

Europäische Integration: Herausforderungen durch eine sich wandelnde Rechtskultur

Daniel Thürer*

Der europäische Integrationsprozess ist unaufhaltsam im Fluss. Mit der Einführung des Euro ist er am 1. Januar 1999 in eine neue Phase getreten. Mit dem Amsterdamer Vertrag sowie den für die bevorstehenden Jahre geplanten Erweiterungen, die tiefgreifende institutionelle Reformen der Europäischen Union unausweichlich gebieten, zeichnen sich bereits die nächsten grossen Entwicklungsstufen ab. Wir fragen nach dem Sinn des Integrationsprozesses. In der hier vorgelegten Gedankenskizze sei versucht, eine *Grundorientierung* zu finden.

- Wir gehen aus von der *These* des alten europäischen Nationalstaatensystems (Abschnitt I);
- aus dieser Grundthese erklären wir die *Antithese* des europäischen Integrationswerks (Abschnitt II);
- dann suchen wir nach Wegen einer zukünftigen *Synthese* (Abschnitt III).

I. Das alte Staatensystem

Die Vorgänge der europäischen Integration lassen sich in ihrer vollen Tragweite nicht ermessen ohne einen Blick auf die alte Nationalstaatenordnung, die ihr vorausging. Im hier gesetzten Rahmen ist es undenkbar, diese Epoche in ihren Umrissen, geschweige denn in ihren komplexen Einzelzügen zu beschreiben. Es sei hier nur das Stichwort des *«Machtstaates»* als besonderes, prägendes Charakteristikum hervorgehoben. So schrieb

etwa *Max Weber* im Jahre 1919 schroff vereinfachend und pointiert:

«Man kann vielmehr den modernen Staat soziologisch letztlich nur definieren aus einem spezifischen *Mittel*, das ihm, wie jedem politischen Verband eignet: der physischen Gewaltsamkeit. Jeder Staat wird auf Gewalt gegründet, sagte seinerzeit Trotzki in Brest-Litowsk. Das ist in der Tat richtig.»¹

Und *Weber* fuhr fort:

«Politik» würde für uns also heissen: Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung, sei es zwischen Staaten, sei es innerhalb eines Staates zwischen Menschengruppen, die er umschliesst.»²

Das Weltbild des Macht- und Gewaltstaates klingt in den heute seltsam antiquiert anmutenden staatsrechtlichen Begriffen wie «Gewaltenteilung», «Hoheitsgewalt» oder «besonderes Gewaltverhältnis» noch immer nach. Auf völkerrechtlicher Ebene hatte der Machtgedanke in dem bis zum Ersten Weltkrieg uneingeschränkt anerkannten «Recht zum Krieg» (bzw. «Recht auf Neutralität») als Attribut souveräner Staatlichkeit seinen Ausdruck gefunden.

Der moderne europäische Integrationsprozess erscheint gewissermassen als Gegenbild zur alten Welt der Nationalstaaten: Er ging aus dem Machtvakuum hervor, das nach dem Zweiten Weltkrieg auf dem europäischen Kontinent entstand, und wurde in der Folge als Abwehr«bastion» gegen das imperialistische und totalitäre Regierungssystem der Sowjetunion gerechtfertigt. Ziele, Methoden und

Inhalte des europäischen Rechtsprozesses erscheinen aber auch – wie nun näher herauszuarbeiten ist – als Produkt neuartiger, endogener Faktoren einer sich wandelnden Rechtskultur.

II. Europäischer Integrationsprozess als Spiegelbild einer sich wandelnden Rechtskultur

Die Institutionen und Prozesse, die nach dem Zweiten Weltkrieg im europäischen Integrationsprozess Gestalt annahmen, waren nicht mehr «Macht-» und «Gewaltgebilde». Sie spiegelten vielmehr ein sich *wandelndes Selbstverständnis der modernen Rechtsgemeinschaft* wider. Sie sind Ausdruck einer modernen Rechtskultur.

