



Dr. Henning Voscherau

Bürgermeister a. D., Notar, Hamburg

„Föderalismus und Subsidiarität – Wunsch und Wirklichkeit“

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, Föderalismus sei ein Thema, das wahrscheinlich vor 10 oder 20 Jahren als „a substitute for a sleeping pill“ angesehen worden wäre. So erinnerte sich gerade vor zwei Jahren der Festredner zum Abschluss einer internationalen Föderalismus-Konferenz des kanadischen „Forum of Federations“ in der Nähe von Montreal. Föderalismus zum Einschlafen. Es war US-Präsident Bill Clinton, der diese Erinnerung auskramte. Seine Analyse globaler Krisenherde und möglicher Konflikteindämmung schloss sich an – von Ost-Timor über den Balkan bis Quebec. Zufall oder nicht – die Rede wurde in jener frankophonen kanadischen Provinz gehalten, in der General de Gaulle mehr als eine Generation zuvor Öl ins Feuer gegossen hatte mit dem Geschichte gewordenen Ausruf: *Vive le Quebec libre!*

Ich beginne bewusst mit dieser brisanten Dimension von Föderalismus als Feuerwehr, als Instrument der Kanalisierung zahlreicher regionaler Konflikte, mit denen die Welt es heute zu tun hat. Maßgeschneiderte föderative Modelle, so Clintons Botschaft, können eine Alternative sein zu Unabhängigkeitsstreben durch blutigen Bürgerkrieg. Sezession über Leichen – dieser Preis ist unmenschlich. Warum nicht lieber eine unblutige föderative Lösung? Offenbar hat die große Zahl explosiver Konflikte auf der Welt in den letzten 10 Jahren den Föderalismus wieder interessant gemacht: ein flexibles, zu Respekt und fairem Ausgleich fähiges System funktionaler Gewaltenteilung.

Dennoch möchte ich heute nicht mit Ihnen über Föderalismus am Beispiel blutiger Konflikte nachdenken, so reizvoll die Aufgabe wäre. Im Vergleich damit gehört mein heutiges Thema sehr beruhigend in unseren zivilisierten Alltag, *politics as usual, sleeping pill*. Heute Abend geht es nur um „normale“ Funktionsdefizite des praktizierten Föderalismus in der Bundesrepublik und um den – für die künftige Gestalt Europas allerdings deutlich brisanteren – Gegensatz zwischen Zentralisten – fast überall in Europa – und Föderalisten in Deutschland, Österreich und neuerdings Belgien.

Heterogenität, Verschiedenheit, „*diversity*“, welcher Art auch immer, verlangen nach Föderalismus. Homogenität erlaubt Zentralismus. Nehmen Widersprüche zwischen zusammenlebenden Gruppen ein gefährliches Ausmaß an und ist ein Ventil vonnöten, so bietet es der Föderalismus mit seinem Institutionenrahmen. Definierte, verlässliche Autonomie statt Bürgerkrieg. Ob das ausreicht, lässt sich nicht einheitlich beantworten. Jedenfalls: Zentralismus kann den Druck erhöhen, bis der Kessel platzt.

Wenn nichts passiert, könnte das sogar der EU passieren. Die Europäische Union benötigt eine klare föderative Ordnung – in ihrer stets vieles offen lassenden Übersetzungsterminologie: „*Subsidiarität*“ – ungleich dringlicher als die Bundesrepublik Deutschland. Denn die Homogenität der Deutschen – Ost hin, West her; Bayern hin, „*Preissn*“ her – ist in Wahrheit groß. Diejenige der Europäer zwischen Lappland und Sizilien, Lissabon und Tallin ist trotz aller gemeinsamen Wurzeln der europäischen Kultur nicht ebenso ausgeprägt. Tatsächlich ist die Lage also spiegelverkehrt. Das „*bündische*“ Prinzip ist in Deutschland unantastbar verankert. Die Europäische Union hingegen kennt – trotz Art. 5 des EG-Vertrags seit Maastricht und aller Sonntagsschwüre auf die Subsidiarität – weder eine klare Kompetenzabgrenzung, noch hat sie eine Verfassung.

Föderalismus gewährleistet Einheit in Vielfalt. Das gelingt in der Bundesrepublik gut. (Animositäten auf dem Wege der Einheit können als Einwand nicht anerkannt werden, betrachtet man die großen Schritte seit 1990.) Andererseits kann sich keine staatliche Ordnung leisten, unitarisch oder plural, auf Dauer in Gegensatz zu Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu geraten. Dies gelingt in Deutschland weniger gut. Könnte es sein, dass der tie-

Dr. Henning Voscherau
13. August 1941. SPD-Kommunalpolitiker Hamburger. Studium der Rechtswissenschaften 1962–1966. Eintritt in die SPD. 1966–1968 Studium der Volkswirtschaftslehre. 1969 Promotion. Seit 1974 Notar. 1974–1997 Mitglied der Bürgerschaft, u. a. als Vorsitzender der SPD-Fraktion. 1988–1997 Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg. Als solcher 1990/91 Bundesratspräsident und 1996/97 Vorsitzender des Vermittlungsausschusses von Bundesrat und Bundestag. Nach Rückzug aus der Kommunalpolitik wieder als Notar tätig.

Dr. Henning Voscherau
13. August 1941. SPD-
Kommunalpolitiker. Hamburger.
Studium der Rechtswissenschaften
1962 – 1966. Eintritt in die SPD.
1966 – 1968 Studium der
Volkswirtschaftslehre. 1969 Pro-
motion.
Seit 1974 Notar. 1974 – 1997 Mit-
glied der Bürgerschaft, u.a. als
Vorsitzender der SPD-Fraktion.
1988 – 1997 Erster Bürgermeister
der Freien und Hansestadt Ham-
burg. Als solcher 1990/91 Bundes-
ratspräsident und 1996/97 Vorsit-
zender des Vermittlungsausschus-
ses
von Bundesrat und Bundestag.
Nach Rückzug aus der Kommunal-
politik wieder als Notar tätig.

fere Grund, gerade weil anscheinend unabhängig von der jeweils regierenden Koalition, nicht allein in der Tagespolitik zu suchen ist, sondern auch in Wirkungsdefiziten unserer bundesstaatlichen Ordnung? Ein Wunder wäre das nicht. Unsere föderative Verfassung ist gegenüber den klaren Abgrenzungen von 1949 vielfach geändert, verunklart, vermischt worden. Durch den Prozess der europäischen Integration sind wichtige nationale Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen worden. Keine adäquate Neugewichtung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung war die Folge. Einheit und Globalisierung verändern die tatsächlichen Anforderungen an unsere Leistungskraft, an Entscheidungs- und Wettbewerbsfähigkeit schnell und tief greifend. Kurz: Klarheit der Kompetenzverteilung und der Verantwortlichkeiten des deutschen Föderalismus müssen verbessert werden.

