

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 51

Udo Margedant (Hrsg.)

Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II

Sankt Augustin, Dezember 2002

ISBN 3-933714-61-5

Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter

Inhalt

Vorwort	7
Aspekte und Perspektiven des belgischen Föderalismus <i>Dirk Rochtus</i>	9
Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien <i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	30
Devolutions- und Verfassungsreformprozesse in Großbritannien <i>Roland Sturm</i>	48
Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa <i>Thomas Fischer</i>	64
Die Autoren	85
Projekt: Föderalismusreform	86

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Vorwort

In der Diskussion über die Zukunft politischer Ordnungen in Europa aber auch in der Verfassungsentwicklung vieler europäischer Staaten zeichnet sich ein Trend zur Dezentralisierung und Föderalisierung ab. Dies spiegelt sich nicht zuletzt gegenwärtig in den Beratungen im Europäischen Konvent wider. Gleichzeitig stehen existierende föderale Staaten wie Deutschland, Österreich, Belgien und die Schweiz gegenwärtig unter einem hohen Reformdruck.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung greift in ihrem Projekt Föderalismusreform Aspekte der vor allem in Politik und Wissenschaft geführten Diskussion auf. Nachdem in einem ersten Schritt anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung Möglichkeiten der Reform des Föderalismus in Deutschland vorgestellt wurden, beleuchtet das Projekt mit den beiden Heften „Föderalismus in Europa“ die europäische Ebene.

Heft I befasst sich mit föderalen Ordnungsmodellen in Europa, die auf längeren geschichtliche Erfahrungen aufbauen. Der einleitende Beitrag „Reform des deutschen Föderalismus“ skizziert die Entwicklung föderaler Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland sowie die hier erwachsenen Problemfelder und greift die laufende Reformdiskussion auf, die von Seiten der Politik wie auch der Wissenschaft geführt wird. „Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich“ umreißt nach einem Blick auf die Geschichte des österreichischen Föderalismus die gegenwärtige Struktur, um dann auf Defizite und daran sich orientierende Reformvorschläge einzugehen. Der Beitrag „Wie bewältigt die Schweiz die europäische Herausforderung der Multikulturalität?“ geht einleitend auf die Multikulturalität als Herausforderung für den Nationalstaat ein, um daran anknüpfend als Spezifika des Schweizer Staatswesens die politische Legitimität des Volkes, das Demokratieverständnis, das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie sowie den „neuen“ Föderalismus in der reformierten Bundesverfassung zu entfalten.

In Heft II werden mit Belgien, Großbritannien und Spanien Verfassungsordnungen vorgestellt, die sich in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in unterschiedlichem Ausmaß in Richtung auf Bundesstaaten entwickelt haben. Der Beitrag „Aspekte und Perspektiven des belgischen Föderalismus“ zeichnet die Konfliktlinien Sprache, Wirtschaft sowie Weltanschauung nach, die über mehrere Staatsreformen zwischen 1970 und 2001 in einen föderalen Staat mündeten, dessen Zusammenhalt nach wie vor gefährdet ist. „Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien“ geht im Rückgriff auf die Geschichte der Frage nach, ob die Anwendung des Föderalismusbegriffs auf Spanien über-

haupt zu rechtfertigen ist und untersucht, inwiefern föderalistische Elemente in der Verfassungsentwicklung seit 1978 ihren Niederschlag gefunden haben, um abschließend die aktuelle, sich seit 1998 verschärfende Verfassungsdebatte in der Wissenschaft wie in der Politik nachzuzeichnen. Im Beitrag „Devolutions- und Verfassungsreformprozess in Großbritannien“ werden die verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Föderalismus und Devolution herausgearbeitet, die Verfassungspraxis und die intendierten bzw. auch nicht intendierten Folgen der Devolution-Politik dargestellt, die ein Verfassungsexperiment ist, dessen Potential noch lange nicht ausgeschöpft ist. Im abschließenden Beitrag „Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa“ wird vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen des EU-Konvents die Wiederbelebung des Föderalismusbegriffs in der europäischen Debatte thematisiert und als Systemmodell für die erweiterte Europäische Union diskutiert.

Aspekte und Perspektiven des belgischen Föderalismus

Dirk Rochtus

1. Ein „schwieriges“ Land

Die Frage nach der Zukunft Belgiens lässt sich nicht von der Frage nach der zukünftigen Gestalt der Europäischen Union trennen. Stehen Phänomene wie der sogenannte „Sprachenstreit“ und das Streben nach mehr Autonomie für die Regionen oder Gemeinschaften in Belgien im Widerspruch zum europäischen Einheitsgedanken?¹ Leisten sie dem Auseinanderbrechen des Nationalstaates Vorschub auf dem Weg zu einem Europa der Regionen oder Regionalstaaten? Welche sollen die Bausteine des zukünftigen Europa sein? Die existierenden Nationalstaaten oder die Strukturen, die sich unterhalb der nationalen Ebene befinden und sich in verschiedener Gestalt präsentieren wie die *Comunidades Autonomas* in Spanien, die Länder in der Bundesrepublik Deutschland oder die Regionen und Gemeinschaften in Belgien? Während die Europäische Union den Weg von einer Kooperation zwischen verschiedenen Nationalstaaten zu einem möglichst supranationalen Gebilde sui generis beschreitet, ist Belgien den umgekehrten Weg gegangen, den vom Einheitsstaat zum föderalen Staat, wobei immer mehr die Frage aufgeworfen wird, ob dieser Staat auseinander zu fallen droht oder ob gerade der Föderalismus ihn retten wird?

Gewisse Parallelen zwischen Belgien und der Europäischen Union können nicht verkannt werden. In beiden Fällen handelt es sich um mehrsprachige Gebilde, wobei die verschiedenen Sprachen an ein bestimmtes Territorium gebunden sind und juristisch betrachtet Gleichwertigkeit genießen. Die belgische Eigenartigkeit bildet eine Dachidentität für die als „authentischer“ empfundenen flämischen, wallonischen oder Brüsseler regionalen Identitäten, genauso wie die Zugehörigkeit zur europäischen Kultur eine Dachidentität für die Bürger der verschiedenen Nationalstaaten darstellt. Aber ebenso wenig wie es einen belgischen Nationalismus gibt, gibt es einen europäischen. Wenn die politischen Eliten schon einen solchen aufzuerlegen versuchen, würde er von den Bürgern als künstlich abgelehnt werden, wobei immerhin nicht auszuschließen ist, dass der belgischen bzw.

¹ Dirk Rochtus: Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa, Bonn 1998, S. 9.

europäischen Identität eine gewisse emotionelle Kraft anhaftet. Die Kompromisspolitik, die typisch ist für das alte Belgien an der kulturellen Grenze von Nord und Süd, findet sich auch wieder in der Europäischen Union, wo die nord- und südeuropäischen Mitgliedstaaten – aber nicht immer mit Erfolg – versuchen, ihre unterschiedlichen Konzepte aufeinander abzustimmen. Der Streit um die Besetzung des höchsten Postens bei der Europäischen Zentralbank, wobei Deutschland und Frankreich Duisenberg bzw. Trichet nach vorne schoben, und der schließlich in einem Kompromiss endete, hatte für Belgien nichts Überraschendes. Auch die heftige Reaktion des damaligen französischen Innenministers Chevènement auf die Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer an der Humboldt-Universität zu Berlin im Mai 2000 erinnerte Belgier an das Spannungsfeld, in dem sich der linguistisch-kulturell geprägte Nationenbegriff der Flamen und der eher jakobinische des frankophonen Establishments in Brüssel und Wallonien aneinander reiben.

Die Analyse des belgischen Föderalismus, vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte, um daraufhin der Frage nach seinen Zukunftsperspektiven nachzugehen, rückt uns näher an eine Antwort heran auf die Frage, wie der belgisch-gordische Knoten zu lösen sei. Dass Belgien ein „schwieriges Land“ ist, wie die Belgier schmunzelnd zu sagen pflegen, steht außer Zweifel. Vom belgischen Experiment aber kann auch die Europäische Union lernen, wenn es um die Regelung der Vielsprachigkeit und den Respekt vor kultureller Vielfalt geht.

2. Entstehung des belgischen Föderalismus: Konfliktlinien

2.1. Sprache

Eine föderative Struktur kann aus dreierlei Gründen legitimiert werden: geographische Entfernung, wie in den USA; Tradition oder Geschichte, wie in der Bundesrepublik Deutschland, oder kulturelle bzw. linguistische Vielfalt wie in Belgien. Die zwei letztgenannten Gründe waren eigentlich vorhanden in dem Moment, als der belgische Staat 1830 von den Rebellen gegründet wurde, die sich gegen das Vereinigte Königreich der Niederlande (1815-1830) aufgelehnt hatten². Die Bewohner der südlichen Niederlande, des späteren Belgien, sprachen niederländische bzw. wallonische Dialekte und sollten später auf Grund dieser linguistischen Unterschiede der Bevölkerungsgruppe der „Flamen“ bzw. der „Wallonen“ zugeordnet werden. Die südlichen Niederlande selber waren aus dem

² Jörg Roesler: Der Anschluß von Staaten in der modernen Geschichte. Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß, Frankfurt am Main 1999, S. 285 f.

losen Verband der von den burgundischen Herzögen geschaffenen „XVII Provinziën“ hervorgegangen, dessen vager Einheit 1585 mit der Wiedereroberung des aufständischen Antwerpen durch das Heer des spanischen Königs ein Ende bereitet wurde. Trotz dieser Begebenheiten kreierte Belgien *founding fathers* einen zentralisierten, aus neun Provinzen bestehenden Einheitsstaat, der einsprachig Französisch in der Verwaltung, in der Justiz, in der Armee und im höheren Unterrichtswesen war. Zwar war der Gebrauch der Sprachen frei, d.h. im Privaten konnte man gleich welche Sprache reden, aber in den wichtigsten Gesellschaftsbereichen herrschte das Französische vor. „Unilingualism was considered to be absolutely necessary for national integration“, so die flämische Politikwissenschaftlerin Ruth Van Dyck.³ Administrative Einsprachigkeit garantiert über die kulturelle Homogenisierung der Bevölkerung den Erhalt der staatlichen Integrität. Wo sie in Frage gestellt wird, sehen die Kräfte des Establishments die Einheit des Staates bedroht, wie es zum Beispiel die Kurdenfrage in Bezug auf die Türkei zu illustrieren scheint.

Ist die staatliche Integrität ein Wert an sich, wenn sie zum Preis des Verlustes an kultureller Identität einer bestimmten Bevölkerungsgruppe erzwungen werden muss? Oder wenn sie sich an ein Demokratiedefizit paart, wie es der Fall in Belgien war? Die Mehrheit der belgischen Staatsbürger, also diejenigen, die später als „Flamen“ bezeichnet werden sollten, verstand die Amtssprache, das Französische, nicht, und befand sich auch nicht in der Lage, sie zu lernen, da der höhere Unterricht nur denjenigen offen stand, die von zu Hause Französisch sprachen oder den gehobenen Schichten angehörten. Der soziale Aufstieg war mit dem Sprechen des Französischen verbunden. Dies ist ein grundlegender Unterschied zur Europäischen Union, wo die eventuelle Einführung des Englischen als einzige supranationale Verkehrssprache die Bürger (noch) nicht unmittelbar der Möglichkeit berauben würde, sich auf dem Territorium ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten – und zwar in den wichtigsten gesellschaftlichen Bereichen – noch immer ihrer Muttersprache zu bedienen.

Als Reaktion gegen diese soziale Diskriminierung entstand die „Flämische Bewegung“ als ein Sammelbecken überparteilicher Intellektueller, die sich auch aus einem romantischen Impetus heraus der Pflege der flämischen Kultur widmeten. Bis zum Jahre 1930, als die erste niederländischsprachige Universität in Gent eröffnet wurde, sollte die „Flämische Bewegung“ eine Reihe von Sprachgesetzen durchsetzen können, wodurch die Gleichberechtigung der beiden Sprachen, Fran-

³ Ruth Van Dyck: 'Divided we stand'. Regionalism, Federalism and Minority Rights in Belgium, in: Res Publica 12/1996, S. 430.

zösisch und Niederländisch, in Justiz und Verwaltung in Flandern gewährleistet werden konnte. 1893 und 1919 wurden das Allgemeine Mehrfachwahlrecht bzw. das Allgemeine Einfachwahlrecht eingeführt, wodurch das Gewicht der flämischen Bevölkerungsgruppe im parlamentarischen System zunahm. Das frankophone Establishment musste darauf Rücksicht nehmen. 1898 stimmte das belgische Parlament dem Gleichheitsgesetz zu, dank dessen Niederländisch als offizielle Sprache beim Erlass von Gesetzen anerkannt wurde. Flandern wurde zweisprachig, Wallonien aber blieb einsprachig und wehrte sich noch 1930 gegen den Vorschlag der Flamen, die Zweisprachigkeit in ganz Belgien einzuführen. 1930 wurde die Universität der flämischen Stadt Gent niederländischsprachig.

1963 wurde die sogenannte Sprachengrenze zwischen Flandern im Norden und Wallonien im Süden festgelegt. Die territoriale Lösung der Sprachenfrage verwandelte Belgien in ein Land mit vier Sprachgebieten: Flandern und Wallonien mit Niederländisch bzw. Französisch als einziger Amtssprache, das zweisprachige Brüssel mit seinen 19 Gemeinden und die Deutschsprachige Gemeinschaft, die an die Bundesrepublik Deutschland grenzt. Wenn der „Sprachenstreit“ irgendwo und irgendwann entbrennt, geschieht es in der zweisprachigen Hauptstadt Brüssel, wo die Flamen inzwischen eine demographische Minderheit von etwa zehn Prozent bilden, oder in den flämischen Gemeinden rings um Brüssel. Obwohl diese Gemeinden in Flandern, dem niederländischsprachigen Gebiet, liegen, genießen die dort ansässigen frankophonen Einwohner *faciliteiten*, d.h. Vergünstigungen, die darin bestehen, dass Amtshandlungen für sie in französischer Sprache verrichtet werden. Wenn ein französischsprachiger Einwohner einer dieser flämischen Gemeinden beim Standesamt z.B. eine Geburt angibt, kann er vom Beamten verlangen, dass dieser ihm auf Französisch antwortet.

Um das Wesen dieser *faciliteiten* besteht allerdings eine Kontroverse, welche die auf politischer Ebene ausgetragenen Spannungen zwischen Flamen und frankophonen Belgiern steigert. Flämische Politiker interpretieren diese *faciliteiten* als etwas Vorübergehendes: Sie sollen im Laufe der Zeit ausgelöscht werden, weil sie 1963 nur als ein Hilfsmittel zur Integration der sich in den flämischen Gemeinden niederlassenden frankophonen Bürgern gedacht gewesen seien. Der amtierende flämische Ministerpräsident Patrick Dewael hat sich neulich für ein Verschwinden der *faciliteiten* ausgesprochen⁴. Für die frankophonen Politiker gelten sie hingegen als eine Errungenschaft auf ewig. Das Thema ist für sie „nicht besprechbar“. Für die Flamen hat der flämische Charakter dieser Gemeinden

⁴ „Dewael pleit voor uitdoven van faciliteiten“, in: De Standaard, 28. Oktober 2002.

nicht nur Symbolwert. Sie befürchten, dass im Falle einer schleichenden Französisierung dieser Gemeinden eine Landbrücke zwischen Wallonien und dem fast vollständig französisierten Brüssel geschlagen werden könnte.

2.2. Wirtschaft

Der Sprachenstreit ist nur eine von drei Konfliktlinien, „fault lines“, die das Gesicht Belgiens seit seiner Gründung prägen. Daneben gab es bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts noch den Gegensatz zwischen dem (damals noch) agrarischen und mittelständischen Flandern und dem industrialisierten Wallonien, der mit dem Gegensatz zwischen dem katholischen Flandern und dem atheistischen oder agnostischen Wallonien zusammenfiel. Auch hier hat sich einiges geändert. Ab den fünfziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts setzte der Niedergang des Stahl- und Steinkohlesektors ein, auf dem der Wohlstand Walloniens basierte, während Flandern sich zu gleicher Zeit dank seiner Häfen Antwerpen, Gent und Zeebrugge sowie seiner wachsenden Anziehungskraft auf Multinationals weiter zu entwickeln begann.

1961 manifestierte sich die Kluft zwischen Flamen und Wallonen auch auf sozio-ökonomischem Gebiet, als die Flamen sich größtenteils weigerten, dem wallonischen Ruf nach einem Generalstreik gegen Sparmaßnahmen der damaligen Regierung zu folgen. In den sechziger Jahren wuchs deshalb auch unter den Wallonen der Wunsch nach Föderalismus, aber aus anderen Motiven heraus als bei den Flamen. Während es Letzteren vor allem um die Sicherung ihrer Sprache und Kultur ging, wollten die Wallonen ihren ökonomischen Interessen nachgehen, ohne sich wie bisher von den Flamen in einem unitarischen Staat gebremst zu fühlen und ohne vom Brüsseler, überwiegend frankophonen Establishment abhängig sein zu müssen. Diese unterschiedliche Herangehensweise an die föderative Idee führte zur Entstehung zweier Konzepte, die das Wesen des belgischen Föderalismus ausmachen: nämlich dasjenige der Gemeinschaft und dasjenige der Region. Flamen und Wallonen verlangten somit kulturelle bzw. regionale Autonomie.

Heutzutage begnügen sich die Flamen nicht mehr mit kultureller Autonomie. Ihre Region hat sich zu einer der wirtschaftlich stärksten in der Welt und in der Europäischen Union entwickelt, während die Wallonische Region auf alljährliche Transfers in Milliardenhöhe aus dem Norden des Landes angewiesen bleibt. Die Wirtschaftszahlen sprechen Bände: Flandern ist mit 60 Prozent der Bevölkerung verantwortlich für 75 Prozent des belgischen Exportvolumens, die Arbeitslosigkeit beträgt dort sechs Prozent, in Wallonien dagegen 15 Prozent. Diese Zahlen

sollen keinen Triumph auf flämischer Seite ausdrücken, aber sie belegen deutlich ein Nord-Süd-Gefälle. Hierunter leidet auch Flandern in zweifacher Hinsicht: Ökonomisch, weil es die Bürde vollauf tragen muss, und politisch-institutionell, weil es über nicht genügend Instrumente verfügt, um seine Wirtschaftskraft und seine Dynamik für die Zukunft abzusichern.

2.3. Weltanschauung

Eine dritte Konfliktlinie bildet in Belgien der auch territorial bestimmte Gegensatz zwischen Katholiken und Nichtgläubigen. Während in Flandern die katholische und später die christendemokratische Partei⁵ über das zwanzigste Jahrhundert hinweg die stärkste Kraft waren, und die Liberalen⁶ und Sozialdemokraten⁷ Minderheitsparteien blieben, war die Situation in Wallonien umgekehrt. Hier dominiert bis heute die PS (*Parti Socialiste*) die politische Landschaft und befinden sich die Christdemokraten (PSC, heute CDH) und die Liberalen (PRL, heute MR) in der Minderheit. Diese spiegelbildliche Situation führte dazu, dass diejenigen Parteien, die in einem Landesteil die Minderheit darstellten, immer gute Beziehungen zu ihren „Glaubensbrüdern“ im anderen Landesteil suchten und gegen regionalistische Versuchungen gefeit waren. Dabei sollte man sich vor Augen halten, dass ab den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts die bis dahin unitarischen Parteien nach Sprachgruppen getrennt wurden. In jeder ideologischen Familie gibt es also beiderseits der Sprachengrenze eine flämische bzw. eine französischsprachige Partei, zählt man die Parteien in der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht mit. Konkret heißt dies, dass die gelb-rot-grüne Regierung (*paars-groen*) von Guy Verhofstadt und Louis Michel aus sechs Parteien besteht: VLD/MR, SP.A/PS, AGALEV/ECOLO.⁸

Die flämischen Liberalen und Sozialdemokraten und die wallonischen Liberalen und Christdemokraten wiesen sich immer durch eine besondere Anhänglichkeit an die belgische nationale Idee aus, während die flämischen Christdemokraten und die wallonischen Sozialdemokraten föderativen oder regionalistischen Bestrebungen gegenüber eher aufgeschlossen standen. In Flandern aber wurden die Christdemokraten, was Radikalität in Bezug auf nationalistische Forderungen anging, von den flämisch-nationalistischen Parteien „überholt“, während es der

⁵ CVP, heute CD&V (*Christen-democratisch & Vlaams*)

⁶ PVV, später in VLD – *Vlaamse Liberalen en Democraten* – umgetauft.

⁷ BSP, später SP, und heute SP.A, *Socialistische Partij Anders*.

⁸ AGALEV (*Anders Gaan Leven*) sind die flämischen und ECOLO (*Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales*) die wallonischen Grünen.

Parti Socialiste in Wallonien gelang, die regionalistischen oder wallonisch-nationalistischen Bestrebungen zu absorbieren. Dies erklärt auch, warum es in Wallonien keine starke extreme Rechte gibt, wie es in Flandern der Fall ist mit dem *Vlaams Blok*, der aus dem radikalen Flügel des flämischen Nationalismus hervorgegangen ist.

Die fortschreitende Säkularisierung führte dazu, dass die (damalige) CVP (*Christelijke Volkspartij*), die Partei der flämischen Christdemokraten, immer mehr an Stimmen einbüßte und sich selber „kaputtregierte“. Bei den letzten Bundes- und Regionalwahlen am 13. Juni 1999 hatte ihre Anziehungskraft so sehr nachgelassen, dass sie, auch wenn sie numerisch noch knapp die stärkste Partei blieb, sowohl auf belgischer wie auf flämischer Ebene in die Opposition geriet. Für eine Partei, die vierzig Jahre lang an den Schalthebeln der Macht gesessen hatte, war dies eine herbe Erfahrung. Jetzt zeigt sich auch, dass die weltanschaulichen Gegensätze in Belgien noch immer eine große Rolle spielen. Die gelb-rot-grüne Regierung profiliert sich nur allzu gerne als eine Regierung, der es darauf ankommt, Maßstäbe zu setzen, die sich radikal vom gewohnten christdemokratischen Diskurs unterscheiden, z.B. in Bezug auf die Problematik von Euthanasie.

3. Die föderale Struktur einleitende Verfassungsreformen

Die Lösung der belgischen Frage sollte „both a ‘communitarization’ and a ‘regionalization’ of the state structure” sein.⁹

3.1. Konzeptueller Hintergrund

Das föderale System, das im Zuge der aufeinanderfolgenden Staatsreformen in den Jahren 1970, 1980, 1988/89, 1993 und 2001 zustande gekommen ist, zeichnet sich durch eine besondere Komplexität aus. Belgien besteht nicht nur, wie oben erwähnt, aus vier Sprachgebieten, sondern auch aus drei Regionen (die Flämische, die Wallonische und die Region Hauptstadt-Brüssel) und aus drei Gemeinschaften (die Flämische, die Französische und die Deutschsprachige). Die Regionen sind als Antwort auf das wallonische Streben nach wirtschaftlicher Autonomie befugt für die Politikfelder Raumordnung, Umweltschutz, Arbeitsbeschaffung und öffentliche Arbeiten, während die Gemeinschaften, deren Gründung dem flämischen Streben nach kultureller Autonomie entspricht, sich mit Kultur, Unterricht und personenbezogenen Angelegenheiten befassen.

⁹ Vgl. Ruth van Dyck: *Divided we stand*, a.a.O., S. 435.

Von all diesen Befugnissen gibt es Ausnahmen, die in die Kompetenz des Bundes fallen, was dann auch den Ruf nach homogenen, gebündelten Befugnissen in den Gemeinschaften und den Regionen stärkt. Die Flämische Gemeinschaft ist zuständig für das niederländische Sprachgebiet (die flämischen Provinzen) und die flämischen Institutionen im zweisprachigen Brüssel, die Französische Gemeinschaft für das französischsprachige Gebiet (die wallonischen Provinzen mit Ausnahme des deutschsprachigen Gebiets) und für die französischsprachigen Institutionen in Brüssel.¹⁰ Jede dieser Gemeinschaften und Regionen verfügt über ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung; die Organe der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region sind aber fusioniert worden. Die Flämische Region und die Flämische Gemeinschaft teilen sich also die Exekutive und die Legislative. Daher spricht man von der „asymmetrischen Struktur des föderalen Belgiens“.¹¹ Einen anderen Hinweis auf die asymmetrische Struktur liefert der Umstand, dass die Französische Gemeinschaft der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission in Brüssel und die Wallonische Region der Deutschsprachigen Gemeinschaft Befugnisse übertragen können. Die Gemeinschaften und Regionen verfügen über zugewiesene Befugnisse, während dem Bund die Restbefugnisse (*residuaire bevoegdheden*) zukommen wie Justiz, Soziale Sicherheit, Sicherheit und Verteidigung.

3.2. Ein langwieriger Föderalisierungsprozess

Die Staatsreform von 1970 erfolgte, nachdem der damalige Premier Gaston Eyskens die geflügelten Worte gesprochen hatte: „De unitaire staat is achterhaald (Der unitaristische Staat ist passé).“ Artikel 59bis der Verfassung von 1970 teilte Belgien in drei Kulturgemeinschaften ein: die niederländische, die französische und die deutsche. Artikel 107quater teilte den Staat in drei Regionen ein: die Flämische, die Wallonische und die Region Brüssel-Hauptstadt. Die Einteilung in vier Sprachgebieten wurde in die Verfassung aufgenommen. Die beiden Kammern des Parlaments, Kammer und Senat, wurden in eine niederländisch- und in eine französischsprachige Gruppe aufgeteilt. Der 15-köpfige Ministerrat wurde paritätisch zusammengesetzt, um den Französischsprachigen die Angst vor Minorisierung in einem demographisch von den Flamen (60 Prozent) dominierten Staat zu nehmen: Es gibt sieben flämische und sieben französischsprachi-

¹⁰ Es gibt in Brüssel keine „Subnationalität“. Niederländisch- bzw. französischsprachige Einwohner der Stadt können alle Dienstleistungen, seien sie niederländisch- oder französischsprachig, in Anspruch nehmen.

¹¹ Johan Vande Lanotte/Siegfried Bracke/Geert Goedertier (Hrsg.): *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge 1998, S. 116.

ge Minister, der Premier gehört einer der beiden Sprachgruppen an. Ebenfalls aus diesem Grunde wurde das System der *bijzondere wetten* (Sondergesetze) in Bezug auf die beide Gemeinschaften betreffenden Angelegenheiten kreiert, die nur mit einer Mehrheit in jeder Sprachgruppe und einer allgemeinen Zweidrittelmehrheit angenommen werden können. Mit dieser Staatsreform war der erste Schritt auf dem Wege zum Föderalismus getan worden, aber sicher nicht der letzte. Den Flamen gingen die Befugnisse der Kulturgemeinschaften nicht weit genug. Die Französischsprachigen waren verärgert darüber, dass die Bildung der Regionen nicht vorankam, weil man sich über das Statut von Brüssel nicht einigen konnte.

