

Universität Wien
Institut für Politikwissenschaft

Name: Krabb Philipp
Matrikelnummer: 0500534
Studienkennzahl: 300
Lehrveranstaltung: Aspekte der Europäisierung (SE/G1)
LV-Leiter: Prof. Gerlich/Dr. Pospichal
Semester: SS 2008
Datum: 27. September 2008
Kontakt: pkrabb@gmx.at

SEMINARARBEIT

Die EU auf dem Weg in die Staatlichkeit?

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
2	DIE EU IST KEIN STAAT	3
2.1	Merkmale von Staatlichkeit	4
2.2	Aspekte gegen die Staatlichkeit der EU	5
3	VERTIEFUNG DER INTEGRATION ALS STAATSWERDUNGSPROZESS?	6
4	DER VERTRAG VON LISSABON	12
4.1	Eigene Rechtspersönlichkeit	13
4.2	Das Mitentscheidungsverfahren	14
4.3	Föderalismus	14
4.4	Außen- und Sicherheitspolitik	15
4.5	Bildung eines europäischen demos	16
5	ZUR FINALITÄT DER UNION	17
6	CONCLUSIO	19
7	LITERATUR	20

1 Einleitung

Die europäische Integration hat von Beginn an eine stetige vertiefende und erweiternde Entwicklung hinter sich. Von vielen Kräften initiiert – auch aufgrund von unterschiedlicher Interessen – entwickelte sich das umfassendste europäische Friedensprojekt, auf Basis einer ökonomischen Verflechtung und Zusammenarbeit. Die USA spielten dabei keine unwesentliche Rolle. Ein starkes, geeintes Europa war von höchster Wichtigkeit für die USA um der kommunistischen Bedrohung aus dem Osten standhalten zu können. Die Reformen rund um die Einheitliche Europäische Akte (EEA), den Vertrag von Maastricht und den von Amsterdam – und viele andere auch – entfalteten eine immanente vertiefende Wirkung. Zahlreiche Politikbereiche wurden von der Ebene der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene transferiert. Teils ohne Souveränitätsverzicht mittels intergouvernementaler Entscheidungsfindung, teils mit Souveränitätsverzicht mittels supranationaler Entscheidungsfindung. Der Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten fand ihren (vorläufigen) Höhepunkt in der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Die Europäische Union ist mittlerweile zu einem "Monstrum" an institutioneller Komplexität geworden, um es in der Terminologie Pufendorfs zu beschreiben (vgl. Oppermann 1994). Institutionen die exekutive, legislative und judikative Aufgaben übernehmen sind entstanden; eine eigene Rechtskultur hat sich etabliert. Die große Frage, die sich angesichts einer derartig impulsiven Entwicklung¹ stellt, ist jene ob die EU nun ein Staat ist bzw. ob sie in diese Richtung tendiert einer zu werden.

Im ersten Teil der Arbeit wird die Frage beantwortet ob die EU in ihrer jetzigen Erscheinung bereits die Merkmale von moderner Staatlichkeit aufweist und ob die Integrationsschritte samt Reformen und Vertiefungen auf eine diesbezügliche Tendenz hindeuten. Die Merkmale sollen anhand der klassischen Staatstheorie und einer politikwissenschaftlichen Theorie des Staates analysiert werden. Weiters soll die Arbeit die zentralen Reformfortschritte des Vertrages von Lissabon – in Bezug auf die genannte Frage – in einer fiktiven (konjunktiven) Art und Weise untersuchen. Zum Schluss wird die Entwicklungstendenz der EU – ihre Finalität im Bezug auf die Staatswerdung Europas – diskutiert.

2 Die EU ist kein Staat

Bevor wir uns der empirischen Analyse – nämlich jener wonach die Europäische Union keine Institutionen moderner Staatlichkeit aufweist – zuwenden, soll zunächst geklärt werden was überhaupt unter einem Staat, unter einem modernen Staat, verstanden wird.

¹ Impulsiv angesichts der Jahrhunderte langen Dauerkriegszustände in Europa.

2.1 Merkmale von Staatlichkeit

Der Staat wird als die Gesamtheit aller öffentlichen Institutionen, welche das Zusammenleben der Menschen in einem Gemeinwesen gewährleisten soll, definiert (Nohlen/ Schultze 2002: 994). Die drei wesentlichen und konstituierenden Elemente eines Staates sind das *Staatsgebiet*, das *Staatsvolk* und die *Staatsgewalt*. Diese Definition, welche von Georg Jellinek zu Beginn des letzten Jahrhunderts etabliert wurde, ist noch immer der Grundstein für die Allgemeine Staatstheorie der Rechtswissenschaft. Das Staatsgebiet wird als ein mit völkerrechtlichen Grenzen ausgestattetes Territorium verstanden; ein Staatsgebiet gilt als akzeptiert, wenn alle anderen Staaten die Grenzen anerkannt haben. Unter dem Staatsvolk versteht man die Gesamtheit aller im Staatsgebiet ansässigen Personen, wobei zwischen Gewaltunterworfenen (also auch Ausländer und Personen ohne aktiven Status²) und Staatsbürger/innen unterschieden werden muss. Jeder Staat muss nach außen hin seine Grenzen verteidigen können. Durch ein Heer wird diese "äußere Souveränität" gewährleistet. Im Inneren hat der Staat – im Sinne seiner Institutionen – das "Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit" (Max Weber). Diese "innere Souveränität" wird auch als Gewaltmonopol bezeichnet und stellt gemeinsam mit der äußeren Souveränität die Staatsgewalt dar (vgl. Jellinek 1928).

Neben der rechtswissenschaftlichen Staatstheorie gibt es auch noch politikwissenschaftliche Staatstheorien, also Vorstellung darüber was der Staat nun wirklich ist und wodurch er konstituiert wird. Für Wimmer (2000) wird der modernen Staat konstituiert durch die 4 wesentlichen Institutionen *Militär und Polizei*, *Steuern und Finanzen*, durch die *Verwaltung* und die *Staatsleitung*. Mit der Zurückdrängung des Feudalwesens im europäischen Spätmittelalter wurde ein modernes, stehendes Heer immer unerlässlicher. Durch die enormen Modernisierungsfortschritte der Militärischen Revolution etablierte sich das Militär als erste Institution des modernen Staates (ebd.: 237ff). Der zunehmende Ressourcenaufwand für das Heer konnte nicht mehr durch Feudalabgaben gestielt werden – der Weg für die zweite substanzielle Institution von moderner Staatlichkeit war geebnet. Zur Finanzierung des Militärs und der zunehmenden "Staatstätigkeit"³ wurde ein Steuerwesen etabliert, welche alle Bevölkerungsschichten mit eingeschlossen hat (ebd.: 308ff). Als indirekte "Gegenleistung" bekam die Bevölkerung Sicherheit, sowohl im Inneren als auch von äußeren Gefahren. Zunächst fungierte das Militär auch als Wahrer der inneren Sicherheit, doch mit zunehmendem Unmut der Bevölkerung (aufgrund von Drill und Härte) aber auch auf Wunsch des Militärs, wurde die Polizei vom Militärwesen ausgegliedert und sicherte fortan das

² bspw. keine Wahlrecht

³ Verwaltung, Bürokratie

(innerstaatliche) Gewaltmonopol. Wenig erwähnenswert scheint die Tatsache, dass man für alle diese administrativen und koordinierenden Tätigkeiten eine Verwaltung braucht, welche aufgrund von rechtlichen Vorgaben agiert. Die dritte elementare Institution eines modernen Staates ist nun die Verwaltung (ebd.: 357ff). In einem Gemeinwesen, in einer Gesellschaft, müssen "kollektiv verbindliche Entscheidungen" (Luhmann) getroffen werden, ohne die es keine rechtliche Basis für jegliches staatliche Handeln geben kann. Diese Entscheidungen trifft in einem modernen Staat die so genannte Staatsleitung⁴, die vierte Institution von moderner Staatlichkeit (ebd.: 415ff). Den Gerichten kommt in dieser Theorie keine Stellung als Institution des Staates zu, da diese Theorie einer systemtheoretischen Herangehensweise obliegt. Das Rechtssystem – in einer funktional differenzierten Gesellschaft – bildet ein eigenständiges Subsystem der Gesellschaft, also getrennt vom politischen System⁵, und ist daher auch nicht Teil des Staates (vgl. Luhmann 1993, 1997).