Für die Europäische Union besteht die – nicht selten merkwürdig hilflose – allgemeine Einschätzung, dass vor der Osterweiterung eine durchgreifende Strukturreform unumgänglich sei – aber welche? Die europäische Integration hat die Schwelle von außenpolitischer Koordinierung nationaler Interessen durch völkerrechtliche Verträge hin zu europäischer Innenpolitik längst überschritten. Aber die alten Institutionen, vor allem Rat und Kommission, wirken täglich auf das Leben der Unionsbürger in 15 Staaten ein, als wären sie deren eigene demokratisch gewählte (und von ihnen abwählbare) Regierung. Solch demokratischer Hygiene sind Rat und Kommission nicht ausgesetzt. Der Außendruck auf Europa nimmt deutlich zu. Aber die internationale Handlungsfähigkeit der Union ist schwach. Kurz: Die demokratische Legitimation der europäischen Institutionen muss verbessert, Klarheit der Kompetenzabgrenzung, der Verantwortlichkeiten muss geschaffen, globale Handlungsfähigkeit in Außen- und Sicherheitspolitik auf die europäische Ebene übertragen werden.

Erst kürzlich habe ich in Berlin ein deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments sehr ernsthaft sagen hören, wenn es die Europäische Union im Zuge der Osterweiterung je zerreißen sollte, dann an der Grenze zwischen Deutschland und Frankreich – und das dürfe nie geschehen. Meine Damen und Herren, Lösungen für Europas Fragen liegen nicht in der Renationalisierung, nicht einmal der unübersehbaren, aus meiner Sicht bedauerlichen gegenwärtigen Renationalisierung der Außenpolitik. Lösungen bieten volle demokratische Legitimation und europäischer Föderalismus. So weit „Wunsch“. Die Wirklichkeit ist nicht ganz so weit. Wer – wie der kürzliche Gipfel von Laeken – einen Verfassungskonvent begründet, erweckt Hoffnungen. Er erzwingt Antwort auf die ausgeklammerte Frage, ob die Statik Europas durch die zentralistisch bestimmte französische Geschichte oder künftig eher durch die föderativen Wurzeln im Heiligen Römischen Reich geprägt werden soll.

Aus Zeitgründen mute ich Ihnen hier keinen historischen Exkurs über die Entstehung der gegensätzlichen Prägung der staatlichen Strukturen Deutschlands und Frankreichs nach dem Ende der westfränkischen Karolinger 987 zu. Jedenfalls bildete sich in Frankreich im Unterschied zu Deutschland eine dauerhafte zentrale Königsmacht heraus. Demgegenüber führten das labile Wahlkönigtum in Deutschland und unterschiedliche regionale Symbiosen mit den Kulturen unserer vielen Nachbarn zu zentrifugalen Kräften. Die Grande Nation ist jahrhundertlang gut gefahren mit ihrer starken Zentrale Paris, mit ihrer hohen Effektivität und abhängigen Provinzen. Sie sieht diese Struktur cum grano salis als eines ihrer Erfolgsgeheimnisse an. Also denkt sie nicht daran, davon abzugehen. Also tritt sie für eine straffe europäische Bürokratie nach französischem Vorbild ein (mit möglichst vielen französischen Elitebeamten). Hier wird eine der großen Schwierigkeiten liegen. Aufgrund der Vielfalt Europas kann eine Verfassung sich nur zugunsten eines funktional klar abgegrenzten Föderalismus entscheiden. Überdies muss sie grenzüberschreitende Regionen mit Funktion zulassen.

I. „Lähmung“

„Die Diskussion des Deutschen Bundestages bewies, dass der Föderalismus in Deutschland erneut in die Verteidigung seines Lebensrechtes gedrängt ist.“ Diese harsche Warnung eines bayerischen Ministerpräsidenten stammt weder von Edmund Stoiber noch von Franz Josef Strauß. Sie stammt von Hans Ehard 1954. „Lebensrecht“ hat eine politische Ordnung jedoch nur dann, wenn sie die Menschenwürde achtet, ihre Aufgaben löst und so die Akzeptanz im Volk stabil bleibt. In Deutschland wird seit vielen Jahren über Erneuerung für die Zukunft gestritten. Newsweek verbreitete schon vor Jahren den Titel „The German Disease“. Schon Bundespräsident Herzog stellte „Lähmung“ über dem Land fest und rief zu einem „Ruck durch Deutschland“ auf. Heute gelten wir als Wachstums-Schlusslicht. Zwar darf man nicht vergessen, dass Deutschland – und sonst niemand – seit 1990 eine Last trägt, für die es kein Beispiel gibt: Arbeitsplätze für eine Million von Ost nach West gewanderter Menschen, zusätzlich für etwa eine halbe Million Ost-West-Pendler. Laufender Finanztransfer West-Ost von jährlich 70 bis 75 Mrd. Euro, 4 Prozent des Sozialprodukts West, drei Viertel Punkt Wachstum – seit 12 Jahren! Unabhängig davon und schon vor der Einheit: Wir stehen in immer schärferem Wettbewerb mit Menschen in allen Kontinenten. Dieser Wettbewerb zwingt uns, unsere eigenen Leistungen und unsere Strukturen laufend zu verbessern. Dieser Prüfstand betrifft Unternehmen, Städte, Regionen, Nationen. Die Frage, wie wir uns umstellen müssen, werden wir nie wieder los. Besteht für die Antwort hinreichender Zusammenhalt in Deutschland, oder überwiegt, wie so oft in unserer Geschichte, der Hang zum Partikularismus?

Damit bin ich bei der Fragestellung, ob die „deutsche Krankheit“ und die schon von Herzog diagnostizierte „Lähmung“ mit funktionalen Defiziten unseres heutigen Konsensföderalismus unter den Bedingungen der Parteiendemokratie zu tun hat. Könnte es sein, dass zu viel Vermischung, zu wenig klare Abgrenzung, zu wenig eigene Kompetenzen und eigene Ressourcen, zu wenig ungeteilte Verantwortung bei zu viel Rivalität um der Macht willen (und erst danach um der Sache willen) zur Blockade beitragen oder sie gar wesentlich antreiben? Schweden, die Niederlande, Dänemark haben vorgebracht, dass einschneidende Reformen möglich sind, auch wenn sie den Menschen viel zumuten. Wir brauchen Innovation und Schärfung der Wettbewerbsfähigkeit als ständigen Prozess, natürlich auch bei den staatlichen Rahmenbedingungen und Strukturen. Damit ist die Ausrichtung eines Programms struktureller Erneuerung klar, ebenso warum ein solches Reformpaket in Deutschland seit dem Ende der Großen Koalition keinem Bundeskanzler beider großen Parteien gelungen ist. Verfassung und Verfassungswirklichkeit unseres Bundesstaates – genauer: die Überlagerung von Verbundföderalismus und Parteiendemokratie in den Koalitionsrunden der jeweiligen Regierungsmehrheit, in Bundestag und Bundesrat – erschweren die Regierbarkeit bis an die Grenze politischer Unmöglichkeit. Für eine Änderung wäre Gemeinsamkeit unserer Funktionsebenen in Grundfragen hilfreich.

