



Rechtsform Der Europaeische Union

Yüksel METİN* - Serdar ATAĞ**

Özet

Avrupa Birliğinin hukuki biçimi, çok tartışmalı olan, herkesin üzerinde uzlaşabileceği bir cevabın bulunmadığı bir konudur. Avrupa Birliğinin yapısı, taşıdığı yapısal özelliklerden dolayı, günümüzün bilinen uluslararası örgüt şekillerine benzememektedir. Aynı şekilde AB'nin federal devlet veya konfederasyon şeklinde kabul edilmesi de güçtür. Avrupa Birliğinin hukuki biçimi belirlenmeye çalışılırken tarihsel bir yaklaşımla AB'nin kuruluşunun nasıl gerçekleştirildiği, süreç içerisinde nasıl bir değişime uğradığı önem kazanmaktadır. Bu çalışmada ilk olarak, AB'nin uluslararası bir örgütün unsurlarına sahip olup olmadığı, bu bağlamda klasik uluslararası örgütlerden ayrıldığı noktaların neler olduğu, özellikle dışa karşı uluslararası hukuk kişiliğinin olmamasından doğan sonuçlar-ele alınmıştır. İkinci olarak, AB'nin hukuki anlamda bir konfederasyon olarak nitelendirilemeyeceği ortaya konulmuştur. Üzerinde durulan diğer bir konu da, AB'nin bir federasyon olarak kabul edilip edilemeyeceğidir. Devletin unsurlarını oluşturan ülke, millet ve egemenlik unsurlarının bulunmamasından dolayı AB'nin federal devlet yapısına sahip olmadığı vurgulanmıştır. Ele alınan bir diğer konu da, AB'nin „devletler birliği“ olarak görülüp görüle meyeceğidir. Son kertede ise, Avrupa Birliğinin nihai oluşumunun ne yönde olacağı konusu üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler Avrupa Birliği, Avrupa Birliğinin Yapısı, Federal Devlet, Konfederasyon, Devletler Birliği, Avrupa Birliğinin Finali

ERLAUTERUNG DER FRAGESTELLUNG

Die Frage nach der Rechtsform der Europäischen Union (EU) ist eine viel umstrittene, eine befriedigende Antwort zu finden ist nicht leicht. Eine Einordnung der EU in die bestehenden anerkannten Rechtsformkategorien Internationale Organisation, Bundesstaat oder Staatenbund bereitet aufgrund der strukturellen Besonderheit der EU Schwierigkeiten. Ob diese Klassifizierungen dennoch zur Charakterisierung und sei es nur als Hilfsmittel zur Annäherung an den Rechtscharakter der EU herangezogen werden können und wie die Neuschöpfung „Staatenverbund“ des Bundesverfassungsgerichts zur Umschreibung der Rechtsnatur der EU zu beurteilen ist, soll Gegenstand dieser Arbeit sein. Des weiteren wird ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen der EU gegeben.

* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

** Bremen Üniversitesi Hukuk Fakültesi

WAS IST DIE EU-EINE ANNAEHERUNG DURCH HISTORISCHE BEZUGE

Um die heutige Gestalt Europas und die Herausbildung der EU zu begreifen, bietet es sich an, nach den Anfängen einer Völkergemeinschaft namens Europa zu suchen. Ursprünglich war „Europa“ die Bezeichnung für das griechische Festland¹, doch mit dem Römischen Reich dehnte sich der Begriff auf den gesamten Mittelmeerraum und später nach Germanien aus.²

Seit ca. 500 n. chr. gab den Wunsch nach einer europäischen Kulturgemeinschaft, in der sich Europa zu einer politischen Einheit zusammenfügen würde. Die Vorherrschaft unterschiedlicher Dynastien brachte eine Vielfalt an Kulturen zum Vorschein, doch kam es nie trotz stetiger gedanklicher Bemühung³ zu einer politischen Zusammenführung der einzelnen Nationen. Erst nach Ende des 2. Weltkriegs gewann die Idee einer gemeinsamen supranationalen Organisation in Europa an Gestalt. Es ging darum, Deutschland, in dem man immer noch eine Gefahr sah, politisch und wirtschaftlich so einzubinden, dass eine Kontrolle stattfinden konnte.⁴ Dies sollte in Form völkerrechtlicher Verträge geschehen. Vor diesem Hintergrund wurde 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet. Ihr folgten 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG).

