

**Zeitschrift:** Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum

**Herausgeber:** Forum Helveticum

**Band:** 11 (2002)

**Rubrik:** Session in Lenzburg : erarbeiten der Erklärung = Session de Lenzbourg  
: élaboration de la déclaration = Lenzburg session : making the  
declaration

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 25.11.2024

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

## **SESSION IN LENZBURG: ERARBEITEN DER ERKLÄRUNG**

## **SESSION DE LENZBOURG: ÉLABORATION DE LA DÉCLARATION**

## **LENZBURG SESSION: MAKING THE DECLARATION**

## SYNOPSIS DER DRITTEN SESSION

### EIN EIGENSTÄNDIGER PROSPEKTIVER BEITRAG IN EINEM SCHLÜSSELMOMENT DER EUROPÄISCHEN GESCHICHTE

Jacques-André Tschoumy

*«Die derzeitige Situation in bezug auf Europa sollte uns veranlassen, zu den Quellen zurückzukehren, um uns mit der Finalität des europäischen Einigungswerkes zu befassen. (...) Die erste Phase unserer Arbeit wird also eine Phase des aufgeschlossenen und aufmerksamen Zuhörens sein.»*

*Valéry Giscard d'Estaing, Rede anl. der Eröffnung des Konvents zur Zukunft Europas, Brüssel, 26. Februar 2002, SN 1565/02, S. 8.*

Das Projekt, zwei Verfassungen vergleichend gegenüberzustellen, wurde im Laufe des ersten Halbjahres 2002 abgeschlossen, d.h. in dem Zeitraum, den der Konvent zur Zukunft Europas für die Befragung der Zivilgesellschaften festgelegt hat. Oft lassen sich in der Schweiz und in Europa Stimmen vernehmen, die erwarten, dass die Schweizer Erfahrung als Vergleich bei der Schaffung Europas herangezogen wird. Dies haben wir getan, und zwar exakt im Rhythmus des europäischen Zeitplans. *Hierin liegt die doppelte Besonderheit des Projekts.*

#### **Aktualität des Projekts**

Ganz besonders aktuell ist dieses Projekt seit der Entscheidung von Laeken am 15. Dezember 2001, einen *Konvent zur Zukunft Europas* einzuberufen, der damit beauftragt ist, vor Ablauf des Jahres 2003 die Grundlagen für ein politisches Europa zu schaffen. Mit der Einführung des Euro am 1. Januar 2002 hat das wirtschaftlich geprägte Europa seinen Höhepunkt erreicht. Nun eröffnet sich die Epoche eines politischen Europas. Eine Verfassung wird diese Ära begründen.

Übrigens hat der Konvent entschieden, bis Juni 2002 zunächst einmal die Zivilgesellschaften zu befragen. Das Projekt *Die schweizerische Verfassungs-*

*geschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?* fügt sich somit ganz besonders aktuell in den europäischen Zeitplan ein.

### **Besonderheit des Vorgehens**

Einer der stärksten Momente der Session von Lenzburg war die Debatte in den vier Arbeitsgruppen über den Entwurf der Erklärung von Lenzburg. Der Facettenreichtum und die Intensität der Debatte haben gezeigt, inwiefern das Entstehen einer Verfassung sich als gewaltiger Motor für die Mobilisierung der Bürger erweisen kann. Die Idee, der EU einen «Harten Kern von Staaten» vorzuschlagen, war ein besonders aufschlussreiches Beispiel. Aus diesem Blickwinkel konnte man zeigen, wie unterschiedlich die Kulturen im Hinblick auf den Föderalismus sind. Die Schweizer fanden, dass diese Idee ihrer Kultur der steten Konsensfindung entgegenstehe, insbesondere die Franzosen verteidigten jedoch eindringlich deren Notwendigkeit. Daran lässt sich das Interesse, aber auch die Schwierigkeit eines vergleichenden Projekts messen, eines Projekts am Schnittpunkt zweier Kulturen, mit zweifacher Verankerung und zweifacher politischer Geschichte. Messen lässt sich daran aber eben auch das ganze Interesse, die ganze Besonderheit dieses Vorgehens.

### **Die «Erklärung von Lenzburg»**

Nach den Debatten in den Arbeitsgruppen diskutierten die Teilnehmenden die verschiedenen Punkte der Erklärung von Lenzburg, um diese schliesslich einstimmig in der deutschen und französischen Fassung zu verabschieden.

Die Erklärung wurde vorerst auf Englisch und Italienisch übersetzt und den gleichen Adressaten zugestellt, die nun auch die vorliegende Publikation erhalten: Staats- und Regierungschefs in der EU und in den Staaten mit Kandidatenstatus, darunter die Schweiz, Konvent zur Zukunft Europas, politische Parteien, Abgeordnete des Schweizer und des Europäischen Parlaments, Organisationen der Zivilgesellschaft, interessierte Universitäts-Institute, schweizerische und europäische Medien.

Die Tatsache, dass die Erklärung nun in sechzehn Sprachen verfügbar ist, kann für ihre Verbreitung in den verschiedenen europäischen Ländern nur

förderlich sein, insbesondere unter den Vereinigungen der Zivilgesellschaft, welche die Arbeit des Konvents für die Zukunft Europas bereits sehr aktiv begleiten.

*Es hat sich schliesslich herausgestellt, dass die Konferenz und ihre Abschlussitzung von Lenzburg einen prospektiven, eigenständigen und vielversprechenden Beitrag in einem Schlüsselmoment der europäischen Geschichte geliefert haben.*

### **Mögliche thematische Weiterführung der Konferenz**

Eine thematische Weiterführung der Konferenz unter nach wie vor vergleichenden Gesichtspunkten wird derzeit von der FIME in Saarbrücken (D) und der MET in Neuchâtel (CH) geprüft, wobei Mittel- und Osteuropa eingebunden, ein europäisches Observatorium geschaffen und vor Ort eine entsprechende Verfassungs-Kultur verbreitet werden soll. Die Netzwerkstruktur der 128 Europa-Häuser innerhalb der FIME würde die Umsetzung ganz klar vereinfachen.

Die tragenden Elemente der Konferenz – die Erklärung von Lenzburg, die Publikation, die Vorstellung derselben am 7. September 2002 an der Expo 02, der Schweizer Landesausstellung, im Rahmen der Europa-Tage, sowie die Internet-Seite – könnten dabei nützliche Arbeitsquellen sein.

Weitere Informationen: [www.forum-helveticum.ch/Verfassung](http://www.forum-helveticum.ch/Verfassung)

## REGARD SYNOPTIQUE SUR LA TROISIÈME SESSION

### UNE CONTRIBUTION PROSPECTIVE ORIGINALE EN UN MOMENT-CLÉ DE L'HISTOIRE EUROPÉENNE

Jacques-André Tschoumy

*«L'état présent de la situation européenne nous invite à remonter en amont, pour retrouver les sources, et pour nous interroger sur la finalité du projet européen (...) La première phase de nos travaux sera donc une phase d'écoute, ouverte et attentive.»*

*Valéry Giscard d'Estaing, Discours introductif à la Convention pour l'avenir de l'Europe, tenu à Bruxelles le 26 février 2002, SN 1565/02, p. 8.*

Le projet d'interface entre deux Constitutions a été conclu au cours du premier semestre 2002, soit celui que la Convention pour l'avenir de l'Europe a déterminé en tant que semestre de consultation des sociétés civiles. Souvent, en Suisse, en Europe, des voix se font entendre, demandant que l'expérience suisse puisse entrer en interface avec la construction européenne. Nous l'avons fait, précisément dans les temps du calendrier européen. *C'est là la double originalité du projet.*

#### **Actualité du projet**

Le projet est de particulière actualité depuis la décision de Laeken du 15 décembre 2001 d'instituer une *Convention pour l'avenir de l'Europe* chargée, avant fin 2003, d'établir les bases d'une Europe politique. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, avec l'avènement de l'Euro, l'Europe économique aura connu son apogée. S'ouvre maintenant l'ère d'une Europe politique. Une Constitution la fondera.

Par ailleurs, la Convention a pris la décision, en un premier temps, et jusqu'en juin 2002, de consulter les sociétés civiles. Le projet *L'histoire constitutionnelle suisse, source d'inspiration pour l'avenir de l'Europe?* est donc en parfaite syntonie avec l'actualité du calendrier européen.

## Originalité de la démarche

Un des moments forts de la session de Lenzbourg aura été le débat dans quatre ateliers quant au projet de Déclaration de Lenzbourg. La richesse et l'intensité du débat auront montré combien une constitution naissante peut s'avérer un formidable moteur de mobilisation citoyenne. L'idée de proposer à l'UE un groupe pionnier fut un exemple particulièrement révélateur. Cette idée aura permis de montrer combien différentes sont les cultures en regard du fédéralisme, les Suisses estimant qu'elle était contraire à leur culture de recherche constante de consensus, les Français, en particulier, en défendant la nécessité avec force. On a pu mesurer là l'intérêt et l'originalité de la démarche, mais aussi la difficulté d'un projet comparatiste, à la lisière de deux cultures, sur double ancrage et sur double histoire politiques.

## La «Déclaration de Lenzbourg»

Après les discussions dans les ateliers, les participants ont discuté les différents points de la Déclaration de Lenzbourg, pour finalement l'adopter à l'unanimité dans ses versions française et allemande.

Traduite d'abord en anglais et en italien, la Déclaration a été adressée aux mêmes destinataires recevant le présent ouvrage: Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Européenne, des Etats-candidats à l'adhésion à l'Europe, dont la Suisse, Convention pour l'avenir de l'Europe, formations politiques, députés des parlements suisse et européen, associations de la société civile, instituts universitaires intéressés, médias suisses et européens.

Le fait que la Déclaration soit à présent disponible en seize langues ne peut que promouvoir sa diffusion dans les différents pays européens, notamment auprès des sociétés civiles, déjà très actives dans l'accompagnement des travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe.

*La Conférence et sa session finale de Lenzbourg se seront finalement révélées porteuses d'une contribution prospective originale, et prometteuse, en un moment-clé de l'histoire européenne.*

## Suivi éventuel de la Conférence

Un suivi, toujours comparatiste, de la Conférence est à l'étude au sein de la FIME, à Saarbrücken (D), et de la MET, à Neuchâtel (CH), associant l'Europe centrale et orientale, visant à créer un Observatoire européen et à insérer dans les terrains une culture constituante. La structure en réseau des 128 Maisons de l'Europe au sein de la FIME en faciliterait évidemment la mise en œuvre.

Les supports de la Conférence – la Déclaration de Lenzbourg, la publication, la présentation de celle-ci à Expo 02, l'exposition nationale suisse, le 7 septembre 2002, dans le cadre des journées européennes, ainsi que le site Internet – pourront servir de références utiles.

Autres informations: [www.forum-helveticum.ch/Constitution](http://www.forum-helveticum.ch/Constitution)



## SYNOPSIS OF THE THIRD SESSION

### AN ORIGINAL PROSPECTIVE CONTRIBUTION IN A CRUCIAL MOMENT OF EUROPEAN HISTORY

Jacques-André Tschoumy

*«The present situation of Europe prompts us to look back to our sources and ask ourselves <What is the ultimate goal of the European project?> The first stage of our work will thus be one of open, attentive listening.»*

*Valéry Giscard d'Estaing, Inaugural speech before the Convention on the future of Europe, Brussels, 26<sup>th</sup> February 2002, SN 1565/02, p. 8.*

The project of comparing two constitutions was concluded in the course of the first half of the year 2002, i.e. in the period defined by the Convention on the future of Europe for the consultation of civil societies. In Switzerland and in the rest of Europe we hear that the Swiss experience should be used for comparison with the creation of Europe. This is what we did in accordance with the European schedule. *The project is therefore original.*

#### Topicality of the project

This project is highly topical since the decision made in Laeken, on 15<sup>th</sup> December 2001, to establish a Convention on the future of Europe, which was charged to create the foundations of a political Europe before the end of the year 2003. With the introduction of the Euro on the 1<sup>st</sup> January 2002, the economic Europe reached its climax. Now the era of a political Europe is opening up. Its basis will be a constitution.

The Convention decided to firstly consult the civil society until June 2002. The project *The Swiss constitutional history as a source of stimulating ideas for the future of Europe?* fits very well in the European schedule as a particularly relevant element.

## Originality of the proceedings

One of the most impressive moments of the Lenzburg meeting was the debate by the four working groups about the draft Declaration of Lenzburg. The richness and intensity of the debate showed the extent to which the preparation of a constitution can prove to be an enormous driving force in the mobilisation of citizens. The idea to propose to the European Union the creation of a «hard core of States» was a particularly revealing example. From this point of view, it would be possible to show the diversity of cultures possible within a Federal structure. The Swiss thought that such an idea was contrary to their culture of continuous search for consensus; whereas others, especially the French, vigorously defended its necessity. This illustrates the interest, but also the difficulty of a comparative project, a project at the boundary of two cultures, with both double origins and political history. It also shows the power and the originality of the method.

## The «Declaration of Lenzburg»

After the debates in the working groups, the participants discussed the different points of the Declaration of Lenzburg, and in the end, they unanimously adopted its German and French versions.

As a first step, the declaration was translated into English and Italian and sent to the same personalities who will receive this publication: heads of government and of state within the EU and within the states with candidate status (among them Switzerland), the Convention on the future of Europe, political parties, members of Swiss and European Parliaments, civil society organisations, relevant university institutes, the Swiss and European press.

Availability of the declaration in sixteen languages will much facilitate its circulation throughout various European countries – in particular amongst civil society associations, which already monitor the work of the Convention on the future of Europe very actively.

*It finally turned out that the conference and its final session in Lenzburg made an original and promising contribution in a crucial moment of European history.*

## Possible continuation of the conference

A continuation of the conference, still from a comparative aspect, is under examination by FIME from Saarbrücken (D) and MET from Neuchâtel (CH). In this context, it is planned to include representatives of Central and Eastern Europe and to create a European observatory. The FIME network of 128 Europe Houses would clearly facilitate the realisation of these plans.

In this context, the key elements of the conference – the Declaration of Lenzburg, the publication, the presentation of the publication at Expo 02, the Swiss National Exhibition on 7<sup>th</sup> September 2002 in the context of the Days of Europe and the homepage – could be useful sources for studies and work.

More information: [www.forum-helveticum.ch/Constitution](http://www.forum-helveticum.ch/Constitution)

## L'EXPÉRIENCE HELVÉTIQUE ET L'UNION EUROPÉENNE

Fabio Bolognese

### 1. Le basculement de l'approche communautaire

Pendant 50 ans, la classe politique de nos pays a considéré et traité les problèmes de l'intégration européenne comme une affaire d'initiés. Elle ne pourra plus le faire, parce que le peuple commence à comprendre que la politique menée à Bruxelles a une incidence majeure sur sa vie de tous les jours et il est en train de perdre, lentement mais sûrement, son attachement spontané à l'idée d'Europe et d'Union. Avec une conséquence néfaste: juste au moment où il faudrait engager un débat clair et approfondi sur l'Europe et le rôle qu'elle doit jouer, les leaders se refusent de le lancer. Car ils ne veulent pas être bousculés: d'une part, ils veulent garder le lien communautaire; d'autre part, ils l'abhorrent et ils veulent le réduire au minimum.

Les gens, au contraire, commencent à dire: vous invoquez constamment les contraintes que la «mondialisation» de l'économie impose à nos entreprises et à votre action politique et à la solidarité nationale. OK. Ou bien vous nous donnez une Europe qui, par sa masse critique, est capable d'œuvrer pour un autre type de mondialisation, ou bien l'Europe devient un machin absurde et anachronique. Dans la mondialisation actuelle, seulement des entités petites et bien soudées peuvent espérer se tirer d'affaire. La voie est tracée par la Padania, la Catalogne, l'Angleterre, le Pays Basque, la Flandre... qui veulent se libérer du «lest» des régions les plus pauvres. La compétition engage les groupes dans la même course que les individus: «The weakest link».

Mais les leaders font la sourde oreille. Ils choisissent le discrédit ou la répression:

- Ceux qui veulent une «autre» Europe sont qualifiés d'«antiglobalistes» et, en tant que tels, sont suspectés de connivence avec les groupes terroristes.
- Les partisans des «pôles d'excellence» sont condamnés comme sécessionnistes.

Et ils continuent de parler de l'Europe continue dans des «discours du dimanche». Combien de temps encore les choses pourront rester ainsi? Peut-

être assez longtemps, si les leaders se tenaient tranquilles et gelaient l'«acquis». En fait, ils le désagrègent.

## 2. L'accélération de la crise

La Communauté ne sera plus jamais ce qu'elle a été jusqu'ici. Je me limite ici à indiquer deux grands facteurs de changement:

- a. La soi-disant «réforme» de la Commission et du Statut de la Fonction publique européenne.
- b. L'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats membres; en ma qualité de syndicaliste et aussi parce que le sujet est moins connu, je parlerai surtout de la «réforme».

