

(Herausgeber)

Walter R. Schluep
in Zusammenarbeit mit

Bernhard Ehrenzeller, Kurt Furgler, Willi Geiger, Yvo Hangartner
Carlo Schmid, Bernhard Schnyder und Roger Zäch

Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends

Festschrift zum 60. Geburtstag
von Bundesrat Arnold Koller



Verlag Paul Haupt Bern · Stuttgart · Wien

Die Zukunft Europas im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus

RENÉ RHINOW*

Europa befindet sich in einem rasanten Wandel, und ARNOLD KOLLER, der sich schon vor Jahren als Wissenschaftler mit europarechtlichen Fragen auseinandergesetzt hat¹, erlebt diese Umwälzungen heute als führender Politiker aus nächster Nähe. Während im Westen Europas um Integration gerungen wird, um die Fortsetzung eines seit über 40 Jahren dauernden Prozesses, werden im östlichen Teil alte Strukturen aufgelöst und abgelöst. Zudem scheint - zumindest im westlichen Europa - 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 und dennoch steht fest: Die Zukunft Europas liegt im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus. Ich kann mir schlechterdings keine andere Zukunft Europas vorstellen, es sei denn die des Wiederabgleitens in die Vorherrschaft der Nationalstaatlichkeit mit all ihren politischen und wirtschaftlichen, vor allem aber auch mit ihren sicherheitspolitischen Konsequenzen². Es ist davon auszugehen, dass dies keine wünschbare Zukunft Europas darstellt - die Erfahrungen sind einschlägig und brutal genug. Was heisst nun aber Integration, was Föderalismus?

* Meinem Assistenten, Herrn lic.iur. Lukas SIEGENTHALER, Basel, danke ich für die kompetente Mitarbeit.

¹ KOLLER, ARNOLD, *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich*, Bern 1971; DERS., *Zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 23 des Freihandelsabkommens Schweiz-EWG*, in: Festgabe für Henri Deschenaux, Freiburg 1977, 593 ff.

² Zum Verhältnis von Integration und Nationalismus vgl. etwa STEWING, CLEMENS, *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäische Union*, München 1992, 76 ff.

I.

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.

Im wesentlichen lassen sich vier Beweggründe oder Triebkräfte politischer Integration feststellen. Hier zeigen sich übrigens auffallende Ähnlichkeiten der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates³ mit der europäischen Integration.

Allgemein gesprochen ist die Integration regelmässig eine *Antwort auf neuartige Problemstellungen*, welche die kleineren Einheiten überfordern. Neuartige Problemstellungen führen dazu, dass deren Lösung nur auf einer nächsthöheren Ebene angegangen werden kann. Solange im Bewusstsein der Gesellschaft oder der politischen Machttäger ein Problem im herkömmlichen Kreis zufriedenstellend gelöst zu werden vermag, ist der Drang nach einer grösseren, höheren Einheit in demokratischen Gesellschaften schwach oder gar nicht vorhanden.

Damit verbunden ist regelmässig 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 wurden.

Die Integration soll ferner mithelfen, interne Gegensätze zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften nicht auf dem Wege der Konfrontation und der gegenseitigen Machtausübung, sondern durch *Zusammenwirken in*

³ Zu den ideengeschichtlichen Wurzeln der schweizerischen Staatsidee vgl. etwa RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO, *Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee*, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. I, Bern 1983, 9 ff.

*friedlichen Bahnen*⁴ zu suchen. Damit verknüpft ist der Gedanke eines Interessenausgleichs zwischen den zu integrierenden Einheiten. "Faire l'Europe, c'est faire la paix"⁵, sagte bekanntlich Jean MONNET zur Begründung der europäischen Integration in der Nachkriegszeit⁶.

Schliesslich 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,

⁴ ZIPPELIUS spricht in diesem Zusammenhang von den "Modellen kooperativer Konfliktbereinigung". ZIPPELIUS, REINHOLD, *Allgemeine Staatslehre*, 11. Aufl., München 1991, 20.