II. Föderative Verfassung

Das Grundgesetz bezeichnet Deutschland als Bundesstaat (Art. 20 GG). Das bündische Prinzip als Strukturmerkmal unserer Verfassung gehört zu den Unantastbarkeiten des Art. 79 Abs. 3. Das heißt, nicht einmal einstimmig dürfte der Verfassungsgesetzgeber es in seinem Wesensgehalt antasten. Die zerklüfteten Kompetenzzuweisungen an die beiden staatlichen Ebenen beruhen auch auf der Absicht der Alliierten, nie wieder eine Machtkonzentration in der Zentrale deutscher Politik zuzulassen. Das Grundgesetz knüpft aber vor allem an die geschichtliche Entwicklung und an seine Vorläufer an. Schon die Paulskirchen-Verfassung sah einen Bundesstaat vor, dessen Macht funktional zwischen Reich und Ländern hätte geteilt werden sollen. In Bismarcks „Ewigem Fürstenbund“ von 1871 räumte die Verfassung den Ländern deutlich mehr Rechte ein als heute und sehr viel mehr Rechte als in der Weimarer Reichsverfassung. Deren Tendenz machte Gerhard Anschütz, Kom-

mentator der Weimarer Reichsverfassung, deutlich: „Die ganze föderalistische Bewegung ist nicht erfreulich, sondern bedauerlich.“ Unser Grundgesetz hat versucht anzuknüpfen und eine Balance herzustellen. Sie sollte Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechte durch ein System von check and balance zwischen Bund und Ländern dauerhaft sichern, durch vertikale Gewaltenteilung. Die Verfassungsväter und -mütter hatten ja den kalten Staatsstreich des Reichs, den sog. „Preußenschlag“, und danach den Untergang der Weimarer Republik miterlebt, viele erlitten. „Nie wieder“ – das wollten sie von Verfassungen wegen sichern. Der Föderalismus – und zwar mit ursprünglich viel deutlicherer Scheidung beider Ebenen – durchzieht deshalb das Grundgesetz von der Verwaltung über die Gesetzgebung und Rechtsprechung bis zur Finanzverfassung.

III. Verfassungswirklichkeit

Aus dem weitgehenden Trennsystem des Grundgesetzes in der Fassung von 1949 ist durch eine Vielzahl von Änderungen ein schwer unterscheidbarer Verbundföderalismus geworden. Insbesondere durch die Finanzverfassungsreform von 1969 wurde ein nur für Experten durchschaubares Mischsystem eingeführt. Der Verbund gilt für Kompetenzen, Gesetzgebung, Gemeinschaftsaufgaben und ganz besonders für die Finanzteilung. In diesem nachträglich geschaffenen Verbund geht es politisch nach dem Motto zu: Alle reden über alles. Alles hängt mit allem zusammen. Alle sind für alles verantwortlich. Niemand hat auf etwas bestimmenden Einfluss.

1. Bundestag und Bundesrat bilden gemeinsam die gesetzgebende Gewalt des Zentralstaates; die Landtage und Bürgerschaften sowie das Abgeordnetenhaus diejenige der Gliedstaaten. Ein Subordinationsverhältnis kennt das Grundgesetz nicht. Der Deutsche Bundestag ist nicht eine Art Oberparlament. Tatsächlich hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung wie eine ausschließliche Bundeskompetenz wahrgenommen und lückenlos ausgeübt. So sind die Gesetzgebung der Landtage und der Normenwettbewerb um die bessere Lösung, den das Grundgesetz wollte, verdorrt.

2. Ein besonders schwieriges Kapitel einer Verfassungsreform wird die Änderung der Finanzverfassung sein, die zum Kern der bundesstaatlichen Ordnung gehört, aber besonders schwer zu reformieren ist. Denn beim Geld hört bekanntlich nicht nur die Freundschaft, sondern auch schon mal die Bundestreue und die Parteifarbe auf.

Die Finanzbeziehungen in allen Stufen sind inzwischen vom Prüfstein des „kooperativen Föderalismus“ zu einem Stein des Anstoßes geworden, wie zahlreiche Normenkontrollverfahren in Karlsruhe gezeigt haben. Aufgabenaдекват Ausstattung mit autonomen Einnahmen gehört zur Eigenstaatlichkeit. Außerdem hat der Bund auf der Aufgabenseite oftmals Gesetze erlassen, deren Ausführung die Länder und Gemeinden viel Geld kostet: Gesetzgebung zu Lasten Dritter, ungesund. Die zahlreichen Formen der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund machen dessen sprichwörtlichen „goldenen Zügel“ augenfällig.

Bürgermeister Weichmann sah das Unheil der Finanzverfassungsreform von 1969 kommen, hat sie bekämpft und verloren. Dafür blutet Hamburg bis heute, insgesamt viele Milliarden. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer als größte Einnahmeträger, alle diese Steuerarten sind heute Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern, fließen in einen Topf und müssen hinterher zerlegt und verteilt werden. Leise bilaterale Sonderkontakte sind die Regel, divide et impera. Der Bundesfinanzminister bemüht sich um ein Mehrheitspaket, so billig wie möglich.

Nur einige wenige Zahlen zu den Auswirkungen des Mischsystems unmittelbar vor der Einheit. Bezogen auf das 1989 anfallende jeweilige örtliche Gemeinschaftsteueraufkommen gleich 100 verblieben den Ländern zwischen 85,8 Prozent (Schleswig-Holstein) und 47,8 Prozent (Baden-Württemberg). Zwei Stadtstaaten aber fallen aus dem Rahmen: Hamburg mit 30,3 Prozent, West-Berlin mit 257,6 Prozent. Für eine Remedur geht es entgegen verbreiteter Auffassung nicht in erster Linie um den horizontalen Länderfinanzausgleich und also nicht um die darauf bezogene sog. Einwohnerwer-

tung. Sondern bereits vertikal ist das System nicht in Ordnung. Da fängt die eigentliche Verzerrung an. Die Verteilung des stärksten Steuerträgers, der Umsatzsteuer, erfolgt ohne jede Rücksicht auf das Kriterium der örtlichen Entstehung – gemeinsam mit der Lohnsteuerzerlegung geradezu eine Bestrafung wirtschaftlicher Leistungsstärke. (Der guten Ordnung halber merke ich an: Bei einer gerechteren Neuregelung müssten wir über die Zurechnung der Einfuhrumsatzsteuer mit uns reden lassen.)