Au commencement, il y a la Communauté. En tant qu'Organisation internationale, celle-ci n'a que les compétences qui lui sont attribuées par les traités. Elle existe et agit comme une unité fonctionnelle dans et à travers la diversité de ses Institutions. Aucune décision ou action n'existe, qui ne passe par cette diversité. Alors que les Institutions sont différentes et que, comme toute entité organisée, elles ont tendance à s'opposer entre elles, l'unité indispensable ne se retrouve qu'au travers des fonctionnaires qui, en vertu de leur Statut unique, relèvent de la Communauté en tant que telle, qui est leur seul et unique employeur. Tout en étant affectés à une Institution donnée, ils peuvent passer – par mutation ou promotion – à toute autre Institution, en gardant leur ancienneté comme s'ils y avaient toujours travaillé. D'une certaine façon – voire même d'une façon certaine – ils sont ainsi au-dessus de l'Institution individuelle. Ils sont, en effet, «au service exclusif des intérêts de la Communauté». Et c'est ce dévouement exclusif aux intérêts communs de tous les citoyens européens qui exige leur pleine indépendance vis-à-vis des Etats membres et de tout intérêt particulier. Pendant 50 ans, le Statut a réussi à transformer des hommes et des femmes d'origine variée en un corps de fonctionnaires travaillant pour un même but et capables de rechercher l'intérêt de leur propre pays à travers l'intérêt commun. *Pour ce faire, le Statut avait à sa base l'aspiration à une Union politique, pratiquement de nature fédérale.* Car il a été écrit dans l'esprit de la CECA qui – tout en ayant une compétence sectorielle et très limitée – distinguait nettement les niveaux, avec une structure de prise de décision indépendante au niveau communautaire.

Ce Statut, et le but poursuivi, auraient-ils perdu de leur nécessité? Certainement pas. Prenons l'exemple de l'Institution qui – bien qu'on n'en parle jamais – est en fait le «grand malade» de l'Union: le Conseil. Après l'élargissement, nous aurons 25 Etats membres. Même en supposant que chaque gouvernement ne se compose que de 20 ministres, le Conseil de l'Union sera constitué de 500 membres. Il ne faut pas oublier que le Conseil travaille par la médiation de centaines de comités et de groupes de travail. Et que les présidences alternent tous les six mois. Dans ces conditions, qui – sinon des fonctionnaires vraiment européens – pourra éviter, ou plus exactement essayer de limiter la débandade entre les différentes compositions du Conseil, entre les ministres et les niveaux inférieurs et, surtout, le manque de continuité et de cohérence dans le temps? Qui pourra même seulement relater les débats sans un esprit partisan? Qui assurera la fidélité des traductions?

Et que dire de la Commission, à laquelle reviennent aussi bien l'initiative que l'exécution et qui, en tant que telle, se trouve au point de départ et au point d'arrivée de tout le processus communautaire? Car toutes les autres Institutions travaillent sur ses dossiers et ses propositions.

Comment la Communauté pourrait-elle donc encore fonctionner, si les fonctionnaires ne recherchaient plus l'intérêt commun, et si la Commission se transformait en un «panier de crabes» à l'instar du Conseil? Pris entre une Commission et un Conseil ne recherchant plus un intérêt commun «européen», quel sens aurait encore un Parlement européen? Est-ce un hasard si ce dernier ne figure plus dans les nouvelles structures que, par exemple, un Blair ou un Fischer ont proposées pour l'Union?

En fait, après la soi-disant «réforme», la Commission, telle que nous la connaissons, aura vécu et, avec elle, tout le «modèle communautaire» – et cela malgré toutes les proclamations du Président Prodi et du Commissaire Barnier. Pourquoi? Cette «réforme» va affaiblir l'indépendance des fonctionnaires, en éliminant les limites qui pouvaient s'opposer à l'emprise de l'Autorité sur les chefs, et à l'emprise de ces derniers sur le reste du personnel. Et cela par la carotte, mais surtout par le bâton. L'Autorité disposera de sept moyens différents pour mettre quelqu'un à la porte, en le chassant comme un malfrat ou en le comblant de cadeaux – à son gré. On amadoue les chefs par l'octroi de «primes de fonction», mais ils savent qu'ils peuvent désormais perdre fonction et «prime» à tout moment, au gré du «patron». L'avancement est désormais lié à un système d'évaluation, comportant de grandes inégalités et

entièrement laissé au pouvoir discrétionnaire des chefs. Même les possibilités d'avancement pourraient être éliminées, si la Commission – qui a pour l'instant délibérément laissé en suspens la question – décidait par la suite de passer du système de carrière, continental, à un «job system» anglo-saxon. Sans compter qu'elle prépare déjà le remplacement, à terme, des fonctionnaires par des contractuels qui, de son point de vue, présentent l'avantage de pouvoir être bien plus facilement punis, remis dans les rangs, licenciés et, surtout, moins rémunérés.

Tout cela à la veille d'un élargissement sans précédent, non seulement par le nombre des adhésions, mais aussi et surtout parce que les nouveaux Etats membres n'ont pas suivi l'évolution de la Communauté, voire même de la partie occidentale du continent. On désagrège le «corps de fonctionnaires» juste au moment où il devrait être le plus fort, pour subir le choc de l'absorption et de l'assimilation de milliers d'individus complètement «étrangers» à la vie communautaire. Cela est d'autant plus grave que, simultanément, presque 25% des fonctionnaires actuels vont partir à la retraite. Evidemment, pour obtenir l'aval du Conseil, la Commission fait valoir que le «nouveau Statut» lui permettra de recruter ce personnel à moindres frais. Cela fait partie de la distinction entre Etats membres de premier et de second rang, que la Commission envisage aussi dans d'autres secteurs, notamment pour les langues et l'agriculture.

*Il faut être clair.* Rien de cela n'a de sens si l'on part du point de vue de la Communauté actuelle. Mais tout cela est parfaitement logique si l'on veut un personnel – et une Commission – qui suivent le plus docilement possible les orientations qui leur seraient données. N'oublions pas que – d'après M. Blair – la Communauté ne doit recevoir aucune délégation de pouvoir mais doit se limiter à exécuter, ponctuellement, les tâches qui lui seraient confiées, chaque année, par les Chefs de gouvernement. Une assemblée de parlementaires nationaux serait chargée de contrôler qu'il n'y ait pas de dérapages. La «réforme» prépare l'outil correspondant à cette vision de l'Europe et de l'Union, en éliminant tout résidu d'une vision concurrente. C'est la «réforme» Kinnock.

Etant donné l'enceinte dans laquelle nous nous trouvons, cela pose un problème de fond: est-ce qu'un Britannique peut accepter un engagement – de type constitutionnel – qui irait à l'encontre du principe fondamental de la «souveraineté à tout moment inconditionnée du Parlement de Westminster»?

### 3. Le seul espoir, la Convention

L'unité et l'indépendance de l'UE avaient jusqu'ici leur fondement dans l'esprit de quelques milliers de fonctionnaires, et dans leur Statut. Ce fondement est perdu. Il doit désormais se retrouver dans un texte constitutionnel. A cet égard, et au vu de l'expérience de la Confédération helvétique, je pose trois questions:

- a. Comment peut-on, au niveau européen, organiser la délibération collective autour de la désignation et du contrôle des gouvernants, de telle sorte que les citoyens puissent eux-mêmes les choisir et les sanctionner comme ils le désirent, sans être obligés de donner carte blanche à des représentants qui agiront à leur gré?
- b. Comment créer une idéologie européenne, entre le nationalisme et le mondialisme, sans tomber dans un nationalisme d'un genre nouveau?
- c. En Suisse, il y a plusieurs langues. Cela permet d'avoir, comme dans la CECA, une égalité parfaite des langues, parce que l'apprentissage de trois langues n'est pas impossible. Mais, à supposer qu'en Suisse il existe dix langues ou plus, est-ce que les citoyens suisses seraient prêts à accepter n'importe quelle méthode technique leur permettant de sauvegarder l'égalité des langues – et donc d'éviter une discrimination entre les groupes qui les utilisent? Est-ce qu'on a déjà réfléchi à la question?

### Conclusion

Je suis très attaché à la Maison Europe. Il faut que nous décidions ensemble et que nous débattions ensemble d'une constitution et des structures, en faisant appel à la raison mais aussi et surtout au coeur et à l'espace symbolique. Pourquoi sommes-nous ensemble et que voulons-nous faire ensemble? Un supermarché ou une cathédrale? Un système basé sur la compétitivité sans limites et l'exclusion ou bien sur l'inclusion et avec un socle social et une solidarité globale, assurant à chacun sa liberté *positive et négative*. Il faut aussi que nous réhabilitons la politique, en lui donnant sa noblesse; mais ne réduisons pas la démocratie à une affaire de chiffres. L'essentiel de la démocratie est dans le débat et dans la connaissance des enjeux. Jacques Delors a dit un jour que si on ne donnait pas une âme à l'Europe, dans dix ans elle n'existerait plus. Les dix ans sont presque là.



## Zusammenfassung

### Die Schweizer Erfahrung und die Europäische Union

Fabio Bolognese weist zunächst auf die nachlassende Akzeptanz Europas bei den Bürgern sowie die unzureichenden politischen Reaktionen auf diese Entwicklung hin. Sie wird beschleunigt durch die Reform der Kommission und des Beamtenstatus sowie die Aufnahme neuer Mitglieder in die Union.

Aufgrund ihres Status sicherten die Beamten die Einheit und Unabhängigkeit der Europäischen Union. Eine Reform beschnitt ihre Freiheiten und somit ihre Arbeit, da sie nun stärker weisungsabhängig sind. Hoffnung gibt der Europäische Konvent, denn der Verfassung kommt es nun zu, die Einheit und Unabhängigkeit der Europäischen Union zu bewahren. Sie selbst und auch institutionelle Strukturen beruhen auf einer öffentlichen Debatte und müssen gleichzeitig an den Verstand und an das Herz appellieren. Vorher gilt es, Sinn und Zweck des «Europäischen Hauses» festzulegen.

## Summary

### The Swiss experience and the European Union

First of all Fabio Bolognese pointed out that citizens' acceptance of Europe is decreasing and that political reactions to this development are insufficient. The reform of the Commission and of the status of officials and the admission of new members of the Union accelerate this process.

Due to their status, officials had guaranteed unity and independence of the European Union. A reform reduced their liberties and thus influenced their work, as now they are subject to instructions to a larger extent than before. Hopes are placed in the European Convention, because safeguarding unity and independence of the European Union will lie with the European Constitution. The constitution and institutional structures will have to be based on a public debate and must appeal to both the mind and the heart. Before that, it is important to define the sense and purpose of the «European House».

## EINE EUROPÄISCHE VERFASSUNG WÜRDE SOWOHL DIE DEMOKRATIE ALS AUCH EUROPA WESENTLICH STÄRKEN

Andreas Gross

Die Diskussion um eine föderalistische europäische Verfassung ist nicht neu. Sie stand an der Wiege der europäischen Integration Mitte der 1940er Jahre. Die Pioniere des vereinten Europas konnten sich dieses anders als föderalistisch und demokratisch verfasst gar nicht vorstellen. Dass es anders kam spricht nicht gegen den Wert einer europäischen Verfassung und auch nicht gegen die unschätzbare Leistung, ohne sie Europa politisch vereint zu haben. Doch dass die europäische Verfassung in den 1950er und 1960er Jahren nicht verwirklicht war, bedeutet nicht, dass sie im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nicht notwendig und diesmal auch möglich wäre.

Dieser Text versucht einerseits die verschütteten Wurzeln der europäischen Verfassungsdiskussion frei zu legen (1), ihre Bedeutung für die Zukunft Europas wie auch der Demokratie zusammenzufassen (2), einige der in diesem Zusammenhang wichtigsten Missverständnisse zu klären (3), auf die Bedeutung eines demokratischen Verfassungsgebungsprozesses einzugehen (4), der für die Integrations- und Ausstrahlungskraft der neuen Verfassung Europas äusserst wichtig ist, und schliesslich (5) auf die neuesten Tendenzen einzugehen, die im Sommer 2002 im Konvent für die Zukunft der EU sichtbar werden.

### **1. Einführung: Der Aufschwung des Redens von der Verfassung, oder der Wandel vom Unwort zum banalisierten Begriff**

Noch vor zwei Jahren getraute sich kaum einer, der in Brüssel ernst genommen werden wollte, von der Notwendigkeit einer europäischen Verfassung zu sprechen. Heute ist dieses Ziel in aller Munde und gleich scheint sich ein banalisierter Begriff von Verfassung in den gängigen Sprachgebrauch rund um den Konvent einzuschleichen. Dem sollten wir deutlich Einhalt gebieten.

Wir müssen uns bewusst sein, dass der Konvent (noch) nicht den Auftrag hat, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Vielmehr kann er einen neuen Vertragsentwurf vorlegen, welcher den Übergang in eine Verfassungsgebung einleitet, mit dem aber nach der nächsten Regierungskonferenz des Jahres 2004 ein dritter Konvent beauftragt werden müsste. Denn Europa benötigt eine neue

politische Verfassung, die nicht nur das Alte neu verfasst, sondern ein neues Europa ermöglicht, das transparenter, zugänglicher, offener und gestaltungskräftiger ist als das alte, bei den Europäerinnen und Europäern mehr Legitimität genießt und somit auch in ihrem Interesse handlungsfähiger wird.

Die Notwendigkeit dieser neuen Qualität der europäischen Integration haben meines Erachtens nicht zuletzt die Ergebnisse der Wahlen im Frühjahr 2002 in Portugal, den Niederlanden und vor allem Frankreich illustriert. Für die regierenden Sozialdemokraten hatte die sträfliche Vernachlässigung der Zukunftsdebatte zu Europa und deren fehlende Thematisierung in den Wahlkämpfen schlimme Folgen und sie verloren ihre Regierungsmehrheiten in der EU (in Deutschland scheinen sie den gleichen Fehler zu wiederholen).

Viele Menschen spüren die gegenwärtige Entmachtung der Demokratie. Gleichzeitig erscheint ihnen die EU als technokratisch elitäres Projekt, dessen Bedeutung für die Demokratie ihnen niemand nahe bringt. Die Sozialdemokraten hatten es verpasst, ihre zeitweilige Zwei-Drittel-Mehrheit im Europäischen Rat – der Versammlung aller EU Staats- und Regierungschefs –, die sie zwischen 1998 und 2000/01 innehatten (bis zum Zeitpunkt der Wahlen in Österreich und dann vor allem Italien, als die Erosion der Regierungsmacht der SP in der EU begann), für einen deutlichen Einstieg in den Demokratisierungsprozess der EU zu nutzen. Bundesaussenminister Joschka Fischer meinte Mitte Juni 2002 mir gegenüber, als wir einander zufällig in Berlin begegneten, dass er freilich in den EU-Ratssitzungen der Aussenminister nie bemerkt hätte, dass ihm eine Mehrheit von Sozialdemokraten gegenüber sass – zu sehr hätte jeder nur an seinen nationalen Strängen gezogen, als dass eine transnationale Gemeinsamkeit oder gar eine gemeinsame europareformerische Strategie zum Ausdruck gekommen wäre. Besonders schwer sei der europäische Diskurs und die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Reform-Strategie mit den französischen Genossen gewesen, meinte Fischer.

Heute ist dort, wo die Macht ist (EU), die Demokratie (noch) nicht; dort wo die Demokratie, also die Reichweite der demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger noch hinreicht (Nation), ist die Macht fast nicht mehr. In einer solchen Situation favorisieren die meisten Bürgerinnen und Bürger trotzdem die Nation, selbst zum Preis einer zum grossen Teil illusionären Demokratie. Dies ist gegenwärtig der grosse Trumpf der Nationalisten. Zumindest bis dass die Linke das Illusionäre der nationalen Demokratie deutlich machen kann und die Alternative, die Verfassung der Demokratie zumindest auf europäischer Ebene, ebenso und realistisch absehbar wird. In dem Sinne sind die

Europäisierung der Demokratie und die Demokratisierung der EU die wichtigste Alternative zum nationalistischen Projekt, das die Entmachtung der Demokratie nur fortschreiben, sie aber nicht aufhalten kann.

## **2. Die historischen Wurzeln des europäischen Verfassungsprojektes und weshalb es vor 50 Jahren scheiterte**

Ideen und Überlegungen zur konkreten Utopie der politischen Integration Europas sind bereits im 18. Jahrhundert zu finden und sind seither immer wieder aufgenommen, diskutiert und vertieft worden.

An der Wiege des politischen Projektes der europäischen Integration war die Erfahrung des Zusammenbruchs ihrer Demokratien und der totalen Katastrophe des zweiten Weltkrieges bei sozialistischen, sozialdemokratischen, christlich-demokratischen und liberalen Antifaschisten vor allem in Italien, Frankreich und den Beneluxstaaten. Sie entwarfen teilweise noch in den Gefängnissen oder in der Verbannung während des Krieges die Manifeste, Gedanken und Dispositionen für eine Vereinigung Europas nach dem Krieg, welche den verzweifelten und erschütterten Menschen eine Perspektive für eine andere und bessere Nachkriegsordnung vermitteln und sie dafür gewinnen sollte.

