



Essay

INTEGRATION ODER EROSION. JOSCHKA FISCHERS „HUMBOLDT-REDE“:
ABSICHT UND WIRKUNG¹

Von Heinrich August Winkler

Die Rede, die Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin hielt, wirkte wie ein Paukenschlag. Dass der Redner ausdrücklich versicherte, er trage seine Gedanken nicht als Außenminister, sondern als „überzeugter Europäer und deutscher Parlamentarier“ vor, verstärkte noch den Widerhall, den er im In- und Ausland fand. Als erster deutscher Politiker machte sich Fischer einen von Jacques Delors kurz zuvor geprägten Begriff zu eigen: Der Präsident der Europäischen Kommission hatte am 19. Januar 2000 in einem Interview mit „Le Monde“ eine „Föderation der Nationalstaaten“ („*fédération des États-Nations*“) gefordert, zu der sich die besonders integrationswilligen Mitglieder der Europäischen Union, ihre „Avantgarde“, zusammenschließen sollten.

Das Bekenntnis zur fortdauernden Bedeutung des Nationalstaates war etwas Neues aus dem Munde eines Politikers der Grünen, der sich bis dahin als „Postnationaler“ im Sinne von Jürgen Habermas präsentiert hatte. In der „Humboldt-Rede“ wandte er sich gegen die Auffassung, die Nationalstaaten würden längerfristig in einem europäischen Bundesstaat aufgehen. Er schrieb den Nationalstaaten vielmehr eine Rolle als Träger des Integrationsprozesses zu, die, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, ihre Souveränität mit der künftigen Föderation teilen sollten. Föderation bedeutete für Fischer etwas anderes als für Delors. Der Präsident der Europäischen Kommission verstand darunter intensive Zusammenarbeit der integrationswilligen Mitgliedstaaten auf den Gebieten Wirtschaft und Währung, Verteidigung und Außenpolitik, innere Sicherheit und Umweltschutz. Der deutsche Außenminister hingegen hatte eine Organisation vor Augen, die sich unverkennbar an das Vorbild des deutschen Föderalismus anlehnte.

Aus ebendiesem Grund stieß Fischer in Frankreich auf Widerspruch aus unterschiedlichen Lagern. Sein Pariser Amtskollege, der Sozialist Hubert Védrine, deckte in einem offenen Brief an Fischer einen eigentümlichen Widerspruch in der „Humboldt-Rede“ auf: Die Forderung nach „voller Parlamentarisierung“ war unvereinbar mit dem Gedanken einer Direktwahl des Präsidenten der Föderation durch die Unionsbürgerschaft. Védrine wörtlich: „Wenn man die Direktwahl eines Präsidenten der Föderation, der Außen- und Sicherheitspolitik unter der Kontrolle des Parlaments der Föderation umzusetzen hätte, in Erwägung zieht, welche Zuständigkeiten verbleiben dann dem Nationalstaat? Welche Rolle würden die Staats- und Regierungschefs der Länder, die sich dieser Föderation anschließen, noch spielen? Um ganz unverblümt zu fragen: Wie lange gäbe es in Frankreich noch einen Präsidenten der Republik, einen Premierminister, in Deutschland einen Bundeskanzler und in den anderen Ländern einen Regierungschef?“

1 Essay zur Quelle Nr. 7.9, Joschka Fischers „Humboldt-Rede“ über den europäischen Weg vom Staatenverbund zur Föderation (Mai 2000). Manuskriptabschluss: 21. Juni 2004.

