

Auszug aus:

Europa - eine kulturelle Herausforderung
für die Schweiz

Krise als Chance - Brückenschlag
über Gräben und Grenzen

Begegnungszentrum Waldegg:
Dokumente Euroforum '92/93

Hrsg: Peter André Bloch,
im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Solothurn

Die Zukunft Europas im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus

Ständerat Prof. Dr. René Rhinow

Es vermag vermessen erscheinen, in einem so kurzen Text hochtrabend zur Zukunft Europas zu sprechen. In der Tat befindet sich dieses Europa in einem rasanten Wandel, in unterschiedlichen Aggregatzuständen: während im Westen um Integration gerungen wird, um die Fortsetzung eines seit über 40 Jahren dauernden Prozesses, werden im östlichen Teil alte Strukturen aufgelöst und abgelöst. Zumindest im westlichen Europa scheint eine neue Art von Kulturkampf Widerstände gegen Eliten und Autoritäten der Gesellschaft zu produzieren, die von der allgemeinen Zukunftsangst, von der «neuen Unübersichtlichkeit», der neuen Armut oder von weiteren, schwer zu bestimmenden Grundbefindlichkeiten genährt werden. Das einzig Sichere ist heute die Unsicherheit – eine billige, aber wohl kaum zu widerlegende Aussage. Und in dieser Zeit der Unsicherheit über die Zukunft zu sprechen, gleicht dem Ritt über den Bodensee.

Die Zukunft Europas liegt im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus. Ich kann mir schlechterdings keine andere Zukunft Europas vorstellen, es sei denn die des Wiederableitens in die Vorherrschaft der Nationalstaatlichkeit mit all ihren politischen und wirtschaftlichen, vor allem aber auch mit ihren sicherheitspolitischen Konsequenzen. Ich gehe davon aus, dass dies keine wünschbare Zukunft Europas darstellt – die Erfahrungen sind einschlägig und brutal genug. Was heisst denn Integration, was Föderalismus? Integration bedeutet Einbringen, Einbeziehen, Eingliedern von Elementen in etwas Grösseres, Ganzes, heisst auch Herstellung einer Einheit in Bereichen, wo vorher nur Vielheit bestand oder Vielfalt galt.

Wenn wir die Versuche politischer Integration näher ansehen, so kann man im wesentlichen vier Beweggründe oder Triebkräfte feststellen. Hier zeigen sich übrigens auffallende Ähnlichkeiten der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates mit der europäischen Integration.

Erstens und allgemein gesprochen ist die Integration regelmässig eine Antwort auf neuartige Problemstellungen, welche die kleineren Einheiten

überfordern. Oder mit anderen Worten: Neuartige Problemstellungen führen dazu, dass deren Lösung nur auf einer nächsthöheren Ebene angegangen werden kann. Solange im Bewusstsein der Gesellschaft oder der politischen Machtträger ein Problem im herkömmlichen Kreis zufriedenstellend gelöst werden kann, ist der Drang nach einer grösseren, höheren Einheit in demokratischen Gesellschaften schwach oder gar nicht vorhanden.

Zweitens und damit verbunden ist das Bedürfnis, auf der nächsthöheren Ebene eine gewisse oder gar eine verstärkte Handlungsfähigkeit zu erreichen – nach innen und nach aussen. Der Wandel vom Staatenbund zum schweizerischen Bundesstaat etwa spiegelt den Übergang von schwerfälligen Entscheidungsprozeduren nach dem Einstimmigkeitsprinzip zu suprakantonalen Behörden wider, welche mit Entscheidungskompetenz ausgestattet sind.

Drittens schliesslich soll die Integration mithelfen, interne Gegensätze zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften nicht auf dem Wege der Konfrontation und der gegenseitigen Machtausübung, sondern durch Zusammenwirken in friedlichen Bahnen zu suchen. Damit verknüpft ist der Gedanke eines Interessenausgleichs zwischen den zu integrierenden Einheiten. «Faire l'Europe, c'est faire la paix», sagte bekanntlich Jean Monnet zur Begründung der europäischen Integration in der Nachkriegszeit.