Der EGKS-Vertrag

Motiviert durch die Verschlechterung des deutsch-französischen Verhältnisses aufgrund der französischen Herrschaft über das Saarland⁵ entwickelte der französische Außenminister Robert Schuman zusammen mit seinem Mitarbeiter und späteren Präsidenten der Hohen Behörde Jean Monnet den Schuman-Plan, der eine Zusammenlegung der europäischen Kohle- und Stahlproduktion unter supranationaler d.h. von den Mitgliedstaaten unabhängiger Verwaltung vorsah.⁶ Am 18.04.1951 wurde der Vertrag über die Fusion der Schlüsselindustrien von Deutschland, Italien, Frankreich und den Beneluxstaaten unterzeichnet. Er trat am 23.06.1952 in Kraft.⁷ Zum jeweils Ersten des Jahres traten 1973 Dänemark, Großbritannien und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Portugal und Spanien und 1995 Finnland, Österreich und Schweden bei.⁸ Auf eine Geltungsdauer von 50 Jahren angesetzt, lief der EGKS-Vertrag

¹ Rohde, Christian/Lorenzmeier, Stefan, *Europarecht* 2. Auflage, Heidelberg 1999, s. 10.

² Streinz, Rudolf, *Europarecht* 5. völlig neubearbeitete Auflage, Heidelberg 2001, Rn. 7.

³ Streinz, Rn. 7.

⁴ Borchardt, Klaus-Dieter, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union* Heidelberg 2002, §1, Rn. 12.

⁵ Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar, *Europarecht* 5. Auflage, Neuwied/Kriftel/ Berlin 1996, §2, Rn. 37.

⁶ Bieber, Roland/Epiney, Astrid u.a., *Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik*, 2. Auflage, Baden-Baden 2001, s. 41.

⁷ Schweitzer/Hummer, Rn. 39.

⁸ Vgl. a.a.O., §2, Rn. 40.

am 23.06.2002 aus. Sein Aktiv- und Passivvermögen soll auf die weiterbestehenden Gemeinschaften übergehen.⁹

Die römischen Verträge

Nachdem Versuche zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft 1954 gescheitert waren¹⁰, konzentrierte man sich wieder auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit. Hinzu kam ein Engpass auf dem Energiesektor, der die Idee zum Zusammenschluss der Staaten auf jenem Sektor hervorbrachte.¹¹

Beruhend auf den Vorlagen zweier Sachverständigenausschüsse wurden der Europäische Wirtschaftsgemeinschafts- und der Europäische Atomgemeinschaftsvertrag am 25.03.1957 unterzeichnet. Sie traten 1958 in Kraft.¹² Gründungsstaaten und spätere Beitritte entsprechen den Ausführungen zum EGKS-Vertrag.

Die Einheitliche Europäische Akte

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) gilt als Vorläufer der EU.¹³ Neben der Überarbeitung der bisherigen Gemeinschaftsgründungsverträge ging es vor allem um die Zusammenfügung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ).¹⁴

Die Verbindung gemeinschaftsrechtlicher und völkerrechtlicher Bestimmungen bildete eine Organisation heraus, die keine Handlungsermächtigung und auch keine Völkerrechtssubjektivität besaß.¹⁵ Betrachtet man die EEA als grundkonzeptionellen Vorreiter der EU, ist dies für die Bestimmung der Rechtsnatur der EU bedeutungsvoll.

Der EU-Vertrag

Durch die Unterzeichnung des EU-Vertrags am 07.02.1992 und sein In-Kraft-Treten am 01.11.1993 wurde die „Europäische Union“ gegründet. In Art. I des Vertrags wird jener als „eine neue Stufe einer immer engeren Union der Völker Europas“ beschrieben. Ziel des Vertrags ist die Einbettung der Europäischen Gemeinschaften als supranationale Völkerrechtssubjekte mit den beiden intergouvernemental strukturierten Feldern

⁹ Koenig, Christian/ Haratsch, Andreas, *Europarecht* 8. Auflage, Tübingen 2000, Rn. 53.

