

Dirk Möller

Vision: Ein Reset für Europa.

Zusammenfassung:	2
Summary:	3
1. Ausgangspunkt und Problemstellung	4
2. Wieso Vertiefung, wieso Föderalismus? - Ratio der Forderungen	10
2.1 Frieden durch Integration	10
2.2 Effizienz staatlichen Handelns; vertikale Gewaltenteilung	10
2.3 Bürgernähe und Staatsrepräsentanz	13
2.4 Humankapital und Elitenrekrutierung	14
3. Das Modell	15
3.1 Elemente des Modells	15
3.1.1 Begrifflichkeiten und Zusammenhänge:	15
3.1.2 Supranationale Ebene: die Föderation Europäischer Nationalstaaten (FEN)	16
3.1.3 Die heutigen Staaten	17
3.1.4 Die (zu bildenden) Nationalstaaten	20
3.2 Das Regierungssystem und die Wahl der Vertreter	22
3.2.1 FEN	22
3.2.2 Heutige Staaten:	28
3.2.3 Die (zu bildenden) Nationalstaaten	30
3.3 Iudikative	30
4. Probleme	33
4.1 Nationalismus	33
4.2 Weltpolitischer Antagonismus	35
4.3 Rechtssicherheit	36
5. Schlußbemerkungen:	38
Bibliographie:	40

Zusammenfassung:

Es wird verdeutlicht, daß eine weitergehende europäische Integration zur Zeit vor allem am Souveränitätsverlust für die Staaten sowie am Zweifel der Gliedstaaten in heute föderalen Staaten hinsichtlich ihrer Zukunft in einem europäischen Verbund scheitern. Daraufhin wird begründet, wieso europäische Integration einerseits und die Form des Föderalismus andererseits erstrebenswert sind.

Bevor das visionäre Modell vorgestellt wird, unterscheidet der Autor genau Volk, Nation, Staat und Nationalstaat, der in einem engen Sinne verstanden wird. Diese Nationalstaaten begründen die FEN, die Föderation Europäischer Nationalstaaten.

Die heutigen Staaten stimmen heute allenfalls teilweise mit den Nationalstaaten überein, die in freiwilliger und flexibler Weise gegründet werden. Positive Empfindungen, die sich aufgrund der neuen Selbstbestimmung für alle bisherigen Nationen entwickeln, sollen eine positive Evaluation des Gesamtsystems nach sich ziehen. Diese sowie das Aufbrechen von Machtstrukturen des 20. Jahrhunderts werden den Transfer von Souveränität auf die FEN-Ebene erleichtern. Die bisherigen Staaten werden im System der FEN lediglich noch Exekutivfunktionen im klassischen Sinne sowie wenige Judikativfunktionen innehaben. Im Lichte eines strikt zur Anwendung kommenden Subsidiaritätsprinzips bestimmen sich die Nationalstaaten weitgehend selber. Hochpolitik wird jedoch in die supranationale Ebene übertragen, weil sich so die meisten Größenvorteile für alle beteiligten Nationalstaaten realisieren lassen.

Anschließend wird eine mögliche Ausgestaltung des Regierungssystems vorgeschlagen. Der Autor spricht sich für eine bikamerale Legislative und ein Kabinett aus, dem ein direkt gewählter Regierungschef vorsteht. Nach kurzer Skizzierung der Ausgestaltung der Judikative wird auf mögliche negative Implikationen des Modells (Nationalismus, Rechtsunsicherheit) eingegangen, sofern dies nicht bereits im Hauptteil erfolgt ist.

Ein visionäres Szenario wird präsentiert. Wer das Ziel aber nicht kennt, wird den rechten Weg nicht finden.

Summary:

It is shown that further european integration could not presently be realized, which is all due to the possible loss of national sovereignty on the one hand and because of doubts of several substatal units concerning their future role in a more integrated Europe on the other hand. Next, the necessity of a deeper integrated Europe and the advantages of an european federation are explained.

The terms people, nation, state and nationalstate are distinguished with nationalstate being understood in a very close sense. The nationalstates would be the members of FEN, the Federation of European Nationalstates.

The states existing rightnow are usually no nationalstates, which will be founded in a selfdestinated and flexible way. Because of the realised self-determination of the former nations, the affection towards the new system is expected to be positive one. So that the evaluation of the whole system FEN will become positive as well. This positive evaluation together with the end of 20th century distribution of power will simplify the transfer of power to the european level. The actual states will become administrative units of FEN in the classical sense; besides some judical functions will remain state. Principle of subsidiarity will ensure the self-determination of future nationalstates. High-policy will be transfered to federal power because advantages of scale for all nationalstates can be realised that way.

Next, a possible organisation of political system is shown. The author argues in favour of a bicameralistic legislative and a cabinet lead by a directly elected Chief of government.

After breve remarks on the organisation of judicial power, some negative implications of the model such as nationalism or insecurity of rights are discussed.

A visionary scenario is presented. By the way, those who don't know the aim will never find the right way.

1. Ausgangspunkt und Problemstellung

Im Zuge der Revisionsverhandlungen zum Vertrag über die Europäische Union („Vertrag von Maastricht“) - aber auch sonst - stellt sich Politologen, Soziologen und dem interessierten Bürger die Frage, in welcher Form sich das Europa des nächsten Jahrhunderts (oder sollte gar der Plural bemüht werden?) präsentieren wird oder sollte.

Wird es zu einer engeren Vereinigungsform kommen? Wird, sicherlich der am wenig spannendste Fall, unter Erweiterung um einige Staaten der Status quo festgeschrieben (Stagnation des Integrationsprozesses)? Oder wird es gar zu divergierenden Entwicklungen kommen?

Auf die ebenso wesentliche Frage, welche und wie viele Staaten dem Gebilde, welches sich heute „Europäische Union“ schimpft, beitreten werden, soll im folgenden Kontext erst gar nicht eingegangen werden. Denn eine hierfür entscheidende Variable ist eben die Art und Form der „Union“.

Eine - heute visionär erscheinende - Möglichkeit der Herausbildung einer „Föderation Europäischer Nationalstaaten“ soll in diesem Opusculum vorgestellt werden. Dabei wird einerseits auf Motivationen und andererseits auf einen möglichen institutionellen Rahmen abgestellt.

Politikwissenschaftliche und ökonomische Zugänge in erster Linie, aber auch sozialpsychologische Aspekte sollen versuchen, das vorzustellende Konzept bzw. Konstrukt plausibel zu machen.

Wie das Fell nicht vor dem Erlegen eines Bären aufgeteilt werden sollte, wird auf mögliche oder nötige Politikinhalt und Politikfelder innerhalb des vorzustellenden Konstruktes nicht oder nur beiläufig eingegangen. Vielmehr wird, wie angedeutet, eine Möglichkeit des inneren Aufbaus Europas aufgezeigt.

Innerhalb der Europäischen Union (EU) finden sich Staaten, die allesamt mehr oder weniger unterschiedlich aufgebaut sind: zentralstaatlich wie etwa Frankreich, Großbritannien oder Portugal bzw. föderal wie die Bundesrepublik Deutschland, Belgien oder Italien - bei jeweils unterschiedlicher Intensität.

In den Zentralstaaten finden sich zunehmend **Dezentralisierungstendenzen**¹, die in den neueren Verfassungen der EU-Staaten beispielsweise als „Dekonzentrationsprinzip“² erscheinen.

„Staatsglieder“, welcher Art auch immer, sind entweder aus Tradition heraus entstanden oder sie sind Resultate von Versuchen, die **staatliche Effizienz** zu steigern.

¹ Das lange Zeit streng zentralistisch organisierte Königreich Spanien z. B. erschuf sog. „Comunidades Autónomas“ mit eigenen Legislativorganen, deren Kompetenzen jeweils durch Statute relativ flexibel geregelt werden (Art. 149 ff. der spanischen Verfassung). In den Kompetenzbereich des Baskenlands und Katalonien fallen u. a. Teile der Steuerhoheit. Das Baskenland verfügt gar über eine eigene Polizei (Ertzantza).

²Griechenland, Art. 101

Die gewachsenen und mit Autonomie ausgestatteten Gebiete in den nichtunitarischen Staaten beobachten mit Argusaugen den Prozeß der europäischen Einigung, durch die sie - wie es sich heute herauszukristallisieren scheint - weitestgehend ihrer Kompetenzen beraubt und somit zu „dignified parts“ eines geeinten Europas degradiert würden. So haben die deutschen Bundesländer ihre Zustimmung zur Ratifizierung des Vertragswerkes von Maastricht über den Bundesrat von weitreichenden Ergänzungen des deutschen Grundgesetzes (GG) abhängig gemacht, die ihnen vor allem bessere Kontrolle der Bundespolitik in Fragen der EU und gar partielle Mitwirkungsrechte in EU-Gremien garantieren.³

Schon heute sehen sich Regionen, Provinzen oder Bundesländer in föderal strukturierten Staaten in ihrem Einfluß nicht ganz zu Unrecht beschnitten. Föderalismus wie ihn sich die Väter entsprechender Verfassungen vorgestellt haben, weicht zunehmend einem „funktionalem Föderalismus“, in dem die dezentralen Gebiete eher zu *Verwaltungseinheiten* oder *Selbstverwaltungskörperschaften* eines Staates degenerieren als eigenständig mit allen Rechten und Pflichten innerhalb eines Verbundes zu agieren.⁴

In vielen föderalen Staaten verlagert sich das **politische Gewicht** also zusehends auf die obere (bundesstaatliche) Ebene, in Zentralstaaten - aus in Kapitel zwei näher zu charakterisierenden Gründen - zusehends auf niedrigere Ebenen. Es scheint jedoch eine Kraft zu geben, die alle Staaten auf einen „**Dezentralisierungskonsens**“, einem Gleichgewichtszustand zwischen föderaler und zentralstaatlicher Struktur, zustreben läßt.

Diese Kraft wird später in föderalen Staaten als das Subsidiaritätsprinzip, in zentralistisch organisierten Staaten als der Weg effizienten staatlichen Handelns auszumachen sein. Dabei sind die Unterschiede eher ideologischer denn faktischer Natur. Es verhält sich dabei wie bei der Annäherung an die Null auf einem Zahlenstrahl: einerseits handelt es sich heuristisch gesehen um das Ende des negativen Bereiches, andererseits um den Anfang des positiven. Letztlich handelt es sich jedoch um einen Punkt auf dem Strahl.

Im Vertrag über die Europäischen Union (EUV) wird für die Europäische Union (EU) das **Subsidiaritätsprinzip** festgeschrieben. Dies bedeutet, daß all die Aufgaben, die nicht effizient von den einzelnen Mitgliedstaaten wahrgenommen werden können, auf die Gemeinschaftsebene transferiert werden (Subsidiaritätsprinzip im rechtlichen Sinne). Ferner ist auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. der Intensität des gemeinschaftlichen Handelns sowie auf das Prinzip der Zuweisung von Befugnissen hinzuweisen.⁵

³ z. B. Art. 23 GG: abgestufte Berücksichtigungspflicht der Länder (Absatz. 4), Entsendung von Ländervertretern in den Ministerrat (Absatz. 6) sowie Konkretisierungen im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. 1993 I, S. 313) („Zusammenarbeitgesetz“) gemäß Absatz 7.

⁴ vgl. Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn 1995: S. 161. Er spricht von „exekutivem Föderalismus“.

⁵ Art. B (gemeinsame Bestimmungen): „Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrags entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht“. Art. 3b: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der

Auch Verfassungen einiger EU-Staaten verfolgen den Gedanken der Subsidiarität oder implizieren ihn. Beispielsweise besteht im deutschen Grundgesetz eine Kompetenzvermutung zugunsten der unteren, also der Länderebene (Art. 30⁶). Die griechische Verfassung überträgt den regionalen Staatsorganen die „allgemeine Zuständigkeit, über die Angelegenheiten ihrer Region zu entscheiden...“ (Art. 100). Diese Entscheidungsbefugnisse über Angelegenheiten von regionaler Bedeutung sind (wie auch nachfolgend genannte Kompetenzen staatlicher Untereinheiten aus europäischen Verfassungen) Zeugen des Subsidiaritätsprinzips. Stellvertretend seien kulturelle Angelegenheiten, öffentliche Gewalt, Gesundheitswesen sowie Wirtschaftsförderung oder Raumordnung genannt. Die neueren bzw. die novellierten Verfassungen enumerieren meist die Kompetenzen: Belgien (59), Italien (117), Portugal (124), Spanien (159) und Deutschland (Enumeration der Bundesangelegenheiten).

Bezüglich der gesetzgebenden „Staatenebenen“ normiert das Subsidiaritätsprinzip also die Beziehung zwischen der EU und den Einzelstaaten einerseits und die zwischen Einzelstaat und Gliedstaaten/Regionen/Provinzen o. ä. andererseits. Dann folgen als weitere Ebenen die Kommunen, Counties, Provinzen usw. Sie haben keine staatspolitisch bedeutende Gesetzgebungsbefugnis. Wohlgedacht: Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips per se schließt mehrere Ebenen nicht aus; im Gegenteil: sie sind sogar notwendig. Dies wird deutlich, wenn man z. B. auf die Kompetenzen der Kommunen zur Aufstellung von Verkehrsampeln abstellt. In solchen Angelegenheiten ist ein breiter Fächer von Ebenen sinnvoll, um die Feinfunktion eines Systems effizient steuern zu können. Hierum geht es aber in diesem Zusammenhang nicht. Deswegen wird auf sie nicht mehr eingegangen.

Betrachtet man die drei politisch bedeutungsvollen gesetzgebenden „staatlichen“ Ebenen innerhalb der EU, so findet man ein System „**doppelter Subsidiarität**“ vor.

Die Aufteilung der Legislativgewalt über wie auch immer zu bestimmende „wesentliche“ Politikbereiche auf drei statt auf zwei Ebenen muß, wie nachfolgend gezeigt wird, schwierig oder gar absurd erscheinen.

Ausschließlich im Kompetenzbereich der oberen Ebene befinden sich in fast allen Staaten die „hochpolitischen“ Bereiche wie die Außen-, Sicherheits-, Rechts-, oder Innenpolitik. Sie sind gleichsam Spiegel der staatlichen Souveränität, die alle „Untereinheiten“ zu respektieren haben.

Erklärtes Ziel der Unterzeichner des EUV ist neben der Vollendung der Währungs-Wirtschafts- und Sozialunion eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) sowie „Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz“ (Titel V und VI EUV).

ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“.

⁶ „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“.

Wenn deswegen - und dies wäre gewiß die einfachste Lösung - hochpolitische Bereiche aber auf die europäische, sprich überstaatliche Ebene verlagert würden, so entstünde innerhalb der dezentral organisierten Staaten ein **Kompetenzvakuum**. Dieses wäre Folge der Struktur „doppelter Subsidiarität“. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen:

Deutschland stellt gewiß einen Extremfall dar; aber man überlege sich, Außen-, Innen-, Sicherheits-, und Rechtspolitik sowie alle weiteren im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Zuständigkeiten (wäre es einfacher, die nicht geregelten Bereiche aufzuzählen?) würden in den Kompetenzbereich der EU fallen: welche Aufgaben, die nicht Ländersache sind, fielen noch dem Bund zu, die nicht auch effizient von den Bundesländern wahrgenommen werden könnten? Als Koordinationsebene der Länder dienen längst verschiedene Länderministerkonferenzen, welche die Homogenisierung der Länderaktivitäten zum Ziel haben. Abgesehen von „Doppelsubsidiarität“ käme es bei einer europäischen Einigung zu einem weiteren, hiermit zusammenhängenden Phänomen: Die **Politikverflechtung** zwischen den Ebenen würde wachsen. Auf diese Weise wird versucht, mangelnde Exklusivkompetenzen durch Mitentscheidungsrechte zu kompensieren. Um bei der Bundesrepublik zu bleiben: Schon heute sind Bundes- und Landespolitik recht eng miteinander verschmolzen. So können Landtagswahlen je nach Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat bundespolitische Bedeutung erlangen⁷, der Bund ist über Rahmengesetze in Länderzuständigkeiten involviert.

