Artikels 6 des EUV auch Prinzipien für eine europäische Verfassung?
2. Gibt es weitere Prinzipien, auf denen eine europäische Verfassung gründen sollte?
3. Was bedeutet «europäisch» in unserem Kontext?
4. Wie können aus grundlegenden Prinzipien europäische Verfassungsprinzipien werden?

1.

Die erste Frage kann leicht und rasch mit «Ja» beantwortet werden. Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (Herrschaft des Rechts) sind nicht nur grundlegende Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses, sondern zentrale und bewährte Grundwerte der westlichen Verfassungstradition. Wer eine künftige europäische Verfassung konzipiert, wird an diesen Fundamentalprinzipien nicht vorbei kommen.

2.

Die zweite Frage – Sollten weitere Prinzipien berücksichtigt werden? – ist schon etwas schwieriger zu beantworten. Es lohnt sich, nach drei Richtungen Ausschau zu halten: Welche Ergänzungen drängen sich aus verfassungstheoretischer Perspektive auf? Welche aus europäischer Perspektive? Was sagen nationale Verfassungen?

Im nationalen Verfassungsrecht spielen fundierende Prinzipien eine sehr bedeutsame Rolle. Die italienische Verfassung von 1947 widmet den Grundprinzipien («principi fondamentali») einen eigenen Abschnitt (Artikel 1-12). Die Väter des deutschen Grundgesetzes prägten 1949 die eingängige Formel vom «demokratischen und sozialen Rechtsstaat» (Artikel 28; vgl. auch Artikel 20), die vielfach nachgeahmt wurde. In Österreich spricht man bildhaft von den «Baugesetzen» der Verfassung. In der Schweiz ist von «leitenden Grundwerten» oder von «Strukturprinzipien» der Bundesverfassung die Rede. Der europaweite Kernbestand umfasst heute neben dem demokratischen, dem freiheitlichen und dem rechtsstaatlichen Prinzip auch das sozialstaaliche Prinzip. Eine europäische Verfassung wird das Leitprinzip der sozialen Gerechtigkeit nicht ausklammern können. Eine entsprechende Ergänzung der Prinzipienliste drängt sich auf.

Eine weitere Ergänzung liegt nahe: In Bundesstaaten zählt das facettenreiche bundesstaatliche Prinzip zu den anerkannten Strukturprinzipien. Zwar beruht die EU auf völkerrechtlicher Grundlage. Sie ist kein Staat und somit auch kein Bundesstaat. In mancher Hinsicht zeigen sich jedoch bundesstaatsähnliche Züge. Es ist daher kein Zufall, dass das Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Diskussion der letzten Jahre eine bedeutsame Rolle spielt. Obwohl die Konturen des Subsidiaritätsprinzips recht unscharf sind, darf es in einer europäischen Verfassung nicht fehlen – so wenig wie der Grundsatz der Unionstreue («Bundestreue») und das Gebot, die sprachlich-kulturelle Vielfalt zu wahren bzw. gewachsene Strukturen zu respektieren.

Verfassungstheoretisch und verfassungshistorisch verbinden sich mit der Idee der Verfassung untrennbar die Forderungen nach Volkssouveränität, Schutz der Menschenrechte und Machtbegrenzung durch Gewaltentrennung (bzw. durch ein System von *checks and balances*). Eine Ordnung, welche die Gewaltentrennung nicht gewährleistet, verdient den Namen Verfassung nicht. Dies ist eine der Kernaussagen der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 (Artikel 16). In der heutigen Verfassungslehre werden Gewalten-

trennung und Volkssouveränität häufig nicht mehr als eigenständige Elemente behandelt, sondern als Teilgehalte des Rechtsstaats- bzw. des Demokratieprinzips. In der europäischen Verfassungsdiskussion sollten diese beiden traditionsreichen Bauprinzipien wieder vermehrt ins Zentrum gerückt werden: Was heisst Volkssouveränität, was Gewaltentrennung im Kontext einer europäischen Verfassung?

In der schweizerischen Rechtslehre wird gelegentlich ein eigenständiges «Wirtschaftsstaatsprinzip» postuliert. Im europäischen Kontext scheint mir ein Leitprinzip namens «Wirtschaftsstaatlichkeit» nicht sonderlich hilfreich. Es lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass die heutige EU aus einer Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hervorgegangen ist und dass die Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion zu den zentralen Zielen des Integrationsprozesses gehört. Der EG-Vertrag fordert die EG und ihre Mitgliedstaaten auf, eine Wirtschaftspolitik zu führen, die «dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist» (Artikel 4 EG-Vertrag). Es liegt nahe, ein entsprechendes wirtschaftsverfassungsrechtliches Grundprinzip in einer europäischen Verfassung zu verankern.

Zwischenergebnis: Die Liste der leitenden Prinzipien für eine europäische Verfassung sollte neben den anfangs erwähnten Grundsätzen – Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit – auch weitere Grundsätze wie Subsidiarität, Machtbegrenzung durch Gewaltentrennung, soziale Gerechtigkeit und Marktwirtschaftlichkeit umfassen.

3.

Die dritte Frage – Was bedeutet «europäisch» in unserem Kontext? – ist nicht so trivial, wie sie zunächst klingen mag. Der Begriff «europäische Verfassung», so wie er in der aktuellen Verfassungsdebatte verwendet wird, bezeichnet ein neues rechtliches Kleid für die Europäische Union. Indessen: Die EU ist nicht Europa, das plakative Adjektiv «europäisch» somit nicht ganz korrekt. Eine weniger vereinnahmende Bezeichnung (wie z.B. EU-Verfassung oder Unionsverfassung) stünde der EU-Verfassungsdebatte gut an. (Dies ist die Bemerkung eines Schweizers, aber keine helvetozentrische Bemerkung, wie ein Blick auf den Norden und Osten der europäischen Landkarte zeigt.)

Das Adjektiv «europäisch» ruft uns einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt in Erinnerung. Eine europäische Verfassung muss dem besonderen Charakter des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses, dessen treibende Kraft die Union ist, gerecht werden. Vertiefung und Erweiterung werden auf absehbare Zeit zentrale EU-Themen bleiben und damit nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für eine künftige EU-Grundordnung von eminenter Bedeutung sein. Eine europäische Verfassung wird auch die Funktion einer «Integrationsverfassung» wahrzunehmen haben, und sie sollte «erweiterungsoffen» sein. Beides ist, wenn man von einzelnen Ausnahmen absieht, in Verfassungen traditionellen Zuschnitts gewöhnlich kein Thema. Eine europäische Verfassung kann daher nicht einfach nach dem Muster einer traditionellen (Bundes-) Staatsverfassung konzipiert werden. Dazu wäre noch viel zu sagen. An dieser Stelle soll es beim Versuch bleiben, das Wesentliche auf eine kurze Formel zu bringen: Der Akt europäischer Verfassungsgebung darf nicht zu einer Versteinerung oder Abschottung führen. Eine europäische Verfassung muss ein gutes Mass an Offenheit gewährleisten. Die Liste der Prinzipien für eine europäische Verfassung sollte um den Grundsatz der Offenheit ergänzt werden.

4.

Die hier entwickelte Prinzipienliste – die keinen abschliessenden Charakter hat – umfasst also: Menschenrechte (Freiheit) und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltentrennung (Machtbegrenzung), Subsidiarität und Offenheit, soziale Gerechtigkeit und Marktwirtschaftlichkeit. Dass eine europäische Verfassung auf diesen Prinzipien beruhen sollte, darüber dürfte sich leicht ein breiter Konsens erzielen lassen, zumindest im Grundsätzlichen. Allerdings ist damit der eigentliche Kern des Problems noch nicht erreicht.

Wie können aus solchen fundamentalen, weithin anerkannten Grundsätzen europäische Verfassungsprinzipien werden? Wie und in welcher konkreten Ausprägung verschafft man ihnen europäische Geltung? Wie sind die Spannungen aufzulösen, die zwischen den einzelnen Prinzipien auftreten? Diese letzte Fragestellung ist die schwierigste. Sie impliziert die Klärung vieler heikler Teilfragen. Darunter finden sich so grundsätzliche wie: Was meint «Verfassung» im europäischem Kontext? Was ist die Funktion von Prinzipien? Was können Prinzipien, was kann eine Verfassung überhaupt leisten? Es wäre vermessen, an dieser Stelle Antworten geben zu wollen. Eines aber dürfte feststehen: Es genügt nicht, wohlklingende Prinzipien in einem rechtlichen Doku-

ment namens «Verfassung» zu sammeln. Eine echte Verfassung darf sich nicht in prinzipienhaften Bekenntnissen erschöpfen. Die Verfassung – als «Grammatik der Freiheit» (Thomas Paine) – kann ihrem Anspruch nur gerecht werden, wenn die ihr zugrunde liegenden Leitprinzipien die ganze rechtliche Grundordnung durchdringen und normative Kraft erlangen. Dies setzt (unter anderem) voraus, dass die Verfassung geeignete Entscheidorgane und Entscheidverfahren bereitstellt, dass sie stabile Strukturen schafft, dass sie Handlungsfähigkeit sichert, aber auch, dass sie wirksame Verfahren zu ihrem eigenen Schutz einrichtet und dass sie Macht wirksam begrenzt. (Wer sich mit Verfassungsfragen befasst, hat es zwangsläufig auch mit Machtfragen zu tun.)

Zum Schluss eine kurze Bemerkung zum facettenreichen Demokratieprinzip, dessen adäquate Umsetzung zu den anspruchsvollsten und dringlichsten Aufgaben europäischer Verfassungsgebung gehört: In Anbetracht des häufig beklagten sogenannten Demokratiedefizits (besser: Demokratiedilemmas) in der EU ist ein klares Bekenntnis zum Demokratieprinzip in einer künftigen europäischen Verfassung unabdingbar. Bei einer formelhaften Beschwörung des Prinzips darf es nicht bleiben. Zur Demokratie gehört das Prinzip der politischen Kontrolle und Verantwortlichkeit (*responsible government*). Zur Demokratie gehört sodann auch das Mehrheitsprinzip, das freilich nicht absolut verstanden werden darf (Achtung der Grundrechte, Subsidiaritätsprinzip, Minderheitenschutz). Schliesslich ist zu bedenken, dass einem Demokratiebekenntnis in einer künftigen europäischen Verfassung ein dauerhafter Makel anhaften wird, wenn es nicht von den Bürgerinnen und Bürgern der Union ausgeht, sondern gewissermassen «von oben» (den Regierenden) «verordnet» wird. Wie aber sollen sich die Bürgerinnen und Bürger adäquat in den Prozess der europäischen Verfassungsgebung einbringen? Soll ein europaweites Verfassungsreferendum durchgeführt werden? Welche weiteren Möglichkeiten gibt es? Hier begegnet uns ein Schlüsselproblem: die Ausgestaltung des Verfahrens der europäischen Verfassungsgebung. Wie ernst es der EU mit ihrem Bekenntnis zum Demokratieprinzip (vgl. Artikel 6 EUV) ist, wird sich bei der Festlegung des Verfahrens erweisen, das eine künftige EU-Verfassung hervorbringen soll.

Résumé

Principes pour une Constitution européenne: une approche sur la base de quatre questions

Les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits fondamentaux et d'Etat de droit représentent des acquis importants de la tradition constitutionnelle occidentale et peuvent être repris sans autre modification dans une constitution européenne. A l'examen des constitutions nationales, Giovanni Biaggini y ajoute les principes de justice sociale, de subsidiarité et de séparation des pouvoirs. Le principe d'économie de marché pourrait être mentionné pour souligner le rôle central de l'UEM et les origines économiques du processus d'intégration européenne. Pour tenir compte du caractère évolutif de ce processus, on pourrait introduire un principe dit «d'ouverture». Enfin, une Constitution ne peut se limiter à énumérer des principes mais doit leur conférer une force normative. En particulier, un engagement démocratique ne serait véritablement réalisé qu'avec la participation des citoyens et pas en étant imposé par le haut.

Summary

Principles for a European constitution: an approach based on four questions

The principles of liberty, democracy, respect of fundamental rights and the constitutional State are important achievements of the Western constitutional tradition and can be adopted without any modification in a European constitution. When examining national constitutions, Giovanni Biaggini adds the principles of social justice, subsidiarity and the separation of powers. The principle of the market economy could be mentioned also, in order to underline the central role of EMU and the economic origins of the European integration process. In order to take the gradual development of this process into account, a so-called «principle of open government» could be mentioned. Finally yet importantly, a constitution cannot be limited to the enumeration of principles, but it must give them a normative force. This means in particular that democratic commitment could only be truly achieved by citizens' participation and not by being imposed top-down.

KLEINE LÄNDER IN DER EU – «QUANTITÉ NÉGLIGEABLE» ODER VOLLWERTIGE PARTNER? ÜBER LUXEMBURGS ERFAHRUNGEN IN UND MIT DER EU

Romain Kirt

Man hat nach dem 6. Dezember 1992 – jenem Tag, an dem in der Schweiz über den EWR-Beitritt abgestimmt wurde – wiederholt und gerne darauf hingewiesen, dass eine Mehrheit der Schweizer sich gegen diesen Beitritt und somit auch gegen einen späteren Beitritt zur EU ausgesprochen haben. So gross war aber diese Mehrheit gar nicht. Es war vielmehr eine äusserst knappe Mehrheit, die auch anders interpretiert werden kann, nämlich: Es waren fast 50 Prozent der Schweizer, die *für* den EWR-Beitritt gestimmt haben. Vergleichen wir diese Ergebnisse mit den Resultaten des dänischen oder des französischen Votums über den Maastrichter Vertrag, dann gelangen wir zu dem erstaunlichen Schluss, dass sich die Zustimmung zur EU in einigen EU-Mitgliedstaaten nicht sonderlich von der Zustimmung zur EU in der Schweiz unterscheidet. Auch innerhalb der EU gibt es Retizenzen gegenüber der EU, auch innerhalb der EU ist die Quote der Befürworter nicht überall gleich hoch.