¹⁰ Schweitzer/Hummer, Rn. 42.

¹¹ Vgl. a.a.O., Rn. 43.

¹² Ipsen, Hans Peter, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* Tübingen 1972, Rn. 22.

¹³ Koenig/Haratsch, Rn. 15; Weidenfeld, Werner, 'Europäische Einigung im historischen Überblick', in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A - Z, Taschenbuch der europäischen Integration* 4. Auflage, 2007, s. 32.

¹⁴ Streinz, §2, Rn. 26.

¹⁵ Schweitzer/Hummer, §2, Rn. 47.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) in einen einheitlichen institutionellen Rahmen. Das sich hieraus ergebende Konstrukt wird in der Literatur als Säulenmodell dargestellt, wobei die Anzahl der Säulen dahingehend divergiert, ob die Gemeinschaften zusammengefasst als eine Säule dargestellt werden, oder ob sie als einzelne Säulen nebeneinander abgebildet werden. In einem Drei-Säulen-Modell, in dem die Europäischen Gemeinschaften die erste Säule darstellen, entfallen die zweite Säule auf die GASP und die dritte auf die ZBJI. Dem griechischen Tempelbau angelehnt, kann man die gemeinsamen Bestimmungen der EU als ein Dach dieser Säulen betrachten, der Sockel wird durch die Schlussbestimmungen des EUV¹⁶ gebildet.¹⁷ Dieses geschlossene einheitlich institutionell organisierte Gebilde ermöglicht die Verwirklichung der Integrationsziele von Kohärenz und Kontinuität.¹⁸

Durch die Einbeziehung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften in den EUV wird der Fortbestand der einzelnen Gemeinschaften, die EWG umbenannt in EG, gesichert. Die GASP löst die bis dato bestehende Europäische Politische Zusammenarbeit ab.¹⁹ Ziel der GASP ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, in deren Verlauf sich sogar eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln kann.²⁰

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde der EUV nicht grundlegend geändert. Neben einer neuen Nummerierung ist jedoch vor allem die Errichtung der Polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen anstelle der ZBJI von Bedeutung und die hierdurch stattfindende Übertragung der Zuständigkeit in Asyl- und Einwanderungsangelegenheiten in Gemeinschafts- und damit supranationales Recht.²¹

Die vage vertragliche Regelung der Rechtsnatur der EU bietet Entfaltungsspielraum, erschwert jedoch die rechtliche Einordnung. Durch den Vergleich mit anerkannten Rechtsformen soll nun versucht werden, sich dem Rechtscharakter der EU zu nähern.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Der Vertrag von Maastricht stellt eine Zäsur in der Entwicklung des europäischen Integrationsprojektes dar. Nach einhelliger Meinung schwand in den frühen 90er Jahren die passive Zustimmung der Bevölkerungen zur EU, der so genannte „permis-

¹⁶ Fortlaufend in alter Abkürzung für Vertrag der Europäischen Union zur Abgrenzung gegenüber der EU.

¹⁷ Schweitzer/Hummer, §3, Rn. 61.

¹⁸ Ipsen, Hans Peter, *Europarecht* 1994, s. 6-7.

¹⁹ Rohde/Lorenzmeier, s. 301.

²⁰ Ress, Georg, 'Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften', in: *JuS*, 1992, s. 985-987.

²¹ Borchardt, §19, Rn. 962.