2.2 Aspekte gegen die Staatlichkeit der EU

Die Europäische Union – als umfassendes Friedensprojekt für Europa – hat im Laufe ihrer Entstehungsgeschichte immer wieder neue Verträge und Institutionen sowie Kompetenzen bekommen. Von einer bloßen ökonomischen Integration ging die Entwicklung und Intention der Gründungsväter recht schnell auch hin zu einer politischen Integration. Heute umfasst die EU eine Vielzahl von primärrechtlichen (Verträge) sowie sekundärrechtlichen (Verordnungen, Richtlinien, Stellungnahmen) Regelungen. Die Institutionen- und Kompetenzvielfalt ist unübersichtlich und für einen Laien nahezu undurchschaubar. Bei diesem Komplex an Institutionen, Regelungen, Verträge usw. fragt man sich was dieses "Ding", die EU, nun sei. Etwa ein Staat?

Die Europäische Union ist definitiv – im jetzigen institutionellen Zustand – kein Staat. Wenn wir die Merkmale eines Staates der Allgemeinen Staatslehre zu Betrachtung heranziehen (siehe oben), wird dies sehr rasch deutlich. Die EU verfügt zwar über ein territorial klar abgegrenztes Gebiet, jedoch hat sie kein Staatsgebiet im Sinne von völkerrechtlich anerkannten, fixierten Grenzlinien. Die Völkerrechtssubjekte sind nach wie vor die Nationalstaaten, die Mitgliedstaaten. Zudem sind die Grenzen der EU nicht klar definierbar, die Union hat variable Grenzen (Beck/Grande 2004). Schwieriger ist die Betrachtung in Bezug auf das Staatsvolk. Definiert man das Staatsvolk als eine homogene Bevölkerungsgruppe, so kann nicht von Staatlichkeit gesprochen werden. In vielen Staaten

⁴ Dieser Begriff stammt aus der deutschen Staatslehre und umfasst sowohl die Legislative (Parlament) als auch die Exekutivorgane Kanzler und Präsident. Die Vorstellung der Gewaltenteilung wird (auch aufgrund von struktureller und funktioneller Überschneidung von Legislative und Exekutive) durch diesen Begriff beschnitten.

⁵ Das Zentrum des politischen Systems ist der Staat.

findet sich jedoch ein äußerst heterogenes Bevölkerungsgebilde (wie beispielsweise in der Schweiz) ohne dass man diesen die Staatlichkeit absprechen würde. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Maastrichter Vertrag ist dieser Punkt zudem unklarer geworden (Wimmer 2000: 74f). Einfacher erscheint die Analyse unter dem Merkmal der Staatsgewalt. Sowohl die äußeren (militärischen) Angelegenheiten, als auch die inneren polizeilichen Angelegenheiten obliegen den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.⁶ Die Hoheitsgewalt, also der Rechtsbindungswillen für die Implementierung der europarechtlichen, verbindlichen Normen, liegt bei den Mitgliedern der Union (Kirchhof 1994) und nicht in einer europäischen Zentralgewalt. Die "Herren der Verträge" (zB Hilf 1994: 74) sind nach wie vor die Mitgliedstaaten selbst. Der EU fehlt es an einer Allzuständigkeit⁷ und einer Kompetenz-Kompetenz (kann also nicht von sich aus tätig werden) (ebd.). "Die aus der Sicht des Völkerrechts erforderlichen drei Merkmale des klassischen Staatsbegriffs liegen eindeutig bei und nur bei den Mitgliedstaaten vor" (ebd.: 79). Auch wenn man die Staatstheorie von Wimmer heranzieht, sind keine etablierten Institutionen von moderner Staatlichkeit in der Europäischen Union zu erkennen. Aber was ist die EU dann? Auf Grundlage des "Maastricht-Urteils" des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist die EU als ein "Staatenverbund" zu bezeichnen. Durch den Vertrag von Maastricht ist nicht die "[...] Gründung eines europäischen Staates, sondern die Begründung von Völkerrechtsverbindlichkeiten unter selbständig bleibenden Staaten" (Kirchhof 1994: 12) vereinbart worden. Würde ein Staat gegründet werden, bedürfe es einer noch nicht geschriebenen "europäischen Staatslehre" (ebd.).

3 Vertiefung der Integration als Staatswerdungsprozess?

Die EU ist definitiv kein Staat in einem völkerrechtlichen oder staatstheoretischen Sinn, wie oben konstatiert wurde. Ein nun folgender – teils diachroner – Überblick sollte die Frage analysieren, ob die vertiefte Integration und Europäisierung als ein Anzeichen eines Staatswerdungsprozesses gedeutet werden kann. Im Besonderen sollen die substantiellen Merkmale – in Anlehnung an die Theorie von Wimmer – Militär und Polizei, Steuern/Finanzen, Staatsleitung und Bürokratie analysiert werden.

⁶ Ob eine verstärkte Zusammenarbeit in diesen Bereichen auf eine Staatlichkeit hindeutet, siehe unten.

⁷ "In der supranationalen Kompetenzanhäufung ist zwar der Kern eines neues [sic!] Staatswerdungsprozesses zu sehen, aber die EG bzw. EU ist noch kein Staat, denn 'dazu fehlt ihr die Allzuständigkeit'" (Kowalsky 1997: 157/58).

Die europäische Einigung, als umfassendes Friedensprojekt, war von jeher daran interessiert ihre Mitgliedstaaten nicht nur ökonomisch sondern auch in Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik zu integrieren. Am einfachsten geht dies natürlich wenn man gemeinsame Strukturen und Institutionen schafft. Klar ist, dass kein einheitliches Heereswesen – unter Auflösung sämtlicher nationalen Militärs – etabliert werden konnte. Doch gab es zahlreiche Fortschritte in der militärischen aber auch polizeilichen Zusammenarbeit. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges lag Europa in einem Vakuum unter einer NATO-Schirmherrschaft. Europa konnte die sicherheitspolitischen Bedrohungen aus dem Osten – nach jahrelangen Kriegszerstörungen – nicht alleine bewältigen. Der Kalte Krieg wird von einigen Autoren gar als die einzige Triebfeder der europäischen Integration gesehen (Kowalsky 1997). Die Forderungen nach einer kollektiven Sicherheitspolitik waren laut, denn die nationalstaatliche Souveränität in Sicherheitsfragen schien längst "fiktiv" geworden zu sein (Wimmer 2000: 81). Im Jahr 1963 kündigten Deutschland und Frankreich an ihre Beziehungen im Bereich der Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen zu verstärken. Unter dem Projekt "Eurocorps" intensivierten sich die Bestrebungen und führten zu dem Plan eine gemeinsame militärische Einheit, eine Brigade, zu stellen. Seit dem Jahr 1991 ist diese gemeinsame Brigade einsatzfähig. Allen WEU-Mitgliedern (Westeuropäische Union) soll der Zugang zu den Eurocorps offen stehen. Nach den Verträgen von Rom 1993 stehen ab sofort die Eurocorps-Truppen der WEU zur Erfüllung der "Petersberg-Aufgaben" zur Verfügung. Diese umfassen humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung. Zudem sollten die Truppen im Rahmen der NATO-Aktionen eingebunden werden. Neben Frankreich und Deutschland sind 1993 Belgien, 1994 Spanien und 1996 Luxemburg dem Bündnis beigetreten. Die Eurocorps-Truppen waren bisher im Konflikt in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo tätig.⁸

Der Vertrag von Maastricht ebnete durch die "Säulenkonstruktion" der Europäischen Union den Weg für eine weitere Zusammenarbeit im verteidigungspolitischen Bereich. Durch die zweite Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sollte ein Integrationsbereich etabliert werden, der auf eine verstärkte Zusammenarbeit abzielt. Der Vertrag von Amsterdam brachte einen erheblichen Fortschritt aus der Perspektive einer vertiefenden Integration. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik wurde zum Ziel der GASP hervorgehoben und erstmals wurde ein Militärbündnis, die WEU, in die EU (teilweise) integriert. "Die *Sicherheitspolitik* als solches wurde nunmehr im Sinne eines globalen Sicherheitsbegriffes in die GASP einbezogen [...], eine gemeinsame Verteidigungspolitik

