

Die obersten Bundesorgane im Europäisierungsprozess: der Bundespräsident

Johannes Rau im Gespräch mit Joachim Jens Hesse

Herr Bundespräsident, der Europäisierungsprozess ist inzwischen weit vorangeschritten, er beeinflusst heute fast jeden Arbeits- und Lebensbereich. Die Tätigkeiten des Staatsoberhauptes sind davon nicht ausgenommen. Inwieweit empfinden Sie auch Ihre Arbeit als „europäisch“ geprägt und wie gehen Sie damit im Alltag um?

Das Amt des Bundespräsidenten hat sehr viel mit Außenpolitik zu tun. Ich war selber überrascht, dass mehr als die Hälfte meiner Arbeitszeit direkt oder indirekt Bezug zum Ausland hat. Dabei spielt Europa eine herausragende Rolle. Bei allen Gesprächen, die ich mit europäischen Staatsoberhäuptern und anderen Politikern führe, stehen Themen der Europapolitik im Vordergrund. Das gilt besonders für die Erweiterung der Europäischen Union und für die Reform der Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union. Ich habe mich zu diesen Themen, besonders zum Gedanken einer europäischen Verfassung, auch wiederholt öffentlich in Reden und Zeitungsartikeln geäußert. Beim Staatsbesuch in Italien im Mai letzten Jahres habe ich mit dem italienischen Staatspräsidenten Carlo Azeglio Ciampi dazu eine gemeinsame Erklärung verabschiedet. Die Zukunft Europas wird auch beim Treffen der mittel- und osteuropäischen Präsidenten, das im Mai dieses Jahres zum zehnten Male, diesmal in Salzburg, stattfindet, ein zentrales Thema sein.

Blickt man auf die gegenwärtigen Bemühungen, den Integrationsprozess zu „vertiefen“, ist Handlungsbedarf auf zahlreichen Ebenen erkennbar, sei es mit Blick auf eine „echte“ Parlamentarisierung, den Ausbau der Kommission zu einer Exekutive oder aber das Wechselverhältnis von Europäischem Rat und Nationalregierungen. Teilen Sie die Auffassung, dass es allmählich an der Zeit ist, eine den Namen verdienende Gewaltenteilung zu verwirklichen, um den in Teilen durchaus noch vor-demokratischen Prozess der Willensbildung und Entscheidung zu überwinden?

Die Europäische Union steht an einem Wendepunkt ihrer Geschichte: Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 ist eine große

Herausforderung. Sie macht es erforderlich, die Institutionen der EU, ihre Verfahren und ihre Instrumente grundlegend zu reformieren, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Ein wichtiges Ziel muss es dabei sein, die demokratische Legitimation der Union zu stärken und die Union näher an den Bürger heran zu bringen. Der Kommissionspräsident sollte daher künftig vom Europäischen Parlament gewählt werden. Auch die Gewaltenteilung in der Union muss für den Bürger klarer erkennbar sein. Er muss unterscheiden können zwischen Legislativakten des Gesetzgebers (entsprechend unseren Gesetzen), Legislativakten, die die Exekutive auf Grund einer Ermächtigung des Gesetzgebers erlässt (entsprechend unseren Rechtsverordnungen), und Exekutivakten (entsprechend unseren Verwaltungsakten).

Bei der Weiterentwicklung der Union müssen wir ihren besonderen Charakter im Auge behalten. Die Union ist einerseits eine internationale Organisation, andererseits aber auch einem Staat vergleichbar, da sie wegen ihres supranationalen Charakters unmittelbar auf die Unionsbürger Einfluss nimmt. Ich hoffe, dass der Konvent, das heißt die Väter und Mütter der Europäischen Verfassung, neue und spezifisch auf die besondere Natur der Union zugeschnittene Institutionen und Verfahren entwickelt. Dabei müssen die Nationalstaaten, die sicher noch lange fortbestehen, auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

Die Osterweiterung, für die es nun verbindlich vereinbarte Termine gibt, wird von den einen als historische Chance, gar als Verpflichtung begrüßt, während andere ihr nicht ohne Ängste entgegensehen. Wie könnte man diese widersprüchlichen Reaktionen auflösen? Reicht es aus Ihrer Sicht aus, immer nur auf die sich bietenden neuen Marktchancen zu verweisen? Stellen sich nicht auch Fragen zur Identität des Kontinents, der ohne seinen östlichen Teil unvollständig wäre?