Nach dem Krieg wurden sofort entsprechende Organisationen gegründet, die neuen demokratischen Parteien machten sich diese Projekte zu eigen und an europäischen Konferenzen versuchten Parlamentarier, Wissenschaftler und Publizisten aus den meisten europäischen Staaten diese Vorstellungen zu verwirklichen.<sup>1</sup>

Der Grundtenor der meisten dieser Texte, Resolutionen und eigentlichen Verfassungsentwürfe: Nur gemeinsam können wir in Zukunft gewährleisten, was wir alle alleine und teilweise gegeneinander im Jahrzehnt zuvor verloren haben. Der Staat als Vater des Krieges muss überwunden, der Kapitalismus gezähmt und eine neue europäische politische Ebene geschaffen werden, auf der im Interesse aller gemeinsam garantiert werden soll, was keiner mehr allein erreichen kann: Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit.

Die politische Form, welche die europäische Integration annehmen sollte, war den meisten klar: Es sollte ein neuer Typ eines europäischen, demokratisch verfassten und föderalistischen Bundesstaates geschaffen werden, getragen vom Willen der politischen Mehrheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten.

An mittlerweile berühmt gewordenen Konferenzen in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre – zu nennen ist vor allem die Konferenz von Den Haag im Frühjahr 1948 – wurde um diese Perspektive gerungen, an ihr gefeilt und darüber gestritten. Sie waren keineswegs erfolglos. So ist die Gründung des Europarates im Mai 1949 auf diese Anstrengungen zurückzuführen. Doch der Europarat ist bis heute nicht zur verfassungsgebenden Versammlung des Vereinigten Europas geworden, als welche ihn die grössten Europapioniere wie Spinelli, Paul-Henri Spaak, Léon Blum, Carlo Schmid oder Denis de Rougemont gesehen haben. Auch schuf er keine neue, transnationale gesetzgeberische Kraft, sondern seine Gestaltungsmacht wurde vor allem unter dem Druck Grossbritanniens und der skandinavischen Regierungen auf eine intergouvernementale Organisation mit mehr beratendem als entscheidendem Charakter beschränkt.

Vor allem die französischen Politiker Monet und Schuman, selber anfangs der 1940er Jahre durchaus Befürworter des europäischen Verfassungsprojektes, sahen dessen Scheitern schon relativ früh voraus und waren darum bemüht, ein bescheideneres Integrationsprojekt zu retten, das mehr gouvernemental als verfassungspolitisch und mehr ökonomiezentriert als umfassend politisch war. Sie schufen in diesem Sinne anfangs der 1950er Jahre die Voraussetzungen für die Montanunion zwischen Deutschland und Frankreich, die wirtschaftliche und aussenpolitische Interessen zu verknüpfen verstand. In ihrer Konzeption ist sie bis heute der Kern der 1957, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der späteren EG und heutigen EU.

Interessant und hilfreich ist es, die Gründe zu diskutieren, weshalb das ursprüngliche europäische Verfassungsprojekt Ende der 1940er Jahre keine politischen Chancen hatte. Ich möchte vor allem drei Begründungszusammenhänge zur Diskussion stellen:

Erstens war Europa am Ende des 2. Weltkrieges und zu Beginn des Kalten Krieges nicht ausreichend souverän und eigenständig genug: Die grossen Sieger waren die USA und die UdSSR und sie hatten aus unterschiedlichen Gründen kein Interesse an einem neuen starken Europa, das gesellschaftspolitisch einen neuen dritten Weg, jenseits des US-Kapitalismus und des Sowjetkommunismus anstrebte. Später machte die Systemkonkurrenz des Kalten Krieges einen solchen alternativen dritten Weg erst recht illusorisch.

Zweitens hatte das Denken und die Hegemonie des politischen Denkens in nationalen, vielleicht sogar nationalistischen, Zusammenhängen den Zweiten Weltkrieg weit mehr überlebt, als dies den antifaschistischen Europapionieren möglicherweise bewusst war. Ihren den Nationalstaat transzendierenden, keineswegs aufhebenden oder gar abschaffenden Perspektiven fehlte gleichsam die ausreichende politische Basis in den einzelnen Ländern.

Dazu mag drittens auch beigetragen haben, dass die europäische Idee vor dem Krieg eher als elitäre Idee vertreten worden war, in Elitären Zirkeln, ohne grosse und breite politische Basis, auf der sie dann nach der verheerenden Kriegserfahrung hätte neu gefestigt werden können. Möglich, dass der Kalte Krieg, mit seiner antagonistischen Konkurrenz der beiden grossen Staaten, das nationalistische Denken und die klassische nationale Interessenpolitik wieder neu regenerierte, dass sich also der erste und der zweite Begründungszusammenhang gegenseitig verstärkten und einer neuen politischen Form (noch) keine Chance einräumten.<sup>2</sup>

Zu betonen ist schliesslich, dass das Europa der Europapioniere der 1940er Jahre das «grosse Europa» war, sich also nicht auf Westeuropa beschränkte, sondern Staaten wie Polen, die Tschechoslowakei oder Ungarn mit einbezog. Die kommunistische Machtübernahme in diesen Staaten und deren Unterwerfung unter die sowjetischen Interessen und damit die Spaltung Europas machte diese Perspektive zunichte.

Auch in dieser Beziehung erstickte der Kalte Krieg den Keim eines neuen demokratisch verfassten Europas, der sich in den 1940er Jahren entwickelte und an den nach dem Ende des Kalten Krieges anzuknüpfen gewesen wäre. Doch dieser Keim war nicht nur in Vergessenheit geraten, sondern von der normativen Kraft der faktischen Integration gleichsam fast aus der Welt des Möglichen gerückt worden. Heute – zwölf Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges – hat der Europarat mit seinen, nach der Aufnahme von Bosnien-Herzegowina, 44 Mitgliedstaaten die von den Pionieren der 1940er Jahre angestrebte Reichweite erreicht und die EU ist auf dem Weg zur damals angestrebten Tiefe: Tiefe und Reichweite zusammenzuführen sowie die vor 60 Jahren angestrebte Angleichung der Lebenschancen auf dem ganzen Kontinent endlich zu realisieren, das wäre wohl die Aufgabe der echten Europapolitikerinnen und -Politiker in den kommenden 40 Jahren.

### 3. Die Bedeutung des europäischen Verfassungsprojektes für die Zukunft der Demokratie und Europas im Zeitalter der Globalisierung

Es ist kein Zufall, dass 1990, nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des Sowjetsystems, an verschiedenen Orten Europas die alte, an wenigen Orten nie ganz versiegte Verfassungsdiskussion wieder aufgenommen wurde. Bei den dafür im Folgenden genannten Gründen sind wiederum die einander verstärkenden Wechselwirkungen nicht zu unterschätzen:

1. Die neuen Demokratien von jenseits des «Eisernen Vorhanges» erinnerten die «alten Demokratien» daran, dass die Europäische Integration kein westeuropäisches Projekt war, sondern ganz Europa umfassen wollte und umfassen sollte. Die Überwindung der Spaltung Europas wurde zur neuen grossen Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften, ähnlich wie 40 Jahre zuvor die Versöhnung Frankreichs und Deutschlands.
2. Das Ende der Blockkonfrontation liess ältere westeuropäische Demokratien, welche sich als neutral oder blockfrei verstanden, diese Distanz zur Europäischen Integration verlieren; die Aufnahme von Finnland, Österreich und Schweden bahnte sich an, welche sich Mitte der 1990er Jahre vollzog.
3. Der Erfolg der Europäischen Integration und vor allem ihre wirtschaftliche Leistungskraft entwickelten eine ungeheure Anziehungskraft für alle neuen Demokratien bis hin zur Ukraine, Moldawien oder Albanien – neue Staaten, teilweise ohne jegliche Demokratieerfahrungen.
4. Der Erfolg der bisherigen europäischen Integration hatte einen Transfer von nationaler Souveränität an die EG zur Folge, die eine enorme europäische Rechtsetzungsmacht für die Exekutiven ohne ausreichende demokratische und legitimationsstiftende Basis und parlamentarische Grundlage zur Folge hatte. Die entsprechenden Probleme zeigten sich erstmals mit aller Deutlichkeit in den Schwierigkeiten der Ratifikation der Maastrichter Verträge in Dänemark und in Frankreich im Verlauf des Jahres 1992. Es zeigte sich, dass auch die Europäische Integration neuer legitimationsstiftenden Quellen bedurfte, die über die ökonomischen Leistungen («Output») hinausgingen und die Parlamente, das europäische wie die nationalen, ebenso wie die Bürgerschaften besser teilhaben liessen («Input»).

5. Dieser zusätzliche Demokratisierungsbedarf verstärkte sich durch den zusätzlichen – durch das Ende des Kalten Kriegs und die dadurch ermöglichte Vereinigung Deutschlands – ausgelösten wirtschaftlichen Integrationsschritt, der die Schaffung der Währungsunion und des Euro bedeutete. Der leistungsspezifische Erfolg der funktionalistischen Integrationsform (Ökonomie zentriert und exekutiv dominiert) hatte gleichsam seine politische Integrationskraft erschöpft und erforderte eine neue politische und demokratische Qualität. Europa selber benötigt mehr Demokratie.
6. Doch die Demokratie braucht heute auch mehr Europa. Denn die wirtschaftliche Integration erfuhr in den 1990er auch dank den neuen Technologien einen neuen globalen Schub, welcher die Gestaltungsmacht der einzelnen Staaten, mithin deren erst und vorerst nur dort verankerten Demokratie, weiter sich erodieren liess. Diesem strukturellen Demokratiebedarf in Folge der bisher fast ausschliesslich wirtschaftlichen Globalisierung steht allerdings in den alten Demokratien eine eigenartige Banalisierung der Demokratie entgegen: Bürgerinnen und Bürger werden zunehmend als Konsumentinnen und Konsumenten der Politik gesehen und auf sie reduziert. Immer weniger Menschen reklamieren, dafür immer heftiger, das republikanische Demokratie- und Politikverständnis. Gemäss diesem sind Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie die massgebenden Akteure, Freiheit kein Konsumartikel, sondern entspringt dem Recht, der Fähigkeit und dem Willen, mit anderen zusammen auf die gemeinsamen Lebensgrundlagen und -voraussetzungen einzuwirken.

Diese und weitere Faktoren (Schaffung der Europäischen Grundrechtscharta in einem neuen «Konvent-Modell», das unter einem starken Vorsitz die EU-Kommission, den Ministerrat, das Europaparlament und die nationalen Parlamente wie die beiden Gerichtshöfe in Strassburg und Luxemburg zusammenführte und am Laekener Gipfel Ende 2001 auch Regierungschefs auf ihrer Suche nach einem Ausweg aus der Krise der Regierungskonferenzen inspirierte, die in Nizza augenfällig wurde) haben das Europäische Parlament und, unabhängig und teilweise gegenläufig zu ihm, den deutschen Aussenminister im Frühjahr 2000 veranlasst, die europäische Verfassungsdebatte neu zu lancieren.

Seither ist diese Diskussion nicht mehr erlahmt. Dank zahlreichen massgebenden Beiträgen wurde sie sogar verstärkt und weiterentwickelt (zu erinnern



sind vor allem jene von Jürgen Habermas, Gianni D'Amato, Johannes Rau, der SPD und von Lionel Jospin).<sup>3</sup> Inwiefern sie der durch den Gipfel von Laeken geschaffene Konvent unter Giscard d'Estaing wirklich aufzunehmen und in einer echten Neufundierung der europäischen Integration zusammenführen kann, ist derzeit (Sommer 2002) noch nicht absehbar.<sup>4</sup>

#### **4. Einige der grössten Missverständnisse und Probleme der europäischen Verfassungsdebatte**

Immer wieder stösst die europäische Verfassungsdiskussion auf ähnliche Schwierigkeiten und argumentative Blockaden, die auf konzeptionelle Defizite und unzureichende Verständigungsanstrengungen hinweisen.

1. Die unterschiedlichen Verfassungstraditionen in den einzelnen Ländern liessen bis vor kurzem viele vor dem Begriff der Verfassung generell zurückschrecken. In einigen Erfahrungszusammenhängen ist die Verfassung fast zu heilig (Schweden, Frankreich), in anderen beinahe zu profan (Österreich).

Wir vertreten ein gleichsam nüchternes Verfassungsverständnis: In einer Verfassung verständigen sich die Bürgerinnen und Bürger über Inhalt, Grenzen, Organisation, Ausübung, Verteilung legitimer politischer Macht; ohne (zumindest) deren mehrheitliche Zustimmung tritt keine Verfassung in Kraft, schon gar keine europäische.

2. Eine föderalistische Verfassung stärkt die Dezentralität der Macht, bremst das Zentrum und den Zentralismus und kennt Mechanismen, welche die Autonomie und die Partizipation der Glieder (in unserem Fall der Mitgliedstaaten) stärken. Föderalismus wird hier also aus der deutschen Tradition verstanden und nicht aus der amerikanischen, welche den Begriff allerdings bis heute in Grossbritannien und den nordischen Ländern prägt. Wer Bereiche der staatlichen Eigenständigkeit schützen und bewahren will, dem dient der Föderalismus. In diesem Sinn verhindert gerade eine föderalistische europäische Verfassung den europäischen «Superstaat», vor allem dann, wenn bewusst ein neuer Typ von Föderalismus gewagt wird, der die bisherigen entsprechenden staatlichen Erfahrungen (Schweiz, USA, Kanada, Südafrika, Deutschland, Österreich) aufnimmt, aber weiterentwickelt.

3. Kulturelle, historische und sprachliche Ungleichheiten sind kein Hindernis für das Zusammenkommen und den Aufbau einer gemeinsamen Demokratie und legitimen politischen Macht. Eine föderalistische Verfassung ermöglicht Integration ohne Uniformisierung oder Gleichmachung. In dieser Beziehung müssen zentralistische, gleichförmige Staaten bereit sein, ihre Erfahrungen aufzubrechen und Neues anzugehen.
4. Es gibt keine Demokratie ohne diskursive Öffentlichkeiten. Doch ohne Demokratie entstehen auch selten Öffentlichkeiten. Die politische Öffentlichkeit ist eher eine Folge, und weniger eine Voraussetzung, der Demokratie. Zudem gibt es bereits eine europäische Öffentlichkeit, allerdings teilweise in anderer Form als die gewohnten nationalen Öffentlichkeiten. Eine Demokratisierung der EU wird aber die Herausbildung neuer politischer europäischer Öffentlichkeiten fördern, mehren und kann so auch ihre eigene Voraussetzung stärken.
5. Die «optimale Grösse» der Demokratie ist eine kulturelle und historische und keineswegs eine geografische, numerische Kategorie. Für egoistische, ungebildete, selbstbezogene, kommunikationsunfähige, autochthone Menschen mag die demokratische Gestaltung schon eines Dorfes oder einer Stadt eine Überforderung sein. Offene, kommunikative, gebildete, informierte, mobile und um Verständigung bemühte Bürgerinnen und Bürger können heute auch das grosse Europa demokratisch gestalten und auch auf dieser Ebene Demokratie leben, vor allem dann, wenn sie auf Gemeinde-, Provinz- und Staatlicher Ebene damit gute Erfahrungen gemacht haben, Selbstbewusstsein und entsprechende kommunikative Fähigkeiten erworben haben und über politisches Know-how verfügen. Dies ist heute bei einer ausreichenden Anzahl von Europäerinnen und Europäern der Fall – bei mehr als manche denken, selbstverständlich immer noch bei weniger als wir uns dies wünschen. Doch Fähigkeiten und gute Erfahrungen wachsen im gemeinsamen Tun und Handeln, nicht im Ausgeschlossen sein.

## **5. Zur Bedeutung der Ausgestaltung der europäischen Verfassungsgebung**

Das integrative und demokratiekonstitutive Potenzial der europäischen Verfassung ist nicht nur abhängig von ihrem Inhalt, sondern auch von der Form und Gestalt der Verfassungsgebung. Sie kann nicht von einer selbsternannten

Elite hinter verschlossenen Türen ohne Wissen, Teilnahme und Transparenz für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erarbeitet werden.

Nur so kann sich in der Verfassungsgebung formieren und bilden, was nachher auch die Verfassung tragen wird und ihr die legitimationsstiftende Kraft verschafft, welcher heute sowohl Europa als auch die Demokratie so dringend bedürfen. Entsprechende technische Ausgestaltungsvorschläge sind bereits gemacht worden und vorhanden.