Die Staatsreform vom August 1980 schuf dann die Regionen, die zehn Jahre zuvor in der Verfassung vorgesehen waren, ausgenommen die Region Brüssel, die noch einige Jahre auf ihre Verwirklichung zu warten hatte; Brüssel wurde weiterhin vom Bund verwaltet. Die Regionen erlangten ein mit den Gemeinschaften identisches Statut, das sich darin äußerte, dass sie, ebenso wie die Gemeinschaften, ihre Befugnisse mittels eines Dekrets ausüben. Das Dekret hat denselben juristischen Stellenwert wie das Gesetz. Im Falle von Unvereinbarkeiten oder Konflikten zwischen Gesetz und Dekret oder zwischen Dekreten von verschiedenen Regionen und Gemeinschaften kann der eigens dazu eingerichtete *Arbitragehof* (Gerichtshof) Gesetze und Dekrete, die ihre Befugnisse übersteigen, außer Kraft setzen. 1980 wählte auch Flandern eine Fusionierung seiner Regional- und Gemeinschaftsräte einerseits und seiner Regional- und Gemeinschaftsregierungen andererseits. Dieser Schritt erfolgte, um auch institutionell das Band zwischen den Flamen innerhalb und außerhalb von Brüssel zu betonen. Eine ähnliche Fusion zwischen der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaft kam auf Grund divergierender politischer Einstellungen – Brüssel wählt liberal, Wallonien überwiegend sozialdemokratisch – nicht zustande.

Die Reform von 1980 war der große Sprung vorwärts,¹² unter anderem auch deshalb, weil auf Normenhierarchie verzichtet wurde. Jedes Niveau, das föderale wie das regionale, hat eigene Befugnisse, die sich nicht mit denen des anderen Niveaus überschneiden. Die wallonische Seite war eine Befürworterin dieses Umstandes, da sie sich vor der demographischen Mehrheit der Flamen fürchtete, die sich institutionell vor allem über das föderale Parlament hätte auswirken können. Die Einsicht, dass das Prinzip der exklusiven Befugnisse eine gewisse Be-

¹² Rolf Falter: Een aparte weg naar het federalisme, in: Kas Deprez/Louis Vos (Hrsg.): Nationalisme in België. Identiteiten in beweging 1780-2000, Antwerpen-Baarn 1999, S. 225.

drohung für die Stabilität des Staates in sich barg, führte zur Gründung eines Beratungsausschusses, in dem Minister der föderalen und regionalen Regierungen sich treffen, um Konflikte beizulegen, und eröffnete die Möglichkeit, Abkommen zur Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Niveaus abzuschließen. Der oben erwähnte *Arbitragehof* entsprang logischerweise diesem Fehlen einer Normhierarchie.

Auch dieser Reformschritt reichte noch nicht aus, da die Befugnisse der Regionen beschränkt blieben und die Gemeinschaften nicht für das Unterrichtswesen zuständig waren. Da die Befugnisse der Gemeinschaften sich nicht mehr auf dem Bereich der Kultur beschränkten, entfiel der Begriff „Kulturgemeinschaft“. So wurde z.B. die Niederländische Kulturgemeinschaft in Flämische Gemeinschaft umgetauft, was auch als ein Ausdruck erstärkter flämischer Identität zu interpretieren ist. Die Räte, wie die Parlamente der Regionen und Gemeinschaften genannt wurden, wurden weiterhin nicht direkt gewählt.

1988/89 leitete die Regierung Martens VIII eine Staatsreform ein, die in drei Phasen verlaufen sollte. In einer ersten Phase, im Sommer 1988, wurde den Gemeinschaften mehr Befugnisse eingeräumt, und in einer zweiten Phase, im Winter 1988/89, erhielten die Gemeinschaften und Regionen ein neues Finanzsystem.

Die Regionalbildung für das Territorium Brüssel wurde mit einem Kompromiss in Angriff genommen, da Flamen und Französischsprachige nach wie vor unterschiedliche Auffassungen über die Stellung Brüssels hegten. Die Französischsprachigen wollten das Gebiet der Stadt Brüssel auf die rings herumliegenden flämischen Gemeinden ausdehnen. Die Flamen sträubten sich gegen die Gründung einer eigenen Brüsseler Region, da sie befürchteten, diese würde als überwiegend frankophone Region zusammen mit der Wallonischen Region die Flämische dominieren. Die Lösung war ein Kompromiss, der Brüssel auf seine bisherigen 19 Gemeinden begrenzte. Als Preis dafür, dass die benachbarten flämischen Gemeinden nicht der Stadt Brüssel einverleibt wurden und also der schlechenden Französisierung entkamen, mussten die Flamen sich mit der Gründung der Region Brüssel-Hauptstadt abgeben. Aber auch hier erfolgte ein Kompromiss innerhalb des Kompromisses: Die ursprünglich als Übergangsmaßnahme betrachteten *faciliteiten* in den sechs flämischen Randgemeinden wurden in der Verfassung verankert. Die dritte belgische Region bekam einen eigenen Rat und eine eigene Regierung, sollte sich aber auch in dieser Hinsicht von den anderen Regionen unterscheiden. Das Brüsseler Regionalparlament besteht aus zwei Sprachgruppen, deren Vertreter, die Abgeordneten, die Flämische Gemeinschaftskommission bzw. die Französische Gemeinschaftskommission bilden.

Beide Kommissionen entscheiden über Angelegenheiten in Bezug auf Unterricht, Kultur und Gesundheit nur in soweit, als sie ihre eigene Gemeinschaft betreffen. Sie bilden sozusagen eine Art „Verlängerung“, eine Art „Arm“ der beiden großen Gemeinschaften.¹³ Über Angelegenheiten, die beide Gemeinschaften betreffen, entscheidet die Versammlung der Gemeinschaftlichen Gemeinschaftskommission, die aus den Mitgliedern der Französischen und Flämischen Gemeinschaftskommission besteht. Seine gesetzgebenden Befugnisse übt der Rat der Region Brüssel-Hauptstadt mittels Ordonnanzen aus, die nicht den gleichen Rang haben wie Dekrete oder Gesetze, da sie der Aufsicht durch das Gericht unterworfen sind. Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, das *Gemeenschappelijke College*, ist spiegelbildlich zur föderalen Regierung paritätisch besetzt: Abgesehen vom frankophonen Vorsitzenden stehen zwei französischsprachigen Ministern zwei flämische gegenüber.

Mit der vorherigen Staatsreform von 1980, hatten die Gemeinschaften und die Regionen einen Teil der nationalen Steuereinkommen, die sogenannten *dotaties*, bekommen und damit eine geringfügige fiskalische Autonomie in Höhe von 6,3 Prozent des BSP. Die 1988/89 weitergehende Dezentralisierung hätte als logische Konsequenz eine Ausdehnung der fiskalischen Autonomie nach sich ziehen müssen, die selbstverständlich auf den wirtschaftlichen Leistungen der Regionen basieren sollte. Aber die Unterhändler der Staatsreform von 1988/89 schreckten davor zurück, weil sich alsdann bald herausstellen würde, dass das im wirtschaftlichen Niedergang begriffene Wallonien tiefgreifende Sanierungen hätte durchführen müssen.¹⁴ Das Finanzgesetz vom 16. Januar 1989 dehnte die fiskalische Autonomie nicht aus, sorgte für eine Verteilung der Steuern über die Regionen und Gemeinschaften im Verhältnis zum Einkommen in jeder Region und sah zu gleicher Zeit auch einen Solidaritätszuschlag seitens der stärkeren Regionen für die schwächeren vor.

Die dritte Phase der Staatsreform, die unter anderem die Direktwahl der Räte vorsah, wurde nicht realisiert. Zur damaligen Zeit wurden nur der Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Brüsseler Hauptstädtische Rat direkt gewählt, die Räte der anderen Gemeinschaften und Regionen setzten sich aus Mitgliedern von Kammer und Senat zusammen (das sogenannte Doppelmandat).

¹³ Wouter Pas: Der belgische Föderalismus: Die Verfassungen von Flandern und Wallonien, in: Gerald Diesener/Dirk Roctus (Hrsg.): Verfassungsgebungsprozesse im Vergleich, Leipzig 2000, S. 13.

¹⁴ Vgl. Johan Vande Lanotte/ Siegfried Bracke/ Geert Goedertier (Hrsg.): België vor beginners, a.a.O., S. 228.

Den Politikern flößte die dritte Phase eine gewisse Angst vor einer eigenen Regionaldynamik ein, sah sie doch die Direktwahl der Gemeinschafts- und Regionalräte vor und im internationalen Vertragsrecht in jenen Bereichen, in denen die Gemeinschaften und die Regionen befugt sind (*in foro interno, in foro externo*). Am 13. September 1991 erreichte die Regierung eine Übereinstimmung bezüglich der Direktwahl der Räte und der internationalen Beziehungen der Regionen und Gemeinschaften.

Im selben Monat drohte eine schwere Regierungskrise, welche die Existenz des belgischen Staates selber auf die Probe stellte. Linke flämische Regierungsparteien lehnten sich auf gegen einen geplanten Waffenexport (aus der wallonischen Waffenindustrie) an Saudi-Arabien. Das war nicht verwunderlich angesichts der Erfahrungen des Golfkrieges und der pazifistischen Strömungen seit dem Ersten Weltkrieg, wo die belgische Armee in einem Zipfel Westflanderns gegen die deutsche kaiserliche Armee standgehalten hatte. Der Pazifismus gehörte zu den Grundströmungen des politischen Denkens in Flandern. Daraufhin entschloss sich das wallonische Regionalparlament dazu, die Exporterlaubnis, normalerweise eine Befugnis des belgischen Parlaments, zu regionalisieren. Diese Drohung mit der „institutionellen Atombombe“ führte zu einer Konfrontation zwischen den beiden Gemeinschaften und zum Sturz der Regierung. Bei den darauffolgenden Parlamentswahlen am 24. November 1991 schlug sich die durch die Krise angestachelte Politikverdrossenheit in einem erdrutschartigen Erfolg des auf zehn Prozent ansteigenden *Vlaams Blok* nieder.

Um den breiter werdenden Ruf in der flämischen Öffentlichkeit nach mehr Autonomie, sogar Selbständigkeit, zu entschärfen, war eine weitere Staatsreform nötig. Mit dem *Sint-Michiels-Abkommen* vom Juli 1993 wurde die Direktwahl der Regionalparlamente ebenso angenommen wie die Möglichkeit jedes Verwaltungsniveaus, eine eigene Außenpolitik (*ius tractatis*) im Bereich der eigenen Befugnisse zu führen. Weiterhin wurde entschieden, die zweisprachige Provinz Brabant ab 1. Januar 1995 in eine niederländischsprachige Provinz Vlaams-Brabant (bestehend aus den Bezirken Leuven und Halle-Vilvoorde) und eine französischsprachige Provinz Waals-Brabant (Bezirk Nivelles) aufzuspalten. Die Frage, was mit den Aufgaben geschehen sollte, welche die Provinz Brabant in Bezug auf die 19 Brüsseler Gemeinden ausgeübt hatte, wurde dadurch gelöst, dass die Aufgaben durch die höheren Instanzen wie den Bund, die Region und die Gemeinschaften erledigt werden sollten. Die Funktion des Vizegouverneurs von Brabant, der für die Aufrechterhaltung der Sprachengesetze zuständig ist, wurde in Brüssel jedoch beibehalten: Der Vizegouverneur kann die Entscheidungen von Brüsseler Gemeinden, welche die Sprachengesetze verletzen, suspendie-

ren. Der Text der belgischen Verfassung war durch die vier Staatsreformen „unleserlich“ geworden und wurde daher neugeschrieben. Artikel 1 der Verfassung lautet nunmehr: „Belgien ist ein föderaler Staat, der aus den Gemeinschaften und den Regionen zusammengesetzt ist.“

Für die Flamen war der Föderalisierungsprozess damit noch nicht abgerundet. Anfang März 1999 stimmte das Flämische Parlament fünf Resolutionen zu, die bei einer weiteren Staatsreform berücksichtigt werden sollten. Die grundlegende Idee war eine Zweigestaltigkeit Belgiens, nach der es zwei Gliedstaaten, Flandern und Wallonien, geben sollte, neben Brüssel mit einem eigenen Statut und der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Der damalige flämische Ministerpräsident Luc Van den Brande nannte dies das „2+2 Modell“. Die Französischsprachigen lehnten weitere Schritte im Föderalisierungsprozess solange ab, bis finanzielle Engpässe im französischsprachigen Unterrichtswesen sie doch zu dem Verhandlungstisch brachten. Das Problem bestand darin, dass die Flämische und die Französische Gemeinschaft keine fiskalischen Befugnisse besaßen, also keine Steuern erheben konnten. Auf flämischer Seite war dieses Problem durch die Fusion von Region und Gemeinschaft gelöst worden: Von der Flämischen Region konnten gegebenenfalls Mittel zur Flämischen Gemeinschaft fließen. Auf frankophoner Seite bestand aber keine Fusion zwischen den Institutionen der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaft. Letztere konnte ihre finanziellen Probleme teilweise lösen, indem sie gemäss Artikel 138 der Verfassung immer mehr Befugnisse auf die Wallonische Region und die Französische Gemeinschaftskommission in Brüssel übertrug. Damit aber das frankophone Unterrichtswesen, für das die Französische Gemeinschaft zuständig ist, nicht bankrott gehen sollte, stimmten die Frankophonen einer neuen Staatsreform zu.

Am 5. April 2000 stellte Premier Guy Verhofstadt das *Hermes-Abkommen* vor, das eine Übertragung von Landwirtschaft und Außenhandel an die Regionen vorsah. Am 16. Oktober desselben Jahres erreichten die Unterhändler der Regierungsparteien einen Kompromiss, das sogenannte *Lambermont-Abkommen*, nach dem das Departement für Entwicklungshilfe regionalisiert und den Gliedstaaten eine großzügigere fiskalische Autonomie eingeräumt werden sollte. *Lambermont-bis*, das am 23. Januar 2001 vorgestellt wurde, umfasste Gesetzesentwürfe bezüglich fiskalischer Autonomie für die Regionen, Regionalisierung verschiedener Departements und Übertragung des Gemeinde- und Provinzgesetzes auf die Regionen. Während die Regionalisierung der Entwicklungshilfe Kritik bei Mitgliedern der grünen und sozialdemokratischen Regierungsparteien hervorrief, stieß vor allem die Übertragung der Kontrolle über die Gemeinden auf die Regionen auf schwerwiegende Kritik bei vielen flämischen Nationalisten der *Volksu-*

nie, die an der flämischen Regierung beteiligt war. Sie befürchteten, dass dadurch die in der Region Brüssel wohnhaften Flamen der Willkür der dort dominierenden Frankophonie ausgeliefert wären. Sie bemängelten aber auch die geringe fiskalische Autonomie: Mit 25 Prozent hinkte sie weit hinter derjenigen her, die Teilstaaten in anderen Föderalstaaten genießen. Da das Abkommen eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Bundesparlament erforderte, war die Regierung auf die *Volksunie* angewiesen, die auf Bundesebene der Opposition angehörte. Ohne das Zustandekommen des Abkommens hätte es kein Geld für das französische Unterrichtswesen gegeben, was zu einer explosiven Situation im Süden des Landes hätte führen können. Die *Volksunie* war intern geteilt: Einige Parteimitglieder sahen im Abkommen einen Fortschritt im Föderalisierungsprozess, andere befürchteten eine Schwächung der „flämischen Sache“.¹⁵ Der Druck auf die Dissidenten um Geert Bourgeois und Danny Pieters, die dem Abkommen ihre Stimme verweigerten, war so groß – verleumderische Taktiken wurden von den Befürwortern des Lambermont-Abkommens nicht gescheut –, dass die Partei schließlich in zwei kleinere Parteien, SPIRIT und N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) zerfiel.

Letztendlich wurde *Lambermont-bis* im Juni 2001 zugestimmt, indem die Enthaltung der Oppositionspartei der französischsprachigen Christdemokraten (PSC) erkaufte wurde, die es sich in Wallonien nicht leisten konnten, den Geldhahn für das französischsprachige Unterrichtswesen geschlossen zu halten. Die damalige PSC verlangte als Gegenleistung für die Zustimmung mehr Geld für Brüssel und die Anerkennung des Europäischen Vertrags über Nationale Minderheiten durch Belgien. Gegen Letzteres hatte sich die flämische Seite gewehrt, da sie glaubte, die Französischsprachigen in den flämischen Gemeinden um Brüssel herum würden den Europäischen Vertrag missbrauchen, um sich als „gedemütigte Minderheit“ darzustellen. Die Regierung Verhofstadt war gerade zu Beginn der belgischen EU-Ratspräsidentschaft gerettet, aber die belgische Politik hatte dafür einen hohen Preis bezahlt. Die *Volksunie*, der demokratische Arm des demokratischen flämischen Nationalismus, war entzweigebrochen und die flämischen Christdemokraten verziehen ihren französischsprachigen Gesinnungsgenossen nicht ihren „Verrat“. Vom Abkommen blieb der Eindruck eines Tauschhandels von mehr Befugnissen – ein flämischer Wunsch – gegen immer mehr Geld – eine Forderung seitens der Französischsprachigen. Die flämischen Parteien waren sich in der Lambermont-Frage nicht einig gewesen, die frankophonen dagegen hatten über alle ideologischen Grenzen hinweg eine Front gebildet. Die-

¹⁵ Lambermont: waarom tegen? <http://www.dannypieters.net/Lambermont.html>.

se Konstellation verrät etwas von dem Antagonismus, der dem belgischen Föderalismus eigen ist. Trotz der vielen Regierungen und Parlamente ist Belgien seinem Wesen nach ein antagonistischer Staat, in dem sich zwei große Blöcke – die Flamen und die Französischsprachigen – einander gegenüberstehen, wobei die Flamen selten an einem Strang ziehen wie es die Französischsprachigen tun, wenn es auf die Verteidigung der Interessen als Bevölkerungsgruppe ankommt.

3.4. Auf dem Weg zu einem flämischen Staat?

Die drei großen Konfliktlinien bestehen weiter. Der Sprachenkonflikt schwelt an bestimmten neuralgischen Punkten weiter, wie Brüssel und den Gemeinden mit *faciliteiten*. Die weltanschaulichen Gegensätze treten wieder an die Oberfläche, was sich im Vorfeld der für Juni 2003 anberaumten Bundeswahlen noch deutlicher zeigen wird. VLD und CD&V befinden sich in einem Kopf-an-Kopf-Rennen um die Wählergunst: Sie sprechen das gleiche Klientel mit gleichartigen Themen an.¹⁶ Am gefährlichsten für den Erhalt des belgischen Staates bleibt aber das Nord-Süd-Gefälle, die sozio-ökonomische Spannung zwischen dem wohlhabenden Flandern und dem krisengeschüttelten Wallonien. Während Flandern mehr als 70 Prozent des belgischen Exportvolumens auffängt und seine Arbeitslosenzahlen vergleichsweise niedriger sind, verharrt Wallonien in einem Zustand der Hoffnungslosigkeit. Wenn in den flämischen Medien von einem Mangel an Dynamik in Wallonien die Rede ist, richtet sich dieser Kritik an die Adresse der PS, die *Parti Socialiste*, die eine Quasi-Alleinherrschaft über die wallonische Region ausübt. Die flämischen Christdemokraten und die zwei großen flämisch-nationalistischen Parteien, zu denen neben dem *Vlaams Blok* auch die als demokratisch eingestufte N-VA (frühere *Volksunie*) um Geert Bourgeois gehört, und die überparteiliche Flämische Bewegung stört insbesondere, dass die *Parti Socialiste*, auch wenn sie bei den letzten Wahlen im Juni 1999 Einbussen erlitten hat, noch immer das Sagen in Wallonien hat, und dadurch als Regierungspartei auch auf föderaler Ebene. Vielen Flamen aus Kreisen von Wirtschaft und Politik erscheint die PS als eine Partei des Immobilismus und des Klientelismus, welche die Milliardentransfers von Flandern nach Wallonien versickern lässt, ohne dass die Region wieder auf die Beine gestellt wird.

Dieser Eindruck einer Benachteiligung Flanderns ist in den letzten Jahren, gewiss seit dem Amtsantritt von Guy Verhofstadt und Louis Michel, stärker geworden. Der Respekt vor der Sprachenreglung beruht auf dem Territorialprinzip, das in

¹⁶ De Standaard, 2. November 2002.

letzter Zeit wieder in Frage gestellt wird. Das Territorialprinzip besagt, dass man die Sprache und Kultur der Region respektiert, in der man wohnt. Französischsprachige neigen noch immer zum Personalitätsprinzip, nach dem man das Recht hat, in seiner Sprache bedient zu werden, egal wo man sich aufhält. Der Sprachenstreit rückt dadurch wieder in den Vordergrund, wie folgende Fakten belegen:

- Die Sprachengesetzgebung wird angetastet, auch in Brüssel. Von Richtern wird keine aktive Zweisprachigkeit mehr erwartet, so dass frankophone Richter ernannt werden, die das Niederländische nicht beherrschen. Auch von Bundesbeamten wird nur noch eine funktionelle Zweisprachigkeit erwartet. Kenntnisse der anderen Landessprache müssen nur nach der Anstellung nachgewiesen werden.
- Durch den *Nabholz-Haidegger-Bericht* (Europarat) werden die Frankophonen in den flämischen Gemeinden als (regionale) Minderheit anerkannt. Ihnen wird das Recht zugesprochen, überall in Flandern auf ihre „Sprachrechte“ in den Bereichen Unterricht, Kultur und Verwaltung zu bestehen. Dadurch wird dem Territorialitätsprinzip der Boden entzogen und lässt der Integrationswille der Frankophonen, insoweit er überhaupt bestand, weiter nach. Olivier Mangain, der Vorsitzende der extremistischen, mit Louis Michels Liberaler Partei (MR) liierten *Front Démocratique des Francophones* (FDF), beruft sich auf den erwähnten Bericht, um eine Ausdehnung der *faciliteiten* zu erringen. Eine Anerkennung regionaler Minderheiten (in einem Teilstaat) wird auch für andere multi-ethnische Staaten schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen.
- Die Regierung Verhofstadt will den Senat in eine paritätische Länderkammer verwandeln, mit dem trügerischen Argument, dies wäre der Normalfall in föderativen Staaten. Verhofstadt verwies dazu in einem Interview z.B. auf die Bundesrepublik Deutschland (!). Die Flamen, 60 Prozent der Bevölkerung, und die Frankophonen, 40 Prozent der Bevölkerung, sollten von jeweils 50 Prozent der Senatoren repräsentiert werden. „*Doorbraak*“, die Monatszeitschrift der demokratischen *Vlaamse Volksbeweging*, nennt dies einen „Maulkorb für die Mehrheit“¹⁷.
- Die Reform der Wahlgesetzgebung: Die Wahlbezirke sollen vergrößert werden; d.h. die Provinzen sollen den Wahlbezirk bilden. Eine Ausnahme

¹⁷ Jan Van de Castele: Muilkorf voor Vlaamse meerderheid, in: *Doorbraak*, 9/2002, S. 1.

ist die Provinz Vlaams-Brabant, in der zwei Wahlbezirke aufrechterhalten bleiben: Leuven und Brüssel-Halle-Vilvoorde. Der flämische Raum Halle-Vilvoorde bildet mit dem Brüsseler Raum einen einzigen, zweisprachigen Wahlbezirk, in dem frankophone Politiker Stimmen in flämischen Gemeinden, die weniger als 20 Kilometer von Antwerpen entfernt sind, gewinnen können. Die Angst vor einer weiteren Französisierung der flämischen Provinz Vlaams-Brabant nimmt zu. Umgekehrt können flämische Politiker nicht in der wallonischen Provinz Brabant Wallone gewählt werden. Eine weitere Reform betrifft die Einführung einer fünf Prozent-Hürde, womit die Zerschlagung des politischen flämischen Nationalismus beabsichtigt ist. Die demokratische *Volksunie* ist vor einem Jahr in zwei kleinere Parteien, SPIRIT und N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) zerfallen. Beide sorgen sich um ihr Überleben, obwohl die N-VA sehr stark mobilisiert und sich sehr kritisch gegenüber *paars-groen* aufstellt.

Auf ökonomischem Gebiet fließen jährlich Transfers in Höhe von neun Milliarden Euro von Flandern nach Wallonien, ohne dass sich eine strukturelle Besserung der Wirtschaftslage in Wallonien abzeichnet. Die Anforderungen der wallonischen Industrie scheinen die Politik zu überflügeln. Ein treffendes Beispiel ist hierfür die Nepal-Frage, bei der die wirtschaftlichen Interessen einer bestimmten Region zu überwiegen scheinen, wie das Dossier der Waffenlieferung an Nepal im Sommer 2002 demonstriert. Am 1. Juli beantragte der wallonische Waffenproduzent FN-Herstal beim belgischen Wirtschaftsministerium eine Lizenz, um 5.500 Maschinengewehre nach Nepal zu liefern. Am 11. Juli stimmte das Kabinettsrat der Regierung auf Drängen des Außenministers Louis Michel dem Antrag auf eine Exportlizenz zu, obwohl der Antrag sich zu diesem Zeitpunkt noch immer beim Wirtschaftsministerium befand und also noch nicht das Außenministerium erreicht hatte. Am 5. August billigte der Verwaltungsrat des Delcrede-re-Amtes, der Exportrisiken belgischer Firmen versichert, eine Versicherungspolice für die Waffenlieferung, obwohl das Quorum für eine rechtsgültige Versammlung nicht erfüllt war; von elf stimmberechtigten Mitglieder waren nur sieben Mitglieder anwesend. Abgesehen von diesen Verfahrensfehlern war noch die Frage ungeklärt, ob die Waffenlieferung nicht gegen Artikel 7 des Waffenausfuhrgesetzes verstoße, das eine Lieferung an einen sich im Bürgerkrieg befindenden Staat verbietet. Der Begriff „Bürgerkrieg (in Nepal)“ wurde am 23. August eiligst von der Website des belgischen Außenministeriums entfernt, als Opposition und Presse anfangen, Fragen über die Waffenlieferung zu stellen. Ein pikantes Detail war, dass der deutsche Sicherheitsrat am 27. März 2002 dem Betrieb

Heckler & Koch eine Exportlizenz für die Lieferung von 65.000 G-36 E- Gewehrmaschinen verweigert hatte.