Dieser Vergleich hilft den Befürwortern eines Schweizer Beitritts zur EU zunächst nicht viel weiter, denn die Schweiz ist, im Gegensatz zu den EU-Staaten, in denen die Zahl der EU-Skeptiker recht ansehnlich ist, trotzdem nicht Mitglied. Die ablehnende Haltung gegenüber der EU in einigen Mitgliedstaaten basiert indes auf den gleichen Vorwürfen oder Argumenten, die auch in der Schweiz vorgebracht werden, wenn es darum geht, die helvetische *Opinion publique* in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der EU zu stärken. Wir alle kennen die Argumente der Beitrittsgegner, die ich kurz kommentieren werde.

1. Die EU ist bürokratisch.

2. Die EU ist undemokratisch.

3. Die EU ist ein Direktorium der Grossen.

4. Die EU ist eine Krisengemeinschaft.

1. Die EU ist bürokratisch

- Es gibt weniger Beamte bei der EU-Kommission als in der Stadtverwaltung von Paris: In Brüssel sind etwa 17'000 Beamte zuständig für die Verwaltung von 370 Millionen EU-Bürgern.

- Wo verwaltet wird, herrscht ein gewisses Mass an Bürokratie – das ist doch auch in Bern und in anderen europäischen Hauptstädten so.

2. Die EU ist undemokratisch

- Ist die EU nicht vielleicht deshalb nur undemokratisch, weil sie nicht nach dem Demokratieverständnis der Schweiz funktioniert, durch das, nebenbei bemerkt, viele Zukunftsprojekte blockiert werden (Stichwort: Ständemehr)?

- Und wäre sie tatsächlich so undemokratisch, wie immer behauptet wird, welches Interesse hätten dann demokratische Staaten wie Deutschland, Frankreich, Luxemburg usw. noch weiter dabei zu sein?

- Länder, die das Prinzip der Demokratie nicht achten, können nicht Mitglied werden (Stichwort: Kopenhagener Kriterien).

- Bei Abstimmungen wird auf nationale Eigenheiten und spezifische Interessen einzelner Mitgliedstaaten immer Rücksicht genommen, gerade dann, wenn es sich dabei um kleinere Staaten handelt.

3. Die EU ist ein Direktorium der Grossen

- Wäre sie das, welches Interesse hätten dann die Kleinen (die in der Mehrheit sind) weiter mitzumachen?

- Die EU ist eine Solidargemeinschaft (Betonung: Gemeinschaft).

- Rotationsprinzip bei Ratspräsidentschaft; die Kleinen machen oft bessere Präsidentschaften als die Grossen.

- Die Grossen sind auf «Go-between-Funktion» der Kleinen oftmals angewiesen, um eigene Positionen/Interessen überhaupt zur Sprache zu bringen.

- Die Kleinen stellen den Präsidenten der Kommission genau so oft wie die Grossen.

4. Die EU ist eine Krisengemeinschaft

Krisen und auch das dazu gehörende Krisengerede bringen die EU-Europäer eigentlich nicht mehr aus der Ruhe. Es vergeht ja kaum noch eine Woche, in der nicht irgendein Politiker, also ein am europäischen Integrationsprozess direkt Beteiligter, oder ein Journalist, sprich ein das Integrationsgeschehen aus kritischer Distanz Betrachtender, eine Krise in der Europäischen Union ausmacht. Jede noch so banale bilaterale Meinungsverschiedenheit zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten reicht heutzutage aus, um wochenlange öffentliche Diskussionen über eine erneut bevorstehende oder schon ausgelöste und deswegen wohl kaum mehr zu meisternde EU-weite Krise loszutreten.

Durch die häufige (zu häufige?) Verwendung des Begriffes «Krise» – Institutionenkrise, Finanzkrise, Haushaltskrise, Subventionskrise, Orientierungskrise, Legitimationskrise usw. – gerät der Begriff selbst in die Inflation. Zudem entsteht beim unbeteiligten Beobachter auch der – gar nicht mal so falsche – Eindruck, dass der Versuch, Europa zu einen, von einer ständig wachsenden Zahl von Krisen begleitet wird und dass die unzähligen EU-Krisen zu den wesentlichsten Bestandteilen des europäischen Integrationsprozesses gehören.

Die Geschichte der europäischen Integration ist eine Geschichte von Krisen, vom Umgang mit Krisen (von Krisenmanagement also) und von der Überwindung von Krisen. Die Geschichte der europäischen Integration ist aber auch und vor allem – so will es nicht nur die offizielle Darstellung der Integrationsgeschichte – eine einzigartige Erfolgsgeschichte. Allerdings interessieren die integrationspolitischen Erfolge, die EU-Europa seit Beginn der fünfziger Jahre zu verzeichnen hat, die europäische Öffentlichkeit in weitaus geringerem Masse als die Misserfolge und Rückschläge, die der europäische Einigungsprozess unweigerlich auch erlebt hat. Hinzu kommt, dass in den Medien viel weniger und weniger gerne (*good news is no news*) über die europa- und integrationspolitischen Erfolge berichtet wird. Die Behandlung der EU-Thematik durch die Medien ist innerhalb der letzten zehn Jahre zu einem regelrechten Krisenatlas avanciert: Subventionsbetrug, Vetternwirtschaft, Institutionenkriege und Personalintrigen lassen sich halt medial wesentlich besser vermarkten als die zahlreichen kleinen Teilerfolge in den unterschied-

lichsten politischen Sachgebieten, die den Weg der europäischen Integration pflastern.

Die Geschichte des europäischen Einigungsprozesses ist, wie gesagt, eine Geschichte sowohl von Erfolgen, als auch von Krisen bzw. eine Geschichte von Erfolgen und Krisen zugleich. Beides, Erfolg und Krise, sind zwei inhärente Bestandteile des europäischen Integrationsprozesses; sie sind die zwei Seiten ein- und derselben Medaille. Mehr noch: zahlreiche integrationspolitische Erfolge und Fortschritte wären ohne die ihnen vorausgehenden Krisen gar nicht möglich gewesen. Ohne de Gaulles «Politik des leeren Stuhls» wäre der für die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene heute so wichtige *Luxemburger Kompromiss* gar nicht erst zustande gekommen. Auch ohne die zahlreichen externen Krisen – hier seien paradigmatisch die diversen Währungskrisen genannt, die sich direkt auf die Mitgliedstaaten der EG/EU auswirkten – wäre die für die wirtschaftliche Zukunft Gesamteuropas unentbehrliche Währungsunion wohl bis heute noch nicht verwirklicht worden.

Krisen, ob endogene oder exogene, waren also seit jeher von vitaler Bedeutung für den europäischen Einigungsprozess. Krisen hatten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses schon immer eine Katalysatorenfunktion: Sie haben den europäischen Einigungsprozess stets vorangetrieben. Das liegt in ihrem ureigenen Wesen, denn Krisen sind ja *per definitionem* Abschnitte eines Entwicklungsprozesses, in denen sich nach einer Zuspitzung der Situation die weitere Entwicklung entscheidet (griech. *Crisis* = Entscheidung). Und die EG bzw. die EU ist aus all ihren Krisen, die sie in ihrer nunmehr fast 50jährigen Geschichte hat durchmachen müssen, stets gestärkt hervorgegangen. Und so stellt denn auch jede integrationspolitische Krise einen ganz spezifischen, den Um- oder erneuten Aufschwung einleitenden Wendepunkt im europäischen Einigungsprozess dar.

Kleine Länder in der EU – Paradigma Luxemburg

Kleine Staaten haben in der EU ebenso grosse Mitspracherechte und Mitgestaltungsmöglichkeiten wie grosse Staaten. Mehr noch: Kleine Länder haben in der EU oft mehr Macht und Einfluss als grosse Staaten, weil man ihnen eines mit Sicherheit nicht unterstellen kann, nämlich: Hegemonialdenken und Hegemonieansprüche.

Schon Sebastian Haffner hatte erkannt: «Kleinstaaten und Grossmächte leben nach unterschiedlichen aussenpolitischen Lebensgesetzen. Der Kleinstaat sucht Anlehnung oder Neutralität. Er kann nie versuchen, durch eigene Machtpolitik sein Los zu verbessern.»

Uns interessieren hier insbesondere zwei Aspekte, nämlich:

1. Die Rolle, die kleinere Staaten in einer erweiterten EU künftig spielen können.

2. Die Mitbestimmungsrechte, die Kleinstaaten in einem immer enger zusammenwachsenden Europa in Zukunft haben werden.

Ausgehend von der bevorstehenden EU-Osterweiterung müssen wir unser Augenmerk zum einen auf die im Zusammenhang mit der *Deepening/ Widening-Debatte* auftauchenden Probleme der Kleinstaatlichkeit richten und zum anderen auf die der Kleinstaat-Thematik inhärente Dichotomie «kleine Staaten – grosser Einfluss». Ganz allgemein geht es also um die Beantwortung der, so gesehen, eigentlich eher banalen, aber dennoch – oder gerade deswegen – äusserst komplexen Frage, wie kleinere und deshalb vermeintlich politisch schwächere Staaten ihre nationalen wirtschaftlichen und politischen Interessen gegenüber grösseren Staaten sowohl auf bilateraler Verhandlungsebene, als auch in internationalen Organisationen und supranationalen Institutionen verteidigen und durchsetzen können.

In diesem Zusammenhang kommt Luxemburg eine besondere Rolle zu. Aufgrund seiner aktiven internationalen Partizipation, seines resoluten Mitwirkens am europäischen Integrationsprozess, seiner geschätzten Kooperation in diversen inter- und supranationalen Institutionen, seiner positiven Erfahrungen mit der vertragsrechtlich verankerten Abtretung von nationalen Souveränitätsrechten und aufgrund des klugen aussen- und europapolitischen Taktierens seiner Politiker, hat Luxemburg nämlich nicht nur paradigmatischen Stellenwert für andere – europäische und nicht-europäische – Kleinstaaten, sondern auch und vor allem eine gewisse Modellfunktion für alle kleinen Staaten in Europa, die in den kommenden Jahren Mitglied der EU werden wollen.

Die vertragsrechtlich verankerte Rücksichtnahme auf die sehr oft ganz spezifischen politischen Interessen der kleinen EU-Staaten und der – wiewohl juri-

stisch nicht abgesicherte, aber *de facto* doch vorhandene – Respekt der wirtschaftlichen Prioritäten der kleinen Mitgliedstaaten sowie der bewusste und freiwillige Verzicht der grossen EU-Länder auf «ein allzu ungeniertes Ausspielen ihrer Machtüberlegenheit» (Hans Geser) haben die luxemburgischen Politiker stets dazu bewogen, die Mitgliedschaft Luxemburgs in den Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und EURATOM) nie in Frage zu stellen.

Aufgrund seiner langjährigen und durchweg positiven Erfahrungen als EG- bzw. EU-Mitglied, aber auch durch das betont pro-europäische Auftreten seiner Politiker (dessen Authentizität niemals in Frage gestellt wurde), und durch das unerschütterliche Festhalten an seinem Engagement gegenüber dem europäischen Integrationsprozess ist Luxemburg zu einem Musterbeispiel für erfolgreiche internationale Partizipation kleiner Staaten aufgerückt und zu einer Leitfigur mit Paradigma-Funktion für alle europäischen Kleinstaaten geworden, besonders aber für jene, die die in absehbarer Zukunft Mitglied der EU werden wollen.

«Luxemburg wird dabei», so Jacques Santer, «vornehmlich die Rolle eines politischen Seelenarztes spielen müssen, denn die meisten Länder, die an einer EG-Mitgliedschaft interessiert sind, leiden an einem Angstphänomen, das man als ‹Supranationalitätsphobie› bezeichnen könnte, und dessen Symptome die drei folgenden sind:

- Angst vor dem Verlust der Souveränität.
- Angst vor dem Verlust der nationalen Identität.
- Angst vor dem Verzicht auf Neutralität.

Die kleinen EG-Anwärter können sich von diesen Psychosen dadurch befreien, dass sie aus den Erfahrungen lernen, die Luxemburg in über vierzig Jahren EG-Zugehörigkeit gemacht hat.»

Natürlich drängt sich hier nun die Frage auf: Wie macht ein so kleines Land wie Luxemburg das nur, um seinen Willen gegenüber seinen doch um vieles grösseren Partnern durchzusetzen? Wie bringt es der kleinste EU-Staat immer wieder fertig, seine Interessen auf der grossen europapolitischen Bühne zu verteidigen und sich gegenüber den grösseren EU-Mitgliedsländern zu behaupten?