Hier muss man bei der heute noch diffusen Debatte klar Farbe bekennen. Zu behaupten, man wolle oder man könne die Schaffung einer Föderation und die Bewahrung der Nationalstaaten in Einklang bringen, reicht nicht aus.“²

Ein anderes Mitglied der Regierung Jospin, Innenminister Jean-Pierre Chevènement, ein betont nationaler Linksrepublikaner, meinte sogar, Fischer träume den Traum vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation. Der östliche Nachbar sei noch immer nicht „von der Entgleisung geheilt, die der Nationalsozialismus in seiner Geschichte war“. Fischers Plan entspreche der Tendenz Deutschlands, „für Europa eine föderale Struktur nach seinem Modell zu suchen“.³

Tatsächlich gab es Widersprüche und Ungereimtheiten in Fischers Konzept. Ein direkt gewählter Präsident konnte sich sehr leicht zu jener „verselbständigten Macht der Exekutivgewalt“ entwickeln, in der Marx das Wesen bonapartistischer Herrschaft gesehen hatte. Eine effektive Kontrolle der Exekutive durch Parlamentarier, die zwei Parlamenten angehörten, dem europäischen und einem nationalen, war schon aus Gründen der doppelten Arbeitsbelastung nicht gewährleistet. Was die zweite Kammer anging, hätten die Regierungen der Mitgliedstaaten im Fall der Bundesratslösung ihren Anteil an der europäischen Exekutivgewalt verloren und sich auf die Mitwirkung an der Gesetzgebung der Union beschränken müssen. Im Fall der Senatslösung hätte den nationalen Regierungen überhaupt kein verfassungsmäßig gesicherter Einfluss auf einen plebiszitär legitimierten Präsidenten der Kommission zugestanden. Sie hätten auf europäischer Ebene also, anders als die deutschen Länder auf der Bundesebene, keine Macht besessen. Bei einer Bestellung der europäischen Regierung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten wäre das anders gewesen. Aber dieses Verfahren widersprach der von Fischer geforderten „Voll-Parlamentarisierung“ der Union ebenso wie die Direktwahl des Präsidenten durch die Unionsbürgerschaft.

Der Anstoß, den Fischer mit seiner Grundsatzrede der öffentlichen Diskussion gab, war dennoch beträchtlich. Zwar stellte sich keine der großen Parteien der Bundesrepublik auf den Boden seiner Überlegungen; eine Arbeitsgruppe von CDU und CSU rückte im November 2001 sogar ausdrücklich von der Idee eines europäischen Bundesstaates ab. Und doch wäre ohne den Vorstoß von Fischer auf dem EU-Gipfel von Laeken im Dezember 2001 schwerlich der Beschluss gefasst worden, einen Konvent zu berufen, der eine Revision der europäischen Verträge mit dem Ziel konzipieren sollte, „die Union demokratischer, transparenter und effizienter zu machen“.⁴

Fischer hatte die europäische Verfassung an eine klare Voraussetzung gebunden: den Willen der Europäer, von dem bestehenden Staatenverbund zu einer Föderation überzugehen. Falls nicht alle Mitglieder der EU zu diesem Schritt, einer Art Quantensprung, bereit waren, sollte eine „Avantgarde“ der besonders integrationswilligen Mitglieder sich enger zusammenschließen und innerhalb der EU ein „Gravitationszentrum“ bilden – offen für alle, die später dazu kommen wollten.

2 Védrine, Hubert, Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten, in: FAZ, 13. Juni 2000, S. 4.

3 Zusammenfassend dazu: Wagner, Norbert, Deutschland – Frankreich. Die angespannten bilateralen Beziehungen belasten den Fortschritt der europäischen Integration, in: Länderberichte. Politische Kurzberichte der KAS-Auslandsbüros (1. Juni 2001), in: <http://www.kas.de/publikationen/2001/3503_dokument.html> (09.11.2004).

4 Vgl. dazu die Website des Europäischen Konvents: <<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>> (09.11.2004).

Als der Gipfel von Laeken den Konvent einsetzte, drückte sich darin nicht der Wille der Mitgliedstaaten der EU aus, den Staatenverbund zur Föderation fortzuentwickeln. Es gab auch keinen Sonderbeschluss einer Pioniergruppe, die bereit gewesen wäre, diesen Schritt zu tun. Vielmehr verständigten sich alle damaligen Mitglieder der EU auf eine Reform jenes Staatenverbundes, als den das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 die Europäische Union beschrieben hatte. Fischers Vorschlag einer europäischen Föderation hätte, wäre er offiziell eingebracht worden, bei keinem der größeren Mitgliedstaaten mit Zustimmung rechnen können: Die französischen Vorstellungen von Föderation waren andere als die deutschen, und die Briten lehnten eine Föderation dem Begriff und der Sache nach ab.