Die Osterweiterung ist meines Erachtens die Antwort auf eine historische Herausforderung, vor die wir durch die Veränderungen der Jahre 1989/90 gestellt worden sind. Die Europäische Gemeinschaft und später die Europäische Union haben ihren Mitgliedstaaten seit Jahrzehnten Wohlstand und Stabilität gesichert. Daran sollen auch die Staaten jenseits des früheren Eisernen Vorhangs partizipieren. Gegenüber den Beitrittsländern, die Leidtragende der Teilung Europas nach dem Krieg waren, sollte dies eine selbstverständliche Verpflichtung sein. Darin liegt der tiefere Grund für die Erweiterung. Neue Marktchancen sind sekundär, aber dennoch wichtig, denn wirtschaftlicher Erfolg ist auf Dauer eine der Bedingungen für das Gedeihen der Europäischen Union.

Gewiss gibt es auch Risiken. Die neue Europäische Union wird nicht nur größer, sondern auch heterogener sein. Das Wohlstandsgefälle zwischen alten

und neuen Mitgliedstaaten ist groß; Verwaltung und Justiz in den Beitrittsländern stehen mit der Anwendung des europäischen Rechts vor beträchtlichen Herausforderungen. Die Kandidatenländer haben schon bewundernswerte Reformanstrengungen gezeigt, damit sie der Union beitreten können. Das wird sich auch nach dem Beitritt fortsetzen müssen. Auf ihren eigenen Reformbedarf, der mit der Erweiterung zwingend wird, hat die Europäische Union durch die Einberufung des Konvents reagiert. Eine Europäische Union mit 25 und später vielleicht noch mehr Mitgliedern kann nicht nach den gleichen Mechanismen funktionieren wie die Union der Fünfzehn. Ich bin zuversichtlich, dass wir diese Aufgaben meistern werden.

Spricht man mit der heranwachsenden Generation, also mit Schülern und Studenten, ist Europa schon fast selbstverständlicher Bezugspunkt. So erfreulich solche Reaktionen in historischer Perspektive sind, verbindet sich damit nicht auch die Verpflichtung, sich „Europa“ im Alltag erst noch zu erarbeiten, an der konkreten Ausgestaltung des „europäischen Hauses“ mitzuwirken?

Die europäische Integration ist eine langfristige Aufgabe, die gerade den jungen Menschen immer wieder von Neuem nahe gebracht werden muss. Deshalb sollten die Inhalte und die Strukturen der Europapolitik einen höheren Stellenwert in den Lehrplänen der Schulen gewinnen. Das gilt auch für die Fremdsprachenausbildung, denn das Beherrschen der Sprachen unserer Nachbarländer ist eine wichtige Voraussetzung für ein europäisches Engagement. Zudem sollten wir die junge Generation in europäische Gestaltungsprozesse einbeziehen. Der Jugendkonvent, der im Juli letzten Jahres in Brüssel stattgefunden hat, ist dafür ein erstes Beispiel. Da haben 210 Jugendliche aus den Mitgliedstaaten der EU und aus allen Beitrittskandidatenländern ihre Perspektiven für eine Europäische Verfassung erarbeitet.

Die Deutschen gelten als besonders europafreundlich. Ist dies mit Blick auf die Geschichte vor allem des vergangenen Jahrhunderts verständlich, verbleibt bei Beobachtern doch eine gewisse Skepsis. Dokumentiert sich in solchen Haltungen nicht auch der Versuch, der eigenen Geschichte zu „entkommen“, der Diskussion um ein „nationales Interesse“ auszuweichen? In anderen Worten: Wäre es nicht sinnvoller, den Prozess vom „Kopf auf die Füße“ zu stellen, pragmatische Mitwirkung an die Stelle deklamatorischer Absichtserklärungen zu setzen?

Es kann nicht darum gehen, der Geschichte zu entkommen, sondern aus ihr die richtigen Schlüsse zu ziehen. Für Deutschland bedeutet das, ganz bewusst auf die

europäische Integration zu setzen. Der Nationalstaat allein bietet heute keinen ausreichenden Rahmen zur Lösung unserer Probleme. Deshalb haben wir ein eigenes, deutsches Interesse an einer handlungsfähigen Europäischen Union. In vielen Bereichen, etwa der Handels- oder Wettbewerbspolitik, die weitgehend integriert sind, kann die EU global viel besser mitgestalten als jeder einzelne Mitgliedstaat allein. Der Prozess der Vertiefung der Zusammenarbeit, den der Konvent eingeleitet hat, soll das auch für andere Politikfelder erreichen und damit die Handlungsfähigkeit der Union insgesamt stärken. Deutschland wirkt dabei ganz konkret und pragmatisch mit.

