

TAGUNG

Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte

Marius Michalski*

Der zweitägige Workshop ging der Frage nach, ob der Föderalismus als analytisches Konzept und als europapolitisches Leitbild in der aktuellen Krise ein Comeback erlebt. So wie im 15. Jahrhundert die Denker der Renaissance sich der antiken Grundlagen erinnerten, so entsinnen sich Wissenschaftler und Europapolitiker in der aktuellen EU-Reformdebatte des Föderalismus als Referenzrahmen zur Beschreibung und Analyse der aktuellen Situation.

Während der Föderalismus in der Vor- und Frühgeschichte der europäischen Einigung zu einem weit verbreiteten Konzept und Leitbild („Vereinigte Staaten von Europa“) gehörte, war er später – zumindest im politischen Diskurs – etwas in Vergessenheit geraten und wurde nur noch von überzeugten „Euro-Föderalisten“ hochgehalten. In der interdisziplinär ausgerichteten Veranstaltung diskutierten Historiker, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler die Frage, welche Erkenntnisse sich ergeben, wenn die europäische Finanzkrise und die daraus folgende Reformdebatte durch eine föderale „Brille“ betrachtet werden.

Die Grundlagen für die nachfolgenden Beiträge und Diskussionen legte *Rudolf Hrbek*. Er zeigte mit Verweis auf renommierte Föderalismusforscher, die sich mit der Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft beschäftigt (zum Beispiel Michael Burgess) und Föderalstaaten international vergleichend un-

Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU

Eine Konferenz des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) und des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission und der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

7./8. Mai 2015, Tübingen

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Sprecher des Vorstands des EZFF; Universität Tübingen

Einführung: Föderalismus als europapolitisches Leitbild

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Sprecher des Vorstands des EZFF; Universität Tübingen

Historischer Rückblick

Von den Anfängen der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Spinelli-Entwurf des Europäischen Parlaments 1984

Prof. Dr. Gabriele CLEMENS, Universität Hamburg

Das Erbe Spinellis: Föderale Leitbilder in der Zeit von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Verfassungsvertrag der EU

Dr. Dietmar NICKEL, ehem. Generaldirektor im Europäischen Parlament, Hamburg

* Marius Michalski, M.A., wissenschaftlicher Koordinator am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), Tübingen.

Der Autor dankt Anna-Maria Schuttkowski für ihre Unterstützung beim Verfassen des Tagungsberichts. Die Vorträge des Workshops werden in einem Band der Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. beim Nomos Verlag publiziert.

tersucht haben (zum Beispiel Ronald Watts), dass zentrale Fragen der europäischen Integration immer auch klassische Fragen der Föderalismus-Forschung waren und bis heute sind: Dazu gehörten etwa das Austarieren und Aushandeln von „self-rule“ und „shared rule“ (Daniel J. Elazar), also die politisch oft kontrovers diskutierte Frage, welche Kompetenzen und Aufgaben der Europäischen Union und welche den Mitgliedstaaten mit ihren Regionen und Kommunen zukommen. Darüber hinaus seien auch weiche Faktoren zu berücksichtigen, die für Föderalstaaten kennzeichnend sind; dazu gehöre, so Hrbek, mit Verweis auf einschlägige Autoren (zum Beispiel Carl Joachim Friedrich) ein „federal spirit“, also eine bestimmte „föderale Kultur“, die Michael Burgess als „federality“ bezeichnet hat.

Föderale Ideen in der Integrationsgeschichte

Die Historikerin *Gabriele Clemens* erinnerte in ihrem Vortrag daran, dass föderale Leitbilder und konkrete „Föderationspläne“ (Walter Lipgens) in der Zwischenkriegszeit und in der Nachkriegszeit eine sehr wichtige Rolle gespielt haben. Das „Hertensteiner Programm“ von 1946 und der Haager Kongress von 1948 sind nur zwei Beispiele für die Ideen, die im Umfeld der Europäischen Bewegung diskutiert wurden. Mit dem Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1984, wesentlich inspiriert von Altiero Spinelli, der die Errichtung einer „Europäischen Union“ als Ziel formulierte, habe die Debatte einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Auch wenn der Entwurf damals als utopisch erschienen sei und nur einen Prozess habe anstoßen wollen, hatte er, wie Clemens deutlich machte, vieles an Reformideen vorweggenommen, was in den nachfolgenden Verträgen umgesetzt wurde.