⁸ Historische Daten: <http://www.eurocorps.org> (23.10.2008)

wurde zum konkreten Ziel erhoben und zum ersten Mal wurde eine Verbindung zur WEU hergestellt [...]" (Gilsdorf 1998: 242, Hervorhebung im Original). Die WEU hat der Union den Zugang für militärische Kapazitäten eröffnet und unterstützt sie bei der "Feststellung von verteidigungspolitischen Aspekten" im Rahmen der GASP (ebd.: 250). Als weiterer Reformfortschritt muss die Umstrukturierung der Eurocorps samt Einbindung in die EU im Rahmen der zweiten Unionssäule gesehen werden. Zu erwähnen ist jedoch, dass sämtliche Abkommen und Verträge im Rahmen der GASP auf intergouvernementale Ebene abgeschlossen werden, also nicht supranational als eigenständiges Organ der Europäischen Union. Von einem einheitlichen europäischen Heer ist noch lange keine Rede, doch die Tendenz geht klar in die Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit und Kooperation. Dass die EU keine militärische Union oder Sicherheitsunion sei, wird auch immer mit der Freiwilligkeit (in Hinblick auf die Enthaltbarkeit der neutralen Länder) begründet, doch "[d]aß Kampfeinsätze und sonstige *friedensschaffende* Maßnahmen mit dauernder Neutralität kollidieren können, liegt auf der Hand" (Öhlinger 1998: 308, Heraushebung im Original).

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde aber auch der Weg für eine Sicherheitszusammenarbeit im "Inneren" geebnet. Mit der dritten Säule, der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI), sollte die Koordinierung in polizeilicher und justizieller Tätigkeit verstärkt werden. Den Bereich der Justiz werden wir hier nicht näher erläutern, da er aus Sicht der Systemtheorie nicht Teil des Staates ist. Zu konstatieren ist jedoch, dass sich die EU durch die Fülle von primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Regulativen eine "autonom funktionierende Rechtsordnung" geschaffen hat (Hilf 1994: 79). Im Bereich der "inneren" Zusammenarbeit⁹, also in Hinsicht auf polizeiliche Tätigkeiten, ist eine vertiefende Integration zu beobachten. Schon der Vertrag von Maastricht 1992 sieht eine gemeinsame europäische Polizeibehörde (Europol) vor. Ziele dieses Vorhabens waren vor allem die Prävention und Verhinderung von illegalem Drogenhandel, die Eindämmung der internationalen Kriminalität, die Verhinderung von Menschenhandel und die Bekämpfung des Terrorismus. Dafür sollten die Mitgliedstaaten von Europol einen intensiven Informationsaustausch und eine gemeinsame Analyse von Kriminalitätsdaten vornehmen. Mitgliedstaaten mit hohem Know-How sollten anderen Partnern ihre Spezialkenntnisse zur Verfügung stellen, gemeinsame Fortbildungen veranstalten und einen Austausch der verschiedenen Methoden durchführen. Die Europol war im Jahr 1994 voll einsatzfähig und

⁹ Der Terminus innere Zusammenarbeit spricht für die klare Abgrenzung von systemintern und systemextern. In diesem Sinne versteht sich die Europäische Union als eigenständiges politisches System.

umfasst heute nahezu alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.¹⁰ Diese Polizeibehörde ist zwar keine eigenständige Institution – im Sinne einer einheitlichen Polizei in allen Mitgliedsländern – doch stellt sie einen wesentlichen Schritt in eine Vertiefung der Integration und in der Herausbildung eines polizeilichen Behördenkörpers dar. Einen weiteren Integrationsschub gab der Vertrag von Amsterdam. Er hat die dritte Säule der Union nicht nur materiell sondern auch institutionell stark geprägt. Wesentlich erscheint, dass im Bereich der ZBJI "[...] ein erheblicher Teil, nämlich 'Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr', aus der ZBJI in die 'Erste Säule' übertragen, dh vergemeinschaftet [wurde]" (Streinz 1998: 61). Neben zusätzlicher Kommunitarisierung von einzelnen Bereichen wie Zugangspolitik sowie Zusammenarbeit in Zivilsachen und im Zollwesen hat mit dem Vertrag von Amsterdam die Kommission erstmals das Initiativrecht bekommen (Müller-Graff 1998). Die zunehmende Europäisierung in diesem Bereich manifestiert sich zudem in der Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs eine Jurisdiktion in der ZBJI ausüben zu können, aber auch der "behutsamen Parlamentarisierung" in dem das Parlament ein Anhörungsrecht bei Rahmenbeschlüsse bekommt (ebd.). Mit Amsterdam fand der Schengen-Prozess seinen integrativen Abschluss durch die Übernahme des Schengen-Protokolls in den *acquis communautaire*. Die Grenzen der Mitgliedstaaten sind zwar noch immer vorhanden, doch abgeschafft wurden im "Schengen-Raum" die Grenzkontrollen. "Das Schengen-Protokoll ist dem EU- und EG-Vertrag beigelegt, steht also in der Normenhierarchie als Primärrecht auf derselben Stufe" (Epiney 1998: 107). Weiters: "Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wandelt damit der Schengen-Besitzstand seinen Charakter als (reines) völkerrechtliches Instrumentarium zu Rechtsakten, die der 'Dritten Säule' zuzuordnen sind" (ebd.: 111).

Den substanziellsten Grundpfeiler der Europäischen Union bildet die erste Säule der Säulenkonstruktion von Maastricht. Der umfassende Bereich der Europäischen Gemeinschaft (Zusammenführung der Vertragswerke der EWG, der EGKS und von EURATOM) ist weitgehend aus dem Prinzip der intergouvernementalen Entscheidungsfindung supranationalisiert worden. Der Binnenmarkt ist weitgehend realisiert und im Laufe des Integrationsprozesses gingen zahlreiche Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Ebene der EU über. Schon die Römischen Verträge erlaubten ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch in Aufgabenbereiche, welche von den Verträgen nicht erfasst wurden. Die fortschreitende Integrationsdynamik zeigte sich sehr rasch, 1973 waren lediglich 15 Rechtsakte aufgrund

¹⁰ <http://www.europol.europa.eu> (23.11.2008)

dieses Beschlusses erlassen worden, in den Jahren 1973 bis 1980 waren es schon 150 Rechtsakte (Bohnet-Joschko 1996). Die Erweiterungsrounden in den 70er und 80er Jahren verstärkten diesen Effekt zunehmend und ein riesiger Wirtschaftsraum war im Entstehen. Heute ist die EU der mächtigste Binnenmarkt der Welt (in Bezug auf die Bevölkerung und Bruttonationalprodukt). Das Wichtige hierbei ist aber, dass durch die stufenweise Übertragung von Kompetenzen an die Unionsebene, eine europäische Finanzverfassung etabliert wurde (ebd.). Es wurden zwar keine "EU-Steuern" eingeführt, aber durch quotenabhängige Fonds eine Finanzierung von Projekten und Bereichen von den Mitgliedstaaten für die Mitgliedstaaten geschaffen. Bohnet-Joschko beschreibt zwei Arten der (vor allem ökonomischen) Integration die sich herausgebildet haben, der passive und der aktive Finanzausgleich. Der passive Finanzausgleich regelt die öffentlichen Ausgaben und die Aufgabenträger – wobei ein "optimaler Zentralisierungsgrad" zur Minimierung der Transaktionskosten und Erhöhung der regionalen Zufriedenheit hergestellt werden muss (ebd.: 75); der aktive Finanzausgleich regelt die Verteilung der Einnahmen. Aufgrund der zahlreichen Bereiche die an die EU-Ebene transferiert wurden (Regionalpolitik, Umweltpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Industriepolitik, Energiepolitik und zuletzt die Währungspolitik) kommt die Autorin zum Schluss, dass aus Sicht der ökonomischen Wohlfahrtsstaatstheorie die EU im Begriff ist ein "staatsähnliches Gebilde" zu werden (ebd.: 250). Zunehmende Zentralisierung und Supranationalisierung, die Verlagerung von Teilkompetenzen auf die europäische Ebene und der föderale Finanzausgleich sprechen für eine Wirtschafts- und Finanzverfassung der EU (ebd.) Durch die Verwirklichung der WWU (Wirtschafts- und Währungsunion) und der Gründung einer Europäischen Zentralbank sehen einige Autoren den Sprung in Richtung Bundesstaat (wie zB Lepsius 1991), andere wiederum bezeichnen diesen Schritt als keinen "großen Sprung" im Bezug auf die Gesamtbetrachtung (Oppermann 1994).