Viertens geht und ging es oft auch um die Bildung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, um die Abschaffung von vielfältigen Hindernissen, welche die mit den Wirtschaften verbundenen Freiheiten behindern. Dies war auch ein wesentliches Motiv zur Gründung des schweizerischen Bundesstaates, was heute vielfach vergessen wird.

Neben diesen vier oft miteinander verbundenen Beweggründen – dem Bedürfnis nach gemeinsamen Problemlösungen, der Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit auf der oberen Ebene, der Befriedung innerer Gegensätze und der Bildung eines Wirtschaftsraumes – können wir in den gegenwärtigen und vergangenen Integrationsbemühungen gewisse gemeinsame Züge und Phänomene feststellen.

So findet innerhalb der Integration ein Aufbau von unten nach oben statt. Aus der Vielfalt soll eine gewisse Einheit gesucht werden. Die Glieder ringen um diese Einheit, und sie ringen miteinander weiter, wenn diese Einheit realisiert und institutionell abgesichert worden ist. Integration ist kein Zustand, sondern ein Prozess. Einheit muss immer wieder hergestellt, bejaht, als Willensakt bestätigt werden. Insofern unterscheidet sich die Integration elementar und fundamental von Reichsbildungen, von Grosssystemen, welche auf autoritärem Wege von oben eingerichtet, durchgesetzt und zwangsweise erhalten werden. Von daher ist es auch völlig verfehlt, die europäische Integration mit dem kommunistischen Machtsystem zu vergleichen.

Dann spielt sich Integration in den Bahnen des Rechts ab, wenn auch historisch gesehen (wie etwa in der Schweiz) ein revolutionärer Akt auslösend oder verstärkend sein kann. Nicht Macht, nicht der Stärkere, nicht irgend ein Regime zwingt kleinere Einheiten zusammen, sondern der freie Wille der beteiligten Glieder. Insofern ist es auch richtig, die EG als Rechtsgemeinschaft zu qualifizieren.

Und schliesslich zeichnet sich Integration dadurch aus, dass im grösseren Ganzen, in dieser hergestellten Einheit immer auch Nichtintegriertes, der Einheit gerade nicht Unterworfenen verbleiben muss. Die politische Integration ist nie total, nie alles umfassend; sie führt nie zu einem reinen Zentralstaat. Wenn auch die Entwicklungsstadien, die Formen und Stufen der Integration unterschiedlich sein können, so bleibt doch immer das Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt erhalten.

Und damit komme ich auch zum anderen Pol dieses Spannungsverhältnisses: zum Föderalismus. Föderalismus und Integration hängen in der Tat immer zusammen. Sie sind dialektisch aufeinander bezogen. Ohne Integration kein Föderalismus – ohne Föderalismus auch keine Integration. Anders formuliert: Der Föderalismus ist das unausweichliche Pendant, der Zwilingsbruder jeglicher Integration.

Historisch gesehen will das föderalistische Prinzip die Einheitsbildung kombinieren und ergänzen mit der Wahrung von Autonomie und Identität auf der unteren Stufe. Integration konnte und kann mit anderen Worten nur gelingen, wenn gleichzeitig Föderalismus realistisch und praktikabel eingerichtet wurde. Einheit und Vielfalt hatten sich zu ergänzen und nebeneinander ein lebensfähiges Gemeinwesen, ein lernfähiges Gesamtsystem zu konstituieren.