Politikverflechtung trägt auch nicht gerade zur Akzeptanz oder gar zum Verständnis einer föderalen Staatsstruktur durch den Bürger bei. Jenes aber ist für wesentliche Änderungen aller Art notwendige Bedingung.

Zwei Möglichkeiten böten sich an: Man verlagert die Länderbefugnisse auf die Bundesebene, damit diese nicht überflüssig wird oder man stattet die Länder mit den verbleibenden staatlichen Befugnissen aus, damit jene nicht überflüssig werden. Oder aber man beläßt alles beim Alten und huldigt Ländern bzw. Bund samt Personal und Einrichtungen als „ehrwürdigen Teil deutschen Vaterlandes“ wie die Briten die Krone...

Eine der drei gesetzgebenden „Staatenebenen“, EU - Staaten - substaatliche Gebilde, wird also bei Akzeptanz des Subsidiaritätsprinzips tendenziell überflüssig. Zur Realisierung eines weitergehenden europäischen Einigungsprozesses sind folglich **strukturelle Änderungen** nötig, um die festgefahrene Ausgangssituation zu ändern.

Bezüglich der Bereiche „Außen- und Sicherheitspolitik“ sowie „Innen- und Rechtspolitik“ (Titel V und VI EUV) ist es bislang lediglich in Teilbereichen und nicht zwischen allen Mitgliedstaaten zu Fortschritten gekommen.⁸ Die Aufgabe der staatlichen **Souveränität als Preis** für die Verlagerung dieser Politikfelder von der staatlichen auf eine überstaatliche Ebene wie die der EU erscheint selbst europahilfen

⁷vgl. von Beyme, Klaus: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. 7. Auflage; München, Zürich 1993: S. 284

⁸ Nicht befolgte Übereinkommen („Schengener Abkommen“) über die Außengrenzkontrollen (gemäß Art. 7a EGV) oder die europäische Polizeibehörde (Europol) seien als Ansätze von Zusammenarbeitsversuchen in diesen Bereichen genannt.

Staaten wie der Italien unter gegebenen Bedingungen als zu hoch! Die bleibenden Demokratiedefizite - insbesondere verkörpert durch den (all-) mächtigen Ministerrat der EU als Quasilegislativ- wie Exekutivorgan - ihrerseits sind aber „notwendig“, um das Vetorecht der einzelnen Mitgliedsstaaten und somit ihre volle Souveränität in vitalen Fragen zu garantieren. Die Ausgangssituation scheint festgefahren; der europäische Einigungsprozeß rotiert in einem teuflischen Kreis.

Das Vetorecht, also die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregelung im Ministerrat bei „delikat“ Angelegenheiten, läßt die Ausweitung des geschaffenen gemeinsamen Marktes zu einer **politischen Union** unmöglich erscheinen. Andererseits herrscht bei den EU-Staaten im Bereich der EG ein erstaunlicher Konsens. Oft scheint es, als spreche die EU als eine Institution (v. a. beim Erlaß von Richtlinien oder Verordnungen) - auch in nicht-wirtschaftlichen Angelegenheiten).

Stehen jedoch hochpolitische Bereiche zur Diskussion, wird rasch deutlich, daß die EU hier allenfalls ein Forum intergouvernementaler Zusammenarbeit darstellt und keine eigenständig agierende Einheit. Selbst in dringlichen Fragen wie einer koordinierten und gemeinsamen Außenpolitik während des Balkankrieges konnte ob der ebenso vielfältigen wie sturen Positionen vieler Staaten kein wirksamer Konsens gefunden werden - obwohl man glaubte, mit der zweiten Säule der EU (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Art. J EUV) Strukturen zur Krisenbewältigung schaffen zu können.

Die für die Etablierung eines geeinten Europas eminent wichtige öffentliche Meinung muß angesichts dieser Mißerfolge von Mißtrauen geprägt sein. Um so wichtiger drängt sich deswegen die Forderung nach schneller und vor allem deutlicher Konturierung dessen auf, was sich heute Europäische Union nennt.

Hält man die Europäische Union sowie eine föderale Struktur dieser Union für sinnvoll, so sind **Umdenkungsprozesse** notwendig: Staaten, vor allem die Wirtschafts- und Siegermächte, müssen das Risiko auf sich nehmen, von einer Mehrheit bezüglich ihnen wichtig erscheinender Fragen überstimmt zu werden, was freilich die partielle Aufgabe ihrer Souveränität zur Folge hat.

Wenn man sich also für eine europäische Union im Sinne eines supranationalen Staatengebildes mit föderaler Struktur ausspricht, so stößt man in letzter Instanz auf die Probleme **„Souveränitätsverlust der europäischen Staaten“** sowie **„Notwendigkeit struktureller Reorganisation einiger Staaten“**.

Die Aufgabe des 21. Jahrhunderts muß also darin liegen, eine Möglichkeit zu finden, diese beiden Kernprobleme zu lösen mit dem Ziel, eine effiziente und für die europäischen Völker akzeptable Unionsstruktur zu schaffen. Die visionär erscheinende, langfristig vielleicht jedoch beste Möglichkeit, ein die meisten besserstellendes gemeinsames Europa zu schaffen, liegt im **Abschied vom (National-) Staatensystem des 20. Jahrhunderts**.

Neu zu gründende Nationalstaaten⁹, die mit den heutigen (National-)Staaten durchaus identisch sein können, organisieren sich in einer Föderation Europäischer Nationalstaaten (FEN).

⁹ Unter einem Staate sei ein zusammenhängendes Territorium verstanden, dessen Souverän bzw. sein Vertreter für alle in ihm lebenden Menschen bindende Entscheidungen trifft. Eine Nation

Diese Möglichkeit erinnert angesichts der heute festgefahrenen Situation der Europäischen Union an die ebenso pragmatische wie wirkungsvolle Methode, ein Gerät bei Nicht- bzw. Fehlfunktion auseinanderzubauen und irgendwie wieder zusammensetzen. Oder an das beliebte „Reset“ eines „aufgehängten“ Computers.

Bevor *Nationen* von (*National-*)*Staaten* am Anfang des Kapitels III (Das Modell) begrifflich getrennt werden, muß der Sinn der beiden zentralen Forderungen („vereinigt“ und „föderal“) plausibel gemacht werden, um dann eine mögliche Organisationsform der „Föderation Europäischer Nationalstaaten“ (FEN) zu entwickeln.

unterscheidet sich wesentlich dadurch vom Staate, daß sie ein Volk (sich wie auch immer enger zusammengehörigühlende Menschen) beherbergt, welches den Wunsch der Staatsgründung hegt. Ist diese erfolgt, so liegt ein (heute in Reinform selten auftretender) Nationalstaat vor. Nationalstaat versteht sich im folgenden also stets in diesem engeren Sinne. Ausführliche Betrachtungen folgen im Kapitel III.1 a).

2. Wieso Vertiefung, wieso Föderalismus? - Ratio der Forderungen

Für föderale Strukturen sprechen neben innenpolitischen und außenpolitischen auch ökonomische und sozialpsychologische Argumente.

2.1 Frieden durch Integration

In sogenannten „Leitbildern“ zur Europäischen Union wird bei der Umschreibung von Sinn und Unsinn einer europäischen Föderation die integrative Funktion einer bundesstaatlichen Lösung betont.

Integration lautet in einem Falle die Antwort auf die Zerstörungskraft eines übersteigerten Nationalismus. Die Ziele der radikalen Nationalisten sind meist Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und nicht selten Staatsgründung.

Im hier vorzustellenden Modell würden sie letztere vollziehen. Die Zweckgemeinschaft innerhalb Europas macht darüber hinaus **Kooperation** unumgänglich. Rechte von Minderheiten werden zu schützen sein. Mobilität wird durch den institutionellen Rahmen möglich, vereinfacht und gefördert.

Einbindung bzw. Integration schaffen eine friedliche europäische Binnenstruktur. Diese Lösung befindet sich auch weltpolitisch im Aufwind: Regionalisierung und Auflösung von antagonistischen Strukturen sind Prozesse, die gerade für die 90er Jahre prägend gewesen sind. Stellvertretend für viele seien die Schaffung des Mercosur und der Nafta sowie die Auflösung der Sowjetunion genannt.

Neue Formen der Zusammenarbeit müssen als friedliche und moderne Antwort auf die Vielschichtigkeit der internationalen Staatenstruktur verstanden werden. Selbst mächtigen Ländern wird es künftig nicht möglich sein, alleine zu bestehen.

2.2 Effizienz staatlichen Handelns; vertikale Gewaltenteilung

Ein föderaler Staatsaufbau gewährleistet weiter effektiveres staatliches Handeln sowohl nach innen als auch nach außen. Man erkennt den Gedanken der **Subsidiarität** wieder. So sollten solche Politikbereiche sinnvollerweise dort harmonisiert werden, wo „Größenvorteile“ realisierbar sind.

Im außenpolitischen Bereich: ein bestimmter Nationalstaat kann so u. U. spezifische Interessen mit bedeutender Rückendeckung der Föderation gegenüber Dritten geltend machen, wohingegen er auf sich alleine gestellt weniger Chance auf Gehör hätte. Jedenfalls in sofern als keine bedeutenden Interessen anderer Nationalstaaten entgegenstehen, die nicht ausgeglichen werden können.¹⁰

Aber gerade auch im Binnenverhältnis zwischen den zusammengeschlossenen Nationen werden durch Annäherung der nationalen Regelungen oder gar durch deren Harmonisierung in Politikbereichen der Föderation Europäischer Nationalstaaten (FEN) **Transaktionskosten** aller Art¹¹ vermindert. Dies ist einer der

¹⁰ Ausgleich im Sinn von Entschädigung nach Kaldor-Hicks: Erhält eine Nation durch eine Handlung mehr Vorteile, als andere Nationen durch sie Nachteile erlangen, so können diese Nationen von ihr entschädigt werden, so daß sich ihre Lage nicht verändert, die der anderen Nation sich aber nach Abzug dieser Kompensationen noch immer verbessert. Somit läge ein Positivsummenspiel vor!

¹¹ Transaktionskosten fallen nicht nur im privaten Wirtschaftsbereich, sondern auch im öffentlichen Sektor an. Erstere wurden bereits mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes minimiert.

Gründe, die allgemein zur Fusion von Staaten beitragen oder (konkret) zur Übertragung von Teilkompetenzen an und zur Schaffung der EG geführt haben: Entscheidungen von Staaten führten zu Externalitäten, die ihrerseits zu Verhandlungen zwischen den beteiligten Staaten geführt haben. Bei gefundenem Modus der Entscheidungsfindung werden Verhandlungsaufwand und Externalitäten reduziert.¹²

In Bereichen, die spezifische Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort - also in den Nationalstaaten - erfordern oder deren Behandlung durch die Supraebene nicht effektiver möglich wäre, würden die Gesetzgeber und Verwaltungsapparate der jeweiligen Nationalstaaten tätig. Nationales Handeln kann jedoch nur dann effektiv sein, wenn geeignete Instrumente zur Verfügung stehen. Dies würde die Nationalstaatsgründung (s. III. 1 a) gewährleisten.

Es lassen sich also je nach Politik- und Handlungsfeld sowohl durch Souveränitätsübertragung an die Supraebene als auch durch Souveränitätsübertragung an die Nationalstaaten Effizienzgewinne realisieren. Letzteres geschieht schon heute in zentralstaatlich organisierten Staaten. In Spanien oder Italien geht man zu einem asymmetrischen Föderalismus über: gewissen „autonomen Körperschaften“ (Comunidades Autónomas: Baskenland, Katalonien) werden über das Maß des Gewohnten hinaus Kompetenzen übertragen, um ihren besonderen Charakter gebührend zu berücksichtigen und so den inneren Frieden zu gewährleisten. Italien gibt ebenso mehr und mehr Kompetenzen an die Regionen ab. Wie in Spanien haben einige von ihnen (Aostatal, Südtirol) einen Sonderstatus. Sogar im Mutterland des Unitarismus, in Großbritannien, wird nun aus ähnlichen Gründen über die Errichtung eines Parlamentes für Nordirland nachgedacht, auch wenn seine Kompetenzen zunächst eher symbolischer Art sein dürften.

Im allgemeinen unterbindet die Etablierung von verschiedenen staatlichen Ebenen mit eigenen Kompetenzen die Konzentration von Macht in Händen bestimmter Personen, Parteien oder sonstiger Körperschaften. Dieser auch als „vertikale **Gewaltenteilung**“ bezeichnete Umstand stellt ein sinnvolles Medium dar, den durch Gewaltenverschränkung insbesondere zwischen Legislative und Exekutive in den meisten europäischen Staaten begründeten Machtkonzentrationen entgegenzuwirken. Geteilte Gewalten können wesentlich zur Akzeptanz von politischen Systemen durch die Bürger beitragen. Letztere ist für die Errichtung eines geeinten Europas von fundamentaler Wichtigkeit.

Letztere würden mit einer politischen Union reduziert. Beispielsweise entfielen so nationale politische Sondervereinbarungen zur Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse (Auslieferungsverfahren beispielsweise) oder separate Verhandlungen mehrerer Nationen mit Drittstaaten zur Erreichung ähnlicher Ziele. Im übrigen hätten die Nationen eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber dritten Staaten - selbst in nicht-europäischen Angelegenheiten. Denn die Möglichkeit der Einflußnahme durch die Nation für die Drittstaaten, mit denen sie gerade verhandelt, in anderen Fragen vor den europäischen Partnern stellt schon heute einen wertvollen, wenn auch einen nicht so umfassenden Verhandlungsvorteil dar, weil eben viele Bereiche in nationaler Souveränität verbleiben. Siehe auch oben: Größenvorteile.

¹²Ist ein Mehrheitsentscheid vorgesehen, so sinken die Gesamtkosten des staatlichen Handelns (Interdependenzkosten nach Buchanan: Konsensfindungskosten plus wahrscheinliche externen Kosten) bis nahe des Gesamtkostenminimums ab.

Föderal organisierte Staaten wie Deutschland nehmen den Ländern schleichend immer mehr ihrer Kompetenzen, so daß diese in den meisten Bereichen zu Verwaltungseinheiten für Bundesangelegenheiten mit eigenen Parlamenten degradiert werden. Es scheint also wie in der Einleitung bereits angedeutet, einen Zustand des stabilen und effizienten Gleichgewichtes im Spannungsfeld zwischen den Polen Unitarismus - Föderalismus zu geben. Dieses effiziente Gleichgewicht ist determiniert durch das rationale Kalkül, auf welcher Ebene gewisse Probleme im Normalfall am besten zu behandeln sind. Mit anderen Worten: ein effizientes Gleichgewicht zwischen den beteiligten staatlichen Ebenen gewährleistet die Anwendung und Konkretisierung der Subsidiarität suprastaatlichen Handelns.

Hat man die entsprechenden Kompetenzen rahmenhaft¹³ festgelegt, so können dennoch Effizienzverluste auftreten, nämlich wenn zu viele Nationalstaaten in einer Föderation zusammengeschlossen sind. Neu entstehende Kosten durch langwierige Verhandlungen zwecks Mehrheitsfindung sowie vor allem durch zu viele Externalitäten von Entscheidungen übersteigen ab einer gewissen Größe der Föderation die angesprochenen Größenvorteile oder die entfallenen Transaktionskosten.

Streiflicht: Größe der Föderation

Die optimale Größe der Föderation ist in Abhängigkeit von der Art der Entscheidungsfindung (Abstimmungsverhalten) und dem Zentralisationsgrad in ihr festzulegen. Die diesbezüglichen Regelungen und der sonstige staatsorganisatorische Rahmen sind daher wesentliche Fragen (s. u.).