Die Nepal-Geschichte zeigt, welchen Einfluss die wallonische Industrie auf den Außenhandel zu nehmen vermag, und wie sehr sie dabei von wallonischen Politikern jeglicher Couleur unterstützt wird. Die Nepal-Affäre erinnert an den Spätsommer von 1991, als ein geplanter wallonischer Waffenexport in den Nahost kurz nach dem Golfkrieg auf den vehementen Widerstand der damaligen Regierungspartei *Volksumie* stieß. Die Unterschiede in der politischen Kultur wachsen stetig. In fast jeder Frage unterscheiden sich flämische und wallonische Politiker (z.B. Verkehr, Sicherheit oder Jugendkriminalität). Es stimmt einen nachdenklich, dass Belgien von Parteien regiert wird, die nicht jeder Bürger in jedem Landesteil wählen kann. Belgien erscheint damit als eine „halbe Demokratie“.

Der Ruf nach flämischer Autonomie bzw. Unabhängigkeit wird lauter.¹⁸ Die flämischen Christendemokraten der CD&V (*Christen-Democratisch en Vlaams*) bekennen sich zum Konföderalismus, die N-VA aber zur Unabhängigkeit. Jetzt gibt es zwei flämisch-nationalistische Parteien, der *Vlaams Blok* und die N-VA, welche die Gründung eines flämischen Staates anstreben. Der *Vlaams Blok*, der auf Grund einer radikalen, rechtsextremen Position in der Ausländerfrage groß geworden ist, befürchtet, dass viele flämische Nationalisten, die ihn gewählt hatten, weil es vorhin keine Alternative gab in der flämischen Frage, jetzt zur N-VA überlaufen werden. Tatsache ist aber, dass für die meisten Wähler des *Vlaams Blok* „Unabhängigkeit“ kein Thema ist.

Mit welchen Argumenten verteidigt die N-VA die flämische Unabhängigkeit?¹⁹ Belgien sei eine „halbe Demokratie“: Die flämischen und frankophonen Parteien, die gemeinsam das Land verwalten, sind nur gegenüber ihren eigenen Gemeinschaften Rechenschaft schuldig. Belgien sei keine Föderation, sondern eine Kontraföderation: Beide Landesteile blockierten einander gegenseitig. Flandern entspreche allen völkerrechtlichen Normen, um gemäß dem Selbstbestimmungsrecht, einen eigenen Staat zu bilden: Bevölkerung, feste Grenzen, gewähltes Parlament, internationale Anerkennung in vielen Bereichen.²⁰ Selbstbestimmung

¹⁸ Luc Van den Brande (Hrsg.), *Vlaanderen, kom uit uw schelp*. Verslagboek Vlaamse Conferentie, Brüssel, Vlaams Parlement, 12. Juli 2002, 103 S.

¹⁹ <http://www.n-va.be>.

²⁰ David Criekemans: *Het Vlaams buitenlands beleid anno 2002: voortrekkersrol of onderbenut potentieel?* Vortrag auf dem Kongress „Buitenlandse politiek in België“, Gent, 27. März 2002.

bringe die Verwaltung näher zu den Menschen: Kleinere Staaten werden besser verwaltet.

Auch die überparteiliche *Vlaamse Volksbeweging* fasst die Argumente für Unabhängigkeit folgendermaßen zusammen:²¹ Das ökonomische Argument, nach dem Flandern als KMU-Land Wallonien mit einer etatistischen Wirtschaft gegenüberstehe; das soziale Argument, nach dem die Milliardentransfers nach Wallonien eine undurchsichtige und ineffiziente Solidarität kreieren; das politische Argument, nach dem Belgien ein komplexes, durch Kompromisse gekennzeichnetes Land sei, ohne dass der Friede zwischen den beiden großen Gemeinschaften gewährleistet sei; das demokratische Argument, nach dem die frankophone Minderheit über vielerlei Gesetze und Institutionen die flämische Mehrheit blockiere; das internationale Argument, nach dem die Europäische Union nur Staaten anerkennt und Flandern deshalb als selbständiger Staat mit eigener Stimme im europäischen Konzert mitspreche sollte.

4. Schlussbemerkungen: Das Ende eines Föderalstaates namens Belgien?

Der Ruf nach Unabhängigkeit in flämischen Kreisen rührt nicht nur aus dem Gefühl, ungerecht und undankbar behandelt zu werden, sondern passt auch in die weltweite Tendenz nach Festigung einer bürgernahen Demokratie. Die Globalisierung stärkt das Verlangen nach Übersichtlichkeit, nach Erhalt der eigenen Identität. Kündigt sich das nahe Ende Belgiens an? Vor vierzig Jahren war der Begriff Föderalismus mit einem Tabu belegt. Jetzt ist Belgien ein Föderalstaat. Die Skepsis gegenüber der Monarchie und gegenüber Belgien als Staatsgebilde wächst, vor allem in Flandern. Aber noch nicht bei der breiten Masse der Bevölkerung. Hier besteht wenig Interesse, den gemeinsamen Staat von Flamen und Wallonen zu sprengen. Laut Umfragen sollen höchstens elf Prozent der Flamen dem Separatismus wohl gesonnen sein,²² obwohl viele sich dessen bewusst sind, neben Belgier auch und oft an erster Stelle *Flame* zu sein. In Wallonien ist die Identifikation mit dem belgischen Staat größer, da er sich vom Anfang an des Französischen als Amtssprache bediente, aber viele Wallonen scheinen noch

²¹ <http://www.vvb.org>.

²² Bart Maddens/Roeland Beerten/Jaak Billiet (Hrsg.): *O dierbaar België? Het natiebewustzijn van Vlamingen en Walen*, Leuven 1994, 131 S. Auch die flämische Tageszeitung *De Standaard* schreibt in ihrer Ausgabe vom 2. November 2002, dass flämisches Autonomiestreben nur an 19. Stelle der die flämische Bevölkerung berührenden Themen rangiert.

nicht einzusehen, dass „*la Belgique de papa*“, dieses alte Belgien, tot und begraben ist, dass es jetzt die niederländischsprachigen Flamen sind, die ökonomisch und kulturell den wichtigsten Part spielen. Nur wissen die Flamen ihre Kraft politisch nicht auf eine vernünftige Weise umzusetzen, um ihren Forderungen nach mehr Transparenz in den Transferleistungen und nach mehr Reformen in allen gesellschaftlichen Bereichen Nachdruck zu verleihen. Hier bekommt man schnell den Eindruck, dass die frankophonen Politiker die erste Geige spielen. Obendrein gelingt es den Französischsprachigen, vor aller Welt in die Opferrolle zu schlüpfen, während die Flamen als „intolerant“ an den Pranger gestellt werden. Ein Blick auf den Fremdsprachenunterricht in beiden Landesteilen zeigt, wie ungerecht die pauschale Verurteilung der Flamen durch den *Nabholz-Haidegger-Bericht* ist: In Flandern ist Französisch als erste Fremdsprache ab dem neunten Lebensjahr Pflichtfach für flämische Schulkinder; in Wallonien können Schüler zwischen Niederländisch, Englisch und Deutsch wählen.

Was man als die „zwei R“ bezeichnen könnte, nämlich der Respekt vor den Flamen und ihrer Kultur und Sprache und Responsabilisierung der politischen Klasse Walloniens, damit sie ihre Region wieder ökonomisch und politisch-kulturell gesunde, ist von höchster Dringlichkeit, will Belgien in Zukunft überleben. Außerdem spielen frankophone Politiker ein gefährliches Spiel, indem sie das Territorialitätsprinzip unterminieren. Der belgische Föderalismus ist gerade deswegen kompliziert, weil er das Territorialitätsprinzip der Flamen mit dem Personalitätsprinzip der Französischsprachigen versöhnt bzw. versöhnen muss. Wenn obendrein französischsprachige Politiker die Parität in Brüssel in Zweifel ziehen, angeblich weil die Brüsseler Flamen eine „vernachlässigbare“ Gruppe wären, käme auch das belgische Gleichgewicht als Ganzes ins Wanken. Und mit ihm der jetzige Aufbau der Europäischen Union. Eine Auflösung des belgischen Staates würde einen Präzedenzfall für andere multi-ethnisch zusammengesetzte Staaten in der heutigen und zukünftigen Europäischen Union darstellen. Darum zeugt der Triumph, mit dem gewisse frankophone Politiker den *Nabholz-Haidegger-Bericht* des Europarates aufgenommen haben, nicht nur von Schadenfreude gegenüber ihren niederländischsprachigen Landsleuten, sondern auch von großer Unbesonnenheit angesichts des Gleichgewichts, das die sprachlich-kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union erfordert.

Literaturhinweise

J. Clement/H. D'Hondt/J. Van Crombrugge/C. Vanderveeren: Het Sint-Michiels-akkoord en zijn achtergronden, Antwerpen-Apeldoorn 1993

F. Ingelaere: The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions, in: *Studia Diplomatica*, Jg. 47, 1/1994, S. 25-49

N. Jacquemin/M. Van Den Wijngaert: O dierbaar België. Ontstaan en structuur van de federale staat, Antwerpen-Baarn 1996

Chr. Koecke: Belgien – Ein weiterer Föderalstaat für ein subsidiäres Europa. Ein Jahr nach der Staatsreform. Brüsseler Vorträge der Konrad-Adenauer-Stiftung, Heft 10, hrsg. von Konrad Weigelt, 1994

R. Mörsdorf: Das belgische Bundesstaatsmodell im Vergleich zum deutschen Bundesstaat des Grundgesetzes, Frankfurt/Main 1996

W. Pas: Der belgische Föderalismus: Die Verfassungen von Flandern und Wallonien, in: G. Diesener/D. Rochtus (Hrsg.): Verfassungsgebungsprozesse im Vergleich, Leipzig 2000

D. Rochtus: Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa, Bonn 1998

J. Vande Lanotte/S. Bracke/G. Goedertier: België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labrynt, Brugge 1998

Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien

Klaus-Jürgen Nagel

1. Einleitung

Eine eindeutige Klassifizierung Spaniens als Bundesstaat fällt schwer. Zwar haben sich relevante Autoren wie Juan J. Linz²³ für eine solche Zuordnung ausgesprochen. Auch Eliseo Aja und sogar Ramón Maiz²⁴ gelangen unter Verwendung eines weit gezogenen Föderalismusbegriffs zu diesem Schluss. Doch gewöhnlich deuten die in der Literatur verwendeten Begriffe auf die Problematik einer solchen Charakterisierung hin. Schon Gumersindo Trujillo mochte 1979 nur von einem „Estado federo-regional“ sprechen.²⁵ Gonzalo Saenz de Buruaga zieht die Bezeichnung „quasi federal state“ vor,²⁶ Luis Moreno spricht von „imperfect federalism“,²⁷ Mireira Grau Creus von „incomplete federalism.“²⁸ Robert Agranoff und Juan Antonio Ramos Gallarin sehen eine Dynamik „toward federal democracy in Spain“.²⁹ Solchen Deutungen zufolge befindet sich Spanien auf einem (unaufhaltsamen?) Weg hin zum Föderalismus oder sogar zum Bundesstaat. Montserrat Guibernau fragt: „Spain: a federation in the making?“³⁰ Für Luis

²³ Juan J. Linz: Democracy, multinationalism and federalism, Working Paper 1997/103. CEACS-Instituto Juan March, Madrid 1997.

²⁴ Eliseo Aja: El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Madrid 1999; Ramón Maiz: Democràcia i federalisme en estats multinacionals, in: Ferran Requejo (Hrsg.): Pluralisme nacional i legitimitat democràtica, Barcelona 1999, S. 31-57.

²⁵ Gumersindo Trujillo: Federalismo y regionalismo en la constitución española de 1978: el Estado ‚federo-regional‘, in: Gumersindo Trujillo (Hrsg.): Federalismo y regionalismo, Madrid 1979, S. 13-48.

²⁶ Gonzalo Saenz de Buruaga: Spain as a quasi-federal state, in: Franz Knipping (Hrsg.): Federal conceptions in EU member states: Traditions and perspectives. Baden-Baden 1994, S. 237-249.

²⁷ Luis Moreno: Ethnoterritorial concurrence and imperfect federalism in Spain, in: Bertus de Villiers (Hrsg.): Evaluating federal systems, Dordrecht et al. 1994, S. 162-193.

²⁸ Mireira Grau Creus: Incomplete federalism, in: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.): Federalism and political performance, London/New York 2000, S. 58-77.

²⁹ Robert Agranoff/Juan Antonio Ramos Gallarin: Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations, in: Publius 27 (1997), S. 1-38.

³⁰ In: Graham Smith (Hrsg.): Federalism: the multiethnic challenge, London/New York 1995, S. 239-256.

Moreno scheint die Frage positiv beantwortet, wie sein Buchtitel „The federalization of Spain“³¹ zeigt.³² Alle diese Analysen geben dem „Estado de las Autonomías“ eine Deutung, die in seiner Magna Charta nicht auftaucht. Bei manchen Autoren scheint es geradezu, als ob Spanien einen ganz neuen Weg beschreite. Agranoff und Ramos Gallarin nennen das dann einen „‘postmodern‘ mode of federal development“,³³ Moreno einen „case of ‚devolutionary federalism‘“. ³⁴

Doch fehlt es auch nicht an Autoren, die selbst bei Verwendung einer nicht nominalistischen Interpretation der Verfassung von 1978 das spanische System nicht als Bundesstaat (*federación*) sehen können,³⁵ wenn auch von einem im weiteren Sinne „föderalen“ Arrangement gesprochen werden kann. Die kontroverse Begrifflichkeit deutet auch darauf hin, dass die Interpretation der spanischen Verfassung in dieser Hinsicht strittig ist. Der Verfassungstext selbst vermeidet ja den Bundesstaats- wie den Föderalismusbegriff. Es ist ganz offensichtlich, dass den Verfassungsvätern beide Begriffe nicht nur fern lagen, sondern dass sie diese bewusst ablehnten. Föderal war in der Situation von 1978 ein *f-word*. Die Gründe dafür liegen in der spanischen Geschichte und in der politischen Konstellation dieser Zeit. Im Folgenden soll auf diesen Hintergrund kurz eingegangen werden. Dann wird die Verfassung selbst auf föderale Elemente hin abgeklopft. Schließlich wird ihre Weiterentwicklung bis heute untersucht. Und Schluss endlich wird auf die aktuellen Debatten und ihre Weiterentwicklung in Wissenschaft und Politik eingegangen.

2. Zur Geschichte des Föderalismus in Spanien

Wie bekannt ist, entstand der spanische Staat aus einer dynastischen Union. Besonders die Bourbonen zentralisierten dann die Staatsorganisation nach französischem Muster. Im 19. Jahrhundert stießen sie dabei auf den Widerstand der Karlisten, die für „Gott und die alten Gesetze“ des *Ancien Régime* eintraten. Drei Bürgerkriege waren im 19. Jahrhundert die Folge. Auf der anderen Seite traten viele Republikaner für einen Bundesstaat ein. In den Wirren des revolutionären

³¹ Luis Moreno: The federalization of Spain, London/Portland, Or. 2001.

³² Bei Kerstin Hamann: Federalist institutions, voting behavior, and party systems in Spain, in: Publius 29 (1999), S. 111-137, ist von einem „evolving federalist system“ die Rede.

³³ Agranoff/Juan Antonio Ramos Gallarin: Toward federal democracy in Spain, a.a.O., S. 36.

³⁴ Luis Moreno: The federalization of Spain, a.a.O., S. 2.

³⁵ Vgl. Ferran Requejo: La acomodación ‚federal‘ de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, in: Enric Fossas/Ferran Requejo (Hrsg.): Asimetría federal y Estado plurinacional, Madrid 1999, S. 303-344.

Sexenniums (1868-1874) wurde kurzzeitig eine föderale Republik ausgerufen, deren Verfassung nie richtig in Kraft trat. Ihr Präsident, der Katalane Francesc Pi i Margall,³⁶ vertrat einen an Proudhon orientierten Vertragsföderalismus. Das schnelle Scheitern dieser als „revolutionär“ angesehenen föderalen Republik³⁷ trug in der Folge zur Disqualifizierung des Föderalismus bei, der als eine extremistische linke Alternative wahrgenommen wurde. Der Föderalismus blieb vor allem unter den Republikanern Kataloniens verbreitet, wo er sich bald mit einem sich entwickelnden Regionalismus auseinandersetzen musste.³⁸ Der *mainstream* des bürgerlichen Regionalismus setzte sich im Gegensatz zum linken Katalanismus aber klar vom Föderalismus ab.³⁹ Selbst die 1931 ausgerufene Zweite Republik organisierte sich nicht föderal, sondern konzedierte nur Katalonien (1932) und dem Baskenland (1936) speziell zugeschnittene Autonomiestatute nach entsprechender Volksabstimmungen. Das galizische Statut trat aufgrund des Bürgerkriegs nicht mehr in Kraft. Vom Bürgerkrieg bis zu seinem Tod bekämpfte Francisco Franco Minderheitsnationalismus, Autonomie und Föderalismus. Der Pakt zwischen frankistischen Reformern und gemäßigten Oppositionellen, der den friedlichen Übergang zur konstitutionellen Monarchie ermöglichte, stand unter Aufsicht der Militärs. Eine föderalistische Verfassung war daher ausgeschlossen, aber eine Dezentralisierung des hyperzentralistischen Regierungssystems der Diktatur wurde allgemein als notwendig erachtet. Andererseits musste die neue Ordnung den Tatsachen Rechnung tragen, dass die Nationalbewegungen in Katalonien und dem Baskenland erstarkt waren, und dass selbst die spanischen Linksparteien zu dieser Zeit das Selbstbestimmungsrecht der iberischen Völker im Programm hatten. Das Resultat war die Verfassung von 1978, die in Spanien von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wurde.⁴⁰

³⁶ Francesc Pi i Margall: *Les nacionalidades*, Madrid, 2. Auf. 1877.

³⁷ C.A.M. Hennessy: *The federal Republik in Spain. Pi i Margall and the Federal Republican Movement, 1868-74*, Oxford 1962.

³⁸ Siehe: Valentí Almirall: *L'Espagne telle qu'elle est*, Paris 1887.

³⁹ Siehe: Lluís Duran Ventosa: *Regionalisme y federalisme*, Barcelona 1905.

⁴⁰ Nur im Baskenland fand sich keine Mehrheit.

3. Die Verfassung von 1978

Es kann hier nicht darum gehen, diese Verfassung ausführlich zu kommentieren. Hier soll vor allem auf ihre möglicherweise als föderal einzuschätzenden Elemente eingegangen werden.⁴¹ Unter der dreifachen Herausforderung, einerseits eine moderne, effiziente und dezentrale Ordnung zu schaffen, andererseits aber auch mit den nationalen Fragen fertig zu werden, schließlich aber auch die Vetomächte des Militärs und der alten Bürokratie zu beachten, entstand eine Magna Charta, die viele Fragen bewusst offen ließ. Dies ist ihre Stärke und Schwäche. Einerseits ist an einer (einzigen) Stelle der Verfassung von *nacionalidades y regiones* die Rede.⁴² Doch werden diese nie unterschieden oder aufgezählt. Die erste Zusatzbestimmung schützt die „historischen Rechte“ der *territorios forales*. Damit wird die besondere Finanzverfassung des Baskenlandes und Navarras gesichert, denn die Provinzen Alava und Navarra hatten wegen ihrer „Treue“ im Bürgerkrieg auch unter Franco eine besondere Finanzautonomie genossen. Auch der fiskalische Status des Kanarischen Archipels erhält in der Verfassung eine relative Bestandsgarantie. Trotzdem aber konstituiert die Verfassung noch keinen Staat der Autonomien als System. Die Grenzen der autonomen Gebiete werden nicht festgelegt; genauso wenig wie ihre Kompetenzen. Es werden vielmehr durchaus weitreichende Kompetenzkataloge zur Verfügung gestellt, aus denen eventuelle Autonomien sich in Verhandlungen mit dem Staat aufgrund des *principio dispositivo* die jeweils notwendigen und angemessenen Elemente heraussuchen können. Die Residualkompetenz bleibt beim Staat.

Die Autonomiestatute sind Organgesetze der spanischen *Cortes*, doch ist bei ihrer Änderung die Zustimmung der betroffenen Region unabdingbar. Die Organe der Autonomen Gemeinschaften, *Comunidades Autónomas* (CCAA), sind der jeweiligen Bevölkerung verantwortlich. Zur Erlangung der Autonomie werden mehrere Wege vorgesehen; denjenigen Regionen, in denen schon in der Zweiten Republik eine Volksabstimmung abgehalten worden war, und denjenigen, die nach Art. 151

41 Nützliche Überblicke unter diesem Gesichtspunkt: in englischer Sprache: Enric Fossas: *Asymmetry an plurinationality in Spain*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper 167, Barcelona 1999; Robert Agranoff: *Asymmetrical and symmetrical federalism in Spain*, in Bertus de Villiers (Hrsg.): *Evaluation federal systems*, Dordrecht et. al. 1994, S. 61-89; in spanischer Sprache: Eliseo Aja: *El Estado autonómico*, a.a.O.; in deutscher Sprache: Peter Thiery: *Der spanische Autonomiestaat*, Saarbrücken 1989.

42 Der Begriff *nación* schließt alle *nacionalidades y regiones* ein.

den Weg des Referendums neu gehen wollten, wird ein höherer sofort erreichbarer Kompetenzrahmen eingeräumt. Die nach Art. 143 auf dem „langsamen“ Weg zustande gekommenen Autonomien konnten nach fünf Jahren gleichziehen.

Diese Verfassungsbestimmungen respektieren bis zu einem gewissen Grad die bestehende Asymmetrie zwischen den Regionen. Das *principio dispositivo* schien Autonomien nach Maß innerhalb eines gegebenen Rahmens zu erlauben. Andererseits wurde kein autonomes Rechtssystem vorausgesehen. Die *territorios forales* Baskenland und Navarra ausgenommen, wurde die Finanzverfassung weitgehend der einfachen Gesetzgebung überlassen; die CCAA können zwar die Initiative zu Verfassungsänderungen ergreifen, sind an diesen selbst aber nicht beteiligt. Besonders wichtig ist, dass die zweite Kammer, der *Senado*, zwar in der Verfassung als „territoriale Kammer“ bezeichnet wird, die Wahl der meisten Senatoren aber aufgrund der zentralstaatlichen Provinzeinteilung erfolgt. Jeder der 52 Provinzen stehen jeweils vier Senatoren zu, die von der Provinzbevölkerung gewählt werden. Das Wahlrecht sorgt dafür, dass der Senat die Mehrheitsverhältnisse des *Congreso*, des Unterhauses, reproduziert, wobei die Mehrheitspartei deutlich überrepräsentiert wird. Den 17 CCAA stehen dagegen nur wenige Senatoren zu – einer pro CCAA plus einer pro je eine Million Einwohner. Diese werden von den Parlamenten der CCAA im Verhältnis der im Parlament vertretenen Listen und Parteien entsandt. Nur diese insgesamt 50 Senatoren repräsentieren also die CCAA, doch ist dafür gesorgt, dass die parteiliche Loyalität auch hier gewöhnlich ausschlaggebend ist. Der Senat hat im übrigen keineswegs die Bedeutung des Kongresses, da im Konfliktfall die Ansicht des Unterhauses ausschlaggebend ist.

Die Kompetenzausstattung der CCAA ist durchaus mit der von Bundesländern zu vergleichen. In wichtigen Bereichen, *competencias concurrentes*, steht dem Staat eine Rahmengesetzkompetenz zu. Bei *competencias compartidas* steht den CCAA nur die Ausführung der staatlichen Gesetze zu. Neben den Verwaltungen der CCAA gibt es also parallel überall auch staatliche Verwaltungen. Selbst die zentralstaatliche Provinzeinteilung wurde beibehalten; über sie haben die CCAA keine Hoheit. Während die „foralen“ Autonomien Baskenland und Navarra selbst Steuern einziehen und nur einen festgelegten Anteil nach Madrid überweisen, sind die anderen CCAA finanziell überwiegend auf abgetretene Steuern der Zentralregierung und auf zweckgebundene Überweisungen aus Madrid angewiesen. Sie haben so gut wie keine Steuergesetzgebungskompetenz.

Spanien verfügt somit über die für Bundesstaaten charakteristischen zwei Ebenen, die auch nicht in einem einfachen hierarchischen Verhältnis zueinander stehen; die CCAA haben beträchtliche, wenn auch kaum ausschließliche Kompetenzen; ihre

Konflikte untereinander oder mit dem Zentralstaat werden vom unabhängigen Verfassungsgericht geklärt. Die verfassungsmäßigen Rechte der Autonomen sind ihnen nur schwer zu nehmen; überhaupt sind die zwei vorgesehenen Verfahren, *reforma* und *revisión* nach Art. 167 und 168, zur Änderung der spanischen Verfassung mit hohen Hürden versehen. Das gilt auch für die Änderung der Autonomiestatute.

Auf der anderen Seite ist die Finanzautonomie der „nicht-foralen“ CCAA wenig gesichert; die zweite Kammer ist keine echte Territorialkammer; die CCAA sind an der Auswahl der Verfassungsrichter nicht beteiligt; sie hatten an den Verfassungsberatungen keinen Teil – die meisten CCAA gab es 1978 noch gar nicht. Die CCAA haben auch bei zukünftigen Verfassungsänderungen keine Mitentscheidungsrechte. Die Souveränität geht ausdrücklich vom „spanischen Volk“ aus: Die einzige verfassungsmäßig anerkannte Nation ist nach Art. 1. Abs. 2 und Art. 2 die spanische.

4. Die Ausgestaltung der Verfassung 1978-1998

Die spanische Verfassung ist praktisch nie geändert worden. Die Hürden für eine solche Änderung sind hoch; außerdem ist die Verfassung, wie wir gesehen haben, in manchen Bereichen bereits flexibel. 1978 wurden unter Zeitdruck und um die Intervention der Vetomächte zu verhindern Formelkompromisse geschlossen, die späterer gesetzlicher Präzisierung bedurften. Obwohl der Verfassungstext der gleiche blieb, war die Ausgestaltung und Umsetzung immer umstritten.

Das Verhältnis zwischen Zentralstaat und CCAA kann relativ klar periodisiert werden. Bis 1981 versuchten die Mitte-Rechts-Regierungen der UCD, die Gewährung weitreichender Kompetenzen soweit wie möglich auf die zwei stärksten „historischen Nationalitäten“ Baskenland und Katalonien zu beschränken. Dieser Versuch scheiterte aber am Widerstand der Galizier und Andalusier. Nach dem Militärputsch vom 23. Februar 1981, der sich auch gegen den Autonomiestaat und die Minderheitsnationalismen gerichtet hatte, wechselte die Regierung ihre Politik. Nun wurde das *principio dispositivo*, die Autonomie *à la carte*, aufgegeben zugunsten der von den Gegnern als *café para todos* (Kaffee für alle) gescholtenen flächendeckenden „Autonomisierung“ des Staatsgebiets, wodurch auch Regionen in den Genuss eines Autonomiestatuts kamen, die diesen Wunsch historisch nicht verspürt hatten. Gelegentlich wurde ausdrücklich der deutsche kooperative Föderalismus als Modell zur Bekämpfung der Forderungen der Minderheitsnationen empfohlen.