Was ist hiermit gemeint? Im Gegensatz zum alten, im Nationalismus und in der Nationalstaatlichkeit verhafteten Konzept des Staates als einer hoheitlichen Territorialmacht und Schicksalsgemeinschaft tritt immer stärker als Richtpunkt eines neuen Selbstverständnisses der modernen Gesellschaft das *Individuum* heraus.

* Dr. iur., LL.M. (Cambridge), Professor für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, Direktor am Europa Institut Zürich. Ich danke meinem Assistenten, lic. iur. Simon Krämer, für seine wertvolle Mitarbeit.

¹ *Max Weber*, Politik als Beruf, in: *Max Weber*, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1988, S. 506.

² Ebenda.

... nach Selbstentfaltung strebt. Die Menschen suchen – geographisch und beruflich mobil geworden – ihre eigenen Wege der Lebensgestaltung und des Lebensstils. Die ursprünglich durch Tradition und örtliches Zusammenleben verbundenen Gemeinschaften sind im Begriffe, zu in hohen Masse vernetzten Gesellschaften von gegenseitig voneinander abhängigen «Fremdlingen» («societies made up of strangers») zu werden. Gesellschaftlicher Wandel aber führt zu einem Wandel der Rechtskultur (nämlich der Ideen, Haltungen, Werte und Auffassungen über das Recht), der seinerseits einen Wandel des geltenden Rechts zur Folge hat.

In einem gesellschaftlichen Gefüge, das komplexer, unsicherer und fragiler geworden ist, gewinnt der Gedanke des «Rule of Law» eine gesteigerte Bedeutung. Dieser stellt die Rechte des Individuums in den Vordergrund. Er ist zunehmend auf der horizontalen Gestaltungsebene wirksam. *Autonomie des Einzelnen, Vertrag und Zustimmung* sind seine Grundformen und essentiellen Handlungsinstrumente. Die Rechtsordnung soll in einer offen und gestaltbar gewordenen Welt Rechtssicherheit, Fairness sowie Ausgleich für nicht selbst zu verantwortende Benachteiligungen gewährleisten. In einer auf «Rule of Law» gegründeten Gesellschaftsordnung ist der Richter eine zentrale Autorität. *Lawrence Friedman* fand:

«The modern world is a world of freedom and a plan of law; this is inevitable in so intractable a society.»

Friedman bringt das Rechtsbewusstsein der modernen Gesellschaft plakativ in den Buchtiteln «The Republic of Choice» (1990) und «Total Justice» (1985)³ zum Ausdruck.

Die geschilderte Analyse trifft vielleicht in besonderem Masse auf die *amerikanische Gesellschaft* zu. Hier ist sogar von einer (freilich zusehends kritisierten) «rightsmadness» die Rede⁴. Ähnlich verlaufende Entwicklungstendenzen zeichnen sich aber auch in Europa, ja in der westlich geprägten Zivilisation ganz allgemein ab. Was hat dies nun aber Omit der *europäischen Integration* zu tun?

Kerngedanke der sich herausbildenden modernen Rechtskultur scheint unter anderem zu sein, dass der Einzelne *Diskriminierungen* in der Wahrnehmung seiner *elementaren Rechte*, welche seiner Kontrolle entzogen sind, als ungerecht und unannehmbar empfindet. Zu den Bindungen, über die der Mensch – da in sie hineingeboren – grundsätzlich nicht frei verfügen kann, gehört aber auch die Staatsangehörigkeit. Der Einzelne soll indessen – so schon *Lessing* in «Nathan der Weise» – nach dem Leitbild der individuellen Selbstentfaltung da nicht stehen bleiben, «wo der Zufall der Geburt ihn hingeworfen» hat. Es ist nun aber gerade eines der Hauptziele der europäischen Integration, Wirtschaftsfreiheit und Grundrechte der von ihren Rechtsordnungen erfassten Menschen ohne Rücksicht auf die (in der Regel nicht frei gewählte) Staatszugehörigkeit zu gewährleisten. Grundlegende Rechte und Freiheiten der Menschen sollen von Land zu Land unter gleichen Umständen gleicherweise Schutz finden. Auch sollen

institutionelle Strukturen geschaffen werden, die mit den zu lösenden Aufgabenstellungen kongruent sind, also in vielen Fällen den Rechtsrahmen des Nationalstaates überschreiten.