Die Bürgerinnen und Bürger der alten und künftigen Mitgliedstaaten sollten das ihnen Wichtigste und Bedeutsamste ihrer bisherigen politischen Erfahrungen einbringen und europäisieren können. So werden alle in der Europäischen Verfassung ihr Bestes wieder erkennen und sich mit ihr identifizieren können. Die Schweiz und ihre Verfassungsgeschichte bietet dafür allen an einer europäischen Demokratie und einem demokratischen Europa Interessierten eine reiche Quelle von Anregungen, die wir – Schweizerinnen und Schweizer, Europäerinnen und Europäer – gemeinsam nutzen sollten.<sup>5</sup>

- 
- 1 Die Bibel zum quellenreichen Überblick über diese Gründerzeit vor 1948 ist der von Walter Lipgen herausgegebene Band *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, Dokumente von 1939 bis 1984 mit allen Verfassungsentwürfen dieser Zeit, inklusive demjenigen des Basler Staatsrechtlers und ehemaligen Nationalrates Max Imboden von 1963, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1986, 750 Seiten.
  - 2 Deshalb versuchten einige radikaldemokratische Europäerinnen und Europäer seit 1991 hier ein anderes Fundament zu legen; Zusammenfassung deren Anstrengungen in: *Der Rostock Prozess, 1991-2004: Unterwegs zu mehr direkter Demokratie in Europa*, hrsg. von Bruno Kaufmann und Peter Köppen, Rostock, 2001, 164 S.
  - 3 Gesammelt und mit weiteren Beiträgen ergänzt von Hartmut Marhold (Hrsg.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn, 2001. Auf Französisch: *Le Nouveau Débat sur l'Europe*, Presses d'Europe, Nice, 2002, 496 p.).
  - 4 Vgl. den im eurotopia-Newsletter vom Frühjahr 2002 veröffentlichten Text von Andreas Gross, *Vermag der europäische Konvent seine Ambivalenzen zu überwinden?* (Zu finden im Kapitel Europa auf der Internetseite [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch))
  - 5 Vgl. die beiden Texte *Ohne Europa kann die Schweiz nicht die Schweiz bleiben* (Zürcher Vortrag von Ende Januar 2002) und *Föderalisierung Europas – Integration der Schweiz* (Freiburger Vortrag vom Mai 2002) von Andreas Gross, zu finden auf [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch))

## Résumé

Une Constitution européenne renforcerait aussi bien la démocratie que l'Europe

Andreas Gross met en garde contre la banalisation de la notion de constitution. Il est aussi critique à l'égard des sociaux-démocrates européens qui n'ont pas su proposer aux citoyens une Europe plus proche et plus démocratique. Il décrit les origines historiques du projet de constitution européenne et analyse les raisons de son échec il y a un demi-siècle. Il explique en quoi la fin de la Guerre froide, mais aussi le déficit démocratique de l'UE, la globalisation des problèmes et l'épuisement de la méthode d'intégration fonctionnaliste ont créé des conditions favorables à une relance du débat sur une constitution européenne. Enfin, après avoir relevé les malentendus et divergences conceptuels qui freinent ce débat, il souligne que le potentiel intégrateur et démocratique d'une constitution ne dépend pas seulement de son contenu mais aussi des modalités du processus constituant, qui doit garantir une pleine participation des citoyens.

## Summary

A European constitution would strengthen both democracy and Europe

Andreas Gross warns against making the term «constitution» a banality. He also adopts a critical attitude towards European social democrats, who had been unable to offer a more democratic Europe closer to the citizens. He describes the historical origins of the project of a European constitution and analyses the reasons for its failure half a century ago. He explains how far the end of the Cold War – but also the democratic deficit within the EU, the globalisation of problems and the exhaustion of the functional methods of integration – have created favourable conditions for taking up again the debate on a European constitution. After describing the misunderstandings and conceptual divergences which slow down the debate, he goes on to underline the potential of a constitution as a motor for integration and democracy. This cannot only depend on the contents of the constitution itself; but also on the details of the constitutional process, which must guarantee the full participation of the citizens.

## FÜR EIN EUROPA DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER

Gottfried Herbig

Ich überbringe hier aus Bonn die herzlichsten Grüsse der deutschen Europa-Union und zugleich die Grüsse des ältesten Europa-Hauses des Kontinents, des Europa-Hauses Marienberg. Engagierte Mitglieder der Europa-Union haben dieses Haus im Hohen Westerwald bereits vor 50 Jahren geschaffen. Ein älterer Freund, noch Kriegsteilnehmer, schilderte mir einmal, wie bewegt er war, als er damals in Marienberg mit Gleichaltrigen zusammentraf, auf die er einige Jahre vorher noch hätte schiessen müssen. Auch die ersten Besucher aus Israel, die nach dem Krieg wieder nach Deutschland kamen, besuchten als erste Station unser Europa-Haus. Heute begrüßen wir in Marienberg vor allem Schüler und Studenten aus Mitteleuropa, namentlich aus Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien.

So wächst in Marienberg – wie in den anderen Europa-Häusern der Internationalen Föderation der Europa-Häuser – ein Bewusstsein europäischer Gemeinsamkeit, nämlich das Bewusstsein, gleichwertige Bürgerinnen und Bürger Europas zu sein. Hier verbindet sich die Marienberger Arbeit mit der wichtigsten Forderung der Lenzburger Deklaration, nämlich der Forderung nach einer neuen *europäischen Grundordnung*, einer Verfassung für ein demokratisches und föderales *Europa der Bürgerinnen und Bürger*. Dies scheint mir der zentrale Sinn unserer Konferenz.

In den letzten Jahrzehnten sind auf unserem Kontinent ein Raum des Friedens und ein starker Binnenmarkt entstanden. Das ist gewiss nicht wenig. Aber mit der Integration durch blosse Regierungsverträge ist die Distanz der Menschen zu «Brüssel» gewachsen. Wir benötigen jetzt ein Europa, das wieder stärker vom Vertrauen der Menschen getragen wird!

Aus unserer Lenzburger Deklaration möchte ich vier Gedanken herausgreifen.

### 1.

Wir erwarten, dass die neue *europäische Grundordnung* allen Völkern der Europäischen Union in einer Volksabstimmung zur Zustimmung vorgelegt wird.

Durch ein europaweites Referendum kann eine gemeinsame Verfassung der europäischen Bürgerinnen und Bürger entstehen. Es darf sich nicht – wie die bisherigen Verträge – um ein kompliziertes Paragraphengefüge handeln. Diese *Grundordnung* muss so verständlich gefasst werden, dass wir sie alle – auch der Mann auf der Strasse – als die Verfassung Europas mittragen können.

Sollten nicht alle Völker dieser neuen Verfassung der Europäischen Union zustimmen können, so ist dies kein Grund zur Mutlosigkeit. Dann beginnen wir mit einem Kerneuropa. Auch die heutige Schweiz ist aus der Eidgenossenschaft der Urkantone, dann der 8 und später 13 Orte entstanden und umfasst heute 26 Kantone.

## 2.

Wir erwarten, dass die neue Verfassung, als Vertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger, ein starkes Parlament mit umfassenden parlamentarischen Rechten vorsieht. Die bisherigen Einschränkungen, vor allem in der Agrarpolitik, sind völlig veraltet. Selbst einstimmige Regierungsbeschlüsse könnten das Ja des Parlaments nicht ersetzen.

Persönlich halte ich ein europäisches Bürgerbegehren für notwendig. Unterschreiben 100'000 oder 500'000 Bürger ein Volksbegehren – über das Quorum lässt sich streiten –, so muss sich das Europäische Parlament in öffentlicher Sitzung damit auseinandersetzen. In einem Land mit so grosser Erfahrung in direkter Demokratie wie die Schweiz trifft dies gewiss auf Zustimmung.

## 3.

Schliesslich ist es ein Unding, dass die vielen Fachministerkonferenzen europäische Gesetze unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten und beschliessen. Wir erwarten, dass künftig auch die Staatenkammer die europäischen Gesetze – neben der Volksvertretung – öffentlich berät und beschliesst. Dann können wir als Bürger unsere Repräsentanten auch zur Rede stellen und spätestens bei den nächsten Wahlen zur politischen Verantwortung ziehen. Das gegenwärtige Geheimverfahren erinnert an finstere Zeiten der Kabinettpolitik.

## 4.

Bei der Vorbereitung auf Lenzburg entdeckte ich in der neuen schweizerischen Bundesverfassung eine eindrucksvolle Bestimmung. In Art. 54 heisst es zur Aussenpolitik:

«Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

Sind diese fünf Ziele nicht auch ein geeignetes Vorbild für eine gemeinsame Aussenpolitik Europas? Wir haben wohl heute nicht das Talent, zum Welt-polizisten Nr. 2 zu werden.

Die Schweizer Geschichte bietet darüber hinaus viele Anregungen für die weitere Integration Europas. Ich denke an die aktive Pflege föderaler Vielfalt, die sorgfältige Wahrung der Subsidiarität und das starke Bewusstsein eidgenössischer Solidarität.

Wenn wir uns von Schweizer Erfahrungen inspirieren lassen, bleiben wir in Europa auf einem guten Weg!

## Résumé

### Pour une Europe des citoyens

La revendication d'une constitution posant les bases d'une Europe des citoyens, fédérale et démocratique est au centre de la Déclaration de Lenzbourg. Après avoir réalisé un espace de paix et un marché commun fort, l'UE doit regagner la confiance des citoyens. Selon Gottfried Herbig, la nouvelle constitution devrait être soumise au référendum populaire, être aisément compréhensible et permettre à un noyau d'Etats d'aller de l'avant, en cas de refus de certains autres. Le Parlement devrait être doté de compétences étendues et d'une seconde chambre représentant les Etats. Concernant la politique extérieure, l'Europe – qui n'a pas vocation à devenir le deuxième gendarme du monde – pourrait s'inspirer de l'art. 54 de la Constitution suisse. Elle pourrait aussi profiter des expériences helvétiques en matière d'initiative populaire, de maintien de la diversité et de sauvegarde des principes de subsidiarité et de solidarité confédérale.

## Summary

### Towards a citizens' Europe

The demand for a constitution which will lay the foundations for a federal and democratic citizens' Europe is the central point of the Declaration of Lenzburg. After having created an area of peace and a strong common market, the EU must regain citizens' confidence. According to Gottfried Herbig, the new constitution should be subject to a referendum; must be easy to understand; and must allow a hard core of States to go further in the event if some others refuse to do so. The Parliament should be given extended competences and a second Chamber representing the States. In terms of external policy, Europe – which cannot take on the responsibility of sharing the «policing of the world» – could be inspired by art. 54 of the Swiss constitution. It could also benefit from Swiss experiences in the field of plebiscites – and in maintaining diversity and the principles of subsidiarity and solidarity within the Confederation.



## VONEINANDER LERNEN

Arnold Koller

Die in der vorliegenden Publikation veröffentlichte Erklärung von Lenzburg beruht auf der an den Tagungen in Otzenhausen, Lyon und Lenzburg eingehend erörterten Frage, ob und wie die schweizerische Verfassungsgeschichte Quelle von Anregungen für die Zukunft der Europäischen Union sein könne. Zu diesem – ich möchte fast sagen – zivilen Entwicklungsprojekt zwischen der Schweiz und Europa und Europa und der Schweiz möchte ich die Initianten und alle Beteiligten beglückwünschen und ihnen für dieses wertvolle Unternehmen herzlich danken. Denn allzu lange haben Schweizerinnen und Schweizer, wohl aber auch Angehörige der EU füreinander kein oder jedenfalls zu wenig staatspolitisches Interesse gezeigt: Man hat Jahrzehnte lang zwar durchaus friedlich, sogar freundlich, aber staatspolitisch indifferent nebeneinander und aneinander vorbei gelebt im dumpfen Bewusstsein, dass man aus historischen und anderen Gründen einem unterschiedlichen «Destin» folge.

Sofern man sich mit dem andern überhaupt befasste, spekulierten nicht wenige Schweizerinnen und Schweizer lange Zeit, die Europäischen Gemeinschaften würden sich angesichts der vielen Schwierigkeiten und Krisen eines Tages von selbst erledigen, und viele unserer europäischen Freunde mögen sich ihrer Sache sicher, gedacht haben, die Schweiz werde sich früher oder später, freiwillig oder durch die Umstände gezwungen, sich sowieso der Union anschliessen. Der Gedanke, dass man voneinander lernen könnte, war weder bei den einen noch den andern wirklich vorhanden. Deshalb war die Idee, ob die lange schweizerische Verfassungsgeschichte nicht Quelle von Anregungen für die Zukunft der EU sein könnte, bestechend und ist nach der Erklärung von Laeken und der Einsetzung eines Konvents zur Zukunft Europas erst noch brandaktuell.

Auf den ersten Blick könnte die Fragestellung freilich als einseitig und sogar besserwisserisch empfunden werden. Wir sind uns aber bewusst, dass die Erklärung von Lenzburg aus Schweizer Sicht vor allem Sinn macht, weil sie für uns Anlass und Gelegenheit ist, uns etwas vertieft mit den heutigen und künftigen Strukturen und Institutionen der EU auseinander zu setzen. Dass in Regierung, Parlament und Volk kaum Verständnis für das Wesen und die Eigengesetzlichkeiten der EU vorhanden war, hat die leidvolle Geschichte des

EWR in der Schweiz zur Genüge gezeigt. Dass man sich gegenseitig kennt, ist aber die erste Voraussetzung einer erfolgreichen Zusammenarbeit. Aus solcher Sicht wäre es durchaus ratsam, wenn eine künftige Tagung uns Schweizern die Eigenheiten und Funktionsweisen der Europäischen Union etwas näher brächte.

Nun ist die Schweiz allerdings ein paradigmatischer Fall erfolgreicher politischer Integration. Sie ist einer der wenigen gut integrierten Vielvölkerstaaten. Harvard-Professor Karl Deutsch hat dies wie folgt ausgedrückt: «In der Schweiz ist etwas geleistet worden durch Entscheidungen, durch eine Geschichte, die Menschen gemacht haben, die zeigt, dass es möglich ist, in einer langen gemeinsamen Zeit grosser Leistungen ganz verschiedene Regionen und Sprachgemeinschaften zusammenzuhalten und im Lauf der Zeit einen gemeinsamen Volkscharakter zu schaffen, eine gemeinsame politische Kultur, ein zusammenhaltendes Volk, das vier Sprachen spricht.» (*Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, S.63) Das hören wir Eidgenossen natürlich gerne. Karl Deutsch sagt freilich auch, die Schweiz stehe wie fast alle hochentwickelten Länder unserer Zeit an einem Scheidewege zwischen konservativem Erstarren und schöpferischer Neuentwicklung. Gerade in unserem Zusammenhang ist auf Seiten der Schweiz aber auch Bescheidenheit geboten, weil gerade jüngste europapolitische Entscheide wie jener über den EWR leider zeigen, dass wir selber nicht alle Lehren aus der eigenen Verfassungsgeschichte beherzigt haben. Oder wie wäre denn zu erklären, dass der EWR-Vertrag hierzulande als «unwürdiger Vertrag» abgekankelt wurde, wenn man bedenkt, dass in der Alten Eidgenossenschaft, nicht etwa Untertanengebiete sondern respektable Stände (z.B. Glarus, Appenzell) Jahrzehnte lang in solch asymmetrischen Bündnissen gelebt haben.

Anregungen geben kann die schweizerische Verfassungsgeschichte für die Zukunft Europas. Und das könnte gerade heute besonders nützlich sein, da die EU angesichts der kommenden Erweiterung vor ganz grossen Herausforderungen steht. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU neben der Wiederholung an sich bekannter und im wesentlichen unbestrittener Postulate wie die «Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden» vor allem ein grosser Fragenkatalog ist. Es wäre nun verlockend, im Einzelnen zu untersuchen, zu welchen Fragen der Erklärung von Laeken die Erklärung von Lenzburg aufgrund der Verfassungsgeschichte der Schweiz welche Antworten gibt. Das würde hier aber zu weit führen. Ich möchte mich deshalb auf wenige mir wichtig erscheinende Fragen konzentrieren.

Dass eine supranationale Gemeinschaft wie die EU nur erfolgreich sein kann, wenn sie auf gemeinsamen Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Solidarität usw. beruht, lehrt auch die schweizerische Verfassungsgeschichte. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Union wird in der Erklärung von Laeken zu Recht betont, dass die EU nur Ländern offen steht, die ihre Grundwerte teilen. Das verdient gerade nach den diesbezüglich ambivalenten Erfahrungen des Europarates bei dessen Erweiterung Hervorhebung. Und die Verpflichtung auf die gemeinsamen Grundwerte ist denn auch ein zentraler Punkt der Erklärung von Lenzburg (Ziff. 3).

An der Spitze der Erklärung von Lenzburg steht die Aufforderung an den Konvent und die Mitgliedstaaten der EU, einen Prozess einzuleiten und zu unterstützen, der zu einer europäischen Verfassung führt. In der Tat leidet heute die EU an der Unübersichtlichkeit und Verschachtelung einer Vielzahl von Verträgen und Charten. Die Lage ist diesbezüglich sicher vergleichbar mit dem vielfältigen Geflecht von Bündnissen der Alten Eidgenossenschaft, das sich erschöpft hatte und in den Kriegen gegen die Franzosen als unwirksam erwies, weshalb nur die neue Bundesverfassung von 1848 weiter führen konnte. Und bei allen Unterschieden spricht viel dafür, dass eine europäische Verfassung, wenn sie leicht lesbar und allgemeinverständlich ist, in der Union nicht nur identitätsstiftend wirken, sondern der Integration generell neue Impulse verleihen könnte. Unsere eigene verfassungsgeschichtliche Erfahrung, insbesondere die jüngste mit der Totalrevision der Bundesverfassung, lehrt uns freilich, dass die verfassungsrechtliche und politische Herausforderung eines solchen Unternehmens in normalen Zeiten riesig ist. Umso mehr wenn in der Erklärung von Lenzburg postuliert wird, dass diese europäische Verfassung nicht nur von den Mitgliedstaaten, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen werden und so zur demokratischen Legitimation der EU führen soll. Bekanntlich wurde die schweizerische Bundesverfassung von 1848 nur von 14 1/2 (der 22) Kantone angenommen und sogar die nachgeführte Bundesverfassung von 1998 schnitt diesbezüglich nicht besser ab. Das hindert nicht, dass das Ziel einer europäischen Verfassung legitim bleibt und dass diese einen gewaltigen Integrationsschub bewirken könnte.