Dass sich eine Schieflage der Finanzverteilung gegen die Mehrheit der begünstigten Nehmer schwerlich ändern lässt, liegt auf der Hand, seit der Einheit erst recht. Auf einem Territorium von ungefähr 108 000 qkm mit 16,7 Mio. Menschen, also einer Bevölkerung, die in etwa derjenigen Nordrhein-Westfalens entsprach, sind fünf Länder entstanden – alle relativ klein, insgesamt auf Jahrzehnte Nehmerländer. Der dem BVerfG in seiner Not außerhalb des Grundgesetzes eingefallene Lösungsversuch – das sog. Maßstäbengesetz – setzt seinerseits eine Gesetzgebungsmehrheit in Bundestag und Bundesrat voraus – eine Nehmermehrheit also. Wie soll es sich dann für den gordischen Knoten eignen? In unserem Regelwerk fehlt eine salvatorische Generalklausel, die im Hinblick auf das Nivellierungsverbot des Bundesverfassungsgerichts eine Untergrenze definiert. Sie könnte etwa lauten: „Der einem jedem Land nach Durchführung aller Stufen der Verteilung und Ausgleiche gem. Art. 106 und 107 verbleibende Anteil an seinem örtlichen Gemeinschaftsteueraufkommen darf x Prozent nicht unterschreiten.“ Dadurch würden das Gebot der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und das Verbot der Nivellierung von Leistungsunterschieden verfassungsgemäß auf einen Nenner gebracht. 1990 am Rande nächtlicher Verhandlungen über den Einigungsstaatsvertrag habe ich versucht, eine solche Generalklausel auf den Weg zu bringen – natürlich ohne Erfolg. Wir brauchen den Mut zu einer deutlicheren wirtschaftskraftbezogenen Spreizung der verbleibenden Einnahmen.

3. Der Ruf nach einer besseren Finanzausstattung der Länder löst die Frage nach der Notwendigkeit einer Länderneugliederung aus. Die ursprüngliche Muss-Vorschrift des Artikels 29 zur Länderneugliederung wurde 1976 durch Verfassungsänderung abgeschwächt, genau besehen wurde der Artikel zu einer Verhinderungsvorschrift. Denn 1976 war bereits glasklar: Das Grundgesetz lässt sich leichter ändern als Ländergrenzen. Die zahlreichen mutigen Vorschläge von Ministerpräsidenten aus beiden großen Parteien zwischen 1947 und 1972 und die berühmte „Ernst-Kommission“ hatten ja – von der einzigen Neugliederung in Baden-Württemberg abgesehen – zu nichts geführt. Als 1990 auf dem Gebiet der DDR fünf Länder gegründet wurden, habe ich als Präsident des Bundesrates ausgeführt: „Heute ist nicht der Tag, die Frage nach der europäischen Perspektive der Zahl 16 aufzuwerfen. Wenn die Grundlagen für die Selbstbehauptung der Länder gefestigt sind, dann wird diese Frage neu gestellt werden.“ Denn natürlich müssen wir Deutsche im europäischen Integrationsprozess wettbewerbsfähige Regionen haben.

4. In der föderativen Struktur des Grundgesetzes kommt dem Bundesrat eine Schlüsselposition zu. Über seine Struktur, Zusammensetzung und Aufgabenstellung wurde im Parlamentarischen Rat seinerzeit besonders lange und engagiert gerungen: Senatslösung wie in den USA versus Bundesratsmodell. Vielleicht wird der alte Streit neu entfacht, gerade weil die Stellung des Bundesrates in der 50-jährigen Geschichte der Bundesrepublik stärker geworden ist. Der Bundesrat als ein „Parlament der Regierungen“ hat am Bedeutungsgewinn der Exekutive und des Bundes partizipiert. Allerdings ist der Einfluss der Parteien auf den Bundesrat deutlich geringer als auf den Bundestag. Dies hat sich oft als versachlichende Brücke erwiesen – ein großer Vorzug. Koalitionen mit ihrem begrenzten „Vorrat an Gemeinsamkeiten“ sind ein Beispiel für blockierende Wirkungen der Parteienrivalität im Bundestag. Der Bundesrat liefert Beispiele für lähmende Wirkungen des Verbundföderalismus. Das Grundgesetz sieht bei einer Fülle von Gegenständen der Gesetzgebung entweder ein Einspruchsrecht des Bundesrates oder seine Zustimmung vor. Alle Zustimmungsgesetze bedürfen der absoluten Mehrheit

von 35 Stimmen. Keine Zustimmung, und das gesamte Gesetz ist hin oder kommt am Ende unkenntlich aus dem Verfahren heraus. Sechs Parteien bemühen sich inzwischen, das Verhalten „ihrer“ Landesminister und der jeweiligen Landesregierungen im Bundesrat zu koordinieren, mit drei Ländern inzwischen auch die PDS. Jede Bundesregierung hat es deshalb schwer, im Bundesrat eine berechenbare Mehrheit zustande zu bringen. Nicht immer beruhen Kompromisse nur auf sachgerechten Erwägungen, oft sind sie gut gepolstert, kommen einigen zugute und alle teuer zu stehen. Große Konsensrunden erbringen oft kleine, teure Ergebnisse.

IV. Reform an Haupt und Gliedern

Der deutsche Föderalismus steht also auf dem Prüfstand, Funktionsdefizite der Parteiendemokratie ebenfalls, aber das ist heute Abend nicht mein Thema. Gemessen wird er daran, ob seine Institutionen die Interessen der Bürger effizient zu sichern vermögen und ob die Handlungsfähigkeit, die die Bürger verlangen, gegeben ist. Gelingt das nicht, sind Gewichtsverlagerungen zwischen den beiden Ebenen zwangsläufig. Staatsaufbau und Staatsorganisation mögen als langweilige Formalien erscheinen. Sie stehen nicht im Mittelpunkt der Medienaufmerksamkeit. Dennoch handelt es sich um hochwichtige Strukturentscheidungen, deren Wirkungsweise über Wohl und Wehe eines Gemeinwesens entscheiden können. Denn diese Strukturen bestimmen über die Entscheidungsfähigkeit, über die „performance“ des Gemeinwesens.