⁵ Zur Bedeutung der technischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Europa für die Friedenssicherung vgl. auch KOLLER, ARNOLD, *Von der friedenssichernden Funktion des Rechts*, Aulavorträge, St. Gallen 1984, 16.

⁶ Während der Nachkriegszeit, in welcher sich Westeuropa durch die kommunistischen Ostmächte bedroht fühlte, machte denn auch die europäische Integration rasche Fortschritte. Seit dem Zusammenbruch des Ostblocks fehlt nun aber das Gefühl der Bedrohung als eine der Triebkräfte für die Integration; der Vertrag von Maastricht stösst wohl nicht zuletzt deshalb in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten auf Widerstand und Skepsis.

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 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 irgendein 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 können⁷, so bleibt doch immer das Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt erhalten.

⁷ Die zwischenstaatliche Integration tritt in unterschiedlicher Intensität auf und reicht von den lockeren Formen internationaler Organisationen über die engeren supranationalen Organisationen und die Staatenbünde bis zu den Bundesstaaten. Zwischen den einzelnen Integrationsstufen liegen keine scharfen Grenzen. Vgl. dazu ZIPPÉLIUS (Anm. 4), 385.

II.

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 Stufe⁸. 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 Ambivalenz kommt schon im *Begriff des Föderalismus* selbst zum Ausdruck. Im angloamerikanischen 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 eher abwehrend, wenn in der EG von kontinentaleuropäischer Seite mehr Föderalismus verlangt wird, weil sie darunter den Ausbau von 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

⁸ Dabei ist zu beachten, dass der Föderalismus in den bestehenden Bundesstaaten primär als zweistufiges Verhältnis (Bund-Gliedstaaten) gesehen wird, während in der EG die Vorstellung eines drei- oder vierstufigen Aufbaus (Einbezug der Regionen und Gliedstaaten) vorherrscht. Vgl. dazu etwa SCHINDLER, DIETRICH, *Schweizerischer und europäischer Föderalismus*, ZBl 1992, 194; BADURA, PETER, *Die "Kunst der föderalen Form" - Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation*, in: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, 383.

Begriff, der, wie sich noch zeigen wird, mehr Fragen aufwirft als Probleme löst.

Die Idee des Föderalismus besteht darin, dass die *Vielfalt erhalten* werden soll. Einerseits verfügen die Gliedstaaten oder unteren Gebietseinheiten und Gebietskörperschaften über autonome Handlungsspielräume⁹ und sind dem integrierten Ganzen nicht ausgeliefert. Andererseits sind die Glieder an der Bildung des Willens auf der oberen Ebene *mitverantwortlich beteiligt*.

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 Identität¹⁰, 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 können¹¹.

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.

⁹ Umfassende Darstellung der Bedeutung und Notwendigkeit dieser "nationalen Reservate" bei: STEIN, TORSTEN, *Europäische Integration und nationale Reservate*, in: MERTEN, DETLEF (Hrsg.), *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften*, Berlin 1990, 91 ff.

¹⁰ Zum Verhältnis von Integration und nationaler Identität: BLECKMANN, ALBERT, *Der Vertrag über die Europäische Union*, Deutsches Verwaltungsblatt 1992, 336.

¹¹ Eine ebenso treffliche wie anschauliche Darstellung bei EICHENBERGER, KURT, *Landesbericht Schweiz*, in: OSSENBÜHL, FRITZ (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, 23, 48 f.

III.

Durch den neuen Vertrag über die Europäische Union wollen die Vertragsparteien die Kompetenzen der EG erweitern und verdichten, zugleich aber auch die Erhaltung der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten sicherstellen. Als eigentliche "föderalistische Gegengewichte"¹² gedacht sind deshalb die Bestimmungen über die Festlegung des Subsidiaritätsprinzips, über die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und die Bildung eines beratenden Ausschusses der Regionen sowie die Forderung nach mehr Bürgernähe beim Erlass von Entscheidungen¹³.