Der deutsche Außenminister hatte in seiner Rede an der Humboldt-Universität zwar versichert, in einer europäischen Föderation würden die Nationalstaaten eine sehr viel größere Rolle behalten, als die Länder in der Bundesrepublik Deutschland sie hätten. Aber aus französischer und (noch mehr) aus britischer Sicht war ebendies der Pferdefuß in den deutschen Ideen von einer europäischen Föderation: Paris und London drohte die Gefahr, in einem solchen staatsähnlichen Gebilde auf den Status deutscher Landeshauptstädte wie München oder Düsseldorf herabzusinken. Mit einer derartigen Vision mochte sich in Großbritannien und Frankreich weder die politische Klasse noch die Bevölkerung anfreunden.

Die Verfassung eines Staatenverbundes sind die Verträge, auf denen er beruht. Bei einer strengen Verwendung des Begriffs dürfte man das Ergebnis des Konvents also nicht „Verfassung“ nennen. Der Entwurf eines „Vertrages über eine Verfassung für Europa“, wie ihn der Europäische Konvent am 18. Juli 2003 vorgelegt hat, ist der Sache nach vor allem eines: ein Organisationsstatut, das in Kraft tritt, wenn alle Vertragspartner zugestimmt haben.⁵ Der Grundrechtsteil fasst den europäischen Grundrechtskonsens zusammen; er ergänzt die nationalen Grundrechtskataloge und erhöht den Grundrechtsschutz der Unionsbürger gegenüber Rechtsakten der EU, könnte aber auch unabhängig von den übrigen Teilen des Verfassungsvertrags in Kraft gesetzt werden. Die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“.

Von der „vollen Parlamentarisierung“, wie Fischer sie im Mai 2000 gefordert hatte, ist der Konventsentwurf weit entfernt. Das Europäische Parlament wählt zwar den Präsidenten der Europäischen Kommission, ist dabei aber an den Vorschlag des Europäischen Rates gebunden, der seinerseits das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament „zu berücksichtigen“ hat. Der Europäische Rat behält seinen Januskopf als Exekutiv- und Legislativorgan, wobei er auch in der zweiten Funktion weiterhin unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt. Einen Januskopf trägt auch der neue Europäische Außenminister, der sowohl Vizepräsident der Europäischen Kommission als auch Beauftragter des Europäischen Rates ist und von diesem abberufen werden kann. Das Gewicht des Rates wird dadurch gestärkt, dass sein Präsident nicht mehr im halbjährigen Turnus wechselt, sondern mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt wird und einmal wiedergewählt werden kann. Der Europäische Rat beziehungsweise der Ministerrat kann Beschlüsse mit qualifizierter, „doppelter“ Mehrheit fassen. Die Mehrheit muss in diesem Fall die Mehrheit der Mitgliedstaaten *und* mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der EU repräsentieren.

5 Der Verfassungsentwurf ist im Web einsehbar unter der Adresse:
<<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>> (09.11.2004).

An der Weigerung Spaniens und Polens, das Prinzip der doppelten Mehrheit zu akzeptieren, ist der Verfassungsentwurf am 13. Dezember 2003 auf dem Brüsseler Gipfel der EU zunächst gescheitert. Im Juni 2004 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf einem weiteren Brüsseler Gipfel auf einen Kompromiss verständigt, der zwar das Prinzip der doppelten Mehrheit rettet, aber zugleich Mehrheitsentscheidungen erschwert: einmal durch Anhebung der Schwellen für eine qualifizierte doppelte Mehrheit (55 Prozent der Mitgliedstaaten, 65 Prozent der EU-Bevölkerung); dann durch die Einführung eines suspensiven Vetos für eine Minderheit der Staaten, die nicht stark genug ist, einen Beschluss zu blockieren; schließlich durch Einschränkung der Politikfelder, auf denen der Rat Mehrheitsbeschlüsse fassen kann.