Die gegenwärtigen Arbeiten des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union stellen einen zweifellos wichtigen, von der breiten Öffentlichkeit aber noch immer „übersehenen“ Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europa dar. Sie haben sich mehrfach zu den Arbeiten des Konvents geäußert und Ihre eigene Position sehr deutlich gemacht. Wie schätzen Sie zusammenfassend Chance und Risiko des Konvents ein, zumal er eine nur eingeschränkte Öffentlichkeit vertritt? Könnte es sich nicht als fragwürdig erweisen, auch den Prozess der Verfassungsgebung als eine Angelegenheit der Eliten anzulegen? Welche Schritte wären darüber hinaus notwendig, um Akzeptanz und Legitimation zu gewährleisten?

Vom Europäischen Konvent verspreche ich mir sehr viel: Schon jetzt hat er bei zahlreichen Fragen einen weitgehenden Konsens erzielt, die zuvor in Regierungskonferenzen nicht gelöst werden konnten. Beispiele sind der Verfassungsbegriff selbst, die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union, die Überwindung der Aufteilung der Union auf mehrere sogenannte „Pfeiler“, die Einbeziehung der Grundrechtscharta als Wertordnung der Union in den Verfassungsvertrag oder die schon erwähnte klare Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive. All das zeigt: Die Entscheidung, die Vertragsverhandlungen nicht mehr wie bisher hinter verschlossenen Türen auf einer diplomatischen Konferenz zu führen, sondern damit ein Gremium zu betrauen, in dem neben den Regierungen auch die Parlamente – die nationalen und das Europäische – und die Kommission vertreten sind, war richtig. Diese Zusammensetzung wirkt als Resonanzboden in die Öffentlichkeit hinein. Das war gewollt. Jeder sollte sich an dieser großen Debatte beteiligen, damit wir den Prozess nicht nur den vermeintlichen Eliten überlassen. Dafür bieten die vom Konvent eingerichteten Diskussionsforen, etwa im Internet, eine gute Plattform.

Unterstellt, der vom Konvent vermutlich vorgelegte Verfassungsentwurf fände die Zustimmung der nachfolgenden Regierungskonferenz. Wie sähen Sie in einem

solchen Fall die Stellung des Staatsoberhauptes, Ihres eigenen Amtes also, im Verhältnis zu einem voraussichtlich deutlich gestärkten Rats- und/oder Kommissionspräsidenten?

In der Tat hoffe ich, dass der Verfassungsvertrag eine deutliche Stärkung, größere Transparenz und stärkere demokratische Legitimation der europäischen Institutionen und zwar aller drei – Europäisches Parlament, Kommission und Rat – vorsehen wird. Auf die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland wird das allerdings keine Auswirkungen haben, weil niemand die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten in Frage stellt.

Kommt es 2003 zum Verfassungsvertrag, 2004 zur Erweiterung und 2006 zu einer neuen Finanzverfassung, dürften wir jener „Finalité“ sehr nahe sein, von der in den vergangenen Jahren so häufig die Rede war. Wo sehen Sie, nicht nur als Bundespräsident, sondern auch als langjähriger Ministerpräsident des wohl wichtigsten deutschen Bundeslandes, den „Endpunkt“ des Integrationsprozesses: Wird es eine Föderation der Nationalstaaten sein, die wir dann Europäische Union nennen, oder werden sich diejenigen durchsetzen, die eine doch wesentlich losere, in Schlüsselbereichen letztlich intergouvernementale Zusammenarbeit erhoffen?

Ich hoffe, dass der Verfassungsvertrag die institutionelle Stabilität in Europa für einen längeren Zeitraum gewährleisten wird. Er bildet damit eine wichtige, vielleicht die entscheidende Etappe in der Entwicklung der Union zu einer Föderation der Nationalstaaten. Aber er ist gewiss nicht der „Endpunkt“ des europäischen Integrationsprozesses. In wichtigen Bereichen, wie etwa der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit, wird die Union auch mit einem Verfassungsvertrag noch stark intergouvernementale Züge tragen. Längerfristig führt jedoch kein Weg an einer weiteren Fortsetzung der Integration auch da vorbei: Europa wird seine Stellung in der Welt des 21. Jahrhunderts nur behaupten können, wenn es wirklich mit einer Stimme spricht.

Blickt man schließlich auf die innerdeutsche Diskussion, muss wohl unterschieden werden: Während der Bund in der Frage des Europaministeriums erstmals näher darüber nachdachte, die Europapolitik zu professionalisieren, finden sich bei den Ländern nur vereinzelte Ansätze, den europäischen Alltag auch in der Landespolitik

zu berücksichtigen. Wäre es nicht notwendig, in Ländern und Gemeinden die Europadiskussion operativer zu gestalten, sie also nicht nur dann zu führen, wenn Bestandsinteressen zur Diskussion stehen oder Städtepartnerschaften mit neuem Leben zu erfüllen sind? Welche sichtbaren Aktivitäten wünschte sich der Bundespräsident auf diesen Ebenen?