Die Staatsleitung ist in der EU nicht so eindeutig abgegrenzt und definiert wie in den nationalen Exekutiv- und Legislativorganen der Mitgliedstaaten. Doch ist in der Kommission eine Art Regierungsfunktion zu erkennen. Sie besitzt das Initiativrecht auf Rechtssetzungsverfahren. Der Rat der EU (Ministerrat) und das Parlament fungieren als Legislative. Der Status des Parlaments – als einziges direkt vom "EU-Volk" legitimes Organ – hat sich im Zuge der Integrationsgeschichte erheblich verändert. Zu Anfangszeiten hatte das Parlament bloße Anhörungsrechte, heute ist es ein substantieller Bestandteil in sehr vielen Rechtssetzungsverfahren. Besonders der Vertrag von Amsterdam hat das

Mitentscheidungsverfahren des Parlaments in den Angelegenheiten der EG deutlich erweitert (Meng 1998). Weiters hat das Parlament das Recht bekommen Einfluss auf das Initiativrecht der Kommission zu nehmen, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen anzuhören und jenes der Zustimmung bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten (ebd.). Der Kommissionspräsident hat durch den Vertrag von Amsterdam die eindeutige Rolle des Motors der Integration bekommen. Er hat Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission und ist ausdrücklich mit der "politischen Führung" betraut (ebd.). Dadurch gewinnt er zunehmend den Charakter eines Präsidenten oder Kanzlers (primus inter pares) nach nationalem Vorbild. Eine klare Staatsleitung, welche zudem vom demos der EU legitimiert wird – gibt es nicht. Dennoch lassen die vergangenen Integrationsschritte, durch eine kontinuierliche Aufwertung der EU-Organe, eine Interpretation in diese Richtung zu.

Für die Kritiker der Europäischen Union stellt die Brüsseler Bürokratie ein Monster, welches Ausdruck einer zentralistischen (Staats-) Macht ist, dar. In der Tat weist die Bürokratie der Europäischen Union nur wenige Merkmale von bürokratischen bzw. verwaltungsähnlichen Organen – wie jene der Mitgliedstaaten – auf. Im Wesentlichen beschränkt sich die durchaus "schlanke" Bürokratie¹¹ auf die Bereiche der Regulierung, der Vorbereitung und Bearbeitung von EU-Normen (Komitologie) (Wimmer 2000: 90f). "Die Schlankeheit der Bürokratie beruht auf der anderen Seite auch darauf, daß die Europäische Union kein Wohlfahrtsstaat ist und daher keine Sozialpolitik im engeren Sinne betreibt" (ebd.: 91). Im Sinne einer modernen Bürokratie und Verwaltung ist die EU kein Staat, trotzdem bildet sie im Kernbereich die "institutionelle Eigenstaatlichkeit" der Union (ebd.: 92).

Jeder Staat hat zum Ausdruck seines Zusammenhaltes und seiner durch das Volk konstituierten Willen eine Verfassung. Durch die Errichtung von Staaten im europäischen Spätmittelalter und der Ausdifferenzierung des Gesellschaftssystems zu einer faktischen Gleichheit aller Individuen garantierten erstmals die Verfassungen diese Stellung der Menschen in der Gesellschaft. "To speak of a 'state' is to assume an underlying equality of status for its subjects, an equality of status antecedent to the definition of specific, enforceable rights and duties" (Hutton 2000: 83). Heute geben die Verfassungen der Gesellschaft dahingehend halt, dass die Macht im politischen System durch das Prinzip Gewaltentrennung dezentriert wird, durch föderale Balancen ein Zentrum-Peripherie-Ausgleich stattfindet

¹¹ Die gesamte Bürokratie (im Bezug auf den Personalstand) der EU ist kleiner als die einer einzigen Großstadt wie Wien oder Berlin!

und die Menschenrechte in ihnen verankert sind (ebd.). Doch hat die EU um all dies zu garantieren eine Verfassung? Diesbezügliche Integrationsbestrebungen, einen Vertrag über eine Verfassung der Europäischen Union zu kreieren, sind durch die negativen Plebiszite in Frankreich und Holland im Jahr 2005 zunichte gemacht worden. Die Diskussion ob die EU überhaupt ein Dokument, welches den Namen "Verfassung" trägt braucht, ist höchst umstritten. Da die EU keinen demos¹² besitzt, der die konstitutive Kraft des Verfassungsgesetzgebers sei, denken vielen Autoren eine Verfassung und ein Staat der EU sei undenkbar. Andere wiederum sehen die Tatsache ausreichend, dass die Verträge der EU (also das Primärrecht) verfassungsähnlichen Charakter besitzen, da sie über dem nationale Recht und auch der Verfassung stehen. "[D]as deutsche Bundesverfassungsgericht hat bereits 1967 den EWG-Vertrag als Verfassung der Europäischen Gemeinschaft anerkannt, der Europäische Gerichtshof bezeichnet die Verträge als "Verfassungsurkunde" (Bohnet-Joschko 1996: 28).

Wir sehen also, dass jede Integrationsperiode Fortschritte im Bezug auf die Vertiefung der Integration der EU mit sich gebracht hat – sei es die Einheitliche Europäische Akte (EEA), der Vertrag von Maastricht, der Vertrag von Amsterdam oder der Vertrag von Lissabon.¹³ Die Kompetenzen und Aufgabenbereiche der Union wurden erweitert, neue Politikfelder auf die Unionsebene transferiert, viele Bereiche supranationalisiert (also gänzlich aus nationaler Souveränität entkoppelt) und die Institutionen der EU stetig ausgebaut. Auch wenn dieser Prozess ein sehr langsamer ist und die Reformfortschritte nur sehr klein sind, kann doch – in Hinblick einer diachronen Betrachtung – von einer langsamen Staatswerdung mit "Anfangsschwierigkeiten" (Wimmer 2000: 87) gesprochen werden.

4 Der Vertrag von Lissabon

Nach der gescheiterten Ratifizierung des Verfassungskonvoluts ging eine Phase der tiefen Krise in der Europäischen Union einher. Viele nationalistische Kräfte nützten die Gunst der Stunde um bei den folgenden Verhandlungen zur Rettung des Vertrages ihre Forderungen durchzusetzen (Stichwort Polen). Nach vielen Verhandlungsrunden und Kompromissen einigte man sich am 13. Dezember 2007 in Lissabon auf einen Vertrag der einige Änderungen in Bezug auf den Verfassungsvertrag beinhaltet. Der Terminus Verfassung wurde gestrichen,

¹² Die Frage ob es einen europäischen demos überhaupt geben kann ist so alt wie die Integration. Die Ansichten sind auch hier sehr ambivalent. Wimmer (2000: 101ff) geht zudem davon aus, dass die Vorstellung der Volkssouveränität, also das der demos als Souverän die konstitutive Kraft der Verfassungsgesetzgebung ist, ohnedies zu verwerfen sei.

¹³ Vertrag von Lissabon noch nicht rechtskräftig; siehe nächstes Kapitel.

zudem wurden Symbole wie die Flagge der EU oder die Europahymne fallen gelassen. Der Vertrag sollte am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Sämtliche Mitgliedstaaten ließen den Vertrag durch ihre nationalen Parlamente ratifizieren, mit einer Ausnahme: Irland. Die irische Verfassung verlangt ein verpflichtendes Referendum bei Änderungen des Primärrechts. Das im Juni 2008 stattfindende Plebiszit war negativ und brachte die Union erneut in eine schwere Krise. Die schon seit dem Vertrag von Amsterdam fälligen institutionellen Änderungen bezüglich der Osterweiterung konnten wieder nicht realisiert werden. Mittlerweise zählt die Europäische Union 27 Mitgliedstaaten, wobei die institutionellen Rahmenbedingungen keineswegs geeignet für eine derart große Union sind.