sive consensus“; Fragen nach der Legitimität der neuartigen politischen Einheit bestimmen seither in weit stärkerem Maße als zuvor die integrationspolitische Debatte. Die Erklärung von Laeken, der Konvent und die jüngst beschlossene, obgleich noch nicht ratifizierte, Verfassung sind Folgen dieser Suche nach Legitimation. So ist es nicht verwunderlich, dass in diesem Jahrzehnt eine Vielzahl an Integrationskonzepten entstand, dass mit dem deutschen Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 wieder ein aktiver Staatsmann seinen Namen mit der Finalitätsdebatte verband und ihr damit einen zusätzlichen Impuls verlieh.²² Bedenkt man den stetigen Wandel Europas innerhalb der vergangenen zwanzig Jahre – von der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, über die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza nun zu der Verfassung – so ist als wahrscheinlich anzunehmen, dass auch diese Verfassung schlechterdings einen weiteren Schritt auf einem noch unvollendeten Weg der Integration darstellt. Die Frage der Finalität bleibt somit aktuell.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist von den in Brüssel vereinigten fünfundzwanzig Staats- oder Regierungschefs am 17. und 18. Juni 2004 angenommen worden. Er beruhte auf einem ersten Entwurf, der vom Europäischen Konvent ausgearbeitet und dem Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 vorgelegt worden war. Seitdem durchläuft die Verfassung die nationalen Ratifizierungsverfahren und sollte ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten. Aufgrund der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel im Juni 2005 in Brüssel beschlossen, eine „Denkpause“ im Ratifizierungsprozess einzulegen. Diese wurde zunächst bis Mitte 2007 verlängert. Am 15./16. Juni 2006 haben sich die Mitgliedstaaten auf eine weitere Vertagung geeinigt. Die deutsche EU-Präsidentschaft soll dem Verfassungsprozess im ersten Halbjahr 2007 neue Impulse geben. Inzwischen haben 18 von 27 Mitgliedstaaten die EU-Verfassung ratifiziert, womit mehr als die Hälfte der 484,8 Mio. EU-Einwohner zugestimmt haben.

Die neue EU-Verfassung besteht im Kern aus einer Verschmelzung des EU- und des EGVertrages sowie der Grundrechtecharta. Dabei ist es gelungen, in der Weiterentwicklung der bisherigen Verträge erstmals eindeutige Kompetenzkategorien festzulegen. Allgemeine Zielformulierungen sind ausdrücklich nicht kompetenzbegründend. Außerdem gilt in der EU das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach sie nur dann handeln darf, wenn es dafür eine ausdrückliche Ermächtigung in der Verfassung gibt.²³

Die europäische Verfassung ist eine wichtige Etappe des europäischen Aufbauwerks. Mit der Europäischen Verfassung wird die Europäische Union begründet,

²² Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_ge.rtf

²³ Szech-Koundouros, Susanne, *Was bringt die EU-Verfassung?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, Juli 2004, S. 3.

eine Union der Bürger und Staaten Europas. Sie wurde ausgearbeitet, um den Anforderungen eines erweiterten Europas gerecht zu werden: Ziel ist ein demokratisches, transparentes, effizientes und bürgerfreundliches Europa.

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ist ein konsequenter und notwendiger Schritt weiter auf dem seit der Schuman-Erklärung von 1950 beschrittenen Weg. Doch, wie in der Erklärung von Laeken avisiert, verkörpert er zugleich ein grundsätzliches Umdenken, einen Paradigmenwechsel zumindest in dreierlei für die Finalitätsfrage bedeutsamer Hinsicht: Er ist eine Abkehr vom Gedanken einer „immer engeren Union der Völker Europas“. Er erkennt die legitimierende Rolle und Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger neben den Staaten als Träger und Legitimationssubjekte der Integration an und mit dem Übergang von der Sprache der diplomatischen Zusammenarbeit zur „Verfassungs-Sprache“ setzt er der Illusion ein Ende, dass es sich um einen primär wirtschafts-orientierten Zweckverband handele, der sich – abseits oder im Schatten der wirklichen Politik – mit technisch-bürokratischen Sachfragen beschäftigt, die die Einzelnen allenfalls indirekt berührten.²⁴

Aufgabe der Europäischen Verfassung ist nicht nur, die quasi-staatliche Ordnung der EU, ihre Institutionen, Verfahren und Politikbereiche sowie die Aufgabenverteilung im Mehrebenensystem zu regeln, sondern zunächst vor allem ein klares Bild vom Wesen der EU selbst zu vermitteln. Letzteres gilt umso mehr für ein Gebilde, das die Nationalstaaten nicht ablöst, sondern neben diesen besteht und deshalb einer plausiblen Erklärung für seine Existenz bedarf.²⁵