Diese Dialektik oder diese Ambivalenz kommt schon im Begriff des Föderalismus selbst zum Ausdruck. Im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch hiess *federalism* immer mehr Einheitsbildung, Bundesstaatlichkeit, während auf dem europäischen Kontinent oft die defensive, abwehrende, gliedstaatliche Komponente im Vordergrund stand und steht. Deshalb reagieren die Engländer heute noch allergisch, wenn in der EG von kontinentaleuropäischer Seite mehr Föderalismus verlangt wird, weil sie darunter mehr Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft verstehen, während die kontinentalen Mitgliedstaaten umgekehrt die Betonung der nationalstaatlichen Befugnisse ins Auge fassen. Der Ausweg über den Begriff der Subsidiarität kommt deshalb allen Beteiligten gelegen – ein allerdings schillernder Begriff, der aus der katholischen Soziallehre stammt und vielleicht deshalb zu solcher Berühmtheit gelangt ist, weil die christlich-demokratischen Parteien am Wiederaufbau Europas an vorderer Front beteiligt waren.

Die Idee des Föderalismus besteht also darin, dass die Vielfalt erhalten

werden soll, dass die Gliedstaaten oder unteren Gebietseinheiten resp. Gebietskörperschaften über autonome Handlungsspielräume verfügen und dem integrierten Ganzen nicht ausgeliefert sind, aber auch, dass die Glieder an der Bildung des Willens auf der oberen Ebene mitverantwortlich beteiligt sind.

Föderalismus heisst Schutz der Freiheit, weil Freiheit auch durch Teilung der Gewalten und der staatlichen Macht sowie der Situierung von politischer Gewalt auf möglichst tiefer Stufe besser erreicht wird als in zentralen Grossgebilden.

Föderalismus heisst aber auch Wahrung der Identität, von kleinräumigen und überschaubaren Verhältnissen, weil sich der Mensch in anonymen Grossgebilden nicht wohl fühlen kann. Geborgenheit, Heimatgefühl, Zugehörigkeit sind elementare Wesenselemente jedes Menschen, die mit dem Föderalismusprinzip am besten gewahrt werden können.

Interessanterweise ist die Idee des Föderalismus auch insofern hochaktuell, als die moderne Organisationslehre die Ausdifferenzierung von autonomen, selbst- und mitverantwortlichen Organisationseinheiten, die flexible Kooperation und die Frontnähe von Entscheidungskompetenzen ebenfalls in den Vordergrund schiebt. Zudem hat die Entwicklung der Sozialstaatlichkeit gezeigt, dass auch staatliche Leistungen besser erbracht werden können, wenn sie dezentral und dezentriert, bürgernah erbracht werden.

Damit aber Integration und Föderalismus gelingen, braucht es entsprechende Voraussetzungen und Gegebenheiten, darunter soziologische, sozialpsychologische, historische und rechtliche. Integration und Föderalismus sind nicht einfach «machbar», auf der grünen Wiese errichtbar und konstruierbar.

Einmal bedarf Integration und Föderalismus neben der erwähnten Vielfalt auch der Homogenität. Zwischen den zu integrierenden Einheiten müssen Bindeglieder, Ligaturen vorhanden sein, geschichtlich gewachsene Übereinstimmungen, Ähnlichkeiten, Ergänzungen, Komplementaritäten. Völlig Fremdes lässt sich nicht verbinden. Ist es nicht gerade die europäische Kultur, sind es nicht europäische Kulturen, die trotz ihrer Vielfalt diese Klammer bilden können und bilden müssen? Ich verstehe dabei unter Kultur die umfassende Klammer, welche die Sinngehalte, die Geistes- und Sozialgeschichte Europas umfasst. Eine Kultur im Plural, welche sowohl die gemeinsame Erfahrung der westeuropäischen Demokratien als soziale Marktwirtschaften als auch die spezifischen politischen Kulturen widerspiegelt.