Wir wollen im Folgenden die wichtigsten Änderungen bzw. Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon in Bezug auf die Staatsqualität der Union analysieren. Da der Vertrag (noch) nicht in Kraft getreten ist, handelt es sich hierbei natürlich um einen fiktiven ("was wäre wenn") Diskurs.

4.1 Eigene Rechtspersönlichkeit

Bislang galt die fehlende Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union als eindeutiges Merkmal, dass die EU kein Staat sein kann. "Ein Staat ohne Rechtspersönlichkeit dürfte schwer vorstellbar sein" (Oppermann 1994: 90). Der Vertrag von Lissabon würde der Union eine eigene Rechtspersönlichkeit zuschreiben, würde sie also zu einer "juristischen Person" machen:

"Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit" (Art. 47 EUV¹⁴).

Damit könnten künftig internationale Verträge oder Verträge mit internationalen Organisationen wie der WTO oder der Weltbank – also mit "Dritten" – geschlossen werden. Im Moment besitzt nur die EG und die EURATOM eigene Rechtspersönlichkeit. Durch den Vertrag von Lissabon würde die Union nach außen hin mit einer Stimme auftreten können. In der WTO schlossen bislang immer die EG und eine Delegation aller Mitgliedstaaten Verträge ab. Trotzdem würden die Mitgliedstaaten die "Herren der Verträge" bleiben, was in Artikel 48 EUV mittels ordentlichem und vereinfachten Änderungsverfahren geregelt ist. Eine vertraglich festgelegte Rechtspersönlichkeit würde die Integration dahingehend vertiefen, dass von mehr und nicht von weniger Staatlichkeit gesprochen werden kann.

¹⁴ Der Vertrag von Lissabon besteht aus zwei Vertragswerken, dem "Vertrag über die Europäische Union" (EUV) und dem "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (VAU).

4.2 Das Mitentscheidungsverfahren

Die Integrationsbestrebungen waren jenes Modell, welches dem europäischen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts ähneln sollte (Lepsius 1991). Das Parlament soll zunehmend gestärkt und der Ministerrat zu einem Art zweiten Kammer umfunktioniert werden. Durch den Vertrag von Lissabon käme es zu einer weiteren Stärkung des Parlaments. Das Mitentscheidungsverfahren (also jenes Gesetzgebungsverfahren bei dem das Parlament mit stimmen muss) würde zum "ordentlichen Gesetzgebungsverfahren" werden (Art. 224 VAU). Sowohl das Parlament als auch der Ministerrat würden als Gesetzgeber fungieren, zudem würde das Parlament zusätzliche Rechte bekommen. Im Artikel 14 EUV heißt es:

"Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission".

Durch den Vertrag würden 181 Politikbereiche (im Moment 136) nur mit der Mitentscheidung des Parlamentes umgesetzt werden können; 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung würden dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entsprechen.¹⁵ Durch diese Änderungen würde die Union dem Modell der parlamentarischen Regierungsweise ein Stück näher kommen.

4.3 Föderalismus

Jedes politische System hat eine eigene Struktur, politische Kultur und eine eigene Funktionsweise. Seit Beginn der europäischen Integration versuchten die Mitgliedstaaten ihr eigenes Modell des politischen Systems auf die EU-Ebene zu transferieren – besonders die großen Mitglieder Deutschland, Frankreich und Großbritannien (Hutton 2000). Das deutsche Modell ist ein föderalistisches System, wobei der Bundesstaat (zentrale Ebene) Kompetenzen und Aufgaben den unteren Ebenen (Länder, Kommunen) überträgt – dadurch sollte es zu einer föderalen Balance, zu einem Interessenausgleich kommen. Von Seiten Frankreichs wurde versucht das zentralistische Modell auf die Europäische Union zu übertragen. Mit dem Vertrag von Lissabon würde die Union dem deutschen, föderalistischen Modell näher rücken. Zum einen würden die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in die EU-Gesetzgebung integriert werden, zum anderen fände die kommunale Selbstverwaltung ihre Verankerung.

¹⁵ Informationsbroschüre zum Reformvertrag von Lissabon, herausgegeben vom ÖVP-Europaklub im Europäischen Parlament

"Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten" (Art. 4 Abs. 2 EUV).

Sämtliche Rechtsentwürfe der Union würden den nationalen Parlamenten übermittelt werden. Die nationalen Parlamente würden dadurch "aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei[tragen]" (Art. 12 EUV). Sie können innerhalb von 8 Wochen eine Stellungnahme im Bezug auf Wahrung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit abgeben. Wenn ein Drittel der Mitgliedstaaten der Auffassung ist, die Union missachtet nationale Zuständigkeiten, müsste diese den Gesetzesentwurf überprüfen und gegebenenfalls sich rechtfertigen (Protokoll 1 EUV). Dies ist im Sinne des Föderalismus bloß ein suspensives Veto, würde jedoch einen zusätzlichen Ausbau des Subsidiaritätsprinzips und damit eine Weiterentwicklung zum föderalistischen Modell bedeuten.

4.4 Außen- und Sicherheitspolitik

Die äußere Souveränität ist ein ganz elementares Moment eines jeden Staates, wie wir oben bereits prämissiert haben. Die Integration hätte auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik eine weitere vertiefen erlebt, wie Artikel 24 Absatz 1 EUV ganz deutlich zeigt:

"Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann."

Diese Bestimmung, sowie Artikel 42 EUV, würden der Union die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik geben (nach einstimmigem Beschluss im Europäischen Rat). Die Loyalitäts- und Solidaritätsklausel würde auch im Vertrag von Lissabon enthalten sein (Art. 24 Abs. 3 EUV). Ein Novum würde die Möglichkeit der

Änderung des Einstimmigkeitsprinzips auf das Prinzip der qualifizierten Mehrheit in diesem Bereich darstellen.

"Der Europäische Rat kann einstimmig einen Schluss erlassen, in dem vorgesehen ist, dass der Rat in anderen als den Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt" (Art. 31 Abs. 3 EUV).

Zum einheitlichen Auftreten nach Außen – was immer wieder als Schwachstelle der "europäischen Außenpolitik" benannt wird (siehe Irak-Krieg, Kosovo etc.) – sollte ein "Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" als eine Art "EU-Außenminister" installiert werden.

"Der Rat und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik tragen für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge" (Art. 26 Abs. 2 EUV).

Die äußere Souveränität der Mitgliedstaaten wäre durch diesen Vertrag weitgehend nicht tangiert, da die GASP weiterhin intergouvernementalen Charakter hätte. Sehrwohl könnte jedoch eine Tendenz in diese Richtung konstatiert werden.

4.5 Bildung eines europäischen demos

Ein demos, aus der sich ein Staat konstituieren kann, ist für viele Autoren eine unabdingbare Prämisse. Die Diskussion, ob es in Europa – in der EU – überhaupt einen "homogenen" demos geben kann – kann hier nicht geführt werden. Wichtig erscheint es jedoch festzuhalten, dass durch den Vertrag von Lissabon Bürger/innenrechte gestärkt würden und somit zur Bildung eines demos verhelfen könnten. Erstmals könnten EU-Bürger und EU-Bürgerinnen den Antrag zur Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens, mittels einem "europäischen Volksbegehrens", bei der Kommission stellen:

"Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen" (Art. 11 Abs. 4 EUV).

Als ein großer Meilenstein wird auch immer die rechtsverbindliche Durchsetzung der Grundrechte in den Vertrag von Lissabon in den Medien kolportiert. Im Art. 3 Abs. 5 EUV heißt es dazu:

"In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen."

Durch den Vertrag und deren Rechtsverbindlichkeit, könnten die Grundrechte auch durchgesetzt werden, durch Klage beim Europäischen Gerichtshof.

Die noch im Verfassungsvertrag vorgesehenen "Symbole" der Einigkeit (Flagge, Hymne) – der möglichen demos-Bildung – wurden im Vertrag von Lissabon weggelassen. Nationalistische Strömungen reklamierten diese Symbole mit genau dieser (umgekehrt negativen) Begründung, dass diese ein (Staats-) Zugehörigkeitsgefühl schaffen könnten, aus dem Vertrag heraus. Auf neuerlicher Initiative des Parlaments könnten die Symbole nun doch in das formale Setting der EU aufgenommen werden.¹⁶

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Vertrag von Lissabon eine weitere Vertiefung der Integration mit sich gebracht hätte und den Weg in Richtung Staatlichkeit fortgesetzt hätte.

