

Endspurt auf dem Weg zur Bundesrepublik Europa?

Georg Kristian Kampfer

Das Bundesverfassungsgericht beschrieb in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon am 30. Juni 2009 die staatsorganisatorische Einordnung Deutschlands in eine reformierte Europäische Union: „Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten. Es verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden“ (BVerfG, 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. 340). Für die obersten deutschen Bundesrichter ist die Europäische Union seit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 ein Staatenverbund, eine weltweit einzigartige Organisationsform zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Doch der Vergleich der Europäischen Union mit einem Bundesstaat durch das Bundesverfassungsgericht hätte im Rahmen der Entscheidung vom Juni 2009 zu einem präziseren Ergebnis führen müssen: die Europäische Union hat eine Organisationsform mit stark bundesstaatlichen Konturen. Schließlich festigt der Vertrag von Lissabon Regierungsstrukturen, die auf dem Verständnis allgemeiner Staatslehre beruhen und die immer mehr an einen Bundesstaat erinnern.

Zur wissenschaftlichen Begründung dieser kühn wirkenden Ansicht können die Sichtweise der interdisziplinären allgemeinen Staatslehre und die Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft herangezogen werden. Dabei ist man zu

einem Vergleich der politischen institutionellen Strukturen und Regierungsprozesse der Europäischen Union mit denen des deutschen Bundesstaates verpflichtet. Während in der Europäischen Union mit Belgien, Österreich und Deutschland nur drei Staaten mit bundesstaatlicher Struktur bestehen, bietet sich das EU-Gründungsmitglied Deutschland als Prototyp des Bundesstaates vor allem deshalb an, weil die deutsche Sichtweise von Beginn an den Aufbau der Europäischen Union begleitet hat.

Vom Föderalismus in der Europäischen Union

Zunächst einmal ist in Deutschland, genau wie in jedem anderen Bundesstaat der Welt, der Föderalismus die Grundlage des Regierungssystems. Föderalismus ist dabei ein politisches Ordnungsprinzip autonomer Gliedstaaten, die institutionell miteinander verbunden sind und zur Erreichung gemeinsamer Zwecke mindestens ein Gemeinschaftsorgan mit eigenen Aufgaben geschaffen haben. Die von dieser Definition abgeleiteten Kriterien eines föderalen Regierungssystems können ohne Weiteres auf die Europäische Union übertragen werden, denn die Union besitzt eine politische Struktur mit selbstständigen Mitgliedstaaten, die über gemeinsame Organe (zum Beispiel Europaparlament und Ministerrat) zusammenarbeiten und dadurch die für ein föderales System notwendige Verbundenheit zwischen den Mitgliedstaaten schaffen. Innerhalb der EU-Organe kom-

men Vertreter der Nationalstaaten zu einem permanenten Interessenausgleich zusammen und sorgen damit für Verständnis unterschiedlicher Positionen, mithin ein Schlüssel für permanenten Frieden. Unter dem Dach der Europäischen Union teilen sich die europäische und die nationale Ebene politische Aufgaben. Im Prozess der europäischen Gesetzgebung vertritt das Europaparlament die Interessen der Unionsbürger und der Ministerrat die Interessen der Mitgliedstaaten. Es verwundert kaum, dass sich im Regierungssystem der Europäischen Union die klassischen föderalen Prinzipien der Subsidiarität (der Vertrag von Lissabon führt ein Subsidiaritätskontrollverfahren ein) und der Einheit in der Vielfalt (Motto der Europäischen Union) wiederfinden.

Von den Bundesstaatskriterien in der Europäischen Union

Das Organisationsprinzip Föderalismus lässt natürlich die Europäische Union nicht automatisch zu einem Bundesstaat werden, denn selbst ein Staatenbund wie etwa der Deutsche Bund von 1815 bis 1866 oder eine supranationale Organisation wie die Vereinten Nationen weisen föderale Elemente auf. Daher muss die Europäische Union an den acht Kriterien gemessen werden, die auch Deutschland zu einem Bundesstaat werden lassen. So kann man durchaus zu der Einschätzung gelangen, dass die EU in Bezug auf ihr Regierungssystem und ihre Politikfelder der Bundesrepublik Deutschland stark ähnelt. Mit entsprechender Argumentation erfüllt sie sogar schon heute sieben von acht Bundesstaatskriterien. So kommt

1. dem Ministerrat der Europäischen Union dieselbe funktionale Bedeutung wie dem deutschen Bundesrat zu. Über ihn wirken die Länder an der europäischen Gesetzgebung mit.
2. Während in Deutschland das deutsche

Grundgesetz unzweifelhaft in der Normenpyramide an erster Stelle steht, gilt dies innerhalb der EU gleichermaßen für die europäischen Grundlagenverträge, die mittlerweile höchstrichterlich als europäische „Verfassungsurkunde“ anerkannt werden. Gleiches muss für den Vertrag von Lissabon gelten, in dem die Verfassungsgrundsätze zum Ausdruck kommen, die man in allen siebenundzwanzig nationalen Verfassungen findet.