1981 einigte sich die UCD mit der größten Oppositionspartei, den Sozialisten der *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), auf einen Kurs, der die Dezentralisierung konsolidieren, aber die Statute auf möglichst niedrigem Kompetenzniveau homogenisieren sollte. Nach den Wahlen von 1982 versuchte die neue sozialistische Regierung, dies in einem Harmonisierungsgesetz, der *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA), festzuschreiben. Das Gesetz wurde u.a. von der katalanischen und der baskischen Regierung als verfassungswidrig angesehen. 1983 gab das Verfassungsgericht dieser Auffassung weitgehend Recht. Nur Teile des Gesetzes konnten in Kraft treten. Dazu gehören die Fachministerkonferenzen (*conferencias sectoriales*), mit denen die Regierung vorsichtig versuchte, den Multilateralismus in den Beziehungen zwischen den Regierungen der CCAA und der Zentralregierung zu fördern, für den die spanische Verfassung ja kaum einen Rahmen vorsieht.⁴³

Die politische Devise der achtziger Jahre war es, Katalanen und Basken nicht alleine stehen zu lassen.⁴⁴ Das konnte auch bedeuten, andere CCAA, wie València und die Kanarischen Inseln, an das Niveau Kataloniens und des Baskenlandes anzugleichen, da der umgekehrte Weg, die Angleichung nach unten, ja vom Verfassungsgericht verwehrt worden war. Zur Ausgestaltung verschiedener Politikfelder wurden zwischen Zentralregierung und den CCAA Regierungsabkommen geschlossen; doch ist es kennzeichnend, dass diese *convenios de colaboración* bilateral unterzeichnet wurden, selbst wenn sie textidentisch waren. Im Rat für Finanzpolitik, *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, wurden Minister aller CCAA außer den Foralgebieten (Navarra und das Baskenland) und des Zentralstaats zusammengeführt. Von den Kritikern *loapillas*, kleine LOAPAs, genannte Rahmengesetze z.B. über die regionalen Fernsehkanäle, die Universitätsreform, das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die Gemeindeverwaltung usw. sollten die Lebensverhältnisse in den CCAA harmonisieren.

Die uniformisierende Stoßrichtung dieser Gesetzgebung – nicht aber der Inhalt der einzelnen Gesetze – war zwischen den beiden spanischen Großparteien nicht strittig. Dies zeigte sich auch 1992, als PSOE und *Partido Popular* (PP) den *Pacto Autonómico* schlossen. Die Überprüfung der Regionalstatute des „langsamen“ Wegs nach Art. 143 stand damals an. Im Sinne einer möglichst gleichen Ausgestaltung der einzelnen Autonomieregelungen wurden die Kompetenzen der

⁴³ Vgl. Mireia Grau Creus: Spain: incomplete federalism, a.a.O.

⁴⁴ Vgl. Robert Agranoff (Hrsg.): Accomodating diversity: Asymmetry in federal states. Schriftenreihe des Europäischen Instituts für Föderalismusforschung 10, Baden-Baden 1999.

anfänglich schwächer ausgestatteten CCAA an das Niveau der „starken“ CCAA nach Art. 151 herangeführt; dem entsprechenden Organgesetz stimmten PSOE und PP im September 1992 gemeinsam zu. Außer im Gesundheitsbereich und vorübergehend im Erziehungswesen haben die CCAA daher jetzt weitgehend gleiche Kompetenzen.⁴⁵

Auch die finanzielle Absicherung der CCAA wurde verbessert; 1990 wurde der Finanzausgleich reformiert, später wurde die Verteilung der Mittel des neuen Kohäsionsfonds der EU geregelt. Seit 1993 erhalten die CCAA – außer den sowieso bessergestellten Foralgebieten – vorab 15 Prozent der regional angefallenen Lohn- und Einkommensteuer zur Verfügung.

Mit den Wahlen des Jahres 1993 brach eine neue Etappe an. Zwar hielt sich der PSOE noch an der Macht, doch war er auf die parlamentarische Unterstützung von nationalistischen Parteien angewiesen. Auch die erste Regierung des PP unter Aznar war 1996 noch auf solche Stimmen angewiesen. Besonders die gemäßigten katalanischen Nationalisten der *Convergència i Unió* (CiU) spielten in diesen Jahren eine Vorreiterrolle bei der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten aller CCAA. Eine vorsichtige Reform der Tagungsordnung des Senats schuf einen allgemeinen Ausschuss für Fragen der CCAA, der die Beteiligung von deren Ministern und Ministerpräsidenten ermöglicht. 17 der spanischen Repräsentanten im neu geschaffenen Ausschuss der Regionen der EU kommen aus den CCAA - vier werden von Gemeindeverbänden entsandt.⁴⁶ Nach der Wahl Aznars 1996 wurde die Lohn- und Einkommensteuer in eine Gemeinschaftssteuer verwandelt, an der die CCAA mit bis zu 30 Prozent partizipieren.⁴⁷ Die PP-Regierung nutzte die durch Art. 150 Abs.2 der Verfassung eröffnete Möglichkeit, gewisse zentralstaatliche Kompetenzen zu delegieren, und überwies der katalanischen Polizei die Befugnis zur Verkehrskontrolle. 1996 wurde die *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* aufgewertet. Ein spanischer Karrierediplomat (!) wurde abgeordnet, um in der spanischen Repräsentation in Brüssel als eine Art „Länderbeobachter“ zu wirken. Den CCAA wurde die Beteiligung an einigen Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission ermöglicht. Diese Etappe, in der zentralstaatliche Regierungen auf nationalistische Stimmen angewiesen waren, brachte somit eine Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten aller CCAA, aber

⁴⁵ Dies betrifft nicht das Foralsystem und natürlich auch nicht die Sprachgesetzgebung der CCAA mit kooffiziellen eigenen Sprachen.

⁴⁶ Zugleich hatte das Verfassungsgereicht entschieden, dass die CCAA in Brüssel Büros eröffnen dürfen.

⁴⁷ Die vom PSOE regierten CCAA protestierten; ihrer Ansicht nach werden reiche Regionen so privilegiert.

auch neue Asymmetrien: Nichtbeteiligung der sozialistisch regierten Regionen an der neuen Steuerverteilung, Delegation zentralstaatlicher Kompetenzen nach Art. 150 auf ausgewählte CCAA, symbolische Aufwertung der CCAA von Aragón und der Kanarischen Inseln zu *nacionalidades* nach Reform der entsprechenden Regionalstatute. Im Jahr 1994 hat das Verfassungsgericht außerdem die katalanische Sprachgesetzgebung, die versucht, eine Gleichstellung der beiden offiziellen Sprachen sicherzustellen, für verfassungskonform erklärt und damit möglichen Homogenisierungsversuchen von oben in diesem für Katalonien essentiellen Bereich einen gewissen Riegel vorgeschoben.

Nach dem Ende dieser Etappe durch die absolute Mehrheit des PP ist Spanien in manchen Dingen den Bundesstaaten ähnlicher geworden. Die CCAA tätigen einen hohen Anteil (27 Prozent im Jahre 1997) der spanischen Staatsausgaben.⁴⁸ Die Entwicklung seit 1978 kann mit Eliseo Aja als ein Prozess vom individuellen „Recht auf Autonomie“ hin zum „Autonomiestaat als System“⁴⁹ beschrieben werden: Vom *principio dispositivo* hin zur flächendeckenden Durchsetzung des Autonomiestaates bei Angleichung der Kompetenzen der CCAA. Auf der anderen Seite förderten die Existenz unterschiedlicher Parteiensysteme in den Autonomen der „historischen Nationalitäten“ und die Abhängigkeit mancher spanischen Regierung von diesen Parteien den sowieso schon bestehenden Bilateralismus, der die Beziehungen zwischen den Regierungen der CCAA und des Zentralstaats weiterhin charakterisiert. Das Fehlen einer bundesstaatlichen politischen Kultur und einer föderal strukturierten Zivilgesellschaft ist weiterhin kennzeichnend für die spanische Politik.

5. Die Verfassungsdebatte seit 1998

Seit 1998 hat sich die politische Debatte um Spaniens Verfassungssystem verschärft. In diesem Jahr erklärten die gemäßigten nationalistischen Parteien des Baskenlands (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV), Kataloniens (CiU) und Galiziens (*Bloque Nacionalista Galego*, BNG) in der *Declaración de Barcelona*, das System in Richtung auf die *cosoberanía* ihrer CCAA entwickeln zu wollen. Ein Begriff wie „geteilte Souveränität“, der in Bundesstaaten nicht unbedingt als problematisch wahrgenommen wird, erinnert in Spanien mit seiner fehlenden oder schwach aus-

48 Siehe: Luis Moreno: The federalization of Spain, a.a.O., S. 66. Die CCAA hängen allerdings mit Ausnahme der Foralgebiete weiterhin stark von zweckgebundenen Überweisungen aus Madrid ab, besonders zur Finanzierung des Gesundheitswesens und des Sozialbereich (Robert Agranoff/Juan Antonio Ramos Gallarin: Toward federal democracy in Spain, a.a.O., S. 22).

49 Eliseo Aja: El Estado autonómico, a.a.O., S. 196.

geprägten föderalen Tradition bei gleichzeitig starken Nationalbewegungen leicht an Separatismus. Hatten das baskische und das katalanische Parlament nicht in verschiedenen Deklarationen an das nationale Selbstbestimmungsrecht der Völker erinnert und ein solches deklamatorisch auch für Basken und Katalanen gefordert? Zugleich schlossen die gemäßigten nationalistischen Parteien des Baskenlands und die baskische Sektion der spanischen Linkspartei *Izquierda Unida* (IU) den *Pacto de Lizarra*, auch in der Hoffnung, das Baskenland möge unter Mithilfe der spanischen Regierung den nordirischen Friedensweg gehen. Doch weder war die spanische Regierung zu den riskanten Zugeständnissen der britischen bereit, noch ließ die ETA das Morden.

5.1. Die Debatte in der Wissenschaft

In Spanien überlappen sich politische Debatte und wissenschaftliche Auseinandersetzung. Zwei wissenschaftliche Standpunkte, die für eine Weiterentwicklung bzw. für eine grundlegende Reform des spanischen Verfassungssystems eintreten, sollen hier besonders dargestellt werden: Die von einigen Verfassungsrechtlern geforderte Weiterentwicklung zu einem Bundesstaat nach deutschem Vorbild und die besonders von einigen katalanischen und galizischen Politikwissenschaftlern geforderte Entwicklung zum asymmetrischen Föderalismus nach dem Vorbild Quebecs oder Belgiens. Diese Argumentationslinien werden an den Beispielen der renommierten Autoren Eliseo Aja und Ferran Requejo exemplifiziert. Dabei soll aber nicht verschwiegen werden, dass die Bereitschaft zu einer Änderung des Verfassungstextes auch unter spanischen Wissenschaftlern nicht Allgemeingut ist.

5.1.1. Entwicklung zum Bundesstaat nach deutschem Muster

Der Verfassungsrechtler der Universität Barcelona, Eliseo Aja, kritisiert das spanische politische System wegen seines Defizits an Zusammenarbeit zwischen den CCAA und zwischen den CCAA und dem Zentralstaat. Schon seit den bilateralen Kommissionen, welche die Übertragung der Kompetenzen auf die CCAA regeln, herrsche ein Verhandlungsmodus vor, der ineffizient sei und den Zusammenhalt der CCAA nicht fördere. Der Grundsatz der wechselseitigen Treue steht zwar nicht in der Verfassung, aber ist immerhin höchstrichterlich anerkannt. Doch die bestehenden multilateralen Einrichtungen (*conferencias sectoriales* der Fachminister, Ausschuss für Angelegenheiten der CCAA des Senats etc.) haben keine Entscheidungsbefugnisse. Sie stehen außerdem nur auf einfach gesetzlicher Grundlage. Selbst an der einfachen Kooperation zwischen den CCAA ohne Einschaltung des Zentralstaats fehle es. Teure autonome Fernsehkanäle einzelner CCAA funktionieren nebeneinander her, während einige CCAA sich den eigenen Kanal nicht

leisten können. Das Fehlen horizontaler Kooperation führt, wie das Beispiel der spanischen Fernuniversität UNED zeige, gelegentlich dazu, dass der Zentralstaat aufgebene Kompetenzbereiche „zurückholt“. Fachministerkonferenzen und Ministerpräsidentenkonferenzen nach deutschem Vorbild könnten hier Abhilfe schaffen. Das größte Problem des System aber stelle das Fehlen einer gleichberechtigten, territorialen zweiten Kammer dar. Die Reste des *principio dispositivo* sollten beseitigt werden, alle CCAA auch diejenigen Kompetenzen übernehmen, die viele von ihnen bisher als unpopulär vermieden haben (z.B. die Verwaltung der Gefängnisse). Die Asymmetrie der CCAA wird dann auf klar umrissene *hechos diferenciales* beschränkt: Foralsystem, Sprachen, Zivilrecht in einigen Fällen. Aja weist die von nationalistischer Seite geübte Kritik am *café para todos* zurück.⁵⁰ Kompetenzen für alle bedeute eben auch, dass die Spannungen zwischen den CCAA abnehmen würden und die Rahmengesetze des Staates nicht mehr so eng gefasst werden müssten. Die Perspektive dieser Argumentation ist eine Weiterentwicklung des spanischen Systems zu einem weitgehend symmetrischen Bundesstaat kooperativer Form. Notwendig wäre eine – politisch schwer durchzusetzende – Verfassungsreform, die den nationalen Separatismen, aber auch einer bloßen Verteidigung des bestehenden Textes gleichermaßen entgegenstünde.

5.1.2. Der asymmetrische Föderalismus

Einen ganz anderen, viel grundsätzlicheren Einstieg in die Verfassungskritik wählen die Verteidiger des asymmetrischen Föderalismus als des für ein multinationales Spanien einzig „gerechten“ Systems. Sie gehen davon aus, dass der bestehende Autonomiestaat die nationalen Identitäten nicht angemessen berücksichtigt. Dabei kann die Verteidigung eines „asymmetrischen“ oder „multinationalen“ föderalen Systems oder Arrangements durchaus als Gegenargumentation zu den nationalistischen Logiken eines homogenisierenden Zentralstaats einerseits und unsolidarischer sezessionistischer Nationalismen andererseits gemeint sein.⁵¹ So sollen die Nationen als Quellen und Manifestationen kulturellen Reichtums anerkannt, aber sich überlappende Identitäten gefördert werden. Toleranz und Anerkennung der Rechte der Individuen und Minderheiten hätten in einem solchen System eine bessere Chance.⁵²

⁵⁰ Eliseo Aja: El Estado autonómico, a.a.O., S. 243.

⁵¹ So etwa bei Ramón Maiz: Democràcia i federalisme en estats multinacionals, a.a.O.

⁵² Ramón Maiz: Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales, in: William Safran/ Ramón Maiz (Hrsg.) Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales, Barcelona 2002, S. 94.

Autoren wie Enric Fossas treten für einen asymmetrischen Föderalismus ein, in dem einige der Einheiten als Nationen anerkannt werden. Während sich Spanien in vorbildlicher Weise dezentralisiert habe, fehle es an Anerkennung (*recognition*) und an einem passenden Platz (*accomodation*) für die Minderheitsnationen. Die von der spanischen Verfassung anfangs durchaus vorgesehene Unterscheidung von *nacionalidades* - wenn auch nicht *naciones* - einerseits und *regiones* andererseits sei immer mehr verwischt worden.⁵³

Von Seiten der politischen Philosophie⁵⁴ wird unter Berufung auf Autoren wie Taylor und Will Kymlicka⁵⁵ eine Verbindung der Prinzipien von politischem Liberalismus und kulturellem Pluralismus gefordert. In der Verfassung müsse die *unicitat* des *demos* aufgegeben werden⁵⁶ und durch eine Pluralität von *demoi* ersetzt werden. Je nach Aufgabenbereich müsste die Verfassung Regelungsmuster konföderaler, asymmetrisch föderaler und symmetrisch föderaler Art vorsehen, um den Identitäten gerecht zu werden und zu verhindern, dass der spanische Staat wie bisher die nationale Pluralität durch eine uniformisierende Dezentralisierung verwässere, die letztlich die Vorherrschaft der Mehrheitsnation zementiere oder sogar erweitere. Die ökonomische Solidarität über Steuern und Finanzausgleich sei durch die Solidarität mit den Kulturen der ja meist in reicheren Gebieten lebenden Minderheitsnationen zu ergänzen. Zu diesem Zweck seien diese auch in der Verfassung als solche anzuerkennen und Spanien als multinationaler Staat zu konstituieren. Die Minderheitssprachen seien in der gesamtstaatlichen Symbolik (Staatsname, Personaldokumente, Münzen, Briefmarken etc.) gleichberechtigt zu verwenden, etwa nach belgischem oder auch Schweizer Vorbild. Die Minderheitskulturen und -sprachen seien auch im restlichen Territorium des Staates in begrenztem Umfang in der Schule zu vermitteln. Innerhalb der CCAA mit eigenen Sprachen seien sie zu privilegieren. Symbole der Minderheitsnationen seien in ihrem eigenen Territorium bevorzugt zu behandeln. Eigene Nationalmannschaften der Minderheitsnationen seien nach britischem Vorbild zu behandeln; sie sollen an internationalen

⁵³ Enric Fossas: *Asymmetry and plurinationality in Spain*, a.a.O.; Enric Fossas: *Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonómico*, in: Enric Fossas/Ferran Requejo (Hrsg.): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid 1999, S. 275-301.

⁵⁴ Ferran Requejo: *Political liberalism in plurinational states. The legitimacy of plural and asymmetrical federalism*, in: Alain-G. Gagnon/James Tully (Hrsg.): *Multinational Democracies*, Cambridge 2001, S. 110-132.

⁵⁵ Will Kymlicka: *Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo*, in: *Revista Internacional de Filosofía Política* 7 (1996), S. 20-54.

⁵⁶ Ferran Requejo: *Federalisme per a què? L'acomodación de la diversidad en democràcies plurinacionals*, València 1998, S. 36.

Wettkämpfen teilnehmen. Im institutionellen Bereich sei der Senat zur gleichberechtigten Kammer aufzuwerten. Die Senatoren sollten sich auch der Sprachen der kleineren Nationen bedienen dürfen. In Fällen von Gesetzen, welche die nationale Identität der Minderheitsnationen beträfen, sei den Senatoren dieser Einheiten ein Vetorecht einzuräumen, um die Majorisierung durch die Vertreter der nationalen Mehrheit zu verhindern. Schließlich seien die Minderheitsnationen im Gegensatz zum bestehenden Verfahren auch an der Auswahl der Verfassungsrichter zu beteiligen. Auch die CCAA sollten über ein eigenes Rechtssystem verfügen. Das Verfassungsverbot des Zusammenschlusses von CCAA, das sich gegen die Vereinigung des Baskenlandes mit Navarra und die der katalanischsprachigen Länder richtet, sollte aufgehoben werden. In Angelegenheiten ausschließlicher Kompetenz der CCAA sollte diesen ein Vetorecht gegen die Entscheidungen des Staates eingeräumt werden. In den Politikbereichen wie Kultur und Sprache, welche die nationale Identität der Minderheiten beträfen, sei diesen auch die Möglichkeit eigenständiger Repräsentation auf internationaler Ebene einzuräumen, etwa in der UNESCO. In anderen Politikbereichen seien sie an der Delegation des spanischen Staates zu beteiligen. Für die Finanzverfassung wird eine symmetrische Form erwogen, die aber das System der foralen CCAA Baskenland und Navarra verallgemeinert (einschließlich späterem Finanzausgleich).⁵⁷ Nach Vorbild des Urteils des kanadischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 1998 über die Sezession von Quebec schlägt Requejo vor, auch das Recht auf Sezession verfassungsmäßig zu regeln, damit die Grundsätze des Liberalismus bei einer möglichen Sezession gewährleistet wären.⁵⁸ Das Zugestehen dieses konditionierten – wie der kanadische Fall zeigt – Rechts würde nicht heißen, es auch auszuüben. Es wäre aber ein Zeichen der gleichberechtigten Anerkennung der Minderheitsnationen.

Eine Reihe der vorgeschlagenen Reformen der symmetrischen wie der asymmetrischen Art würden Verfassungsänderungen voraussetzen, die – wenigstens was die Anerkennung anderer Nationen als der spanischen betrifft – Verfassungsartikel berühren, die durch strenge Verfahrensregeln speziell geschützt sind. Eine praktische Umsetzung ist daher nicht zu erwarten, zumal besonders im spanischen Zentrum viele Autoren meinen, dass die spanische Verfassung die Minderheiten bereits ausreichend oder sogar vorbildlich schütze.⁵⁹ Für solche Autoren ist der Preis, den

⁵⁷ Ferran Requejo: *Federalisme per a què? L'acomodació de la diversidad en democràcies plurinacional*, a.a.O.; Ferran Requejo: *Zoom polític. Democràcia, federalisme i nacionalisme des d'una Catalunya europea*, Barcelona 1998.

⁵⁸ Vgl. die in *El País* vom 1.9.2002 zitierten Erklärungen, in den er sich gegen die Ausübung des Rechts aussprach.

⁵⁹ Juan J.Linz: *Democracy, multinationalism and federalism*, a.a.O.

Spanien bezahlte, indem es den Minderheitsnationen in ihren autonomen Gebieten ein eigenes *nation-building* erlaube, bereits hoch oder sogar zu hoch.⁶⁰ Dagegen wird besonders in Katalonien, im Baskenland und in Galizien vielfach davon ausgegangen, dass das spanische Verfassungssystem die Rechte und die eigene Identität der Minderheitsnationen nicht wirklich anerkennt und so weiterhin die Existenz einer einzigen spanischen Nation schützt, fördert und privilegiert.

5.2. Die politische Debatte

Wie bereits ausgeführt, ist Föderalismus in Spanien historisch eher eine Forderung eines Teils der Linken gewesen, besonders der Linken katalanischer Herkunft. Die spanische Regierungspartei PP verteidigt die bestehende spanische Verfassung des Staats der Autonomen einschließlich des Senats. Die Verfassung hat im Kampf gegen den baskischen Nationalismus hohen Symbolcharakter angenommen. Im letzten baskischen Wahlkampf präsentierten sich PP und PSOE gemeinsam als *constitucionalistas*, während die baskischen Nationalisten jeder Art als *nacionalistas* bezeichnet wurden.⁶¹ Aznar hat wiederholt vom *patriotismo constitucional* gesprochen. Die Unterschiede zur Konzeption von Habermas sind aber manifest. Die spanischen Symbole wie z.B. die Fahne werden als Verfassungssymbole bezeichnet. Die monatliche Fahnenehrung, die in Madrid jetzt jeden Monat durchgeführt werden soll, wird von Regierungsseite nicht als nationalistischer Akt gesehen, sondern als Ehrung eines Verfassungssymbols. Angesichts dieser Entwicklung verteidigt der *mainstream* des PP die Verfassung nicht nur nach ihrem Geist, sondern auch nach ihrem Buchstaben. Abweichende Meinungen sind selten und werden gelegentlich von PP-Ministerpräsidenten verschiedener CCAA vertreten. So hat sich Manuel Fraga Iribarne in Galizien wiederholt gegen das Weiterbestehen der peripheren Verwaltungen zentralstaatlicher Ministerien gewandt und die *administración única* in der Hand der CCAA gefordert. Von ihm und anderen wurde auch eine stärkere Beteiligung der CCAA in Brüssel ins Gespräch gebracht. Angesichts der Auseinandersetzungen mit dem baskischen Nationalismus auch in diesem Themenfeld ist aber nicht zu erwarten, dass solche Positionen im Moment im PP mehrheitsfähig sind. Die parteiinterne Rolle des früheren Parteiführers Herrero de Miñón, der in Interpretation der ersten Zusatz-

60 Vgl. Juan J. Linz: Democracy, multinationalism and federalism, a.a.O., S. 41: „inequality is the price paid for the unity of the state.“

61 Diese Parteien sind der Ansicht, dass auch die *constitucionalistas* Nationalisten seien, aber eben spanische. Es ist daran zu erinnern, dass ein Teil des baskischen Nationalismus davon ausgeht, dass die spanische Verfassung im Baskenland keine Legitimität habe, da sie dort in der Volksabstimmung 1978 keine Stimmenmehrheit erreichte.

bestimmung der Verfassung die Anerkennung der „historischen Rechte“ der Foralgebiete auch auf Katalonien und Galizien ausweiten will und damit in Richtung auf eine Anerkennung der Asymmetrie zielt,⁶² ist die eines *mavericks*.

Wesentlich uneinheitlicher stellt sich die Rolle des PSOE dar. Formal eine föderale Partei, steht sie doch im Baskenland an der Seite des PP. Und schließlich hat sie ja auch als Regierungspartei in Spanien das Land nicht zum Bundesstaat gewandelt, auch wenn einige der Politiker die Meinung vertraten, dass gerade der Bundesstaat die Einheit Spaniens sichern könnte. Die überzeugtesten Föderalisten im PSOE gehören gewöhnlich der katalanischen Parteiorganisation PSC an. Dies ist eine Konstante der spanischen Zeitgeschichte.⁶³ Gewöhnlich wird im katalanischen Sozialismus etwa in der Tendenz der Position von Eliseo Aja eher auf einen symmetrischen Föderalismus abgezielt⁶⁴, doch angesichts der Tatsache, dass der PSC eine gute Chance hat, die nächste katalanische Regierung zu stellen, werden für einige *policy fields* auch asymmetrische Lösungen ins Auge gefasst.

Während die großen spanischen Staatsparteien zwischen der Verteidigung des bestehenden Verfassungstextes und seiner Reform in Richtung auf einen eher symmetrischen Föderalismus schwanken, bewegen sich die nationalistischen Parteien der Basken, Katalanen und Galizier zwischen Akzeptierung und Ablehnung des Autonomiestaates. Im Baskenland überlappen sich das Problem der Eingliederung in den spanischen Staat mit dem Problem der Gewaltanwendung im Namen der „nationalen Befreiung“.

Ein kürzlich vorgelegtes Papier des technischen Dienstes des katalanischen Parlaments, das die Positionen der Nationalisten und der katalanischen Sozialisten dort zusammenzufassen versucht, enthält Vorschläge, die wahrscheinlich auf einfach gesetzlichem Weg zu regeln wären (Nationalmannschaften, Verbesserung der Beteiligung in Brüssel, Katalonien als Wahlkreis bei Europawahlen, Abschaffung der Provinzverwaltungen bzw. ihre Zusammenfassung zu einer einzigen). Andere katalanische Forderungen könnten wahrscheinlich durch eine Delegation von zentralstaatlichen Kompetenzen auf die *Generalitat* gemäß Art.150. Abs.2 der spanischen Verfassung geregelt werden, wobei dem Zentralstaat die Möglichkeit bliebe, diese Kompetenzen bei Wunsch oder Bedarf zurückzuholen (Organisierung von Referenden auf autonomer Ebene; Verwaltung der Autobahnen und Flughäfen; Häfen und Küstenschutz; Eintreibung abgetretener Steuern durch die katalanische

⁶² Miguel Herrero de Miñon: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid 1998.