Doch damit ist das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags noch nicht gesichert. Seit der entsprechenden Ankündigung Tony Blairs im Unterhaus vom 20. April 2004 steht fest, dass es in Großbritannien ein Verfassungsreferendum geben wird, das im Jahre 2006 stattfinden soll. Sein Ausgang ist ähnlich offen wie der einer polnischen oder tschechischen Volksabstimmung. Die europäische Verfassung kann also durchaus noch scheitern.

Was dann? Joschka Fischer hat in einem Interview mit der FAZ am 6. März 2004 gesagt, der Europäische Konvent habe eine Verfassung erarbeitet, „die für unsere Generation und darüber hinaus ein Optimum dessen ist, was man an Integration erreichen kann, die auch dynamisch genug ist, aus sich heraus wachsenden Ansprüchen gerecht zu werden“.⁶ Diese Einschätzung ist ungleich realistischer als das kühne Vorhaben vom 12. Mai 2000. Aber zum Realismus gehört auch die Einsicht, dass die EU die Erweiterung des Jahres 2004 *ohne* das Inkrafttreten der Verfassung nicht bewältigen kann – von künftigen Erweiterungen ganz zu schweigen. „Erosion oder Integration lautet [...] die Konsequenz aus der unabweisbaren Erweiterung der EU“, heißt es in der „Humboldt-Rede“. Der Verfassungsentwurf, so wie er aus dem Brüsseler Gipfel vom Juni 2004 hervorgegangen ist, steht für das derzeit erreichbare Maß an Integration, der Vertrag von Nizza vom Dezember 2000, auf den die EU im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrages zurückgeworfen wäre, für die Erosion des Staatenverbundes.

Die integrationswilligen Mitglieder der EU werden sich auf die Dauer von den Integrationsverweigerern nicht aufhalten lassen. Sie werden sich zu einem engeren Bund zusammenschließen, der für künftige Erweiterungen offen ist. Es wäre jedoch eine historische Tragödie, wenn dieser engere Bund nur westliche Altmitglieder umfassen würde, denn dies käme einer neuen Spaltung Europas gleich.

Die Erweiterung der EU ist ihrer Vertiefung weit vorausgeeilt. Die Vertiefung verlangt sehr viel mehr als das, was der Verfassungsentwurf regelt, nämlich die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit und die Arbeit an einem europäischen „Wir-Gefühl“. Doch der Verfassungsvertrag ist zumindest ein durchdachter Versuch, die Schere zwischen Erweiterung und Vertiefung, so gut es geht, zu schließen. Wenn dieser Versuch scheitert, werden die Freunde der Vertiefung um eine Neu- und Umgründung der Europäischen Union nicht herumkommen. Ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist kein Konzept, sondern die Beschreibung eines Zustands, den es zu überwinden gilt. Eine Föderation im Sinne der „Humboldt-Rede“ würde auch der engere Bund nicht sein. Aber er wäre eine Chance, das supranationale Projekt Europa vor der sonst unvermeidbaren Erosion zu bewahren.

6 Das Interview ist einsehbar unter der Webadresse
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=5454> (09.11.2004).

Literaturhinweise

- Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung?, in: Ders., Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 215-254
- Habermas, Jürgen, Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: Ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt 1996, S. 185-191
- Siedentop, Larry, Demokratie in Europa (engl. Orig.: Democracy in Europe, London 2000), Stuttgart 2002
- Weidenfeld, Werner (Hg.), Europa-Handbuch, Bd. 1: Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche; Bd. 2: Die Staatenwelt Europas, 3. überarb. Aufl., Gütersloh 2004
- Winkler, Heinrich August, Deutschland, Europa und der Westen. Versuch einer Standortbestimmung (Reihe: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis der Geschichte, Heft 54), Bonn 2004

Die Druckversion des Essays findet sich in Hohls, Rüdiger; Schröder, Iris; Siegrist, Hannes (Hg.), Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2005, S. 469-473.

Dieser Essay bezieht sich auf eine Quelle, die in der Rubrik Quellen im Themenportal Europäische Geschichte (www.europa.clio-online.de) zu finden ist.