Das *Subsidiaritätsprinzip* hat sich in diesem Zusammenhang zum eigentlichen Schlüsselbegriff in der europäischen Diskussion entwickelt, und der damit verbundene Grundgedanke wird von den meisten EG-Staaten mitgetragen¹⁴. Der Konsens über das Wort bedeutet nun allerdings nicht automatisch auch Konsens über dessen Inhalt¹⁵.

Seinen Ursprung findet das Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre. Es galt damals - und in der Folge auch in einer Reihe von politischen Programmen - als wegweisend für die Regelung des Verhältnisses zwischen Individuum und Staat sowie für den inneren Aufbau von Staat und Gesellschaft. Demnach soll dasjenige, was der Einzelmensch bzw. das untergeordnete Gemeinwesen aus eigenen Kräften leisten kann, nicht durch die über-

¹² Vgl. SCHINDLER (Anm. 8), 213.

¹³ Siehe dazu Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992: Festlegung des Subsidiaritätsprinzips (Art. B Abs. 2 der Gemeinsamen Bestimmungen sowie Art. 3b); Achtung der nationalen Identität (Art. F Abs. 1 der Gemeinsamen Bestimmungen); Bürgernähe (Art. A der Gemeinsamen Bestimmungen); Ausschuss der Regionen (Art. 198a-198c).

¹⁴ Widerstand erwächst z.T. von Seite der armen Mitgliedstaaten, da für sie Regelungen auf Gemeinschaftsebene oft mit finanziellen Beihilfen verbunden sind.

¹⁵ HEINTZEN, MARKUS, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*, (Deutsche) Juristenzeitung 1991, 318.

geordnete Gemeinschaft in Anspruch genommen werden¹⁶.

Doch bezüglich konkreten Inhalt, Reichweite und Handhabbarkeit dieses Prinzips herrscht heute weitgehend Unklarheit¹⁷; eine Orientierungshilfe bei der Kompetenzabgrenzung zwischen EG und Mitgliedstaaten wurde bislang nicht gefunden. So wird denn auch in jüngster Zeit in zahlreichen Publikationen auf anstehende Probleme bei der praktischen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips hingewiesen.

Das Subsidiaritätsprinzip im allgemeinen sowie die Formulierung im Maastrichter Vertrag im besonderen¹⁸ sind unbestimmt, es fehlen klare Kriterien, mit denen eine sachgerechte Kompetenzzuweisung möglich wäre.

Wieweit das Subsidiaritätsprinzip der gerichtlichen Überprüfung und Durchsetzung zugänglich ist, lässt sich nur schwer abschätzen. Die Frage, ob eine Massnahme besser auf höherer Ebene durchgeführt würde, ist meist eine Frage politischer Abwägung, die allenfalls einer Ermessensüberprüfung unterliegt¹⁹. Das Subsidiaritätsprinzip berührt somit in erster Linie die

¹⁶ Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., 1987, 3564 f.

¹⁷ SCHINDLER (Anm. 8), 215, weist darauf hin, dass die Lehrbücher des Bundesstaatsrechts von diesem Begriff kaum Notiz nehmen. Einzelne Teilaspekte des Subsidiaritätsprinzips seien jedoch in allen bundesstaatlichen Verfassungen berücksichtigt, so etwa der Grundsatz der Einzelermächtigung des Bundes, die Beschränkung auf Rahmen- und Grundsatzgesetze in einzelnen Sachbereichen sowie der Vollzug des Bundesrechts durch die Gliedstaaten.

¹⁸ Die ausdrückliche Regelung in Art. 3b Abs. 2 besagt, dass die Gemeinschaft nur tätig wird, sofern die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten "*nicht ausreichend*" erreicht werden können und zugleich auf der Ebene der EG "*besser*" zu verwirklichen sind. - Mit dieser offenen Formulierung wird nicht viel an Klarheit gewonnen. Was beispielsweise auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend erreicht werden kann, variiert von Land zu Land, je nach Leistungsstärke der Wirtschaft. An welchem Mitgliedstaat soll man sich nun orientieren? - SCHINDLER (Anm. 8) weist wohl zu Recht darauf hin, dass die höhere Ebene in der Regel - wie die schweizerische Erfahrung zeigt - auf die schwächsten Glieder abstellt.