Erscheinen demnach, so fragen wir uns, die neuen Rechtssysteme, die sich in Europa herausbilden, nicht einfach als *systematische Antwort* eines in viele grössere, mittlere und kleinere Staaten *fragmentierten Kontinents auf eine neue, gemeinsame Rechtskultur*? Reflektieren sie nicht einfach das sich wandelnde Selbstverständnis der modernen Gesellschaft: einer sozial und geographisch in Bewegung befindlichen Gesellschaft, der Differenzierungen nach Ort oder Staatsbürgerrecht als suspekt, als oft nicht rational begründbar oder gar als willkürlich erscheinen mögen?

Diese neue, vom einzelnen Menschen ausgehende Sichtweise öffentlicher Institutionen hatte sich in Europa schon im früheren Schrifttum angebahnt. *Léon Duguit* – um einen markanten Vorläufer Jean Monnets und Robert Schumans zu nennen – schrieb bereits 1921⁵:

«Je soutenais, d'autre part, que la notion de l'État, puissance publique, pouvant imposer souverainement sa volonté parce qu'elle est d'une nature supérieure à celle des sujets, est imaginaire, qu'elle ne repose sur rien de réel (...).»

Und *Duguit* fuhr fort:

«Je soutenais que (...) dès lors l'État moderne apparaît de plus en plus comme un groupe d'individus travaillant de concert, sous la direction et le contrôle des gouvernants, à la réalisation des besoins matériels et moraux des participants; qu'ainsi à la notion de puissance publique se substitue celle de service public; que l'État cesse d'être une puissance qui commande, pour devenir un groupe qui travaille, et que les détenteurs de la puissance publique ne peuvent légitimement

³ *Lawrence M. Friedman, The Republic of Choice: Law, Authority and Culture, Cambridge Mass. 1990; ders., Total Justice, New York 1985.*

⁴ *Vgl. Mary Ann Glendon, A Nation Under Lawyers, Cambridge Mass. 1994.*

⁵ *Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome premier, 2^{ème} édition, Paris 1921, p. VII/VIII.*

la mettre en mouvement que pour assurer la collaboration commune.⁶

Diese von *Duguit* entworfene Konzeption des «pouvoir publique», nämlich dessen Ableitung aus den ihm zu Grunde liegenden Bestrebungen und Kräften der Gesellschaft, scheint auch für das Verständnis des Integrationsprozesses bedeutsam zu sein. Wir sollten uns angewöhnen, die Institutionen der europäischen Integration nicht nur unter dem Blickwinkel der *Supranationalität*, nämlich ihres «Einbruchs» in die Rechtssphäre des souveränen Staates, zu sehen. Vor dem hier aufgezeichneten Hintergrund einer sich verändernden Rechtskultur erscheinen die Einigungsbestrebungen in Europa vielmehr als ein ganz natürlicher, geschichtlich bedingter Prozess. «Mythische» Überhöhungen der europäischen und staatlichen Institutionen sind, in diesem Lichte betrachtet, unverständlich. Auch verliert die Welt der europäischen Organisationen ihren bedrohlichen Charakter, wenn wir sie letztlich als einen Ausfluss aus den im wirtschaftlichen und politischen Leben verankerten Wertvorstellungen, Bedürfnissen und Interessen der Bürger betrachten. Die Vorgänge der europäischen Integration erscheinen vielmehr als Herausforderung, auf dem Boden der traditionellen Staatenwelt und im Rahmen der nationalen Grenzen neue, länderübergreifende Rechtsformen der modernen Gesellschaft zu schaffen, ohne die geschichtlich gewachsenen Gemeinschaften, politischen Systeme und kulturellen Lebensformen mit ihren Eigenarten und Besonderheiten zu missachten, zu entwerfen oder gar zu zerstören. Sie sind die natürliche Antwort und Reaktion auf die Bedürfnisse einer neuen Zeit. Der Integrationsprozess löst, aus dieser Warte betrachtet, keine machtpolitische Fas-

zination aus, denn seine Gegenstände sind meist alltäglich, oft prosaisch: Europa ist, so gesehen, eine praktische und nützliche, also im wesentlichen undramatische Angelegenheit.