Sind diesbezügliche Regelungen einmal festgelegt, so kann man einen sinnvollen Vorschlag zur Föderationsgröße bei Anwendung von Buchanans Theorie des Clubs¹⁴ analog erhalten. Die Abstimmung zur Festsetzung dieser Regelungen, die eine Art Gesellschaftsvertrag darstellen, muß dabei einstimmig erfolgen, um ein Verfahren zu finden, welches die verschiedenen Länderkalküle a priori berücksichtigt.¹⁵

Clubmitglieder sind dabei die verschiedenen Nationalstaaten. Die Clubgröße entspräche die Summe der Nationalstaaten, aber auch die der Menschen und Landmassen.

¹³Katalogisierung von Kompetenzen einer Ebene hat sich in der Vergangenheit als wenig sinnvoll erwiesen. Zusammenhänge mit anderen (Ausführungs-)Bestimmungen oder nicht ganz dem Wortlaut entsprechende Felder können in diesem Falle auf Drängen der anderen Ebene unschwer ausgeschlossen werden. Auch das Gegenteil, die allgemeinen Kompetenzvermutungen, können durch andere Bestimmungen zur Wirkungslosigkeit verdammt werden. Vgl. Art. 30 des dt. GG (allgemeine Länderkompetenzvermutung; s. o.) unter Berücksichtigung des Art. 72 II (Bundesgesetzgebungskompetenz gemäß Katalog des Art. 74, falls „erforderlich“). Diese so geregelte „konkurrierende Gesetzgebung“ führt sich mit verstreichender Zeit zunehmend ad absurdum: es verbleiben kaum noch Länderkompetenzen.

¹⁴vgl. etwa: Buchanan, James M.: An Economic Theory of Club. In: *Economica* 32 (Februar 1965): S. 1 - 14

¹⁵vgl. Buchanan, James M. und Tullock, G.: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 1. Aufl., Ann Arbor 1962: S. 77

Die Entscheidungskalküle sind - wie der Großteil der Argumente für die Schaffung einer FEN - ökonomischer, d. h. rationaler und (individuell-)nutzenmaximierender Natur.

Das ökonomische Kalkül besagt, daß von einem Gut (hier: FEN-Größe) solange mehr konsumiert (Aufnahme neuer Nationalstaaten/neuer Menschen/neuen Territoriums) werden soll, bis die durch den Konsum der letzten Einheit entstehenden zusätzlichen Kosten ihrem zusätzlichen Nutzen gleichen.

Das Problem der Nutzenmessung ist dabei von besonderer Bedeutung: Wie bewerte man die zu erwartende innere Sicherheit und Stabilität? Wie die neuen Freiheiten der Bürger? Wie die Qualität der öffentlichen Güter (z. B. äußere Sicherheit) vor und nach der Schaffung einer FEN? Wie gewichte man?

Fühlen sich die Theoretiker bei der Messung des Entwicklungsstandes eines Landes bereits überfordert, so gibt es hier abermals potenzierte Möglichkeiten!

Stellt man lediglich auf die Systemeffizienz ab, so stößt man auf der Kostenseite auf Konsensfindungskosten und auf externe Kosten (Leiden der Einen - hervorgerufen durch das Handeln anderer), deren Summe die Gesamtkosten ergibt.

In Abhängigkeit vom Entscheidungsverfahren (Einstimmigkeit - Mehrheiten - diktatorische Entscheidungen) kann die optimale Verbundgröße also variieren. Deshalb sind, wie oben angedeutet, Überlegungen zum Regierungssystem und zur Entscheidungsfindung bei Beantwortung der Frage zur Größe der Föderation von strategischer Bedeutung.

Streiflicht: Größe der Föderation - E N D E.

2.3 Bürgernähe und Staatsrepräsentanz

Die Akzeptanz des zu schaffenden Systems - zumindest die Offenheit ihm gegenüber seitens der Bürger Europas - sind für die Konstruktion eines geeinten Europas von fundamentaler Wichtigkeit.

Sie zu fördern stellt eines der großen Probleme und Herausforderungen europäischer Politik dar. Die Einbeziehung des Bürgers und die Gewährleistung seiner Nähe zum politischen Geschehen sind wesentliche Elemente dieser Politik. Sie werden durch einen föderalen Unionsaufbau institutionell gesichert:

Ansprechpartner, Verantwortliche und administrative Stellen sowohl seines Nationalstaates als auch „Europas“, also der FEN, finden sich **in seiner Umgebung**. Der Bürger wird durch ihm vertraute Personen oder Behörden vertreten. Entscheidungen, die auf der Supraebene getroffen werden, sind wegen des zur Anwendung kommenden Subsidiaritätsprinzips meist hochpolitischer Natur und werden ihn deswegen selten direkt persönlich betreffen. Es wird nicht der Eindruck entstehen, man lebe in einem zentralistisch organisierten Staatensystem. Dies würde latent vorhandene Zentrum - Peripheriekonflikte schnell entfachen und somit kontraproduktiv wirken. **Partizipation** in lokalen oder nationalen Organisationen wird **effektiv** sein, da Ansprechpartner und Verantwortliche, sei es bzgl. Rechtsetzung oder bzgl. Rechtsumsetzung, die Politiker oder Behörden der betreffenden Nation oder auch Ortschaft bleiben werden.

2.4 Humankapital und Elitenrekrutierung

In einem geeinten Europa gäbe es außerdem individuell wirkungsvolle Anreize, Humankapital zu bilden. Das Beherrschen von **Fremdsprachen** würde zunehmend unablässlich. Auch geistige Flexibilität, um sich mit Mentalitäten außerhalb ihres Kulturkreises zurechtzufinden, wird wesentlich sein. Denn spätestens mit Einführung einer gemeinsamen Währung sind **Wanderungen** von Mensch und Kapital - wie in den Vereinigten Staaten schon heute üblich - der einzige Weg, um Entwicklungsdifferenzen auszugleichen (sieht man einmal von massiven Subventionen betroffener Regionen ab) und komparative Kostenvorteile auszunutzen. Diese Humankapitalbildung des Einzelnen, zu dem ausdrücklich auch **Offengeistigkeit** und Toleranz zählen, beruht auf Kalkülen egoistischer Natur, denn die individuelle Wohlfahrt wird durch sein Verhalten erwartungsgemäß steigen. Die individuellen Kalküle bringen aber auch positive externe Effekte mit sich: Sollten Ängste vor dem Nachbarn und dem Nächsten der Vergangenheit angehören, so bestehen sie faktisch noch heute. Die Vertrautheit des Umganges mit Ausländern stellt, wie sich gezeigt hat¹⁶, eine Variable für das Maß an Xenophilie dar. Eine Regierung, die allen Europäern gemein ist, würde ferner Gespräche über gemeinsame Probleme und Lösungen nach sich ziehen. Die Menschen aus verschiedenen Nationalstaaten sprechen, klagen oder freuen sich über Input/Output ihres (gemeinsamen) Systems. Vor allem aber kennen sie es. Information geht Kommunikation bzw. Diskussion voraus; diese wiederum bringen Menschen zusammen.

Eine spannungsfreie Koexistenz oder gar ein harmonisches Miteinander und somit eine friedliche Binnenstruktur Europas würden also durch die beschriebene notwendige Humankapitalbildung unterstützt.

Außerdem hätte gerade die Supraebene, das heißt vor allem ihr administrativer Apparat, viel breitere Möglichkeiten, **Eliten** zu **rekrutieren**. Offengeistige Generalisten lassen sich ebenso wie hochqualifizierte Fachleute einfacher unter 360 Mio. Menschen finden als unter einem Bruchteil derer. Wesentlich für das Funktionieren der „Föderation Europäischen Nationalstaaten“ wird daher vor allem die **Förderung internationaler Ausbildungsgänge** sein.

¹⁶vgl. von Beyme, 1993 (a. a. O.): S. 72

3. Das Modell

3.1 *Elemente des Modells*

3.1.1 Begrifflichkeiten und Zusammenhänge:

Im vorzustellenden Konstrukt finden sich zunächst 3 Ebenen: die supranationale Ebene der Föderation Europäischer Nationalstaaten (FEN), die (heutigen) Staaten sowie die (zu bildenden) Nationalstaaten.

Zunächst erscheint es von allergrößter Wichtigkeit, den Begriff der Nation von dem des Staates oder des Nationalstaates abzugrenzen.

Staat sei definiert als ein zusammengehöriges Territorium (1.), dessen Souverän bzw. sein Vertreter für alle in diesem Territorium wohnenden Menschen (2.) verbindliche Entscheidungen fällt (3.)

Unter **Nation** soll ein im allgemeinen zusammenhängendes Territorium (1.) verstanden werden, welches (mehrheitlich) Menschen beherbergt, die sich aufgrund von gemeinsamer Tradition, Kultur, Sprache, geographischen Gegebenheiten oder anderen Merkmalen zusammengehörig fühlen (Volk) (2.) und darüber hinaus einen Staat (s. o.) gründen möchten (3.). Der Begriff ist nicht mit dem des **Volkes** zu verwechseln, da hier die Bedingungen des im allgemeinen zusammenhängenden Territoriums (1) und auch der Wunsch der Staatsgründung nicht erfüllt sein müssen.¹⁷

Ein **Nationalstaat** bezeichnet demnach den heute selten in Reinform auftretenden Zustand der Übereinstimmung von Staat und Nation; das heißt, daß die Staatsgründung seitens der Nation erfolgen konnte.

Bezüglich der Menschen ist der Nationenbegriff also erheblich enger (ein Volk) gefaßt als der Staatsbegriff. Bezüglich der Verteilung der Menschen hingegen ist der Begriff Nationen meist weiter zu fassen als der Staatsbegriff. Er fußt auf gewissen Zugehörigkeitsgefühlen von Menschen, die sich nicht immer rational erklären lassen. Somit stellt der Begriff der **Nation** einen **affektiven Zugang** dar. Das Gefühl, welches „aus dem Bauch“ der Leute kommt (s. o.: Volk), ist gewissermaßen die entscheidende Determinante für die Abgrenzung einer Nation. Dieses Gefühl freilich kann nicht das alles entscheidende Kriterium sein beim Versuch, ein neues Gebilde föderalen Aufbaues zu entwerfen. Es zu vernachlässigen wäre jedoch ein großer Mangel. Diese Gefühlsbindungen bzw. Arrangements müssen nicht notwendig Folgen einer gemeinsamen Geschichte sein. Vielmehr schaffen Nationen gemeinsame Geschichte.

Innerhalb eines Staates können mehrere Nationen existieren (Belgien, so wird geunkelt, werde nur durch sein Sozialversicherungssystem zusammengehalten), eine Nation kann verschiedenen Staaten angehören (Baskenland: Frankreich und Spanien). Häufig sind Nationen mehr oder minder zwangsweise in einen Staat inkorporiert worden.¹⁸ In anderen Fällen erfolgt der Beitritt (bzw. unterbleibt der

¹⁷ Die Sinti z. B. können als Volk bezeichnet werden.

¹⁸ Schottland zu England unter Bildung von Britannien, Aragón und Katalonien zu Spanien; Makedonia tw. zu Griechenland, Sardinien zu Italien.

Austritt falls möglich) aus Effizienzüberlegungen Ein Staat kann also ohne weiteres ein stabiles Gebilde sein, weil die Vorteile für Nationen ihm anzugehören schwerer wiegen, als der Wunsch nach Eigenständigkeit (der oft mit Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage einhergeht). Der **Staatsbegriff** ist somit ein **kognitiver Zugang**. Der Staatsbegriff ist territorial meist weiter zu fassen als der Nationenbegriff.

Nationen, die also aus rationalen Überlegungen doch keinen Nationalstaat gründen, sondern Teil eines Staates bleiben, sind dem Zentrum dieses Staates für gewöhnlich treu, da hieraus oft Vorteile vielfältiger Natur entspringen. Diese Zentrumstreue wird schwächer, wenn sich herausstellt, daß andere Entscheidungsorte an Relevanz gewinnen.¹⁹ Denn Gründe für die dargebotene Treue würden fortfallen, womit die Angliederung obsolet würde. Die Kraft des Faktischen oder auch unitarische Haltungen der Staaten verhindern die a priori logische Konsequenz: die Unabhängigkeit der Nationen und Staatsgründung. Dies führt mit der Zeit zu offenen oder latenten Konflikten, die sogar die innere Sicherheit in den betroffenen Regionen angreifen können.

Wenn sowohl **affektive** (Stolz einer selbstbestimmten Nation anzugehören) als auch **kognitive** Aspekte (Wissen um die Vorteilhaftigkeit eines supranationalen Zusammenschlusses unter Wahrung strenger Subsidiarität) einen europäischen Zusammenschluß auszeichnen, so zöge diese auch die **Akzeptanz** (positive evaluation) **des Gesamtsystems** nach sich. Sie ist Grundvoraussetzung für die Übertragung von hochpolitischen Bereichen auf eine supranationale Ebene.

Wesentlich wäre darüber hinaus dann vor allem eine **demokratische Legitimation** der Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen würden. Eine Möglichkeit der Ausgestaltung des institutionellen Rahmens wird unter III.2 vorgestellt.

3.1.2 Supranationale Ebene: die Föderation Europäischer Nationalstaaten (FEN)

Die supranationale Ebene (die FEN) würde durch ihre demokratisch legitimierten Gremien in zu definierenden Politikbereichen für alle in ihr organisierten Nationalstaaten **verbindliche Entscheidungen** treffen.

Der Maßstab für die Auswahl der Politikbereiche ist **strenge Subsidiarität**. Auf jeden Fall würden neben den Politikfeldern Geld- und Wirtschafts- und Finanzpolitik auch Teile der hochpolitischen Felder Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik der Zuständigkeit der FEN unterliegen (vgl. II.2). Für die Justizpolitik sollte ein für alle verbindlicher Rahmen, ein Grundkonsens, erlassen werden (vgl. IV.3).

Darüber hinaus sollte die FEN auch bestrebt sein, Strukturunterschiede zwischen den Nationalstaaten zu reduzieren, nicht jedoch zu nivellieren, um den internen Wettbewerb aufrechtzuerhalten bzw. zu fördern.

Erfolgte Umverteilung bis zur Nivellierung, sähen die reicheren Nationalstaaten keine Veranlassung, weitere Anstrengungen zur Wohlfahrtsförderung zu unternehmen, weil der Gewinn ihnen nicht direkt zugute käme. Die weniger entwickelten

¹⁹So erhalten die Korse zunehmend Mittel von der EU und die relative Bedeutung der Pariser Zuwendungen sinkt. Möglicherweise lassen sich die zunehmenden separatistischen Bestrebungen der Korse zumindest teilweise auf diesen Sachverhalt zurückführen.

Nationalstaaten unternähmen kaum Eigeninitiative, gewährte man ihnen (im Extremfall) keine Hilfe (Resignationen). Die Eigeninitiative würde jedoch auch geschmälert, gewährte man ihnen die volle Hilfe bis zur Nivellierung der Strukturdifferenzen. Eine Empfängermentalität wäre die Folge. Diese führte zu langfristiger wirtschaftlicher Dependenz statt zur Schaffung kompetitiver Wirtschaftsregionen.

Aus dem Blickwinkel der FEN wären **Strukturhilfen** in soweit sinnvoll, als daß eine Entleerung gewisser Regionen verhindert würde, welche politische Spannungen zur Folge hätte. Im übrigen liegen gerade in regionalen Disparitäten wertvolle Möglichkeiten zur Wohlförderung durch die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile, die wiederum die höher entwickelten Regionen über Wettbewerbsverschärfungen eher zur Modifikation und Modernisation ihrer Produktionsstrukturen bewegen würde.

3.1.3 Die heutigen Staaten

Die Staaten, wie sie heute existieren, würden eine Zwischenstufe zwischen Nationalstaaten und der Supraebene darstellen. Würde das Subsidiaritätsprinzip in der oben dargestellten Weise angewendet, so wären sie im Prinzip plötzlich obsolet! Welche Politikbereiche fielen noch sinnvollerweise in ihren Zuständigkeitsbereich, die nicht auch die Nationalstaaten oder die FEN effizient wahrnehmen könnten?