Die Verfassung verleiht dem institutionellen System der Europäischen Union eine neue Architektur. Auch wenn die Evolution des politischen Systems mit den vorliegenden Strukturreformen noch längst nicht abgeschlossen ist, wird jedes Element des künftigen institutionellen Vierecks – bestehend aus Kommission, Europäischem Rat, Rat und Europäischem Parlament – in sich gestärkt. Das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen und Akteure auf EU-Ebene bleibt jedoch komplex und für den Bürger nur wenig transparent. Allerdings liegt das auch in der Natur der Sache. Ähnlich wie in der Vergangenheit orientiert sich die in der Verfassung entworfene neue Machtarchitektur nicht ausschließlich an den wünschbaren Prinzipien der Legitimation und der Funktionalität. Ein über 50 Jahre gewachsenes System lässt sich zwar theoretisch in ein Sollmodell übertragen. In der Praxis des Konvents und der Regierungskonferenz hat sich jedoch erneut gezeigt, dass andere Faktoren wie unterschiedliche europapolitische Leitbilder, nationale Besonderheiten oder schlichte Besitzstands- und Interessenwahrung eine entscheidende Rolle spielen. Im Ergebnis spiegelt die neue

²⁴ Pernice, Ingolf, 'Zur Finalität Europas', in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaften* 2005, s. 10.

²⁵ Metz, Almut, 'Den Stier bei den Hörnern gepackt? Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess', in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2005, s. 51.

Machtarchitektur Europas einen Kompromiss zwischen den Verfechtern einer intergouvernementalen und den Anwälten einer supranationalen Europäischen Union wider.²⁶

DIE EU ALS INTERNATIONALE ORGANISATION

Internationale Organisationen sind durch eine völkerrechtliche Vereinbarung entstandene Verbände. Sie sind auf Dauer angelegt und haben einen bestimmten Wirkungskreis. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen sie sich eigener Organe. Internationale Organisationen sind als Völkerrechtssubjekte dem Völkerrecht unterstellt.²⁷

Bestehen von Merkmalen einer internationalen Organisation

Der EUV ist eine völkerrechtliche Vereinbarung im Sinne dieser Definition. Seine Gültigkeit ist nicht zeitlich begrenzt, seine Zielsetzung, einen Raum zu schaffen, in dem eine immer engere Union Europas erreicht werden kann, deutet vielmehr darauf hin, dass er auch auf eine gewisse Dauer angelegt sein soll. Durch den EUV wird die EU Handlungssubjekt und Zurechnungsobjekt von Vertretungshandlungen, so dass sie losgelöst von den Mitgliedstaaten selbstständig als Verband agieren kann.²⁸ Aufgabe der EU ist es, gemäß Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV, „die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten (...) kohärent und solidarisch zu gestalten.“

Als eigenes Organ der EU kann der Europäische Rat identifiziert werden.

Fehlende Völkerrechtssubjektivität

Beschränkt man sich auf die genannten Merkmale, könnte man der EU den Charakter einer internationalen Organisation zusprechen. Jedoch ist für den rechtlichen Begriff der internationalen Organisation die Völkerrechtssubjektivität zwingendes Merkmal, da gerade erst durch sie die Organisation ein von den Staaten getrenntes „Eigenleben“ erfährt.²⁹

Eine eigene Rechtspersönlichkeit der EU wird in der Literatur weitestgehend verneint. Teilweise wird zwischen unionsinterner und externer Völkerrechtssubjektivität unterschieden. In diesen Fällen wird die unionsinterne Völkerrechtsfähigkeit bejaht, da die Mitgliedstaaten die EU gerade zu einer gemeinsamen Zielverfolgung gegründet haben.³⁰

²⁶ Emmanouilidis, Janis A., *Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union*, Centrum für angewandte Politikforschung, München 2004, S. 36.

²⁷ Dörr, Oliver, 'Zur Rechtsnatur der Europäischen Union', in: *EuR*, 1995, S. 334-335.

²⁸ Vgl. a.a.O., 336; Knelangen, Wilhelm, 'Ist die Europäische Union ein Fall für die Vergleichende Regierungslehre?', *Neues Europa-alte EU?: Fragen an den Europäischen Integrationsprozess*, Varwick, Johannes/Knelangen, Wilhelm (Hrsg.), Leske Verlag, 2004, S. 115.