So also wie etwa die alte Eidgenossenschaft – weit entfernt von dem durch *Friedrich Schiller* auf das Rütli projizierten Freiheitspathos – aus der durch die Bedürfnisse des bäuerlichen Alltags diktierten wirtschaftlichen «Notwendigkeit» herausgewachsen ist, so ist wohl auch für eine Beurteilung der Vorgänge in Europa zurzeit eine vorwiegend *utilitaristische, praktische Betrachtungsweise* am Platze. Es drängt sich daher die Frage auf, wer Angst zu haben braucht vor einem Europa, das vorwiegend einen Reflex grundlegend veränderter politischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten darstellt. Für eine grosse Zahl beitragswilliger Staaten erscheint die Gestalt des europäischen Integrationsprozesses jedenfalls als attraktiv. Auch die Schweiz sollte nicht in die Defensive verfallen, sondern sich am Auf- und Ausbauprozess beteiligen⁷, dies freilich mit dem Willen, auf eine Behebung der Unvollkommenheiten (z.B. technokratischer, zentralistischer Natur) hinzuwirken, die ihm in unseren Augen anhaften mögen, und Werte der demokratischen, staatsbürgerlichen Beteiligung zu stärken und nachhaltig zur Geltung zu bringen.

III. Weiterentwicklung des europäischen Ordnungssystems

Im Rahmen des neuen europäischen Ordnungssystems, vor allem der Europäischen Union, sind also neue Legitimationsgrundlagen der politisch-wirtschaftlichen Gestaltung entstanden, die diejenigen des alten Nationalstaates relativieren oder ersetzen. «Rule of

Law» (verkörpert vor allem im Europäischen Gerichtshof) und Sachverstand (verkörpert vor allem in der Europäischen Kommission) sind die besonders hervortretenden Legitimationsmerkmale der neuartigen Ordnung. Nun aber ist der europäische Integrationsprozess mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Vier seien genannt:

- Supranationale Einbindung wirtschaftlicher Macht,
- Herausforderungen durch neue Informationstechnologien,
- föderative Gestaltung und
- Suche nach einer neuen Wertordnung

1. Supranationale Einbindung wirtschaftlicher Macht

Es ist offensichtlich, dass – ermöglicht und begünstigt durch Akte weltweiter Deregulierung und Liberalisierung – wirtschaftliche Machtkonzentrationen im grossen Stil im Gange sind: GATT und WTO, aber auch die Europäische Union, bildeten sowohl Rahmen als auch Triebfeder für eine Steigerung der Macht wirtschaftlicher, vor allem transnationaler Unternehmen als «global players». Die «Gesetze» der Globalisierung erlauben es ihnen,

⁶ Entsprechend lag der Erklärung der französischen Regierung vom 9. Mai 1950 über die Vereinigung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie (*Schuman-Plan*) und in der Folge der Gründung der Montanunion die Idee einer «solidarité des faits» in Form einer Produktionsgemeinschaft zu Grunde.