Das Durchsetzungsvermögen des Kleinstaates Luxemburg irritiert eine ganze Reihe von politisch interessierten Menschen, und das weit über die Grenzen unseres Landes hinaus. Es freut mich natürlich, dass meinem Heimatland so grosse Aufmerksamkeit geschenkt wird, und dass Luxemburg auch noch mit anderen Dingen Aufsehen erregt als nur mit seinem, nebenbei bemerkt, immer noch florierenden Finanzplatz. Es beunruhigt mich aber zugleich festzustellen, dass viele aufgeklärte Bürgerinnen und Bürger glauben, kleine souveräne Staaten hätten weniger Durchsetzungsvermögen als grosse souveräne Staaten. Wer das glaubt, der verkennt nicht nur eine der Grundregeln des internationalen Völkerrechts – sprich: souverän ist souverän, egal ob gross oder klein –, sondern der verkennt auch das Basisprinzip, das einer internationalen Gemeinschaft wie der EU zugrunde liegt, nämlich das Prinzip der Solidarität. Die EU konnte nur zu dem werden, was sie heute ist, weil sie die Prinzipien der Rechtsgemeinschaft und der Solidarität immer hochgehalten hat.

Die Rolle, die ein kleiner Staat heute in der internationalen Politik spielen kann, ist eine doppelte. Sie stützt sich zum einen auf die Qualität seiner Nachbarschaftsbeziehungen, wobei der Begriff «Nachbarn» nicht unbedingt nur geographisch zu verstehen ist. Unter den heutigen Gegebenheiten wird ein Kleinstaat, um sein Sicherheits- und Orientierungsbedürfnis in der internationalen Politik zu befriedigen, vernünftigerweise

- entweder eine Anlehnung an diejenigen seiner Nachbarn (im weitesten Sinne) suchen, die ihm Schutz bieten und mit denen er sich – trotz des Grössenunterschiedes – mehr oder weniger identifizieren kann,

- sich um die Einbindung eben dieser Nachbarn in Bündnisse und supranationale Gebilde bemühen.

Um diese Aussage zu untermauern, verweise ich auf das Vorgehen Luxemburgs nach dem Zweiten Weltkrieg, das sowohl auf den Aufbau guter bilateraler Beziehungen zu allen Staaten bedacht war, mit denen es sich in einem politisch-kulturellen Gleichklang befand, als auch auf die Kooperation auf multilateraler Ebene, für die es dann auch seine Partner zu gewinnen versuchte.

Zum anderen lässt sich die Rolle, die ein kleiner Staat auf dem Parkett der internationalen Politik spielen kann, festmachen an den Möglichkeiten der Mitwirkung und dem Grad der Einflussnahme, die ihm aufgrund des Gewichts

gegeben sind, das er sich durch sein Mitgestalten und seine Initiativen in den Organisationen erwirbt, in denen er Mitglied ist.

Nehmen wir noch einmal das Beispiel Luxemburg. Die Mitgliedschaft in einer Solidar- und Wertegemeinschaft wie der EU garantiert Luxemburg nicht nur Zugang zu einem Markt, der etwa 900mal grösser ist als der mit knapp 430'000 Verbrauchern wirklich minime nationale luxemburgische Markt. Die EU-Mitgliedschaft gibt Luxemburg auch ein Partizipationsrecht auf der internationalen politischen Bühne, das es als Einzelgänger sicher nicht hätte. Erst durch seine Mitgliedschaft in der EU wurde die territoriale Quisquilie Luxemburg zu einem be- und geachteten Akteur auf der Weltbühne der internationalen Politik.

Bisher hat Luxemburg jedes Mal, wenn es im EU-Ministerrat und im Europäischen Rat den Vorsitz hatte, stets ausgezeichnete Kritiken bekommen, nicht zuletzt deshalb, weil die jeweiligen Luxemburger Ratspräsidentschaften von dem entschlossenen Willen getragen waren, der Gemeinschaft zu dienen und den europäischen Integrationsprozess ein Stückchen weiter voranzubringen. Des weiteren legte Luxemburg während seiner Ratsvorsitze stets grosse Unparteilichkeit an den Tag und machte nur selten (wenn überhaupt) Eigeninteressen oder gar besondere Forderungen geltend.

Luxemburg hat auch niemals den politischen Spielraum, den die Ratspräsidentschaft dem Ratsvorsitzenden unweigerlich bietet, dazu genutzt, um europäische Dossiers voranzutreiben, an denen das Land ein besonderes Interesse gehabt hätte. Im Gegenteil: Luxemburg setzte sich stets für die Belange der *ganzen* Gemeinschaft ein; und dieses wahrhaft vorbildliche europäische Agieren verlieh seinen bisherigen Ratspräsidentschaften eine ausserordentliche Dynamik.

Aber auch dann, wenn Luxemburg nicht im Rampenlicht des EU-Geschehens stand, und ebenfalls dann, wenn wir aufgrund unserer EG/EU-Mitgliedschaft mal eine schwere Stunde durchzustehen oder gar eine kleine Krise zu meistern hatten, haben wir zu unserem europäischen Engagement gestanden. Und gerade diese Tatsache hat sich für uns bezahlt gemacht und unser Ansehen bei unseren Partnern erheblich vergrössert. Luxemburg zählt heute zu den Musterbeispielen für gelungene EU-Integration. Diese Tatsache haben wir vor allem unserer Beharrlichkeit und unserem Festhalten an der vor gut vierzig Jahren genommenen Entscheidung zu verdanken, Mitglied der verschiedenen Europäischen Gemeinschaften zu werden.

Wir Luxemburger hatten sehr früh erkannt, dass die Übertragung von Souveränitätsrechten an eine supranationale Institution gerade für ein kleines Land nicht den Verlust dieser Souveränitätsrechte bedeutet, sondern das Gegenteil, nämlich die Absicherung dieser Souveränitätsrechte. Souverän ist doch nicht, wer nachvollzieht, was andere vorgeben – und diesen Nachvollzug dann auch noch mit dem Beiwort «autonom» schmückt – souverän ist aus Luxemburger Sicht nur, wer mit am Verhandlungstisch sitzt und somit auch mitbestimmen kann, was gemacht wird und in welche Richtung der Zug fahren soll. Und, nebenbei bemerkt: Was nutzt Souveränität, wenn man sie als Staat, und vor allem als kleiner Staat, alleine ausüben muss? Heute, im Zeitalter der Globalisierung, sicher nicht mehr besonders viel!

In seinem Buch *The Rise of the Virtual State* (1999) schreibt der bereits erwähnte Politologe Richard Rosecrance: «Es ist unvermeidlich, dass die Staaten alle Ereignisse aus ihrer nationalen Perspektive betrachten. Interessenskonflikte und Auseinandersetzungen sind vorprogrammiert. Die Frage ist, auf welche Art und Weise diese Konflikte ausgetragen werden.» In der EU werden diese Konflikte durch einen auf dem Respekt vor den vitalen Interessen der Partnerstaaten basierenden Dialog geregelt, dessen Ziel es ist, eine konsensuelle und für alle involvierten Akteure zufriedenstellende Lösung herbeizuführen.

Die Zukunft der EU (und damit ganz Europas) wird in sehr wesentlichem Grade davon abhängen:

- Wie die Grossen künftig mit den Kleinen bzw. ihrer Angst vor einem jederzeit möglichen Direktorium der Kleinen umgehen.

- Auf welche Weise die Grossen ihre auch grösseren nationalen Interessen durchsetzen.

- Wie viel von *ihren* nationalen Interessen die Kleinen noch durchsetzen können.

Luxemburg – ein Modell für die Schweiz?

Wer nun abschliessend fragt, was die in Sachen europäische Integration immer noch Abstinenz übende Schweiz eventuell vom EG-Gründungsmitglied Luxemburg lernen könnte, der wird zuerst mit einem Problem der Grössen-

ordnung konfrontiert. Die Schweiz ist um einiges grösser (16 mal mehr Fläche, 17 mal mehr Einwohner) als Luxemburg. Bei einem EU-Beitritt hätte die Schweiz demnach auch mehr Abstimmungspunkte im Ministerrat und vermutlich auch mehr Abgeordnete im Europäischen Parlament als Luxemburg. Ergo müssten der Einfluss und die Macht der Schweiz in der EU auch grösser sein als der Einfluss Luxemburgs. Verallgemeinert hiesse das: Je grösser ein Land, desto grösser auch sein Einfluss bzw. seine Macht in der EU.

Stimmt dieser Grundsatz, dann muss folglich auch der folgende stimmen: Da Luxemburg bei weitem der kleinste EU-Mitgliedstaat ist (nach der Erweiterung: Malta), ist auch Luxemburgs Einfluss extrem gering. Folglich kann Luxemburg seine Interessen auf EU-Ebene kaum durchsetzen, und die Mitgliedschaft bringt dem Kleinstaat nur Nachteile. Dieser Grundsatz aber stimmt nicht. Würde die EU-Mitgliedschaft uns Luxemburgerinnen und Luxemburgern nur Nachteile bringen, so gäbe es ja wohl kaum eine logische Erklärung für unsere über 40jährige Mitgliedschaft, ausser vielleicht der, dass wir ökonomische und politische Masochisten sind.

Bleibt man in diesem Metaphernbereich, dann müssten logischerweise die grossen EU-Mitgliedstaaten, die ja angeblich die kleineren über den Tisch ziehen bzw. unter den Tisch reden, Sadisten sein. Die EU aber funktioniert keineswegs nach dem Sado-Maso-Prinzip (sonst würde sie nämlich längst schon nicht mehr existieren), sondern sie funktioniert nach den Prinzipien der Partnerschaft und der Solidarität. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Punkten, die man anführen kann, um zu erklären, weshalb gerade ein so kleines Land wie eben Luxemburg seine Interessen auf EU-Ebene so gut durchsetzen kann. Hier nur die zwei wichtigsten:

- Die Tatsache, dass kleine Länder generell mit viel weniger bürokratischem Aufwand zu kämpfen haben als etwa Länder von der Grösse Frankreichs oder Deutschlands.

- Die dadurch *ab initio* gesicherte Flexibilität, die schnelle(re) Entscheidungen möglich macht.

Das allein reicht jedoch nicht aus, um sich durchzusetzen. Diejenigen, gegenüber denen man sich durchsetzen muss, müssen auch zulassen, dass man sich durchsetzen kann. In einer Solidargemeinschaft wie der EU ist das gegeben. Deshalb sind wir dort Mitglied.

Luxemburg hat nach 1945 seine Neutralität, die für uns in zwei Kriegen ohne Nutzen war, aufgegeben. 1951 sind wir der EGKS beigetreten. Wir sind aber immer noch ein souveräner Staat und bei uns wird auch noch immer «Lëtzebuergesch» gesprochen, d.h. wir haben trotz fast fünfzigjähriger EG/EU-Mitgliedschaft nichts von unserer nationalen Identität eingebüsst. Obwohl unser Nationalmotto lautet «mir wëlle bleiwen wat mir sin», sind wir der EGKS beigetreten. Und wir sind bis heute geblieben, was wir sein wollen: Gute Luxemburger und gute Europäer – das eine schliesst das andere nicht aus.

Aus dieser rein subjektiven Luxemburger Erfahrung heraus kann ich meinen Schweizer Freunden nur raten: Treten Sie der EU bei; bestimmen Sie autonom mit, statt scheinautonom nachzuvollziehen. Denn die Europäische Union ist – genau wie die Schweiz – eine generationenübergreifende Vorteilsgemeinschaft.

Résumé

Petits pays dans l'UE: «quantité négligeable» ou partenaires à plein titre? Les expériences du Luxembourg avec l'UE

Selon Romain Kirt, le débat sur l'intégration européenne n'est pas fondamentalement différent en Suisse et en Europe. On retrouve généralement les mêmes arguments contre l'intégration européenne, selon lesquels l'Europe serait une construction bureaucratique et antidémocratique, un directoire des grandes puissances, une communauté de crise. Sur la base des expériences européennes du Luxembourg, Kirt réfute un à un ces arguments. Loin d'être l'instrument des Grands, l'Union est une communauté solidaire, dont les mécanismes permettent aux petits Etats d'avoir une influence plus que proportionnelle à leur grandeur. En particulier, la supranationalité ne signifie pas une perte de souveraineté, mais bien son renforcement, puisqu'une autonomie bien comprise et utile dans un environnement globalisé consiste à participer au processus décisionnel plutôt qu'à se laisser dicter des conditions de l'extérieur.

Summary

Small countries in the EU – makeweights or partners with equal rights? About Luxembourg's experiences within and with the EU

Romain Kirt sees no fundamental difference between the debate on European integration within Switzerland and in other European countries. You will generally find the same arguments against European integration – which claim that Europe is a bureaucratic and anti-democratic construction, a directorate of the big powers, a community of crisis. Using Luxembourg's European experiences as an example, Kirt refutes these arguments one after another. Far from being the tool of the big players, the Union is a community based on solidarity, with mechanisms which permit small states to exercise a disproportionate influence in comparison to their size. In particular, supra-nationality does not mean a loss of sovereignty, but its reinforcement – because the autonomy it provides, if properly construed in the context of a globalised environment, enshrines participation in the decision-making process instead of letting others dictate conditions from the exterior.

REGIEREN IN EUROPA – MIT ODER OHNE DIE BÜRGER?

Jo Leinen

1. Einleitung

Die «grosse Debatte über die Zukunft der EU» ist in ihre entscheidende Phase getreten. Es häufen sich die Europareden europäischer Spitzenpolitiker, die Parteien und Volksvertreter im Europaparlament legen ihre Konzepte vor. Aber auch die Bürgerinnen und Bürger Europas melden sich zu Wort. Das «Nein» der Iren zum Vertrag von Nizza hat auch stellvertretend für andere Mitgliedsstaaten deutlich gemacht, dass bei weitem keine Übereinstimmug darüber herrscht, in welche Richtung sich die EU weiterentwickeln soll. Die Ablehnung des Vertragswerkes von Nizza als rein irisches Problem zu begreifen, gewissermassen als Ausrutscher eines ansonsten europafreundlichen Volkes, greift zu kurz.