¹⁹ SCHINDLER (Anm. 8), 217 f., sowie HOCHBAUM, INGO, *Kohäsion und Subsidiarität*, Die Öffentliche Verwaltung 1992, 292.

politische Verantwortung der EG-Organe und hat wohl "lediglich appellativen Charakter"²⁰.

Die Verankerung im EG-Recht bezieht sich einzig auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Die innerstaatliche Zuständigkeitsabgrenzung in den Mitgliedstaaten, so zum Beispiel der Einbezug der Regionen und Gliedstaaten, wird nicht geregelt (Ausdruck der "Landes-Blindheit" der EG)²¹. Gerade die Position der unteren Einheiten sollte jedoch - will man den Gedanken der Subsidiarität zu Ende führen - gestärkt und rechtlich abgesichert werden.

Das Prinzip der Subsidiarität darf im weiteren auf keinen Fall zu einer Zurückdrängung des Mehrheitsprinzips oder zur Schaffung neuer Vetomöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten führen²². Damit wäre nämlich unweigerlich ein Effizienzverlust der Gemeinschaft sowie eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit verbunden.

Der Subsidiaritätsgedanke kann letztlich bei Problemen, die von den Einzelstaaten nicht mehr hinreichend gelöst werden können, auch umgekehrt als Zuständigkeitszuweisung an die übergeordnete Einheit verstanden werden²³. Da in der heutigen Welt gerade diese komplexen Sachfragen (erwähnt seinen nur etwa Umweltschutz, Terrorismus) im Zunehmen begriffen sind, könnte möglicherweise das Gegenteil des ursprünglichen Zwecks bewirkt werden.

²⁰ So WEIDENFELD, WERNER/JUNG, CHRISTIAN, *Brüchiges europäisches Subsidiaritätsprinzip*, in: NZZ Nr. 60 vom 13./14. März 1993, 31 f.

²¹ Auch BADURA (Anm. 8), 383, stellt fest, dass durch das Subsidiaritätsprinzip "allein die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten ... geregelt und verstärkt wird und dass die Länder keine selbständigen Rechte aus dieser neuen Norm ableiten können".

²² WEIDENFELD/JUNG (Anm. 20) warnen eindringlich vor einer solchen Entwicklung.

²³ So HEINTZEN (Anm. 15), 318, sowie SCHINDLER (Anm. 8), 217.

Diese Unbestimmtheit erschwert in der Folge auch eine klare Abgrenzung zum Föderalismus. Versuche, Unterscheidungskriterien herauszuschälen²⁴ oder die selbständige Bedeutung von Föderalismus und Subsidiarität aufzuzeigen²⁵, bleiben zumeist auf einer abstrakten Ebene.

IV.

Damit 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 die europäische Kultur, sind es nicht europäischen Kulturen, die trotz ihrer Vielfalt diese Klammer bilden können und 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 Erfah-

²⁴ ZIPPELIUS (Anm. 4), 118, will den Subsidiaritätsgrundsatz als "allgemeines Strukturprinzip" verstanden wissen, welches "keine Begrenzung auf die Staatsorganisation im engeren Sinn" duldet. Es lasse sich insbesondere nicht "auf das Bund-Länder-Verhältnis verkürzen, wie das manche 'Föderalisten' tun ...".

²⁵ Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus stehen nicht zwingend in einem Zusammenhang, es besteht keine gegenseitige Bedingtheit. Im Föderalismus ist die Subsidiarität, der "Vorrang der engeren gegenüber der weiteren Gemeinschaft" nicht bereits enthalten. So: HESSE, KONRAD, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl., Heidelberg 1991, Rn. 219, sowie STEWING (Anm. 2), 24. Umgekehrt kann das Subsidiaritätsprinzip auch auf anderen "verfassungs- und gesetzestechnischen Wegen" als dem des föderativen Staatsaufbaus verwirklicht werden. SCHMITT, THEODOR ADAM, *Das Subsidiaritätsprinzip*, Würzburg 1979, 80.

rung 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 nicht von oben aufoktroziert, 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 und jede Schweizerin 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.