⁷ Trotz grundsätzlicher Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union mit den zur Ratifikation anstehenden sektoriellen Verträgen bleibt der Schweiz als Nichtmitglied das Recht verwehrt, diesen Auf- und Ausbauprozess formell mitzubestimmen.

von der Kontrolle durch die rechtstaatlichen Ordnungen, welche Staaten in langer Tradition geschaffen hatten, zunehmend zu entziehen. Die Macht zur Gestaltung der sozialen Wirklichkeit verlässt zusehends die Parlamentssäle, die Administrationen und die Gerichte der Staaten, ohne in einem übergeordneten, weiträumigen System öffentlicher Ordnung eine adäquate Entsprechung zu finden. Die radikale Entfesselung wirtschaftlicher Macht, «totaler Markt», kann aber nicht Inhalt und Ziel einer legitimen öffentlichen Ordnung sein. Vielmehr müssen neue Institutionen geschaffen werden, welche die Grundprinzipien demokratisch fundierter, humaner, sozial und ökologisch fairer, transparenter Machtkontrolle und Machtausübung, wie sie von den Staaten als Teil ihrer rechtstaatlichen und politischen Kultur ausgebildet worden sind, in sich aufnehmen und auf supranationaler Ebene verbürgen.

Es scheint eine besondere Chance der Europäischen Union zu sein, Prinzipien, Regeln und Institutionen fortzuentwickeln und zu schaffen, welche Gestaltungsfreiheit der Wirtschaft

wie auch rechtssichere Rahmensetzung und Einbindung ihres ökonomischen Wirkens in eine wertbestimmte Gesamtordnung sicherstellen. Dies dürfte auch im Interesse der Wirtschaft selbst liegen und ist, als zusätzliches Legitimationselement, angesichts der heutigen Wirklichkeit vielleicht die einleuchtendste Begründung der Supranationalität.

2. Herausforderungen durch neue Informationstechnologien

Eine zentrale Rolle in den jüngsten Entwicklungen spielen die modernen Informations- und Telekommunikationstechnologien. Die Globalisierungstendenzen haben zu einem «Boom» dieser Technologien geführt; umgekehrt sind diese neuen Möglichkeiten der Technik auch einer der bedeutendsten Antriebsfaktoren für die Globalisierung. Die «Reduzierung der physischen Entfernung auf Null» durch elektronische Vernetzung stellt einerseits ganz neue Herausforderungen an den Gesetzgeber, der den neu entstandenen, nationalen Territorien nur schwer zuzuordnenden «Cyberspace» und seine Auswirkungen regulieren will (z.B. Regelung von elektronischen Unterschriften, Besteuerung, Datenschutz, Urheberrechten)⁸. Andererseits ruft die moderne Informationsgesellschaft auch nach neuen Ansätzen bei der Rechtssetzung: das dazu erforderliche Spezialwissen und der rasante Wandel scheinen die Tauglichkeit der traditionellen, von zentralen Verwaltungsorganen wie der EU-Kommission dominierten Rechtssetzungsmethoden und den Anspruch uniformen und uniformierender Regulierung⁹ zunehmend in Frage zu stellen. Demgegenüber werden dezentrale, beweglichere Rechtssetzungsmechanismen, welche vermehrt auf Erfahrung und Fachwissen

der von einer Spezialregelung Betroffenen aufbauen, nicht nur immer häufiger unausweichlich sein, sondern durch die neuen Informationstechnologien auch erleichtert. Der Selbstregulierung der Betroffenen sind im öffentlichen Interesse allerdings auch Schranken gesetzt. Wo eine gesetzliche Regelung nötig ist, könnten die Betroffenen immerhin neu auch auf elektronischem Weg in die Vernehmlassungsverfahren einbezogen werden¹⁰.

Die neuen Informationstechnologien (vor allem die Internet-Dienste) entfalten sich zur logistischen Infrastruktur der «postmodernen» Gesellschaft und sind im Begriffe, zu einem tiefgreifenden inneren Strukturwandel der gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu führen. Sie könnten – richtig genutzt – eine in ihrer Wirkung möglicherweise durchaus mit dem Buchdruck vergleichbare «Liberalisierung des Wissens» und Veränderung von Bewusstseinsstrukturen bewirken und weiteren Kreisen die Partizipation an den politischen Prozessen ermöglichen¹¹. Traditionelle Formen der Demokratie (Parlamentarismus, Rolle des Aktivbürgers) dürfen aber nicht ausgeschaltet werden.