⁶³ Vgl. die Ansichten der sozialistischen Politiker und Intellektuellen in: Lluís Armet et al.: *Federalisme i Estat de les autonomies*, Barcelona 1988.

⁶⁴ Bei gleichzeitiger Anerkennung der *hechos diferenciales*.

Landesregierung selbst, sogar die *administración única*). In wieder anderen Fällen sind Verfassungsänderungen unabdingbar (Verwandlung des Senats in eine wirkliche Territorialkammer der CCAA; Beteiligung der *Generalitat* an der Auswahl der Richter des Verfassungsgerichts⁶⁵). Die vorgeschlagenen Wege sind die Reinterpretation der Verfassung und des Autonomiestatuts (die unter anderem von Argullol vorgeschlagene *relectura*), die Aktualisierung des Begriffs der „historischen Rechte“ und die Definition Kataloniens als „Foralgebiet“ (Herreo de Miñon), und die freiwillige Delegation staatlicher Kompetenzen nach Art.150. Abs. 2. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass die aktuelle politische Konstellation und die historische Erfahrung Änderungen des Verfassungstextes unwahrscheinlich machen.

Auch das in diesen Tagen viel diskutierte *Ibarretxe-Papier*⁶⁶, eine am 27. September 2002 gehaltene programmatische Rede des baskischen Ministerpräsidenten, kombiniert in Wahrheit Vorschläge verschiedener Reichweite. Einerseits wird daran erinnert, dass im baskischen Autonomiestatut von 1979 versprochene Kompetenzen immer noch nicht übertragen worden sind.⁶⁷ Dann aber wird ein „neuer politischer Pakt für das Zusammenleben“ vorgeschlagen, der an die Erklärung des baskischen Parlaments von 15. Februar 1990 erinnert, die das Selbstbestimmungsrecht forderte.⁶⁸ Schließlich wird ein neuer Status „freier Assoziation“ mit dem spanischen Staat für die Zukunft ins Auge gefasst. Diese Formulierung hat vielfach an den Status von Puerto Rico denken lassen, doch wird das Verhältnis als Pakt gesehen, der nicht einseitig verändert werden kann. Etwas präziser werden dann noch die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts, die Anerkennung des plurinationalen Charakters des spanischen Staats, die Freiheit der Aufnahme von Beziehungen zwischen dem Baskenland und Navarra und die Fähigkeit, Verbindungen zu den baskischen Territorien des französischen Staates aufzunehmen, sowie eine kaum definierte „eigene Stimme“ des Baskenlands in Europa eingefordert.

Ausdrücke wie *nuevo estatus de libre asociación con el Estado español*, *plurinacionalidad del Estado español* usw. sind natürlich mit dem aktuellen spanischen

65 Gefordert wird auch die Beteiligung des Landes an der Auswahl folgender Gremien: des *Banco de España*, der *Comisión del Mercado de Telecomunicaciones*, des *Consejo de Seguridad Nuclear*, der *Agencia de Protección de Datos* und des spanischen Fernsehens. Vgl. *Avui*, 18. und 19.9.2002.

66 <http://www.vilaweb.com/docs/noticies/ibarretxe20020927.pdf>.

67 Die spanische Regierung erkennt nur wenige der dort aufgeführten Kompetenzen als überständig an.

68 Die Parlamentsmehrheit hatte daran erinnert, dass das baskische Volk das Recht auf Selbstbestimmung habe, aber präzisiert, dass die Entscheidung auch zugunsten einer Teilung seiner Souveränität mit anderen Völkern lauten könne.

Verfassungstext nicht zu vereinbaren, auch wenn man darüber streiten mag, ob hier wirklich eine Sezession geplant wird. Soweit konkrete Vorschläge gemacht werden, handelt es sich um eine typische Mischung von:

- Forderungen, die sich auf dem Boden der Verfassung und des Statuts bewegen (Realisierung der 1979 versprochenen Kompetenzübertragungen z.B. im Bereich der wissenschaftlichen Forschung gemäß Art. 10. Abs. 16 des baskischen Statuts),
- Forderungen nach gemäß Art. 150. Abs. 2 der Verfassung delegierbaren Kompetenzen,
- Forderungen, deren Erfüllung eine Änderung des Statuts voraussetzten (z.B. im Bereich des Sozialversicherungswesens),
- Vorschlägen, die eine einfache Verfassungsänderung nach Art. 167 notwendig machten (ein baskisches Rechtssystem),
- Forderungen, die praktisch einer Neugründung des Staates gleichkommen oder wenigstens einer Verfassungsrevision des erschwerten Typus nach Art. 168 bedürften (*cosoberanía, libre asociación*).

Diese Mischung wird in der spanischen Öffentlichkeit manchmal als Verschleierung des „eigentlichen“ Separatismus, also als eine Art Täuschungsmanöver von Seiten des gemäßigten baskischen Nationalismus wahrgenommen; andererseits kann man hierin natürlich auch ein Angebot zur Aufnahme von Verhandlungen sehen, bei denen dann zu entscheiden wäre, welche der Forderungen durchgesetzt werden könnten.⁶⁹

Der Kandidat der gemäßigten katalanischen Nationalisten zur Nachfolge Jordi Pujols, Artur Mas, hat nun Forderungen vorgelegt, die wesentlich weniger weit gehen und sich auf die verfassungsmäßige Unterscheidung zwischen *regiones* und *nacionalidades* und die ebenfalls dort zu findende Anerkennung der historischen Rechte berufen: *administración única*, Sicherung der katalanischen Kompetenzen gegen die Invasion durch staatliche Rahmengesetzgebung, katalanische Beteiligung an spanischen verfassungsmäßigen Institutionen wie auch an den internationalen der EU und der UNESCO, Anerkennung der nationalen Symbole Kataloniens und eine an die der Foralregionen angeglichene Finanzverfassung.⁷⁰ Die meisten dieser Forderungen könnten durch eine Revision des katalanischen Statuts befriedigt werden, doch ist dafür eine Übereinstimmung der katalanischen Parlaments-

69 Siehe Héctor López Bofill: *Constitució, cosobirania i secessió*, in: *Avui*, 11.10.2002.

70 Siehe *Avui*, 22.10.2002.

mehrheit mit der spanischen (sowie ein Referendum in Katalonien) nötig. Eine solche ist aber weder gegeben noch in der Zukunft wahrscheinlich, und die von Artur Mas angebotene katalanische Regierungsbeteiligung in Madrid ist für die dortige Regierung verzichtbar, während die katalanische CiU-Minderheitsregierung ihrerseits sehr wohl parlamentarische Unterstützung braucht.

Ernsthafte Verhandlungen sind aber angesichts der verhärteten Fronten in nächster Zeit kaum zu erwarten. Die Verfassungsdebatte dürfte an Intensität zunehmen; Verfassungsänderungen sind aber wenigstens kurzfristig unwahrscheinlich.

Literaturhinweise

Agranoff, Robert (Hrsg.): Accomodating diversity: Asymmetry in federal states, Schriftenreihe des Europäischen Instituts für Föderalismus-Forschung 10, Baden-Baden 1999

Aja, Eliseo: El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Madrid 1999

Fossas, Enric: Asymmetry and plurinationality in Spain, Institut de Ciències Polítiques i Socials Working Paper 167, Barcelona 1999

Fossas, Enric/Requejo, Ferran (Hrsg.): Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Madrid 1999

Moreno, Luis: The federalization of Spain, London/Portland, Or. 2001

Requejo, Ferran: Political liberalism in plurinational states. The legitimacy of plural and asymmetrical federalism, in: Gagnon, Alain-G./Tully, James (Hrsg.): Multinational Democracies, Cambridge 2001, S. 110-132

Devolutions- und Verfassungsreformprozesse in Großbritannien

Roland Sturm

Die heutige internationale Debatte zur Zukunft politischer Ordnungen geht von einem generellen Trend zur aufgabentrennenden Dezentralisierung und Föderalisierung aus und verbindet damit die Erwartung größerer Effizienz des Regierens und höherer demokratischer Responsivität.⁷¹ Die britische *Devolution*-Politik scheint auf den ersten Blick diesem Trend zu folgen. Zum Verständnis der britischen Verfassungsreformen ist es aber erforderlich, die verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Föderalismus und *Devolution* herauszuarbeiten, die „Konzeptionslosigkeit“ oder – positiv gewendet – die politisch-gesellschaftliche „Pfadabhängigkeit“ der *Devolution*-Politik zu verstehen und schließlich sich mit der Verfassungspraxis und den intendierten und nichtintendierten Folgen der *Devolution*-Politik zu beschäftigen.

1. Die verfassungsrechtliche Qualität der *Devolution*-Politik

Wie der Föderalismus ist die *Devolution*-Politik modellhaft mit festen Vorstellungen über den Ort politischer Souveränität verbunden. Während der Föderalismus davon ausgeht, dass auf allen Ebenen des Staatswesens dem Prinzip der Volkssouveränität Rechnung getragen werden soll, ist die *Devolution*-Politik ein „Nebenprodukt“ des Festhaltens am für die weitgehend „ungeschriebene“ britische Verfassung zentralen Prinzip der Parlamentsouveränität. Das Parlament in Westminster gilt im Vereinigten Königreich auch nach der Dezentralisierung politischer Machtausübung weiterhin als einzige Quelle der Legitimität des Staatswesens. Mit der *Devolution*-Politik delegiert das Parlament Aufgaben an territoriale Vertretungen, es gibt diese aber de jure nie endgültig ab. Nur der britische „Nationalstaat“, nicht aber seine territorialen Untergliederungen, weisen Staatsqualität auf.

Um ein Gemeinwesen in einem politischen System, das sich dem Prinzip der Parlamentsouveränität verpflichtet weiß, zu dezentralisieren, bedarf es der Ge-

⁷¹ Roland Sturm: Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistest. Neuere Forschungsergebnisse des Internationalen Währungsfonds (IWF), in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden 2002, S. 33-42.

setzung des Parlaments. Allerdings ist für entsprechende Gesetzesbeschlüsse, trotz des mit ihnen verbundenen Umbaus der Staatsorganisation, keine besondere parlamentarische Mehrheit erforderlich. Mit dieser Gesetzgebung werden einzelnen Territorien Rechte und Pflichten übertragen. Sie erhalten Kompetenzen, nicht aber das Recht, selbst Kompetenzen zu finden. Auch der im Föderalismus naheliegende Gedanke, dass jene durch die Übertragung von Kompetenzen und auch anderweitig nicht geregelten Materien automatisch in die Kompetenz der kleinräumigeren territorialen Entscheidungsebene fallen (Allzuständigkeitsvermutung), ist der *Devolution*-Politik fremd. Letztzuständig bis hin zur Rezentralisierung übertragener Rechte bleibt immer das souveräne Parlament des Zentralstaats.

Dass es de jure dabei bleibt, dass *Devolution*-Politik eine reine Dezentralisierungsentscheidung des britischen Parlaments ohne Anspruch auf Dauerhaftigkeit oder legitimatorische Besonderheiten ist, wurde u.a. Anfang des Jahres 2000 durch ein Gerichtsurteil bestätigt. Die Richter hatten sich mit dem Einspruch gegen einen dem schottischen Parlament vorgelegten Gesetzentwurf zu beschäftigen, den sie zurückwiesen. In diesem Urteil stellte das zuständige Appellationsgericht aber fest, dass die Gerichte grundsätzlich das Recht haben, die Qualität der Gesetzgebung des schottischen Parlamentes zu prüfen, da dieses eine auf gesetzlicher Grundlage errichtete Körperschaft mit entsprechend durch Gesetz definierten und begrenzten Rechten sei.⁷²

Die Qualität der Übertragung von Aufgaben vom Zentralstaat an die Regionen kann stark variieren. Der Aufgabentransfer reicht von der bloßen Verwaltungsdezentralisierung durch die Einrichtung regionaler Querschnittsressorts (administrative *Devolution*) über die Übertragung von Verwaltungsaufgaben zur eigenständigen Erledigung (exekutive *Devolution*, einer Art „Kommunalisierung“) bis hin zur Übertragung von Gesetzgebungsrechten (legislative *Devolution*).

Durch die Vielzahl der Möglichkeiten des institutionellen Designs von *Devolution*-Politik ist diese in hohem Maße flexibel. In der britischen Geschichte erwies sich, dass die *Devolution*-Politik immer in ausreichendem Maße regionalen Herausforderungen des Zentralstaats angepasst werden konnte, um politisch relevanten Autonomieforderungen entgegenzukommen und eine Destabilisierung des britischen politischen Systems zu vermeiden. Nie ging es bei diesen Anpassungsprozessen um die „große Lösung“ einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform. Bis heute konnte keine britische Regierung einen Wert an sich in

⁷² Vgl. The Constitution Unit: Monitor 10, March 2000, S. 2.

der Idee entdecken, dass alle Regionen nach einem bestimmten Schema verfassungsrechtlich gleich zu behandeln seien.

Was von außen wie eine Verfassungsproblem aussieht, war und ist von innen betrachtet eher eine Frage des Staatsverständnisses. Wird der britische Staat als de facto englisch-dominierter Einheitsstaat gedacht, so ist *Devolution* überflüssig. Setzt sich die Erkenntnis durch, dass der Einheitsstaat aus einer Union von vier Nationalitäten besteht, so wird es möglich, im für den Erhalt der Loyalität dieser vier Nationalitäten erforderlichen Maße institutionelle Zugeständnisse zu machen, die es diesen Nationalitäten erlauben, ihre Identität im Staatsaufbau wiederzufinden. Konstitutiv für die Dezentralisierungspolitik im Vereinigten Königreich ist damit das Bekenntnis zu der dem individuellen Regionalismusproblem angemessenen Lösung und damit zu einem hohen Maß von Asymmetrie bei der Gewährung regionaler Rechte.

Nicht nur wegen dieses Pragmatismus im Umgang mit regionalen Herausforderungen ist die *Devolution*-Politik bis heute ergebnisoffen. Sie ist auch deshalb ergebnisoffen, weil sie sich auf einen fundamentalen inneren Widerspruch hinzu bewegt. Sie unterstellt einfach, dass regionale Herausforderungen immer die „Geschäftsgrundlage“ britischer Politik, nämlich die Fortdauer der gesellschaftlichen und politischen Anerkennung der Parlamentsouveränität, akzeptieren. Territoriale politische Gemeinschaften, zumal wenn sie sich als Nationen und nicht als Regionen begreifen, können aber *Devolution*-Lösungen auch als Schritte hin zur Anerkennung regionaler Volkssouveränität begreifen. *Devolution*-Politik wird dann zu einem nicht ausgesprochenen, politisch aber dennoch relevanten und potentiell brisanten „Missverständnis“. Während der Zentralstaat in der *Devolution*-Politik ein Mittel sieht, politische Stabilität zu wahren und im günstigen Falle auch seine Anerkennung in der Region zu fördern, begreifen zumindest Teile der regionalen Bevölkerung diese als ersten Schritt für weitergehende Forderungen bis hin zur Autonomie bzw. zur staatlichen Unabhängigkeit. Bemerkenswert ist, dass bei dieser widersprüchlichen Zielsetzung, welche die Prinzipien von Parlamentsouveränität und Volkssouveränität in direkten Konflikt bringt, weder der Zentralstaat noch die Anhänger größerer regionaler Autonomie im Vereinigten Königreich bisher in ihren politischen Auseinandersetzungen den Föderalismus als akzeptables Modell für eine stabile und endgültige Lösung von Interessenkonflikten zwischen Zentrum und Regionen ins Kalkül gezogen haben. Schließlich haben nach dem Westminster-Modell regierte Demokratien, wie Australien oder Kanada, ja durchaus einen modus vivendi von Parlamentsouveränität und Föderalismus gefunden.

Föderalismus und Devolution im Vergleich

	Föderalismus	<i>Devolution</i>
Verfassungsrechtliche Qualität der Regionen	Staatsqualität	Verwaltungen
Kompetenzkompetenz	Bund und Länder	Westminster Parlament
Souveränitätsbegriff	Volkssouveränität	Parlamentssouveränität
Bestandsgarantie	auf „ewig“	keine
Finanzhoheit	Bund und Länder	Zuschüsse des Zentralstaats nach der Barnett-Formel ⁷³ , schottisches Parlaments kann Einkommensteuer geringfügig variieren
Prinzip der Aufgabenverteilung	Subsidiarität	Delegation
Mitentscheidung bei der gesamtstaatlichen Gesetzgebung	Bundesrat	keine (Repräsentation der Regionen in einem reformierten Oberhaus wird diskutiert)
Modus der Konflikt-schlichtung bzw. des Interessenausgleichs	verhandeln	Verhandeln
Konfliktschlichtung bei Konfrontationen	zustimmungspflichtige Gesetze (Veto möglich); Organstreitigkeiten: BVerfG	Privy Council
Parteipolitische Interessenvermittlung	effizient	schwach, ad hoc

⁷³ Namensgeber: Lord Barnett (1974-79 als Joel Barnett, Chief Secretary of the Treasury, Minister für „Staatsausgaben“ mit Kabinettsrang). Die Barnett-Formel garantiert Schottland, Wales und Nordirland ungebundene Finanzausweisungen entsprechend der Finanzierung von für England beschlossener Programme. Eine besondere Gewichtung der regionalen Anteile führt dazu, dass die Pro-Kopf-Zuweisungen in Schottland, Wales und Nordirland höher sind als in England.

2. *Devolution*-Politik in der Regierungszeit Tony Blairs

Die Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Kern der *Devolution*-Politik machen deutlich, dass die „Pfadabhängigkeit“ der *Devolution*-Politik, also ihre historisch kontingente Ausformung, zum Wesen der *Devolution*-Politik gehört. Auch Tony Blair näherte sich dieser Politik nicht aus grundsätzlich demokratietheoretischen Überlegungen. Zentral war für ihn die doppelte Machtfrage, nämlich erstens: wie sichere ich die Unterstützung für die Labour Party in ihren Hochburgen Schottland und Wales und zweitens: wie halte ich das breite Bündnis mit der Liberalen Partei und den Bürgerrechtlern um die „Charter 88 Gruppe“ aufrecht, das mir helfen soll, die Konservativen als Regierungspartei abzulösen. In beiden Fällen war die *Devolution*-Politik ein Schlüssel zum Erfolg.

Als die Grundsatzentscheidung für die neue politische Weichenstellung fiel, waren Tony Blair einige Parameter für die Möglichkeiten und Grenzen einer *Devolution*-Politik bereits vorgegeben. Nach seinem Wahlsieg 1997 fand der neue Premierminister bereits Formen der administrativen *Devolution* sowohl in Schottland als auch in Wales vor. Zudem waren der Regierung nicht nur die Erfahrungen mit dem nordirischen Stormont-Parlament (1921-72, legislative *Devolution*) und die fast dreißigjährige erfolglose Suche nach Nachfolgelösungen für Nordirland⁷⁴, sondern auch das Scheitern der Labour-Regierung von James Callaghan mit *Devolution*-Gesetzen⁷⁵ in den siebziger Jahren bekannt und bei ihrem taktischen Umgang mit *Devolution*-Fragen präsent. Dies waren aber nicht die einzigen Rahmenbedingungen, die Tony Blairs *Devolution*-Politik steuerten.

Der Premierminister knüpfte mit seinem Wahlkampfversprechen, regionale Versammlungen einzuführen, direkt an die Vorgaben Neil Kinnocks, dem Labour-Kandidaten von 1992 an, der die Partei bereits auf eine positive Haltung zur Vertiefung der *Devolution*-Politik verpflichtet hatte. Tony Blair war insofern vorsichtiger als Kinnock als er den Gesetzgebungsprozess von erfolgreichen Referenden abhängig machen wollte. Wales sollte in der bereits in den siebziger Jahren vorgesehenen Weise mit dem minderen Status der exekutiven *Devolution* in das Verfassungsreformprojekt einbezogen werden. Was als taktisches Geschick des Wahlkämpfers Blair interpretiert werden kann, der sich mit dem Verweis auf Referenden nicht festlegen musste, ist aber aus der Sicht der Prinzipien von *Devolution*-Politik nicht unproblematisch. Wenn *Devolution*-Politik unter

⁷⁴ Im Überblick: Roland Sturm: Die Suche nach Konsens. Zum Hintergrund des Nordirland-Konfliktes, in: Die Friedenswarte 73(3), 1998, S. 315-327.

⁷⁵ Ausführlich: Roland Sturm: Nationalismus in Schottland und Wales, Bochum 1981.

dem Vorbehalt des Vorranges der Parlamentsouveränität steht, wie kann dann eine Volksabstimmung (also der Ausdruck von Volkssouveränität) die Funktion erfüllen, *Devolution*-Politik erst zu ermöglichen oder gar zu legitimieren? Und bedeutet diese Art der Legitimation des Gesetzgebungsprozesses für Westminster, dass eine Abschaffung bzw. einschneidende Veränderung der Dezentralisierungspolitik nur noch möglich ist, wenn eine weitere Volksabstimmung stattfindet?

Die Referenden in Schottland und Wales wurden innerhalb einer Woche anberaumt, und die Labour-Parlamentsmehrheit verzichtete im Unterschied zur Entscheidung über die *Devolution*-Gesetzgebung im Jahre 1979 auf ein Quorum. Beide Entscheidungen sollten positive Abstimmungsergebnisse erleichtern. Insbesondere hoffte Blair darauf, durch eine große Zustimmung zum *Devolution*-Projekt in Schottland ein Momentum zu erzeugen, das auch in Wales ausreichend Zustimmung zu seinen *Devolution*-Plänen generieren würde. Dieses Kalkül ging zwar nur knapp auf, aber dies tat der Akzeptanz des Ergebnisses keinen Abbruch. Auch für das nach langen Verhandlungen zustande gekommene Karfreitagsabkommen in Nordirland, dessen Kern ein Modell der legislativen *Devolution* darstellt, beschaffte sich die Londoner Regierung Legitimität durch Rekurs auf die Volkssouveränität. Ohne die Zustimmung der nordirischen Bevölkerung zu dem Abkommen (und der südirischen, die über ein Verfassungsreferendum zur Anerkennung des Status quo der irischen Teilung abstimmte), hätte das Londoner Parlament das Karfreitagsabkommen nicht in Kraft gesetzt.

Abstimmungsergebnisse der Devolution-Referenden

Termin	Ort	JA-Stimmen in Prozent
September 1997	Schottland	74,3 (63,5 Prozent Steuerhoheit)
September 1997	Wales	50,3 Prozent
Mai 1998	Nordirland	71,1 Prozent

3. Verfassungspraxis

Mit der Umsetzung der *Devolution*-Politik verband sich zum einen traditionelle Symbolik. So fanden die Wahlen für die walisischen und schottischen Vertretungskörperschaften zeitgleich mit den Kommunalwahlen statt, was auch darauf verweist, dass diese Versammlungen de jure ebenso in der Gewalt der Organisationsentscheidungen der Zentralregierung verbleiben wie die Kommunalräte.

Andererseits wurde die dezentrale Institutionenbildung auch als Testlauf für eine Reihe von Anliegen von New Labour genutzt. Neben den Europawahlen von 1999 waren die *Devolution*-Wahlen für die Regierung Blair die erste Gelegenheit, sich experimentell mit der auch von der Labour Party im Wahlkampf 1997 aus taktischen Gründen als Option akzeptierten Forderung nach der Einführung eines Verhältniswahlsystems zu beschäftigen. Die Entscheidung für Verhältniswahlssysteme zur Wahl der *Devolution*-Vertretungen hatte darüber hinaus den Sinn, möglichst allen regionalen Interessen den Zugang zu den Regionalparlamenten zu ermöglichen. Dies ist für Nordirland unmittelbar einsichtig, und hier bedurfte es auch keiner neuen Erwägungen hinsichtlich des Wahlsystems. Das Single Transferable Vote-System ist nicht nur in der Irischen Republik aus historischen Gründen verankert. Es wurde bereits Anfang der siebziger Jahre von der britischen Regierung für alle Wahlen in Nordirland (mit Ausnahme der Wahlen zum Westminster-Parlament) wieder eingeführt.

Die schottischen und walisischen Wahlen konnten unmittelbare Hinweise als die nordirischen für eine eventuelle Ausgestaltung einer Wahlsystemreform in Großbritannien geben. Denn in beiden Fällen wurden, was einer der Vorgaben für die Wahlsystemreform auf gesamtstaatlicher Ebene entsprach, die Parlamentswahlkreise beibehalten (in Schottland kam durch die Spaltung des Wahlkreises Shetlands und Orkney Inseln einer hinzu), und in diesen Wahlkreisen wurde weiterhin nach dem traditionellen Mehrheitswahlssystem abgestimmt. Mit einer zweiten Stimme für regionale Listen (die Regionen bezogen sich auf die früheren Europawahlkreise) konnten die Wähler zusätzlich ihre parteipolitische Präferenz ausdrücken. Mit von diesen Listen gewählten Abgeordneten wurden die parlamentarischen Vertretungen aufgefüllt bis jede Partei eine ihrer regionalen Stärke entsprechende Vertretung erreicht hat (Additional Member System, AMS). Heute ist bei der Labour Party ihre Selbstverpflichtung zur Wahlsystemreform auf nationaler Ebene in Vergessenheit geraten. Die Folgen der Durchbrechung der britischen Tradition eines einheitlichen Wahlsystems für Wahlen auf allen politischen Ebenen sind, was zukünftige Bemühungen um eine Wahlsystemreform angeht, nicht abzusehen. Auf der regionalen Ebene haben die Refor-

men aber schon heute von der nationalen politischen Tradition abweichende politische Konstellationen etabliert, die sich vor allem durch eine größere Parteienvielfalt und den Zwang zur Koalitionsbildung bei der Übernahme von Regierungsverantwortung auszeichnen.

