

ten, bliebe sie – jedenfalls was ihr Mitglied Deutschland angeht – ohne Halt, unfähig, einen Wechsel der geschichtlichen Situation zu überdauern. Europa zerfiel im Unüberschaubaren. Identifikationen, Verwurzelungen des Menschen lassen sich nicht organisieren. Brüssel braucht Berlin, Bonn und Bayern. „Ein Wald hat keine eigenen Wurzeln, nur die Bäume haben sie“⁶¹.

Diskussionszusammenfassung

Die Diskussion warf Fragen der europäischen Rechtsangleichung auf. Dabei wurde gefordert, an Stelle der europäischen Vereinheitlichung von Rechtsnormen mehr Mut zum Wettbewerb unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen zu haben. Man könne nicht unbedingt davon ausgehen, daß einheitliches europäisches Recht der Sache nach besseres Recht gegenüber unterschiedlichem nationalen Recht sei. Deshalb sollte versucht werden, dem Wettbewerb der nationalen Rechtsordnungen weiterhin soviel Raum als möglich zu lassen. Damit würde auch die Spannung zwischen der europäischen Einigung und der föderativen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland (vielleicht auch der regionalen Gliederung Spaniens und Italiens und der regional-ethnischen Gliederung Belgiens) gemindert.

Wohl in die gleiche Richtung ging der Vorschlag, die Struktur der europäischen Bürokratie neu zu durchdenken. Die europäischen Beamten seien von ihrem Ursprung, den Mitgliedstaaten, zu weit entfernt. Sie brächten die Eigenarten und Interessen der Herkunftsländer zu wenig in den europäischen Entscheidungsprozeß ein. Daraus wurde der Vorschlag abgeleitet, die europäischen Beamten sollten mehr als bisher aus den Mitgliedstaaten entsandt werden und mit einer gewissen Periodizität (vielleicht nach einer Regeldienstzeit von drei Jahren) in den nationalen Dienst zurückkehren. Für die Länder der Bundesrepublik Deutschland brächte das die Chance mit sich, ebenfalls vermehrt Beamte nach Brüssel zu entsenden. Dadurch würde der Einfluß der Länder auf Brüssel wachsen. Zugleich aber stünden den Ländern vermehrt Experten zur Verfügung, welche die europäischen Institutionen von innen kennen. Schließlich könnte eine solche Vitalisierung der europäischen Bürokratie auch dazu beitragen, die europäischen Institutionen insgesamt kreativer und produktiver werden zu lassen.

Das engere Problem des Kontrastes zwischen der föderativen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland und der wachsenden Bedeutung der europäischen Institutionen und des europäischen Rechts wurde zunächst vor allem von der Seite der Bundesrepublik Deutschland her angegangen. Was kann innerhalb der

⁶¹ von *Simson*, Ein Wald mit vielen Bäumen. Das Vereinte Europa kann nicht am Brüsseler Reißbrett entstehen, DIE ZEIT Juni 1988. *Simson* fährt fort: „Man kann diese Wurzeln nicht abhacken, ohne daß der Wald seinen Halt verliert. Jede Vereinheitlichung nimmt den Teilen etwas von ihrer Standfestigkeit, von dem unentbehrlichen Vertrauen, das was nun einmal ist, sei in Ordnung, gewollt oder doch geduldet und dem eigenen Wesen entsprechend. Wer anderes an dessen Stelle einführen will, muß sich fragen lassen, wie es das derart Verlorene ersetzen kann.“