V.

Integration und Föderalismus sind aber auch auf *Institutionen* angewiesen. 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 sowie 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 bedarf²⁶.

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*²⁷. Ihre Strukturen widerspiegeln eine bestimmte Phase und Epoche der Integration, auch was die Anzahl der Mitgliedstaaten anbetrifft. Diese Strukturen "auf Abruf" 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 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 erscheinen²⁸. Die Diskussion in der EG um das Subsidiaritätsprinzip weist darauf hin, dass beträchtliche Meinungsunterschiede und auch

²⁶ Die Grenzen des Machbaren sind hier jedoch eng gesteckt. EICHENBERGER (Anm. 11), 51, etwa stellt fest, dass nicht nur grundlegende Änderungen (er erwähnt "Neugliederungen des Bundesgebietes im Sinne einer Regionalisierung zu grösseren, durchwegs leistungskräftigen und ausgeglichenen Gliedstaaten") politisch undurchführbar sind, sondern selbst "einfache Neuaufteilungen von Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen" nur in bescheidenem Rahmen gelingen.

²⁷ Dazu zahlreiche Literaturhinweise bei SCHINDLER (Anm. 8), 205.

²⁸ Bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass die Regelungskompetenzen zur Verwirklichung der Vertragsziele z.T. sehr weit gefasst sind (zu erwähnen sind etwa Art. 100 und Art. 235 EWGV). Vgl. dazu: EVERLING, ULRICH, *Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft*, in: Festschrift für Karl Doehring, Berlin 1989, 184 f.

Unsicherheiten darin bestehen, was nun wirklich auf der Ebene der Gemeinschaft und was auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bewältigen sei²⁹. Zu prüfen wäre auch, ob die *Behördenstruktur* und vor allem die *Mitwirkung* der Nationalstaaten bei der Bildung des Gemeinschaftswillens ausreichend föderalistisch geregelt sind. Wohl liegt die Gesetzgebungskompetenz primär 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.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die unterschiedliche Integrationsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten - etwa im Rahmen einer abgestuften Integration, eines "Two-speeds"-Konzeptes³⁰ - berücksichtigt werden sollen.

VI.

Die Zukunft Europas liegt im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus. Die europäische Integration ist nicht abgeschlossen, sie darf nicht abgeschlossen sein! Gleichzeitig aber sind föderalistische Strukturen zu

²⁹ So erheben etwa WEIDENFELD/JUNG (Anm. 20) die Forderung, das wenig aussagekräftige Subsidiaritätsprinzip sei durch eine klare Kompetenzabgrenzung mittels enumerativem Kompetenzkatalog zu ersetzen. Neben diese "Positivliste" der EG-Kompetenzen wäre auch ein "Negativverzeichnis unantastbarer Reservatkompetenzen der Mitgliedstaaten" zu setzen.

³⁰ Dazu SCHINDLER, DIETRICH, *Differenzierter Föderalismus*, in: Festschrift für Ulrich Häfelin, Zürich 1989, 375.

vertiefen und auch vermehrt ins Bewusstsein der Eliten wie der Bevölkerung zu bringen. Dabei dürften sich vier Grundfragen stellen:

- Wie kann es gelingen, die geeigneten Institutionen zu entwickeln, welche diese Spannung von Integration und Föderalismus, 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 leisten³¹. Überdies ermöglicht uns einzig eine aktive Beteiligung, Einfluss auf diesen Prozess zu nehmen³².
- 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?
- 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 Verbrechen) besser verstanden³³ und auch als gemeinsame Aufgabe aller Menschen in Europa begriffen werden?