Die praktisch wohl wichtigste Aufgabe des Konvents und später des Rates dürfte, neben der Frage der Ausgestaltung der Organe der Union, die künftige Aufgabenteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sein. Es ist daher nicht zufällig, dass die künftige Kompetenzaufteilung auch in der Erklärung von Laeken als erste Herausforderung einer erneuerten Union ange-

sprochen wird. Viele Gemeinschaftsbürgerinnen und -Bürger stehen unter dem Eindruck, dass die Union Tätigkeiten entfaltet und bis in alle Einzelheiten regelt, die nicht unbedingt der Vergemeinschaftung bedürftig sind und daher den Mitgliedstaaten zurückgegeben werden könnten oder wenigstens von Seiten der Union nunmehr eine Rahmengesetzgebung erforderten, während andere, neue Aufgaben, wie die Außen- und Sicherheitspolitik, verstärkt der Gemeinschaft obliegen sollten. Die Erklärung von Lenzburg verlangt diesbezüglich aus schweizerischer Erfahrung zu Recht eine klare Kompetenzaufteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität. Und klare Kompetenzzuteilungen an die Union oder den Bund sind meines Erachtens die erste und vielleicht sogar wichtigste Voraussetzung der Subsidiarität. Denn ohne diese lässt sich eine ständige, schleichende Ausuferung der Zuständigkeiten des Zentralstaates nicht vermeiden. Andererseits darf die bundesstaatliche oder supranationale Dynamik nicht durch eine allzu schwierige Abänderbarkeit der Verfassung verhindert werden. Von aussen besehen mag nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften die sogenannte dynamische Interpretation der Gemeinschaftszuständigkeiten eine integrationspolitische Notwendigkeit gewesen sein. Nach 50jähriger dynamischer Entwicklung der Union sind verlässliche Zuständigkeitsgarantien der Mitgliedstaaten nach dem schweizerischen Modell wohl ein Gebot des föderalen Gleichgewichts.

Die Erklärung von Lenzburg postuliert daher zu Recht klare Kompetenzabgrenzungen in einer föderalistischen Verfassung, welche den Mitgliedstaaten ermöglicht, wie unsere neue Bundesverfassung so schön sagt, ihre Vielfalt in der Einheit zu leben. Leider ist das Wort föderalistisch in einigen Mitgliedstaaten der EU ein Unwort. Deshalb möchte man dem Konvent raten, entwerft eine föderalistische Verfassung der Sache nach, aber vermeidet tunlichst den kontroversen Begriff.

Dass die EU an einem schwerwiegenden Demokratiedefizit leidet, ist ein Gemeinplatz und bedarf hier daher keiner langen Worte. Erlauben Sie mir aber noch ein Wort zu dem von der Erklärung von Lenzburg postulierten Zweikammersystem. Dass sich dieses in der Schweiz wie in den USA, von denen wir es 1848 im letzten Augenblick übernommen haben, bestens bewährt hat, ist unbestritten. Diskutiert wird gelegentlich aber auch in der Schweiz, ob angesichts der Bevölkerungskonzentration in den Städten die staatsrechtliche vollständige Gleichwertigkeit der Kantone noch legitim sei. In der EU dürfte diese amerikanisch-schweizerische Gleichwertigkeit der Mitgliedstaaten, das hat das harte Feilschen um Stimmengewichte in Nizza nur allzu deutlich gemacht, nicht mehr zu erreichen sein. Eines zeigt aber die schweizerische Verfassungs-

geschichte mit aller Deutlichkeit. Hätten die Sieger des Sonderbundskrieges nicht die staatspolitische Klugheit aufgebracht, den besiegten kleinen Ständen im neuen Bundesstaat eine Stellung einzuräumen, die weit über ihre Bevölkerungszahl hinausgeht, wäre die Integration der schweizerischen Eidgenossenschaft nicht in so kurzer Zeit und wohl überhaupt nicht zu dem integrationspolitischen Erfolg geworden, der sie heute noch ist. Ohne einen effizienten institutionellen Schutz der kleineren Mitgliedstaaten und generell ohne wirksamen Minderheitenschutz wird es wohl auch keinen durchschlagenden Integrationserfolg der EU geben.

Wir wollen bei aller berechtigten Freude die politische Bedeutung der Erklärung von Lenzburg nicht überschätzen. Denn es gibt kein allein selig machendes Rezept für erfolgreiche politische Integration. Das Entscheidende am Prozess, der in Otzenhausen begann und über die Session in Lyon nach Lenzburg führte, war und ist die Bereitschaft aufeinander einzugehen und voneinander zu lernen. Dafür sei den Initianten und allen Beteiligten nochmals herzlich gedankt.

Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Konventes, hat anlässlich der Eröffnungssitzung ausgerufen: «Rêvons d'Europe!» Ich möchte als nüchterner Deutschschweizer antworten: Schaffen wir Europa. Denn wie schon Sir Winston Churchill gesagt hat: «Facts are better than dreams».

## Résumé

### Un apprentissage réciproque

Arnold Koller souligne l'importance d'un apprentissage politique réciproque entre Suisses et Européens. Si la Suisse est un archétype d'Etat multiculturel à l'intégration réussie, la modestie n'en est pas moins de rigueur, les Suisses eux-mêmes n'ayant pas toujours retenu les leçons de leur histoire. L'expérience suisse peut néanmoins être source d'inspiration, en particulier quant au rôle intégrateur et fondateur d'identité du processus constituant. Elle peut aussi être utile en matière d'organisation fédéraliste et de répartition des compétences selon le principe de subsidiarité. Le système parlementaire bicaméral suisse, qui a fait ses preuves, pourrait aussi être repris. En outre, même si l'égalité des cantons au sein du Conseil des Etats ne semble pas être réalisable en Europe, il n'y aura pas d'avancée décisive de l'intégration européenne sans une protection efficace des petits Etats et des minorités en général.

## Summary

### Learning from each other

Arnold Koller underlines the importance of Swiss and other European people learning from one another in politics. Although Switzerland is an archetype of a pluralistic state with a successful integration, modesty is still indispensable, because the Swiss themselves have not always borne in mind the lessons of their history. The Swiss experience can nevertheless be a source of stimulating ideas, in particular for the integrative role of the constitutional process creating an identity. It can also be useful in terms of federalist organisational forms and of distribution of powers according to the principle of subsidiarity. The Swiss two-chamber parliamentary system, which has stood the test of time, could also be taken up. Furthermore, even if equality of the cantons in the «Council of States» does not seem to be practicable in Europe, there will be no decisive advancement of the European integration without an efficient protection of small states and of minorities in general.

## DIE ZEIT IST REIF FÜR EINE EUROPÄISCHE VERFASSUNG

Arno Krause

Unser dreiteiliger Konferenzzyklus wurde von drei Mitgliedern der Internationalen Föderation der Europa-Häuser (Fédération Internationale des Maisons de l'Europe – FIME) organisiert. Die FIME wurde 1962 unter der Schirmherrschaft des Europarats in Strassburg gegründet und ist inzwischen von fünfzehn Einrichtungen in fünf Ländern auf nahezu 130 in 32 Staaten angewachsen. Die ausserschulischen, politisch und organisatorisch unabhängigen Mitglieder dieser Föderation haben es sich zum Ziel gesetzt, die Bürgerinnen und Bürger Europas über Europapolitik generell sowie über europapolitische Strukturen und Entwicklungen zu informieren, um sie zu einer konstruktiv kritischen Beteiligung an politischen Prozessen zu ermutigen. In ihrer Arbeit passen die Mitglieder der FIME ihre Methoden stets ihrer Zielgruppe und ihre Themen stets dem jeweiligen Bildungs- und Informationsbedarf und den aktuellen Entwicklungen an.

Wenn man heute die Stichworte «Bildungs- und Informationsbedarf der Bürger» mit «aktuelle Entwicklung» kombiniert, so kommt man sehr rasch auf das Thema, dem auch unser Konferenzzyklus gewidmet ist: die Zukunft der Europäischen Union, die Arbeit des Europäischen Konvents, die Verfassungsdiskussion und vor allem die Möglichkeit, von einem bereits seit Jahrhunderten bestehenden, höchst erfolgreichen Modell – der Schweiz! – zu lernen.

Die Einigung Europas, die bisher massgeblich von visionären Politikern vorangetrieben bzw. von nationalen Regierungen mitgestaltet wurde, war bisher von zwei gegenläufigen Überlegungen gekennzeichnet. Einerseits wird von niemandem bestritten, dass innerhalb der Union ein bestimmtes Mass an Gemeinsamkeiten, an Einheit und an Übertragung von Souveränität herrschen muss, damit die Union handlungsfähig bleibt und zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger agieren kann. Andererseits hat gerade auch das Zögern und die Unentschlossenheit auf den Gipfeln von Amsterdam und vor allem von Nizza verdeutlicht, dass die Nationalstaaten nach wie vor nicht Willens oder in der Lage sind, in Schlüsselbereichen Kompetenzen zu übertragen.

Erfreulich ist dabei, dass es der Union doch gelungen ist, in vielerlei Hinsicht Kompromisse zu schliessen, so dass sie nach wie vor trotz des Einstimmigkeitsprinzips, mit dem Beschlüsse gefasst werden müssen, Institutionen und Rechts-

vorschriften begründen konnte. Erfreulich sind auch die grossen «Etappenziele», wie die Direktwahl des Europäischen Parlaments, die Schaffung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro, die bewiesen haben, dass die Union – trotz ihrer unflexiblen Strukturen – Europa wachsende Einheit, Frieden, Stabilität und Wohlstand beschert hat.

Ob man dies begrüsst oder ablehnt: Tatsache ist, dass die Europapolitik immer stärker in das Alltagsleben der Menschen eingreift, oft ohne dass die Bürgerinnen und Bürger sich dieser Tatsache in ihrem vollen Umfang bewusst sind. Nur ein Beispiel: Wer weiss schon, dass inzwischen über die Hälfte der wirtschafts- und innenpolitischen Richtlinien und Gesetze, die in den EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, eigentlich in Brüssel ausgehandelt werden? Wer weiss, wie die Institutionen arbeiten, und woher es kommt, dass sie derzeit bis nahezu zur Funktionsuntüchtigkeit überlastet sind? Wer kann sich zielbewusst – und nicht von diffusen Ängsten überschattet – Gedanken darüber machen, wie die Zukunft Europas aussehen kann und soll?

Nicht nur, dass hier ein enormer Bildungs- und Informationsbedarf besteht, angesichts dessen populistische Politikerinnen und Politiker in ganz Europa sich nicht scheuen, aus den Befürchtungen der Menschen vor einem ebenso übermächtigen wie handlungsunfähigen Brüssel kurzfristig persönliches politisches Kapital zu schlagen. Noch dazu ist das Thema des inneren Umbaus der EU hochaktuell, denn was passiert, wenn mit der für 2004 – also in nicht einmal mehr eineinhalb Jahren! – angedachten EU-Erweiterung weitere Staaten in die Union drängen? Heute geht es um nichts weniger als um einen konsequenten Umbau der Institutionen, und damit langfristig um die Überlebensfähigkeit der Europäischen Union. Bezeichnend ist, dass in diesem Zusammenhang in einer grossen deutschen Wochenzeitschrift die ebenso provokative wie realitätsnahe Frage aufgeworfen wurde, «ob ein politisches Gebilde, das in Fragen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie derart unzureichend verfasst ist wie die EU, überhaupt in die EU aufgenommen werden könnte.» (Michael Mönninger, in *Die Zeit*, 19/2002).

«Unzureichend verfasst» – das ist die Europäische Union in der Tat, denn trotz ihrer einmaligen Erfolgsgeschichte reicht ihre derzeitige «Staatsordnung» nicht mehr aus, um mit bis zu 27 Mitgliedern nach innen und aussen agieren zu können. Dass sie eine verbindliche geschriebene Verfassung braucht, um den Anforderungen der Zukunft gewachsen zu sein, steht zumindest für echte Europäerinnen und Europäer ausser Frage. Unter der Federführung der FIME nahmen drei Mitglieder der Föderation – die Europäische Akademie Otzen-



hausen (Deutschland), das Maison de l'Europe de Lyon (Frankreich) und das Maison de l'Europe Transjurassienne (Neuchâtel, Schweiz) – dies zum Anlass, zusammen mit anderen Partnern den erwähnten Konferenzzyklus zu initiieren, um der Diskussion einen neuen Impuls zu verleihen. Bei allen Diskussionen um das Für und Wider und um mögliche Inhalte einer europäischen Verfassung dürfen wir in der EU nicht vergessen: Wir haben direkt vor unserer Haustür ein Partnerland, das seit Jahrhunderten das Kunststück vollbracht hat, Menschen unterschiedlicher Volks- und Sprachgruppen in einer politischen Einheit zusammenzufassen, in der aber jede Gruppe auch ihre Identität bewahren konnte, ein Land, das wohl auch gerade deshalb als Musterland der Demokratie gilt – die Schweiz.

Grosse Hoffnungen setzen alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungsreihe auf den Europäischen Konvent, der nach dem Gipfel von Laeken Ende 2001 mit der Aufgabe eingesetzt wurde, sich über die Zukunft Europas Gedanken zu machen und wenn möglich ein Dokument mit Verfassungscharakter zu verfassen. Dabei hat sich die Befindlichkeit in Europa drastisch verändert: Während die Gründerväter noch offen die «Vereinigten Staaten von Europa» beschworen, ist in bestimmten politischen Kreisen heute bereits das Wort «Föderalismus» verpönt. Realismus oder Kleinmut angesichts der einzigartigen Erfolgsgeschichte der Union?

Der Konvent steht vor der Herkulesaufgabe, nicht nur die Eigeninteressen der nationalen Regierungen zum Wohle der Europäischen Union auszubalancieren, sondern auch gleichzeitig den nicht unerheblichen Teil der EU-Bürgerinnen und -Bürger, die einer inneren Vertiefung zögerlich gegenüberstehen, zu überzeugen. Beides könnte durch den Entwurf einer Verfassung gelingen. Eine Verfassung würde die Aufgabenteilung zwischen Einzelstaaten und der Union festlegen und damit den EU-Institutionen eine gewichtigere Rolle zukommen lassen, als dies bisher der Fall ist. So würden der Union mehr Macht und eine wichtigere Rolle in der Welt, aber auch mehr Verantwortung für Ihr Tun – und damit Effizienz! – zuwachsen, denn sie müsste von ihren Bürgern demokratisch legitimiert sein.

Bis es zu einer Verfassung kommt, hat der Konvent durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit bereits eine breite Verfassungsdiskussion in allen Ländern ausgelöst, die ihrerseits auf die Bildung eines Zugehörigkeitsgefühls der Menschen zu Europa und damit auch auf die gewünschte demokratische Legitimität abzielt. Nur eine europäische Öffentlichkeit, die sich aktiv am politischen Leben beteiligt, kann das viel beklagte Demokratiedefizit in der Union aufhe-

ben. Das Projekt «Europa» darf nicht mehr nur mit Verwaltungs- und Wirtschaftsmassnahmen und Expertengesprächen assoziiert, sondern muss auf allen Ebenen politisiert werden. Wir sind seit der Rede Joschka Fischers an der Berliner Humboldt-Universität im Mai 2000 auf dem richtigen Wege. Jacques Chirac, Romano Prodi, Johannes Rau, Gerhard Schröder und Lionel Jospin sind nur ein Beispiel für diejenigen, die auf die Frage der Zukunftsgestaltung reagiert und damit den Diskurs angestossen haben. Um mit dem deutschen Philosophen Jürgen Habermas zu sprechen, besteht die Herausforderung «nicht so sehr darin, etwas Neues zu erfinden, sondern darin, die grossen Errungenschaften des europäischen Nationalstaates über dessen nationale Grenzen hinaus in einem anderen Format zu bewahren; neu ist nur die Entität, die auf diesem Wege entstehen wird.»

Unter welchen Aspekten der mögliche Schweizer Beitrag für die Schaffung dieser europäisch verfassten Entität beleuchtet werden kann, ist in der vorliegenden Publikation nachzulesen. Dabei möchte ich insbesondere auf die «Erklärung von Lenzburg» verweisen, mit der unser Konferenzzyklus auf der Abschlussitzung im schweizerischen Lenzburg gekrönt wurde. In ihr haben wir unsere Ausgangspunkte und Forderungen an die Arbeit des Europäischen Konvents klar dargelegt.