5 Zur Finalität der Union

Als zentral – in Bezug auf eine mögliche Staatswerdung der EU – erscheint auch die Frage wohin die Integration überhaupt gehen soll, welche Ziele angestrebt werden bzw. angestrebt werden sollen. Die Wissenschaft ist sich darüber nicht einig. Das eine Lager sieht die Notwendigkeit einer weiteren, vertiefenden Integration nach dem Fall der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr gegeben (Kowalksy 1997). Die rechtsintellektuelle Europakritik zielt weitgehend darauf ab, dass die EG ein Produkt des Kalten Krieges sei. Maastricht, mit Ziel einen Mega-Staat zu etablieren, sei eine verkrustete Ordnung, die jedoch

¹⁶ "Die Presse", 19.09.2008, S. 6

aufgrund der historischen Entwicklung obsolet geworden ist. Für Linksintellektuelle ist die EU ein Produkt der Kapitalakkumulation, ein neuer Imperialismus ohne kulturelle Ideen (ebd.). Die andere Seite der Wissenschaft sieht in der weiteren intensiven Fortführung der Integration eine unabdingbare Prämisse für den historischen Frieden, Wohlstand und Prosperität. "Die Lagerbildung Pro-Contra-Erweiterung hat zu einer Blockade beigetragen mit dem Resultat, daß weder Erweiterung noch Vertiefung vorankommen, obwohl sich die Fragen zu beantworten schien durch die Realität der EU mit variabler Geometrie, mit verschiedenen Formen der Assoziation, die sich mit verschiedenen Geschwindigkeiten auf engere Formen der Zusammenarbeit zubewegen" (ebd.: 107). Besonders markant ist jedoch die Tatsache, dass diese Selbstblockade der EU – und das Scheitern des Verfassungsvertrages und des Vertrags von Lissabon zeigt dies sehr deutlich – zum großen Teil hausgemacht ist. Das "EU-Bashing" hat ein noch nie da gewesenes Ausmaß erreicht; die Politiker/innen bevorzugen es politisches Kleingeld mit EU-Themen zu betreiben anstatt Chancen und Visionen eines Europas zu erarbeiten und zu vermitteln. "Mit dem Gespenst des europäischen 'Superstaates' lassen sich trefflich Geschäfte machen" (Oppermann 1994: 89). Die Frage welche Finalität, welcher Integrationsstand, überhaupt angestrebt werden soll ist aktueller, aber auch ungelöster denn je (Streinz 1998). Die Politiker und Politikerinnen sehen sich offenkundig nicht dafür zuständig diese dringende Frage zu bearbeiten, deshalb ist die Politik auf europäischer Ebene vom "weiterwursteln" geprägt (Schneider 1998). Ohne klare, gemeinsame Zielvorstellung ist eine EU der zwei Geschwindigkeiten nicht ausgeschlossen (ebd.). Diese Tendenz ist heute schon zu beobachten, man denke nur an den Schengen-Prozess, an die Währungsunion, an das Projekt von Eurocorps usw. Tatsache ist, dass es zur Zeit (und das schließt das gesamte letzte Jahrzehnt seit Maastricht ein) keine Ideen über die Zukunft der Europäischen Union gibt. Es scheint zeitweise der Fall zu sein, dass die nationalen Politiker/innen sich nicht mehr trauen europapolitische Agenden zu setzen – geschweige denn Vorstellungen über die Finalität der Integration – um nicht die eine oder andere Wähler/innenstimme an eine populistische Partei zu verlieren. Aufgrund von Skepsis und zunehmendem Nationalismus gibt es keine "mobilisierenden Ideen und Politik" für Europa (Kowalksy 1997: 13). Die Skepsis und Unzufriedenheit der Menschen könnte aber gerade in diesem Fehlen von Perspektiven und Zukunftschancen – welche natürlich ordentlich vermittelt gehören – liegen.

Zum Thema einer möglichen Staatlichkeit der EU zurückzukommen, ist die einzige "gedankliche Logik" die "Vollendung der europäischen Einheit" im Modell des föderalen Bundesstaates zu verwirklichen (Lepsius 1991: 23). Doch muss die Zielvorstellung der

europäischen Integration wirklich in der Staatlichkeit der Union verankert sein? Oder kann die Frage gestellt werden, "[...] ob der Konzeption der 'Staatswerdung Europas' nicht eine kategoriale Engführung im Sinne eines 'etatistischen Vorurteils' zugrunde liegt [...]" (Schneider 1991: 64)? Für Beck/Grande (2004) ist diese Frage klar mit ja zu beantworten. Sie gehen davon aus, dass die Europaforschung – welche unter den Zwängen des "methodologischen Nationalismus" agiert und auf die Staatswerdung der EU abzielt – in eine Sackgasse gelangen würde. Die EU ist weder ein Bundesstaat noch ein Staatenbund und wird dies auch nicht werden. "Was entsteht und was es zu begreifen und entfalten gilt, ist eine *nova res publica*: das *kosmopolitische Empire* Europa" (ebd.: 81, Hervorhebung im Original). Darunter verstehen sie ein politisches Herrschaftsgebilde mit variablen Grenzen, Diversität, Entgrenzung und das Fehlen eines Imperators. Man müsse wegkommen von der alten Vorstellung eines Nationalstaates; das Denken der "Zweiten Moderne"¹⁷ solle klar vom Begriff des Empires geprägt sein (ebd.: 88) um die EU zu verstehen und die Integrationsentwicklung dahingehend zu forcieren.

Sowohl die Europaforschung, als auch die Politiker/innen haben keine klare Vorstellung darüber wohin die Reise der europäischen Integration gehen soll bzw. gehen kann. Auf formaler Ebene ist von der Gründerintention einer "United States of Europe" nur mehr sehr wenig zu beobachten.

6 Conclusio

Diese Arbeit hat klar gezeigt, dass die EU – im Sinne einer Staatstheorie – kein Staat ist. Wesentliche Merkmale, sowohl von der klassisch-rechtswissenschaftlichen Staatstheorie, als auch von einer politikwissenschaftlichen Staatstheorie, sprechen dagegen. Der europäische Integrationsprozess, in seiner diachronen Betrachtung, zeigt jedoch, dass sich die "Mitgliedstaaten für mehr als einen eng definierten Zweckverband entschieden" haben (Wieland 1991: 431). Sowohl eine Vertiefung, als auch eine Erweiterung der Integration schritten linear fort. Die Mitgliedstaaten gaben im Laufe dieses Prozesses wesentlich Souveränität an die supranationale Ebene der EU ab. Vorläufiger Gipfel des Souveränitätsverzichts war die Etablierung der WWU, wonach die Mitglieder keine direkte Hoheit über die Geldwirtschaft mehr haben. Der Integrationsverlauf zeigt auch, dass in den

¹⁷ Das Konzept der reflexiven Modernisierung beschreibt die "Zweite Moderne" als eine neue Epoche des Denkens. Im Gegensatz zur "Ersten Moderne" sollen nicht Nationalismus, Grenzen, die "Entweder-oder-Logik" usw. dominieren (siehe dazu Beck/Grande 2004: Kapitel 4).

wesentlichen Institutionen/Merkmalen von Staatlichkeit ein langsamer, aber doch linear fortlaufender, Souveränitätsverzicht zu konstatieren ist – die Staatlichkeit der EU nimmt also zu. Auch der Vertrag von Lissabon hätte die Entwicklung in diese Richtung weiter fortgesetzt. Wie die zukünftige Entwicklung – angesichts erstarkten Nationalismus – fortgesetzt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar. Für Kowalksy (1997) ist eine Rückwärtsentwicklung zu einem simplen Zweckverband möglich, da für ihn der Prozess der Europäisierung nicht irreversibel ist. Andere dagegen – wie zB Beck/Grande (2004) – schätzen die möglichen Transaktionskosten und Interdependenzen als zu hoch ein, als das der Prozess irreversibel sei.