Kurz- bzw. mittelfristig gibt es jedoch durchaus Argumente, die gegen die abrupte Ersetzung des heutigen Staatensystems durch die Nationalstaaten sprechen: Es sind dies politische bzw. staatsorganisatorische (Gewaltenstreuung), ökonomische (Ausnutzen alter Verwaltungsstrukturen) sowie sozialpsychologische (Orientationsvakuum) Aspekte.

Bei einer übergangslosen Ersetzung der Staaten durch Nationalstaaten würde sich bei den Bürgern vermutlich eine gewisse **Orientierungslosigkeit** einstellen. Abgesehen von Informationslücken bezüglich der Kompetenzen der diversen Ebenen (wer entscheidet über was?) würde es vor allem zu regelrechten Identitätskrisen kommen können (wozu gehöre ich?). War es über viele Jahrzehnte üblich, sich als Teil des Staates zu identifizieren, dem man angehörte (Franzose, Deutscher, Spanier), so stünde ihm dann eine Palette zur Verfügung, die mindestens aus zwei Möglichkeiten besteht. Im Zuge der massiven Kompetenzübertragungen an die FEN könnten sich die Bürger als Europäer bezeichnen - Möglichkeit, die ob der reinen Zweckgemeinschaft nicht zu erwarten ist, obgleich sie als wichtig erkannt und als hilfreich akzeptiert wird. Die Tradition oder Gewohnheit spricht für eine Identifikation mit dem Staate, als dessen Bürger man geboren wurde, wohingegen die Identifikation mit einem neuen Nationalstaat ihre Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Menschen benötigen bekanntlich Zeit, um sich mit Neuem anzufreunden, obgleich sie es für gut heißen.

Aber, und dies ist wesentlich, sie sind dazu in der Lage. Mit dem Fluß der Zeit wird ihnen auffallen, daß die Staaten (von heute) zu Umsetzungsinstanzen von europäischem Recht degeneriert sind und sonstige Angelegenheiten von den nationalstaatlichen Organen disponiert und implementiert werden. Langfristig kann also insoweit auf die Staaten (von heute) verzichtet werden.

Auch wenn hier ein heute visionäres Konstrukt vorgestellt werden soll, so sollen doch wesentliche Probleme, die vermutlich auftreten werden, aufgegriffen werden. Ein

solches Problem stellt der **Unwille aller Administration** dar, **sich selbst aufzulösen**. Ein bekanntes Faktum ist, daß Verwaltungsapparate die Tendenz haben, zu wachsen und ihre Überflüssigkeit, soweit sie offensichtlich wird, zu vertuschen.²⁰ Ebenso ist sicher, daß eine „Auflösung des Staates“ in erster Linie den Wegfall des großen Staatsapparates²¹ bedeuten würde - Staatsapparate, die heutzutage sogar einen mehr oder minder ausgeprägten Entscheidungs- bzw. Umsetzungsspielraum haben. Dies dürfte den Widerstand noch vergrößern, da Macht, die sich in Händen vieler einzelner Personen in der Exekutive befindet, aufgegeben werden müßte. Die prinzipielle Kooperationsbereitschaft der Bürokratie, die für die Schaffung eines neuen Systems notwendig ist, wäre so kaum gegeben.

Abgesehen von diesen individuellen Überlegungen käme es gesamtwirtschaftlich zu einer hohen Fluktuation am **Arbeitsmarkt und empfindlichen Transaktionskosten**, weil neue Verwaltungsstrukturen ad hoc geschaffen werden müßten (Zentralverwaltungen der FEN oder größere der Nationalstaaten). Dies hätte negative Auswirkungen auf die Akzeptanz des neuen Systems und würde die Orientierungslosigkeit noch vergrößern. Im übrigen wäre der Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen rein zeitlich gar nicht so rasch zu bewerkstelligen. Würden die Staatsapparate weiter als Umsetzungsmaschinerie fungieren, verblieben den meisten Bürgern bekannte Anlaufstellen bzw. Autoritäten. Dies bringt außerdem eine subjektiv als höher empfundene Rechtssicherheit mit sich. Teile der heutigen Exekutivapparate, nämlich die Regierungsebene (politische Beamte wie Minister, Staatssekretäre etc.) fielen schon aufgrund der Neudefinition der Exekutivtätigkeit als reine Umsetzungsinstanz (klassische Administration) weg. Von (arbeits-)rechtlichen Problemen, die eine starke Fokussierung erforderten, soll in diesem Opusculum abgesehen werden, um die Idee als Ganze deutlich werden zu lassen.²²

Eine Roßkur bzgl. der Eliminierung der heutigen Staatsapparate scheint weder machbar noch sinnvoll zu sein: Die Umsetzung europäischen Rechtes müßte der supranationalen Ebene oder in die der Nationalstaaten obliegen. Letzteres hätte, darauf wird unter IV. tiefer einzugehen sein, möglicherweise einen **übersteigerten Nationalismus** zur Folge und könnte die Kooperation zwischen den Ebenen

²⁰Der Public-Choice Ansatz analysiert dieses Verhalten. Es wird in erster Linie darauf abgestellt, daß es sich bei den Staatsbediensteten um rationale Individuen handelt, die ihren Posten sichern wollen und durch Wachstum der entsprechenden „Abteilungen“ ihren Einfluß bzw. ihre Macht zu steigern suchen. Dieses Verhalten ist um so stärker ausgeprägt, desto höher der Rang ist, den die Personen innehaben. Vgl. z. B. Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie. 3. Aufl.; Düsseldorf: Werner 1993; S. 305

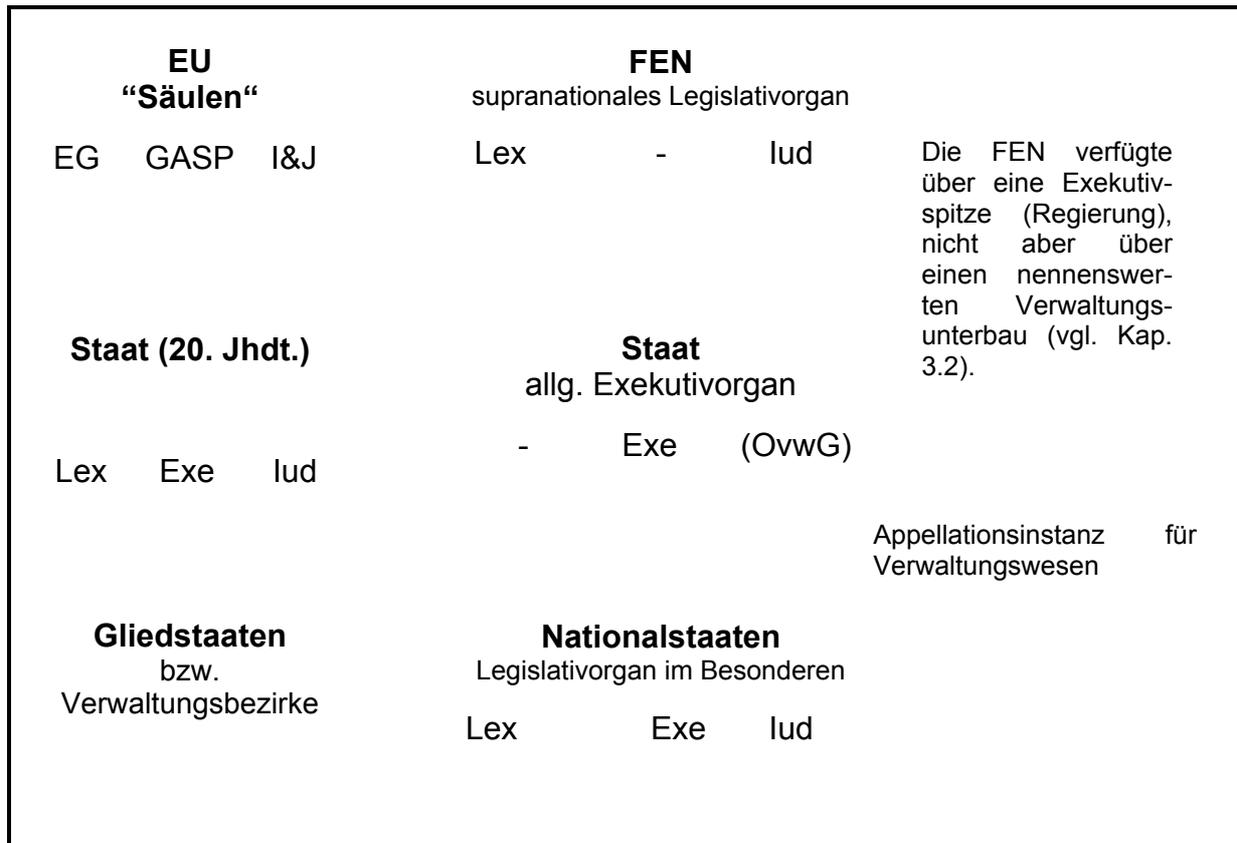
²¹Zu ihm zählen z. B. Finanzamt, Rechnungshof, Kartellamt sowie die politischen Bediensteten (Staatssekretäre, Minister oder Ministerialreferenten), die zum Regierungsapparat der Staaten gehören, der ja eh fortfallen würde. Einige andere Ämter würden sinnvollerweise in den Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten fallen, nämlich solche, welche unter ihre direkte Zuständigkeit fallen; namentlich Einwohnermeldewesen, lokale Polizeibehörden etc.

²²vgl. I: Einleitung

erschweren. Auf der anderen Seite bedeutete die Ausführung durch die Supraebene **eine Konzentration der Macht** in deren Händen. Sie könnte gesteigerte Blindheit hinsichtlich der Probleme vor Ort mit sich führen und wirkte darüber hinaus dem Ziel des effizienten staatlichen Handelns entgegen (S. II.2).

Die heutigen Staaten wären eine Art überparteiliche Vermittler, die lediglich das Ziel hätten, möglichst lange in welcher Funktion auch immer weiter zu existieren. Die Aufteilung von Exekutive und Legislative auf verschiedene „Staatseinheiten“ ((heutige) Staaten; FEN) bedeutet politisch eine deutliche **Streuung von Gewalt**. Neben dem „materiellen“ Föderalismus (Subsidiarität FEN-Legislation - nationalstaatliche Legislation) würde sich ein funktionaler Föderalismus gesellen (Legislation der FEN - Ausführung durch (heutige) Staaten). Letzteres ist heute die Regel oder zumindest die Tendenz in Deutschland. Dieser funktionale Föderalismus kommt einer vertikalen Gewaltenteilung gleich und mag helfen, die Bedenken hinsichtlich einer riesigen FEN-Zentralbürokratie zu zerstreuen. Dies zöge wiederum eine breitere Akzeptanz des ganzen Systems nach sich. Hat sich das System einmal etabliert, so kann überlegt werden, ob die Umsetzung europäischen Rechtes längerfristig nicht in den Hände der Nationalstaaten gelegt werden kann. Vorsicht wird auch hier auf jeden Fall angebracht sein: Neben angesprochener Gefahr der Entwicklung von unkooperativen Nationalismen könnte es auch zur Herausbildung eines rein funktionalen Föderalismus (FEN - Nationalstaaten) kommen, der mit den Forderungen, die zu diesem Konzept geführt haben (vgl. II), nicht vereinbar ist.

Die reine Umsetzung europäischen Rechtes auf nationalstaatlicher Ebene durch die (heutigen) Staaten und ihre spätere Auflösung bedeutet einen **Wandel der Exekutivfunktion**. Geht man von den beiden Extremen „klassische Exekutive“ (reine Umsetzung von Recht) und „politische Exekutive“ (faktische Verschmelzung von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung), so finden sich in den meisten europäischen Staaten eher Modelle, die zur letzteren Art tendieren: Verzahnungen bei der Erarbeitung der Gesetze oder einflußreiche Beratung durch Experten der Exekutive herrschen vor. Im neuen System würde diese Vermittlungs- oder Expertenadministration vom ersten Typus der Administration abgelöst: dem der klassischen Exekutive. Nur so wäre gewährleistet, daß gesetzgeberische Kompetenzen entweder supranational oder nationalstaatlich ausgeübt werden und sich den Staaten kein Raum für Kompetenzusurpation öffnet. Nur so könnte man sich dem Ziel der Subsidiarität annähern. So würden auch die angesprochenen Probleme des Überganges gemildert. Orientierungshilfen für den Bürger, Vereinfachung der Kooperationsbereitschaft der Exekutiven, Ausnutzen gegebener Strukturen und Streuung von Gewalt mittels vertikaler Gewaltenteilung.

Abb. 1: Die Rolle der Staaten heute und im Modell der FEN:

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Nationalstaaten soll u.a. die Akzeptanz der FEN als System durch die Bürger gewährleistet werden (s. o.).

Da heute in den seltensten Fällen Nation und Staat zusammenfallen, stellt die Schaffung der Nationalstaaten eines der Hauptanliegen dieser Vision dar.

Das Ziel der Schaffung positiver Empfindungen seitens der Bürger hinsichtlich des Gesamtsystems muß dabei im Vordergrund der Bemühungen stehen. **Symbole** mit Beharrungsvermögen spielen dabei eine wichtige Rolle. Die Voraussetzungen zu deren Herausbildung müssen aktiv durch die Eliten geschaffen werden. Dabei sollten beide Symbole, nationale und europäische, nebeneinander bestehen. Die europäische Fahne stellt mittlerweile ein solches Symbol dar. Ferner kommt einer gemeinsamen Währung strategische Bedeutung zu, denn Geld haben alle Europäer täglich in der Hand. Es steht für die materielle Sicherheit, für Bedürfnisbefriedigung und individuelle Unabhängigkeit.

Ein wesentliches Symbol - mehr noch - ein fast konstitutives Merkmal für Nationen stellt die **Sprache** dar. Sie fördert Zusammengehörigkeitsgefühle innerhalb einer Nation. Die Zulassung und die Förderung von regionalen Sprachen und auch Dialekten beispielsweise in der Schule ist somit eine Maßnahme, das Denken in heutigen Staatskategorien zu vermindern. Pflichtsprachen sollten darüber hinaus so bald wie möglich solche sein, die von einem bedeutenden Teil der Europäer beherrscht werden. Diese Sprachen würden dann in den Status der offiziellen Geschäftssprachen erhoben. Mittels ihnen sollte die übernationale Kommunikation

möglich sein. Die Schaffung einer neuen, europäischen Sprache wäre alternativ denkbar.²³ Vor- und Nachteile sollen hier nicht dargestellt werden.

Nationalismus und Europäismus sind keine Gegensätze. Gewähr der Vorteilhaftigkeit der Systemorganisation fördern eingebundene Nationalismen wie oben erläutert gar die Akzeptanz des supranationalen Zusammenschlusses.

Die Einwohner werden sich im Optimalfall als Patrioten und Europäer verstehen. Für anderweitige Selbsteinschätzungen läßt die Systemeffizienz objektiv gesehen keinen Raum. Interessenkonflikte zwischen Patriotismus und Europäismus sollten bei Zufriedenheit mit dem System und bei konsequenter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gar nicht erst entstehen. Augenblicklich stehen aber die geltenden Kräfteverhältnisse, wie sie aus der Geschichte hervorgegangen sind, einer gefühlsfreien Erkenntnis der Notwendigkeit supranationalen Handelns, einer effizienten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips also, entgegen. Dabei sind die heutigen Staatengebilde keinesfalls derartig historisch gewachsen, wie dies gerne dargestellt wird. Sie sind mit ihrem Entstehen im 19. Jahrhundert sowie im Zuge der Kriegereignisse des 20. Jahrhunderts sogar relativ neue Erscheinungen.

Bei der Schaffung der Nationalstaaten ist zu bedenken, daß es sich bei den Nationen um nicht klar abgrenzbare Gebiete handelt. Ergo muß bei der Gründung der Nationalstaaten flexibel vorgegangen werden. Da die übergeordneten Politikbereiche dann ausschließlich unter die Ägide der supranationalen Ebene fallen würde, ist bei Änderungen der Nationalstaatsgrenzen keine Ruptur der einheitlichen Politik zu erwarten.