Beenden möchte ich meinen Beitrag mit einem Aufruf: «Die Zeit ist reif für eine europäische Verfassung» – diesen Satz hört man dieser Tage aus aller Munde und so oft, dass wir alles daran setzen müssen, damit er nicht zu einer Phrase verkommt. In Wahrheit ist die Zeit nämlich nicht «reif», sondern sie drängt bereits! Viel Zeit bleibt uns nicht, denn die nächste Erweiterungsrunde zeichnet sich für Anfang 2004 ab. Wenn Europa auch danach noch handlungsfähig bleiben und seine Glaubwürdigkeit bei seinen Bürgerinnen und Bürgern nicht verspielen will, muss bis dahin eine Verfassung oder ein Dokument mit Verfassungscharakter auf dem Tisch liegen, das diesen Namen auch verdient. Eine solche Chance der politischen Vertiefung und gleichzeitig Erweiterung der Europäischen Union ist – und ich benutze dieses Wort selten – historisch. Wir können nicht anders, als sie zu nutzen!

## Résumé

Le moment d'une Constitution européenne est arrivé

La politique européenne intervient aujourd'hui de façon toujours plus importante dans la vie quotidienne. Or, on constate d'importantes lacunes de formation et d'information des citoyens européens au sujet de l'avenir de l'UE et de son besoin de réformes, mais aussi une véritable nécessité d'agir, si l'on songe aux échéances liées à l'élargissement. Dans ce contexte, de grands espoirs reposent sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui a la difficile tâche d'équilibrer les intérêts particuliers des Etats dans l'optique de l'intérêt général, mais aussi de convaincre les nombreux citoyens réticents. Arno Krause est convaincu que pour surmonter le déficit constitutionnel de l'UE en matière de démocratie et d'Etat de droit, il faut lui donner une constitution, qui clarifie la répartition des compétences entre les Etats et l'UE et confère à celle-ci non seulement plus de poids, mais aussi plus de responsabilité pour ses actes.

## Summary

The time has come for a European constitution

Today European politics intervenes more and more in daily life. However, it is also the case that big gaps can be identified in the education and information provided for European citizens' concerned with the future of Europe and its need for reforms. It is absolutely necessary to act on a central basis in view of the imminent enlargement and the deadlines set in this context. Big hopes are placed in the Convention on the future of Europe, which has the difficult task to equilibrate the particular interests of the States in view of the general interest of all, and also to convince many hesitating citizens. Arno Krause is convinced that, in order to overcome the deficit of the EU in terms of democracy and constitutional State, the EU must be given a constitution, which clarifies the distribution of powers between the States and the Union and which does not only grant it more weight, but also makes it assume more responsibility for its acts.

## UNE QUESTION DE POINT DE VUE

Stéphane Montangero

M'exprimant du point de vue des jeunes, je relève au cœur de la Déclaration de Lenzbourg l'indication que la future Constitution devra être accessible à tous. Or, si je prends ce même texte et le fais lire à un élève de quinze ans, il sera bien en peine de le comprendre, surtout au niveau des subtilités juridiques qui y ont été placées. Nous n'avons donc pas prêché par l'exemple. Il sera capital, si l'on veut que le plus grand nombre possible de personnes s'approprie le texte fondamental d'une Constitution européenne, que les juristes laissent certains de leurs principes de côté, de manière à écrire un texte intelligible qui ne requière pas d'explications pour chaque article.

Plus important encore: il faut que chacun ait la possibilité de participer à l'élaboration de ce texte. Hier, j'ai été surpris de découvrir une magnifique place de jeu vide, alors que juste à côté de nombreux enfants et jeunes jouaient dans la rue. Je leur ai demandé pourquoi ils n'utilisaient pas ces belles installations. Après une brève discussion, un constat s'est imposé: les principaux utilisateurs de la place de jeux n'avaient pas été consultés au moment de son élaboration et elle a été construite par des théoriciens et selon «l'air du temps». Il n'est dès lors pas étonnant que la construction ne réponde pas aux besoins spécifiques des jeunes du lieu. Ainsi, les jeunes sont frustrés parce qu'ils ne sont pas consultés et que s'ils désirent la construction de quelque chose, on leur répond que c'est déjà fait. Les politiques sont aigris parce qu'ils ont l'impression que les jeunes les snobent. Enfin, les contribuables ne comprennent pas pourquoi on dépense leur argent pour des structures belles mais non utilisées. Visiblement, le cercle des décideurs et celui des utilisateurs ne se sont pas rencontrés. Et surtout, un élément fondamental a été ignoré: la participation.

Cette participation des jeunes, le Conseil Suisse des Activités de Jeunesse CSAJ la demande depuis des années, à tous les niveaux, de manière à pouvoir habituer chaque tranche d'âge de la société à une cohabitation, qui devrait être celle de tous les jours. On éviterait ainsi un glissement vers une «ghettoïsation» en fonction des années de naissance. Participer aux décisions dans les communautés dans lesquelles nous vivons, quels que soient notre provenance, notre âge ou notre degré de formation, tel devrait être le but commun, de manière à ce que l'éducation à la citoyenneté ne reste pas lettre morte mais devienne un élément vécu chaque jour par tous.

Il en va de même pour la future Constitution européenne. A quoi bon un texte destiné à tout le monde, si les différentes personnes n'ont pas eu d'une façon ou d'une autre la possibilité de s'exprimer sur leur vision de la société de demain, celle que nous entendons construire ensemble. A quoi bon créer une structure juridique, aussi pure soit-elle, si derrière il n'y a pas une volonté politique, au sens grec du terme, s'investissant dans la «polis», la ville, la vie communautaire. Le texte juridique doit être là pour appuyer le politique, pour servir une vision de la société, pour permettre à la vision de devenir réalité. Il conviendra alors de tout mettre en œuvre pour que l'on puisse passer d'une base théorique à une base pratique, compréhensible, intelligible au plus grand nombre.

Pour ce faire, il ne suffit pas d'un peu de bonne volonté. Il faut absolument se mettre à la hauteur de ses interlocuteurs. Parler de prévention des accidents de circulation en milieu urbain, dont les enfants sont les premières victimes, ne sert pas à grand chose, si on ne fait pas en sorte que le message passe. En se mettant à la hauteur de l'enfant, nous comprenons très rapidement les difficultés qu'il a à anticiper la voiture, puisque son niveau de vision n'est pas plus élevé que celui du capot. Il en va de même pour un texte aussi fondamental que celui qui est projeté: si nous le voulons d'accès facile, il faut le rédiger en nous mettant au niveau de compréhension des personnes auxquelles nous le destinons. Il faut aussi qu'à chaque étape de sa rédaction nous veillions à ce qu'il reste compréhensible.

J'en appelle à toutes les personnes destinées à rédiger ce texte fondamental de bien vouloir faire cet effort de mise à niveau dès le début. Je les invite à prendre en considération les principes de base de la participation et à les appliquer. Non seulement pour les plus jeunes, mais pour toutes les tranches d'âge de la population, que ce soit par le biais des associations représentatives ou par celui de rencontres organisées avec la population. Au fur et à mesure de la construction de ce texte, les personnes chargées de sa rédaction devront aller à la rencontre des citoyennes et citoyens européens pour leur présenter leurs travaux et tenir compte de leurs critiques et suggestions. La Constitution sera un pacte sociétal, une base stable mais vivante, car elle constituera le reflet de celles et ceux qui habitent le Vieux continent. Partant de là, tous, jeunes et moins jeunes, se sentiront impliqués dans ce processus, le feront leur et auront à cœur que le futur texte fondamental soit au cœur de la vie de tout un chacun.

## Zusammenfassung

### Eine Frage des Standpunkts

Als Vertreter junger Menschen ruft Stéphane Montangero zur Einhaltung zweier Grundprinzipien bei der Erarbeitung einer europäischen Verfassung auf: Beteiligung und Verständlichkeit. Anhand von Beispielen erläutert er, dass die Verfassung sowohl verstanden werden als auch unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen zustande kommen muss, um akzeptiert zu werden. Dazu sollten sich die Urheber der Verfassung auf die Ebene der Adressaten – Bürger aller Alters- und Bildungsstufen – begeben. Weiterhin darf die Verfassung nicht nur ein Werk der Formulierungskunst sein, sondern muss vor allem auch von politischem Willen und einer Vision getragen werden.

## Summary

### A question of point of view

As a representative of young people, Stéphane Montangero called for the respect of two basic principles for the elaboration of the European constitution: participation and comprehensibility. Based on several examples he explains that the constitution must be understandable and that all social groups must be involved in its preparation, in order to make it acceptable. Therefore, the authors of the constitution should move to the level of the recipients – i. e. citizens of all ages and educational backgrounds. Furthermore, the constitution has to be more than an oeuvre of artistic formulation, since above all a political will and a vision must uphold it.

## EINE NEUE KOMPETENZORDNUNG FÜR DAS EUROPA DES 21. JAHRHUNDERTS

Wolfgang Schäuble

Ich freue mich natürlich, dass mit einem so grossen Engagement über die europäischen Verfassungsfragen in der Schweiz diskutiert wird und stimme grundsätzlich zu, dass die schweizerische Verfassung, ihre Geschichte und alle Erfahrungen viele Anregungen für die europäische Debatte beinhalten. Sie werden mir die Bemerkung nicht verdenken, dass sich viele in Europa auf den Tag freuen, an dem die Schweiz sich engagierter unmittelbar an diesem Prozess beteiligen wird. Aber niemand wird die Schweiz drängen; sie wird diese Entscheidung im für sie richtigen Zeitpunkt treffen.

Ein Punkt spielt in den Beratungen im Konvent für die Zukunft Europas und im Umfeld dieses Konvents eine grosse Rolle: Es gibt eine Reihe von Stimmen in der europäischen Diskussion, nicht zuletzt aus Grossbritannien, die sagen: «Wir brauchen ein neues Philadelphia.» Die Vorstellung, dass dieser europäische Verfassungskonvent für die Zukunft Europas gewissermassen ein neues Philadelphia erarbeitet – das heisst, kluge Menschen formulieren auf einem unbeschriebenen Blatt Papier eine Verfassung – wird nicht der Realität entsprechen. Wir sind in Europa nicht am Anfang, wir sind glücklicherweise nicht in der revolutionären Situation, in der sich Deutschland nach 1945 befand. Der Preis der Gnade einer Stunde Null für ein neues Philadelphia ist in der Regel ziemlich teuer. Er wird von Jahrhundert zu Jahrhundert noch teurer und deswegen plädiere ich dafür, nie auf eine Revolution zu setzen.

Bei der gelegentlichen Diskussion um ein einfaches Steuersystem in Deutschland höre ich von Professoren und bedeutenden Finanzwissenschaftlern, dass das für Kroatien neu geschaffene Steuersystem wunderbar funktioniere. Die Voraussetzungen für den Aufbau eines neuen Steuersystems in Kroatien möchte ich in Deutschland nicht erst schaffen müssen. Wir sollten von der Komplexität des aktuellen Systems, von der Realität ausgehen.

Einerseits ist es in Europa inzwischen weitgehend unbestritten, dass wir im europäischen Einigungswerk weit vorangekommen sind. Die Deutschen können es am besten ermessen. Ohne die Attraktivität der Erfolgsgeschichte der europäischen Einigung hätten wir die Wiedervereinigung (die viele nicht für möglich gehalten haben), den Fall der Berliner Mauer (und allem was dazu-

gehört, bis zur «kleinen Nebenfolge», dass die Sowjetunion und der Ost-Westkonflikt nicht mehr bestehen) nicht bekommen. Diesen unmittelbaren Zusammenhang muss man sehen. Die Polen waren viel mehr als viele politische Kräfte in Deutschland für den Verbleib auch eines wiedervereinten Deutschlands in der atlantischen Allianz. Sie wussten ganz genau, dass der Weg nach Europa und in die Gemeinschaft des Westens, in die Stabilität, für sie nur auf diesem Weg zu schaffen ist. Europa ist eine Erfolgsgeschichte, was man auch daran erkennen kann, dass wir – ursprünglich sechs Mitglieder – uns heute vor Beitrittsbewerbern fast nicht retten können. Auch in der wirtschaftlichen Integration sind wir weit vorangekommen. Man sollte das nicht gering schätzen.

Andererseits wird die Zustimmung zur konkreten Realität des europäischen Alltags eher schwächer. Das Interesse in der Bevölkerung hat nicht überall entsprechend zugenommen, siehe Wahlbeteiligung zum europäischen Parlament und dergleichen mehr. Auch die versammelten Aussenminister im europäischen Rat waren sich nicht sicher, ob die Abstimmungen zu einem Referendum zum Vertrag von Nizza gleich dem in Irland, in allen anderen Mitgliedsländern ein anderes Ergebnis erfahren hätte. Die Analyse zeigt inzwischen eine ziemlich grosse Übereinstimmung, dass Europa unter dem dreifachen Mangel an Transparenz, Effizienz und demokratischer Legimitation leidet. Die Menschen wissen nicht genau, wer in Europa eigentlich was entscheidet und wer dafür die Verantwortung trägt. Romano Prodi hat einmal gesagt, dass Europa ein immer dichteres Geflecht oder Netzwerk von europäischen und nationalen Regelungen sein wird. Vielleicht geht es auch nicht anders; es entspricht auch ein Stück weit der Methode von Monet.

Der deutsche Städtetag, ein Zusammenschluss der Städte mit mehr als 20'000 Einwohnern in Deutschland, hat vor kurzem eine Untersuchung veröffentlicht: Sechzig Prozent aller Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltungsorgane in Deutschland werden durch Entscheidungen oder Vorgaben der EU mitbeeinflusst. Da sind die Einflüsse auf kommunale Selbstverwaltung durch Bundes- und Landespolitik, die gelegentlich auch noch kleine bürokratische Impulse geben, noch nicht mitgezählt. Das führt notwendigerweise auch dazu, dass solche Entscheidungsprozesse schwerfällig und ineffizient sind, lange dauern und damit immer wieder eine schwierige Verhandlungssituation mit langen Nächten mit sich bringen.

Ein Punkt ist mir, im Zusammenhang mit Effizienz, wichtig zu erwähnen. Nationalrat Andreas Gross meinte in einer Diskussion: Lass doch der Demokra-



ist das wahr; andererseits haben wir aber in Europa in vielen Punkten, bei vielen Entscheidungen nicht mehr viel Zeit. Wir müssen zum Beispiel die Überwindung der Folgen der europäischen Teilung, die sogenannte Osterweiterung, relativ schnell meistern. Wir haben Anstrengungen unternommen, der Bevölkerung zu erklären, dass dies richtig, notwendig und in ihrem eigenen, wohlverstandenen Interesse ist. An einer Veranstaltung in Jena habe ich den Anwesenden erklärt: «Ihr werdet sehen, dass die Sorgen mit einem Beitritt östlicher Nachbarn geringer werden, denn weder für Zuwanderung, noch für unfaire wirtschaftliche Konkurrenz, noch für die unterschiedliche Wohnkostensituation oder für gewisse Stabilitätsrisiken ist die EU-Erweiterung die Ursache.» Die Ursache ist das grosse Gefälle, das die europäische Teilung hinterlassen hat und die Tatsache, dass der Eiserner Vorhang es nicht mehr trennt. Die Osterweiterung ist eher die Lösung des Problems als die Ursache. Aber so etwas glauben die Menschen häufig erst nach zehn Jahren entsprechender Erfahrung. Wir in Deutschland müssen noch ein bisschen nacharbeiten, weil sich noch nicht alle Erwartungen mit der schnellen deutschen Wiedervereinigung vollständig erfüllt haben. Deswegen haben wir unter dem Gesichtspunkt der Effizienz in den europäischen Entscheidungen gelegentlich schon ein Defizit.

Wenn man nicht weiss, wer was entscheidet, ist die demokratische Legitimation notwendigerweise eine begrenzte. Das führt übrigens dazu, dass die wichtigen Entscheidungen letzten Endes doch von den nationalen Regierungen getroffen werden. Oder, um es noch genauer zu formulieren: Die nationalen Regierungen, insbesondere die Regierungschefs, sind überzeugt, dass am Ende des Tages sie und niemand anders entscheidet. Lassen Sie mich dies an einem Beispiel erklären: Um einen blauen Brief für ein Mitgliedsland gab es vor kurzem Diskussionen. Dies hat zwei Seiten. Erstens führt es dazu, dass die Entscheidungsprozesse diesen Mangel noch mehr verstärken; zweitens wird die Versuchung gross, dass Bürokratien (die ja auch stets in den Regierungen stecken) immer mehr Entscheidungen, die sie möglicherweise in ihren eigenen Ländern gar nicht hinbekommen, auf die europäische Ebene verlagern, nach dem Motto: «Was man in Berlin nicht schafft, kann man ja in Brüssel nochmals versuchen». Wenn jemand den früheren Bundeskanzler auf eine idiotische Richtlinie aus Brüssel aufmerksam machte, die uns in irgendeiner Sache behinderte und er – wie es sich für einen Regierungschef gehört – einen Tobsuchtsanfall hatte, dann führten die genaueren Ermittlungen zum Ergebnis, dass es ein deutsches Ministerium war, das den ursprünglichen Anstoss für eine solche Richtlinie in Brüssel gegeben hatte. Wir haben auch die Situation erlebt, dass sich die Bayerische Landesregierung bitter über ei-

nen Unfug beklagte und es sich herausstellte, dass ein Bayerisches Ministerium die kritisierte Regelung in Brüssel anregte. Deswegen ist wohl die allerwichtigste Frage für den Konvent und wichtigster Auftrag, dass man eine bessere Zuständigkeitsordnung zustandebringt.