7 Literatur

Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa, Frankfurt/Main

Bohnet-Joschko, Sabine (1996): Leviathan Europa?, Föderalistische und institutionelle Aspekte der Staatswerdung Europas, Marburg

Epiney, Astrid (1998): Die Übernahme des "Schengen-Besitzstandes" in die Europäische Union, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Jellinek, Georg (1928): Allgemeine Staatslehre, Darmstadt

Gilsdorf, Peter (1998): Institutionelle und materielle Reform im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Hilf, Meinhard (1994): Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit der Mitglieder, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg

Hutton, Will (2000): Democracy in Europe, New York

Kirchhof, Paul (1994): Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg

Kowalsky, Wolfgang (1997): Projekt Europa, Die Zukunft der europäischen Integration, Opladen

Lepsius, Rainer (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildemann, Rudolf (Hg.): Staatswerdung Europas?, Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden

Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt/Main

Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bd., Frankfurt/Main

Meng, Werner (1998): Institutionen und Verfahren in der "Ersten Säule" der Europäischen Union nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Müller-Graff, Peter-Christian (1998): Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2002) (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bd., München

Öhlinger, Theo (1998): Verfassungsrechtliche Aspekte des Vertrags von Amsterdam in Österreich, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Oppermann, Thomas (1994): Zur Eigenart der Europäischen Union, in: Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg

Schneider, Heinrich (1991): Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union, in: Wildemann, Rudolf (Hg.): Staatswerdung Europas?, Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden

Schneider, Heinrich (1998): Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Streinz, Rudolf (1998): Aufbau, Struktur und Inhalt des Vertrags von Amsterdam, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien

Wieland, Beate (1991): Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas", in: Wildemann, Rudolf (Hg.): Staatswerdung Europas?, Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, Wien

Universität Wien
Institut für Politikwissenschaft

Name: Krabb Philipp
Matrikelnummer: 0500534
Studienkennzahl: 300
Lehrveranstaltung: Aspekte der Europäisierung (SE/G1)
LV-Leiter: Dr. Pospichal/Prof. Gerlich
Semester: SS 2008
Datum: 21. Oktober 2008
Kontakt: pkrabb@gmx.at

ZUSATZARBEIT

Staatlichkeit der EU in der kosmopolitischen Sicht von Beck und Grande

aus

Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa, Frankfurt/Main, Kapitel III, S.81-146

Gleich zu Beginn dieses Kapitels verweisen die Autoren auf die Fehlerhaftigkeit des "methodologischen Nationalismus", welcher sich durch das gesamte Werk wie ein roter Faden durchzieht. Damit verstehen sie den nationalen Blickwinkel der Wissenschaft auf Fragen der Europäischen Integration. Die gesamte Forschung – im Bezug auf Staatlichkeit – ist ausgerichtet auf die Vorstellungen der Aufklärung¹⁸ (Nation, Nationalstaat, Souveränität etc.). Die Europaforschung der letzten Jahrzehnte hat sich also hauptsächlich mit der Frage beschäftigt, was die Europäische Union nun sei: ein Bundesstaat (föderalistisches Prinzip) oder ein Staatenbund (intergouvernementales Prinzip). Die Wissenschaft sitzt laut Beck/Grande jedoch in einer Sackgasse, da die EU keines von beiden ist. Durch die mittlerweile fünf Jahrzehnte fortdauernde Integration (und den einhergehenden Kompetenzabgaben der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene) sind laut Definition zwei wesentliche Merkmale des Nationalstaates tangiert: sowohl die innere, als auch die äußere Souveränität werden ausgehöhlt.¹⁹ Vielmehr sollte das Verständnis hin zu einem "nova res publica", zu einem "kosmopolitischen Empire" (S. 81) führen:

"Die zentrale Herausforderung liegt unseres Erachtens darin, sich von den überkommenen, staatsfixierten Konzepten zu verabschieden und ein alternatives Verständnis von Staat, Gesellschaft und Sozialstruktur zu entwickeln, das den methodologischen Nationalismus der Europaforschung überwindet" (S. 85).

Ein Staat ist ein "dauerhafter politischer Herrschaftsverband" (S. 89) mit einer klaren Befehlsgewalt und –kette sowie klar definierte Herrschaftsunterworfenen (das sind die Bürger/innen). Das Empire – für welches die Autoren eintreten²⁰ – ist zwar auch eine Dauerreinrichtung, jedoch mit anderen Formen der Herrschaftsausübung und einer größeren Unabhängigkeit der Beherrschten. Die Herrschaftslogik des Empires beruht auf Expansion (in den Erweiterungen der Union sichtbar) und Entgrenzung (keine klar definierten Grenzen sind vorhanden²¹ aber auch Integration der Peripherie, dh der angrenzenden Länder). Diese Sichtweise hätte den Vorteil, dass man von der Staatsfixierung des Nationalstaates loskommen kann. Zudem kann damit die Trennung von national und international

¹⁸ sie bezeichnen diese Denkweise auch als "Erste Moderne" und appellieren an eine neue Denkweise, die der "Zweiten Moderne" (siehe Kap. II)

¹⁹ Jedoch werden im selben Ausmaß Souveränitäten auf die europäische Ebene transferiert, als von den Mitgliedstaaten abgegeben. Trotzdem sehen die Autoren nicht die zunehmende Staatlichkeit der EU als fortlaufender Entstehungsprozess.

²⁰ Zum einen wollen die Autoren eine Analyse der bestehenden Verhältnisse anstellen um im nächsten Moment von einer Vision zu sprechen. Eine klare Abgrenzung und Linie lässt das Werk vermissen. Der Begriff Empire und Imperium (selbst von den Autoren zu Beginn definiert) wird immer wieder synonym verwendet.

²¹ Dies muss jedoch nicht so sein; politische definierte Grenzen sind durchaus vorstellbar. Der Beitrittsprozess der Türkei könnte einen Schritt in diese Richtung darstellen.

überwunden werden und die Fiktion der Gleichheit aller Staaten aufgrund ihrer Souveränität gebrochen werden. Doch was sind nun die wesentlichen (konstitutiven) Merkmale eines europäischen Empires in der Vorstellung von Beck/Grande (S. 100ff):

1. **Asymmetrische Herrschaftsordnung:** ausgegangen wird von einer formalen Ungleichheit der Mitgliedstaaten in der Struktur des Empires. Weiters werden vier Herrschaftszonen konstatiert: in der ersten Zone besteht eine völlige Integration der Mitgliedsländer (zB Euro-Zone, Europcorps²²), in der zweiten Zone besteht eine vertiefte Kooperation (Kooperation in der ersten Säule), die dritte Zone begrenzt die Zusammenarbeit in schwach kooperativen Politikbereichen (zweite und dritte Säule) und die vierte Zone stellt die Zone der erweiterten Herrschaft dar (Regeln werden ohne formellen Beitritt übernommen, wie zB Schweiz oder Beitrittskandidaten).
2. **Variable räumliche Struktur:** das Europäische Empire ist nicht durch Partikularität und Abgrenzung, sondern durch Pluralität und Variabilität der Grenzen zu bezeichnen. Sowohl Verflechtungen (Mehrebenensystem) als auch Grenzverschiebungen machen dies deutlich.
3. **Multi-nationale Gesellschaftsstruktur:** "Das Europäische Empire kann die Vielzahl und Vielheit unterschiedlicher nationaler Kulturen und Identitäten nicht einer einheitlichen 'europäischen' Kultur unterwerfen" (S. 103). Es ist ein neuer Umgang mit kultureller und gesellschaftlicher Diversität erforderlich um eine innere Integration zu ermöglichen.²³
4. **Integration durch Recht, Konsens und Kooperation:** Im Gegensatz zu Imperien diachroner Gestalt, erfolgt die Integration des europäischen Empires "[...] primär über das *Recht*; durch die freiwillige Vereinbarung, Anerkennung und Anwendung europäischen Rechts" (S. 105, Hervorhebung im Original). Das heißt Gewalt als Mittel der Konfliktlösung innerhalb des Empires ist keine Option. Die innere Pazifizierung der Gesellschaft, bleibt aufgrund des Gewaltmonopols in den Mitgliedstaaten.²⁴
5. **Wohlstand vs. Sicherheit:** Zu Beginn der Integration stand der Friedensgedanke (die "Zähmung und Einbindung" Deutschlands) an vorderster Stelle. Es entwickelte sich zunehmend eine ökonomische Logik in der die Union das Wohlstandsgefälle minimierte

²² Ob die Europcorps eine vollständige Integration und Abgabe der nationalstaatlichen Souveränität an die supranationale Ebene darstellen, ist zu bezweifeln.