Gerade am Anfang werden Traditionen noch immer der neuen Ordnung entgegenstehen. Pragmatismus und Gefühl müssen in Einklang gebracht werden. So z. B. können **Abgrenzungsunsicherheiten** bzgl. der Wirtschaftsregionen entstehen. Sie spielen ökonomisch und somit auch für die arbeitende Bevölkerung eine Art Mikrokosmos dar, in dem sie sich täglich bewegen und durch den sie versorgt werden. Soweit kann bei Verlauf einer Kulturgrenze durch ein solches Wirtschaftsgebiet durchaus pragmatisch entschieden werden, den Wirtschaftsraum einem Nationalstaat zuzuordnen. Sollte sich herausstellen, daß eine Koexistenz innerhalb des Nationalstaates nicht akzeptabel ist, so soll eine Neuordnung einfach erfolgen können.

Gleiches kann für kleine Kulturkreise gelten, die nicht das Ziel verfolgen, einen Staat zu gründen und sich einem Nationalstaat aus welchen Gründen auch immer anschließen. Es muß solchen Völkern aber auch möglich sein, später gegebenenfalls einen eigenen Staat zu gründen oder sich einem anderen Nationalstaat anzuschließen.

Da die Umsetzung europäischen Rechts ja (zunächst) durch die heutigen Staaten erfolgt, kann es freilich dazu kommen, daß bestimmte Regionen dabei unter eine neue Verwaltungshoheit fallen. Dies wird sich für sie jedoch kaum auswirken, da die

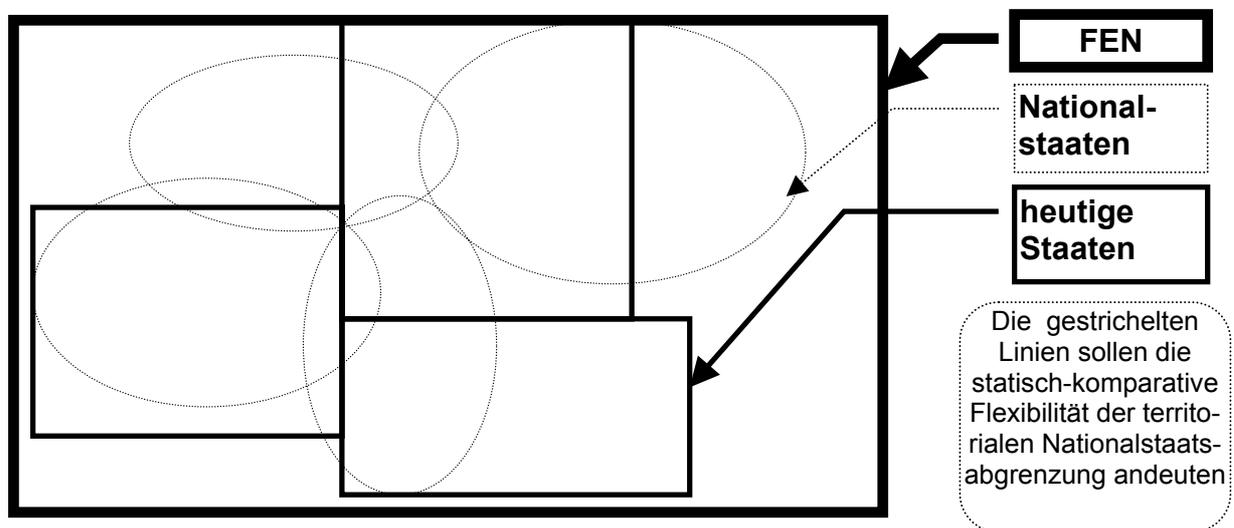
²³Dem beliebten Gegenargument, es sei selbst Esperanto z. B. nie gelungen, eine allgemein akzeptierte, neutrale und übernationale Sprache zu werden, sei entgegengehalten, daß sie nicht in einem so hochintegrierten Raum wie die FEN es wäre erprobt wurde. Die Hebräische Sprache wurde erst 1948 nach Staatsgründung Israels zur allgemeinen Amtssprache erklärt und von den verschiedenen Völkern in Israel als ihre „neue“ Sprache akzeptiert.

Exekutive sich klassisch als rein ausführendes Organ versteht und Umsetzungsspielräume kaum gegeben sein werden (s. o.).

Mit der Zeit werden sich die Nationalstaatsgrenzen klarer konturieren und territoriale Stabilität erwachsen.

Pragmatismus und Gefühl, Traditionen und Neuordnungsbedarf fordern - zumindest in der ersten Periode - ein **schwebendes Nationalstaatsystem**. Dies ist nicht als bedenklich, sondern sogar positiv zu bewerten: einerseits nimmt der Druck ab (Nichtendgültigkeit der Entscheidung), was die langfristige Bildung von Nationalstaaten nahekommenden Territorien fördert, andererseits kann flexibel auf unerwartete Spannungen reagiert werden.

Abb. 2: Nationalstaaten in der FEN - ein schwebendes System



Quelle: Eigene Darstellung.

Effizienz des Gesamtsystems, Frieden innerhalb des Systems, regionale Eigenständigkeit und Vielfalt bei gleichzeitiger Akzeptanz eines supranationalen Zusammenschlusses werden gewahrt, gefördert und stehen somit in Einklang mit den Zielen der Europäischen Idee.

3.2 Das Regierungssystem und die Wahl der Vertreter

3.2.1 FEN

Allgemeine Anforderungen:

Es sollte ein System gefunden werden, welches sowohl die Interessen der Mehrheit der Bürger Europas als auch die partikulären Interessen der die FEN bildenden Nationalstaaten berücksichtigt. Durch die Übertragung der hochpolitischen Bereiche auf die supranationale Ebene sollte im Lichte des Subsidiaritätsprinzips eine kohärente Politik ohne bedeutende nationale Interessengegensätze möglich sein. Es kann aber nicht ausgeschlossen sein, daß es innerhalb dieser Ordnung zu einer massiven Berührung nationaler Interessen kommt. Sollten mehrere Nationalstaaten in ihren vitalen Interessen getroffen sein, so muß Ihnen zur Wahrung der inneren Systemstabilität die Möglichkeit eingeräumt werden, sich Gehör zu verschaffen.

Dies kann einerseits durch die Beteiligung der Nationalstaaten an der Gesetzgebung, andererseits durch Einräumung einer Widerspruchsmöglichkeit geschehen. Bikameralismus bietet sich an.

Vorrangig aber soll die politische Steuerung durch die Vertreter des europäischen Volkes und nicht durch die Mehrheit der Nationalstaaten erfolgen. Diese effiziente Abkehr von der intergouvernementalen Zusammenarbeit ist ja eben die Krux dieses neuen Systems.

Die Regierung:

Deswegen sollte die Regierung aus einer direkt gewählten Volkskammer hervorgehen - teils durch aktive Wahl, teils durch passive Wahl. Diese Volkskammer sei „Erste Kammer“ genannt.

Eine **Direktwahl des Regierungschefs**²⁴ könnte darüber hinaus die Akzeptanz der allgemeinen Richtlinien der supranationalen Politik zementieren. Der Regierungschef wäre ein Symbol Europas als Ganzen²⁵, der in allen Nationalstaaten zur Wahl antritt und bekannt ist. Dieses würde seine Autorität gegenüber seiner Wahl durch eine Volkskammer, die sich ja aus sehr vielen unbekanntenen Abgeordneten aus diversen europäischen Nationalstaaten zusammensetzen würde, sehr erhöhen. Der Regierungschef ist durch seine besondere Wahl die leitende Figur des Kabinetts. Ihm obliegt die Realisierung seiner Pläne die Organisations- sowie die Personalhoheit.

Die von ihm auserwählten **Minister** sollten **Experten** sein. Ihnen würden „**Parlamentarische Minister**“ **nebengestellt**. Sie sollten von der ersten Kammer aus ihrer Mitte für die vom Regierungschef festgelegten Ressorts bestimmt werden. Diese Parlamentarischen Minister sind angehalten, die Standpunkte des Parlamentes in die Diskussion einfließen zu lassen. Die Minister entschieden aber weitgehend autonom innerhalb ihrer Ressorts. Die allgemeinen Richtlinien des Regierungschefs sind dabei von ihnen zu befolgen.

Eine Konsenssuche innerhalb des Ressorts und dann innerhalb des Kabinetts sollte vorrangiges Ziel sein, um Blockaderisiken zwischen Regierung und Parlament zu vermeiden. Die Amtszeit des Regierungschefs und seiner Minister sollte ausreichend lang sein, um programmatisch unter **längerfristigen Perspektiven** zu wirken. Ein halbes Jahrzehnt wäre angemessen.

Die Erste Kammer:

Der Ersten Kammer sollte man nicht nur die Kontrollgewalt zukommen lassen. Sie sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten (enorme Größe; s. u.) als **Volksrepräsentant** auch aktive Politikgestaltung vornehmen.

Eine Möglichkeit ist dabei die **Wahl** der erwähnten „**parlamentarischen Minister**“, die je Ressort den vom Regierungschef auserwählten Ministern nebengestellt werden, aus der Mitte der Kammer. Diese Parlamentarischen Minister beraten sich dabei ständig mit ihren jeweiligen parlamentarischen Ausschüssen; somit soll eine

²⁴ Er muß Bürger der FEN (d. h. einer der Nationalstaaten) sein.

²⁵ Eine Funktion, die in heterogenen Staaten wie z. B. den USA oder Belgien die jew. Staatsoberhäupter (Präsident, König) mit Erfolg wahrnehmen.

regelmäßige Rückkoppelung an den Volkswillen erfolgen. Diese regelmäßige Rückkoppelung soll auch durch die Konzeption der Ersten Kammer als **permanentes Organ** gewährleistet werden. Das heißt, daß in regelmäßigen Abständen eine bestimmte Zahl von Nationalstaaten ihre Volksvertreter für eine überschaubare Zeit in die Kammer wählt.

Neben der **Wahlfunktion** und die durch Mitwirkung der parlamentarischen Minister an der Erarbeitung von Regierungsvorlagen der Regierung gegebene **Kontrollmöglichkeit** versteht sich die Erste Kammer selbstverständlich als **Gesetzgeber**. Dies bringt die Konzeption als Vertreter aller Europäer (**Artikulation der Interessen und Repräsentation**) mit sich. Ein mögliches Gesetzgebungsverfahren wird im nächsten Punkt angedeutet.

Die Zweite Kammer:

Wie angedeutet sollten auch die Nationalstaaten die Möglichkeit haben, Partikularinteressen zu artikulieren. Die Schaffung einer Nationalstaatskammer - sie sei „Zweite Kammer“²⁶ genannt -, die der ersten jedoch nicht ebenbürtig ist, bietet sich zu diesem Zwecke an.

Souveräne europäische Politik in bestimmten (wesentlichen) Bereichen zu gewährleisten und nationalstaatliche Politik in allen Bereichen, die die Nationalstaaten effizienter selbst regeln können, zu garantieren sind Hauptanliegen des Konzeptes der FEN. Kompetenzüberschneidungen sollten nicht die Regel und nationale Einflußnahme folglich irrelevant sein. Trotzdem kann es vorkommen, daß Entscheidungen der supranationalen Ebene in ihrem (alleinigen) Kompetenzbereich mit massiven Benachteiligungen einzelner Nationalstaaten einhergehen. Jenen muß die Möglichkeit gegeben werden, auf diese Mißstände aufmerksam zu machen. Destruktive Einflußnahme auf europäische Politik muß dabei durch geeignete Kammerkompetenzen vermieden werden. Die Balance zwischen Obstruktionsverhinderung und nationalstaatlicher Interessenartikulation muß jedoch gewahrt werden.

So käme der Zweiten Kammer z. B. nicht die Wahlfunktion der Ersten Kammer zu. An der Gesetzgebung sollte sie jedoch beteiligt sein (wirkungsvolle Interessenartikulation). Die verschiedenen **parlamentarischen Ausschüsse** würden deswegen **paritätisch aus den beiden Kammern besetzt**. In diesen Ausschüssen würden Gesetzesvorlagen der Regierung beraten, eigene Gesetze erarbeitet und anschließen in den Plenen der beiden Kammern zur Abstimmung gebracht. Die Unterrichtung der jeweiligen Kammern über die Ausschußarbeit, die auch eine Abstimmungsempfehlung enthalten kann, erfolgt jeweils durch die Ausschußsprecher, die beide Kammern in die Ausschüsse entsenden.

Lehnt die Zweite Kammer eine Gesetzesvorlage -unabhängig vom Locus ihrer Erarbeitung - mit einer gewissen Sperrminorität ab, so benötigt das Gesetz die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der Ersten Kammer, um Gültigkeit zu erlangen. Vorher sind die Einwände vom Plenum zu hören. Erarbeiten ein Drittel der

²⁶ Bei der Festlegung der Namen für die beiden Kammern soll bewußt keine Orientierung an heute gängige Begriffe erfolgen, da die FEN als ein neuartiger Versuch der Zusammenarbeit bewußt auf gewachsene Modi des 20. Jahrhunderts zu verzichten versucht. Von Einführungen der Bezeichnungen „Senat“ oder „Bundesrat“ soll deswegen Abstand genommen werden.

Mitglieder der Zweiten Kammer einen alternativen Gesetzesentwurf, den die Mehrheit dieser Kammer billigt, so kann die Erste Kammer den ursprünglichen Gesetzesentwurf mit qualifizierter Mehrheit ratifizieren oder aber den Alternativentwurf mit einfacher Mehrheit annehmen. Andernfalls wäre das Gesetz gescheitert.

Wahl der Kammern:

Die **Zweite Kammer** würde sich entweder indirekt demokratisch legitimieren oder durch die Bürger der Nationalstaaten gewählt werden. Für die **indirekte Legitimation** (Bestimmung durch die Legislative oder durch die Regierung der Nationalstaaten) spricht die Konzeption der Zweiten Kammer als Interessenvertretung der Nationalstaaten in vitalen Fragen. Es ist ferner fraglich, ob die Wähler so deutlich zwischen der unterschiedlichen Bedeutung der Wahl der Vertreter der Ersten oder der Zweiten Kammer zu unterscheiden imstande sind. Gibt es eine europäische und eine nationale Wahl, so sind die Unterschiede und die Wirkung des Wählens klar und offensichtlich. Die (wichtige) Transparenz der Entscheidungsprozesse im Gesamtsystem wäre so eher verwirklicht.

Die **Erste Kammer** sollte das **europäische Volk möglichst exakt repräsentieren**. Ferner ist die Vertretung von **Regionalinteressen** im Zuge der viel zitierten „Europäischen Vielfalt“ erstrebenswert. Deswegen bietet sich die Einführung eines Verhältniswahlrechtes an. Auf der anderen Seite soll mit dem Wahlsystem gleichzeitig vermieden werden, daß Anreize zur Schaffung von Kleinstnationalstaaten durch garantierte volle parlamentarische Vertretung gegeben werden. Entsprechend sollten die Wahlkreise eine gewisse Mindestgröße haben.

Wollte man eine für günstig befundene Größe der Ersten Kammer festlegen und dann die Einwohnerzahl der FEN durch die Einwohnerzahl teilen, so würden Einmannwahlkreise einer gewissen Größe entstehen. Das entstehende faktische Mehrheitswahlrecht²⁷ würde jedoch mit dem Postulat der Repräsentanz regionaler Vielfalt kollidieren. Ließe man Mehrmannwahlkreise zu, so würde die Erste Kammer zu groß, um arbeitsfähig zu sein.

Entweder man legt sich auf die praktikablere Mehrheitswahl fest oder man müßte bei Festhalten an einem Verhältniswahlsystem eine anschließende Reduzierung der gewählten Abgeordneten vornehmen. Dabei würde die gewählte „Riesenkammer“ aus ihrer Mitte die gewünschte Zahl von Abgeordneten der Ersten Kammer wählen. Dabei ist zu bedenken, daß bei der Selektion regionale Randgruppen wieder unter den Tisch fielen, wenn ihre Präsenz nicht per Gesetz festgelegt würde. Damit würde aber wiederum das Proporzprinzip untergraben. Im übrigen würde es einer durch indirekte Wahl zustande gekommenen Ersten Kammer an demokratischer Legitimation fehlen.