Ich habe die Vision aufgegeben, dass man einen ganz einfachen Katalog zustande bringen kann. Wir müssen klar machen – vielleicht doch anders als die Gründungsmütter und -väter der europäischen Bewegung sich das vorgestellt haben – dass die EU nicht eines Tages an die Stelle der Nationalstaaten treten wird. Ich glaube, wir haben heute besser verstanden, dass – jedenfalls für eine vorhersehbare Zeit – ein Teil staatlicher Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten bleiben wird, und ein anderer Teil von der EU wahrgenommen wird. Das bedeutet, dass wir eine neue Form geteilter Staatlichkeit haben werden. Wir Schweizer, wir Deutsche empfinden das als Föderalismus, aber wir wissen, dass der Begriff in anderen europäischen Sprachen und Traditionen einen ganz anderen Sinn hat. Ein Franzose kann beim besten Willen nicht wirklich verstehen, was wir unter Föderalismus verstehen. Er kann Dezentralisierung begreifen, was für ihn aber etwas ganz anderes bedeutet, als Föderalismus für Schweizer und Deutsche. Geteilte Souveränität, geteilte Staatlichkeit – aber dennoch muss eine Zuständigkeitsordnung dafür sorgen, dass wir mehr Transparenz erreichen, dass wir wissen, wer was entscheidet. Eine Zuständigkeitsordnung ist eine Voraussetzung dafür, dass wir die Entscheidung, die Europa treffen muss, europäisch treffen.

Das ist für viele revolutionär, denn es heisst, europäische Entscheidung aus der Letztverantwortung, aus der letzten Zuständigkeit der nationalen Regierungen, herauszulösen. Wenn das nicht gelingt, werden wir bei der jetzigen Entwicklung bleiben. Dieses heute komplizierteste Geflecht, das intergouvernemental abläuft, wird am Ende nicht wirklich den Qualitätssprung schaffen, nämlich einen – wie immer begrenzten oder nicht begrenzten – Bereich europäischer Gemeinschaft oder Zuständigkeiten. Nicht in einem Verfahren, wo man alles als Verordnung erlässt, weil die Mechanismen die Richtlinien zustande bringen, die im europäischen Gesetzgebungsverfahren viel komplizierter sind. Wir haben ja in der Rechtssetzungskultur in Europa eine Umkehrung. Normalerweise regelt man in Rechtsstaaten die wichtigeren Dinge als Gesetze und die Details durch Verordnungen. In Europa ist es genau umgekehrt; aus dem Grund, dass die institutionellen Prozesse es nicht wirklich schaffen, europäische Entscheidungen europäisch-demokratisch zu legitimieren. Das kann man nur schaffen, wenn man die Zuständigkeit Europas verlässlich begrenzt. Denn wenn die Menschen in Europa – nicht nur die Regierungen der

Mitgliedstaaten und die Politiker – die Sorge haben, dass mit einem Prozess einer europäischen Verfassung sich allmählich alles auf die europäische Ebene hinentwickelt – so wie es Konrad Hesse, berühmter Verfassungsrechtler in Freiburg, in seiner Habilitationsschrift vom unitarischen Bundesstaat beschrieben hat –, wie es in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland ganz gewiss der Fall ist, dann würden die Mehrzahl der Menschen ein solches Europa nicht wollen.

Wir haben in Europa nicht genügend Öffentlichkeit, wir haben keine gemeinsame Sprache, wir haben eine geringe gemeinsame Wahrnehmung von Wichtigem und Unwichtigem. Der 11. September ist für alle wichtig, aber vieles andere – legen Sie Tageszeitungen von Finnland, Portugal, Spanien, Deutschland einen Tag nebeneinander – ist von völlig unterschiedlicher Wichtigkeit. Die Identifikation der Menschen ist jeweils eine ganz andere, ebenso Geschichtserfahrung und Traditionsbildung. Deswegen wird die Legitimation europäischer Entscheidungen – demokratisch durch europäische Institutionen –, nur gelingen, wenn die Zuständigkeitsordnung gelingt. Legitimation europäischer Entscheidungen heisst ja noch, dass das europäische Parlament bei den europäischen Entscheidungen die zentrale Rolle gewinnen muss. Und dass wir auch eine Exekutive in Europa brauchen, ist klar. Dieser Mischmasch aus Kommission und Rat – der Rat versteht sich sowohl als eigentlicher Gesetzgeber wie auch als Regierung Europas – kann auf die Dauer nicht funktionieren. Deswegen brauchen wir eine europäische Exekutive.

Der deutsche Aussenminister hat einmal gesagt, man sollte in Europa den Präsidenten doch in einer Direktwahl, in einer unmittelbaren Wahl wählen. Ich würde eher ein parlamentarisches System bevorzugen. Der Kommissionspräsident oder die Präsidentin sollte vom Parlament gewählt werden und dazu kommt eine zweite Kammer. Ich plädiere dafür, auf Grund deutscher Erfahrungen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten die zweite Kammer bilden, in der jeder Staat dasselbe oder ungefähr dasselbe Gewicht hat. Es gibt Variationsmöglichkeiten. Im Parlament muss natürlich das Prinzip «one man/one woman – one vote», das Prinzip der Stimmengleichheit verwirklicht werden, allenfalls mit marginalen Abweichungen zugunsten kleinerer Mitgliedstaaten, wenn man sich nicht für grenzüberschreitende Wahlkreise entscheiden möchte. Das ist, wenn die Zuständigkeitsordnung gelingt, nicht so hoffnungslos und unrealistisch, wie viele meinen. Ich habe es übrigens sehr begrüsst, dass die Frage der Zuständigkeitsordnung als zentraler Schlüssel auch von Giscard d'Estaing in seiner Eröffnungsrede zum europäischen Konvent als erster Punkt genannt worden ist.

Wir Deutsche haben ein Problem, das sich diese Woche wieder artikuliert hat. Unsere Beiträge – insbesondere aus dem Bereich der Union, der Unionsparteien – werden missverstanden, als ginge es um die Bewahrung bestimmter Privilegien deutscher Bundesländer, insbesondere des Sparkassenprivilegs, die sogenannte Daseinsvorsorge. Vor diesem Missverständnis muss man die Zuständigkeitsdebatte bewahren: Denjenigen, die sich intensiver mit diesen Fragen beschäftigt haben, geht es nicht um Reservatsrechte für spezifische Probleme deutscher Landespolitik, sondern darum, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass wir europäische Entscheidungen auch europäisch-demokratisch legitimiert bekommen.

Das ist der eigentliche Punkt und da ist eine Linie, wo wir einen Konsens schaffen können. Meine Hoffnung ist, dass wenn alle Mitglieder des Konvents diese Balance begreifen, sie ein gutes Ergebnis zustandebringen. Denn wenn diese Grundfrage akzeptiert ist, werden wir die europäischen Institutionen deutlich verbessert bekommen. Ich bin nicht der Auffassung, dass bis zum Ende des Konvents oder bis zum Jahre 2004 in Europa die ideale Verfassung besteht, aber ich hoffe, dass wir deutliche qualitative Verbesserungen haben und wir auf diesem Weg weiter voran kommen. Ich bin auch der Meinung, dass der enge Zeitplan wichtig und notwendig ist, weil nicht nur die Staats- und Regierungschefs, sondern die politische Realität eine gewisse Verbindung des europäischen Reformprozesses mit der Erweiterungsdebatte notwendig gemacht hat. Und wenn wir unsere Nachbarn im Osten Europas nicht zu Geiseln unserer Unfähigkeit zu institutionelleren Reformen in Europa machen wollen, müssen wir bis zum 1. Januar 2004 so weit sein, dass Beitritte möglich sind. Es spricht eher mehr dafür als dagegen, dass dies gelingen wird.

Dann wird man vielleicht weiter an diese Debatte gehen müssen. Gelingt es dem europäischen Parlament, seine zentrale Bedeutung für die politische Machtverteilung in Europa auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu verankern, wird es in eine andere Rolle kommen. Die Wahlbeteiligung wird stärker, der Streit wird stärker werden. Die Abgeordneten des Parlaments werden in der Wirklichkeit des Parteilebens nicht mehr ein so angenehmes Leben in Form von feierlichen Anlässen und Cocktailempfängen und netten Reden führen, sondern sie selber werden für Entscheidungen Verantwortung übernehmen müssen. Das ist auch gut so: Ihre Rolle wird eine andere, politische sein. Und im übrigen kann man sich, was die Wahl der Kommission betrifft, darauf verständigen, dass eine Wahl des Parlaments auch der Zustimmung des Rats bedarf, der Vertretung der Regierungen oder der Vertretung der Nationalstaaten. Und für den Fall, dass es keine Einigung gibt, muss man

einen Konfliktauflösungsmechanismus finden. Gelernte Verfassungsrechtler oder Politiker finden schnell eine Lösung aufgrund der Fülle von bestehenden Möglichkeiten. Man darf sich aber nicht täuschen: Um diese zentrale und besonders schwierige Frage der Zuständigkeitsordnung herum gibt es keinen einfachen Weg. In einer Diskussion mit dem damaligen Präsidenten des Grundrechtekonvents, Roman Herzog, habe ich gesagt «Was Sie alles sagen ist wunderschön, Ihre Arbeit ist insgesamt auch eher positiv, aber Sie verschwenden die hohe Qualität für ein nicht sehr schwieriges Thema. Grundrechte haben wir alle in Europa. Was uns fehlt, ist eine solche Zuständigkeitsordnung, für die es in der Verfassungsgeschichte keine Vorlage gibt.» Worauf er antwortete: «Sie haben recht, aber das ist das, um was mich die Regierung gebeten hat. Das andere wäre wichtiger, aber so schwierig. Das machen besser Sie, ich bin auch schon älter.»

Auch das Thema «Vereinfachung der Verträge» bis zu den wunderbaren Arbeiten des Instituts von Florenz löst dieses Problem nicht. Wenn wir nicht in der Zuständigkeitsordnung eine Antwort finden, werden wir nicht zu Entscheidungen kommen, die in alleiniger europäischer Zuständigkeit und eben nicht mehr in der Letztverantwortung der nationalen Regierungen liegen. Davon bin ich überzeugt. Deshalb glaube ich im übrigen, dass der Versuch, durch eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente das Problem zu lösen, nicht gelingen wird. Ich warne davor. Ich bin nicht nur Bundesinnenminister gewesen, sondern davor Chef des Kanzleramtes, was in Deutschland eine besonders komplizierte Tätigkeit ist. Und ich hatte auch den Vertrag zur deutschen Einheit mit elf Länderregierungen in meiner Verhandlungsdelegation zu führen. Das Hüten eines Sackes Flöhe ist vergleichsweise einfacher. Hätte ich aber nicht mit elf Landesregierungen, sondern mit elf Landesparlamenten zu tun gehabt, könnte ich heute nicht mehr zu Ihnen reden, sondern ich wäre längst entweder geisteskrank oder hätte Selbstmord begangen. Parlamente sind nicht einigungsfähig, Parlamente können nicht verhandeln. Dazu braucht es andere Möglichkeiten.

Die nationalen Abgeordneten im europäischen Parlament sollen nicht meinen, dass sie alles zu sagen hätten. Es gibt keinen bequemeren Ausweg. Es gibt nicht einen einfachen Katalog, wir brauchen eine Evolutionsklausel sowie das System von Rahmen- und Grundsatzregelungen. Da gibt es viele Vorschläge. Wir werden, um dies als letztes Beispiel zu nennen, in der Aussen- und Sicherheitspolitik (wo sich alle einig sind, dass wir da mehr Europa und nicht weniger brauchen) realistischerweise davon ausgehen müssen, dass wir noch für einige Zeit auf die Mechanismen intergouvernementaler Zusammenarbeit

angewiesen sein werden. Aber wir könnten zum Beispiel, wo immer es intergouvernementale Zusammenarbeit in irgendwelcher Form in Europa gibt, die Kommission der EU als Sekretariat benennen. Man kann die Ratspräsidentschaft jedes Jahr wechseln, jedes halbe Jahr oder alle vierzehn Tage, wenn damit nicht mehr der Wechsel der gesamten Sekretariatsarbeiten von einem Land zum anderen einhergeht. Dieser Wechsel ist heute für jedes Land eine grosse Verantwortung, aber für die Kontinuität des europäischen Prozesses ist es ein schwerer Verlust. Ich verlange nicht «Alles oder nichts!» Es gibt auf dem Weg zum Ziel eine Reihe von Möglichkeiten, wie man aus der heutigen Situation – auch ohne Philadelphia – schrittweise in diese Richtung kommen kann. Aber wir müssen diese Richtung klar markieren.

Und hier meine letzte Bemerkung: Am Ende werden wir den Menschen in Europa auf die Frage «Warum machen wir eigentlich dieses Europa?» in Bezug auf die Zuständigkeitsdebatte eine aktuellere Antwort liefern müssen. Denn dieses Europa ist mehr als eine Wirtschaftsgemeinschaft. Wer Europa nur als eine grosse Freihandelszone betrachtet, hat es nicht verstanden. Europa muss eine politische, handlungsfähige Einheit in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts sein. Das ist unser europäisches Interesse und unsere europäische Verantwortung. Dazu braucht man das Wissen, dass wir neben nationaler und regionaler auch eine europäische Identität haben, dass wir eine Schicksalsgemeinschaft sind. Dieses braucht die Welt und dies ist die europäische Verantwortung. In dem Mass, in dem wir das in der Zuständigkeitsordnung konkretisieren, werden die Menschen verstehen, dass es nicht nur um schwärmerische Nostalgie geht. Die globale Welt erfordert mit ihren unglaublich vielen neuen Entwicklungen, Chancen, Bedrohungen und Risiken und dem Schrei nach mehr Ordnung ein handlungsfähiges Europa, das sich übrigens auch immer seiner bitteren Vergangenheit stellen muss. Und wenn eine europäische Einigung es schafft zu zeigen, dass man aus den Trümmern und Verletzungen der Vergangenheit, die man nicht beiseite schieben kann, doch eine handlungsfähige Einheit bauen kann, gibt Europa auch dem Rest der Welt ein gutes Vorbild, nachdem es Jahrhunderte lang auch ein schlechtes gewesen ist. Und wir geben Hoffnung, weil wir so am Ende noch der Gefahr entgehen können, dass Wohlstandsgesellschaften an Vitalität und Zukunftskraft eher abnehmen. Ich denke, dass in einer Rückbesinnung auf die europäischen Interessen und Verantwortlichkeiten gegenüber dieser stärker zusammenwachsenden Welt auch die beste Chance liegt, uns Europäern ein grösseres Mass an Revitalisierung, Identität, Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu geben. Ohne die Schweiz werden wir dies nicht schaffen.

## Résumé

### Une nouvelle répartition des compétences pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle

Pour Wolfgang Schäuble, la construction européenne connaît de nombreuses réussites mais aussi un déficit de transparence, d'efficacité et de légitimité démocratique. Un objectif majeur est d'améliorer la répartition des compétences, avec de nouvelles formes de partage entre l'UE et les Etats membres, où l'Europe prendrait seule les décisions de sa compétence. Le Parlement serait au centre du processus décisionnel et jouerait un rôle plus politique. Au Parlement s'ajouterait une deuxième chambre des gouvernements nationaux et l'UE serait dotée d'un véritable gouvernement. L'Europe n'aura pas tout de suite une constitution parfaite mais sera capable de réaliser les réformes institutionnelles nécessaires aux adhésions dès 2004. Il faut donner un sens plus actuel à l'UE qui, au-delà d'une communauté économique, doit devenir une entité politique capable d'agir dans le monde globalisé du XXI<sup>e</sup> siècle, consciente de son identité et de sa destinée communes.

## Summary

### A new distribution of competences for Europe in the 21<sup>st</sup> century

In Wolfgang Schäuble's opinion the creation of Europe has been characterised by many successes, but also a deficit in transparency, efficiency and democratic legitimacy. A main objective is to improve the distribution of powers with new forms of sharing between the EU and the member States, where Europe is the only one to make decisions in certain areas of competence. The parliament would be at the centre of the decision-making process and would play a more political role. In addition to the Parliament, there would be a second chamber of national governments, and the EU would be given a true government. Europe will not at once have a perfect constitution, but will be able to carry out the institutional reforms which are necessary for the admissions from 2004 onwards. The EU must be given a more topical sense, and, going beyond an economic community, she must become a political entity, which is able to act in the global world of the 21<sup>st</sup> century, conscious of its common identity and destiny.

## DIE SCHWEIZERISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE, QUELLE DER INSPIRATION FÜR DEN NEUEN EUROPÄISCHEN KONVENT: QUO VADIS EUROPA?