Bundesrepublik Deutschland geschehen, um die Länder davor zu bewahren, daß ihre Eigenstaatlichkeit nach Europa hin ausblutet? In erster Linie wurde die verstärkte Beteiligung des Bundesrates genannt. Auch eine Änderung des Art. 24 GG wurde erörtert. Sie sollte der Übertragung von Hoheitsrechten zu Lasten der Länder deutlichere Grenzen setzen und dafür sorgen, daß das, was die Länder an Autonomie verlieren, durch Mitwirkungsrechte an der europäischen Politik des Bundes kompensiert wird. Auch die Kompensation durch Mitwirkungsrechte der Länder in europäischen Institutionen selbst wurde vorgeschlagen. Eine wichtige Funktion komme – wurde mit Nachdruck betont – den Vertretungen der einzelnen Länder in Brüssel zu. Verbesserungen dieser Art werden ganz offensichtlich von vielen für notwendig gehalten. Auf der anderen Seite werden die Erwartungen, die in sie gesetzt werden, durch Skepsis gemindert. Vielleicht können die Rechte der Länder als Gattung durch institutionelle und prozedurale Vorkehrungen dieser Art gerade noch gewahrt werden. Das Interesse des *einzelnen* Landes geht dabei jedenfalls im Kollektiv der Länder unter. Föderalismus heißt aber zunächst einmal auch potentielle Individualität der kleineren Einheit. Dies gilt auch für einen europarechtlichen Vorschlag, den Verlust an Landes-Kompetenzen zu Gunsten Europas zu kompensieren: durch die Einrichtung einer zweiten Kammer des europäischen Parlaments. Wie diese Kammer aussehen würde, wurde nicht genauer ausgeführt. Die Diskussion ließ es bei dem Hinweis bewenden, daß der Rat selbst bereits die Mitgliedstaaten repräsentiert. Eine zweite Kammer des europäischen Parlaments wäre deshalb keine Entsprechung etwa zum deutschen Bundesrat. Vielmehr könne die Zweite Kammer nur eine Repräsentation der Untereinheiten der Mitgliedstaaten – also der Länder, Regionen, Gemeindeverbände, Gemeinden – sein. Damit kämen die Länder der Bundesrepublik Deutschland in eine Gesellschaft, die ihrem spezifischen Status nicht gemäß wäre.

Deshalb wurde schließlich die Frage aufgeworfen, ob nicht die europäischen Verträge dahin geändert oder ergänzt werden könnten, daß das europäische Recht selbst die Rechte der Gliedstaaten und ähnlicher Teileinheiten der Mitgliedstaaten garantiere. So wie Art. 28 GG die Rechte der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern garantiere und auf diese Garantie ja auch den Bund verpflichte, der die Existenz der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht übergehen darf, könne man sich denken, die europäischen Verträge durch eine Klausel zu ergänzen, die es den europäischen Autoritäten aufgibt, die Untergliederung der Mitgliedstaaten in territoriale Einheiten zu respektieren. Für eine solche Klausel müßte das Interesse auch Spaniens, Italiens und Belgiens, vielleicht auch das Interesse Frankreichs gewonnen werden können. Auf subtilere Weise müsse auch das Vereinigte Königreich daran interessiert sein. Die verschiedenen Grade rechtlicher, in Grenzen auch administrativer Sonderung von Schottland und Wales gegenüber England, mehr noch die verschiedenen Grade der Souveränität und Autonomie einzelner Inseln führen ohnedies immer wieder zu europarechtlichen Problemen.

In diesem Zusammenhang wurde beanstandet, daß die europäischen Kompetenzen nicht nur durch die Einheitliche Europäische Akte, sondern ganz allgemein durch ihren Gebrauch und ihr Verständnis unbedacht ausgeweitet wurden. Im nationalen Verfassungsrecht der Bundesstaaten sei vorgezeichnet, daß es abgestufter Konsense darüber bedarf, was einheitlich und was partikular geregelt und

verwaltet werden soll. Das gegenwärtige europäische Recht dagegen erlaube den europäischen Autoritäten, wenn sie sich nur einig sind, jeglichen Zugriff auf alles, was nur irgendwie mit Wirtschaft in Verbindung gebracht werden kann. Das Einstimmigkeitsprinzip gewährleistet nicht, daß ein solcher Zugriff zurückhaltend und sachgerecht ausgeübt werde. Die Einmütigkeit, mit der ein Gegenstand einer europäischen Regelung zugeführt wird, könne ganz verschiedene, durchaus sachwidrige, der Bedeutung des Gegenstandes und seiner Vereinheitlichung nicht angemessene Gründe haben. Eine „europäische Verfassung“ müsse hier klarere Unterscheidungen zwischen dem treffen, was einer „Europäisierung“ zugänglich sei, und dem, was ihr verschlossen oder nur erschwert zugänglich sei. Gegen diese Erwägungen erhob sich freilich auch Widerspruch. Man solle nicht von einer „europäischen Verfassung“ sprechen. Noch sei Europa kein Staat. Im Augenblick sei auch nicht eindeutig sicher, ob die Staatlichkeit Europas wünschenswert sei. Dem wiederum wurde entgegengehalten, daß „europäische Verfassung“ nicht unbedingt im Sinne einer Staatsverfassung gemeint werden müsse. Entscheidend sei, daß gewisse Garantien des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland (und vielleicht auch der qualifizierteren Regionen in Spanien, Italien und Belgien) nur über eine Veränderung und Ausdifferenzierung des primären europäischen Rechts, der Verträge, erreicht werden könne.