In Europa bildet die Notwendigkeit, die Enge der traditionellen Territorialordnung zu überwinden, einen besonderen Stimulus für Lernprozesse der Informationsgesellschaft. In bezug auf die Europäische Union ist insbesondere von Bedeutung, dass die räumliche Distanz zu Brüssel und zwischen den Mitgliedstaaten dank des Einsatzes moderner Informationstechnologien nicht mehr so hinderlich sein wird für Informationsbeschaffung und Mitwirkung im politischen Prozess der Union. Davon werden zunächst vor allem professionell organisierte Verbände (einschliesslich mit-

⁸ Diesen Regelungsbedarf illustrieren einige der Beiträge unter dem Titel «Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr» in diesem Heft.

⁹ Massnahmen zur Rechtsharmonisierung nehmen im Gemeinschaftsrecht immer noch einen weiten Raum ein, obwohl Verfahren der gegenseitigen Anerkennung sie zusehends ersetzen.

¹⁰ Vgl. für die Schweiz die Vernehmlassung via Internet auf: <http://www.admin.ch/bj/vernehm/vernehmd.htm>.

¹¹ Beispiel für eine private Initiative: Auf der kürzlich von der EU prämierten Website <http://politics.ch> wird die schweizerische Bundespolitik dem Internet-Benutzer nähergebracht.

gliedstaatlicher Gemeinwesen aller Ebenen), aber auch einzelne Bürger profitieren, auch wenn sie keine Interessenvertreter nach Brüssel entsenden. Macht wird transparenter, und neue gesellschaftliche Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten werden eröffnet¹².

3. Förderative Gestaltung

Die europäische Integrationsordnung, wie sie im Kontrast und als Gegenthese zum Nationalstaatsystem errichtet worden war, hatte einen neuen, staatliche und europäische Institutionen umfassenden gesamthaften Gestaltungsrahmen geschaffen. Hierin wurden, als spezifischer Ausdruck der neuen Legitimität, bürokratische und richterliche Institutionen geschaffen, die ihrerseits Kristallisationen einer langen (kontinental-) europäischen Tradition darstellten, nunmehr aber der Überprüfung bedürfen. Es stellt sich heute nämlich die Frage, ob die besonderen Eigenarten und Vorzüge bürokratischen Handelns, wie sie – mit zunehmender Extensität und Intensität – in den europäischen Monarchien und Nationalstaaten mit ihrer Einförmigkeit, Präzision und Sachlichkeit entwickelt worden waren und später teilweise ins europäische Gemeinschaftsrechtssystem übernommen wurden, angesichts einer grundlegend gewandelten Wirklichkeit noch Bestand haben können. Wäre nicht die neue europäische Gesamtordnung im Lichte uns vertrauter föderalistischer Ordnungsprinzipien neu zu durchdenken?

- Wäre nicht das im Maastricht-Vertrag verbriefte *Subsidiaritätsprinzip*¹³, über das sich die Gemeinschaftsbehörden in ihrer Rechtsproduktion und (richterlichen) Rechtskontrolle¹⁴ oft allzu leichtfertig hinwegzusetzen scheinen,

vermehrt ernst zu nehmen?¹⁵ Wäre hierfür allenfalls eine – aus europäischen und national höchstrichterlichen Richtern zusammengesetzte – besondere Gerichtsinstanz eine institutionell wirksame Vorkehrung?¹⁶