Neu justiert sollte auf der regionalen Ebene auch der Parlamentarismus werden. Abweichend vom konfrontativen und kompetitiven Stil des Westminster-Modells sollte das schottische Parlament sich an den Prinzipien der Machtteilung, der Rechenschaftslegung, der Offenheit und der Teilhabe orientieren. Die Teilhabe ist u.a. auch durch die Institutionalisierung der Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Gesetzgebung durch ein Scottish Civic Forum (auch in Nordirland gibt es ein entsprechendes Civic Forum) gewährleistet.⁷⁶ Das Parlament legt zur Pflege seiner Diskurskultur Wert darauf, zuerst informiert zu werden. So wurde beispielsweise dem schottischen Finanzminister vom Parlamentsvorsitz verboten, zu einem Thema im Parlament zu sprechen, das er bereits vor der Presse ausgebreitet hatte, mit dem Hinweis darauf, das könnten die Abgeordneten ja nachlesen. Machtteilung sollte im parlamentarischen Prozess vor allem durch eine gesetzgeberische Rolle von Parlamentsausschüssen ermöglicht werden, die sogar Gesetzesinitiativrecht erhielten. Durch die überparteiliche Zusammenarbeit im Parlament an Stelle von striktem Fraktionszwang ist es tatsächlich möglich geworden, dass die Regierung Abstimmungen trotz ihrer Mehrheitsposition im Parlament verlor und Gesetzesvorlagen verändern musste. Umfragen unter Abgeordneten haben aber gezeigt, dass es schwierig ist, das Erbe des Westminster-Parlamentarismus (konkret: das Streben der Exekutive nach der Kontrolle des Parlaments) hinter sich zu lassen.⁷⁷ Dennoch haben die Vorsitzenden des Ober- und des Unterhauses im September 2001 das schottische Parlament besucht, um dessen Erfahrungen für Initiativen zu einer Reform des Westminster-Parlaments auszuwerten.

Politisch schien die *Devolution*-Politik zumindest in Schottland und Wales der Labour Party nicht aus dem Ruder laufen zu können. Tony Blair konnte damit rechnen, dass seine Partei in diesen Hochburgen die stärkste Kraft werden würde. Notfalls stand die Option einer Zusammenarbeit mit den Liberal Democrats zur Verfügung. Da das *Devolution*-Projekt ein gemeinsames Anliegen von New La-

⁷⁶ Ausführlicher: Isobel Lindsay: The New Civic Forums, in: The Political Quarterly 71(4), 2000, S. 404-411.

⁷⁷ Mark Shepard: The Parliament, in: The Constitution Unit: Nations and Regions: The Dynamics of Devolution. Quarterly Monitoring Report, November, London 2001, S. 14-21, hier: S. 16.

bour und der Liberal Democrats war, letztere waren sogar in der ersten Regierung Blair (1997-2001) in einem Kabinettsausschuss der Londoner Regierung zur Vorbereitung der Reform vertreten, sprach nichts gegen eine den Westminster-Traditionen widersprechende Koalitionsregierung in den Regionen.

Regierungsorganisation

Ort	Art der <i>Devolution</i>	Regierungsbildung	Regierungspraxis
Nordirland	legislative (Northern Ireland Assembly)	Machtteilung zwischen dem unionistischen und dem nationalistischen Lager	Konkordanzregierung aus Vertretern aller Parteien mit Vetorecht jeder der beiden Gruppen. Für Entscheidungen ist im Parlament eine doppelte Mehrheit erforderlich.
Schottland	legislative (Scottish Parliament)	Koalitionsregierungen von Labour Party und Liberal Democrats	Kabinettsregierung. Die stärkste Partei (Labour) stellt den First Minister, die zweitstärkste den Deputy First Minister.
Wales	exekutive (National Assembly for Wales)	Minderheitsregierung (Labour) bis Oktober 2000. Seither Koalitionsregierung von Labour und Liberal Democrats	Regierung aus Ausschussvorsitzenden für bestimmte Sachgebiete geleitet von einem ebenfalls für bestimmte Verwaltungsaufgaben verantwortlichen First Secretary, der sich seit Oktober 2000 First Minister nennt.

Tony Blair war und ist bis heute an der Materie Verfassungsreform nicht sonderlich interessiert. Was er auf alle Fälle verhindern wollte, war, dass dieses Projekt den Aufbau politischer Vetopositionen in den Regionen ermöglicht und damit die von ihm geführte Regierung in ihren Handlungsmöglichkeiten einschränkt. Die Sorge, die Kontrolle zu verlieren, provozierte den Premierminister zur direkten

Einflussnahme auf den innerparteilichen Willensbildungsprozess seiner Partei in Schottland und Wales. Blair ging sogar so weit, gegen den Willen der walisischen Partei seinen Favoriten für das Amt des First Secretary, Alun Michael, zu installieren. Michael, obwohl in einem System der exekutiven *Devolution* eigentlich nur primus inter pares, versuchte das Kabinettsystem der walisischen Exekutive durch den Anspruch auf die Letztentscheidungsbefugnis des First Secretary auszuhöhlen und damit ein Modell der Premierministerregierung zu installieren. Gleichzeitig schirmte er die Londoner Regierung gegen walisische Kritik ab. Als der britische Finanzminister Gordon Brown sich weigerte, für EU-Förderregionen in Wales den britischen Finanzierungsanteil zur Verfügung zu stellen, was einen Verzicht auf die EU-Fördermittel bedeutete, brachte die walisische Nationalpartei Plaid Cymru im Februar 2000 einen Misstrauensantrag gegen Michael ein. Schon vor dessen Annahme trat Michael zurück, und Rhodri Morgan, der ursprüngliche Favorit der walisischen Labour Party, den Tony Blair 1999 als walisischen Parteivorsitzenden verhindert hatte, wurde gewählt.

4. Nichtintendierte Folgen

Dies ist ein Indiz dafür, dass *Devolution* auf dem besten Wege ist, mehr zu werden als Tony Blair beabsichtigt hat. Der eigenständige Willensbildungsprozess in den Regionen ist nicht zu verhindern. Der Gedanke, dass mit parteipolitischer Disziplinierung *Devolution* zu einer Formalie reduziert werden kann, geht sicherlich von falschen Voraussetzungen aus. Anders als viele Politiker in deutschen Landtagen und Landesregierungen sehen sich die Politiker in Wales und Schottland nicht unbedingt auf der ersten Stufe einer Karriereleiter, die zu Positionen in der Zentralregierung führt.

Es gab einen deutlichen Trend unter den Abgeordneten, Westminster-Mandate aufzugeben und dafür in Schottland oder Wales Politik zu machen. Bei den Wahlen 2001 haben alle 17 Abgeordneten mit Doppelmandaten im britischen Parlament und den walisischen bzw. schottischen Vertretungskörperschaften nicht mehr für das Londoner Parlament kandidiert und konzentrieren sich jetzt auf die Politik in ihren Regionen. Es können also walisische oder schottische Spitzenpolitiker nicht mit der Drohung eines Karriereknicks von der nationalen Parteiführung gefügig gemacht werden. Und auch finanziell ist das Mandat inzwischen attraktiv. Im Jahre 2002 bewilligten sich die schottischen Abgeordneten eine Erhöhung ihrer Bezüge um 13,5 Prozent. Für Wahlerfolge in Wales oder Schottland wird es immer wichtiger, dass sich selbst die früher primär auf den gesamtstaatlichen Parteienwettbewerb ausgerichteten Parteien (einschließlich der zunächst *Devolution*-skeptischen Konservativen Partei) überzeugend als Parteien

Schottlands bzw. der walisischen Interessen darstellen, um den nationalistischen Parteien nicht kampflos den Regionalbonus im Parteienwettbewerb zu überlassen. Die Situation in Nordirland ist wegen des innerregionalen unionistisch-nationalistischen Gegensatzes nicht ganz vergleichbar. 12 der 18 nordirischen Westminster-Abgeordneten saßen auch nach 2001 in der Northern Ireland Assembly. Allerdings für Parteien, die es in Großbritannien nicht gibt.

In der tagespolitischen Praxis der *Devolution* wirkt die Parlamentsouveränität nach, auch wenn es den Vertretungen in Schottland und Wales nicht an Selbstbewusstsein mangelt. Im Falle der exekutiven *Devolution* ist das britische Parlament ohnehin weiterhin der Ort der Gesetzgebung. So fanden sich beispielsweise keine rechtlichen Mittel gegen die auf einer entsprechenden Gesetzgebung beruhenden Entscheidung des Londoner Landwirtschaftsministers im Frühjahr 2001, Versuchsfelder für Gen-Mais in Wales einzurichten, obwohl ein Beschluss der Assembly vorlag, Wales solle eine Gen-Mais freie Zone bleiben. Die Assembly konnte in Ausführung der Gesetzgebung des Westminster-Parlaments nur beschließen, dass bei der Bepflanzung mit Gen-Mais ein Sicherheitsabstand zu anderen bewirtschafteten Flächen einzuhalten sei. Das Recht zur sekundären Gesetzgebung ist in Wales häufig sogar noch stärker eingeschränkt, weil der Wortlaut der im Westminster-Parlament verabschiedeten Gesetze wenig Spielraum lässt. Die exekutive *Devolution* kann in Wales nur dann stärker zur Geltung kommen, wenn die Westminster-Gesetze explizit Öffnungsklauseln für Wales enthalten.

Es zeichnet sich, entgegen der Wünsche der Zentralregierung, für Wales ein noch weitergehender Verfassungswandel ab. Nicht nur hat die Assembly von sich aus ihre Repräsentation auf europäischer Ebene nach schottischem Vorbild gestärkt, es wird auch erwartet, dass der nächste Schritt der *Devolution*-Politik in Wales eine Gleichstellung mit dem schottischen Parlament sein wird. Im Herbst 2003, also sechs Monate nach den nächsten Assembly-Wahlen, wird eine unabhängige Kommission, die sich mit dem Wahlsystem für Assembly-Wahlen und den Kompetenzen der Assembly beschäftigt, Bericht erstatten und wohl entsprechende Empfehlungen präsentieren.

Für Schottland stellt sich das Problem der Kompetenzen so nicht, da so gut wie der gesamte Bereich der traditionellen Innenpolitik ohnehin in die legislative Kompetenz des schottischen Parlaments fällt und die Art der Enumeration der Kompetenzen im *Devolution*-Gesetz sogar ein funktionales Äquivalent zur deutschen Allzuständigkeitsvermutung erkennen lässt. In Nordirland tastet sich die Exekutive im Konsens von Unionisten und Nationalisten nur langsam an Prob-

lemlösungen für einen begrenzten Problemhaushalt heran. Die großen Fragen, wie die Polizeireform in Nordirland oder der Rückzug britischer Truppen, wurden und werden ohnehin von London aus geregelt.

Grundsätzlich hat das Westminster-Parlament auch im Falle der legislativen *Devolution* das Recht in den Bereichen der delegierten Gesetzgebung tätig zu werden. Die nach Lord Sewel benannte Sewel Konvention beinhaltet eine Vereinbarung der Parlamente in Schottland, Nordirland und London, dass eine Verdoppelung von Gesetzgebung zum gleichen Sachverhalt zu vermeiden sei. Bis November 1991 wurden für Schottland 26 Fälle der Anwendung der Konvention gezählt, u.a. auch weil die schottische Regierung das britische Parlament zur Gesetzgebung eingeladen hat. Dies ist nicht nur problematisch, weil die schottische Regierung hier vorbei am eigenen Parlament handelt, sondern auch weil sie dies zum Teil auch deshalb tat, um in Schottland innenpolitische Kontroversen zu vermeiden (Beispiel Senkung des Alters für Straffreiheit von homosexuellen Handlungen).⁷⁸ Beobachter vermessen den Ehrgeiz des schottischen Parlaments, politisch zu gestalten. Am effektivsten war es bisher beim Heraushandeln bzw. Gewähren von finanziellen Privilegien für Schottland, was an die alten Zeiten der wegen ihrer Korruptionsanfälligkeit und finanziellen Disziplinlosigkeit berüchtigten Labour-Kommunalpolitik erinnert. Oder in den Worten eines jungen schottischen Londoner Labour-Abgeordneten: „It’s basically old-style municipal socialism, with an overlay of political correctness.“⁷⁹

Es wäre aber, trotz der nur mäßig beeindruckenden Leistungsbilanz des schottischen Parlaments und des bisher unangetasteten Charakters der Parlamentsstaatlichkeit ein verhängnisvoller Irrtum, würde die britische Zentralregierung die regionalen Parlamente des Vereinigten Königreiches als zu groß geratene Kommunalverwaltungen abtun. Hierzu ist zu viel geschehen.

Erstens ist aus der Sicht der Bevölkerung in Schottland, Wales und Nordirland die jeweilige regionale Vertretungskörperschaft legitimiert durch den dortigen nationalen Volkswillen. Zweitens hat die *Devolution*-Gesetzgebung selbst bereits den Weg der dauerhaften Regionalisierung des Vereinigten Königreiches über das bisher erreichte Maß hinaus vorgesehen. Die nordirische Exekutive ist beispielsweise zum einen institutionell eingebunden in einen Gesamtirischen Rat (North/South Ministerial Council) und andererseits in den Britisch-irischen Rat.

⁷⁸ Alex Wright: UK Intergovernmental Relations, in: The Constitution Unit: Nations and Regions: The Dynamics of Devolution. Quarterly Monitoring Report, November, London 2001, S. 35-37, hier: S. 36.

⁷⁹ Zitiert nach: The Economist, 3.7. 2002, S. 38.

Letzterer ist ein im weitesten Sinne gesamtbritischer Regionalrat. Neben der britischen und der irischen Regierung gehören ihm Regierungsvertreter aus Nordirland, Schottland, Wales, der Isle of Man, der Kanalinseln und anderer zukünftiger *Devolution*-Parlamente („elsewhere in the United Kingdom“⁸⁰) an. Im Mai 2002 hat die Regierung Blair das Weißbuch „Your Region, Your Choice. Revitalising the English Regions“ vorgelegt. Nach der (Wieder)einrichtung der Londoner Stadtregierung im Jahre 2000 ist dies der zweite Schritt, der die *Devolution*-Politik auch auf England ausdehnt. Zwar sind die Begründungen des Weißbuchs für eine Dezentralisierung Englands vor allem ökonomischer Art, und wie gewohnt, ist die Hürde eines Referendums zu überwinden, prinzipiell steht aber der Einrichtung von gewählten Versammlungen in den acht englischen Regionen nach einer entsprechenden Gesetzgebung nichts mehr im Wege. Die ersten Referenda könnten 2004 bzw. 2005 stattfinden, und im englischen Norden ist durchaus zu erwarten, dass einige regionale Versammlungen entstehen.

Drittens überschätzt die britische Regierung die Reichweite pragmatischer Lösungen. Für die Koordination der Positionen der Regionalparlamente mit den entsprechenden Ministerien in London wurden Vereinbarungen (*concordats*) getroffen. Regelmäßig finden interministerielle Treffen im Rahmen des Joint Ministerial Committee on *Devolution* statt, um den Beteiligten den Meinungs austausch zum Stand und den Problemen der *Devolution*-Politik zu ermöglichen. Darüber hinaus steht als letzte Konfliktschlichtungsinstanz bzw. als oberste Berufungsinstanz bei gerichtlichen Anfechtungen von Parlamentsbeschlüssen das Privy Council, ein Beratergremium der Königin aus elder statesmen und Beamten, zur Verfügung. Bei all diesen Verhandlungsrunden kann es aber nur um das Schlichten von Konflikten bzw. um die Koordination von Entscheidungen auf der Grundlage des institutionellen Status quo gehen. Wird dieser herausgefordert, kommen pragmatische Lösungen an ihre Grenzen und der Konflikt zwischen den Ansprüchen der Zentralregierung, legitimiert durch die Parlamentsouveränität, und den Forderungen der Regionen, legitimiert durch Volkssouveränität bzw. sogar dem nationalen Selbstbestimmungsrecht, wird aufbrechen.

Vor allem zwei politische Konstellationen lassen eine solche fundamentale Krise der *Devolution* möglich erscheinen. Zum einen eine Situation, in der die Londoner Regierungspartei nicht mehr gleichzeitig die Regionen regiert. Dies gibt der Opposition die Möglichkeit, von den Regionen aus gegen London zu mobilisie-

⁸⁰ Agreement reached in the multi-party negotiations between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland (Karfreitagsabkommen), Strand Three (2).

ren und beschwört Interessenkonflikte zwischen Zentrum und Regionen aus parteipolitischen Gründen herauf. Zum anderen, und in diese Situation kann das erste Szenario auch abgeleitet, eine nationalistische Mobilisierung gegen die Londoner Zentralregierung, sei es wegen politischer Inhalte (schon heute gibt es Kontroversen wegen der „Nebenaußenpolitik“ der schottischen und walisischen Regierungen insbesondere in Europa, aber auch wegen Stellungnahmen beispielsweise zum Krieg in Afghanistan), sei es, weil eine nationalistische Partei in einer Region die parlamentarische Mehrheit stellt und für diese die politische Unabhängigkeit fordert.

Im Augenblick ist allerdings die tagespolitische Brisanz der *Devolution*-Politik gering. Der Scottish Social Attitudes Survey ermittelte, dass eine Mehrheit der schottischen Bevölkerung glaubt, das schottische Parlament habe keinen entscheidenden politischen Einfluss und dass die Politik auch für Schottland noch immer in London gemacht wird. Allerdings findet das Prinzip der *Devolution* weiterhin starken Rückhalt in der Bevölkerung. Eine Mehrheit votiert sogar für eine Ausweitung der Rechte des schottischen Parlaments.⁸¹ Bemerkenswert ist auch: Die Ämter der Minister für Schottland, Wales und Nordirland verlieren zudem zunehmend an Bedeutung. Es wird deshalb bereits diskutiert, sie in das Amt eines „Unionsministers“ (Secretary of State for the Union) zu vereinen, der die Restfunktionen der Politikmoderation zwischen Zentrum und Regionen übernehmen kann, also die „Überwachung“ der Ausführung der *Devolution*-Gesetze, den territorialen Lobbyismus im britischen Kabinett sowie das Formulieren der schottischen Position zu Kompetenzen des Westminster-Parlaments (z.B. Verteidigung, Außenpolitik).

5. Ausblick

Die *Devolution*-Politik ist ein Verfassungsexperiment, dessen Potential auch im Hinblick auf die Zukunft von Regionen in einer politisch und wirtschaftlich immer stärker zusammenwachsenden Europäischen Union noch lange nicht ausgeschöpft ist. Mit der *Devolution*-Politik ist das tragende Verfassungsprinzip des britischen Staates, die Parliamentsouveränität, in eine Art „Zangengriff“ genommen worden „eingeklemmt“ zwischen europäischen Zumutungen und regionalen Erwartungen an einen Souveränitätstransfer. Die britischen Parteien nehmen in der Tagespolitik die neuen Verfassungsrealitäten bisher kaum zur Kennt-

⁸¹ John Curtice: Public Attitudes, in: The Constitution Unit: Nations and Regions: The Dynamics of Devolution. Quarterly Monitoring Report, November, London 2001, S. 26-34, hier S. 27.

nis. Ihre Wahlprogramme von 2001 nahmen beispielsweise keine Rücksicht auf die neuen Kompetenzverteilungen im Vereinigten Königreich, und dem britischen Wähler ist dies nicht sonderlich aufgefallen. Noch immer sind andere Themen, vor allem Gesundheit und Bildung und Verkehr, politisch brisanter als der Parlamentsbetrieb in den keltischen Randregionen.

Dennoch ist ein politisch-kultureller Wandel nicht zu verkennen. Die Selbstregierung von Schottland, Wales und Nordirland, sowie die Anerkennung zugeordneter regionaler bzw. nationaler Identitäten, sind im Vereinigten Königreich heute eine Selbstverständlichkeit geworden. Weit unsicherer als die Vorhersage, dass *Devolution* überleben wird, ist eine Prognose über den Verfassungsstatus und die „Selbstfindung“ Englands. Es wurde argumentiert, die Parlamentsouveränität sei gar keine britische Verfassungstradition, sondern eine englische.⁸² Und die Union der britischen Nationen könne nur gerettet werden, wenn die Fiktion eines souveränen Parlaments aufgegeben würde. Das Vereinigte Königreich sei viel effizienter als Staat mit geschriebener Verfassung, welche die Beziehungen der Gliedstaaten auf gleichberechtigter Grundlage regeln könne. Auch England solle sein Parlament bekommen. Und die Union zusammenhalten würde dann auf der Basis des Föderalismus ein Unionsparlament in Westminster.⁸³

Auch wenn das Konzept von *Devolution* nichts mit Föderalismus zu tun hat und im Sinne seiner Erfinder auch nie etwas zu tun haben sollte, so wird von britischen Kommentatoren, die sich eine solche Argumentation zu eigen machen, bereits heute vermutet, dass das Vereinigte Königreich mit der *Devolution*-Politik in das Dilemma gerät, nationale Souveränitäten in den Regionen der britischen Union de facto anzuerkennen. In der Konsequenz würde dies den Weg zur Überwindung von *Devolution*-Politik entweder durch ein Auseinanderbrechen des Vereinigten Königreiches ebnen oder durch den neuen Zusammenhalt, den eine föderale Ordnung bieten könnte.

⁸² Bernard Crick: *The English and the British*, in: Ders. (Hrsg.): *National Identities. The Constitution of the United Kingdom*, Oxford 1991, S. 90-104, hier S. 99.

⁸³ So Andrew Marr: *The Day Britain Died*, London 2000, S. 236ff. Siehe auch Tom Nairn: *After Britain. New Labour and the Return of Scotland*, London 2000.

Literaturhinweise

D. Denver/J. Mitchell/Ch. Pattie/H. Bochel: Scotland Decides. The Devolution Issue an the 1997 Referendum, London 2000

R. Hazell (Hrsg.): Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years, Oxford 1999

R. Hazell (Hrsg.): The State and the Nations: The First Years of Devolution in the United Kingdom, London 2000

J.B. Jones/J. Osmond: Building a Civiv Culture – Institutional National Assembly for Wales, Cardiff 2002

L. Paterson/A. Brown/J. Curtice u.a.: New Scotland, New Politics?, Edinburgh 2001

Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa

Thomas Fischer

Die künftige Ausgestaltung der politischen Ordnung der Europäischen Union unter dem Begriff des „Föderalismus“ zu diskutieren, löst in einzelnen Mitgliedstaaten noch immer tiefsitzende Abwehrreaktionen aus. Dies gilt in erster Linie für Großbritannien, wo – obwohl sich das Land selbst in einem Prozess innerstaatlicher Devolution befindet⁸⁴ – der Gebrauch des Wortes „Föderalismus“ noch immer „einem Todeskuss für jedes Projekt der EU-Strukturreform“ gleichkommt.⁸⁵ Nicht zuletzt die britische Ablehnung dieses *dirty word* führte 1991 dazu, dass ein Vertragsentwurf der niederländischen EU-Präsidentschaft scheiterte, in dessen Präambel auf eine deutsch-französische Initiative hin der explizite Verweis auf eine „neue Stufe der schrittweisen Verwirklichung einer Union mit föderales Ausrichtung“ aufgenommen worden war.⁸⁶ Wie auch die äußerst kontroverse Ratifikationsdebatte um den Maastricht-Vertrag zeigen sollte, hatte das Misstrauen gegen die Perspektive eines föderalen Europas in den meisten Mitgliedstaaten solche Ausmaße angenommen, dass sich der damalige deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, der sich noch im April 1992 zu dem Leitbild der „Vereinigten Staaten von Europa“ bekannt hatte, ein Jahr später zu einem Rückzieher gezwungen sah: „Ich habe diese Formel jahrzehntelang gebraucht, aber ich habe lernen müssen, dass die Formel in die Irre führt, weil jeder der diese Formel hört, sofort...an die Vereinigten Staaten von Amerika denkt.“⁸⁷

Nur sieben Jahre später ist der Föderalismus-Begriff mit einem Paukenschlag auf die Bühne der offiziellen Europapolitik zurückgekehrt: Am 12. Mai 2000 skizzierte der deutsche Außenminister Joschka Fischer in der Humboldt-Universität, Berlin unter dem Titel „Vom Staatenbund zur Föderation“⁸⁸ seine Gedanken zur

⁸⁴ Vgl. dazu den Beitrag von Roland Sturm in diesem Heft.

⁸⁵ Vgl. Peter Leslie: *Finalité, Federalism, Flexibility*, Kingston 2002, S. 7 (unveröffentl. Manuskript).

⁸⁶ Vgl. den Text des Entwurfs in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse: Materialien zur Europäischen Union*, Gütersloh 1994, S. 305ff.

⁸⁷ Vgl. dazu ausführlich Heinz Laufer / Thomas Fischer: *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*, Gütersloh 1996, S. 18–25.

⁸⁸ Der Text der Rede ist abgedruckt in: Christian Joerges, Yves Meny und Joseph H.H. Weiler (eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico (FI) 2000, S. 5-17.

Finalität der europäischen Integration und gab damit den Anstoß zur Wiederbelebung einer europaweiten öffentlichen Diskussion über eine föderale Zukunft Europas.

Nach einem kurzen Aufriss zu dem gewandelten Föderalismusverständnis seit Fischers Humboldt-Rede soll dieses vor dem Hintergrund der aktuellen Beratungen des Europäischen Konvents zunächst auf seine Tauglichkeit als Sollmodell für die politische Finalität der erweiterten Europäischen Union diskutiert werden. Anschließend wird unter einem veränderten Blickwinkel untersucht, welche Analogien sich zwischen dem EU-Mehrebenensystem und bestehenden Bundesstaaten feststellen lassen und welche Rückschlüsse sich daraus für eine systemverträgliche Weiterentwicklung der Europäischen Union ziehen lassen. Im Vordergrund steht dabei aber die Frage, inwieweit sich das Gestaltungsprinzip Föderalismus für eine Zustandsbeschreibung der politischen Ordnung der Europäischen Union eignet. Und schließlich soll in einem dritten Schritt diskutiert werden, inwieweit ein weites, instrumentelles Verständnis des Föderalismusprinzips im Sinne einer föderalen Balance zwischen notwendiger Einheit und größtmöglicher Vielfalt Anhaltspunkte dafür liefert, welche konkreten Reformschritte nötig sind, um ein handlungsfähiges und demokratisches Europa zu verwirklichen.

1. Ein föderales Europa unter neuen Vorzeichen – Fischers Humboldt-Rede

Vor dem Hintergrund der doppelten Herausforderung einer schnellstmöglichen Erweiterung und des gleichzeitigen Erhalts der institutionellen Handlungsfähigkeit Europas forderte Fischer in seiner Humboldt-Rede die Verwirklichung der Politischen Union. Als Weg dort hin schlug er „den Übergang vom Staatenbund hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ vor, die sich „auf einen Verfassungsvertrag zu gründen habe.“ Dabei betonte Fischer aber ausdrücklich, dass sein Föderationsprojekt nicht mit dem Leitbild eines europäischen Bundesstaates gleichzusetzen sei:

„Die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten. Die Vollendung der europäischen Integration lässt sich erfolgreich nur denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht. Genau dieses Faktum steckt hinter dem Begriff der „Subsidi-

arität“, der gegenwärtig allenthalben diskutiert und von kaum jemandem verstanden wird.“⁸⁹

Prämisse für Fischers föderales Konzept der Souveränitätsteilung ist, dass „die unterschiedlichen politischen Nationalkulturen und deren demokratische Öffentlichkeiten, getrennt zudem durch die allfälligen Sprachgrenzen“, auf absehbare Zeit als unverrückbare europapolitische Gegebenheit akzeptiert werden müssen. Letztlich müsse Europa deshalb immer ein Doppeltes verkörpern: eine Union der Nationalstaaten und eine Union der Bürger.