Dietmar Nickel knüpfte unmittelbar an diesen Vortrag an und ging in seinem Referat der Frage nach, was als das „Erbe Spinellis“ verstanden werden könne. Er zeigte am Beispiel der Investitur der Europäischen Kommission,

Renaissance des Föderalismus? Föderale Ideen im aktuellen Reformdiskurs

Föderalismus als Antwort auf die Krise? Überlegungen und Forderungen der „Spinelli Group“

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Mitglied im Vorstand des EZFF; Universität Tübingen
Frieder OESTERLE, Europabeauftragter des Rems-Murr-Kreises, Waiblingen

Das Konzept des „New Pact for Europe“

Janis EMMANOUILIDIS, European Policy Centre (EPC), Brüssel

Die „Europäische Republik“ als Ausweg aus der Eurokrise?

Dr. Ulrike GUÉROT, The European Democracy Lab, Berlin

Föderalismus durch die Hintertür? Die Eurokrisenpolitik und ihre „verfassungsrechtlichen“ Implikationen

Krisenreaktionsrecht und Euroraum-Föderalismus

Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Bankenunion und auf Wettbewerb basierender Fiskalföderalismus als Lösung für die Eurokrise

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Beiträge zur Reformdiskussion aus EU-Mitgliedstaaten

Föderale Leitbilder in der aktuellen Reformdebatte in Frankreich und Italien

Prof. Dr. Hartmut MARHOLD, Centre international de formation européenne (CIFE), Nizza

Vorschläge zur Re-Nationalisierung von Gesetzgebungskompetenzen seitens der britischen und niederländischen Regierungen: Fragen nach dem Verhältnis von „shared rule“ und „self-rule“

Prof. Dr. Annegret EPPLER, Universität Innsbruck

Schlussfolgerungen: „Seeing the EU through the federal lens“ – Resümee und Perspektiven für die EU-Forschung

Martin GROSSE HÜTTMANN, Mitglied im Vorstand des EZFF; Universität Tübingen

dass die designierten Präsidenten und das Europäische Parlament mehr und mehr das vertraglich verankerte Vorrecht der „Herren der

Verträge“, den Präsidenten zu bestimmen, zu relativieren versuchten und verstärkt an der Besetzung der Kommission mitwirkten. Dies sei geschehen lange bevor mit der Einführung des Konzepts der „Spitzenkandidaten“ bei der Europawahl 2014 die Staats- und Regierungschefs nicht mehr das letzte Wort hatten und das Parlament vorsehete, um „seinen“ Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in Position zu bringen. Zahlreiche Änderungen der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sowie die Praxis, die Kandidaten für Kommissarsposten zu Anhörungen zu laden, haben den Boden bereitet für eine neue europäische Verfassungswirklichkeit, in der auch ein „Erbe Spinellis“ zu sehen ist.

Drei aktuelle Föderalisierungsinitiativen

Die europäische Finanzkrise war der Anstoß für mehrere Abgeordnete des Europäischen Parlaments, sich der Spinelli-Initiative zu erinnern und unter seinem Namen eine Gruppe zu gründen. Ausgehend von der Beobachtung, dass in der Euro-Krisenpolitik vor allem die Staats- und Regierungschefs die Federführung („Chefsache“) übernommen hatten und dadurch Kommission und Parlament ins Hintertreffen geraten waren, haben einige Abgeordnete um Daniel Cohn-Bendit, Andrew Duff, Sylvie Goulard und Guy Verhofstadt, um nur einige zu nennen, 2010 die „Spinelli Group“ gegründet.