Es geht nicht um die Einführung des Einheitsstaates. Der Föderalismus ist eigentlich sehr geeignet zur flexiblen Bewältigung komplexer werdender globaler Herausforderungen. Eine flache Hierarchie mit Ergebnisverantwortung der problemnächsten Ebene ist lernfähig. Sie eignet sich besser, schnell und lösungsorientiert zu reagieren. Allerdings – ihre Regelwerke müssen stimmen, müssen also ihrerseits laufend dem Wandel der Herausforderungen angepasst werden. Insbesondere die Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung, von „Einbrocken und Auslöffeln“, ist erforderlich. Auf Kosten Dritter regiert es sich ganz ungeniert. An klaren Abgrenzungen und ebenso klaren Verantwortlichkeiten fehlt es in Deutschland.

1. Die Gesetzgebung sollte durch deutliche Reduzierung der Zustimmungsfälle entflochten, die Auswirkung einer Versagung der Zustimmung auf diejenigen Regelungsteile beschränkt werden, die die Zustimmungspflicht auslösen, damit die Ebene, der die Kompetenz zukommt, ihre Gestaltungsvorstellungen realisieren und allein verantworten kann. Allerdings setzt dies grundlegende Veränderungen der Gesetzgebung voraus, Neuabstimmung der nationalstaatlichen Kompetenzverteilung auf den Faktor Europa, Rückbau der flächendeckenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Stärkung des Landesgesetzgebers anhand eines den Namen verdienenden enumerativen Katalogs ausschließlicher Gesetzgebung der Länder. Gesetzgebungszuständigkeiten sind an die Länder zurückzuübertragen, wenn jetzige Bundeszuständigkeiten von den Ländern wirksam erfüllt werden können und eine sinnvolle Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen nicht gefährdet wird. Die Bertelsmann-Kommission zur Entflechtung hat unter Mitwirkung Klaus von Dohnanyis außerdem konkurrierende Landesgesetze mit Widerspruchsrecht des Bundes und real konkurrierende Gesetzgebung vorgeschlagen.

2. Die Finanzverfassung muss revidiert werden. Zur Eigenstaatlichkeit gehört, dass einem jeden Staat Einnahmen zufließen, über die er allein entscheidet und die er mit niemandem zu teilen hat. Nur dann kann von Einnahmeautonomie der Länder gesprochen werden. Es müssen stärker Elemente des Trennsystems eingeführt werden. Lösungen wären denkbar durch eigene nennenswerte Steuerquellen jedes Landes, Reduzierung der indirekten Steuern des Bundes, durch höhere Länderanteile an den Verbundsteuern und durch eine arbeitsstättenfreundliche Reform der Lohnsteuererlegung. Die Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen des Bundes könnten dann – mit Ausnahme des Aufbaus Ost als langfristige Transfernotevendigkeit – ganz entfallen oder gekürzt werden.

Außerdem spreche ich mich für die Einführung der vorhin genannten gene-

ralklauselartigen Untergrenze der Ablieferungen aus. Die Überlegung, die der Kirchhofschen Halbteilung zugrunde liegt, hat auch für den öffentlichen Bereich ihre Logik: Wer mehr als die Hälfte der Früchte seiner Wirtschaftskraft abgeben muss, verliert die Lust an Arbeit und Erfolg. Das aber schadet auf lange Sicht allen am meisten.

3. Ich halte viel von einer Neufassung des Artikels 29, der Länderneugliederungen mit Perspektive im Europa der Regionen möglich macht, der freiwillige bilaterale Zusammenschlüsse nicht verhindert und der staatsvertraglich institutionalisierte gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung von Ländern erlaubt. Als ich Schleswig-Holstein unter Ministerpräsident Engholm eine Norddeutsche Hochschul-Vertragsgemeinschaft vorschlug – als Träger aller Rechte und Pflichten, als Dienstherr und Regulierer mit eigenem Haushalt und mit vertraglich festgeschriebener anteiliger Kofinanzierung durch beide Länder –, musste ich lernen, dass das Grundgesetz die Synergie-Effekte einer solchen „dritten Ebene“ nicht vorsieht, um viel später zu erleben, dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Gesetzgebung eine dritte Ebene praeter constitutionem einfach einführt, nämlich das Maßstäbengesetz – ein Gesetz von Verfassungsrechtsqualität, das mit einfacher Mehrheit verabschiedet und geändert werden kann.

Sollte es je eine Länderneugliederung des geeinten Deutschland geben, darf man allerdings nicht mit Aufteilung und Grenzverlauf beginnen, man darf das Pferd nicht von hinten aufzäumen. Sondern die Rahmenbedingungen des Grundgesetzes, vorrangig Bundesrat und Finanzausstattung, sind mit anzupassen. Denn sonst hätten alle anderen erhebliche windfall-profits, und wer sich zusammenschlüsse, bezahlte die Zeche. Dann macht eine Neugliederung ja keinen Sinn. Eine gute Gelegenheit zu einem neuen Anlauf hätte Deutschland parallel zu dem Europäischen Verfassungskonvent.

4. Wenn es eine Reformdebatte um den Bundesrat gibt, so kann die Arbeitsweise des Deutschen Bundestages nicht ausgespart bleiben. Der Parteien- und Gruppen-Druck auf das freie Mandat muss begrenzt werden. Grundgesetz und Wahlrecht müssen den bestehenden innerparteilichen Nominierungsmonopolen kleiner Gruppen entgegenreten. Der Diskussion um die Wahl der Bundesratsmitglieder durch die Landtage stehe ich ablehnend gegenüber. Wenn es um die Wahl von lediglich drei bis sechs Menschen eines Landes in den Bundesrat geht, dann doch gleich durch die Bürger selbst. Und dann sind wir eher beim amerikanischen Senat. Wie vor mehr als 50 Jahren eine spannende und wichtige Alternative, deren Wirkungen auf die deutsche Regierungs- und Parlamentswirklichkeit nicht hoch genug eingeschätzt werden können.

Leitlinien einer Reform der Wirkungsweise unseres Bundesstaates müssen sein: Abstimmung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung auf die Vertiefung der europäischen Integration – bisher eine Regelungswüste; Wahrung der Bundestreue, Entscheidungsfähigkeit jeder der staatlichen Ebenen, Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung sowie von Aufgaben und Ressourcen, Spreizung der Nettoeinnahmen. Mit einer solchen Reform an Haupt und Gliedern können wir uns international behaupten und Europa führend mitgestalten.