Die Länder sind nach meinem Eindruck europapolitisch sehr viel besser „aufgestellt“, als es Ihre Frage vermuten lässt. Das gilt auf vielen Ebenen: Das – ja auch von der Europäischen Union begrüßte, geforderte und geförderte – „Europa der Regionen“ ist überall in Deutschland gelebter Alltag. Das geht über das wichtige Thema Städtepartnerschaften längst weit hinaus. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten hat auf vielen Gebieten in der Zuständigkeit der Länder und der Kommunen und Landkreise konkrete Erfolge und wird von den Landesregierungen kräftig gefördert. Die Europaminister der Länder und ihre Europaministerkonferenz erbringen viele wertvolle Konkretisierungs- und Koordinierungsleistungen für die Zusammenarbeit der Länder untereinander, für die Bund-Länder-Kooperation und für das Verhältnis der Länder zur Europäischen Union und zu den europäischen Partnerregionen. Auch das Verfahren der Bund-Länder-Zusammenarbeit nach Art. 23 des Grundgesetzes sorgt dafür, dass die Länder die europäische Dimension in ihrer Politik und Gesetzgebung berücksichtigen. Schließlich sorgt der Ausschuss der Regionen dafür, dass die Positionen und Anliegen der Länder innerhalb der EU weiter an Kontur und Einfluss gewinnen. Kurzum: Das Thema Europa wird in den Ländern und Gemeinden durchaus operativ diskutiert und gestaltet.

Unsere Zeitschrift trägt aus gutem Grund den Titel „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. Der öffentliche Sektor im internationalen Vergleich“. Damit verbindet sich die Verpflichtung, die Veränderungen des öffentlichen Handelns sowohl auf nationalstaatlicher wie auf europäischer Ebene zu diskutieren. Das erweist sich schon deshalb als notwendig, weil viele positive Staatstraditionen und durchaus auch bewährte Routinen des nationalstaatlichen Handelns im Zuge der Europäisierung „geschliffen“ werden. Scheint Ihnen eine allumfassende Harmonisierung und Anpassung von institutionellen Voraussetzungen, eingesetzten Verfahren und verfolgten Politiken der richtige Weg? Mit anderen Worten: Gibt es auch Grenzen der Europäisierung? Und müsste ein Verfassungsentwurf solche nicht benennen?

Eine umfassende Harmonisierung aller Lebensbereiche kann nicht Ziel der Europäischen Union sein. Das Fundament Europas ist gerade die Vielfalt der regio-

nalen und nationalen Traditionen und Kulturen. Die müssen bewahrt und gefördert werden. Sie sind die Grundlage, auf der wir Europa aufbauen können. Das Bewusstsein für den Wert dieser Vielfalt bei den europäischen Institutionen ist in letzter Zeit nochmals deutlich gewachsen, auch dank der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der in Einzelfällen hier eine klare Linie gezogen hat.

Dennoch ist es wichtig, dass die Verfassung die Kompetenzordnung der Union klarer fasst und dem Bürger so eine eindeutige Antwort auf seine Frage gibt: Wer macht was? Der Konvent sucht zur Zeit nach Wegen, die Grundprinzipien der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Verfassungsvertrag zu verankern: das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach die Union nur für diejenigen Aufgaben zuständig ist, die ihr ausdrücklich zugewiesen sind, den Vorrang des Unionsrechts, die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, die Unionstreue oder die Festlegung, dass die Durchführungskompetenz grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Ebenso sollte der Verfassungsvertrag die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festschreiben. Alle diese Regelungen werden dann eine bessere Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche von Union und Mitgliedstaaten gewährleisten. Wir müssen freilich darauf achten, dass die großen Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses, etwa der Binnenmarkt oder das Wettbewerbsrecht, dadurch nicht in Gefahr geraten.

Welche Folgen erwarten Sie aus dem europäischen Integrationsprozess für unsere Diskussion um ein zeitnahes Föderalismusverständnis? Täuschen die Signale nicht, scheint es an der Zeit, dieses wichtige Strukturmerkmal unseres politischen Systems den veränderten Bedingungen anzupassen. In welcher Hinsicht sehen Sie Reformmöglichkeiten? Der Abbau von Mischfinanzierungen allein dürfte kaum ausreichen. Geht es nicht auch um eine realistischere Interpretation der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“? Es finden sich doch produktive Unterschiede zwischen den Ländern, könnte man sich deshalb nicht auch Formen einer Arbeitsteilung vorstellen, die an die Stelle lähmender – und kaum mehr zu finanzierender – Gleichverteilungen träte?