- Müsste sodann in einem sich fortentwickelnden Europa nicht der *Autonomiegedanke*, der ja immer auch das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung verkörperte, zu einer neuen Bedeutung gelangen, so wie sich in früheren Epochen der europäischen Geschichte ja auch immer wieder Städte und andere Gebietskörperschaften gegen flächendeckende, uniforme Verwaltungsregime ihrer Gebietsherren zur Wehr setzten? In der Schweiz hat der vielfältige politisch-kulturelle Pluralismus, geprägt durch lokale Freiheit und Eigengestaltung, eine besonders lange, zeitweise ins Chaotisch-Partikularistische abgleitende, zum Teil aber auch produktiv-schöpferische Seiten aufweisende Geschichte. Der Sinn und Geist, aber auch die Rechtsform der Autonomie sollte, so scheint es, in seinen modernen, nach Flexibilität und Variabilität drängenden Gestaltungsformen auch gesamteuropäisch vermehrt Anerkennung finden. *Jean-François Aubert* drückte den uns nahe liegenden Ordnungsgedanken auf schöne Weise aus, wenn er schrieb, der Gebrauch direktdemokratischer Rechte durch die Bürger hätte in der Schweiz seinen Sinn, auch wenn und soweit er einmal, nach einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, mit dem übergeordneten Gemeinschaftsrecht kollidierte. Denn – so schrieb er –:

«Dans une union d'Etats où le référendum d'initiative populaire est peu répen-

du, il serait peut-être bon qu'il y ait un endroit où les citoyens pourraient dire officiellement, après débat, ce qu'ils pensent d'une règle communautaire. S'ils la rejett-

¹² Mit der Datenbank «EurLex» (<http://europa.eu.int/eur-lex>) hat die Europäische Union kürzlich einen benutzerfreundlichen, öffentlichen und unentgeltlichen Zugang zum geltenden Gemeinschaftsrecht sowie zu aktuellen Amtsblättern und Entscheidungen des EuGH via Internet geschaffen. Vor allem die sich im Aufbau befindende Konsolidierte Fassung des Gemeinschaftsrechts (vergleichbar mit der Internet-SR in der Schweiz: <http://www.admin.ch/ch/d/fr/sr.html>) dürfte dessen Transparenz deutlich erhöhen. Geplant ist auch, Kommissionsdokumente (KOM-DOK) auf diesem Weg elektronisch zugänglich zu machen und so einer breiteren Öffentlichkeit Einblick z.B. in Gesetzesvorschläge und Stellungnahmen der Kommission zu gewähren.

¹³ Insbesondere Art. 3b EG-Vertrag.

¹⁴ Zur (nicht umfangreichen) Praxis des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip: *Bernhard Schima*, Die Beurteilung des Subsidiaritätsprinzips durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, *Österreichische Juristen-Zeitung* 1997, S. 761 ff. Kritisch zum Subsidiaritätsprinzip: *Pierre Pescatore*, Mit der Subsidiarität leben, in: *Ole Due Marcus Lutter/Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden 1995, S. 1071 ff.

¹⁵ Vgl. *Roland Bieber*, Subsidiarität im Sinne des Vertrages über die Europäische Union, in: *Knut Wolfgang Nörr/Thomas Oppermann* (Hrsg.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, Tübingen 1997, S. 165 ff.; *Jochen Abr. Frowein*, Konkurrierende Zuständigkeit und Subsidiarität – zur Kompetenzverteilung, in: *bündischen Systemen*, in: *Peter Badura/Rupert Scholz* (Hrsg.), *Festschrift für Peter Lerche*, München 1993, S. 401 ff.

¹⁶ In diesem Sinne *Daniel Thürer*, Do we need a Constitution? In: *Robert Schuman Centre* (ed.), *A Constitution for the European Union*, EUI Working Paper RSC No. 95/01, European University Institute Florence, San Domenico 1995, S. 13 ff.; *Joseph H.H. Weiler*, The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals, in: (1997) 22 *European Law Review* 150.