Als besonderes Beispiel für die Notwendigkeit föderativer Klauseln im europäischen Recht wurde die Forderung diskutiert, inwieweit ein europäisches Rundfunkrecht regionale Programmanteile garantieren könne und solle.

Ganz allgemein – und nicht nur im Blick auf den Föderalismus – wurde beklagt, daß die Juristenausbildung dem europäischen Recht, dem internationalen Recht, dem ausländischen Recht und Rechtsvergleichung bisher eine zu geringe Bedeutung beilege. Der deutsche Jurist sei gemeinhin durch nichts ausgerüstet, um das deutsche Recht und die deutschen Interessen hinreichend in die vielfältigen transnationalen Beziehungen innerhalb der europäischen Gemeinschaften einzubringen. Das wirke sich auch zu Lasten des deutschen Föderalismus aus.

Am Ende der Diskussion wurde daran erinnert, daß dieses Kolloquium im Rahmen der Bemühungen stehe, „vierzig Jahre Grundgesetz“ zu überdenken. Es wurde versucht, die Erträge des Tages mit diesem Hintergrund in Beziehung zu setzen.

- 1949 war der Föderalismus von Unsicherheit gekennzeichnet. Die Situation, in der der neue deutsche Föderalismus entstand, war durch die Verwerfung der Einheitsstaatlichkeit des Reichs, auf dessen Boden die neuen Gemeinwesen entstanden mit dem Chaos, das der Untergang des Reichs zurückgelassen hatte, gekennzeichnet. Aber auch die europäische Umwelt war dem Föderalismus nicht günstig. Nur Italien etablierte damals in seiner Verfassung die Vision der Regionen. Sonst war Westeuropa – abgesehen natürlich von der Schweiz und Österreich – vom Modell des Einheitsstaats geprägt.
- Den Anfängen folgte das „Wirtschaftswunder“. Das „Wirtschaftswunder“ war kein Phänomen der Länder, sondern ein Phänomen der Bundesrepublik als solcher. Die Länder traten im Lebensgefühl der Menschen noch mehr zurück. Im europäischen Ausland zeigte sich ebenfalls keine Besserung in Richtung auf einen Föderalismus. In Frankreich stürzte noch in den sechziger Jahren de Gaulle über den Versuch, Frankreich zu dezentralisieren.

- Wesentlich anders ist die Situation in der Gegenwart. Der Wert des Anderssein ist neu entdeckt: sei es die durch den Föderalismus eröffnete Möglichkeit politisch frei entwickelten und entschiedenen Andersseins; sei es das apriorische Anderssein von Regionen, Ethnien usw. dem der Föderalismus Entfaltung ermöglicht.

Dazu kommen die Wandlungen in der europäischen Umwelt. In Italien haben die Regionen Leben gewonnen. Spanien hat entschlossen eine Politik der Regionalisierung betrieben. Frankreich ist zur Dezentralisierung gelangt. Und Belgien sucht im Föderalismus einen Weg aus seinen Schwierigkeiten.

Der Föderalismus hat somit neue Vitalität gewonnen. Gerade in dem Moment aber stößt er auch auf eine neue Bedrohung: auf eine europäische Einigung, welche den Erfordernissen des Föderalismus in den Mitgliedstaaten nicht hinreichend Rechnung trägt. In dieser Situation muß darauf geachtet werden, daß das Gut des nationalstaatlichen Föderalismus nicht dem Gut des europäischen Föderalismus geopfert wird. Die Frage lautet nicht: Europa *oder* Föderalismus in den Mitgliedstaaten. Wie zu entscheiden wäre, wenn die Frage so gestellt werden müßte, kann dahingestellt bleiben. Der Föderalismus der Mitgliedstaaten ist durch Europa gefährdet. Aber es ist nicht so, daß Europa mit dem Föderalismus in den Mitgliedstaaten nicht vereinbar wäre. Es müssen daher alle Wege beschritten und alle Mittel ausgeschöpft werden, um den Föderalismus der Mitgliedstaaten mit dem Prozeß der europäischen Einigung zu versöhnen. Dabei ist die Regionalisierung in Spanien, Italien, Belgien und Frankreich eine gewisse Hoffnung. Doch darf nicht übersehen werden, daß der bundesstaatliche Charakter der Bundesrepublik Deutschland eine Eigenart aufweist, die einen wesentlichen Unterschied bedingt: die Staatlichkeit der Länder. Die Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder müssen daher zusätzlich darauf gehen, der Staatlichkeit der Länder auch in Europa Raum zu schaffen.

Hans F. Zacher