Subsidiarität in Europa

Menschliche Größe und politische Weitsicht kennzeichneten den Schumann-Plan von 1950, den Beginn der Europäischen Integration nur fünf Jahre nach Kriegsende. Schon 1952 folgten die Montanunion, die Europäische Atomgemeinschaft, 1957 die EWG, später EG, heute EU.

I. „Nicht identifiziertes Objekt“

Für die europäische Ebene lohnt eins nicht: Streit um Begriffe – Konföderation oder Föderation. Aus der Ferne ist die Einordnung anscheinend klarer als für uns in Europa: I personally believe that you will see more federalism rather than less in the years ahead, and I offer as Exhibit A the European Union. It's really a new form of federalism, where the states -- in this case, the nations of Europe - are far more important and powerful than the federal government,

but they are giving enough functions over to the federal government to sort of reinforce their mutual interests in an integrated economy, and in some integrated political circumstances. (So Präsident Bill Clinton.) General de Gaulles „Europa der Vaterländer“ als eine neue Form von Föderation? Die Mitgliedsstaaten sind souverän, wie im 19. Jahrhundert die 41 Mitglieder des Deutschen Bundes. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union erfolgt unverändert durch die nationalen Wahlen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht verbindlich festgestellt. Eine unmittelbare eigene demokratische Legitimation der Union etwa durch die Wahlen zum Europäischen Parlament besteht also noch nicht ausreichend. Fortschritte sind unübersehbar, und es besteht eine europäisch ambitionierte bürokratische Zentrale in Brüssel, die sich als Avantgarde versteht und ohne kodifizierte klare Beschränkung ihrer Aufgaben expansiv Einfluss ausübt. Ein solches Zentrum ist ohne Beispiel, sowohl im Hinblick auf Legitimität als auch auf Effektivität und Transparenz. Die EU in ihrer heutigen Konstruktion ist deshalb viel mehr als eine Konföderation, etwas anderes als eine Föderation – sie ist ein aliud. Jacques Delors nennt sie ein „nicht identifiziertes politisches Objekt“.

II. Institutionenreform vor Erweiterung

Bisher war der seit den Römischen Verträgen verlaufende Integrationsprozess ungleichmäßig, unsystematisch, aber dynamisch und politisch unglaublich erfolgreich. Er war, solange im Rat das Einstimmigkeitsprinzip herrschte, durch die Notwendigkeit gekennzeichnet, nationale Interessen, Prestige, divergente Traditionen der Mitgliedsstaaten irgendwie, gelegentlich mit angehaltener Uhr, unter einen Hut zu bringen. Der Weg ist das Ziel, der jeweils nächste kleine Schritt das Ergebnis. Nicht schlecht, denn bekanntlich ist Politik die Kunst des Möglichen. Allerdings: Das durch völkerrechtliche Verträge geschaffene Regelwerk, immer wieder angepasst, ausgebaut, neu gefasst, wurde 1957 geschaffen für eine überschaubare Sechsergemeinschaft, zusammengeschweißt zudem durch das gemeinsame Überlebensinteresse gegenüber der sowjetischen Bedrohung. Heute haben wir es mit dem Europa der 15 zu tun. Mehrere Beitrittsrunden sind erfolgt, ohne dass an der Struktur des institutionellen Regelwerks grundlegende Reformen erfolgt wären. Jetzt stehen zahlreiche weitere Beitritte bevor, die Erweiterung der Union nach Mittel- und Osteuropa. Die zentrale Frage leidet deshalb keinen weiteren Aufschub: Wie kann Europa seine von einer Sechsergemeinschaft geschaffenen Institutionen grundlegend reformieren für eine Gemeinschaft der 25 oder 30? Nicht durch Wegtauchen, sondern ausschließlich durch eine kodifizierte Verfassung mit zweifelsfreier demokratischer Legitimation und klarer Aufgabentrennung zwischen Zentrale, Nationen und Regionen, die zugleich Effizienz und Transparenz erreicht. Den Weg des geringsten Widerstands zu gehen hieße die Probleme aufschieben, bis sie durch die Erweiterung unlösbar werden. Wer so laviert, schafft eine große, aber keine starke EU, riskiert im Gegenteil deren Lähmung und ihr schleichendes Scheitern. Das Bewusstsein für dieses Risiko nimmt zu. Allerdings: Ob ein Durchbruch zu legitimierte neuen Institutionen und zu einer europäischen Verfassung gelingt, ist damit noch nicht sicher. Ob das Gelingen der Reform zur Voraussetzung der Erweiterung gemacht wird, erst recht nicht.

III. Regelwerk

Die Europäische Union, ihre Mitgliedsstaaten und ihre Millionen Unionsbürger müssen mit einem „Wust von Richtlinien und Vorschriften“ auskommen. Seit den Römischen Verträgen von 1957 hat es eine Vielzahl feierlich verabschiedeter Verträge, Protokolle, Erklärungen gegeben. Die bisherigen Verträge sind dadurch einer geänderten Fassung unterzogen worden. Ich nenne die Gründung der Europäischen Union durch den Maastricht-Vertrag 1992, den Vertrag von Amsterdam 1997, den Vertrag von Nizza 2001, der die Gründungsverträge sowohl von 1957 als auch von 1992/1997 erneut geändert hat, die jeweilige Schlussakte mit zahlreichen Erklärungen, die Charta der Grundrechte von 2000 und die zahlreichen Protokolle zu diesen Regierungskonferenzen und Verträgen. Dieses allmählich entstandene Gesamtkunstwerk

wirkt knorrig wie ein alter Baum. Der Stamm ist stark, Äste und Zweige wachsen durcheinander. Die Passanten mögen den Baum, aber einen Durchblick durch das Gezweig hat keiner. Die liebevollste Umschreibung hat wohl der Club von Florenz gefunden: „Der barocke Charakter der geltenden Verträge.“ (In „Europa: Der unmögliche Status quo“.) Die härteste Schelte dieses Barock ist nicht von florentinischer Eleganz, sondern von norddeutscher Sprödigkeit. Sie stammt von Helmut Schmidt am Beispiel des Vertrags von Maastricht, der Europa Anfang des Jahres besonders sichtbar verändert hat: „Das ist ein Kraut- und Rübenvertrag. In Wirklichkeit ist alles, was Hardware ist, in dem Vertrag die Währungsunion. Alles andere ist wolkig, schwammig. Die gemeinsame Außenpolitik bleibt schwammig, die gemeinsame Sicherheitspolitik bleibt schwammig, die institutionelle Korrektur der Organe der Europäischen Union, die Frage der Erweiterung Richtung Süd, Richtung Osten, alles schwammig.“ Oder Bundeskanzler Kohl: „Wir können und werden nicht hinnehmen, dass wir die Verfügung über einen entscheidenden Bereich staatlicher Souveränität, die Währungspolitik, abgeben, die politische Union aber ein Luftschloss bleibt.“ Zwei Bundeskanzler aus unterschiedlichen Parteien, zwei überzeugte Europäer, beide zu ihrer Zeit selbst zentrale Akteure – aber Europa als überparteiliches „Luftschloss“ aus „Kraut und Rüben“. Dass die Bürger selbst zu dem Schloss keinen rechten Zutritt haben, kommt hinzu. Das kann es nicht gewesen sein.