Seien wir doch ehrlich. Auch in Deutschland wäre eine Mehrheit keineswegs sicher. Dafür spricht auch die *überwiegende Ablehnung* anderer europäischer Projekte. Nicht zuletzt der Euro erfährt in weiten Teilen der Bevölkerung Ablehnung. Noch schlechter sieht es bei der Osterweiterung aus. Es dominieren die Ängste vor Zuwanderung, Arbeitslosigkeit und dem Verlust an Subventionen.

Diese Beispiele zeigen: Das Projekt Europa steht am Scheideweg. Nun muss es darum gehen, die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, sie mit ihren Ängsten nicht allein zu lassen und ihnen Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen. *Ein Regieren ohne die Bürger, ein Weg wie er in den letzten Jahrzehnten grösstenteils beschritten wurde, verkennt die grossen Chancen einer grösseren Teilhabe an den Entscheidungen und einer Demokratisierung der EU.*

2. Das demokratische Defizit in der EU

Die *Regierungskonferenz von Nizza* hat überdeutlich gezeigt, dass die intergouvernementale Methode ihre Daseinsberechtigung verloren hat. Was in einem Europa der 6 Mitgliedstaaten funktioniert hat, ist im derzeitigen Europa der 15 schwierig geworden und wird bei perspektivisch 27 Mitgliedern zum

Ende der europäischen Einigung führen. Eine Entscheidungsfindung wird dann schier unmöglich.

Die *«Hinterzimmerpolitik der Staats- und Regierungschefs»*, die nächtelangen *Verhandlungsmarathone*, das *«Feilschen um nationale Interessen»* – diese Begriffe dominieren auch die Wahrnehmung der europäischen Politik durch den Bürger. Ganz zu schweigen vom beinahe sprichwörtlichen *«Brüsseler Apparat»*, der in den Augen der Bürgerinnen und Bürger zum Sinnbild einer ausufernden Bürokratie geworden ist.

Das Verständnis für die EU wird ferner durch eine Vielzahl unterschiedlicher Entscheidungsverfahren erschwert. «Gesetze» kommen auf europäischer Ebene auf ganz unterschiedliche Art und Weise zustande: Mal bedarf es einer einstimmigen Entscheidung, mal einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat, mal ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, mal wird das Parlament nur angehört. Durch diesen *Verfahrenswirrwarr* werden die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union so undurchsichtig, dass sich *nur noch wenige Experten auskennen.*

3. «Mehr Demokratie wagen» – Elemente für eine Demokratisierung der EU

3.1 Die Europäische Verfassung: Grundlage für mehr Bürgernähe

Für die Akzeptanz durch die Bürgerinnen und Bürger ist die Verständlichkeit der Verfahren auf europäischer Ebene unabdingbare Voraussetzung. Die Entscheidungsprozesse müssen offener und transparenter werden. *Eine Verfassung wird mehr Transparenz und damit mehr Vertrauen schaffen.* Sie muss die Aufgaben und Rechte der einzelnen Organe – Ministerrat, Parlament, Kommission und Gerichtshof – klar und verständlich festlegen.

Das Monopol der Regierungen und ihrer Bürokratien bei der Europa-Politik muss aufgehoben werden. Eine Diskussion oder Anhörung aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte – wie sie nun vorgesehen ist – kann nur die Vorbereitung auf einen Konvent sein. *Bei der nächsten Etappe der europäischen Integration müssen die nationalen Parlamente sowie das Europa-Parlament von vornherein gleichberechtigt beteiligt werden.* Der Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta hat deutlich gezeigt, dass es mit dieser transparenten Methode möglich ist, auf hohem Ni-

veau Fortschritte bei der europäischen Einigung zu erreichen. Die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung gehört in die Hände eines Verfassungs-Konvents, der sich vergleichbar dem Charta-Konvent aus Vertretungen der Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europa-Parlaments und der Kommission zusammensetzen sollte. Ein Hauptargument für eine Europäische Verfassung ist die Komplexität und Unübersichtlichkeit der bestehenden Verträge. Aufgrund des Umfangs des Primärrechts mit mehr als 1000 Artikeln und der Verschachtelung in einem Dutzend verfassungsrelevanter Vertragswerke ist *die EU für den Unionsbürger nicht mehr verständlich.* Durch die vielen Vorschriften, die grösstenteils verwaltungsrechtliche Regelungen darstellen, geht der verfassungsrechtliche Kern der Verträge verloren. Eine Europäische Verfassung wird daher auch eine Neuordnung und Vereinfachung des bestehenden Primärrechts hervorbringen müssen.

Darüber hinaus müssen die bestehenden Lücken der bisherigen «Verfassungsordnung» geschlossen werden. *Ein Kompetenzkatalog hinsichtlich der Aufgabenverteilung brächte eine grössere Transparenz und Bürgernähe hervor.* Gleichzeitig muss ein Verfassungsvertrag das Demokratiedefizit der EU beheben. Das bedeutet insbesondere eine Neuordnung des Verhältnisses der Institutionen untereinander. Sinnvoll erscheint eine Zweiteilung der Vorschriften: Ein Verfassungsvertrag mit den grundlegenden Regeln der Union und einen Vertrag, der die Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften enthält. *Der Verfassungsvertrag muss ein übersichtliches, klar gegliedertes und für jeden Bürger verständliches Dokument werden.*

3.2. Europäische Parteien: Bindeglied zwischen Bürger und Politik

Bislang wurde die Europapolitik von den nationalen Parteigliederungen dominiert. Parteienzusammenschlüsse auf europäischer Ebene wie die SPE spielen eine untergeordnete Rolle. Das derzeit diskutierte Statut für Europäische Parteien ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Ziel muss eine Stärkung der europäischen Parteien mit folgenden Merkmalen sein:

- Eigenständige Form der Finanzierung;
- Einzelmitgliedschaft ermöglichen;
- Innere Demokratie herstellen.

Die EU muss die diplomatischen Entscheidungsverfahren überwinden und eine lebendige Demokratie verwirklichen. Demokratien leben von funktionierenden Parteien, in denen sich die Vielfalt der Meinungen einer Gesellschaft widerspiegeln und zu gemeinsamen Positionen gebündelt werden. *Europäische Parteien* müssen in den kommenden Jahren zu einem *zentralen Faktor der europäischen Politik* werden. Durch ihre verschiedenen Programme muss den Bürgerinnen und Bürgern Europas gezeigt werden, dass sie auch bei Europa-Wahlen echte Alternativen zur Auswahl bekommen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Europäische Parteien mehr sein, als blosse Dachverbände der nationalen Parteien. Innerhalb der Europäischen Parteien muss über Programm und Personal öffentlich debattiert und abgestimmt werden. Auf diese Weise können sie das Bindeglied von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Institutionen werden und Katalysator zur politischen Willensbildung in der Europa-Politik.

Handlungsfähige und demokratisch verfasste Europäische Parteien werden in der Lage sein, den Bürgerinnen und Bürgern europäische Politik näher zu bringen und den Dialog der Bürger auf europäischer Ebene zu fördern. Im Dialog mit den Organsationen der Zivilgesellschaft kann so die europäische Öffentlichkeit vorangetrieben und es können neue Energien für die Gestaltung der EU freigesetzt werden.

3.3. Neue Formen des Regierens: New Governance

Für die Kommission sind neue Formen des Regierens der Schlüssel zu einer *«partizipativen Demokratie», einer «Demokratie zum Anfassen»*, welche die Kluft zwischen Europa und seinen Bürgerinnen und Bürgern verkleinern soll (Prodi). Die Notwendigkeit neuer Formen des Regierens als solche unterstütze ich ausdrücklich. Jedoch können Demokratie sowie Legitimität der Politik und Gesetzgebung nur auf ihren direkt gewählten Vertretern gründen und garantiert werden. *Neue Formen des Regierens sind inakzeptabel, wenn sie zu Lasten der parlamentarischen Demokratie entwickelt werden.*

Im Mittelpunkt der Bemühungen muss daher die *Stärkung der parlamentarischen Demokratie* stehen. Verbesserungen des Regierens in Europa müssen *alle Institutionen der EU gemeinsam betreffen.* Insbesondere der Rat ist aufgefordert mehr Transparenz und Effizienz seiner Arbeits- und Entscheidungsprozeduren herzustellen.

Hilfreich für die engere Verzahnung der Europa-Politik mit dem Bürger kann auch die Verständigung *politischer Hauptziele* sein. Ansätze hierfür existieren bereits. Zu nennen sind z.B. die Leitlinien für die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rahmen des Lissabon-Prozesses (Vollbeschäftigung). Die Orientierung hin zu einer *mehrjährig angelegten politischen Agenda* könnte die Transparenz und das Verständnis der europäischen Massnahmen in der Öffentlichkeit fördern.

Die oben genannte Transparenz der Ziele der EU erfordert insbesondere die *Verbesserung der Kommunikationspolitik der EU*. Positive Massnahmen der EU müssen als solche in den Mitgliedsstaaten wahrnehmbar werden und die Interaktion zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der EU sollte gestärkt werden. Die Mitteilung der EU-Kommission (Vitorino) für einen neuen Rahmen bei der Zusammenarbeit bei Informations- und Kommunikationsmassnahmen der EU weist in die richtige Richtung. Sie ist eine erste Etappe zur Einrichtung einer globalen und kohärenten Informations- und Kommunikationsstrategie. Ziel der Strategie ist, *«ein Europa zu vermitteln, das den Menschen vertraut ist und ihnen etwas bedeutet»:*

- *Brüssel kann die Politik und die Zukunft der EU nicht allen erklären.*
- *Nötig sind dezentrale Kommunikationsformen unter Einbindung der gesellschaftlichen Gruppen.*
- *Sinnvoll sind Diskussionsplattformen unter Einsatz der Neuen Medien (Internet).*

Hinsichtlich der materiellen Inhalte der Debatte unterstützte ich die *grösstmögliche Dezentralisierung* europäischer Entscheidungen, um durch die Einbindung der Regionen, der Kommunen und der Organisation der Zivilgesellschaft in den Aufbau Europas das Prinzip der Subsidiarität voll zur Geltung zu bringen. Die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen bietet zudem die Möglichkeit, der Komplexität von Fragestellungen in der modernen Gesellschaft zu begegnen, indem die Akteure bestimmter Politikbereiche in die Gestaltung von Regelungen einbezogen werden.

Eine solche *Dezentralisierung von Entscheidungen darf jedoch nicht zu einer Erschwerung der demokratischen Kontrolle durch das Europa-Parlament führen*. Die Zivilgesellschaft kann niemals den Platz der gewählten Volksvertreter einnehmen.

So unterstützt die Fraktion der Sozialdemokraten im Europa-Parlament die von der Kommission angestrebte Ausweitung und erhöhte Transparenz der Konsultation der «organisierten Zivilgesellschaft» (Sozialpartner, insbesondere die europäischen Gewerkschaften, NRO's und andere Verbände) im Sinne einer *«horizontalen Subsidiarität»* und auch die stärkere Einbindung der Regionen und Kommunen (*«vertikale Subsidiarität»*). Hierbei muss allerdings eine Form der Beteiligung gefunden bzw. beibehalten (WSA, AdR) werden, welche die *endgültigen Entscheidungen in den Händen der demokratisch rechenschaftspflichtigen Organe belässt.* Wünschenswert wäre beispielsweise eine Gemeinsame Erklärung von Kommission, Rat und Parlament über den Dialog mit NRO's.

Durch *Koregulierung und Selbstregulierung* können die Erfahrungen beteiligter Akteure in bestimmten Politikbereichen genutzt werden. *Eine wirksame Steuerung solcher Regulierungsmechanismen ist aber zu gewährleisten.* Deshalb müssen die Kommission und das Europa-Parlament die politischen Ziele im zu regulierenden Bereich bestimmen. Zudem sind im Rahmen von periodischen «Regulierungsvereinbarungen» zwischen den beiden Institutionen die zu beteiligenden Akteure zu bestimmen.

Die sozialdemokratische Fraktion im Europa-Parlament schlägt vor, ein *«Rückrufverfahren»* zu schaffen. Dieses Verfahren soll es dem Europa-Parlament erlauben, zur Ko- oder Selbstregulierung abgegebene Gesetzesvorschläge gegebenenfalls wieder in das Mitentscheidungsverfahren zurückzurufen.

Eine stärkere horizontale Dezentralisierung durch die zunehmende Verlagerung von Entscheidungen auf *EU-Agenturen ist allerdings sehr bedenklich.* Die damit verbundene Streuung der weitreichenden exekutiven Verantwortlichkeiten der Kommission beschränkt die demokratischen Kontrollmöglichkeiten des Europa-Parlaments in inakzeptabler Weise.

Ein gewinnbringendes Verfahren zum Abbau zentraler Lenkung stellt auch das sogenannte *«Verfahren der offenen Koordination»* dar. Nach diesem für Arbeitsmarktregelungen bereits erprobten Verfahren werden lediglich bindende Parameter und Ziele für die Umsetzung von Politiken bestimmt. Der Prozess und die Methoden der Umsetzung werden frei gestaltet, wobei die an der Politikumsetzung beteiligten Akteure voneinander lernen können.