3. Die Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen der Unionstreue verpflichtet, alles zu unterlassen, was der Union die Erfüllung ihrer Aufgaben erschweren könnte, und die Union respektiert im Gegenzug wichtige Interessen der Mitgliedstaaten.

4. Wie das deutsche Bundesrecht gegenüber dem deutschen Landesrecht genießt auch das europäische Recht Vorrang vor dem nationalen Recht.

5. Kommt es in der Europäischen Union zu einer Änderung der Grundlagenverträge, so geschieht dies unter einer Beteiligung der gemeinschaftlichen Organe Europaparlament und Europäische Kommission.

6. Die Durchsetzung europäischen Rechts wird vom Europäischen Gerichtshof garantiert. Vergleichbar mit dem Verhältnis zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und den deutschen Land- und Amtsgerichten ist der Europäische Gerichtshof innerhalb der Europäischen Union allen nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten übergeordnet.

7. Wie die Bundesrepublik Deutschland besitzt auch die Europäische Union Staatsqualität, und zwar auf nationaler und auf europäischer Ebene. So kommt nicht nur allen Mitgliedstaaten Staatsqualität zu, sondern auch bei der Union kann entlang der Staatsdefinition des Staatsrechtslehrers Georg Jellinek das Vorhandensein der drei Elemente der Staatlichkeit festgestellt werden: Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk, wobei dieser Punkt weiterer Ausführungen bedarf.

Hinsichtlich der Staatsqualität der Europäischen Union ist bezeichnend, dass die europäische Ebene eigene Gesetzgebungsorgane, eine eigene Verwaltung und eine eigene Gerichtsbarkeit besitzt.

Von der Staatsqualität der Europäischen Union

Die Macht und der Einfluss dieser drei in klassischer Hinsicht die Gewalten eines Staates symbolisierenden Institutionen erstrecken sich auf das gesamte Territorium der Mitgliedstaaten. Ausgeübt wird die europäische Staatsgewalt durch die Europäische Kommission und ein Netz höherer Europaverwaltungen. In Bezug auf die Kommission sind einige signifikante Übereinstimmungen mit der deutschen Bundesregierung erwähnenswert. Während in Deutschland der Bundeskanzler die Regierungsgeschäfte führt, wird diese Aufgabe auf europäischer Ebene vom Kommissionspräsidenten wahrgenommen. Er besitzt wie der Bundeskanzler die Organisationshoheit hinsichtlich der Generaldirektionen, die wie deutsche Bundesministerien in Referate unterteilt sind und von Kommissaren geleitet werden, die den deutschen Bundesministern vergleichbar sind. Die derzeit siebenundzwanzig Kommissare sind an die Weisungen ihres Kommissionspräsidenten gebunden, tagen in Kabinettsrunden nach einer vom Präsidenten aufgestellten Tagesordnung und können von diesem nach den Verträgen von Lissabon direkt zum Rücktritt bewogen werden, was ihn zusätzlich in seiner Richtlinienkompetenz stärkt. Das europäische Regierungssystem sieht zudem ein Abwahlrecht der Kommission durch das Europäische Parlament vor und weist neben dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und dem der repräsentativen Demokratie sogar den Grundsatz der Gewaltenteilung auf. Bei Letzterem bilden Europäisches Parlament und Ministerrat die Legislative, die Europäische Kommission die

Exekutive und der Europäische Gerichtshof die Judikative. Für den Einflussbereich der EU wurde eine Grundrechtecharta verkündet, die mit dem Vertrag von Lissabon in den meisten Staaten Europas rechtsverbindlich geworden ist. Am Rande sei erwähnt, dass die allgemeine Staatsrechtslehre bei Grundrechten von Abwehrrechten gegen das Handeln „staatlicher Organe“ spricht.