«...on saurait au moins qu'il existe, dans un coin du continent, des gens qui ne sont pas contents: information utile, qui pourrait intéresser aussi nos partenaires.^{17:18»}

4. Auf dem Wege zu einer neuen Werteordnung?

Hauptsächliche Rechtfertigung des Integrationsprozesses war ursprünglich der Schutz der europäischen Friedensordnung nach innen und nach aussen. Die Legitimation war grundsätzlich negativer Natur. Das Fehlen eines positiven Konsenses über die Zielstruktur und die endgültige institutionelle Gestalt der europäischen Einigung mag zunächst gemindert – wie Stanley Hofmann feststellte – eine Bedingung für die Fortsetzung des Integrationsprozesses gewesen sein. Heute erscheint die Offenheit des Zieles, angesichts des

vermehrten Einbezuges der Bürger ins Integrationsunternehmen, eher als ein Hindernis. Es gilt, in einem immer klarer zu Tage tretenden Sinnvakuum nach Wegen eines neuen moralischen und rechtlichen Konsenses zu suchen.

Der Europagedanke muss also, so scheint mir, wieder vermehrt in einem gemeinsamen Wertesystem verankert sein. Wirtschaftliche und technologische Entwicklung können nicht «per se» eine solche Wertgrundlage abgeben. Die Europäische Union darf nicht Opfer ihres eigenen (wirtschaftlichen) Erfolges werden. Es sind vielmehr Wertstrukturen zu entwickeln, die den Menschen als ganzen, und zwar auch als solidarischen Teil politischer und anderer Gemeinschaften, erfassen. Es sind erneut, durchaus im Sinne alter europäischer Traditionen der politischen Kultur, Räume öffentlicher Beteiligung und Verantwortung herauszubilden, die der gesellschaftlichen Entwicklung Sinn, Ziel und Form geben. Es ist für unsere Gesellschaft ein neues Wertesystem zu entwickeln.

Der gegenwärtige Rahmen der europäischen Integration scheint eine vielversprechende Grundlage für schöpferische Entwicklungen zu sein. Denn einerseits befindet sich die Gesellschaft in den europäischen Staaten in raschem, z.T. explosivem Wandel. Und andererseits bietet der Integrationsprozess Möglichkeiten spontaner Kommunikation, des gedanklichen Austausches und der schöpferischen Verbindung zwischen

den nationalen Denktraditionen. Nicht nur Konkurrenz zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen kulturellen und politischen Welten ist geeignet, die Lebensbedingungen der Menschen und die Ordnung ihres Zusammenlebens zu verbessern.

Wird sich aus diesen Gegebenheiten eine materielle Werteordnung bilden, welche die Kraft hat, die gesellschaftliche Entwicklung zu steuern? Wird unter diesen Bedingungen der faszinierende Gedanke der Schaffung einer europäischen Verfassungsordnung¹⁹ eine Chance haben, die – «tertium datur!» – nicht die bestehenden, der alten Staatenwelt entstammenden Modelle des Bundesstaates oder des Staatenbundes imitieren würde, dennoch aber in sich die Grundprinzipien von Demokratie und Föderalismus aufnehme und einen Katalog von Grundrechten («Bill of Rights») enthielte? Wäre es denkbar, dass neu eine Art multinationaler, europäischer Volksinitiative entwickelt würde, die sich – ähnlich wie in der Schweiz – zu einem kräftigen, soziologischen Integrationsfaktor entfaltet und den Willen der Bürger in Europa authentisch und wirklichkeitsnäher wiedergibt, als dies zurzeit bei den durch die Europäische Kommission hektisch betriebenen Erhebungen über die Meinungen von Konsumenten und Bürgern mit all ihren Konjunkturen und Zufälligkeiten durch die Europäische Kommission der Fall ist?

¹⁷ Jean-François Aubert, *Après la fête, quelques remarques sur nos institutions*, in: *plädiaver* 1998/6, S. 53 ff., 58.

¹⁸ Die Kommission erhebt gegenwärtig die Volksmeinung mittels der Eurobarometer-Umfragen. Ein breiter abgestütztes Referendum wäre eine willkommene Erfolgskontrolle und Ergänzung dazu. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Standard Eurobarometer 49, <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/incom/esp/eb.html>.

¹⁹ Zum Ganzen und mit weiterem Hinweis Daniel Thürer, *Perspektive Schweiz – Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung*, Zürich 1998.