3.4. Einführung direkt-demokratischer Elemente

Reformen mit dem Ziel der Demokratisierung *müssen dem Bürger institutionell festgeschriebene Wege eröffnen, seine Interessen selbst zur Geltung zu bringen*. Elemente direkter Demokratie können dabei dienlich sein. Bei allen Gefahren – Stichworte sind *Populismus* und *Verzögerung der Entscheidungsfindung* – können die Instrumente des Referendums und des Volksbegehrens einen Beitrag zu mehr Bürgernähe und breiter Konsensbildung jenseits der politischen Eliten leisten. Wichtige Entscheidungen des Integrationsprozesses (Erweiterung) könnten durch EU-weite Volksabstimmungen eine grössere Legitimation erfahren. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und welche europapolitischen Entscheidungen eine Volksabstimmung verdienen.

In der Regel dürften nur Fragen von Verfassungsrang Gegenstand von Volksentscheidungen sein, mindestens jedoch Fragen, die in der EU auch die Ratifizierung durch die Volksvertretungen aller Mitgliedstaaten erfordern. Dazu gehört auch die Aufnahme neuer Mitglieder, ohne aber Verfassungsrang zu haben.

Résumé

Gouverner en Europe – avec ou sans les citoyens?

Dans la perspective de l'élargissement, la méthode intergouvernementale et ses marchandages ont atteint leurs limites. La multiplicité des procédures de décision et la complexité des traités ont rendu l'UE incompréhensible pour les citoyens. Jo Leinen pense qu'une constitution européenne permettrait de les rendre plus transparents et plus clairs; elle permettrait en outre de combler certaines lacunes, notamment quant à la répartition des compétences. D'autres objectifs devraient être le renforcement des partis politiques au niveau européen et une meilleure politique dé communication de l'UE. Quant aux nouvelles formes de gouvernance, à la décentralisation des décisions et aux pouvoirs de réglementation autonome, leur développement ne doit pas se faire au détriment du principe démocratique. Enfin, l'introduction d'instruments de démocratie directe serait souhaitable, au moins pour les questions d'une certaine importance.

Summary

Governing in Europe – with the citizens or without?

In view of the enlargement, the intergovernmental method and its bargaining have reached their limits. The multitude of decisional processes and the complexity of the treaties made the EU unintelligible for the citizens. Jo Leinen thinks that through a European constitution they could be made more transparent and clearer. Among other things, a constitution could also fill in certain gaps, in particular with regard to the distribution of powers. Other objectives should be to strengthen the political parties on a European level and to improve the communication policy of the EU. The new forms of governance, the decentralisation of decisions and the autonomous regulative powers must not be developed to the disadvantage of the principle of democracy. It would be desirable to introduce instruments of direct democracy, at least for issues of a certain importance.

SCHWEIZERISCHER BEITRAG ZU EINER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG

Ernst Mühlemann

1. Historische Entwicklung der Schweiz

Die Schweiz besteht seit 1291 und entwickelte sich in föderalistischer Weise von den drei Urkantonen Uri, Schwyz und Unterwalden bis 1978 zu einem Bundesstaat mit 26 Ständen. Der staatliche Aufbau war dabei durch Misstrauen gegenüber dem Zentralismus geprägt, so dass bis heute die Gemeinde als politische Urzelle betrachtet wird, die über sich Kanton und schliesslich den eidgenössischen Bund mit der Bundesstadt Bern (darf sich nicht Kapitale nennen) hat.

Nach der militärischen Niederlage von Marignano (1515) zogen sich die Eidgenossen auf sich selber zurück, um stille zu sitzen. Nach dem Dreissigjährigen Krieg (1618-48) erkannte man die Vorteile des Neutralseins und beschloss in der Tagsatzung von 1674 die immerwährende Neutralität als Staatsmaxime. Die Schweiz ist vielleicht der einzige Staat, der den Mut hatte, klein zu bleiben und sich damit vom Krieg fern hielt.

Im Gefolge der Französischen Revolution wurde der Gedanke von persönlicher und politischer Freiheit des Menschen auch in die Schweiz getragen. Dies führte 1830 zur Regeneration mit liberalen Verfassungen bei den Kantonen, 1848 zur mustergültigen eidgenössischen Bundesverfassung und 1874 mit der Einführung des Referendums zur Direkten Demokratie.

2. Verhältnis Schweiz-Europa

Die Schweiz zeichnet sich durch grosse politische Stabilität aus, obwohl das Volk aus verschiedenen Kulturgruppen besteht, in mehrere Sprachregionen zerfällt und unterschiedlichen Religionen angehört. Die erfolgreichen Grundlagen dieser Alpenrepublik bestehen aus folgenden Eigenarten:

- Föderalistischer Aufbau;
- Neutrale Staatsmaxime;

- Direkte Demokratie.

Ein Beitritt zur Politischen Union Europa würde diese Errungenschaften gefährden, so dass ein Vollbeitritt zur EU in weite Ferne gerückt ist.

Im wirtschaftlichen Bereich baut die Schweiz aber bilaterale Brücken zum grössten Binnenmarkt der Welt und sammelt dabei Erfahrungen im Umgang mit Grosseuropa. Gleichzeitig baut sie am Haus Europa mit, indem sie im Europarat äusserst aktiv für Menschenrechte und Demokratie kämpft und sich in der OSZE für Friede und Sicherheit einsetzt. Aus dieser Sicht wäre eine Mitarbeit an der Europäischen Verfassung nur zu begrüssen.

3. Beitrag zur Stärkung der Demokratie in Europa

Die Schweiz wirkte nach dem Ende des Kalten Krieges bei der Neugestaltung von Verfassungen in den ehemaligen kommunistischen Ländern aktiv mit, nämlich vor allem in Russland, Georgien, Rumänien, Bulgarien und Albanien. Sie weiss aus eigener Erfahrung, dass dies ein langwieriger dialektischer Prozess ist, der zwischen Zentralismus und Föderalismus hin und her schwankt. Die Lösung muss in einer ausgewogenen Weise, wie in der Schweiz, gesucht werden und der schönen Devise «Unité dans la diversité» folgen.

Der schrittweise Aufbau der schweizerischen Verfassung führte zu einem Mitwirkungsmodell, bei dem das Volk nicht nur das Wahlrecht für Personen, sondern auch das Stimmrecht für die Sachgeschäfte besitzt. Diese Direkte Demokratie mit Referendum und Initiative gibt dem Volk das letzte Entscheidungsrecht und setzt hohes Konkordanzvermögen der politischen Parteien voraus.

Wahrscheinlich muss eine europäische Verfassung auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie fussen. Das jetzige Demokratiedefizit könnte durch eine Kompetenzerweiterung der Volksvertreter im Europäischen Parlament behoben werden. Nach schweizerischem Muster sollten dabei dem Parlamentarier folgende Befugnisse zustehen:

- Parlamentarisches Initiativrecht;
- Verbindliches Motionsrecht;

- Anregendes Postulatsrecht;
- Kritisches Interpellationsrecht;
- Einzelwahl der Kommissionsmitglieder;
- Umfassende Verwaltungskontrolle;
- Nachhaltige Finanzkontrolle;
- Tiefgreifendes Gesetzgebungsrecht.

Angesichts der politischen Verschiedenartigkeit der europäischen Nationen, kann eine solche Veränderung nur schrittweise erfolgen.

4. Beitrag zur Förderung der föderalistischen Struktur

Der europäische Chefarchitekt Jacques Delors führte die EU aus einer schweren Krise heraus und baute in kurzer Zeit die europäische Pyramide nach französischem Muster von oben nach unten. Dieser Ansatz erlaubte den raschen Aufbau des imponierenden Binnenmarktes, mit der Sanierung europäischer Armenhäuser. Er führte auch zur logischen Weiterentwicklung in eine Währungsunion, mit der Einführung des Euro. Beim weiteren Ausbau zu einer politischen Union zeigt sich deutlich, dass die Basis verstärkt werden muss, die aus einem Europa der Regionen besteht.

Hier kann die Schweiz einen guten Beitrag leisten, denn nach wie vor lebt sie in extremer Weise nach dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip. Alles was in der Gemeinde eigenständig gelöst werden kann, darf nicht nach oben an den Kanton delegiert werden und von dort sollte möglichst wenig an den Bund gehen. So besitzen die Gemeinden heute noch die Steuerhoheit, die Kantone die Bildungshoheit und dem Bund verbleibt natürlich die Landesverteidigung. Dieses Prinzip schafft Bürgernähe und führt zur Kompetenz bei Abstimmungen im Rahmen der Direkten Demokratie.

Wertvolle Erfahrungen sammelte die aussenpolitisch unerfahrene Schweiz in der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit. Hier werden mit den Nachbarländern gemeinsame Projekte erarbeitet und mit den Interreg-Fonds

in Brüssel teilfinanziert. Es bestehen folgende sechs Verzahnungsregionen, welche für den Aufbau der europäischen Pyramide von unten bedeutsam sind:

- Euregio Bodensee;
- Regio Basiliensis;
- Région Jura;
- Région Lac Léman;
- Region Tessin/Oberwallis;
- Region Südbünden.

Diese Grenzregionen sind die natürlichste und erfolgreichste Öffnung der Schweiz zu Europa.

5. Schlussfolgerungen

Die Schweiz darf sich bei der Mitarbeit an der europäischen Verfassung nicht aufdrängen und sollte auch nicht als pädagogischer Besserwisser auftreten. Es wäre verfehlt, eine Art «Eskimo» zu sein, der dem schwarzen Menschen in Afrika Verhaltungsmassregeln für die Zeit der grossen Hitze erteilt.

Die Schweiz hat grosses Interesse an der Entwicklung eines starken Europas, denn mit der unaufhaltsamen Globalisierung haben wir nicht nur wirtschaftliche und technologische Chancen, sondern auch die geistige Gefahr der Vermassung in einer weltweiten Airport-Kultur. Europa als Hort des liberalen Gedankengutes und der humanistischen Tradition muss hier Widerstand leisten und für den Freiraum des einzelnen Bürgers einstehen. In diesem Sinne bleibt die Schweiz eine starke Bastion des echten Liberalismus im Kampf gegen den mächtigen Etatismus.

Résumé

La contribution suisse à une Constitution européenne

Malgré sa composition hétérogène, la Suisse se distingue par sa stabilité politique et par son organisation fédérale, ainsi que par sa neutralité et sa démocratie directe. Pas encore prête pour une adhésion à l'UE, elle n'en développe pas moins les relations bilatérales et s'engage activement au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. L'expérience suisse peut contribuer au renforcement de la démocratie européenne et à l'extension des compétences parlementaires, même si l'Europe du futur devra vraisemblablement reposer sur un système de démocratie représentative plutôt que sur un modèle de démocratie directe à la suisse. Elle peut aussi être source d'inspiration en matière de fédéralisme et de subsidiarité. Quoi qu'il en soit, selon Ernst Mühlemann la Suisse n'a pas à donner de leçons; elle a néanmoins tout intérêt à voir se développer une Europe forte, qui soit à même de défendre la pensée libérale et la tradition humaniste.

Summary

The Swiss contribution to a European constitution

Despite her heterogeneous composition, Switzerland stands out for her political stability and her federal form of organisation, as well as for her neutrality and direct democracy. Not yet ready for joining the EU, she nevertheless develops bilateral relations and actively commits herself at the Council of Europe and the OSCE. The Swiss experience can contribute to reinforcing European democracy and to extending the powers of Parliament, even though a future Europe will probably be based on a system of representative democracy instead of a democratic model à la Switzerland. It can also be a source of stimulating ideas for federalism and subsidiarity. Be that as it may, according to Ernst Mühlemann Switzerland should not teach others lessons, but it is in her own interest to witness the development of a strong Europe, which is able to defend liberal thinking and the humanist tradition.

EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA: EINSICHTEN UND ANREGUNGEN IM BLICK AUF DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE

Heinrich Schneider

1.

Seit einigen Jahren ist wieder von einer Verfassung für die Europäische Union die Rede. Sie soll nach herrschender Auffassung das in Jahrzehnten entwikkelte Integrationssystem vollenden, wobei der «acquis communautaire» nicht einfach liquidiert werden darf. Die Verfassung soll also auch Rücksicht auf die bisherige Geschichte der europäischen Einigung nehmen.

Die Veranstalter unseres dreiteiligen Konferenzzyklus halten aber auch die Rücksichtnahme auf die europäische Verfassungsgeschichte in einem weiteren Sinn für ratsam. Dazu muss man sich aber klar machen, was gemeint sein soll. Unter der Verfassung eines Gemeinwesens verstand man früher seinen tatsächlichen Zustand, erst später setzt sich ein Sprachgebrauch durch, der das mit besonders hohem Geltungsrang ausgestattete Gefüge der Rechtsnormen meint, die die Einrichtung und Ausübung der Staatsgewalt und die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft regeln, womöglich in einer Verfassungsurkunde zusammengefasst. Bücher mit dem Titel «Verfassungsgeschichte» behandeln aber meist die Geschichte des Gesamtzustandes eines Gemeinwesens und seiner politischen Ordnung.

2.