Ferner muss ein Wille, und zwar ein starker Wille, vorhanden sein zur Solidarität, zur Kooperation zwischen den Gliedern und auch zwischen den Gesellschaften. Gerade die Schweiz, die immer wieder als Willensnation bezeichnet wird, hat einschlägige Erfahrungen in diesem Bereich. Wo kein

Wille da ist, sich zu verbinden und immer wieder die Einheit zu erneuern, kann eine Integration auf Dauer nicht bestehen, weil sie eben nicht von oben aufoktroiiert, durch Macht gesetzt, sondern in einem langwierigen und oft auch schwierigen Prozess von unten nach oben errungen worden ist. Umgekehrt braucht es neben diesem Willen zur Solidarität und zur Kooperation auch das Verständnis für die Vielfalt, für das Andere, für den Pluralismus allgemein. Integration und Föderalismus bestehen eben gerade darin, dass Einheit und Vielfalt gleichberechtigt nebeneinander stehen und der Kompass nicht dauernd zu einem Pol hin ausschlägt.

Schliesslich sind Integration und Föderalismus auf eine Verwischung und Überlappung von Gegensätzlichkeiten und Polaritäten angewiesen. In der Schweiz pflegen wir mit Stolz zu sagen, wir seien ein Land von Minderheiten: Weil sich nämlich jeder Schweizer sowohl in einer oder mehreren Mehrheiten, als auch – unter einem anderen Gesichtswinkel – in einer oder mehreren Minderheiten findet. Erst dieses Erlebnis von gleichzeitiger Mehrheits- und Minderheitszugehörigkeit schafft auf Dauer das Verständnis für die Minderheit und für deren spezifischen Schutz.

Ich möchte es mit diesen Hinweisen belassen. Sie sollen aufzeigen, dass Integration und Föderalismus nicht nur ein Werk intelligenter Köpfe darstellen, sondern erfahren und gelebt werden müssen. Und dass dieses Gelebtwerden auf Bedingungen, auf Förderungen, auf Entwicklungen angewiesen ist, die nur teilweise steuerbar erscheinen.

Eines aber ist das Werk menschlicher Leistungsfähigkeit: Integration und Föderalismus brauchen nämlich Institutionen. Sie bedürfen der Hardware. Einerseits sollen durch die Einheitsbildung Organe eingerichtet, Kompetenzen geschaffen, Handlungsfähigkeit erzielt werden, damit die Ziele der Integration erreicht werden können. Auf der andern Seite ist die Vielfalt durch effektive Mechanismen zu schützen, sind Autonomieräume zu bewahren und abzuschirmen, sind Verfahren des internen Interessenausgleichs und der Streiterledigung vorzusehen. Das Originelle, Kreative und immer noch erstaunlich Moderne unseres bald 150jährigen Bundesstaates besteht darin, dieses kunstvolle Gefüge von Integration und Föderalismus, von Zentralstaatlichkeit und kantonaler Autonomie in unserem Bundesstaat gefunden und tauglich eingerichtet zu haben, auch wenn dieses kunstvolle Gefüge heute der Anpassung, der Weiterentwicklung bedarf.

Und hier stellen sich meines Erachtens auch wichtige Probleme auf der europäischen Ebene. Die europäische Integration befindet sich heute in einer Zwischensphäre zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Ihre Strukturen widerspiegeln eine bestimmte Phase und Epoche der Integration, auch was die Anzahl der Mitgliedstaaten anbetrifft. Sie waren bislang im grossen ganzen geeignet, das Ziel eines europäischen Binnenmarktes zu erreichen.

Ist die EG mit diesen Strukturen aber auch in der Lage, zur politischen Union vorzustossen? Da sind Zweifel oder doch kritische Fragen am Platz. So ist etwa zu fragen, ob die Aufzählung der Kompetenzen der Gemeinschaft in der hinreichenden Bestimmtheit erfolgt, so dass die nationalen Befugnisse entsprechend geschützt erscheinen. Die Diskussion in der EG um das Subsidiaritätsprinzip weist darauf hin, dass beträchtliche Meinungsunterschiede und auch Unsicherheiten darin bestehen, was nun wirklich auf der Ebene der Gemeinschaft und was auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bewältigen sei. Zu prüfen wäre auch, ob die Behördenstruktur und vor allem die Mitwirkung der Nationalstaaten bei der Bildung des Gemeinschaftswillens ausreichend föderalistisch geregelt seien. Wohl liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Ministerrat, in welchem die Regierungsvertreter der Nationalstaaten ein grosses Gewicht besitzen. Es stellt sich aber doch – im Zusammenhang mit dem vielzitierten Demokratiedefizit der EG – die Frage, ob nicht ähnliche Mechanismen, wie sie die Schweiz kennt, zu prüfen wären: die Einrichtung eines zweikammerigen Parlamentes, wobei ein Rat die Nationalstaaten vertreten würde – sei es nach dem Muster des Ständerates oder des deutschen Bundesrates. Falls Volksabstimmungen im ganzen Bereich der EG eingeführt werden sollten, könnten ähnliche Mechanismen wie das Ständemehr bei den schweizerischen Verfassungsabstimmungen helfen, Minderheiten zu schützen.

