

Europäische Union: Staatenverbund - Föderation - Bundesstaat?

Der Bundesminister des Auswärtigen, **Fischer**, hat im **Mai** eine **Rede** gehalten, in der er seine Gedanken über die **Finalität** der **europäischen Integration** und die damit zusammenhängende institutionelle Struktur der Union geäußert hat. Sie liege in einer **Europäischen Föderation**. Damit hat er eine alte Diskussion neu belebt. Denn das Ziel der europäischen Integration wird seit ihren Anfängen diskutiert. **Churchill** hat 1946 vorgetragen, es müsse eine „Art **Vereinigter Staaten von Europa**“ errichtet werden. **Schuman** sah 1950 die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als „erste Etappe der **Europäischen Föderation**“. 1960 erläuterte **de Gaulle** sein Konzept vom „**Europa der Vaterländer**“, das ein „**organisiertes, regelmäßiges Einvernehmen der verantwortlichen Regierungen**“ erfordere. Auf der **Haager Gipfelkonferenz** der Regierungschefs der EWG wurde 1969 festgelegt, Gesamtziel der Integration solle eine (nicht definierte) „**Europäische Union**“ in den 80er Jahren werden.

Mitte der 80er Jahre war die Gemeinschaft auf 12 Mitgliedstaaten angewachsen. Die ursprünglichen Regelungen der Sechsergemeinschaft für die Organisation und den Willensbildungsprozess sind nie grundlegend geändert, sondern im Wesentlichen nur linear fortgeschrieben worden. Die Gemeinschaft war größer und damit schwerfälliger geworden; es wurde zum Problem, dass im Rat möglichst einvernehmlich beschlossen werden sollte. Infolgedessen wurden **Konzepte abgestufter Integration** diskutiert, die unten im Zusammenhang mit neueren Überlegungen näher erläutert werden.

1993 ist der Vertrag über die Europäische Union in Kraft getreten. Gemäß seinem ersten Artikel stellt er „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren **Union der Völker Europas** dar“. 1995 ist die Gemeinschaft um weitere 3 Mitgliedstaaten angewachsen. Trotzdem hat auch der 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam keine grundlegende Reform des institutionellen Systems der Union vorgenommen bzw. eine Aussage zu ihrer Finalität gemacht. Dies ist auch nicht von dem Abschluss der laufenden **Regierungskonferenz** (siehe Aktueller Begriff 6/2000) im **Dezember dieses Jahres** zu erwarten, weil es nicht zu ihrem Auftrag gehört, dazu Stellung zu nehmen. Aufgrund der geplanten Erweiterung, die die Zahl der Mitgliedstaaten erheblich ansteigen lassen wird, ist es aber unabweisbar, sich Klarheit über „**Europas neues Gesicht**“ (Weidenfeld) zu verschaffen. Sämtliche Integrationsüberlegungen sind darauf gerichtet, das rechtliche und politische Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Union in der Gegenwart zu erklären bzw. für die Zukunft zu strukturieren. Eine große Rolle spielt dabei die Souveränitätsfrage bzw. die Kompetenzverteilung: Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“?

Als Ausgangspunkt dient das Konzept, die **Vereinigten Staaten von Europa** zu schaffen, das Bundeskanzler Kohl unter Bezug auf Churchill noch 1992 formuliert hat. Damit ist der staatsrechtliche Begriff des **Bundesstaats** angesprochen. Darunter ist die staatsrechtliche Verbindung von Staaten zu verstehen, die durch die Verfassung des Gesamtstaats in der Weise geformt wird, dass die Teilnehmer Staaten bleiben oder sind (Gliederstaaten), aber auch der organisierte Staatenverband selbst (Gesamtstaat) die Qualität eines Staates besitzt. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Gesamtstaat und den Gliederstaaten ist das Herzstück der bundesstaatlichen Struktur.

Die Bundesstaatlichkeit basiert auf der politischen Idee des **Föderalismus**. Bundesstaat oder föderatives Prinzip bezeichnet mithin die rechtliche Struktur eines Staatesgebildes, während unter Föderalismus ein politisches Prinzip zu verstehen ist. Föderalismus ist als Organisationsprinzip des Staates eng mit dem **Subsidiaritätsprinzip** verknüpft und bedeutet, dass grundsätzlich die **kleinere Einheit primär zuständig** ist. Nach dem Prinzip des Föderalismus verbundene Staaten nennt man **Föderation**.

Der Bundesstaat ist vom **Staatenbund** (Konföderation) abzugrenzen. Er bezeichnet eine Verbindung von Staaten, die auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht und die lediglich dazu dient, eine begrenzte Zahl von Aufgaben durch gemeinsame Organe wahrzunehmen. Der Staatenbund ist kein Staat und lässt die Souveränität der Mitgliedstaaten unberührt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Europäische Union 1993 als „**Staatenverbund**“ charakterisiert, ohne dies zu definieren; daneben werden auch die Begriffe „supranationale Organisation“, „Staatsgemeinschaft“, „zwischenstaatliche Gemeinschaft“ und „mitgliedstaatlicher Verbund“ verwendet. Jedenfalls ist die Union danach weder Bundesstaat noch Staatenbund.

Die Europäische Union nach Amsterdam wird auch bereits als **supranationale Föderation** verstanden. Bislang ist die Europäische Union demzufolge durch den Begriff der Supranationalität (Überstaatlichkeit) gekennzeichnet gewesen; es handelt sich jedoch um ein föderales und zugleich supranationales Gemeinwesen.

Nach dem Modell des „**Europa à la carte**“ können Staaten Mitglieder der Europäischen Union werden, ohne den gemeinschaftlichen Besitzstand in vollem Umfang übernehmen zu müssen. Als ein Unterfall ist die Möglichkeit anzusehen, dass Mitgliedstaaten auf eigenen Wunsch an der Währungsunion nicht teilnehmen.

Das Konzept der **abgestuften Integration** besagt, dass einzelne Mitgliedstaaten für eine begrenzte Zeit auf einem Weg vorangehen, den alle zu gehen beschlossen haben. An der Beschlussfassung in den Grundsatzfragen sind also alle Mitgliedstaaten beteiligt; nur für eine bestimmte Zeit ist die Integrationsgeschwindigkeit unterschiedlich.

Dem Konzept vom **Kerneuropa**, dem **Europa der konzentrischen Kreise** bzw. dem **Europa der variablen Geometrie** liegt der Gedanke zu Grunde, dass bei einer kleinen Zahl von Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Konvergenz und an politischer Übereinstimmung über die Ziele des Integrationsprozesses herrscht. Es differenziert räumlich: Um einen festen inneren Kern legen sich Ringe weniger dichter Integration.

Auch das Konzept der **differenzierten Integration** basiert auf der Vorstellung von der Kernbildung. Es beschränkt sich jedoch nicht auf einen Kern, der die Integration rechtzeitig vorantreibt, sondern lässt mehrere Kerne in unterschiedlichen Politikfeldern mit unterschiedlichen Mitgliedschaften zu.

Es gibt außerdem noch eine Fülle von Begriffen und Konzepten: Gesprochen wird vom „**Klub der Mächtigen**“, in dem nur die großen Staaten zusammenwirken, vom „**Nationalitätenstaat**“ als Bundesstaat neuen Typs, den „**vereinigten Nationalstaaten von Europa**“, einer „**föderalen Union**“ und einer „**Föderation der Nationalstaaten**“.