Vermutlich wird hier ein Beitrag über die Verfassungsgeschichte einzelner europäischer Staaten erwartet, vielleicht mit dem Akzent auf ganz wesentliche Institutionen, die einigen oder allen von ihnen gemeinsam sind; denn es ist üblich, den Verfassungsbegriff eng an den Staatsbegriff zu binden. Man kann jedoch auch noch an etwas anderes denken: An die auch schon föderalistisch gedeutete «Verfassungsgeschichte» des europäischen Staatensystems:[1]

- Von der «Res Publica Christiana» des Mittelalters, über die das regnum oder imperium (zuhöchst der Kaiser) und das sacerdotium (zuhöchst der Papst) eine Obergewalt erstrebten, was den Ständen und den Städten die Chance gab, im toten Winkel die eigene Freiheit zu sichern.

- Über die «christliche Familie» der dynastisch regierenden und regierten Staaten unter hegemonialer Führung der Grossmächte, in deren Händen das «bonum commune» lag.

- Über den Versuch Napoleons, ein den Kontinent dominierendes Imperium zu errichten, wogegen sich die anderen Mächte wehrten und nach ihrem Sieg ein «système fédératif ou d'équilibre» (so Friedrich von Gentz) errichteten.

1815 wurden regelmässige Gipfeltreffen beschlossen, 1818 wurde die G4-Gruppe durch die Aufnahme des wieder «normalisierten» Frankreich zur G5-Gruppe erweitert; mittlere und kleinere Staaten wurden zu den Gipfeltreffen diese «Europäischen Rates» hinzugeladen, wenn ihre Interessen betroffen waren.

Sehr stabil war dieses System nicht; es kam zur Polarisierung zwischen den konservativen Monarchien und den moderneren Verfassungsstaaten, und dann auch zur Aufnahme aussereuropäischer Mächte in die Staatengemeinschaft, die so ihren europäischen und ihren bündischen Charakter verlor, erst recht in Verbindung mit dem Nationalismus und dem Imperialismus. Ein nationenübergreifendes Gemeinwesen galt als unzeitgemäss und überholt.

Um so mehr gab es nun Ideen und Projekte einer bündischen Verfassung für die Nationen und Staaten. Schon vor 120 Jahren gab es die Antithese, die auch heute noch die Debatte bestimmt, jedoch mit ganz anderer Rollenverteilung: Es waren Briten und Franzosen, die für einen «Bundespakt» der Nationen plädierten, mit dem eine gemeinsame Gesetzgebung, eine europäische Exekutivgewalt und ein Gerichtshof begründet werden sollte. Das Gegenmodell wurde z.B. von Johann Caspar Bluntschli verfochten, dem aus Zürich stammenden Heidelberger Staatsrechtsgelehrten: «Da es kein europäisches Volk gibt, so kann es auch keinen Staat geben, der Europa heisst», sondern allenfalls einen «Staatenverein»[2] (heute heisst dies «Staatenverbund»).

3.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg begann eine über die blosse Ideenpropagierung hinausführende europäische Verfassungspolitik. Karl Jaspers meinte 1946, Europa habe zu wählen: Zwischen Balkanisierung und Helvetisierung. Aber der Gründung einer unverbrüchlichen europäischen Eidgenossenschaft standen Erbfeindschaften und die Unmenschlichkeiten des totalen Kriegs und des Rassenwahns entgegen. Ein Wir-Bewusstsein überforderte die Völker. So kamen die Schöpfer des Integrationskonzepts auf die Idee einer «indirekten» Verfassungspolitik: Die Verflechtung der wirtschaftlichen Kräfte könnte eine «solidarité de fait» ins Werk setzen, die so eingeleitete wechselseitige Abhängigkeit zum Bewusstsein einer Schicksalsgemeinschaft führen, das sich schliesslich als Wir-Bewusstsein artikulieren würde. Die integrierte «ökonomische Basis» könnte die Formierung eines «politischen Überbaus» erleichtern.

Der Weg der Wirtschaftsintegration schien zunächst keinen Verfassungsbedarf auszulösen. Aber als schliesslich das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion an die Tagesordnung kam, wurde klar: Eine kohärente Wirtschafts- und Währungspolitik würde nur gegen Widerstreben mancher Beteiligter und Betroffener eingeführt und durchgehalten werden können. Etwas gegen Widerstreben durchzusetzen erfordert Macht (Max Weber); in diesem Fall politische. Aber politische Macht bedarf der Legitimierung und der Kontrolle, der demokratischen Verantwortung derer, die sie ausüben. Eben deshalb drängte sich die Frage nach einer Verfassung auf, und sie wird kaum von der Tagesordnung verschwinden, auch wenn das Ringen um ihre Gestalt noch lange dauern wird.

4.

Welche Erbschaften der einzelstaatlichen europäischen Verfassungsgeschichte können dafür fruchtbar gemacht werden? Der Unionsvertrag verweist auf die Grundsätze, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind und auf denen die Union selbst beruht (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit).

Aus dem Grundsatz der Freiheit folgt die Nutzung der aus unserer Verfassungsgeschichte ablesbaren «Erfindungen gegen Machtmissbrauch»; aber um der

Menschenwürde willen darf Freiheit nicht nur als Abwehr politischen Machtmissbrauchs verstanden werden. Nähme man das Subsidiaritätsprinzip in seinem unverkürzten Sinn ernst, dann würde man eines umfassenderen Repertoires freiheitssichernder und freiheitsfördernder Vorkehrungen gewahr. Es lohnt sich aber auch, an ältere historische Errungenschaften zurückzudenken, denen wir Freiheitserfahrungen verdanken, an die Polis als Bürgergemeinde, an die rechtliche Freiheitssicherung, aber auch an die mittelalterlichen Ansätze zur Gewaltenteilung zwischen geistlicher und weltlicher Autorität. Max Weber verdanken wir die Einsicht, dass die Kirche – als die Instanz, die der weltlichen Herrschaftsgewalt entgegentritt und ihr Schranken setzt –, sozusagen die Platzhalterin für das war, was sich später, im Zug der Säkularisierung, unter dem Namen der Gesellschaft als das Gegenüber der Staatsgewalt konstituiert. Im byzantinischen Kulturkreis gab es stattdessen den Cäsaropapismus, und so verlief dort die Geschichte des Freiheitsstrebens und der konkreten Freiheiten anders als im Westen.

Die Folgen sind bekannt; die scheinbar so akademische Frage, wie weit denn Europa reicht, lässt sich auch handfest politisch formulieren: Wo und wie können die von der EU den Beitrittswerbern angesonnen «Heranführungsstrategien» effektiv greifen, weil strukturelle Voraussetzungen das möglich machen? Wie ist das zum Beispiel mit den Europa-Rats-Mitgliedstaaten Russland? Oder Armenien? Noch deutlicher wird das, worum es geht, wenn wir unsere Erbschaften mit der islamischen Einheit von religiöser und gesellschaftlich-politischer Ordnung vergleichen. Oft wird gesagt, erst die Freisetzung des individuellen Gewissens von hierarchischen Obrigkeiten im Zuge der Reformation habe die moderne europäische Freiheitsgeschichte in Gang gebracht, und die Demokratie sei die Übersetzung des Prinzips des allgemeinen Priestertums aller Gläubigen in die weltliche Sphäre. Aber schon Thomas von Aquin hat die unbedingte Verpflichtung des Einzelnen auf sein Gewissen gelehrt und betont, die politische Ordnung habe den Frieden im Gemeinwesen zu sichern, nicht aber die Menschen so zu lenken, dass sie den Willen Gottes erfüllen.

5.

Der Freiheit dient auch der demokratische Verfassungsstaat. Allerdings: Der Verfassungsstaat ist älter als die Demokratie. Die Verknüpfung beider Prinzipien ist bis heute prekär. Bedeutende Denker betonen, dass es im Verfassungs-

staat keinen Souverän gibt: Niemand steht über der Verfassung. Aber wie verhält sich dazu die geläufige Gleichsetzung von Demokratie und Volkssouveränität?[3] Es handelt sich nicht um einen spitzfindigen Gelehrtenstreit. Das Dilemma bringt ein wesentliches verfassungsgeschichtliches Erbe zum Ausdruck.[4] In der europäischen Tradition stehen einander zwei Paradigmen der Politik gegenüber. Im einen, in seinem Tiefengrund «monistischen» gibt es keine politische Ordnung ohne Souveränität; im anderen, «pluralistischen», ist Politik die ständige Mühe um das Sich-Miteinander-Vertragen einer Vielheit von Kräften. Beide Grundauffassungen sind je auf ganz unterschiedliche Weise entwickelt worden – das eine etwa von Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau oder auch Carl Schmitt; das andere z.B. von Johannes Althusius, John Locke, Harold Laski oder Dolf Sternberger. Vor Generationen hat Otto Hintze die ins Spätmittelalter zurückreichenden verfassungsgeschichtlichen Voraussetzungen dieses Gegenübers zweier Weltbilder aufgezeigt. Vor 40 Jahren hat Jürgen Habermas die typischen Ausprägungen im bürgerlichen Naturrechtsdenken der Aufklärung herausgearbeitet. Die Ästhetik z.B. des Gartenbaus zeigt, dass es sich nicht um doktrinäre Gedankenkonstrukte handelt, sondern um tief eingewurzelte Sinnentwürfe des Verhältnisses von Ordnung und Freiheit.

6.

Eine genauere Betrachtung der einschlägigen Debatten der letzten 50 Jahre könnte zeigen, dass sich dieser Dualismus auch im Ringen um europapolitische Leitbilder niederschlägt. Daraus ergibt sich eine auf der Ebene der Tagespolitik nicht leicht wahrgenommene, gleichwohl wichtige Aufgabe: Nämlich die Ingangsetzung einer produktiven Dialektik, die darauf ausgehen müsste, die Kluft zwischen den Traditionen zu überbrücken, Lernprozesse einzuleiten und die Leitvorstellungen einander anzunähern, womöglich miteinander zu verknüpfen. Wenn es nämlich eine europäische Verfassung geben soll, dann kann sie das, was man von ihr erwartet, nur leisten, wenn sie allen beteiligten Völkern die Möglichkeit gibt, ihre Vorstellungen in ihr wiederzufinden. Soll die Europäische Union zu einem politischen Gemeinwesen werden, dann bedarf sie einer Verfassung, die die Loyalität aller an der Unionspolitik beteiligten Kräfte benötigt und erhält. Es ist die Verfassungsloyalität, die einer Verfassung Geltungskraft gibt.

Wenn die europäischen Nationen nicht zu einer einzigen Super-Nation verschmolzen werden sollen, wird der die Union tragende politische Gemeinsinn

nicht als ein «Nationalismus auf europäischer Stufe» möglich und wünschbar sein, sondern wohl kaum anders als eine Art Verfassungspatriotismus entwikkelt werden können. Eben deshalb ist das Projekt der Verfassung so wichtig. Das heisst:

- Die Verfassung muss die Völker positiv miteinander verbinden. Das verbietet den Versuch der Vertreter einer Tradition des Verfassungsdenkens, ihr Leitbild den anderen aufzunötigen.

- Die Verfassung muss als anerkennungswürdig, als gerecht und als vernünftig erscheinen. Das erfordert, dass sie überhaupt verstanden werden kann und dass man in ihr Vertrautes und Vertrauenswürdiges wiedererkennt. Sie muss mehr sein als eine Betriebsanleitung für Bürokraten, Funktionäre und Experten.

- Die Verfassung muss erkennen lassen, dass die politische Ordnung der Union den früher zitierten, im EU-Vertrag niedergelegten Grundsätzen entspricht und sie auf eine Weise verwirklicht, die den Eigentümlichkeiten eines multinationalen Gemeinwesens entspricht. Das erfordert eine Neuvergegenwärtigung, Fortbildung und Anwendung des Föderalismus. Für die Verfassung einer «Föderation von Nationalstaaten» (den Ausdruck verwenden Jacques Delors, Joschka Fischer und andere...) sind die Sichtweisen und Erfahrungen genuin föderalistischer Gemeinwesen – wie der Schweiz! – vielleicht wichtiger als jene, die unitarische und sprachlich homogene Bundesstaaten (Deutschland oder Österreich) beitragen können.

7.

Es gibt Zeitgenossen, die meinen, dass im Zeitalter der internationalen Verflechtung von Märkten, Gesellschaften und Staaten, in der Ära der Globalisierung, in der Epoche neuer imperialer und zivilisatorischer Machtauseinandersetzungen die Zeit der demokratischen Verfassungsstaaten an ihr Ende käme.[5] Vielleicht sind tatsächlich kleinere Staaten, je mehr sie in das Kraftfeld dieser Tendenzen geraten (wovon sie sich auf Sicht kaum abschirmen können), ausserstande, je für sich den demokratischen Verfassungsstaat aufrechtzuerhalten. Namhafte und hellsichtige Geister meinen, das könnten die europäischen Völker und Staaten nur noch gemeinsam.[6]

Es könnte sein, dass es die europäische Aufgabe der Gegenwart und der Zukunft ist, gemeinsam die Erbschaften der Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie und damit die politische Humanität in eine veränderte Welt hinüberzuretten.

---

1 Vgl. z.B. Hartwig Bülck, *Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip*, in: Veröff. d. Vgg. der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 21, Berlin, 1964, S. 1ff.

2 Johann Caspar Bluntschli, Die *Organisation des Europäischen Staatenvereins* (1878), Nachdruck, Darmstadt, 1962.

3 Im Referat wurden die gegensätzlichen Auffassungen von Martin Kriele und Ernst-Wolfgang Böckenförde dargestellt.

4 Zum folgenden vgl. Schneider, Heinrich, *Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale «Civitas Europea»*, in: Randelzhofer, Albrecht; Scholz, Rupert; Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 1995. S. 677-723; dort auch die Einzelnachweise.