Franz von Däniken

*Robert Schuman hatte vor 50 Jahren die Vision einer «Europäischen Föderation». Damit begann in Europa eine neue Epoche. Die europäische Integration war die Antwort auf ein jahrhundertealtes Ringen um ein Gleichgewicht der Mächte auf diesem Kontinent, das in den beiden Weltkriegen von 1914 und 1945 kulminierte. Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist deshalb eine Teilung von Macht durch Recht, ist die teilweise Übertragung nationaler Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.*

Die *schrittweise Verwirklichung der Europäischen Union* von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis zur Vollendung des Binnenmarkts und zur Einführung der gemeinsamen Währung beruhte lange Zeit zentral auf der deutsch-französischen Interessenallianz. Diese war allerdings niemals exklusiv, sondern für andere europäische Staaten immer offen.

Robert Schuman hat dies bereits 1963 mit prophetischer Klarheit gesagt: «Wir müssen das geeinte Europa nicht nur im Interesse der freien Völker errichten, sondern auch, um die Völker Osteuropas in diese Gemeinschaft aufnehmen zu können, wenn sie, von den Zwängen, unter denen sie leiden, befreit, um ihren Beitritt und unsere moralische Unterstützung nachsuchen werden. Wir schulden ihnen das Vorbild des einigen, brüderlichen Europa. Jeder Schritt, den wir auf diesem Wege zurücklegen, wird für sie eine neue Chance darstellen. Sie brauchen unsere Hilfe bei der Umstellung, die sie zu bewerkstelligen haben. Unsere Pflicht ist es, bereit zu sein.»

Ein halbes Jahrhundert später steht die EU vor einer Herausforderung, deren Tragweite wir noch nicht völlig erfassen:

- Einerseits will sie die *Ost- und Südosterweiterung* vollbringen, die nach Abschluss zu einer faktischen Verdoppelung der Zahl der Mitgliedstaaten führen wird.



- Und andererseits muss sie den letzten Baustein in das Gebäude der europäischen Integration einfügen, nämlich die *politische Integration*, denn ohne diese wird ihre Handlungsfähigkeit begrenzt sein.

Die Notwendigkeit, diese beiden Prozesse parallel zu führen, gehört zu den grössten Aufgaben, welche die Union seit ihrer Gründung jemals in Angriff zu nehmen hatte. Erfolg oder Scheitern oder auch nur die Stagnation dieses Einigungsprozesses wird für die Zukunft der EU von zentraler Bedeutung sein. Die folgenden Überlegungen beruhen auf Gesprächen mit Kollegen, vor allem aber auf einer Diskussion mit den Professoren Thürer und Kälin, denen ich immer wieder kluge Ideen verdanke.

Auf den ersten Blick scheint «*die Schweiz als Europa en miniature*» eine verlockende Inspirationsquelle für die EU, bzw. den Konvent darzustellen. Die Schweiz kann hinsichtlich des Umgangs mit ihrer sprachlichen, kulturellen, religiösen und politischen Vielfalt Europa viele Anregungen vermitteln. Allerdings ist dieser Gedanke bei näherer Betrachtung zu relativieren. *Niemand wird denn auch behaupten, dass der schweizerische Föderalismus und allgemein die schweizerischen Lösungen unmittelbar auf die Europäische Union transponierbar sind.* Es sind aber gewisse historische Parallelen festzustellen zwischen der schweizerischen Entwicklung vom Staatenbund zum Bundesstaat und den Grundfragen, mit denen sich die EU heute befasst. Gestatten Sie mir, Ihnen einige solcher Parallelen aufzuzeigen.

## 1.

*Die alte Eidgenossenschaft (1815) gründete auf einem völkerrechtlichen Abkommen, welches zweiundzwanzig souveräne Kantone miteinander verband. Dieses Abkommen wurde Bundesvertrag genannt. Die Umwandlung des durch den Bundesvertrag von 1815 geschaffenen Staatenbundes in den Bundesstaat erfolgte durch die Bundesverfassung vom 12. September 1848. Die Eidgenossenschaft, vorher lediglich ein Bündnis, wurde damit zum Staat.*

Blickt man heute in Richtung EU, so stellt man fest, dass es sich beim «*Vertrag über die Europäische Union*» und beim «*Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*» ebenfalls um *völkerrechtliche Verträge* handelt. Der *europäische Gerichtshof (EuGH)* hat aber die heutige vertrags-

rechtliche Basis der Union mehrfach als «*ordre constitutionnel*» bezeichnet.<sup>1</sup> So gesehen ist deren Verfassungsqualität im materiellen Sinn mindestens im Selbstverständnis der Union gegeben. Denn die darin enthaltenen Rechtsnormen geniessen aufgrund ihrer inhaltlichen Bedeutung für die europäische Rechtsordnung Verfassungsrang. *Der Union fehlt mit anderen Worten lediglich eine Verfassung im formellen Sinn.*

Auch andere Überlegungen führen zur Feststellung, dass die Union teilweise Qualitäten aufweist. Obwohl sie auf Staatsverträgen basiert, die nur dank den Mitgliedstaaten geändert werden können<sup>2</sup>, ist zum Beispiel die EU-Kommission ein unabhängiges supranationales Organ. Letzteres bedeutet, dass die Kommissare bei der Erfüllung ihrer Pflichten keine Anweisungen seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten entgegennehmen dürfen. *Die EU weist sowohl Merkmale eines Staatenbundes wie auch solche eines Bundesstaates auf.* Nicht umsonst bezeichnet der *EuGH* den wichtigsten Pfeiler der Union, die europäische Gemeinschaft, als eine «*rechtliche Konstruktion sui generis*».<sup>3</sup>

Aus Sicht der Schweizer Verfassungsgeschichte scheint die Europäische Union heute auf dem Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat zu sein. Soweit die erste Parallele.

## 2.

Eine zweite Parallele ist *der Aspekt der Friedenssicherung*. Aus schweizerischer Sicht war sie für den Bundesgedanken schon vor 1848 von Bedeutung. Der Zusammenschluss der Kantone bei gleichzeitiger Wahrung kantonaler Autonomie war in der Geschichte der alten Eidgenossenschaft wiederholt die Antwort auf Krisensituationen. Dieser Aspekt des Föderalismus hat für die Schweiz heute an Bedeutung verloren. Umso wichtiger ist er nach dem Zweiten Weltkrieg auf europäischer Ebene geworden.

*1951 wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet, welche anfänglich für sechs Staaten die Vergemeinschaftlichung eines wirtschaftlichen Teilbereichs brachte. Dieser Zusammenschluss war – was heute oft vergessen wird – nicht primär wirtschaftlich motiviert, sondern diente der Friedenssicherung.* Eine gemeinsame Politik der früheren Erzfeinde Deutschland und Frankreich im Bereich der für Waffenproduktion und Kriegführung zu jener Zeit unerlässlichen Rohstoffe Kohle und Stahl sollte

nach Auffassung des damaligen französischen Aussenministers Robert Schuman einen ersten Integrationsschritt auf dem Weg zu einem friedfertigen Europa darstellen. Die Geschichte gab Schuman recht: 1956 erfolgte die Gründung der EURATOM und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Auch wenn heute der Gedanke der Friedenssicherung unter den Mitgliedstaaten der EU vielleicht an Wichtigkeit verloren hat, ist er für die Beitrittskandidaten immer noch aktuell. Nach einem halben Jahrhundert kommunistischer Herrschaft, vermittelt der EU-Beitritt eine Perspektive politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität und Modernisierung. *Die Friedenssicherung ist im Osten Europas nach wie vor ein Hauptmotiv europäischer Integration.*

### 3.

Eine dritte Parallele ist in der Schaffung eines schweizerischen Binnenmarktes zu sehen. Denn die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes Schweiz war bereits vor 1848 eine treibende Kraft bei den Bemühungen um einen Bundesstaat. Die wirtschaftliche Integration der Schweiz bildet eines der Hauptziele, welche hinter der Gründung des Bundesstaates standen. Während der Regeneration (1830) war nämlich klar geworden, dass die kantonalen Barrieren ein schwerwiegendes Handelshemmnis darstellten. Die Bundesverfassung von 1848 garantierte daher den Freihandel für Güter und Landwirtschaftsprodukte zwischen den Kantonen und sah die Grundlage für die Schaffung einer schweizerischen Zollunion vor. Der Bundesstaat brachte zudem mit der Anerkennung der Niederlassungsfreiheit auch die Garantie des freien Personenverkehrs und hob damit die bisherigen kantonalen Niederlassungsbeschränkungen für Bürgerinnen und Bürger anderer Kantone auf. Die Folge davon war einerseits die Erleichterung des wirtschaftlichen Verkehrs, da ausserkantonale Handelsniederlassungen nicht mehr unterbunden werden konnten. Andererseits führte die allgemeine Bevölkerungsmobilität auch zum Abbau emotionaler Bindungen an den Heimatkanton und damit zur Stärkung gesamtschweizerischer Nationalgefühle.

Diesen wirtschaftlichen Ausgangspunkt kennt auch die Europäische Union. Der EU-Binnenmarkt beruht wesentlich auf den vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrags. Wenn sich seither auch einiges verändert hat, sahen sich in wirtschaftlicher Hinsicht die Kantone 1848 in einer ähnlichen Situation wie vor

fünfzig Jahren die Mitgliedstaaten der EU und heute die Beitrittskandidaten. *Damals wie heute versprach man sich von der wirtschaftlichen Integration immer auch mehr Wohlfahrt.*

#### 4.

Die *Verfassung von 1848* entzog ausserdem, dies eine vierte Parallele, den Kantonen die Währungshoheit und schuf eine *einheitliche schweizerische Währung*. In einer ersten Phase wies der Schweizer Franken als Münze eine einheitliche «Bundesseite» und eine kantonale, unterschiedliche Seite auf. Der Euro folgt bekanntlich dem gleichen Schema.

#### 5.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bildet ein Kernelement einer föderalistischen Verfassung. Die Lösung, welche die Schweiz hier getroffen hat, ist bekannt. Ich beschränke mich deshalb auf zwei Feststellungen.

- Heute prägt, erstens, die kooperative Aufgabenerfüllung in der Schweiz auch den Vollzugsbereich: Im Gegensatz etwa zu den USA wird der grösste Teil des Bundesrechts in der Schweiz von kantonalen Instanzen vollzogen. Dies gibt den Kantonen, in Bereichen wo der Bund zuständig ist, eine gewisse Einflussmöglichkeit.
- Zweitens handelt es sich bei der Kompetenzausscheidung um einen Fragebereich, welcher der ständigen Überprüfung und Weiterentwicklung unterliegt. Die zahlreichen Teilrevisionen, welche der schweizerische Verfassungsgesetzgeber seit 1848 an der Bundesverfassung vorgenommen hat, betrafen oft die Kompetenzverteilung. Die Änderungen, welche sich dabei ergaben, stärkten meistens die Bundeskompetenzen und verhalten sich somit umgekehrt proportional zur wachsenden Föderalismusrhetorik in der Schweiz.

Diese Problematik der Kompetenzverteilung ist auch innerhalb der Europäischen Union zu neuer Aktualität gelangt. Sie ist eine der vier thematischen Hauptpunkte des Mandats von Nizza an den europäischen Konvent.

## 6.

In einer letzten Parallele möchte ich mich noch kurz zur *Problemlösungsfähigkeit des Bundes* äussern. *Die Schweiz ist eine Verhandlungs- oder Konsensdemokratie*. Unser Konkordanzsystem ist durch die proportionale Vertretung der verschiedenen Parteien in den politischen Organen und durch ihre Zusammenarbeit in Regierung und Parlament geprägt, sowie durch eine breite Konsultation der gesellschaftlichen Gruppierungen und Verbände, welche die Möglichkeit haben, ein Referendum auszulösen. Schweizerische Innenpolitik ist eine Politik der Problemlösung durch Verhandeln und Kompromiss. Die Konkordanz resultiert im dauerhaften Einbezug aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Die politische Opposition kann durch das Referendum oder die Volksinitiative geltend gemacht werden.

Die Frage der politischen Konsensfindung wird auch die EU im Hinblick auf ihre Erweiterung zentral beschäftigen. Dabei wird sie einen Mittelweg zwischen Rücksichtnahme auf die stark heterogene Zusammensetzung aus 20, 25 oder noch mehr Mitgliedstaaten und der Notwendigkeit, effizienter Entscheidabläufe finden müssen.

Ob konsensdemokratische Instrumente wie die schweizerischen, ob direkt demokratische Initiativ- und Referendumsrechte in diesem Zusammenhang der Union als Inspirationsquelle dienen könnten, scheint schwer vorstellbar. *Denn das Referendum wie auch die Volksinitiative in der schweizerischen Ausgestaltung wären in der sich noch immer integrierenden Union nicht integrationsfördernd. In der Schweiz hingegen könnte man deshalb fragen: Je höher der Integrationsgrad, desto notwendiger die demokratische Abstützung politischer Entscheide?*

Die heutigen Vorstellungen über die Zukunft der EU mit einer Verfassung sind teilweise markant unterschiedlich. Verschiedene politische Persönlichkeiten haben die künftige Union wie folgt qualifiziert:<sup>4</sup>

- Für Jacques Delors wird es eine «offene Avantgarde als Föderation von Nationalstaaten»;
- Für Joschka Fischer eine «europäische Föderation der Nationalstaaten»;
- Für Jacques Chirac ein Modell der verstärkten Zusammenarbeit Deutschlands und Frankreichs als Motor Europas;

- Für Guy Verhofstadt eine vertiefte Integration durch die Beseitigung der Drei-Pfeiler-Struktur;
- Für Tony Blair ein «Europa freier, unabhängiger, souveräner Nationen».

Seit Beginn des Konvents am 28. Februar 2002 sind verschiedene Beiträge zu den wesentlichen Fragen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, vorgestellt worden, wie beispielsweise: Was erwarten die europäischen Bürgerinnen und Bürger von der Union? Wie ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu gestalten? Wie sollen innerhalb der Union die Zuständigkeiten zwischen den Organen verteilt werden? Wie lassen sich Gemeinsamkeit und Effizienz des aussenpolitischen Handelns der Union sicherstellen? Wie lässt sich die demokratische Legitimation der Union gewährleisten? *Die EU muss darauf eigene Antworten finden. Sie muss ihren Weg «sui generis» fortführen. Die Verfassungsgeschichten föderalistischer Staaten wie der Schweiz können aber Anstösse geben, und sei es nur, um aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen.*

Welches System auch immer die Europäische Union in Zukunft haben wird, es muss sich um *ein funktionsfähiges System handeln, welches von den Menschen partizipativ mitgetragen wird und ständig verbessert und weiterentwickelt wird.* Jedes politische System ist eine permanente Baustelle. Dies gilt für die Europäische Union, für die Mitgliedstaaten und insbesondere auch für die Schweiz.

---

1 Zum Beispiel in Rs. 294/83, Les Verts, Slg., 1986, S. 1339.

2 Vgl. Art. 48 EUV.

3 Rs. 26/62, van Gent & Loos, Slg., 1963, S. 1; Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg., 1964, S. 1141.

4 Eine Zusammenstellung der Reden von verschiedenen politischen Persönlichkeiten findet sich unter folgender web site: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/matrix.shtml>.

## Résumé

L'histoire constitutionnelle suisse, source d'inspiration pour la nouvelle Convention européenne: quo vadis Europa?

50 ans après le projet visionnaire de Robert Schuman, Franz von Däniken voit l'UE confrontée à un double défi d'une importance capitale: l'élargissement et la nécessité d'une intégration politique. Bien qu'il faille relativiser le rôle de la Suisse comme modèle pour l'Europe de demain, on peut relever des parallèles historiques: le passage d'une confédération d'Etats à un Etat fédéral; l'importance du maintien de la paix, puis des objectifs économiques comme moteurs de l'intégration; le transfert de la souveraineté monétaire et l'introduction d'une monnaie commune; les questions de répartition des compétences; enfin, la nécessité de dégager des consensus politiques en équilibrant respect des diversités et efficacité du processus décisionnel. L'UE doit continuer d'avancer sur sa voie «sui generis» et trouver elle-même des solutions pour son avenir; mais l'expérience d'Etats fédéraux comme la Suisse peut être une source d'inspiration utile.

## Summary

The Swiss Constitutional History, source of stimulating ideas for the new European Convention: quo vadis Europa?

Franz von Däniken thinks that 50 years after Robert Schuman's visionary project, the EU is facing a double challenge of decisive importance: enlargement and the need for political integration. Although Switzerland's role as a model for tomorrow's Europe should not be over-emphasised, historical similarities can be noted, for example: the transition from a confederation of States to a federal State; the importance of safeguarding peace; economic objectives as driving forces of integration; the transfer of monetary sovereignty and the introduction of a common currency; the questions of distribution of powers; and finally, the need to find political consensus by balancing the respect of diversities and the efficiency of the decision-making process. The EU must continue to advance on its way «sui generis» and find solutions for its own future, but the experience of federal states like Switzerland can be a useful source of stimulating ideas.