Um diese doppelte Qualität zu gewährleisten, müsse eine konstitutionelle Neugründung Europas gelingen, die vor allem drei Reformvorhaben umfasse:

- die *Demokratisierung Europas*: Um hier gleichermaßen eine Repräsentation der Mitgliedstaaten und der Bürger sicherzustellen, regte Fischer an, eine erste Kammer „gewählter Abgeordneter“ zu schaffen, die zugleich „Mitglieder der Nationalparlamente“ sind. Fischer äußerte sich zwar nicht genauer dazu, wie dieses Doppelmandat zustande kommen soll. In späteren Äußerungen hat er davon aber Abstand genommen, nachdem die Kritik laut geworden war, ein solches Doppelmandat sei mit der Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments unvereinbar.⁹⁰ Neben dieser Abgeordnetenkammer plädiert Fischer für die Einrichtung einer Staatenkammer, die sich entweder nach dem Senatsmodell aus direkt gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder – analog dem deutschen Bundesratsmodell – aus nationalen Regierungsvertretern zusammensetzen könne.
- die *Schaffung einer europäischen Regierung als wichtiger Schritt in Richtung einer gleichgewichtigen horizontalen Gewaltenteilung auf EU-Ebene*: Auch für die EU-Exekutive bietet Fischer zwei mögliche Modelle an. Eine Option sieht er darin, den Europäischen Rat zur Regierung fortzuentwickeln. In diesem Falle würde die EU-Regierung also aus dem Kreis nationaler Regierungsvertreter heraus gebildet. Als Alternative dazu käme aber auch in Betracht, dass die Kommission künftig diese Rolle übernimmt, wobei vorstellbar sei, dass ihr Präsident künftig direkt gewählt werde. Schließlich seien bei der Schaffung einer europäischen Regierung aber auch Zwischenformen zwischen beiden Modellen denkbar.

⁸⁹ Vgl. ebd., S. 12.

⁹⁰ Vgl. zu diesem Kurswechsel Fischers: Heinrich Schneider: Von Berlin über Nizza zur „Europäischen Föderation“. Ist der Föderalismus noch immer eine Leitidee für die europäische Einigung?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Tübingen 2001, S. 411.

- *eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzen zwischen Europa, Nationalstaat und Regionen:* Nur indem ein künftiger Verfassungsvertrag festlegt, „was europäisch und was weiterhin national geregelt werden soll“, lässt sich aus Fischers Sicht das Konzept der Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaaten verwirklichen. *„Die klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz.“*⁹¹

Um die Vision einer so ausgestalteten Europäischen Föderation zu realisieren, reicht aus Fischers Sicht die Gemeinschaftsmethode nach Jean Monnet nicht mehr aus. Dieser klassische Ansatz schrittweiser Vergemeinschaftung „ohne Blaupause für den Endzustand“ sei durchaus geeignet gewesen, um die ökonomische Integration voranzutreiben, für die Demokratisierung und die politische Integration Europas sei er jedoch nur bedingt tauglich. Stattdessen plädiert Fischer für eine Weiterentwicklung Europas in zwei oder drei Stufen. Zunächst soll das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit von denjenigen Staaten stärker genutzt werden können, die enger kooperieren wollen. In einem weiteren Schritt sei vorstellbar, dass eine kleinere Gruppe von Staaten untereinander einen europäischen Grundvertrag – also gewissermaßen einen Vertrag im Vertrag – abschließt, um eine Avantgarde bzw. ein offenes „Gravitationszentrum“ zu bilden, das bereits alle Elemente einer späteren Föderation umfasst. Gefördert durch das aktive Erweiterungsinteresse dieses Kerns soll die Integration schließlich ihre Vervollständigung in einer Europäischen Föderation finden, die alle Mitgliedstaaten umfasst.

Welchen Zweck verfolgt nun diese relativ ausführliche Darstellung des Föderations-Konzeptes von Joschka Fischer? Die Antwort ist ganz einfach. Sie soll verdeutlichen, dass er der Debatte über die Zukunft Europas eine völlig andere Stoßrichtung verleihen wollte und tatsächlich verliehen hat, als dies bei Bezugnahmen auf ein föderales Europa noch vor zehn Jahre der Fall war. In gewisser Weise hat er sogar den inflationären Gebrauch dieses Terminus in der aktuellen Diskussion begünstigt.

2. Föderalismus als Sollmodell für Europas politische Finalität?

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zunächst einmal, dass Fischer in seiner Rede ausdrücklich darauf hingewiesen hat, ihm sei die Reizwort-Wirkung des

⁹¹ Vgl. Fischer-Rede in Joerges et al. (eds.), a.a.O., S. 13.

Begriffes „Föderation“ speziell auf die Briten zwar durchaus bewusst. Ihm sei aber bislang kein anderer Begriff eingefallen. Er wollte mit dieser Bemerkung dem Umstand Rechnung tragen, dass Föderalismus als politische Finalität der Systementwicklung der Europäischen Union in Großbritannien unweigerlich die Drohkulisse eines Brüsseler Superstaates heraufbeschwört. Erst jüngst – im November 2002 – hat Premierminister Tony Blair in seiner Cardiff-Rede „A clear course for Europe“ wieder deutlich gemacht, dass sein Land Europa „as some federal superstate“ niemals akzeptieren werde und die meisten anderen Mitgliedstaaten diese Sichtweise teilen würden.⁹² Dass in der britischen Europadebatte „Föderalismus“ und „Superstaat“ beinahe synonym verwendet werden, hat im wesentlichen zwei historische Ursachen. Zum einen ist in der Vorstellungswelt der Briten das Stichwort „Föderalismus“ aufs engste verbunden mit dem bundesstaatlichen System der USA. Ein solches Bundesstaatsmodell für Europa würde implizieren, dass die heutigen Mitgliedstaaten auf die Bedeutung von föderalen Gliedstaaten reduziert würden, und kollidiert damit mit dem britischen Grundsatz britischer Parlamentsouveränität.⁹³ Zum anderen hat aber auch die europäische Integrationsschule des Föderalismus mit ihrem frühen Ruf nach Gründung der „Vereinigten Staaten von Europa“, die über starke bundesstaatliche Institutionen verfügen sollten, diesem einseitig zentripetalen Begriffsverständnis Vorschub geleistet.⁹⁴

Unmittelbare Folge davon ist, dass heute noch eine starke Tendenz in Großbritannien besteht, Befürwortern der Gemeinschaftsmethode, die das Machtzentrum in der EU bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament als supranationalen Organen angesiedelt sehen wollen, per se das Leitbild unitarischer Bundesstaatlichkeit für Europa zu unterstellen. Sehr ähnlich verhält es sich mit Frankreich, wo in der Europapolitik nach wie vor das de Gaulle'sche Leitbild des „Europe de Nations“ sehr dominant ist. Am deutlichsten wurde dies an der heftigen Reaktion des damaligen französischen Innenministers Chevène-

⁹² Der Redetext ist einsehbar unter:

<http://www.number-10.gov.uk/output/Page6709.asp>.

⁹³ Vgl. Roger Morgan: The British View of Federalism, in: Jörg-Dieter Gauger / Klaus Weigelt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland und Europa, Köln 1993, S. 82-84; Murray Forsyth; British Suspicions of a Federal Europe: A Consideration of the Long-Term and Short-Term Factors, in: Adolf M. Birke/Hermann Wentker (Hrsg.): Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit. Historische Dimension und politische Aktualität, München u.a. 1993, S. 105-115.

⁹⁴ Vgl. Alberta M. Sbragia: The European Community. A Balancing Act, in: Publius: The Journal of Federalism, Summer 1993, S. 25.

ment auf die Überlegungen Fischers. Im französischen Fernsehkanal „France 2“ gab er dazu am 21. Mai folgende Stellungnahme ab:

„Wir stehen gegenwärtig einer Tendenz in Deutschland gegenüber, sich für Europa eine föderale Struktur vorzustellen, die seinem eigenen Modell entspricht. Im Grunde träumt Deutschland immer noch vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation. Deutschland ist noch nicht ganz von der Entgleisung geheilt, die der Nationalsozialismus in der deutschen Geschichte bedeutet. Man hat noch immer die Vorstellung von der Nation als „Volk“, d.h. eine ethnische Konzeption. Man müsste Deutschland helfen, sich eine andere Vorstellung von der Nation zu bilden, eine staatsbürgerliche, um einen besseren Dialog mit Frankreich führen zu können.“⁹⁵

Empört wurde diese missverständliche Äußerung auch dahingehend missinterpretiert, dass Fischer noch immer nationalsozialistischem Gedankengut anhängen und Deutschland trotz seiner unheilvollen Vergangenheit nach wie vor dazu neige, Europa „an seinem Wesen genesen zu lassen“. Allerdings stellte Chevènement nachträglich klar, dass er genau das Gegenteil gemeint hatte: Fischers Vorstoß fügte sich in seinen Augen nahtlos in die integrationspolitische Tradition des Nachkriegsdeutschland, auf dem Wege der Errichtung eines europäischen Bundesstaates seine Selbstentmachtung betreiben zu wollen, um auf diese Weise eine Wiederholung der auf völkisches Gedankengut gegründeten europäischen Schreckensherrschaft der Nationalsozialisten ein für allemal auszuschließen. Eine solche Entmachtung der Nationalstaaten unter dem Dach europäischer Bundesstaatlichkeit sei jedoch mit dem französischen Verständnis von „Nation“ – das anders als in Deutschland nicht auf ethnischer Zugehörigkeit, sondern auf der Bindung des Staatsbürgers an die Idee einer politischen Gemeinschaft beruhe – schlichtweg unvereinbar. Aus französischer Sicht käme die Vision einer Europäischen Föderation à la Fischer deshalb einer Preisgabe der Legitimität politischer Herrschaft und der Demokratie an sich gleich, da sich in Frankreich beide Prinzipien auf die so verstandene Nation stützen würden.⁹⁶

Besonders erstaunlich wirkt der Eklat, den Chevènement mit seiner scharfen Reaktion auf Fischers föderale Modellüberlegungen für Europa provozierte, vor dem Hintergrund, dass Fischer sich mit seinem damaligen französischen Amtskollegen Hubert Védrine seit seinem Amtsantritt regelmäßig ausgetauscht hatte.

⁹⁵ Vgl. „L’Allemagne ne s’est pas encore guèri du nazisme“, in: Le Monde, 23. Mai 2000.

⁹⁶ Vgl. Jean-Pierre Chevènement: „Ce que je reproche à l’Allemagne“, in: Le Nouvel Observateur, 1.-7. Juni 2000.

Ein Jahr lang hatten sich die Planungsstäbe in Paris und Berlin regelmäßig getroffen, um miteinander zu beraten, wie die Europäische Union bei einer Erweiterung auf bis zu dreißig Mitgliedstaaten ausgestaltet werden müsse. Als Fischer dann schließlich seine Humboldt-Rede vorbereitete, flossen zahlreiche Anregungen aus diesen Gesprächen in sie ein.⁹⁷

Dies erklärt auch, weshalb er sich in seinem Grundsatzvortrag nicht klar auf ein institutionelles Modell für das Konzept einer Europäischen Föderation festlegte, sondern es stattdessen bei der Benennung verschiedener Optionen beließ, die teilweise mit der „klassischen“ deutschen Denkschule zur föderalen Weiterentwicklung des politischen Systems Europas unvereinbar erscheinen. Dies gilt für seine Überlegungen zu einem Doppelmandat für die Europaparlamentarier ebenso wie für den Gedanken, dass auch aus dem Europäischen Rat heraus eine EU-Regierung gebildet werden könne. Beide Elemente, wie auch Fischers wiederholte Betonung einer Existenzgarantie für die Nationalstaaten und die Idee der Bildung eines „Gravitationszentrums“ durch Abschluss eines Vertrages im Vertrag, gehen letztlich auf Impulse aus der französischen Europadebatte zurück, die ursprünglich als Gegenentwurf zu den bundesstaatlich geprägten Föderalismus-Vorstellungen deutscher Provenienz entwickelt worden waren.

So hatte der frühere französische Europaminister Pierre Moscovici im Rahmen des „Commissariat Général du Plan“ eine Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz von Jean-Louis Quermonne ins Leben gerufen, die im November 1999 ihr Europa-Konzept eines „intergouvernementalen Föderalismus“ bzw. einer „Föderation der Nationalstaaten“ vorlegte. Dort wurde unter anderem vorgeschlagen, dem Europäischen Rat künftig die Rolle eines „kollektiven Staatschefs“ zuzuweisen und einen ständigen Präsidenten an seiner Spitze vorzusehen. Die Aufgabe einer europäischen Exekutive sollte hingegen nicht alleine durch die Kommission als supranationaler Einrichtung, sondern gemeinsam mit dem Rat als Organ der mitgliedstaatlichen Regierungen wahrgenommen werden.

Erneut aufgegriffen hat Frankreichs damaliger Außenminister Védrine dieses Konzept in seiner offiziellen Reaktion auf Fischers Föderations-Initiative. Dort verwies er auf das Erfordernis „völlig neuartiger Lösungen“ für die Systemreform der erweiterten EU und erteilte dem „klassischen Föderalismus“ – verstanden als europäische Bundesstaatlichkeit – und der Option der Weiterentwicklung der Europäischen Kommission zu einer supranationalen Regierung eine klare

⁹⁷ Hartmut Marhold: Fischers Föderation – Frankreichs Reaktion, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Tübingen 2001, S. 432.

Absage.⁹⁸ Stattdessen plädierte er für eine „Föderation der Nationalstaaten“ – ein Begriff der zur offiziellen Doktrin der französischen Sozialisten, von Lionel Jospin werden sollte und schließlich jüngst auch von Präsident Chirac in einer Wahlkampfrede in Straßburg übernommen wurde.⁹⁹

Blickt man vom heutigen Stand der Beratungen des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas zurück auf diese Entwicklungen, so wird hinsichtlich des Wertes von Fischers sehr weitem Föderalismusbegriff als Leitbild für die politische Finalität der Europäischen Union vor allem dreierlei deutlich:

- a) Fischer ist es mit seinem institutionell offenen Föderations-Konzept tatsächlich gelungen, die Föderalismusdebatte in Europa wiederzubeleben. Durch die gezielte Einbindung französischer Denkipulse hat er es zumindest ein Stück weit geschafft, Befürchtungen zu zerstreuen, dass Deutschland weiterhin einseitig auf das Leitbild supranationaler Bundesstaatlichkeit für die Europäische Union setzt. Damit hat der Föderalismus-Begriff zwar an Akzeptanz im Rahmen des deutsch-französischen Motors gewonnen. Erkauft wurde diese deutsch-französische Annäherung aber durch eine gewisse inhaltliche Entleerung und Verwischung der konkreten institutionellen Merkmale eines föderalen Europas. In Abhängigkeit von dem jeweiligen Attribut mit dem der Föderalismus-Begriff jetzt versehen wird – „Europäische Föderation“, „zwischenstaatlicher Föderalismus“, „Föderation der Nationalstaaten“ – kann er entweder zur Kennzeichnung von Regierungsmodellen der „Souveränisten“ bzw. des Lagers intergouvernemental orientierter Mitgliedstaaten herangezogen werden, die das künftige Machtzentrum in der Union bei den im Rat und im Europäischen Rat versammelten nationalen Regierungen sehen; oder aber er dient weiterhin zur Umschreibung eines supranationalen Bundesstaates mit der Europäischen Kommission als künftiger EU-Regierung und einem starken Europäischen Parlament, wie er von den Anhängern der Gemeinschaftsmethode und der klassischen Integrationsschule des europäischen Föderalismus angestrebt wird.
- b) Mit Blick auf die Ausgestaltung des vertikalen Verhältnisses zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und Regionen ist festzustellen, dass die Föderalismusdebatte seit ihrer Wiederbelebung durch die Fischer-Rede geradezu mit umgekehrten Vorzeichen geführt wird. In seiner struktu-

⁹⁸ Vgl. dazu Schneider: Föderalismus als Leitidee?, a.a.O., S. 416f.

⁹⁹ Vgl. Hartmut Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *integration* 4/2002, S. 253f.

rellen Dimension der Kompetenzverteilung wird Föderalismus nicht mehr gleichgesetzt mit dem Schreckensbild eines europäischen Bundesstaates, dessen zentripetale Dynamik nicht mehr zu zügeln ist. Vielmehr liegt die Hauptbetonung nunmehr eindeutig auf einer klareren Abgrenzung der EU-Zuständigkeiten und ihrer subsidiaritätskonformen Beschränkung auf das sachlich gebotene Maß. Tatsächlich wurde in der Zukunftserklärung von Nizza im Dezember 2000 diese Frage einer besseren Kompetenzabgrenzung zu einem der zentralen Tagesordnungspunkte für die Reformagenda der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2004 erhoben und ist für die laufenden Beratungen des Europäischen Konvents über einen EU-Verfassungsvertrag von herausragender Bedeutung. Besonders interessant ist an dieser Entwicklung, dass es die deutsche Bundesregierung war, welche die Aufnahme dieses Punktes in die Nizza-Erklärung auf Drängen der deutschen Länder durchgesetzt hat. Daraus ergibt sich die beinahe paradoxe Situation, dass Deutschland als langjähriger Hauptverfechter eines europäischen Bundesstaates zumindest in diesem Punkt seine wichtigsten Verbündeten im Lager der eher europaskeptischen Nordischen Länder und des Vereinigten Königreichs findet.¹⁰⁰

- c) Zur Vorbereitung der nächsten Systemreform der Europäischen Union wurde Ende 2001 der Europäische Konvent ins Leben gerufen, um eine breitere öffentliche Debatte zu erzeugen. Dieser Beschluss zeugt von der Einsicht der EU-Staats- und Regierungschefs, dass inzwischen ein Integrationsstand erreicht ist, dem das Instrument diplomatischer Vertragsverhandlungen hinter verschlossenen Türen im Rahmen von Regierungskonferenzen einfach nicht mehr gerecht wird. Im Konvent, der Ende Februar 2002 seine Arbeit aufgenommen hat, versammeln sich erstmals die Regierungs- und Parlamentsvertreter aus 28 heutigen und künftigen Mitgliedstaaten. Er soll einen neuen EU-Verfassungsvertrag ausarbeiten und steht damit vor der Herkulesaufgabe, die konstitutionellen Grundlagen für ein handlungsfähiges, transparentes und demokratisches Europa der 25 und mehr Mitgliedstaaten zu legen.

Im ersten Überschwang wurde diese revolutionäre Verfahrensneuerung und das sehr breit angelegte Reformmandat des Konvents vor allem in den Medien vielfach mit dem Verfassungskongress von Philadelphia verglichen, der 1787 die US-Verfassung ausgearbeitet hat.¹⁰¹ Da dieser Vergleich auf die er-

¹⁰⁰ Vgl. Gilles Andréani: *What Future for Federalism? (Essays of the Centre for European Reform)*, London 2001, S. 24.

¹⁰¹ Vgl. z.B. „Amerika als Vorbild für Reformkonvent der EU“, in: *Financial Times Deutschland*, 28. Februar 2002; „Das Vorbild heißt Philadelphia“, in: *Financial*

folgreiche Neugründung des bundesstaatlichen Systems der USA abstellt, verwundert es kaum, dass sowohl Gegner des Leitbildes der „Vereinigten Staaten von Europa“ als auch Verfechter einer Weiterentwicklung der Gemeinschaftsmethode rasch darauf hingewiesen haben, dass „das Rad keineswegs neu erfunden werden soll“.¹⁰²

Auch Konventspräsident Giscard d'Estaing ist sehr darum bemüht, Kontroversen über die föderale Bestimmung des künftigen Europas zu vermeiden. Deshalb hat er es unter anderem abgelehnt, eine eigene Arbeitsgruppe zur Reform der Institutionen einzurichten und möchte diese Fragen stattdessen erst in der dritten Phase der Beratungen ab Anfang des Jahres 2003 durch das Plenum diskutieren lassen. Trotz dieses verfahrenstechnischen Kniffes sieht es derzeit allerdings so aus, als ob gerade hier erhebliche Sprengkraft für einen in größtmöglichem Konsens zu beschließenden, einheitlichen Textentwurf für einen EU-Verfassungsvertrag liegen könnte. So titelte der „EUobserver“ am 12. Juli 2002 „*Battle field set between two visions of Europe*“. Die zentralen Konfliktlinien verlaufen dabei vor allem zwischen Spanien, Frankreich und Großbritannien einerseits und der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und den mittleren und kleinen Staaten im Konvent andererseits. Ihren Anfang nahm diese Kontroverse außerhalb des Konvents. Anknüpfend an das Konzept des „zwischenstaatlichen Föderalismus“ bündelten José Maria Aznar, Tony Blair und Jacques Chirac als Hauptprotagonisten des intergouvernementalistischen Lagers Anfang Mai 2002 ihre Kräfte und vertreten seitdem mit Nachdruck ein institutionelles Reformkonzept für die künftige Europäische Union, in dem primär der Europäische Rat die Funktion der „political leadership“ ausüben soll. Sie befürworten die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates, der möglichst aus dem Kreis früherer Amts- und Regierungschefs auf fünf Jahre gewählt werden soll

Times Deutschland, 28. März 2002; „Von unten statt von oben. Nach Nizza hat nun der EU-Bürger das Wort“, in: Die Zeit 51/2000; „Vor über 200 Jahren machte ein anderer Konvent Geschichte. Philadelphia 1787: Gründung einer Supermacht“, in: Die Welt, 1. März 2002.

¹⁰² Vgl. Elmar Brok: Konvent für Europa. Eine Verfassung bringt Transparenz und Effektivität, in: Die politische Meinung Nr. 392 (Juli 2002), S. 90; Beate Neuss: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik 1/2002, S. 9.

und mit einem Team von fünf oder sechs Ratsmitgliedern eine Regierung bilden soll.¹⁰³

Direkt in den Konvent hineingetragen wurde die Auseinandersetzung über das künftige Regierungssystem der Europäischen Union dann durch die beiden Mitteilungen der Europäischen Kommission zur Zukunft der Gemeinschaftspolitiken und zur Reform der Institutionen, die sie im Mai und im Dezember 2002 in das Plenum eingebracht hat.¹⁰⁴ Sie tritt dort dafür ein, dass ihr Präsident künftig direkt durch das Europäische Parlament gewählt wird, und beansprucht unter anderem fast vollständig die Zuständigkeit für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – inklusive der Verschmelzung der Funktionen des beim Rat angesiedelten Hohen Repräsentanten der EU mit der Funktion des Kommissars für Außenbeziehungen unter ihrem Dach. Außerdem macht sich die Kommission für eine Stärkung ihrer Koordinierungsbefugnisse in der Wirtschaftspolitik stark. Trotz des Hinweises ihres Präsidenten Prodi, dass die Kommission „weit davon entfernt sei einen Superstaat zu fordern“, zielen diese Vorschläge eindeutig auf eine erhebliche Stärkung der Gemeinschaftsmethode ab. Befürworter dieses „föderalistischen Gegenentwurfes“¹⁰⁵ der Kommission zu der sogenannten spanisch-britisch-französischen ABC-Initiative sind – wie bereits erwähnt – vor allem das Europäische Parlament sowie die kleineren Teilnehmerstaaten im Konvent.¹⁰⁶ Ausschlaggebend für den Ausgang dieser Kontroverse über das institutionelle Leitbild für die Zukunft Europas könnte letztlich die Position Deutschlands sein, die allerdings bislang nicht eindeutig ausfällt:

„Germany, a large country but of a federalist tradition, holds an ambiguous position on the crucial issue of electing an EU president. Officially, Germany

¹⁰³ Vgl. „France and UK call for new force at top of EU“, in: Financial Times, 15. Mai 2002; „Aznar wants more power to the European Council“, in: Euobserver, 22. Mai 2002.

¹⁰⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission: Ein Projekt für die Europäische Union, Brüssel, 22. Mai 2002, KOM (2002) 247 endg. sowie Mitteilung der Kommission: Für die Europäische Union. Frieden, Freiheit, Solidarität, Brüssel, 4. Dezember 2002, KOM (2002) 728 endg.

¹⁰⁵ Bei der Bezeichnung der Anhänger der Gemeinschaftsmethode als „Föderalisten“, wie sie sich in der Medienberichterstattung über den Konvent inzwischen eingebürgert hat, klingt wieder das Modell europäischer Bundesstaatlichkeit durch.

¹⁰⁶ Vgl. dazu Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, a.a.O., S. 260-263; „Commission calls for extension of own power“, in: Euobserver, 5. Dezember 2002; „France and UK criticise Commission’s future plans“, in: Euobserver, 5. Dezember 2002.

is for reinforcing the role of the Commission, but at the same time Chancellor Gerhard Schröder favours giving the EU states, gathered in the Council, the last word on decisions taken in Brussels.”¹⁰⁷

Zusammenfassend ergibt sich aus der jüngst im Konvent zu beobachtenden Polarisierung zwischen „Intergouvernementalisten“ und „Föderalisten“ zu der Frage, bei welchem Organ künftig die politische Führungsverantwortung auf europäischer Ebene liegen soll, der Gesamteindruck, dass alte Konfliktlinien wieder aufleben. Fischers Versuch, mit seinem Konzept einer „Europäischen Föderation“ eine Brücke zu schlagen zwischen beiden Lagern, zielte zwar insofern in die richtige Richtung, als er damit die alte Leitvorstellung eines europäischen Bundesstaates angesichts der größeren Heterogenität in einer erweiterten Union für tot erklärt hat.¹⁰⁸ Gerade seine Überlegungen eines mehrstufigen Übergangs zu einer solchen unionsweiten Föderation sind in diesem Kontext von besonderer Interesse. Hier stellt sich die Frage, ob er nicht über das Ziel hinausgeschossen ist, und die Arbeit an einem konkreten Systemmodell für die politische Finalität Europas nicht besser bereits an der Idee eines „offenen Gravitationsraumes“ ansetzen sollte – statt, wie bei ihm, nur eine Zwischenstufe zur Vollendung der Integration zu bilden.

Was die Frage der horizontalen Gewaltenteilung zwischen den EU-Institutionen im großen Europa anbelangt, greift Fischers Versuch, den Föderalismus-Begriff mit neuen Inhalten zu füllen, schon deshalb zu kurz, weil er mit den verschiedenen institutionellen Optionen, die er dafür anbietet, ein allzu breites Spektrum möglicher Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit und supranationaler Integration abdeckt. Neu scheint vor allem die Bandbreite föderaler Etikettierungen zu sein, die seit seiner Humboldt-Rede zur Umschreibung grundverschiedener institutioneller Modelle in der Diskussion herumgeistern. Sie sind eher dazu angetan sind, zur Verwirrung denn zur Einigung über die künftige institutionelle Gestalt des großen Europa beizutragen.