5 z.B. Guéhenno, Jean-Marie, *Das Ende der Demokratie*, dt., München, 1994 (Original: *La Fin de la démocratie*, Paris, 1993). Auch schon Hennis, Wilhelm, *Legitimität: Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Graf Kielmannsegg, Peter (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme* (PVS- Sonderheft 7), Opladen, 1976.

6 z.B. Guehénno, Jean-Marie, *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Paris, 1999; Habermas, Jürgen, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt/M, 1998.

Résumé

Une Constitution pour l'Europe: considérations et suggestions au regard de l'histoire constitutionnelle européenne

Heinrich Schneider montre que, malgré les caractéristiques fédéralistes présentes dans «l'histoire constitutionnelle» du système européen de l'Etat du Moyen Age au XIXe siècle, c'est seulement après la Seconde Guerre mondiale qu'est apparue une véritable politique constitutionnelle européenne; d'abord par la voie indirecte de l'intégration économique, ensuite par le besoin de légitimer le pouvoir politique de l'Union par une constitution. Celle-ci doit développer une sorte de patriotisme constitutionnel plutôt qu'un sentiment national européen. Elle doit aussi être garante des valeurs fondamentales communes et compatible avec les particularités d'un ensemble multinational, ce qui nécessite une redéfinition du fédéralisme. Devant les dangers de la globalisation, il se peut que la tâche de l'UE soit de sauvegarder les valeurs de liberté, d'Etat de droit et de démocratie.

Summary

A Constitution for Europe: insights and ideas in the light of European constitutional history

Heinrich Schneider shows that, notwithstanding such federalist characteristics as featured in the «constitutional history» of the European system of states from the Middle Ages to the 21st century, a true European constitutional policy emerged only after World War II – first indirectly through economic integration, and subsequently through the need for a constitution so as to legitimise the political power of the Union. Such constitution must develop as a focus for the development of some kind of constitutional patriotism rather than a European national feeling. It should also guarantee common fundamental values and be compatible with the characteristics of a multinational whole – something which requires a redefinition of federalism. Given the dangers of globalisation, the task of the EU might be defined as to safeguard the values of liberty, of a constitutional state operating within the law, and of democracy.

FÖDERALISTISCHE CHANCE FÜR GESAMTEUROPA

Daniel Thürer

Europa besitzt heute die Stärke und, wie mir scheint, eine besondere Chance, seine Legitimationsgrundlage neu zu überdenken. Ich stelle die neue Dimension, in die Europa hinwachsen sollte, unter das Motto «Gesamteuropa», «Föderalismus» und «Pluralismus».[1]

Es ist üblich geworden, «Sachverstand» und «Rechtsstaatlichkeit» als besondere Legitimationsgrundlagen des europäischen Integrationsprozesses hervorzuheben, daneben aber mit einer gewissen Verlegenheit dessen «demokratisches Defizit» zu bedauern. «Gesamteuropa», «Föderalismus» und «Pluralismus» könnten die neuen Devisen für den Verfassungsprozess werden, wie er sich mit Originalität und Eigenwilligkeit in Europa auf lange Sicht abspielen sollte.

Ich stelle acht Thesen auf, die verdeutlichen, was mit den neuartigen Zielen für die europäische Einigungsbewegung gemeint ist.

1. Paneuropäisches Europabild

Wir sollten von einem «polyzentrischen», «paneuropäischen» Europabild ausgehen. In dieses Bild gehören auch der Europarat als besonderer Träger und Hüter der Rechtsstaats- und Menschenrechtsidee, die OSZE mit ihren politischen Errungenschaften zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechts- und Minderheitenschutz und mit ihrem wohl vorhandenen Gestaltungspotential für die Schaffung eines zukünftigen Systems der kollektiven bzw. kooperativen Sicherheit sowie NATO und WEU.

Alle diese Ordnungssysteme überschneiden sich hinsichtlich Geographie, Substanz und Struktur und ergänzen sich gegenseitig. Mit ihrer jeweiligen Eigenständigkeit und mit ihrem Eigensinn stehen sie in einem gegenseitigen Verhältnis der fruchtbaren Spannung, Dialektik und des Dialogs. Vor allem die in Europarat und OSZE entwickelten, je spezifischen Instrumente des Menschenrechtsschutzes bilden ein unerlässliches Korrektiv zur wirtschaftsorientierten Eigendynamik der EU. Wenn das besondere Gewicht der Europäischen Union auch offensichtlich ist, so ist doch festzuhalten: Nur eigenständige, institu-

tionelle Zentren der Autorität vermögen sich, in einer polyzentrischen Struktur Gesamteuropas, im Rahmen ihres Wirkungsfeldes gegen die uniformisierende Kraft der Wirtschaft als «countervailing forces» durchzusetzen.

2. Kein bloss wirtschaftsrechtlich verfasstes Europa

Jacob Burkhardt beklagte schon im letzten Jahrhundert in Europa die Unterdrückung des geistigen Lebens durch den allmächtigen Kommerzialismus, und er fragte: «(...)soll gar alles zum blossen Business werden wie in Amerika?» Aus einer «verfassungs»rechtlichen Perspektive fragen wir uns heute, ob der Gemeinsame Markt als solcher wirklich der tragende Grundwert der europäische Einigung sein könne. J.H.H. Weiler bemerkte: «The single market, with its emphasis on competitiveness and the transnational movement of goods, can be perceived as a latter-day thrust at the increased commodification of values (consider how the logic of the Community forces a topic such as abortion to be treated as a ‹service›) and depersonalization of, this time round, the entire national market.»

Ähnliche Bemerkungen wie zu der hier genannten Abtreibungsproblematik können beispielsweise auch in Bezug auf das Medienwesen gemacht werden, das gewiss einer marktrechtlichen Ordnung bedarf und insofern – z.B. in Fragen der Werbung – unter die Dienstleistungsfreiheit fällt, aber auch weit umfassendere, ausgesprochen ethische oder gesamtpolitische Komponenten mitumfasst. Entsprechend dürfen etwa die Waren- und Verkehrsfreiheit nicht ohne Berücksichtigung ihres Zerstörungspotentials für Landschafts- und Kulturräume wie die Alpen (oder z.B. den Mittelmeerraum) gesehen werden. Die Bedürfnisse einer effizienten verkehrsmässigen Markterschliessung sind hier abzuwägen gegen die (auch) im übergeordneten europäischen Interesse liegenden Werte der Erhaltung und des Schutzes von kulturellen Gemeinschaften in ihrer Eigenwürde und von Landschaftsbildern in ihrer einzigartigen Schönheit.

3. Mangelnde Tragfähigkeit der Marktfreiheiten und des Diskriminierungsverbotes als Grundlagen eines umfassenden Integrationsprozesses

Zentraler Pfeiler in der Konstruktion des europäischen Gemeinschaftsrechtes sind die im EG-Vertrag niedergelegten Wirtschaftsfreiheiten sowie das

Diskriminierungsverbot. Beide Strukturelemente dieser Rechtsordnung vermögen aber den Integrationsprozess in seiner ganzen Breite und Tiefe auf lange Sicht nicht zu tragen, ja könnten – verabsolutiert gehandhabt – dessen eigentliche Ziele unterlaufen. In Bezug auf die «rights culture», die gewiss zu den besonderen Eigenarten und kulturellen Errungenschaften des europäischen Verfassungsrechts gehört, bemerkte etwa J.H.H. Weiler: «I think one has reached the point of diminishing returns. Simply adding new rights to the list, or adding lists of new rights, has little effect.» Und: «For the most part rights set ‹walls of liberty› around the individual against the exercise of power by public authority (...) If you are signalling to the individual that he or she needs the rights since they are threatened it is not exactly the stuff which will make them closer to ‹their› Union or Community.»

Beim Diskriminierungsverbot, welches das ganze Gemeinschaftsrecht durchzieht, handelt es sich gewiss um ein Gerechtigkeitsprinzip ersten Ranges, doch ist zu bedenken, dass der Gleichheitssatz in zusammengesetzten Gemeinwesen – wie dies Günter Dürig für den deutschen Bundesstaat bemerkte – mit «Gefällesituationen» konfrontiert ist, eine «offene Flanke» aufweist, ja dass «Ungleichheiten der Bürger (Einwohner) geradezu begriffliche Folge dieses föderativen Aufbaus sind, soweit er eben verschiedene Rechtsordnungen gerade zulässt.» In noch höherem Masse kann das Diskriminierungsverbot – starr und schematisch angewandt – im europäischen Verfassungsrahmen wertzerstörende Wirkungen haben und bedarf gegebenenfalls einer flexiblen, wünschbare Vielfalt respektierenden Handhabung. Im Unterschied zu «Freiheiten» und «Gleichheit» der (Markt)Bürgerinnen und Bürger wies Roman Herzog mit Grund auf den tiefer liegenden, verbindenden Wert gemeinsamer Kulturen hin: «Das Wesensmerkmal der Kultur ist (...) stets gewesen», führte der damalige Bundespräsident aus, «Grenzen zu überschreiten, Trennendes aufzulösen und Verbindungen zu schaffen.»

4. Föderative Grundstruktur

Alten föderalistischen Ordnungs- und Strukturprinzipien wie dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der föderalen Partizipation («representative federalism») muss grosses Gewicht gegeben werden. In einer modernen Gesellschaft, die gefährlich in einen Zustand der Erosion und der Auflösung des inneren Zusammenhalts hineintreibt, dürfen personale Lebenswelten und funktionsfähige Institutionen, wie sie im grossen und ganzen unsere alten National-

staaten und ihre Innenräume noch immer darstellen, nicht ohne Not beeinträchtigt werden. Die vielen Diversitäten und die «Felder» und «Zäune», welche der europäischen Kultur ihr buntes Gepräge geben, bilden – im Vergleich etwa zu Amerika – einen besonderen Vorzug und Reichtum des europäischen kulturellen Erbes und sie bedürfen der Pflege.

5. Verfassung als Ordnung der Zivilgesellschaft

Ziel aller Verfassungsbestrebungen und -entwicklungen muss es sein, die Wertentfaltung in einer freien «civil society» und die Rolle des Menschen als Bürger statt bloss als Konsument zu fördern. Denn Staat und andere öffentliche Institutionen sind nicht Selbstzweck, sondern um des Menschen willen da.

6. Gemeineuropäisches Verfassungsrecht

Der Begriff der Verfassung sollte in Europa weit verstanden werden, sich also nicht beschränken auf eine Verfassungsurkunde, sondern vielmehr als ein die Staaten sowie supra- und internationale Organisationen durchziehender fundamentaler, rechtsgestaltender Prozess. Interessante Perspektiven eines «gemeineuropäischen Verfassungsrechts» treten in dieser Auffassung in Erscheinung.

7. Integration überstaatlicher Elemente in die staatliche Verfassung

Jede Verfassung muss Elemente enthalten, die über sie hinaus in die internationalen Strukturen hineinweisen. Ich möchte diese These mit einer kleinen Geschichte über «Steiniges Verfassungsrecht» symbolisch veranschaulichen. Ich spiele auf eine Schrift des Rechtshistorikers Clausdieter Schott mit dem Titel «Die VII Churfürsten – Rechtsgeschichte und Ortsnamenskunde» an. Es geht hier um den Namen einer markanten Kette von pyramidenförmigen Berggipfeln, die sich in der Schweiz – Drachenzähnen vergleichbar – hoch über dem Walensee und das Toggenburg erhebt. Lange herrschte die Auffassung vor – und mit entsprechender Schreibweise erfolgte auch der Eintrag auf der Landkarte –, dem Namen liege die Vorstellung von «Firsten» (Hausgiebeln) zugrunde, die dem alten Bistum «Chur» zugewandt seien. Schott legt nun aber dar, dass die Namensgebung für diese Gebirgskette aus dem Kloster

St. Gallen stammte, dessen Äbten ihre Allianzposition mit der Eidgenossenschaft mehr und mehr verleidete und die sich zunehmend auf den Status als Fürsten des «Heiligen Römisch-deutschen Reiches» besannen, indem sie bei Kaiser und Reich Anlehnung suchten. Mit der Namensgebung spielten sie metaphorisch auf die sieben Kürfürsten, das Wahlgremium des deutschen Kaisers, an. Fürsten als mächtige Berge in der republikanisch-demokratischen Schweiz erschienen aber bald einmal als undenkbar, mindestens unerwünscht, sodass eine Umdeutung des Namens erfolgte. Schott schliesst einen die Ergebnisse seiner Studie zusammenfassenden Artikel in der Zürichsee-Zeitung mit den Sätzen ab: «Dennoch, unsere ‹Churfirsten› sind ‹Churfürsten›. Es besteht kein Anlass mehr, sie totzuschweigen. Richtig verstanden sind sie Monumente einer durchaus nicht unmodernen Staatsidee. Nach spätmittelalterlicher Lehre war der Kaiser das Garantiesymbol eines umfassenden Weltfriedens, und die Kurfürsten galten als Repräsentanten des Volkes, die im Auftrag des Volkes den Kaiser wählten. Denn, so wusste man schon damals, alle Gewalt geht letztlich vom Volke aus. Als Denkmal für die Entwicklung der Volkssouveränität wäre aber dieses Wahlkollegium in der Schweiz gewiss am richtigen Platz.»