Mit deren Zielen und Ideen beschäftigten sich *Gabriele Abels* und *Frieder Oesterle* in ihrem Vortrag. Sie zeigten, dass die Gruppe im Geiste Spinellis konkrete Vorschläge zu einem Umbau der Europäischen Union machte. Diese Überlegungen sind eingeflossen in das Projekt eines „Europäischen Grundgesetzes“¹ und in eine Reihe von Initiativberichten, mit denen die Gruppe in der letzten und auch – in neuer Zusammensetzung – in der laufenden Legislaturperiode bislang hervor-

getreten ist. Dabei verfolgten die Abgeordneten, die sich hinter dem Namen Spinelli versammelt haben, so Abels und Oesterle, eine „duale Strategie expliziter und impliziter Konstitutionalisierung“, das heißt, dass sie zum einen konkrete institutionelle Reformvorschläge und Änderungen des EU-Vertrags befürworteten und zum anderen aber auch kleine, pragmatische Anpassungen anregen, die ohne Vertragsänderungen auskommen.

Janis Emmanouilidis stellte das Projekt „New Pact for Europe“ vor, eine Initiative verschiedener Brüsseler Thinktanks, an der der Referent federführend mitgewirkt hat. Erste Ideen dazu wurden 2012 entwickelt, also zur Hochphase der „Eurokrise“. Eine „Reflexionsgruppe“ hatte fünf Strategien entwickelt, wie den unterschiedlichen Herausforderungen (Eurokrise, Populismus, Arbeitslosigkeit etc.), mit denen die Europäische Union momentan konfrontiert ist, begegnet werden könnte. Der Ansatz der Gruppe, die hinter dem „New Pact for Europe“ steht, sei gleichermaßen pragmatisch und ambitioniert. Ein zentrales Ziel sei es, in den Mitgliedstaaten die Debatte um die Zukunft der Europäischen Union zu befördern. Er stehe auf drei Leitbildern oder „Pfeilern“: erstens eine „enabling Union“, also eine Europäische Union, die Investitionen stimulierte, wie dies später im Juncker-Plan aufgegriffen worden sei, dort nur weniger ambitioniert als im „Pakt“; zweitens eine „supporting Union“, die die soziale Dimension stärke und auch die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten schütze (Ungarn!); und drittens eine „participative Union“, in der dem Europäischen Parlament eine stärkere Rolle bei der Legitimation europäischer Politik zukomme. Die bisherigen Reaktionen in den Mitgliedstaaten seien jedoch, so der Referent, ganz unterschiedlich gewesen; insgesamt legten die Regierungen eine „Risikoaversion“ an den Tag. Ein Ausweg aus der Krise könne die Formulierung eines neuen „grand project“ sein, wofür sich

1 Siehe dazu Andrew Duff: Zurück zur Kernfrage: eine föderale Ordnung für Europa, in: *integration* 1/2014, S. 65-71.

seiner Ansicht nach das Projekt einer „Energieunion“ anbiete.

Unter dem Titel „The European Republic is under Construction“ legte *Ulrike Guérot* in einem öffentlichen Vortrag ihre anregende Sicht auf die aktuelle Lage der Europäischen Union dar; im Mittelpunkt der Ausführungen stand ein Plädoyer für die Errichtung einer „Europäischen Republik“. Ihrer Ansicht nach drehe sich die europapolitische Debatte seit 20 Jahren im Kreis, durch die Krise sei die Europäische Union in ihrem Kern bedroht. Mit Verweis auf Antonio Gramsci sagte sie: „Die alte Welt liegt im Sterben...“. Die in Deutschland und anderswo zu beobachtende Renationalisierung gelte es durch ein neues Narrativ zu ersetzen; hier würden ein Blick in die europäische Geistes- und Kulturgeschichte sowie auch die Versprechungen helfen, die mit dem klassischen Begriff der „Republik“ verbunden sind.