Abschließend positiv zu vermerken ist dagegen, dass Fischer mit seinen Darlegungen zur vertikalen Gewaltenteilung und zur Klärung der Kompetenzabgrenzung im künftigen Europa zur Überwindung überkommener Wahrnehmungsmuster in Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien beigetragen haben dürfte. Seine diesbezüglichen Ausführungen sollten dort zumindest dafür sensi-

¹⁰⁷ „Rift deepens over election of EU president“, in: Euobserver, 11. Dezember 2002.

¹⁰⁸ So auch Peter Glotz in seinem FAZ-Beitrag „Das Ding – Überlegungen gegen den Hornviehnationalismus in der Europäischen Union“ vom 24. Mai 2002.

bilisiert haben, dass „Föderalismus“ für das EU-Mehrebenensystem keineswegs ohne weiteres gleichgesetzt werden kann mit unitarischer Bundesstaatlichkeit. Diese strukturelle Dimension von Fischers Föderations-Verständnis, die aufs engste mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden ist, scheint als Zielvorgabe für Europas politische Finalität tatsächlich auf relativ breite Zustimmung in den heutigen und künftigen Mitgliedstaaten zu stoßen. Sie ist es auch, die zeigt, dass Chevènements Vorwurf an Fischer verfehlt war, dieser betreibe mit der Wiederbelebung der Föderalismusdebatte um die Zukunft Europas die Entmachtung des Nationalstaates.

3. Föderalismus als Konstruktionsmerkmal Europas

Die Neubelebung der Föderalismusdebatte in Europa durch Fischers Humboldt-Rede hat jenseits der begrifflichen Annäherung an das Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet der vertikalen Gewaltenteilung also nur begrenzten Mehrwert für die Entwicklung von Systemmodellen für die politische Finalität des großen Europa. Eine andere Herangehensweise an die Diskussion, welche Bedeutung das Gestaltungsprinzips Föderalismus für die Weiterentwicklung des politischen Systems der EU hat, besteht darin, gemeinsame Systemmerkmale mit bestehenden bundesstaatlichen Ordnungen zu identifizieren und daraus Rückschlüsse auf mögliche Entwicklungspfade abzuleiten.

Regelmäßig wird dabei in der Literatur als Ausgangspunkt die Unterscheidung zwischen dem intra-staatlichen oder kooperativen Föderalismusmodell, für das Deutschland beinahe prototypisch steht, und dem dualen oder inter-staatlichem Föderalismus gewählt, das sich vor allem in Bundesstaaten angelsächsischen Typs, d.h. vor allem in den USA, Kanada und Australien, findet.¹⁰⁹

Dabei ist zunächst einmal festzustellen, dass die Wesensverwandtschaft der Europäischen Union mit dem politikverflochtenen deutschen Bundesstaat erheblich ist. Vor allem die strukturelle Ähnlichkeit des Rates der Europäischen Union mit dem deutschen Bundesrat und die funktionale Aufgabenverteilung im Rahmen des Verbundföderalismus, die eine anhaltende Konzentration von Rechtsetzungskompetenzen auf der Ebene des Bundes bzw. Gesamtverbandes bewirkt

¹⁰⁹ Vgl. dazu in jüngster Zeit: Tanja A. Börzel und Thomas Risse: Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System, in: Joerges et al. (eds.), a.a.O., S. 54-58, Andréani, a.a.O., S. 22f., sowie Leslie, a.a.O., S. 10-12. Außerdem siehe mit weiterführenden Literaturhinweisen: Thomas Fischer / Nicole Schley: Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union, Bonn 1999, S. 38-48.

haben, während die Verwaltungszuständigkeit bei den Bundesländern bzw. Mitgliedstaaten liegt, haben analog zu den Entwicklungstendenzen im deutschen Bundesstaat eine fortschreitende Unitarisierungstendenz im europäischen Einigungswerk begünstigt.

Setzt man zunächst an dieser erheblichen Systemähnlichkeit an, so wirken künftige Systemreformen am wahrscheinlichsten, die diesen Entwicklungspfad konsequent fortsetzen. Die Transformation von Europäischem Rat und Rat in eine bundesratsähnliche Staatenkammer, neben der gleichberechtigt das Europäische Parlament als direkt gewähltes Abgeordnetenhaus steht, sowie die Umformung der Kommission zu einer echten europäischen Regierung erschienen zunächst naheliegend. Dies gilt auch deshalb, weil beide Systeme durch einen auf Konsensfindung abzielenden Aushandlungscharakter politischer Entscheidungen gekennzeichnet sind.

Und doch trügt der erste Anschein. Zum einen sei hier nur an die heftigen politischen Widerstände erinnert, die der europapolitische Leittragsentwurf „Verantwortung für Europa“ für den SPD-Parteitag im Herbst 2001 erzeugt hat. Unter der Federführung des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder war hier ein Institutionenmodell für das große Europa erarbeitet worden, das in seinen Grundzügen genau der oben skizzierten Gewaltenteilung entsprach.¹¹⁰ Vor allem die Forderung nach der Umwandlung des Rates in eine europäische Staatenkammer erwies sich indessen gerade bei den Regierungen der großen EU-Partnerländer als politisch völlig undurchsetzbar.

Jenseits der fehlenden politischen Umsetzbarkeit eines solchen deutschen Modells auf EU-Ebene, mangelt es Europa an einer zentralen Vorbedingung für seine erfolgreiche Übertragung. Gemeint ist damit, dass sich auch auf lange Sicht innerhalb der Union keine ähnlich starke Präferenz für gleichwertige Lebensbedingungen aller EU-Bürger herausbilden wird, wie sie den Bundesstaat des deutschen Grundgesetzes prägt. Wie Erkenntnisse aus der vergleichenden Föderalismusforschung bestätigen, ist gerade die Existenz einer bundesweiten Solidargemeinschaft zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus deutscher Prägung. Auf europäischer Ebene wird diese Voraussetzung weniger denn je gegeben sein, wenn zum ersten Mai 2004 erst einmal

¹¹⁰ Vgl. die Zusammenfassung der Leittragsvorschläge in: „Die Verfassungsdebatte ist in vollem Gange. Die Vorschläge zur Zukunft eines vereinigten Europas ergeben bisher nur ein schemenhaftes Bild“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Mai 2001.

die ersten zehn neuen Mitgliedsländer beigetreten sind: Nach wie vor trifft also folgende Beobachtung zu:

„Bereits das Europa der Europäischen Gemeinschaft ist vielfach fragmentiert; es ist multinational, mehrsprachig, mehrkonfessionell, und es weist ein starkes Entwicklungsgefälle auf. Durch die sich abzeichnende Angliederung der ostmitteleuropäischen Staaten werden sich diese Ungleichheiten dramatisch vervielfachen...Für derartige multinationale und von sozio-ökonomischen Ungleichheiten definierte politische Systeme stellen Strukturen der Politikverflechtung kein erfolgversprechendes Modell politischer Organisation dar. Gefordert sind vielmehr politische Systeme, die Autonomie garantieren.“¹¹¹

Genau diese Betonung der Autonomieschonung der Glieder ist es aber, die den dualen Föderalismus nach US-amerikanischem oder kanadischem Muster auszeichnet. Natürlich liegt dieser Bundesstaatstyp schon in Anbetracht seiner sektoralen Aufgabenverteilung, in deren Rahmen jede der beiden Regierungsebenen über die legislative und die Verwaltungszuständigkeit in ihren jeweiligen Zuständigkeitsfeldern verfügen, quer zu dem gewachsenen funktional-aufgabenteiligen Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, das letztlich auch ihre besondere Qualität als Rechtsgemeinschaft bedingt. Zugleich ist in diesem Föderalismusmodell die Mitwirkung der Gliedstaaten auf Bundesebene vergleichsweise schwach institutionalisiert und die zweite Kammer nach dem „Senatsprinzip“ organisiert. Dort sind also nicht die Territorialinteressen der Glieder durch Vertreter der Exekutive repräsentiert, wie im Bundesrat, sondern ebenfalls Wählerinteressen vertreten.

Und doch hat die komparative Föderalismusforschung einige Spezifika dieses Modells herausgearbeitet, die speziell für die Frage der Neugestaltung der Kompetenzordnung im EU-Vertrag interessante Anhaltspunkte liefern und bereits als Grundlage für verschiedene konkrete Reformempfehlungen herangezogen worden sind. Das Hauptaugenmerk gilt in diesem Kontext der Frage, welche Grundmuster in den verschiedenen verfassungsrechtlichen Abgrenzungsmethoden erkennbar werden und ob verallgemeinerungsfähige Aussagen über diese Grundmuster bezüglich ihres zentralisierungshemmenden Potentials in der Verfassungswirklichkeit möglich sind. Sicherlich kann eine generelle Tendenz in föderal organisierten Regierungssystemen zur Politikverflechtung und zum kooperativen Föderalismus nicht geleugnet werden und somit auch durch eine Änderung

¹¹¹ Rainer-Olaf Schultze: Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, in: Dieter Nohlen / González Encinar / José Juan: Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Opladen 1992, S. 212.

des vertraglichen Kompetenzordnungsmodells in der Europäischen Union keine völlige Transparenz bezüglich der jeweils verantwortlichen Ebene für politisches Handeln erreicht werden. Aber immerhin differieren die unterschiedlichen Ordnungskonzeptionen doch erheblich bezüglich ihrer Aussagekraft über die tatsächlichen Handlungsspielräume von föderalem Gesamtverband und Gliedern. Dadurch unterscheiden sie sich auch in ihrer Eignung als Richtgrößen für eine Reform der europäischen Zuständigkeitsordnung. Schlüsselbedeutung kommt unter diesem Gesichtspunkt der Erkenntnis zu:

„That the tension between enumerated powers and residual powers is common to both integrative and devolutionary systems of federalism...The government holding the enumerated powers has a natural tendency to increase its authority, whether it is the central authority (integrative federalism) or the component entity's government (devolutionary federalism)...The government retaining the residuary power is more likely to be threatened...”¹¹²

Die Annahme der Verfassungsgeber in föderalen Systemen, dass Kompetenzkataloge, die einseitig die Kompetenzen der Bundesebene auflisten, während sie auf der anderen Seite die Zuständigkeitsvermutung oder die Residualkompetenzen pauschal den Gliedstaaten überlassen, die nachgeordnete Ebene begünstigen würden, steht in krassem Widerspruch zur Verfassungswirklichkeit der meisten nach diesem Schema organisierten Bundesstaaten. Begründet liegt die zentralisierende Wirkung einer einseitigen Aufzählung der Bundeszuständigkeiten darin, dass „auch der schwächste argumentative Bezug zu einer enumerierten Kompetenz des Zentralstaates die Berufung auf nicht näher spezifizierte Residualkompetenzen der Gliedstaaten leicht aus dem juristischen...Felde schlägt.“¹¹³

Als wesentliche Ausnahme von dieser üblichen Kompetenzzuweisungsregel ist das Ordnungsmodell der kanadischen Verfassung zu nennen. Hier sind in einem doppelten Katalog – unter zusätzlicher Nennung weniger konkurrierender Zuständigkeiten – sowohl die Handlungsbefugnisse des Bundes als auch diejenigen der Provinzen als ausschließliche Kompetenzen benannt. Ein entsprechendes Modell für eine duale Zuständigkeitsordnung der Europäischen Union, die weiter zwischen Primär- und Partialkompetenzen unterscheidet, wurde vor einigen Jahren in der Europaarbeit der Bertelsmann Stiftung entwickelt und ist konkret in

¹¹² Koen Lenaerts: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, in: American Journal of Comparative Law 2/1990, S. 252f.

¹¹³ Vgl. Fritz W. Scharpf: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?, in: ders.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York 1994, S. 117-130.

ihre Reformempfehlungen für die Regierungskonferenz zur Amsterdamer Vertragsreform eingeflossen.¹¹⁴

Realisiert worden ist dieses Reformmodell allerdings nicht. Als entscheidendes Argument dagegen wird immer wieder angeführt, dass ein zu starres vertragliches „Zuständigkeitskorsett“ mit der im europäischen Integrationsprozess angelegten und gewollten Entwicklungsdynamik hin zu einer „immer engeren Union der Völker“ letztlich unvereinbar ist. Ob dieses Argument angesichts der inzwischen erreichten Integrationsdichte überhaupt noch tragfähig ist bzw. ob nicht auch eine Vereinfachung des geltenden Vertragsänderungsverfahrens bei Kompetenzfragen hinreichend flexible Anpassungen der Zuständigkeitsordnung erlauben würde, sei an dieser Stelle dahin gestellt. Fest steht, dass sich diese Argumentationslinie letztlich auch in den Beratungen des Europäischen Konvents zur klareren Abgrenzung der Zuständigkeiten durchzusetzen scheint. Die Konsenslinie, die sich dort gegenwärtig abzeichnet, läuft auf eine trennschärfere Aufgabensystematik hinaus, die zwischen den drei Kategorien ausschließlicher EU-Kompetenzen, konkurrierender und ergänzender Kompetenzen unterscheidet.¹¹⁵

Summa summarum ergibt sich somit das Gesamtbild, dass der Vergleich des EU-Mehrebenensystems mit unterschiedlichen Typen föderaler Systeme durchaus hilfreich ist, wenn es um die Beschreibung der zentralen Charakteristika seiner derzeitigen politischen Ordnung geht. Auf der anderen Seite ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass die Europäische Union eben doch eine völlig neue Form institutionalisierten Mehrebenenregierens verkörpert, welche die Anwendung von Erkenntnissen der komparativ Föderalismusreform auf ihre weitere Systementwicklung – schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit – nur in sehr begrenztem Maße zulässt.

4. Föderale Balance als Leitgedanke für das große Europa

Für die Suche nach konkreten Bauanweisungen zur Weiterentwicklung des Verfassungssystems des großen Europas ist der Föderalismus als Gestaltungsprinzip nur von begrenztem Wert. Aufgrund seiner begrifflichen Weite und der Vielzahl

¹¹⁴ Vgl. Europäische Strukturkommission: Europa '96 – Reformprogramm für die Europäische Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 11-55, sowie: Fischer / Schley: Europa föderal organisieren, a.a.O.

¹¹⁵ Vgl. Thomas Fischer: Eine subsidiaritätsgerechte Kompetenzordnung für Europa – Inhalte, Lesarten und Realisierungschancen des Doppelauftrags von Nizza und Laeken, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2002, Tübingen 2002, S. 530-540.

unterschiedlicher Systemmodelle, für die dieser Organisationsgrundsatz steht, taugt er nicht zur direkten Bereitstellung von Blaupausen. Dennoch kann er in einer etwas breiteren Lesart – nämlich allgemein verstanden als Gebot der föderalen Balance - zumindest Hinweise darauf liefern, in welche Richtung Reformen des Europäischen Mehrebenensystems zielen müssen.

Ein Blick zurück auf die ideengeschichtlichen Wurzeln des Föderalismus zeigt, dass dieses politische Ordnungsprinzip zunächst einmal auf die Herstellung einer Balance zwischen Einheitssicherung und der Gewährung größtmöglicher Vielfalt abstellt. Im Lichte dieses Gleichgewichtsprinzips, welches „das freie und selbstbestimmte Zusammenwirken verschiedener, vertikal gestufter Verbände“ sichern soll, ist es durchaus gerechtfertigt, die Europäische Union als föderale Ordnung zu begreifen.¹¹⁶ Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich der „Aggregatzustand“ dieses Integrationsverbundes schon heute wie folgt dar:

„Europäischer Föderalismus lässt sich als konsoziativer Föderalismus treffend kennzeichnen...Anders als im bundesstaatlichen Föderalismus fließt die verfassungsgebende Gewalt der Glieder in der konsoziativen Föderation nicht aus der Verfassung des übergreifenden Verbands (hier: die EU); anders als im bundesstaatlichen Föderalismus haben die Glieder auch ihre Souveränität bewahrt. Weiterhin liegt die Befugnis zur Verfassungsfortschreibung nach Art. 48 EGV weitgehend, allerdings schon nicht mehr ausschließlich in den Händen der Glieder, auch haben die Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozess der überstaatlichen Ebene eine bestimmende Rolle.“¹¹⁷

Nachdenken über „eine föderale Verfassungspolitik“ zur Weiterentwicklung der Europäischen Union sollte nun gerade nicht in der Absicht erfolgen, einen bestimmten Endzustand festzuschreiben, auf dessen Erreichung künftige Weiterentwicklungen des EU-Vertragswerks bzw. eines künftigen Europäischen Verfassungsvertrages ausgerichtet werden müssten. Ein zu entwickelndes Verfassungskonzept für die Zukunft Europas muss vielmehr instrumentellen Charakter haben, um die Möglichkeit zu weiteren Integrationsfortschritten offen zu halten und ein gleichermaßen handlungsfähiges wie demokratisches Europa zu verwirklichen.

¹¹⁶ Vgl. dazu auch: Roland Bieber: Föderalismus in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 2002, S. 361-373.

¹¹⁷ Martin Nettesheim: EU-Recht und nationales Verfassungsrecht (Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung 2002), Tübingen 2002, S. 29.

Nicht zuletzt deshalb wäre es auch verfehlt, für ein solches Konzept ausgewogener Gewichtsverteilung im EU-Mehrebenensystem weiterhin den Begriff „Bundesstaat“ heranzuziehen. Nicht nur, dass dieser Begriff viel stärker als Ziel denn als Mittel konnotiert ist. Vielmehr muss es ja bei der Herstellung einer föderalen Balance gerade darum gehen, der Perspektive der Entstehung eines unitarischen Bundesstaatsgebildes entgegenzuwirken und zugleich die Offenheit der Verfassungsentwicklung zu gewährleisten.

Außerdem werden die üblichen Kategorien des Staats- und Europarechts, die das Gebilde der Europäischen Union in Kategorien Föderation oder Konföderation, Bundesstaat oder Staatenbund zuzuordnen versuchen, der besonderen Qualität des EU-Mehrebenensystems ohnehin nicht mehr gerecht. Insofern ist es besonders zu begrüßen, dass Außenminister Fischer sich in seiner Humboldt-Rede für den Begriff der „Föderation“ entschieden hat, der aus dem Französischen stammt und für das Konzept eines föderalen Gemeinwesens steht, das stärker integriert ist als ein Staatenbund, aber weniger vom Zentralismus geprägt als Bundesstaaten.¹¹⁸ Genau dafür stehen auch Fischers beide Säulen einer „Union der Bürger“ und einer „Union der Staaten“.

Letztlich gilt es, bei der Suche nach der optimalen föderalen Balance im großen Europa vier wesentliche Zielgrößen im Auge zu behalten: eine effiziente Entscheidungsfindung, größtmögliche Effektivität von Problemlösungen, Transparenz und demokratische Legitimation. Reformschwerpunkte im Sinne einer ausgewogeneren föderalen Balance lassen sich dabei vor allem auf drei Handlungsfeldern identifizieren: Da diese aufgrund des begrenzten Umfangs, der für diesen Beitrag zur Verfügung steht, hier nicht ausführlich behandelt werden können, sollen im Folgenden nur noch einige zentrale Aspekte aus der laufenden Konventsdebatte angerissen werden:

- *Vertragsvereinfachung*: Ein transparenteres Vertragsgefüge mit starkem Grundrechtsschutz ist wesentliche Voraussetzung, um den Zusammenhalt der erweiterten Europäischen Union durch ausreichende öffentliche Akzeptanz zu sichern. Um dieses Ziel zu verwirklichen liegen inzwischen zahlreiche Verfassungsentwürfe vor, die aus der Mitte des Plenums eingebracht wurden und allesamt entweder wesentlich kürzer ausfallen bzw. in der einen oder anderen Form eine Zweiteilung des geltenden EU-Vertrages in einen Grundvertrag und einen Ausführungsvertrag vorsehen. Weitgehende Übereinstimmung

¹¹⁸ Vgl. Heinrich Schneider: Synthese und Schlussfolgerungen, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Baden-Baden 1993, S. 119.

zwischen den Konventsmitgliedern besteht darüber, dass auch die Drei-Säulen-Konstruktion des EU-Vertrages überwunden werden muss, durch die bislang zwischen der ersten Säule der Gemeinschaftspolitiken und zweiten und dritten Säule der intergouvernementalen Kooperation in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit unterschieden wird. Ein anderer wichtiger Meilenstein ist hier durch die Arbeitsgruppe zur einheitlichen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union gesetzt worden, die inzwischen ihre Arbeiten erfolgreich abgeschlossen hat. Zudem zeichnet sich ab, dass die in Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamierte EU-Grundrechtecharta konstitutionellen Rang erhält und in den neuen Verfassungstext inkorporiert wird. Eine bedeutende Zwischentappe für die Konventsarbeit bildete schließlich die Vorlage des Entwurfs von Präsident Giscard d'Estaing für die Struktur eines Europäischen Verfassungsvertrages Ende 2002. Damit ist relativ sicher, dass am Ende der Konventsberatungen als Ergebnis ein einheitlicher Textentwurf stehen wird.

- *zur Kompetenzordnung*: Ebenfalls ein nicht zu unterschätzender Schritt zu größerer Transparenz ist die sich abzeichnende neue Aufgabensystematik für die Verträge, die zwischen den Kategorien ausschließlicher EU-Kompetenzen, konkurrierender und ergänzender Zuständigkeiten unterscheidet. Mit Fragen einer subsidiaritätskonformen Kompetenzabgrenzung und -ausübung haben sich daneben verschiedene Arbeitsgruppen des Konvents auseinandergesetzt – zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet Justiz und Inneres, zur Verteidigungspolitik, Außenpolitik, zur „Economic Governance“ sowie die erst jüngst eingesetzte Gruppe zum Sozialen Europa. Unter dem Gesichtspunkt effektiver politischer Steuerung fällt ihre Arbeitsbilanz jedoch gemischt aus. Die dringend notwendige Stärkung europäischer Handlungsbefugnisse auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik scheint derzeit kaum realisierbar. Zu stark ist das Interesse vor allem Großbritanniens, diese Aufgabebereiche in der rein intergouvernementalen Zusammenarbeit zu belassen. Deutliche Vergemeinschaftungsfortschritte sind dagegen auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik zu erwarten. Die Arbeitsgruppe „Economic Governance“, in der über den Umfang wirtschaftspolitischer Koordinierungsbefugnisse der EU im Rahmen der Währungsunion diskutiert wurde, ist hingegen zu keinem einvernehmlichen Ergebnis gelangt. Insgesamt zeichnet sich also ab, dass es kaum gravierenden Veränderungen in der Substanz der derzeitigen Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten geben dürfte, obwohl dies unter Effektivitätsgesichtspunkten in vielen der genannten Bereiche wün-

schenswert wäre, sondern es im wesentlichen bei einer Neugestaltung der Aufgabensystematik bleiben dürfte.

- Wichtige Beiträge zur Demokratisierung und zur Effektivierung einer subsidiaritätsverträglichen Kompetenzausübung haben die beiden Arbeitsgruppen zur künftigen Rolle der nationalen Parlamente und zum Subsidiaritätsprinzip geliefert. Es wird voraussichtlich künftig kein eigenes Gremium nationaler Parlamente auf europäischer Ebene geben. Stattdessen werden die parlamentarischen Rechte zur Kontrolle der Europapolitik ihrer jeweils eigenen Regierung weiter ausgebaut. Darüber hinaus soll ein „early warning system“ zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eingerichtet werden. Durch dieses Frühwarnsystem wird den nationalen Parlamenten sowie voraussichtlich dem Ausschuss der Regionen ein Einspruchsrecht gegen europäische Rechtsakte unmittelbar nach Vorlage des Kommissionsentwurfes sowie nochmals in der späteren Phase der Arbeit des Vermittlungsausschusses eingeräumt. Im Falle der Nichtbeachtung ihrer Stellungnahmen sollen sowohl die nationalen Parlamente als auch der Ausschuss der Regionen ein Klagerecht vor dem EuGH gegen Subsidiaritätsverstöße erhalten.

Viele dieser Fortschritte können zu einer ausgewogeneren föderalen Balance in einem großen Europa beitragen und es so in die Lage versetzen, dem doppelten Anspruch einer Union der Bürger und der Staaten auch künftig gerecht zu werden. Äußerst kritisch zu bewerten ist hingegen, dass das Problem, wie zukünftig eine möglichst *effiziente und hinreichend demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung* in einem gewaltenteiligen Verhältnis zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament sichergestellt werden kann, erst in der bevorstehenden Phase der Konventsarbeit ab 2003 aufgegriffen wird. Gerade an den Antworten zu dieser Frage wird sich die föderale Qualität der Europäischen Union künftig messen lassen müssen.

Die Autoren

Thomas Fischer, geb. 1964; 1998-2000 Wissenschaftlicher Koordinator, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, Tübingen; seit 2000 Bertelsmann Stiftung, Projektmanager Themenfeld „Demokratie und Bürgergesellschaft“. Forschungsschwerpunkte u.a.: Föderalismus in Deutschland und in Europa, EU.

Adresse: Bertelsmann Foundation, Carl-Bertelsmann-Straße 265, 33311 Gütersloh.

E-Mail: t.fischer@bertelsmann.de

Prof. Dr. Jürgen Nagel, geb. 1955; Titularprofessor für Politikwissenschaft und Koordinator der Forschungsgruppe Politische Theorie der Universität Pompeu Fabra, Barcelona. Forschungsschwerpunkte: Nationalismustheorie, Föderalismus und Europäische Integration. Veröffentlichungen u.a. zur katalanischen und spanischen Geschichte und zur deutschen Politik.

Adresse: Department de Ciències Polítiques i Socials, Ramon Trias Fargas, 25-27, E 08005 Barcelona

E-Mail: klaus.nagel@cpis.upf.es

Dr. Dirk Rohtus, geb. 1961; Dozent für Diplomatiegeschichte an der Lessius Hogeschool Antwerpen; Dozent für Belgische Außenpolitik an der Universität Antwerpen. Forschungsschwerpunkte: Föderalismus, deutsche Nachkriegsgeschichte und Politik, politisches System Belgiens.

Adresse: Prieelstraat 19, B-2610 Wilrijk

E-Mail: dirk.rohtus@pandora.be

Prof. Dr. Roland Sturm, seit 1996 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg; Mitglied des Vorstandes des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichende Politikwissenschaft (insbes. englischsprachige Länder) und Vergleichende Politikforschung.

Adresse: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, 91054 Erlangen

E-Mail: rdsturm@phil.uni-erlangen.de

Projekt: Föderalismusreform

Seit mehreren Jahren wird in Politik und Wissenschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber es ist auch die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

Publikationen:

Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, Sankt Augustin 2001

Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

Roland Koch/Christoph Böhr: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, Sankt Augustin 2001

Kulturföderalismus als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

Udo Margedant: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant, Tel. 02241/246-308
e-mail: udo.margedant@kas.de

Bestellungen an: Gabriele Klesz, e-mail: gabriele.klesz@kas.de