Ich komme zurück zu meinem Ausgangspunkt: Die Zukunft Europas liegt im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus. Ich vertrete die Auffassung, dass die europäische Integration nicht abgeschlossen ist und nicht abgeschlossen sein darf. Gleichzeitig aber sind föderalistische Strukturen zu vertiefen und auch vermehrt ins Bewusstsein der Eliten wie der Bevölkerung zu bringen. Dabei dürften sich vier Grundfragen stellen:

1. Wie kann es gelingen, die geeigneten Institutionen zu entwickeln, welche diese Spannung von Integration, von Einheitsbildung und Respektierung der Vielfalt ertragen und auch zu einem fruchtbaren Ausgleich zu bringen vermögen? Die Schweiz könnte hier mit ihren Erfahrungen, aber auch in der gebotenen Bescheidenheit zweifellos einen Beitrag leisten (freilich nur innerhalb, nicht ausserhalb des EWR!).

2. Wie können Kompetenzen und deren Ausübung formuliert und gefasst werden, damit der erforderliche Bestimmtheitsgrad dem Schutze der Mitgliedstaaten dient und den zentralen Organen bei deren Konkretisierung nicht Tür und Tor offen lässt?

3. Wie kann der Dialog mit dem Volk intensiviert werden, damit Sinn und Grenzen des Integrationsprozesses, namentlich im Hinblick auf die Wahrung des Friedens auf unserem Kontinent und zur Bewältigung existentieller Menschheitsprobleme (wie Migration, Klimaproblematik, organisiertes Ver-

brechen) besser verstanden und auch als gemeinsame Aufgabe aller Menschen in Europa begriffen werden?

4. Zum Schluss die bedrängende Grundsatzfrage: Kann eine Integration auch ohne eminenten und unmittelbar einsichtigen Druck von aussen weiterentwickelt und gewährleistet werden? Eine Frage, die auch die Schweiz immer wieder beschäftigt hat und auch weiter beschäftigen wird. Sind die integrierenden Kräfte auf Dauer stark genug, um gegen den Rückfall in Nationalismen oder falsch verstandenen Patriotismus erfolgreich antreten zu können?

Integration und Föderalismus sind untrennbar aufeinander bezogen und miteinander verbunden. Das eine kann nicht ohne das andere gelingen. Es braucht gerade auch in Europa beides, den Willen zur Integration und den Geist des Föderalismus. Auf dieser Basis kommt auf Europa – im Interesse von Frieden, Freiheit, Wohlfahrt und Erhaltung unserer Lebensgrundlagen – eine gewaltige konstruktive und kreative Aufgabe zu. Ich hoffe, die Schweiz würde sich an diesem Prozess beteiligen – zugunsten ihrer eigenen wie aber hoffentlich auch der gesamteuropäischen Zukunft.

Der Schriftsteller Hugo Loetscher schrieb in einer Kurzgeschichte: «Wenn der Liebe Gott Schweizer wäre, würde er heute noch auf den richtigen Moment warten, um die Welt zu erschaffen.» Und der Solothurner Bundesrat Ritschard sagte einmal, der Schweizer stehe zwar früh auf, erwache aber spät.

Ich meine, es ist höchste Zeit, zu erwachen!