Legt man bei der Analyse der Staatlichkeit der EU einen föderalen Volksbegriff zugrunde, der zwischen dem natürlichen Begriff der „Nation“ und dem juristischen Volksbegriff des „Staatsvolks“ vermittelt, so besitzt die EU schon heute ihr eigenes Staatsvolk. Dabei handelt es sich um ein Gesamtvolk, das sich, vergleichbar mit den Landesvölkern der sechzehn deutschen Bundesländer, aus den siebenundzwanzig Staatsvölkern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ohne diese zu beseitigen. Das Unionsgesamtvolk hat sich einer gemeinsamen Herrschafts- und Rechtsordnung unterworfen und ist zudem durch die Unionsbürgerschaft rechtlich mit der EU verbunden. Die 1972 geäußerte Überzeugung des Historikers Ernst Deuerlein, wonach der Föderalismus ein „Faktor der Staatsbildung und ein Element der Staatsentwicklung“ ist, wird damit bestätigt. Zudem fühlen sich die Unionsbürger als geschichtlich soziale Einheit zumindest so weit der EU verbunden, dass sie EU-Entscheidungen befolgen.

Von der vermeintlichen Souveränität der Europäischen Union

Woran es allein der mit doppelter Staatsqualität ausgestatteten Europäischen Union im Vergleich zu einem Bundesstaat wie Deutschland fehlt, ist die Unabhängigkeit der Bundes-/Unionsebene beziehungsweise ihre Souveränität.

Wendet man die Souveränitätslehre des französischen Staatsphilosophen Jean Bodin auf die Europäische Union an,

so kann die Union nur dann unabhängig (souverän) sein, wenn sie über die höchste, absolute und zeitlich unbegrenzte Herrschafts- und Entscheidungsmacht sowohl nach innen gegenüber ihren Bürgern als auch nach außen gegenüber Drittstaaten verfügt. Was die innere Souveränität betrifft, so zeigt sich, dass die Union unter Einsatz der Verwaltungen ihrer Mitgliedstaaten europäisches Recht umsetzt. Dies tut sie beinahe ebenso effektiv wie in Deutschland der Bund bei der Umsetzung des Bundesrechts durch die Landesverwaltungen. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur fristgemäßen Umsetzung nicht nach, so verhängt die Kommission im Zusammenwirken mit dem Europäischen Gerichtshof ein Zwangsgeld gegen den zu langsam handelnden Mitgliedstaat oder droht ihm mit der Aussetzung seiner Stimmrechte im Ministerrat.

Doch zur inneren Souveränität gehört auch, dass die Gesetzgebungsorgane der höchsten Ebene das Recht haben, sogar gegen den Willen einzelner Mitgliedsländer die Verfassung zu ändern. Dieses Recht steht in Deutschland dem Bundestag gemeinsam mit dem Bundesrat zu. Allein der Wesenskern des deutschen Grundgesetzes darf dabei von ihnen nicht angetastet werden. In der Europäischen Union haben hingegen Europaparlament und Ministerrat nicht das Recht, auch nur einen Artikel der Grundlagenverträge zu ändern. Die Organe der europäischen Ebene sind grundsätzlich nicht befugt, Änderungen an den Grundlagenverträgen vorzunehmen, denn hierdurch könnten sie auch den Umfang ihrer eigenen Aufgaben und Befugnisse verändern. Sie haben also nicht die Kompetenz, ihre Kompetenzen zu ändern. Zur Änderung der Grundlagenverträge bedarf es stattdessen der Einberufung einer Konferenz der nationalen Regierungen und der Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund kann man durchaus

auch die Auffassung vertreten, die Europäische Union sei mangels Allzuständigkeit („Kompetenz-Kompetenz“) nach innen nicht souverän und daher kein Bundesstaat. Andererseits hat sich auf der europäischen Ebene eine besondere Dynamik der informellen Vertiefung herausgebildet, bei der die europäischen Akteure durch die praktische Politik schleichend ihre Aufgaben und Befugnisse ausweiten, sodass Änderungen der Grundlagenverträge nicht mehr eine zwingende Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Union sind. Außerdem wird durch den Vertrag von Lissabon in einigen Politikbereichen, wie beispielsweise im Bereich des Familienrechts, den EU-Organen tatsächlich auch das Recht zugesprochen, ihre Kompetenzen selbstständig zu erweitern (siehe Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV, Artikel 81, Absatz 3). Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht erkannt und mit seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon versucht, den nationalen Gesetzgeber in Deutschland zu mehr Aufmerksamkeit zu ermahnen.