Föderale Perspektiven in der Diskussion zur Krisenbewältigungspolitik

Mit dem „Krisenreaktionsrecht“ beschäftigte sich *Ulrich Hufeld* in seinem Beitrag. Was in den letzten Jahren zu beobachten gewesen ist, sei als „Refolution“, als Mischung aus „Reform“ und „Revolution“ zu beschreiben. Die unterschiedlichen Maßnahmen, die im Zuge der Euro-Rettungspolitik – „am Rande der Legalität“ – beschlossen wurden, hätten eine hochintegrierte Wirtschafts- und Währungsunion der 19 geschaffen, die Hufeld als „Zweiraumföderalismus“ (im Unterschied zum „Einraumföderalismus“ des Binnenmarkts) beschrieb. Mit dem Fiskalpakt und den anderen Instrumenten sei eine „gemeinsame Verschuldungspolitik“ möglich und die Nullverschuldung als „goldene Regel“ verankert worden. Es müsse das Ziel der EU-Staaten sein, sich zu entschulden, weil sie bei einer Fortführung der kreditfinanzierten Politik („das Opium der Haushaltspolitik“) als „Schuldnerstaaten“ jegliche Handlungsspielräume verlören und dadurch „entstaatlicht“ würden. Aus der Sicht des Ökonomen analy-

sierte *Ansgar Belke* die bisherigen Maßnahmen zur Rettung und Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. Sein Leitbild ist das des wettbewerbsbasierten Fiskalföderalismus. Insofern ist seiner Ansicht nach die Bankenunion ein erster Schritt, dem die Fiskalunion folgen müsse.

Die Diskussionen um föderale Perspektiven der Europäischen Union standen immer wieder im Verdacht, dass sie vor allem in Deutschland (und vielleicht noch in Belgien oder Italien) ihre Anhänger hätten, in der Mehrzahl der EU-Staaten jedoch auf wenig Interesse oder gar auf eindeutige Ablehnung stießen (zum Beispiel in Großbritannien). Dies war einer der Gründe, weshalb *Hartmut Marhold* in seinem Vortrag der Frage nachging, welche Rolle föderale Leitbilder aktuell in Frankreich und Italien (noch) spielen. Insgesamt sieht er vor allem Vorschläge, die auf ganz konkrete Lösungen für die aktuelle Krise zielen, jedoch keine föderalen Projekte im engeren Sinne. Im französischen Diskurs beobachtet Marhold gar eine intellektuelle „Dürre“. In Italien biete sich kaum ein anderes Bild: Autoren wie Vittorio Feltri („Il Quarto Reich“) oder Giorgio Agamben beschäftigten sich vor allem mit der „hegemonialen“ Rolle Deutschlands in der Krise. Obwohl die italienische Ratspräsidentschaft 2014 unter dem Motto „back to the federalist agenda“ stand und Ministerpräsident Matteo Renzi das klassische Leitbild von den „Vereinigten Staaten von Europa“ bemüht habe, fänden solche rhetorischen Bekenntnisse bislang keinen Eingang in die praktische Politik.

„Seeing the EU Through the Federal Lens“

Mit den Debatten um einen Rückbau („Reparierung“) von europäischen Kompetenzen, wie sie vor allem in Großbritannien und in den Niederlanden geführt werden, befasste sich *Annegret Eppler* in ihrem Vortrag. Sie zeigte anhand der vorliegenden Vorschläge, ob und inwiefern sie den Reformdiskurs beeinflussen könnten. Zum Abschluss unternahm *Martin Große Hüttmann* den Versuch,

die interessanten Referate und Diskussionen zusammenzuführen und die Ausgangsfrage zu beantworten, welche Rolle dem Föderalismus als analytischem Instrument und als europapolitischem Leitbild heute (noch) zukommt. Folgt man dem Motto „seeing the EU through the federal lens“, lassen sich, so sein Fazit, tatsächlich neue Perspektiven für die wissenschaftliche wie die politische Debatte eröffnen. Denn wie in vielen Vorträgen und in den Diskussionen immer wieder deutlich wurde, haben (fast) alle Fragen, die im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der

Europäischen Union aufgeworfen wurden, auch einen inhaltlichen Bezug zum Föderalismus. Dies betrifft die Frage nach der Solidarität zwischen Geberstaaten und Schuldern, die Frage nach der institutionellen Balance und der Verteilung der Kompetenzen im Mehrebenensystem und nicht zuletzt die Frage nach der kollektiven Identität Europas als Schicksalsgemeinschaft. Auch wenn das Wort Föderalismus von vielen, die sich an der Diskussion beteiligen, vermieden wird, lugen der Begriff und die dahinter stehenden Ideen gewissermaßen zwischen den Zeilen hervor.