Alternativ wäre die Wahl eines Föderationsrates (nach Vorbild des schweizer Nationalrates) als einzige wesentliche Funktion der beiden Kammern denkbar. Dieser

²⁷ Jesse spricht von Mehrheitswahl im Sinne des Repräsentationsprinzips (Wahlgebietsbezug), die sehr wohl eine Verhältniswahl im Sinne des (technischen) Verteilungsprinzips der Stimmzurechnung im Wahlkreis sein kann. Vgl. Jesse, Eckard: Wahlsysteme und Wahlrecht. In: Gabriel, Oscar/Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. 2. Aufl., Bonn 1994: S. 174 f.

wäre dann Staatsoberhaupt mit Regierungsfunktion. Bei diesem Modell, welches einzig in der Schweiz (noch heute) sowie über einige Jahre in Uruguay praktiziert worden ist, ist aber zu bedenken, daß die regelmäßige Interessenartikulation der Nationalstaaten sowie die ständige Rückkopplung an das Volk nicht mehr in der Weise wie oben beschrieben möglich wäre. In der Schweiz haben dafür direktdemokratische Elemente eine größere Bedeutung. Dort scheint dies wegen einer reduzierten Einwohnerzahl jedoch eher als in der FEN möglich zu sein. Auf die Gefahren von Direktdemokratie (Demagogen, programmatische Brüche) soll nicht näher eingegangen werden. Insgesamt scheint diese Option weniger geeignet. Wenn die strikte Anwendung des Repräsentationsprinzips gewünscht ist, wäre diese Möglichkeit zur Schaffung einer arbeitsfähigen Einheit aus einer enormen Volkskammer chinesischen Vorbildes heraus zu bevorzugen.

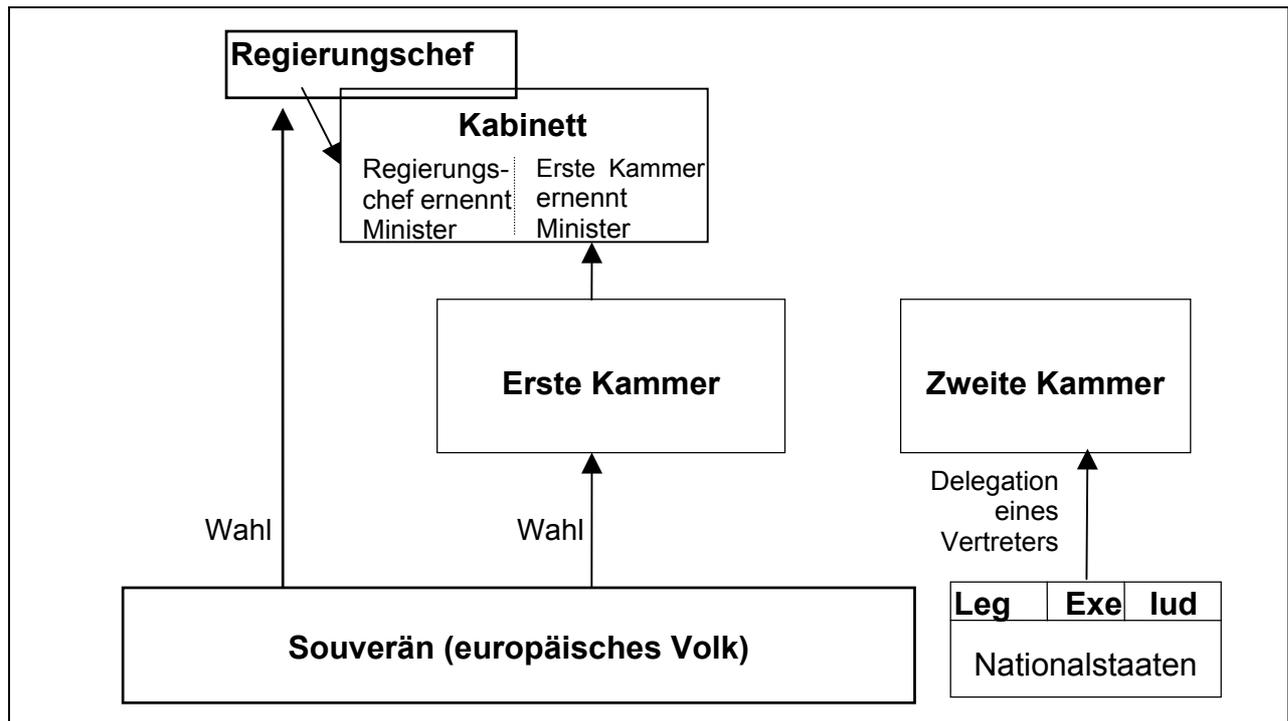
Insgesamt erscheint das **second-best der Einerwahlkreise** eine praktikable und demokratische Lösung zu sein. Sehr kleine Nationalstaaten würden dabei u. U. keinen Abgeordneten in die Erste Kammer entsenden können. Sie könnten sich, um ihr Gewicht geltend zu machen, mit anderen Kleinststaaten zusammentun und gemeinsam einen Abgeordneten nach Zusammenlegung der Wahlergebnisse stellen, falls sie dann die Mindesteinwohnerzahl erreicht haben. Andernfalls müßten sie damit leben, daß ein Sitz in der (weniger bedeutungsvollen) Zweiten Kammer ihre ausschließliche Repräsentanz auf supranationaler Ebene bedeutete. Das wäre der **Preis für die Bildung eines Kleinstnationalstaates**. Diese Regelung stellt also einen Anreiz zur Vermeidung der Kleinststaatengründung dar - sie verhindert sie aber auch nicht, wenn sich denn bei bestimmten Völkern eine absolute Priorität der Nationalstaatsbildung entwickelt haben sollte. Das Recht der Bürger, den Regierungschef direkt zu wählen, bleibt unberührt.

Alternativ könnte man ein (vom Ergebnis her betrachtet) **Mischwahlsystem** einführen, indem den Nationalstaaten oder Nationalstaatenverbänden (falls Erstere zu klein sind) eine Anzahl von entsendbaren Parlamentariern zugeordnet werden. Große Nationalstaaten könnten dann faktisch einen repräsentativen Querschnitt von beispielsweise 20 Abgeordneten in die Erste Kammer entsenden. Das Proportionalprinzip wäre in diesem Falle gewährleistet. Bei kleineren Staaten oder Kleinststaaten(verbänden), die nur wenige (oder nur einen) Abgeordneten entsenden dürfen, läge trotz Anwendung des Proportionalprinzips faktisch eine Mehrheitswahl vor (vgl. Fußnote 20)!

Die **Zweite Kammer** würde getreu der Konzeption der Nationalstaatsvertretung gemäß „**one country - one vote**“ besetzt. Die Akzeptanz einer solchen Besetzung sollte vergleichsweise hoch sein.

Aus der letztlich schrankenlosen Möglichkeit der Kleinnationalstaatsgründung leitet sich dann aber ebenso die Forderung ab, daß die Zweite Kammer eben nicht die gleichen Kompetenzen haben dürfe, wie die Erste Kammer, die eine möglichst genaue Vertretung des Volkes darstellen soll. Im übrigen soll die Möglichkeit des Intergouvernementalismus ausgeschlossen werden (s. o.).

In der folgenden Abbildung sollen das Regierungssystem und Wahl der Vertreter einfach dargestellt werden:

Abb. 3: Regierungssystem der FEN; Wahlen:

Quelle: Eigene Darstellung.

Größe der Kammern:

Eine weitere wesentliche Frage ist die Größe der Kammern. Sie kann eine Determinante der Nationalstaatsgröße werden (s. o.). Obgleich die Konstituierung der Nationalstaaten kulturellen und emotionalen Erwägungen folgen sollte, so kann eine Fragmentierung des Gesamtsystems jedoch auch nicht im Sinne der Beteiligten sein. Denn theoretisch ist es möglich, daß sich ein Alpental historisch und kulturell (genetisch?) derart zusammengehörig fühlt, daß es den Wunsch der Staatsgründung hegt. Große politische Einflußmöglichkeiten dieses Tales würde jedoch von der Mehrheit der Europäer wahrscheinlich für nicht wünschenswert gehalten.

Bezüglich der Größe der Ersten Kammer muß ein Kompromiß zwischen Arbeitsfähigkeit und Repräsentanz gefunden werden. Es hat sich in den westlichen Demokratien eine maximale Parlamentsgröße von ca. 650 Abgeordneten²⁸ herauskristallisiert. Dies bedeutete, daß bei einer Einwohnerzahl von z. Zt. ca. 350 Mio. Menschen in der EU ein Einerwahlkreis gut eine halbe Mio. Menschen umfassen müßte. Für ganz Europa mit seinen ca. 500 Mio. Einwohnern bedeutete dies eine Repräsentanz von ca. 750.000 Einwohnern pro Abgeordneten. Zum Vergleich: Ein US-Repräsentant vertritt durchschnittlich etwa 550.000 Einwohner.

Verhältnis der Regierung zum Parlament:

Der Regierungschef ist durch seine direkte Wahl dem Parlament gegenüber nicht politisch verantwortlich. Er steht für die Kontinuität und die Programmatik der

²⁸Der dt. Bundestag wuchs auf 656 Abgeordnete an, das britische House of Commons zählt 651 Abgeordnete und die Abgeordnetenversammlung Italiens hat 630 Parlamentarier (1995). Das europäische Parlament setzt sich zur Zeit aus 626 Parlamentariern zusammen.

Europapolitik. Möglich wäre allerdings die Abberufung der parlamentarischen Minister durch die Erste Kammer. Verantwortlich dafür können Kraftverschiebungen innerhalb der Ersten Kammer bzw. der parlamentarischen Ausschüsse sein. Die permanente Rückkoppelung an das Volk bis an die Regierungsverantwortlichen ist ja erklärtes Ziel des Regierungssystems.

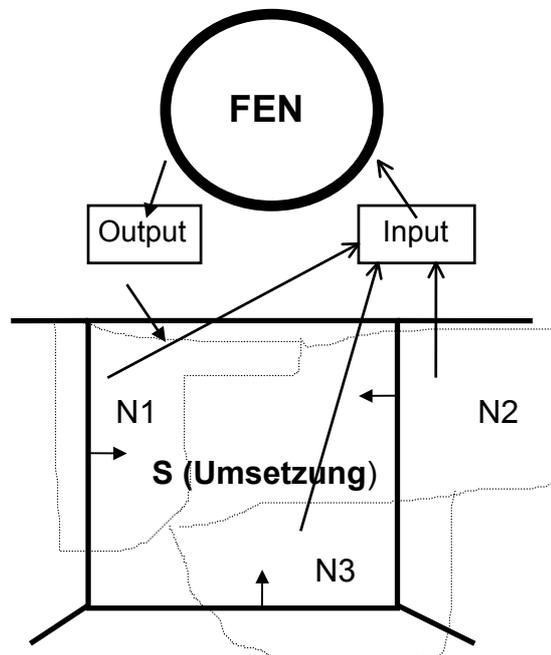
Dem Regierungschef steht es seinerseits nicht zu, das Parlament aufzulösen. Dies widerspräche dem Grundsatz der Permanenz des Parlamentes und ist zugleich wichtig für die Machtbalance.

Das Primat sollte sein, politische Konflikte an der Schnittstelle von Regierung und Parlament, das heißt innerhalb der Ministerressorts auszuräumen und Lösungen zu finden.

Die Regierung unterliegt im allgemeinen dem Gesetzesvorrang. In bestimmten Bereichen greift der Gesetzesvorbehalt, in anderen Bereichen kann die Regierung mittels Dekreten entscheiden. Letzteres trifft für die außenpolitischen sowie die verfassungsmäßig festgelegten Bereiche zu oder bei Bevollmächtigung durch das Parlament. Gesetzesvorbehalt greift für Sachverhalte, für die das Parlament dies erklärt (typischerweise im Budget). Politikbereiche, in denen die Regierung gemäß Verfassung dekretieren darf, sind hiervon ausgenommen.

3.2.2 Heutige Staaten:

Den Staaten von heute käme wie beschrieben lediglich noch die Aufgabe zu, für die Umsetzung des europäischen Rechtes in jenen Nationalstaaten, die sich zum größten Teil auf ihrem ehemaligen Territorium befinden, zu sorgen. Eine eigene Volksvertretung ist somit obsolet, da es sich um rein administrative Vorgänge handelt. Diese Umsetzungsfunktion sei folgend mit Exekutive bezeichnet; der Begriff soll sich von dem der Exekutivspitze, der FEN-Regierung, abheben; diese wurde oben erläutert.

Abb. 4: FEN. Input und Outputimplementierung**Legende:**

S : (heutige) Staaten: Umsetzung von FEN-Recht (alte Administration)

N : Selbstbestimmte Nationalstaaten; schwebendes System

FEN : Föd. Europäischer Nationalstaaten: Wahl durch N; Output durch Organe

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Exekutive supranationalen Rechtes stellen ja Verwaltungsangehörige der heutigen Staaten, die nicht von den Nationalstaaten für ihre Zwecke übernommen werden. Beim Ausscheiden von Staatsdienern würde die Wiederbesetzung zunächst von den Personalstellen der jeweiligen Exekutive vorgenommen. Mittelfristig - mit „Gewöhnung“ an die neuen Strukturen und der Herauskristallisierung stabiler Nationalstaaten - würde die verbliebene Funktion der (heutigen) Staaten²⁹ obsolet und die supranationale Exekutive könnte von der FEN für einen oder mehrere Nationalstaaten besetzt werden.

Alternativ fiele die Umsetzung des FEN-Rechtes in die Hände der Nationalstaaten. Zu bedenken wäre dabei die mögliche Herausbildung von funktionalem Föderalismus einerseits und auch Unwille seitens gewisser Nationalstaaten, für sie unliebsame Regelungen umzusetzen. Das Aufkeimen latent vorhandenen Nationalismus (im negativen Sinne) aufgrund gegebener Widerstandsmöglichkeiten wäre zu befürchten (mehr dazu in IV.1). In sofern ist diese Option zu verwerfen.

²⁹(s. III.1.c)

3.2.3 Die (zu bildenden) Nationalstaaten

Regierungssystem und Staatsform innerhalb der Nationalstaaten sind von diesen frei wählbar. Bedingung für eine Mitgliedschaft in der FEN sollten die Sicherung oder Schaffung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundlagen sein.

Im Falle des durch Bürger, Nachbarstaaten, die FEN oder anderen Organisationen (NRO, UN) festgestellten Verstoßes gegen diese Prinzipien soll eine Prüfung der Zustände durch das Oberste Gericht der FEN erfolgen. Ultima Ratio muß ein Ausschluß aus der FEN möglich sein.

3.3 Iudikative

Für die letzte der drei Gewalten, die Rechtsprechung, soll nun ein Konzept vorgelegt werden. Welche Gerichte sollten in allen Instanzen nationalstaatlich bleiben? Wo sollte es höhere supranationale Instanzen geben und welche Rechte oder Aufgaben könnte solch ein supranationales FEN-Gericht haben? Wie sollten die entsprechenden Richter ernannt werden?

Klare Antworten kann es hier nicht geben, zumal es sich auch hier um einen traditionell in voller staatlicher Souveränität befindlichen Komplex handelt. Wie bei zu starker Korsettierung nationalen Rechts durch Überlagerung supranationalen Rechts³⁰ käme es auch im Extrem der vollständigen Nichtharmonisierung europäischen Rechts zu jener Rechtsunsicherheit, die ja vermieden werden soll: Schon heute klagen Juristen über ständige logische Aushebelung aufeinander abgestimmter juristischer Zusammenhänge und Grundsätze durch Gesetzeserweiterungen aufgrund europäischer Bestimmungen oder der Rechtsprechung durch den EuGH. Es kommt zu Inkonsistenzen in den Rechtssystemen, die die Jurisprudenz zu verstören vermögen, was schließlich auch zu Rechtsunsicherheit führen kann.