Wie immer: Die Geschichte soll andeuten und symbolisch zum Ausdruck bringen, dass – so wie die Churfirsten, sich inmitten der Schweiz monumental erhebend, an die Einbettung des Landes in umfassende Ordnungsgefüge erinnern – so auch das Verfassungssystem eines Staates selbstverständlich die Idee mitenthält, dass es selbst sinnvollerweise nur als Teil eines grösseren, ergänzenden, übergeordneten und den Willen anderer Völker mitrepräsentierenden Ganzen verstanden werden kann.

8. Definition eines «integrationsfesten» Kerns der staatlichen Verfassung

Das Staatsbild ist, ausgehend vom harten Kern seiner nicht integrierbaren, verfassungsrechtlichen Werte, neu zu durchdenken. Aber auch die «Churfürsten» inmitten der eigenen staatlichen Ordnung sind sichtbar zu machen, bedürfen auch die unveräusserlichen Kerngehalte einer Staatsverfassung der Heraushebung und des Schutzes. Es war hier von einem übergreifenden «Verfassungsbild» oder einer «Verfassungsphilosophie» die Rede. In ihr sollen gemeinsame Werte mindestens so wichtig sein wie eine gemeinsame Währung, europäische Emotionen müssen vom Geistigen her erweckt werden.

Nachtrag: Die Schweiz als Modell für Europa?

Victor Hugo soll Mitte des 19. Jahrhunderts gesagt haben: «Dans l'histoire du monde, la Suisse aura le dernier mot». Und Gonzague de Reynold soll ein knappes Jahrhundert später hinzugefügt haben: Mais il faut encore qu'elle le dise!» Der Leser möge es mir nicht übel nehmen, wenn ich meine Überlegungen zum europäischen Integrationsprozess mit der Auffassung abschliesse, dass hier im Grunde genommen ähnliche Kräfte sichtbar sind, wie sie im schweizerischen Verfassungsprozess Gestalt angenommen hatten, und dass – wenn wir nach «Modellen» Ausschau halten – wir unseren Blick am besten in die «Werkstatt» oder das «Laboratorium» richten, das die Geschichte des schweizerischen Föderalismus darbietet. Es liegt mir dabei, wohlverstanden, fern, die Schweiz als «Vorbild» oder «Modell» in einem moralischen Sinn hinzustellen oder gar anzupreisen. Aber die Art und Weise, wie die Schweiz aus vorwiegend utilitaristischen, d.h. gemeinsamen wirtschaftlichen Bedürfnissen und Interessen allmählich zu einem politischen Gebilde und Institutionsgefüge und zu einer mehrsprachigen, politischen Nation mit einer Vielfalt «kollegialer» Regierungsgremien zusammengewachsen ist, scheint mir doch interessante Parallelen zur schrittweisen Herausbildung des europäischen Einigungswerkes aufzuweisen. Dabei ist es eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet die föderalistisch-demokratische, zutiefst «europäische» Funktionsweise der Schweiz als «Europe en miniature» sie bisher daran gehindert hat, voll am Integrationsprozess zu partizipieren.

Das System der Europäischen Gemeinschaften ist im Nachkriegseuropa wesentlich nach den Mustern der französischen Staatstradition konstruiert worden. Der Schaffung der «Europäischen Kommission» habe etwa, wie Michael Burgess kritisch bemerkte, bewusster- oder unbewussterweise der alte «Commis du Roi» Pate gestanden, nur dass hinter der Kommission eben nicht der richtungsweisende, durchsetzungsstarke König stehe, sondern das die Mitgliedstaaten repräsentierende Organ des (Europäischen) Rates. Man mag sich fragen, welche Gestalt der sich aus der neuen Faktenlage der Interdependenz aufdrängende Integrationsprozess angenommen hätte, wenn er nicht vor allem von den Franzosen, sondern von den Deutschen oder Briten konzipiert worden wäre, die – da sie besiegt waren bzw. sich lange auf Distanz hielten – nicht zu den massgeblichen Formkräften der ersten Stunde gehörten. Oder: Welchen Gang hätte der Integrationsprozess genommen, wenn er von älteren und abweichenden französischen Staats- und Geschichtsphilosophen inspiriert oder geleitet worden wäre. Ich denke dabei etwa an Pierre-Joseph-Proudhon, der bereits in den Verträgen von 1815 «die Skizze der Verfassung

Europas» erblickt hatte, von seiner angestammten Heimat, der «Franche-Comté» her aus eigener Anschauung den Föderalismus kannte, wie er in der Schweiz gelebt und institutionell ausgestaltet wurde, und der eine grandiose, die verschiedenen Stufen der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung umfassende Föderalismus-Theorie entworfen hatte. Oder es sei gar die abwegige, hypothetische Frage erlaubt: Wie würde sich eine Europa «à la Suisse» präsentieren? Hat Europa angesichts der sich aufdrängenden Osterweiterung der EU vielleicht eine neue Chance, in föderalistischere und stärker in den Völkern und Regionen verwurzelte Strukturen hineinzuwachsen, wie sie uns von den vielfältigen Arrangements des schweizerischen Föderalismus her bestens vertraut sind?

Wenn aus dem schweizerischen Föderalismus für ein auf dem «Acquis communautaire» aufzubauendes, sich erweiterndes Europa überhaupt Lehren gezogen werden können, wäre etwa auf folgende Punkte hinzuweisen:

- Föderalismus ist kein logisch-gleichförmiges System. Er schliesst Antinomien in sich. Sein Lebensgesetz ist – pointiert ausgedrückt – die «Logik der Gegensätze»; dabei werden Gegensätze und Wettbewerb als «Motoren» des Fortschritts betrachtet.

- Die föderalistische Ordnung wächst von unten nach oben. Sie ist nicht «konstruiert», sondern stark von der Geschichte geprägt.

- Föderalismus (lat. Wurzel «foedus» = Vertrag) hat eine besondere Affinität zum Recht; Definition von Kompetenzsphären, «Gleichheit der Glieder», (verfassungsgerichtlicher) Schutz «autonomer Rechtsräume» gehören etwa zu den Grundrechtsvorstellungen. Proudhon, der einmal einem Freund geschrieben hatte «Ach, wäre ich ein Schweizer!», hat den Gedanken der «föderativen Gerechtigkeit» als denjenigen eines komplexen Systems des Gleichgewichts von Gleichgewichten entwickelt. Formen der «variablen», nicht uniformen Geometrie zur Organisation von Gemeinwesen stossen beim Föderalisten nicht von vorneherein auf Ablehnung. Der Gedanke der «föderativen Gerechtigkeit» geht vom Gleichgewicht der Kräfte aus.

- Föderalismus ermöglicht vielfältige volksnahe Formen der Demokratie, steht aber auch in einem inneren Spannungsverhältnis zum demokratischen Prinzip. Edgar Bonjour führte aus: «Der Föderalismus, diese erlebte kantonale Gliederung des Bundes, verhindert, dass demokratischer Doktrinarismus

mit seinem rein zahlenmässigen Mehrheitsprinzip berechtige Minderheiten terrorisieren kann, wie ja die Demokratie in ihren letzten Konsequenzen die Freiheit zu erwürgen imstande ist. Gegen die Sturzflut einer zentralistischen Demokratie wirkt der Föderalismus als Wellenbrecher».

- Föderalismus bedeutet Pluralität, Toleranz, Achtung und Verstehenwollen des Andersartigen.

- Viele Schweizer denken vielleicht ähnlich wie der Brite Richard Bellamy, welcher in einem offenen europäischen Verfassungsprozess in den Formen von «Versuch und Irrtum» einen «mixed commonwealth» zu kreieren sucht, «which may look more like bricolages than political architecture». Er führt aus: «The result may not have the symmetry and proportionality that come with the principles of classical architecture (...) Perhaps more than structural architecture – whose image is conjured up by the ‹pillars› of the Maastricht Treaty – urban development is a better metaphor for the construction of a ‹mixed commonwealth›.»

---

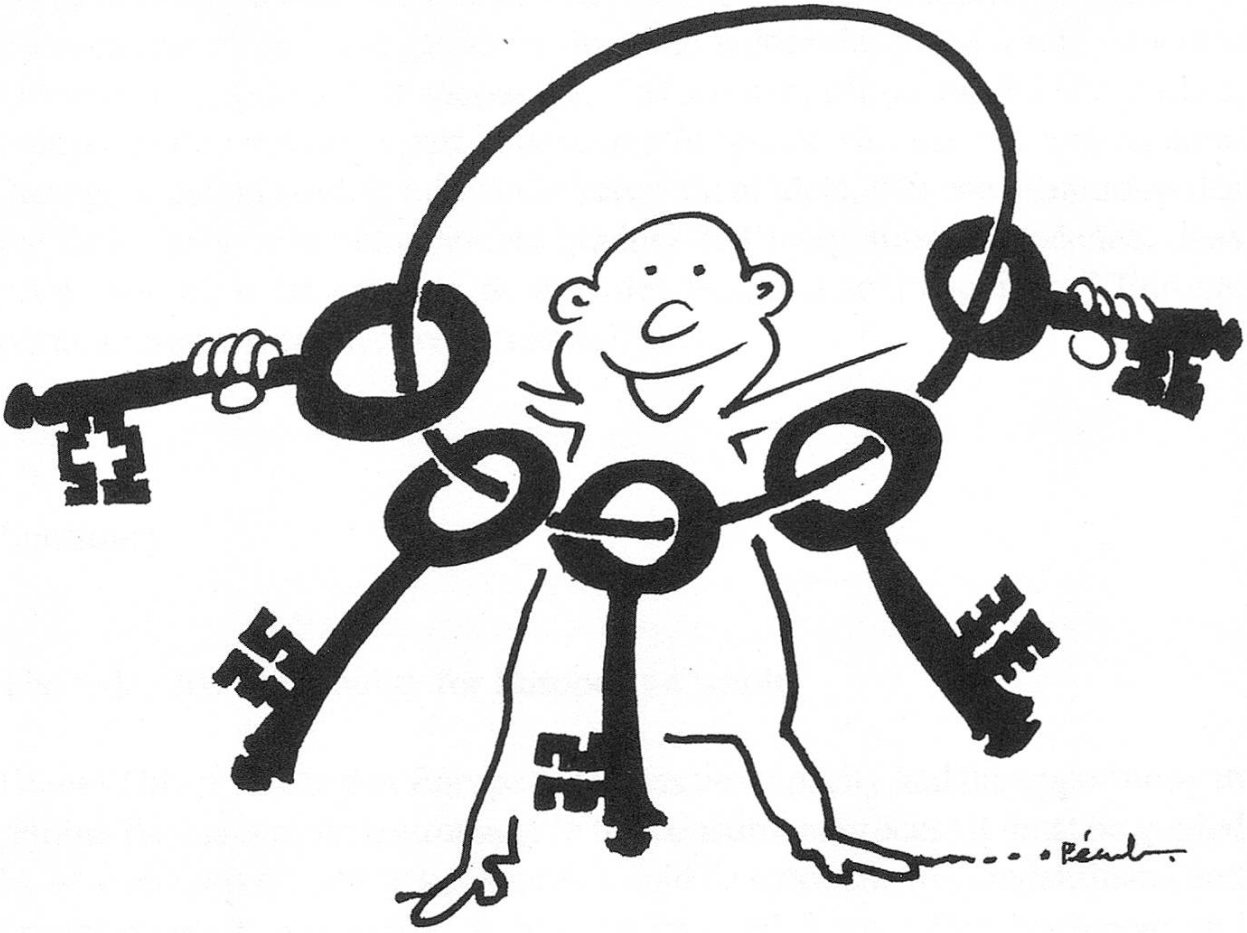
1 Näheres zum Ganzen etwa bei Daniel Thürer, *Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa*, in: *Integration*, 2/00, April 2000, S. 89-104.

Résumé

Le fédéralisme comme opportunité pour l'Europe tout entière

Daniel Thürer estime que l'Europe a aujourd'hui les capacités et l'opportunité de repenser les bases de sa légitimité. Dans ce processus constituant, elle doit se laisser guider par de nouveaux objectifs, dont les mots clés seraient «globalité», «fédéralisme» et «pluralisme». Il s'agit de partir d'une image paneuropéenne et polycentrique de l'Europe, qui ne se limite pas à l'Union européenne. Il faut en outre se détacher d'une Europe à vocation uniquement économique et en sauvegarder la diversité culturelle, grâce à une structure fédérale. Il s'agit aussi d'encourager l'avènement d'une société civile libre, composée de citoyens à part entière, plutôt que de simples consommateurs. Sans pour autant vouloir faire de la Suisse un modèle, il existe néanmoins des parallèles avec le développement graduel de l'intégration européenne; dans cette mesure, il est possible de tirer des leçons pour l'avenir de l'Europe, particulièrement en matière de fédéralisme.

Summary

The federalist opportunity for Europe as a whole

Daniel Thürer thinks that Europe today has the capacity and the opportunity to rethink the basis of its legitimacy. In the constituent process it must be guided by new objectives, whose key words would be «globalism», «federalism» and «pluralism». The question is how to proceed from a Pan-European and polycentric image of Europe, which is not limited to the European Union. Furthermore, it is necessary to get away from an exclusively economic Europe and safeguard its cultural diversity through a federal structure. It is also necessary to encourage the introduction of a free civil society, which consists of citizens with full rights instead of simple consumers. Although the speaker does not want to make Switzerland a model, there are nevertheless similarities to the gradual development of European integration. In this respect, it is possible to identify exemplars for the future of Europe, in particular in the field of federalism.