Die institutionellen Defizite dieses Regelwerks liegen spätestens seit der Ohnmacht der EU ab 1990 in Jugoslawien auf der Hand. Die EU ist in einer Legitimitäts- und in einer Effizienzkrise. Nicht einmal die demokratische Legitimation des gewählten Europäischen Parlaments, so verdienstlich seine Beharrlichkeit und sein schrittweises Vordringen sind, hält näherer Nachprüfung stand. Ein Parlament ist nach herkömmlichem Verständnis ein demokratisch legitimes Gesetzgebungsorgan, das auf den Grundsätzen des allgemeinen, freien, gleichen, geheimen, unmittelbaren Wahlrechts beruhen muss (so z.B. Art. 38 GG). Wird einer dieser Grundsätze verletzt – keine echte Demokratie. Zweifelsfrei wird das Europäische Parlament „in allgemeiner unmittelbarer Wahl“ gewählt (so ausdrücklich Art. 190 EG-V), in der Realität auch „frei“ und „geheim“. Aber „gleich“? Nelson Mandela hat Jahrzehnte auch für das Prinzip „one person one vote“ auf Robben Island eingekerkelt, für die Gleichheit der Wahl also. Die Hamburger Arbeiterschaft hat sich 1906 durch den „Wahlrechtsraub“ der Bürgerlichen um ihre Mehrheitsfähigkeit betrogen gesehen, als Senat und Bürgerschaft das Dreiklassenwahlrecht weiter verschärften. Ein Wievielklassen-Wahlrecht hat die Europäische Union? Die Zusammensetzung des Parlaments beruht auf der sog. degressiven Proportionalität – eine heilige Kuh, vom Europäischen Parlament selbst 1992 beschlossen. Das System führt zu einer Überrepräsentation der mittleren und vor allem der kleinen Staaten. Das ist ein legitimes Schutzbedürfnis, aber doch nicht in der Volksvertretung. Dafür ist eine zweite Kammer erforderlich wie in den USA oder in Deutschland. Nein, Europa verletzt die Gleichheit der Wahl. Davon unabhängig kommt einem Parlament ein Mindestkanon parlamentarischer Rechte und Funktionen zu. Es ist Gesetzgeber, hat das Budgetrecht und wählt die Regierung. Nichts davon trifft auf das Europäische Parlament uneingeschränkt zu. Überall ist es in seinen Rechten durch den Rat eingeschränkt, der weitgehend auf parlamentarischem Terrain agiert. Das Europäische Parlament ist zwar mit langem Atem auf dem Vormarsch, dennoch gehen ihm derzeit Kriterien ab, die für ein Parlament unverzichtbar sind.

Stattdessen liegt die hauptsächliche Entscheidungsbefugnis beim Rat (Art. 202 EGV). Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs legt sogar die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest (Art. 4 EUV). Zweifellos, die Mitglieder des Rates sind jede/r demokratisch legitimiert, jedoch jeder nur durch und für seinen Nationalstaat. Kein einziges Ratsmitglied leitet seine Legitimation von allen europäischen Wählern ab. In der Stunde der Wahrheit achtet deshalb jede nationale Regierung im Rat vorrangig auf ihre nationalen Wähler und Interessen. Für Kraft, Handlungsfähigkeit und Legitimation Europas ist das nicht akzeptabel. Der Rat entspricht nicht dem Prin-

zip des „allgemeinen“ und in seiner parlamentarischen Funktion nicht demjenigen des „unmittelbaren“ Wahlrechts. Dennoch wirkt er auf die Gesamtheit der europäischen Unionsbürger ein.

Kurz, die europäischen Institutionen entsprechen nicht den demokratischen Anforderungen an Willensbildung und Legitimierung europäischer Innenpolitik. Die Auswirkungen sind keineswegs nur verfassungstheoretischer Natur. An die Stelle legitimierter Entscheidung durch Abstimmung tritt die Notwendigkeit von Ergebnissen durch Absprachen und Tauziehen. Mit dem Rat als ausschlaggebender Institution der EU steht nicht das demokratisch längst gebotene Prinzip der vertikalen Legitimation im Mittelpunkt der europäischen Vertiefung, sondern das Prinzip der horizontalen Koordination von Interessen. Ein solches System ist stets schwach, langsam und teuer. Also produzieren Rat und Kommission, produziert „Brüssel“ immer wieder den kleinsten und zugleich teuersten gemeinsamen europäischen Nenner. Wie das bei 25 oder 30 Mitgliedern werden soll, weiß niemand, geht auch gar nicht. Durch die Erweiterung droht irreparabel Reformunfähigkeit. Die grundlegende Reform der Institutionen muss der Erweiterung vorausgehen, jedenfalls mit der Erweiterung in Kraft treten.

IV. Subsidiarität

Ein „nicht identifiziertes politisches Objekt“, das Gegenteil eines unitarischen Gebildes, kann auch ohne Zentralstaat sehr wohl eine zentralistisch organisierte Bürokratie haben. Bereits die Römischen Verträge enthielten insoweit keine präzisen Abgrenzungen, keine enumerative Zuweisung von Verfassungskompetenzen an die unterschiedlichen Ebenen, keine funktionale oder vertikale Gewaltenteilung. Angesichts des damaligen außenpolitischen, völkerrechtlichen Ausgangspunkts konnte das nicht anders sein. Der EG standen von Beginn an relativ vage formulierte Befugnisse zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung (Art. 100 und vor allem die sog. Generalermächtigung, gegen die Edmund Stoiber jahrelang Sturm lief, in Art. 235 EGV noch in der Fassung von Maastricht). Gerade weil so vage, war im Regelwerk – lange verdeckt durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat – ein Selbstbefassungsrecht der europäischen Bürokratie angelegt. Die Gefahr des sog. „zentralistischen Abdriftens“ der Kommission und ihrer Bürokratie hat unübersehbar an Relevanz zugenommen, seit die Einheitliche Europäische Akte für die meisten Entscheidungen bei der Verwirklichung des Binnenmarktes das Mehrheitsprinzip vorgesehen hat. Die Kommission legt die Verträge extensiv aus. Der Europäische Gerichtshof geht großzügig in dieselbe Richtung. Die Versuchung der Kommission, das Mehrheitsprinzip für „*divide et impera*“ im Rat zu nutzen, ist politisch selbstverständlich. Wozu führt das bei 25–30 Mitgliedern und andauerndem Legitimationsdefizit?