Im Folgenden werden die geläufigen Rechtsbereiche genannt und anschließend versucht, eine mögliche institutionelle Ausgestaltung zu umreißen.

Das **Privatrecht** ist in ganz Europa wesentlich vom Primat der Vertragsfreiheit gezeichnet. Wesentliche Harmonisierungen werden nicht erforderlich sein. Die entsprechenden gerichtlichen Instanzen sollten folglich in den Nationalstaaten verbleiben. Ausnahme könnte eine höchste Instanz auf FEN-Ebene im Bereich „**Sozialgerichtsbarkeit**“ sein für die Fälle gerechtfertigt sein, in denen es um europaweit geltende Sozialrichtlinien geht.

In vielen Bereichen des **Wirtschaftsrechts** gilt europäisches Recht vielfach schon heute unmittelbar in den Staaten. Hier müßte also im Zweifel ein europäisches „Verfassungsgericht“ (vergleichbar dem EuGH heute) entscheiden, ob bestimmte nationale Richtlinien mit FEN-Recht kollidieren.

Das **Handelsrecht** würde im Ganzen weiter national gehandhabt werden. Es zählt gemeinhin zu den Pflichten eines Kaufmannes, die rechtlichen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu kennen und zu berücksichtigen. Weil allgemein besondere Sorgfaltspflichten das Kaufmannsrecht prägen, ist das Vertrauensschutzargument

³⁰Vollständige Nichtharmonisierung europäischen Rechts würde das wichtige Rechtsgut 'Vertrauensschutz der Bürger' gefährden; Thematisierung unter IV.3: Probleme - Rechtssicherheit.

bei Kaufleuten nicht als so relevant anzusehen wie bei Nichtkaufleuten. Im übrigen stellen die Bestimmungen des gemeinsamen Marktes für sich genommen schon Diskriminierungsverbote dar, so daß ein gewisses Maß an Vertrauen schon dadurch gewährleistet ist. Denkbar wäre, intraeuropäischen Handel nach eigenem, einheitlichem Recht abzuwickeln, wobei rechtsprechende Instanzen ausschließlich solche der FEN wären. Fraglich bleibt jedoch, ob parallele Handelsrechte per Saldo zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen und ob nicht eher ein gegenteiliger Effekt folgte.

In der **Verwaltungsgerichtsbarkeit** sollten aufgrund der Verflechtungen von nationalem und supranationalem Recht auch verschiedene Staatsebenen mit der Rechtsprechung betraut werden. Wie im dritten Kapitel angedeutet, könnte es sinnvoll sein, die Appellationsgerichte für Verwaltungsrecht vorübergehend in den (heutigen) europäischen Staaten zu belassen. Einerseits wäre die vertikale Gewaltenteilung erheblich effektiver (obgleich man ja von der Unabhängigkeit der Gerichte ausgehen sollte) - sei es auch nur in der Empfindung der Bürger, die in ihren alten Gerichten wohl eher ein objektives (bzw. ihren Interessen eher entsprechendes) Urteil bei zutrauen, als einem „Europäischen Verwaltungsgericht“. Ferner soll ja die FEN-Verwaltung zunächst in den Händen der (heutigen) Staaten bleiben, wodurch die Ansiedlung der Appellationsinstanzen auf dieser supranationalen - wenn auch nicht europäischen - Ebene in der Sache selbst begründet ist. Was Revisionen von Rechtsstreitigkeiten innerhalb der Nationalstaaten angeht, könnte ein solcher Gerichtshof weitestgehend von politischem Druck befreit Recht sprechen. Mehr als fraglich jedoch scheint, ob ein Gericht Verwaltungsrecht von in der Regel mehreren Nationalstaaten (so viele, wie sich größtenteils auf dem ehemaligen Staatsterritorium befinden) derart zu sprechen vermag, wie es für höchstrichterliche Rechtsprechung nötig wäre. Weil hiervon nicht ausgegangen werden kann, ist als second-best von der Kompetenz der „Staatsverwaltungsgerichte“ für die Revision nationalstaatlicher Verwaltungsangelegenheiten abzusehen. Sie stellen lediglich die höchste Appellationsinstanz für Rechtsakte der FEN-Exekutive dar.

Erste Instanzen sowohl für nationalstaatliche Verwaltungsakte als auch für solche der FEN-Exekutive wären die nationalen Gerichte. Diese müßten dann neben dem nationalen auch das europäische Verwaltungsrecht verinnerlichen. Das jedoch stellt wieder einen weiteren Schritt zur endgültigen Übernahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Sie erfolgte, sobald hinreichendes Vertrauen seitens FEN und ihrer Bürger in eine objektive und kompetente Rechtsprechung der nationalen Gerichte in FEN-Verwaltungssachen aufgebaut werden konnte.

Für die Schaffung einer supranationalen Appellationsinstanz für nationale Verfassungsstreitigkeiten gibt es hingegen keinen erkennbaren Anlaß! Die Feststellung der Unvereinbarkeit von nationalstaatlichem Recht mit dem FEN-Recht oblagte hingegen stets und ausschließlich einem „Europäisches Verfassungsgericht“.

Es bleibt als letzte Frage in diesem Zusammenhang, wie die Richter der verschiedenen Ebenen ernannt werden sollen. Für die nationalen Gerichte sollten lediglich die Gebote der (personalen) Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit allgemein festgesetzt werden. Den anzuwendenden Modus der Richterernennung würden ausschließlich die Nationalstaaten nach ihrem Ermessen festlegen. Für die europäischen Gerichte sind ebenso viele gute wie praktikable

Möglichkeiten denkbar. Auch hier wäre die Unabhängigkeit der Richter sowie Wahrung der Gewaltenteilung die einzigen allgemeinen Bedingungen. Die Ersetzung der Staatsverwaltungsrichter könnte in Anbetracht des beschränkten zeitlichen Horizonts sowie gewahr der Gründe für das Festhalten an diesen Gerichten ohne Gefahr der Beschwörung eines Richterstaates den Amtsinhabern selbst überlassen werden.

4. Probleme

4.1 Nationalismus

Nachdem man den Nationalismus der (Post-)Romantik, der so manchen Konflikt geschürt hat, Mitte des 20. Jahrhunderts (mittels rationaler Politik) überwunden glaubte, soll ein halbes Jahrhundert später die Bildung von Nationalstaaten im engen Sinne gar eine Lösung für die Verwirklichung eines friedlichen, vertieften, effektiven und dauerhaften europäischen Zusammenschlusses darstellen?

Muß man nicht aus der Vergangenheit schlau werden und versuchen, begangene Fehler zu vermeiden? Muß man also nicht versuchen, die letzten Reste Nationalismus (oder auch Kulturspezifika) zu eliminieren, damit es nie wieder zu demagogischem Schüren blinder Aggression kommen kann? Wird nicht Überfluß an Gefühlsduselei Folge der Nationalstaatsgründung sein, der den Blick auf die Vorteile des Zusammenschlusses verschließen kann? Wenn schon kleinere und neue Einheiten - sollte man dann nicht lieber auf Regionen zurückgreifen und auf die Nationalstaatsbildungen verzichten? Wäre es nicht sinnvoll, Regionalismus überhaupt zurückzudrängen, um die Konsensfindung zu vereinfachen? Kann Politik überhaupt berechenbar sein, wenn so viele Interessen zu berücksichtigen sind?

Sicherlich ist es unter der Ägide der Nationalisten selten zu fruchtbarer Kooperation gekommen. Diese war eher Notwendigkeit, wenn es galt, einen zu stark gewordenen Staat zu „balancieren“. Bündnisse und Gegenbündnisse entstanden, die meisten haben die Wahrung der äußeren Sicherheit durch Bedrohung und Gegenbedrohung zum Ziel gehabt. Ein Macht- und Sicherheitsdilemma! Vertrauen und Kooperation in Politikbereichen zur Steigerung der Wohlfahrt aller Beteiligten Länder sind weniger ausschlaggebende Faktoren gewesen.

Es soll nicht verschwiegen werden, daß auch die ersten Bemühungen europäischer Kooperation Mitte des Jahrhunderts der Wahrung der Sicherheit gedient haben (EGKS zur Kontrolle der Rüstungsindustrie) und sich erst später ein vertrauensvolleres Miteinander (Ausweitung der europäischen Kompetenzen und Einführung von Majoritätsentscheidungen) entwickelt hat. Aber das zugrundegelegte Konzept war ein anderes: Kontrolle durch Integration. Statt Kontrolle durch Gegenmachtbildung. Dies war keinesfalls durch die Übermacht eines Staates (namentlich die Bundesrepublik Deutschland zur Nachkriegszeit) begründet, sondern aufgrund der Erkenntnis, daß Gegenmachtbildung zur Abwendung neuerlicher Gefahren nicht der einzige Weg sein könne. Im Gegenteil: dieser Weg hätte leicht wieder in ein neuerliches Macht- und Sicherheitsdilemma führen können. Auf die faktische Blockbildung gegen den Osten sei redlicherweise hingewiesen. Dennoch ging es bei der Konstituierung der EG(KS) erstrangig um Deutschland. Nach den Eskalationen des Nationalsozialismus bestand natürlich zunächst Einigkeit, das Neuentstehen von Nationalismus zu unterbinden. Ceteris paribus mag dies auch ein vernünftiger Gedanke gewesen sein; emotional nach den Kriegereignissen ohnehin. Dennoch ist es falsch zu sagen, Nationalismus habe ausschließlich negative und gefährliche Seiten.

Selten liegt ein Optimum an einem Extrem. Oftmals reichen institutionelle Vorkehrungen aus, um ein Ergebnis zu verändern oder unerwünschte Effekte zu vermeiden.

Sind Nationalstaaten denn per se konfliktbegierig? Oder ignoriert man bei Warnungen vor Nationalismus unter Bezug auf die Vergangenheit die äußeren Umstände und das politische Umfeld, in welches Nationalstaaten eingebettet sind? Multilateralismus in der Politik war lange Zeit ein Fremdwort. Aber noch stärker, als es globale Organisationen (wie UNO oder Völkerbund) es je vermocht haben, stellt die EU ein Forum dar, innerhalb dessen gemeinsame, mehr oder minder machtvolle Gremien existieren. Der EuGH ist befugt, empfindliche Strafen zu verhängen - beispielsweise das Einfrieren von Geldern. Bei Nichtbefolgung von Urteilen drohten den Staaten spürbare Nachteile - direkte durch den Fortfall von Vorteilen oder indirekte politische Folgen durch die Isolation innerhalb der Partner. Ferner ist die durch das FEN-System geschaffene System vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung derart angelegt, daß es kaum zu verhängnisvoller Übermacht einzelner Nationalstaaten kommen kann.

Solche institutionellen Rahmenbedingungen waren in den 40ern freilich nicht gegeben. Mit der Entwicklung des mit Gründung der EGKS Begonnenen kristallisierte sich ein funktionsfähiges Netz von Beziehungen und gegenseitigen, freiwillig akzeptierten Abhängigkeiten heraus, so daß ein „kontrollierter Nationalismus“ als ungefährlich eingeschätzt werden muß. Abgesehen davon haben die Menschen offensichtlich hinzugelernt. Nach den Erfahrungen der Kriege diesen Jahrhunderts ante portas, deren letzter erst in diesem Jahrzehnt beigelegt wurde, hat sich offensichtlich das Primat der gewaltfreien Auseinandersetzung mit verschiedenen Ethnien in der öffentlichen Meinung durchgesetzt. Das Verstehen des anderen ist darüber hinaus durch die administrativ, logistisch und finanziell einfach gewordenen Reisemöglichkeiten auch seitens weniger betuchter Menschen vereinfacht worden. Wie angedeutet erhöht die Vertrautheit im Umgang mit Ausländern die Integrationsfähigkeit und wirkt Xenophobie entgegen.³¹

Wie im Hauptteil geschildert lassen sich aber auch Vorteile von Nationalismen ausmachen: Die Bildung von Nationalstaaten sorgt für ein angenehmes Klima nach innen (realisierter Minderheitenschutz - sofern Minderheiten in Nationen auftreten - ist *conditio sine qua non* für das Bestehen innerhalb der FEN) und für Akzeptanz der vernünftigen, weil allseits vorteilhaften Auslagerungen wesentlicher hochpolitischer Bereiche auf die Supranationale Ebene. Durch diese Übertragung von Souveränität *ex ante* (die Akzeptanz der Wichtigkeit der anderen für sich selbst bzw. die Erkenntnis der Abhängigkeit von anderen ist dabei der Beweggrund) werden „gefährliche“ Politiken nicht nationalstaatlich durchführbar sein. Die Nationalstaaten säßen alle in einem Boot. Aus diesem oder vorigem Jahrhundert hervorgegangene machtvolle staatliche Einheiten würden mit der Nationalstaatsbildung verändert womit Ansprüche und Relevanz der einzelnen Staaten abnehmen.

Das nationale Brauchtum würde innerhalb der Nationalstaaten eher gefördert als in weitestgehend künstlichen Kleinstaatsgebilden wie Regionen. Diese Regionalisierung bedeutete sogar ausgesprochene Gefahren für die Vielseitigkeit innerhalb Europas, denn die Notwendigkeit der kulturspezifischen Politik würde nicht als bedeutend angesehen werden, womit die Orientierung der Einwohner erschwert würde. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit der Identifizierung mit Systemoutput

³¹ vgl. hier S. 12: Affektive Zufriedenheit aufgrund Selbstbestimmung der Nationen fördert die Akzeptanz (positive evaluation) des Gesamtsystems der FEN und ist somit die Hauptvoraussetzung für seine Etablierung.

einer Retortenstaatsregierung (neben der FEN-Regierung!) geringer einzuschätzen als bei Output, den „Gleichgesinnte“ veranlaßt haben.

Neben der Pflege der nationalen Kultur, die also in Nationalstaaten im Gegensatz zu Regionen selbstverständlich ist, muß dem intraeuropäischen Kulturaustausch Beachtung geschenkt werden. Für diesen Austausch unter den Nationalstaaten sind schon heute die nötigen Voraussetzungen (Gemeinsamer Markt, freier Personenverkehr) weitestgehend getroffen. Gelder zur Intensivierung für Austauschprojekte sowie zur Mobilitätsförderung müßten von der FEN großzügig bereitgestellt werden.

4.2 Weltpolitischer Antagonismus

Wird es durch die Herausbildung eines mächtigen Staatenblockes möglicherweise zu einem Konflikt mit den USA, die mit der Gründung der FEN um ihre weltpolitische Führungsrolle bangen könnte, kommen und wird somit ein neues weltpolitisches Kräftespiel hervorgerufen? Kann es also zu einem neuen, tiefgreifendem Konflikt zwischen Ost (FEN) und West (USA) kommen?

Diese Möglichkeit kann mit an Sicherheit ausgeschlossen werden: Zum einen fehlen die ideologischen Wettkämpfe, die den Antagonismus der Nachkriegszeit geprägt haben. Ferner besteht mit der NATO eine Institution, durch die die europäischen Staaten mit den USA militärisch zusammengeschlossen sind. Weiter befindet sich das globale machtpolitische Szenario in einem Wandel, dessen Richtung nicht abzusehen ist. Die unterentwickelten Länder werden mit wirtschaftlichem Wachstum auch politisch zu mehr Einfluß gelangen. Mit dem Zusammenschluß mehrerer dieser Staaten zu einem (militärischen) Block würde plötzlich ein neuer Akteur die weltpolitische Bühne betreten. Ein Akteur, dessen Verhalten sich nicht einfach vorhersagen kann, weil über die Probleme in den betreffenden Ländern wenig bekannt ist. Ferner ist der gegenseitige Umgang bislang stets von einer überlegenen Beschützerrolle (Kolonialzeiten) der „westlichen“ Staaten oder einer extremen wirtschaftlichen Abhängigkeit der unterentwickelten Staaten von den Industriestaaten geprägt. Dies hat sich geändert bzw. wird sich ändern. Schon heute wird durch die Einforderung eines ständigen Sitzes im UNO-Sicherheitsrat für „DrittWeltstaaten“ ernsthaft diskutiert, um somit den sich ändernden Bedeutungen Rechnung zu tragen. Eine besondere Rolle wird die Großmacht China einnehmen, deren Bedeutung nach dem Zerfall des Kommunismus in der UdSSR abzunehmen schien, welches sich aber wirtschaftlich rasant entwickelt. Mit seinem Fünftel der Weltbevölkerung stellt es einen für alle Staaten hochinteressanten und nicht ignorierbaren Markt dar und wird somit auch politisch noch erheblich an Einfluß gewinnen. Über die Unberechenbarkeit und Eigenwilligkeit der chinesischen Politik kann sich die Welt fast monatlich überzeugen.