Die Kernfragen der deutschen Debatte über eine Föderalismusreform – Entflechtung der mittlerweile allzu verstrickten Kompetenz- und Finanzordnung, Geltendmachung des Konnexitätsprinzips in der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, Überprüfung der Ausgewogenheit der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern – stellen sich unabhängig vom europäischen Integrationsprozess. Auch für unsere Verfassung gilt: *semper reformanda*. Sie ist kein literari-

sches Denkmal, sondern soll ein Instrument für unser gutes Zusammenleben sein. Darum muss sie von Zeit zu Zeit so nachjustiert werden, dass sie ihren Zweck optimal erfüllt. Dass das auch für das verfassungsrechtliche Verständnis des Begriffes „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ gilt, zeigt übrigens das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002, das den Begriff neu definiert und damit die Grenzen für das Tätigwerden des Bundesgesetzgebers neu festgelegt hat.

Seine föderale Ordnung hat Deutschland in Europa bisher nicht geschadet, im Gegenteil. Es gibt darum auch keinen „europäischen Sachzwang“ zur Reform unseres Föderalismus. Es gibt aber gute andere Gründe dafür, über seine Reform nachzudenken. Eine Änderung allerdings, die den grundlegenden Wert der Solidarität zwischen den Bundesländern aufgäbe, verdiente nach meiner Überzeugung den Namen Reform nicht. Die Solidarität der Länder untereinander zählt zu den wichtigsten und besten Kräften, die unseren Bundesstaat zusammenhalten.

Erlauben Sie zum Abschluss eine persönliche Bemerkung. In den vergangenen Jahren habe ich in den Neuauflagen des „Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland“ immer wieder ausgeführt, dass dem Bundespräsidenten trotz der vom Kompetenzrahmen her eingeschränkten Möglichkeiten die Rolle des „Hüters der Politik“ zukommt. Wie weit können Sie nach Ihren bisherigen Erfahrungen in dieser Rolle gehen? Brauchen wir angesichts zunehmender Entwicklungsprobleme vielleicht doch erweiterte Kompetenzen für den Bundespräsidenten, um stärker als bislang auch die Aufnahme, ja die Verwirklichung seiner Empfehlungen sicherzustellen? Gerade weil zunehmend über die Lebenschancen künftiger Generationen entschieden wird, wer wenn nicht der Bundespräsident müsste dies deutlich machen und entsprechende Verantwortungen gleichsam „einklagen“?

Für mich ist die Frage, ob der Bundespräsident weitergehende Kompetenzen haben sollte, eng verknüpft mit der Frage, ob er durch eine Direktwahl, also unmittelbar durch das Volk und nicht mittelbar durch die Bundesversammlung, gewählt werden soll. Meines Erachtens sollte das eine nicht ohne das andere verwirklicht werden. Ich sehe aber kein wirkliches Bedürfnis für zusätzliche Kompetenzen des Bundespräsidenten. Die Väter und Mütter der Verfassung haben sich aus gutem Grund – wegen der Erfahrungen in der Zeit der Weimarer Republik – für das Kompetenzgefüge entschieden, wie es jetzt im Grundgesetz niedergelegt ist, also für die „Kanzlerdemokratie“. Ich meine, dass der Bundespräsident seine Integrationsfunktion oder das, was Sie mit dem Begriff „Hüter der Politik“ umschreiben, auch jetzt, mit dem Instrumentarium, das ihm zur Verfügung steht, sehr gut ausfüllen und wahrnehmen kann.

Sie sprechen von der Verwirklichung präsidialer Empfehlungen: Nehmen Sie etwa die Vorschläge, die die von mir berufene Parteienfinanzierungskommission erarbeitet hat; sie sind zu einem großen Teil im neuen Parteiengesetz vom Juni 2002 verwirklicht worden. Natürlich wirkt der Bundespräsident vor allem durch sein öffentlich gesprochenes Wort. Da möchte ich zum Beispiel auf meine Erklärung aus Anlass der Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes verweisen: Was ich damals zu dem Geschehen im Bundesrat, zu dem daraus entstandenen Ansehensverlust und überhaupt zum Erscheinungsbild der Politik gesagt habe, ist sehr wohl wahrgenommen worden. Wenn künftige Situationen Ähnliches verlangen sollten, würde ich mich nicht davor scheuen, erneut deutliche Worte zu sagen.