Der Bericht der Kommission über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips enthält Beispiele zentralistischer Regulierungswut bis ins kleinste Karo, die die Grenze zur Groteske überschreitet wie die Richtlinie über die Etikettierung von Schuhen. Eine Umkehr im Zuge des Übergangs zu europäischer Innenpolitik, eine Zäsur, hat es nicht gegeben. Selbst das Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages (jetzt Artikel 5) hilft nur eingeschränkt weiter. Zwar wird die Gemeinschaft danach außerhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeit nur tätig, sofern und soweit ihre Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern besser auf Gemeinschaftsebene. Ob und wann das der Fall ist, entscheiden jedoch die europäischen Organe selbst. Was ist das anderes als eine verkappte Kompetenz-Kompetenz. Zentralismus ist aber für den Aufbau Europas mit seiner Vielfalt ganz besonders ungeeignet, ja, ein Sprengsatz. Bekenntnisse zur Subsidiarität und zu einem „Europa der Regionen“ dienen oftmals lediglich politischer Flankierung. Sie sind Formelkompromisse zur Kanalisierung des kaum überbrückbaren Gegensatzes zwischen zentralistischen und föderalistischen Grundüberzeugungen und Traditionen. Dem entspricht die Schwäche des sog. Ausschusses der Regionen. Jedes dezentrale System erfordert klare Aufgabenzuordnung zu Zentrale oder Einheiten. Je größer die Klarheit, desto seltener die Konflikte. Populär in Brüssel sind Kompetenzlisten nicht.

Die Judifizierung von Politik wie in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht aber auch nicht. Wie also anders soll die neue EU funktionsfähig bleiben, wenn sie durch die Osterweiterung auf 18, 25, 30 Mitglieder angewachsen sein wird, als durch eine einschneidende Kurskorrektur hin zu einem gänzlich neuen föderativen Selbstverständnis mit klaren funktionalen Abgrenzungen und Zuordnungen? Ein klarer Kompetenzkatalog ist erforderlich.

V. Durchbruch zur Verfassung

Auch für uns muss gelten, dass man sich nicht auf den Lorbeeren früherer Generationen auszuruhen habe. Sondern dass „jede Zeit eigene Antworten will und man auf ihrer Höhe zu sein hat, wenn Gutes bewirkt werden soll“. Europa steht an einem Wendepunkt. Seine Institutionen und seine Struktur müssen sich auf die gemeinsamen großen Ziele und Interessen der europäischen Nationen und aller Europäer konzentrieren – eine an Haupt und Gliedern reformierte, demokratisch ohne Abstriche legitimierte Union. Europa muss handlungs- und entscheidungsfähig werden, nicht zuletzt wenn es um existentielle Herausforderungen, um Krieg und Frieden, um die Bekämpfung internationalen Terrors, um Leben oder Sterben geht. Angesichts der Unwägbarkeit einer nicht mehr unmöglichen Phase neuer historischer Zusammenstöße zwischen ungleichzeitig fühlenden, denkenden und handelnden Menschen unterschiedlicher Kulturen und Religionen ist die gegenwärtige Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik beunruhigend. Das Gegenteil, die Stärkung des europäischen Pfeilers, ist notwendig und dringlich. Es ist Zeit für einen Durchbruch. Es ist Zeit für eine Verfassung.

Offen aussprechen sollte man in diesem Zusammenhang, dass es nicht ausschließlich um hehre Ideale geht. Völker, Staaten, Kontinente haben Interessen. Je nüchterner diese ausgesprochen, transparent zum Gegenstand nachvollziehbarer Strategien gemacht werden, desto berechenbarer, desto weniger Gegenstand von Missverständnissen, desto weniger gefährlich.

Welche Schritte sind es, die der Europäische Verfassungskonvent nach dem Gipfel von Laeken erarbeiten sollte? (Danach müssen sie ja nur noch einstimmig vereinbart werden.)

Erstens. Zu hoffen ist auf einen ambitionierten Verfassungsvorschlag zum grundlegenden Umbau der europäischen Institutionen, an dessen Verabschiedung der Vollzug verhandelter Beitritte gebunden wäre. Erst die Verfassung, dann die Beitritte.

Zweitens. Beschränkung der Aufgaben der europäischen Ebene auf das global und europäisch wirklich Wichtige mit dem Mittel eines abschließenden enumerativen Kompetenzkatalogs. Im Übrigen Kompetenzvermutung für die Nationen und/oder Regionen nach Maßgabe der jeweiligen binnenstaatlichen Verfassung. Funktionale Gewaltenteilung und Entflechtung.

Drittens. Demokratie und Partizipation. Ein echtes Europäisches Parlament mit vertikaler Legitimation durch gleiches Wahlrecht aller Unionsbürger, mit allen parlamentarischen Rechten im Rahmen der europäischen Verfassungskompetenzen.

Viertens. Gewährleistung der Balance zwischen den großen, mittleren und kleinen Mitgliedsstaaten durch eine zweite Kammer nach dem Vorbild des US-Senats oder des Bundesrates.

Fünftens. Außen- und Sicherheitspolitik auf die europäische Ebene, wenn Europa im 21. Jahrhundert nicht bloßer Beobachter des eigenen Schicksals werden will.

Jacques Delors sieht Europa vor der Wahl zwischen Niedergang und Marginalisierung oder Weiterleben und Strahlkraft. Ich bin für Letzteres. Strahlkraft in Frieden und Freiheit folgt aus der Einheit Europas in Vielfalt. Europa braucht eine föderalistische Verfassung.

Meine Damen und Herren, die Stunde ist um, sogar ein wenig überschritten. Mit gutem Willen und der Bereitschaft, dem Gemeinwohl zu dienen, können wir Europäer alle Aufgaben meistern. Den Rückfall in Nationalismus und Blutvergießen können wir ausschließen. Dass sich für Europa erneut die Frage von Krieg und Frieden stellt, wie sie Bundeskanzler Kohl mit der

Durchsetzung des Euro verbunden sah, können wir für immer verhindern. Wollen müssen wir selbst. In a way, prophezeite Präsident Clinton in Quebec, we become more of a federalist world when the United Nations takes a more active role in stopping genocide. Welch ein Aufruf: Föderalismus statt Völkermord. ■