³¹ Ob die schweizerischen Einrichtungen jedoch als Vorbilder für einen europäischen Föderalismus nutzbar gemacht werden können, ist umstritten. Eindeutig ablehnend SCHINDLER (Anm. 8), 221 ff. - Bejahend BLÖCHLIGER, HANSJÖRG/FREY, RENÉ L., *Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?*, Aussenwirtschaft 1992, 540 ff., sowie VON WEIZSÄCKER, CARL CHRISTIAN, *Dezentrale Modelle für Europa*, in: NZZ Nr. 300 vom 24. Dezember 1992, 23 f.

³² "Il faut participer à l'intégration européenne pour pouvoir influencer la nouvelle architecture européenne", KOLLER, ARNOLD, *L'Europe: Chances et défis pour la Suisse*, Semaine Judiciaire 1991, 366.

³³ ALANEN, JUONI, *Funktionelle Grenzen des Subsidiaritätsprinzip*, in: NZZ Nr. 62 vom 16. März 1993, 35, nennt als Hauptursache für das Misstrauen und den Widerstand der Bürger gegen den Maastrichter Vertrag ein Informationsdefizit.

- 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. Noch scheint eine Mehrheit des Schweizervolkes zur aktiven Beteiligung an diesem Prozess nicht bereit zu sein, doch *"alle geschichtliche Erfahrung bestätigt es, dass man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre"*³⁴.

³⁴ WEBER, MAX, *Politik als Beruf* (1919), in: *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1958, 548.

Transitachsen als Lebensnerv

PAUL SCHMIDHALTER

Inhaltsverzeichnis

I.	Zähe Integration in das europäische Verkehrsnetz	785
II.	Zukunftsweisende Tunnelbauten	786
III.	Keine Wirtschaft ohne Verkehr	787
IV.	Strasse und Schiene decken Kosten nicht	789
V.	Konkurrenzfähigkeit erhöhen	790
VI.	Position in Europa behaupten	791

Die Bedeutung der Schweiz als souveräner Staat im Herzen Europas hängt auch heute stark mit der geographisch vorgegebenen Lage als Transitland zusammen. Bis Mitte des 16. Jahrhunderts erwirtschaftete die werdende Eidgenossenschaft - ein bedeutendes Durchgangsland und europäischer Umschlagplatz - einen grossen Teil ihres Wohlstands aufgrund ihrer verkehrsstrategisch günstigen Lage. In den beiden folgenden Jahrhunderten besass der Verkehr vor allem regionalen Charakter, da sich das Interesse der Kaufleute auf den Fernhandel konzentrierte, welcher, wie der Kolonialhandel, die Schweiz kaum berührte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann der Fremdenverkehr eine zunehmend wichtigere Rolle zu spielen.

I. Zähe Integration in das europäische Verkehrsnetz

Die rasche Industrialisierung im 19. Jahrhundert führte zu einer Dynamisierung des Verkehrs. Die Industrie war für den Import und Export auf schnelle und gutfunktionierende Verkehrswege angewiesen. Deshalb war es unerlässlich, die Schweiz in das internationale Verkehrsnetz zu integrieren, welches die grossen Handelszentren und Meereshäfen näher brachte und den Transport massiv verbilligte.

Kopien-Bestellung

14/01/2015

Recht, Staat und Politik am Ende
des zweiten Jahrtausends. Bern
[etc.] : Haupt, 1993. (St. Galler
Studien zum Privat-, Handels- und
Wirtschaftsrecht ; Bd. 34).

PC 15.1 .g KOLL 1993

Standort: Freihand

Status: Heimausleihe (2 Wochen)

Barcode: ILUM01076873

Autor: René Rhinow

Die Zukunft Europas im

Titel: Spannungsfeld von
Integration und Föderalismus

Seiten: 769-785

Nr.: 1340

Lfg.
per: MAIL

L-38860

Universität Luzern, Inst. f. juristische
Grundlagenfächer/ Michele Luminati
Frohburgstrasse 3, Postfach 4466
6002 Luzern

michele.luminati@unilu.ch

Status: 04 Typ: NA