²³ Hier sieht man eindeutig den utopischen Charakter, da eine gesellschaftliche Integration (siehe Vorortausbreitungen und Ghetto-Bildungen in Großstädten) bislang nicht gelungen ist.

²⁴ Konstitutiv/analytisch oder utopisch gemeint? Eine weitere Zusammenarbeit in der dritten Säule ist zwar aus heutiger Sicht nicht sehr wahrscheinlich, jedoch nicht für immer und ewig ausgeschlossen.

und den Wohlstand zu maximieren versucht. Mit dem Ende des Kalten Krieges scheint der Sicherheitsgedanke völlig in den Hintergrund geraten zu sein.²⁵

6. **Institutionelle Integration:** Sowohl in horizontaler als auch vertikaler Sicht werden die Institutionen der Mitgliedstaaten nicht einfach durch jene der EU überlagert, sondern es herrscht eine institutionelle Interdependenz. Die gegenseitigen Abhängigkeiten und erforderlichen Zusammenarbeiten werden als Mehrebenensystem bezeichnet.
7. **Netzwerk-Macht:** Der Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union (des europäischen Empires) verläuft nicht streng horizontal, sondern es werden zahlreiche nationale und regionale Akteure einbezogen (auch Institutionen – siehe Mehrebenensystem). Zudem werden auch gesellschaftliche Akteure (wie eine Unzahl an Lobbyisten, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessenverbände²⁶) einbezogen. Deshalb ist Macht vor allem in einer Netzwerkmacht zu finden.
8. **Kosmopolitische Souveränität:** Die absolute Souveränität nach Bodin und Hobbes wird verworfen und eine neue Form der Souveränität, die komplexe Souveränität, definiert. In diesem Transformationsprozess wird sowohl äußere als auch innere Souveränität zusammengefügt. "Das Konzept des europäischen Kosmopolitismus eröffnet die – nur scheinbar paradoxe – Möglichkeit, Souveränitätsverlust in Souveränitätsgewinne zu verwandeln" (S. 112).
9. **Entgrenzung und Begrenzung:** "Es kann, es *darf* keine Antwort geben auf die Frage: Wo hört Europa auf? Was gehört alles zu Europa? Wenn es diese Frage abschließend beantwortet, dann fällt Europa zurück in die Form *Staat* – und verstrickt sich in einen anderen Widerspruch, nämlich den zwischen nationaler und supranationaler Souveränität" (S. 112, Hervorhebung im Original).²⁷
10. **Emanzipatorischer vs. despotischer Kosmopolitismus:** Ziel soll es sein eine Herrschaftstechnik zu etablieren, welche die Differenzen betont und heraushebt, eine größtmögliche Autonomie schafft (emanzipatorischer Kosmopolitismus). Wie dies genau zu erfolgen hat, damit keine despotische Variante entsteht, lassen die Autoren noch offen.

²⁵ Meiner Auffassung nach ist der Sicherheitsgedanke aktueller denn je. Die immer weitere Zusammenarbeit in der Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung; der internationale Terrorismus etc. sind zwar keine unmittelbare kriegerische Bedrohung durch Drittstaaten, jedoch auch Sicherheitsprobleme die gemeinsam effektiver gelöst werden können.

²⁶ Der Einfluss der Lobbyisten und Unternehmervertreter ist sicher unbestritten, doch ist fraglich inwieweit die Macht der Zivilgesellschaft reicht.

²⁷ Diese Sichtweise erscheint mir in einer gewissen Weise widersprüchlich zu sein, da die EU dann theoretisch die ganze Welt umfassen könnte (was wäre die EU dann, ein Weltstaat oder ein Welt-Empire?). Europa hat seine Grenzen (noch) nicht definiert, es ist aber nicht gesagt, dass dies immer so sein muss. Wie bereits erwähnt ist der Beitritt der Türkei mit Sicherheit eine wesentliche Schlüsselfrage.

Durch das europäische Empire werden die Nationalstaaten nicht aufgehoben, sondern vielmehr transformiert. Sie haben weiterhin substantielle Funktionen zu erfüllen und Kompetenzen inne. Mit Ausnahme der Agrar-, Wirtschafts- und Außenhandelspolitik sowie der Geldpolitik bleiben die Kompetenzen in den Mitgliedstaaten.²⁸ Eine weitere elementare Funktion hat nur und nur der Nationalstaat inne, die absolute Steuerhoheit.²⁹ Die EU besitzt zwar eine immer größer werdende Rolle bei der Regelsetzung, die Umsetzung der Regeln (sowohl in administrativer als auch finanzieller Hinsicht) erfolgt in den Mitgliedstaaten. Aufgrund seiner beschränkten Handlungsmöglichkeit ist die Funktionsweise vielmehr auf konsensorientierter Politik beschränkt.³⁰

Ein positiver Weg zur erfolgreichen Festigung des europäischen Empires ist laut Beck/Grande die Überwindung der nationalstaatlichen Entweder-oder-Logik. Wie auch in den anderen Kapiteln des Buches appellieren sie an die Sowohl-als-auch-Logik. Die Politiken und Handlungen der EU müssen als Positivsummen-Spiel verstanden werden.³¹ Durch die Interdependenzpolitik wurden und sollen auch zukünftig ökonomische (aber auch politische) Verflechtungen und Abhängigkeiten etabliert werden, sodass Vorteile und Interessen von einem Mitgliedsland auch Vorteile für die anderen Staaten sein sollten (Konzept der reflexiven Eigeninteresse). Ein Austritt aus der EU sei schon jetzt "faktisch" nicht denkbar, da durch die exorbitant hohen Transaktionskosten – in Folge eines eigenen Binnenmarktes – der Ökonomie enormen Schaden zufügen würden. Aus dieser Sicht ist die Integration auch ein "irreversibler Prozess". Diese Ordnung aus Interdependenz und reflexiver Eigeninteressenpolitik sollte durch das Vertrauenskapital (welche sich im Laufe der Integration gebildet hat) gefestigt werden. Nur so kann "über Raum- und Zeitgrenzen hinweg", ein endgültiger "'politische[r] Quantensprung' vom Nationalstaat zum Transnationalstaat" (S. 135) erfolgen.³²

²⁸ Die Kompetenzverteilung ist ein Prozess, der m.E. noch nicht abgeschlossen ist. Gerade die letzten Jahre (WWU) haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten durchaus bereit sind Kompetenzen abzugeben. Man kann also den status quo nicht als eine für immer einzementierte Ordnung betrachten.

²⁹ Auch hier greifen Beck/Grande die klassischen Axiome der Staatslehre auf, welche sie zuvor für die EU nicht anwendbar sahen. Nach der jüngsten Finanzkrise gibt es jedoch auch Stimmen, welche eine EU-weite Steuer auf Finanztransaktionen fordern.

³⁰ Zu vergessen sei jedoch nicht, dass es in den Integrationsphase immer wieder Bestrebungen hin und weg von erweiterten Mehrheitsentscheidungen gegeben hat. Der Vertrag von Lissabon würde den Mehrheitsentscheidungen wieder mehr Platz einräumen.

³¹ In diesem Appell steckt ein Widerspruch: Die Autoren fordern eine Transformation von nationalstaatlicher in eine europäische Souveränität (jedoch mit einem neuen Souveränitätsbegriff), was zuvor strikt abgelehnt worden war.

³² Trotz der Verwerfung des Staatsbegriffes taucht hier plötzlich wieder ein Transnationalstaat auf!

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Autoren die Europaforschung in eine andere Richtung lenken wollen. Weg von der Staatsfixiertheit hin zu einem neuen Gedankenkonstrukt des europäischen Empires. Sowohl der methodische als auch der politische Nationalismus müsse überwunden werden. Die teilweise analytische Bearbeitung wird durch Utopien und Appelle komplettiert, ohne im Detail konkrete Pläne und Handlungsanweisungen zu präsentieren. Vielmehr sollte auf die (nationale) Denkweise hingewiesen werden und daran, dass diese überwunden werden muss. Immer wieder tauchen Widersprüche und unklare Ausformulierung und Definitionen auf. Bestehende Theorien und Begriffe werden ohne (m.E.) ausreichende Begründung und Neu-Definition verworfen.