Außerdem läßt sich schon heute für die ganze Welt ein Trend zur Regionalisierung ausmachen - sei es hinsichtlich wirtschaftlicher, militärischer oder auch politischer Kooperation³²; die Vorteilhaftigkeit aller Art von Kooperation wird zunehmend eingesehen und durch bereits erfolgte Zusammenschlüsse anderer werden die allein agierenden oder nur locker verbundenen Staaten in Zugzwang gesetzt. Schließlich bestehen zwischen Europa und den USA wichtige Wirtschaftsabkommen und eine

³²Stellvertretend seien der Asean, das Deutsch-Niederländische Korps sowie die Organisation of African Unity (OAU) angeführt.

enorme finanzielle Verzahnung, die durch lange Kooperation und gemeinsame Wurzeln entstanden sind. Letztlich sei angemerkt, daß schon heute zwei Großmächte in Europa existieren, von denen eine (Frankreich) nicht immer amerikafreundliche Politik betrieben hat und stärker als Großbritannien weltpolitisch markanter agiert.³³

Von neuem Antagonismus kann also keine Rede sein. Vielmehr wird sich aufgrund der Regionalisierung der Erde ein komplizierteres Geflecht von Mächten herauskristallisieren, als es bislang der Fall gewesen ist. Dabei werden die USA und Europa aufgrund ähnlicher Interessen eher als Partner statt als Gegner auf dem internationalen Parkett agieren, um Staaten wie China inklusive nahestehenden oder abhängigen Staaten zu balancieren. Würden die wirtschaftliche Verflechtung einerseits und die zu erwartende politische Erstarkung gerade der afrikanischen Länder nicht gegeben sein, so könnte es allenfalls zwischen Weiß und Gelb zu neuen antagonistischen Strukturen kommen. Aber auch davon ist, s. o., nicht auszugehen.

4.3 Rechtssicherheit

Bei strikter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, so sollte man denken, müßte die Strafgesetzgebung in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten fallen!

Die Forderung nach Rechtssicherheit für die Bürger Europas ist gleichsam selbstverständlich. Möglicherweise existiert zwischen diesen beiden Forderungen aber ein Trade-off! Ist es richtig, daß ein Mensch in einem Staate raubt und gegen Kautionsfreikommt wohingegen er in einem anderen Staate der FEN möglicherweise mit der Todesstrafe rechnen muß?

Es kann offensichtlich sein, daß Staatssouveränität mit Menschenrechten oder Rechtsstaatlichkeit konkurriert. Alle FEN-Mitglieder müssen natürlich Rechtsstaaten sein. Aber auch wenn alle Staaten das Rechtsstaatsprinzip nach innen erfüllen, so kann es dennoch dazu kommen, daß es seitens objektiv straffällig gewordener Personen zu groben Unverständnis darüber kommen kann, daß er in FEN-Staat A spürbar andere Folgen seines Tuns erleiden muß, als einem FEN-Staat B, der sein Heimatland ist!

Sicher kann man behaupten, daß ein redlich denkender Mensch weiß, was zu tun und was zu lassen ist. Unbestreitbar aber auch, daß Straftaten vom zu erwartenden Risiko der Handlung abhängen können. Kann es aber richtig sein, einerseits alle denkbaren Vorkehrungen zur Mobilität und zum Austausch in Europa zu schaffen und andererseits durch unharmonisierte Strafgesetzgebung für Barrieren und Unsicherheit zu sorgen? Würde es nicht sogar dazu kommen, daß ein Nationalstaat mit relativ milder Strafgesetzgebung einer gewissen adversen Selektion die Einwohner betreffend unterliegt, d. h., daß Straftäter bevorzugt in diesem Lande tätig werden, weil das individuelle Nutzen - Risiko - Kalkül optimiert ist?

Raub, Mord oder Totschlag sind sicherlich Extremfälle. Aber auch einfachere, in höchstem Maße mit der individuellen Freiheit zusammenhängende Straftaten, die

³³Man betrachte z. B. Frankreichs Haltung zur NATO bis in die Neunziger hinein oder die unvermittelte Wiederaufnahme der Atomversuche 1995.

potentiell recht unterschiedlich gehandhabt werden könnten, lassen sich aufführen: Kann es recht und billig sein, daß z. B. der Besitz, der Konsum oder gar der Verkauf von bestimmten Drogen in einem Staate gestattet oder gebilligt wird, wohingegen in einem anderem Staate empfindliche Freiheitsstrafen verhängt werden?

Menschenrecht und die Berechenbarkeit der Justiz sind als höhere Rechtsgüter anzusehen als das der staatlichen Souveränität. Mit dem Subsidiaritätsprinzip könnte die Harmonisierung der Strafgesetzgebung kollidieren. Es steht aber nicht fest, ob für die Summe der Bürger in Europa effizientere und gerechtere Rechtsprechung erfolgen kann, wenn die Nationalstaaten sowohl den Strafkatalog als auch die Strafen in eigenem Ermessen festlegen könnten.

Eine gewisse Harmonisierung sollte erfolgen, sie kollidiert aus genannten Gefahren nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip! Dies kann mittels Rahmengesetzen³⁴ erfolgen, die einen Kanon rechtswidriger Tatbestände in ganz Europa erfassen und Strafmaßbandbreiten beinhalten, mit denen man in ganz Europa zu rechnen hat. Die Rahmengesetze sollten sowohl allgemein verhängbare Höchststrafen (Verbot der Todesstrafe, maximaler Freiheitsentzug x Jahre o. ä.) als ferner auch für spezielle, festzulegende Bereiche enthalten. So könnte man festsetzen, daß auf Kindesmißhandlung mindestens Strafmaß a zu verhängen ist, man jedoch in ganz Europa maximal mit Strafmaß b zu rechnen hat.

Auch für andere Bereiche, vor allem in solchen, wo der Bürger wenig Gelegenheit hat, sich zu informieren, sollten gesamteuropäische Höchststrafmaße festgesetzt werden. Wo der Bürger nicht davon ausgehen muß, daß in bestimmten Nationalstaaten eine verhältnismäßig hohe Strafe ausgesprochen werden kann - gerade für Taten, die im Heimatland gemeinhin als Kavaliersdelikt geahndet würden (Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit z. B.) - sollten ebenfalls Margen angegeben werden. Unterschiede des Faktors 20 im Strafmaß können aus Gründen der Rechtssicherheit gerade bei schrankenloser Mobilität in Europa nicht tolerierbar sein.

Als Auswege bieten sich zwei Prozeduren ein. Im ersten Falle sind die Gerichte der Nationalstaaten voll und ganz für alle Sachverhalte im eigenen Lande zuständig. Dabei muß allerdings die Straf- und Bußgeldfestsetzung derart geregelt sein, daß es nicht zu großem Erstaunen bei Ausländern aufgrund der Bewertung einer begangenen Tat kommen kann. Es muß ein übernationaler **Vertrauensrahmen** existieren, der für die Straf- und Bußgeldfestsetzung der Nationalstaaten bindend ist, Strafmaßschranken festlegt sowie allgemeine Hinweise zu Recht und Schlecht in allen FEN-Nationalstaaten enthält. Eine **nationale Gestaltung innerhalb europäischer Leitplanken**. Alternativ muß FEN-Bürgern, die im Ausland verurteilt werden, die Möglichkeit gegeben werden, vor **höheren übernationalen Instanzen** prüfen zu lassen, ob er mit dem gegen ihn verhängten Strafmaß hat rechnen müssen und ob es zu sehr von möglichen Strafen in seinem Heimatland abweicht. Ist dem so, so muß das Strafmaß derart reduziert werden, daß sein Vertrauen geschützt bleibt.

Dies sind Anforderungen an supranationale Rechtssicherheit!

³⁴ Ähnlich wie sie schon heute im gemeinschaftlichen Steuerrecht bei der Mehrwertsteuer verbindlich existieren (Marge 15 - 25 %).

5. Schlußbemerkungen:

Die europäische Integration muß sicherlich als ein sehr **langsamer und differenzierender Prozeß** verstanden werden. In diesem Prozeß sind zahlreiche verschiedene Zwischenstufen denkbar. Es sind sehr **viele Wege** gangbar, die nicht einmal das gleiche Ziel vor Augen haben - nein, viele Wege führen ziellos in die Zukunft und werden aus Bequemlichkeit oder Pragmatismus gegangen.

In diesem Opusculum wurde eine ausgefallene und optimistische **Vision** einer **Endstufe des europäischen Einigungsprozesses** dargestellt. Diese versteht der Autor zur Zeit ausdrücklich als Gedankengeflecht, das keine aktuell realisierbaren Impulse geben kann. Mit Interesse jedoch nimmt er die Kräfte zur Kenntnis, die schon heute für einen Nationalstaat im engeren Sinne streiten. Der Sezessionsversuch „Padaniens“ im September 1996 könnte in Europa bislang die Spitze des Eisberges darstellen. Hier würde einer der „neuen Nationalstaaten“ entstehen, von denen am Ende der Einleitung gesprochen wurde. Andere Nationen besinnen sich auf das Gemeinsame ohne jedoch eine Staatsgründung in Angriff zu nehmen - obgleich sie es wahrscheinlich auch nicht ablehnten. Aber die Zeiten sind nicht reif für solche grundlegenden territorialen Neuordnungen, die wohlgerne im Einvernehmen erfolgen sollen und zwar flexibel.

Realiter konkurrieren bekanntlich viele verschiedene Auffassungen von einer europäischen Zukunft in den einzelnen Staaten. Für einige ist die EU bereits heute zuviel des Guten, für andere zu wenig. Für alle Staaten war der Freihandel ein wesentlicher Punkt für den EG(KS)/EU-Beitritt, einige Staaten verfolgten erstrangig politische Kalküle, andere fürchteten die Isolation in Europa, wieder eine andere Staatengruppe ward besonders durch die zu erwartenden Hilfestellungen zur infrastrukturellen Modernisierung ihrer Länder zum Beitritt bewegt. Nun müssen sie sich über Leitbilder und Ziele einigen. Die Integration scheint im Zuge der Revisionsverhandlungen nicht nennenswert fortzuschreiten. Europa befindet sich offensichtlich in einer Flaute. Neuen Wind in die europäischen Segel wird vermutlich die Währungsunion bringen, welche voraussichtlich ab 1999 die Staaten enger zusammenrücken lassen wird. Neben neuem Geld bedeutet der **Euro** für die Europäer und Europa etwas möglicherweise viel Wichtigeres: Ein wesentliches, **aufdringliches Symbol** der Zusammengehörigkeit mit Beharrungsvermögen. Bislang hat allenfalls die europäische Fahne eine solche Funktion erfüllen können. Dann könnten weitere Revisionsverhandlungen - auch bedingt durch Wegfall des Titels III (Ende der EGKS 1999) - mittels Neufassungen des EUV aus einem Guß zu einer Art europäischen Verfassung führen. Der EUV, wie er sich heute präsentiert, ähnelt einem pragmatischen und chaotischen Flickenteppich, dessen Ordnung oder Systematik lange gesucht werden muß - sofern sie existiert. So folgt die Hauptgliederung den Titeln I bis VII. Innerhalb dieser Titel folgen - je nach Art des integrierten Vertragswerkes - wiederum Titel I - xx, als Unterpunkte Kapitel (#) oder Artikel (#). Vorne angestellt sind nicht selten weitere Artikel (Buchstaben). Schließlich folgen zahlreiche Protokolle.

Auch eine **Verfassung aus einem Guß** würde einen Schritt zur Einigung Europas darstellen, indem nämlich nicht der Status quo immer weiter fortgeschrieben würde, sondern je nach Zeitgeist und Dynamik ein „Reset“ erfolgte, der allen Beteiligten neue Möglichkeiten eröffnen könnte.

Es steht fest, daß der europäische Integrationsprozeß, sofern er politisch erwünscht ist, in hohem Maße von einem gleichzeitig differenzierenden Prozeß begleitet werden muß. Die Staaten, die Nationen sind verschieden und sie sollen es bleiben. Europa darf nicht zu einem gefräßigen Leviathan wachsen, wenn es Akzeptanz erwartet.

„*Ein Reset für Europa*“ beschreibt eine heute visionär erscheinende Möglichkeit, die **Notwendigkeiten der Integration bei gleichzeitiger Differenzierung Europas** in Einklang zu bringen, obwohl die beiden Bedingungen einander scheinbar diametral entgegenstehen.

Die Aufgabe von Wissenschaft (und Phantasie) muß sein, auch gegenwärtig unbeschreibbare Wege aufzuzeigen und die ihm innewohnenden Vorteile zu verdeutlichen.

In der angeblich so dynamischen Wirtschaftswelt liegen meist zwei bis vier Jahrzehnte zwischen Erfindung und Produktion. Im öffentlichen Sektor geht es bekanntlich weniger dynamisch zu, so daß der Gap um einiges größer ist und zwar so viel, je mehr Staaten am Prozeß beteiligt sind.

Die Föderation europäischer Nationalstaaten (i. e. S) - heute eine Vision. Das Aufzeigen von gangbaren Zwischenzielen ist sicherlich mindestens genauso wertvoll und gegenwärtig vielleicht sogar eher gefordert.

In China existiert ein Sprichwort, das da lautet: „*Wer das Ziel nicht kennt, wird den rechten Weg nie finden*“. In diesem Geiste ist ein mögliches Ziel dargestellt worden - ähnlich wie es **1876 Victor Hugo**, beeindruckt vom Krieg zwischen den Serben und den Türken, tat. Sein gespenstig aktueller Aufruf, der vor einigen Jahren noch in vielen europäischen Gazetten hätte gedruckt sein können, mußte in seiner Zeit **ähnlich visionär** gewirkt haben. Er schreibt:

„Was in Serbien geschieht zeigt, daß Vereinigte Staaten von Europa unumgänglich sind. Auf daß den uneinen Regierungen geeinte Völker nachfolgen. Bereiten wir den mörderischen Imperien ein Ende. Tun wir den Fanatismen und Despotismen einen Maulkorb um. (...) Freiheit der Gedanken und des Verkehrs; Brüderlichkeit. Ist der Frieden denn so schwierig? Die Republik Europa, ein den Kontinent umfassender Bund: Es gibt keine andere politische Realität als diese. Die Überlegungen laufen darauf hinaus, die Ereignisse ebenso (...), daß nämlich Europa einer europäischen Nation bedarf, einer geeinten Regierung, einer allumfassenden brüderlichen Schlichtungsmacht“. (Paris, 29. August 1876).

Bibliographie:

Buchanan, James M. (1965): An Economic Theory of Club. In: *Economica* 32.2.

Buchanan, James M. und Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy.* 1. Aufl. Ann Arbor.

Jesse, Eckard (1994): Wahlsysteme und Wahlrecht. In: Gabriel, Oscar; Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich.* 2. Aufl., Bonn

Kirsch, Guy (1993): *Neue Politische Ökonomie.* 3. Aufl.; Werner: Düsseldorf.

Schultze, Rainer-Olaf (1995): Föderalismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik.* Bonn.

von Beyme, Klaus (1993): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung.* 7. Auflage; München/Zürich.