Zusammenfassend kommt man bei der Frage nach der Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union zu dem Ergebnis, dass es wesentlich darauf ankommt, ob die Union nach außen einheitlich auftritt, und dabei gehören die Zeiten, in denen die Entstehung einer „Europäischen Außenpolitik“ für nicht möglich gehalten wurde, inzwischen der Vergangenheit an. Als noch im Jahr 1984 unter dem Vorsitz des deutschen Europaabgeordneten und späteren Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, im Unterausschuss „Sicherheit und Abrüstung“ intensiv über die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik debattiert wurde, erntete der Unterausschuss von vielen Seiten Gelächter. Doch heute erfolgt der Ausbau der europäischen Außenpolitik in einem

Maße, dass sich bei einem Vergleich der Außenpolitik der Europäischen Union mit der eines Bundesstaates wie Deutschland auch hier deutliche Übereinstimmungen zeigen.

Nicht nur dass die Ziele der Terrorismusbekämpfung, der Rüstungskontrolle und der Stärkung internationaler Organisationen sowohl Grundlage der europäischen als auch der deutschen Außenpolitik sind, auch die außenpolitischen Einrichtungen der Europäischen Union sind mit denen der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar. So nimmt die europäische Agentur EuropeAid Aufgaben wahr, die denen der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit entsprechen, die Europäische Investitionsbank handelt ähnlich wie die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau, und das Gemeinsame Lagezentrum der Europäischen Union hat wie der deutsche Bundesnachrichtendienst die Aufgabe, sicherheitsrelevante Informationen aus dem Ausland zu sammeln und auszuwerten.

EU-Außenpolitik im „Lackmustest“

Auf dem Feld der Außenpolitik haben sich überwiegend parallele Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten herausgebildet, so bei der Entwicklungszusammenarbeit, der Außensicherheitspolitik, der internationalen Finanzpolitik, der Informationspolitik, der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, der protokollarischen Zusammenarbeit sowie vereinzelt auch bei der Landesverteidigung. Allein zuständig sind die Nationalstaaten nur noch im Konsularwesen, in der Finanzaußenpolitik als Teilbereich der internationalen Finanzpolitik und beim Handel mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum als Teil der Außenwirtschaftspolitik. Dabei ist jedoch der Handel mit Dienstleistun-

gen und geistigem Eigentum mit dem Vertrag von Lissabon in die Kompetenz der Union übergegangen, sodass nunmehr die gesamte Außenwirtschaftspolitik in ihren Aufgabenbereich fällt. Die Union ist zudem in der Währungspolitik als Teilbereich der internationalen Finanzpolitik ausschließlich zuständig.

Wenn aufgrund der prinzipiell nicht ausgeschlossenen Möglichkeit nationaler Alleingänge in Bereichen der internationalen Finanzpolitik, der Außensicherheitspolitik oder der Landesverteidigung die Souveränität im Sinne von Jean Bodin nicht bei der Union liegt, so zeigt die in der Außenwirtschafts- und der Währungspolitik bestehende alleinige Kompetenz der Europäischen Union aber auch, dass die Mitgliedstaaten ebenfalls nicht mehr Inhaber der höchsten, absoluten und zeitlich unbegrenzten Herrschafts- und Entscheidungsmacht im Bereich der Außenpolitik sind. Heute sind daher in Europa weder die Mitgliedstaaten nach außen unabhängig, noch ist dies die Europäische Union.

Die Gesamtbetrachtung schließt mit der Feststellung, dass die Europäische Union wegen fehlender äußerer Unabhängigkeit keinen Bundesstaat darstellt, jedoch aufgrund der außenpolitischen Entwicklungstendenzen sich auf dem Weg dorthin befindet. Hierfür sprechen nicht zuletzt auch die durch den Vertrag von Lissabon erfolgte Schaffung eines „De-facto-EU-Außenministers“ (Catherine Ashton) mit einem Europäischen Auswärtigen Dienst, die verteidigungspolitischen Maßnahmen (Schaffung einer europäischen Verteidigungsagentur und das Inkrafttreten der Beistandsklausel im Angriffsfall) und die Entstehung eines Netzes von mittlerweile 130 diplomatischen Auslandsvertretungen („Delegationen“) der Europäischen Kommission.