²⁹ Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, *Die Europäische Union*, 8. Auflage, Tübingen 2000, Rn. 62.

³⁰ Stumpf, Cordula, *EU – Kommentar*, in: Schwarze, Jürgen, Baden-Baden 2000, Art. 1 EUV, Rn. 11.

Die Völkerrechtssubjektivität kann sich in verschiedenen Formen offenbaren. Durch den Gründungsvertrag kann explizit festgelegt werden, dass es sich um ein Völkerrechtssubjekt handeln soll. So könnte man durch den Wortlaut des Art.49 EUV, ein Beitritt zur Union ist nur insgesamt möglich, erschließen, dass es sich bei der EU um ein Rechtssubjekt handeln müsse.³¹ Jedoch kann diese Formulierung auch dahingehend ausgelegt werden, dass nur der Eintritt in einen körperlichen Verband gemeint sein soll.³² Es besteht keine ausdrückliche Regelung über die Völkerrechtssubjektivität der EU im EUV.

Nach der implied-powers-Lehre besitzen internationale Organisationen auch dann Rechtssubjektivität, wenn aus ihren Satzungen zu entnehmen ist, dass sie die Befugnisse eines Rechtssubjekts haben und deshalb Verträge mit Drittstaaten abschließen, Immunitäten und Privilegien in Anspruch nehmen und aktives und passives Gesandtschaftsrecht erhalten dürfen.³³

Da die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaften nicht auf die EU übertragen werden darf³⁴, muss man die Regelungen über die GASP und die PJZS im Gemeinschaftsvertrag untersuchen, will man Anzeichen für eine indirekte Regelung über die Völkerrechtssubjektivität finden.

Hier vertritt ein Teil der Lehre die Ansicht, man könne bei der Betrachtung der Regelungen über die GASP eine gewollte Völkerrechtssubjektivität der EU erkennen, die zum völkerrechtlichen Verkehr mit Mitglied- und Drittstaaten ermächtige und in den Regelungen über die Ziele der gemeinsamen Außenpolitik und die Errichtung einer systematischen Zusammenarbeit in Form gemeinsamer Aktionen enthalten sei.³⁵

Diesem kann jedoch aufgrund des intergouvernementalen Charakters der GASP widersprochen werden. Bei den Regelungen handelt es sich vielmehr nur um eine vertraglich festgelegte Koordinierung der Außenpolitiken als um eine Zuweisung von Völkerrechtssubjektivität.³⁶

Letztlich könnte der EU Völkerrechtsfähigkeit auch durch die Anerkennung durch Drittstaaten erwachsen. Hierfür müsste die EU Verträge mit Drittstaaten abschließen, die somit die Völkerrechtsfähigkeit der EU anerkennen würden.³⁷

Bisher fehlt es an derartigen Akten, die die Rechtsfähigkeit der EU begründen könnten.

³¹ Streinz, §3, Rn. 21b.

³² Dörr, s. 334, 340.

³³ Stumpf, Rn. 11.

³⁴ Bleckmann, Albert, *Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1997, §4, Rn. 166.

³⁵ Ress, s. 985-986.

³⁶ Pechstein, Matthias, 'Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union', in: *EuR*, 1995, s. 247, 249.

³⁷ Pechstein/Koenig, Rn. 86.

Erste kleine Schritte hin zu einem völkerrechtlich agierenden Subjekt machte die EU z.B. bei der Mitunterzeichnung des Friedensvertrags von Bosnien-Herzegowina durch den Vorsitz des Rats 1995. Die sich ergebende Anerkennung der EU als Vertragspartner verleiht ihr eine partielle Völkerrechtssubjektivität „in statu nascendi“.³⁸

Dennoch kann von einer wirklichen Völkerrechtssubjektivität der EU zur Zeit noch nicht gesprochen werden. Sogar der Wille hierzu kann aufgrund der Ablehnung des Vorschlags, in den Amsterdamer Vertrag die Verleihung von Rechtssubjektivität aufzunehmen, bezweifelt werden.³⁹ Abzuwarten bleibt das weitere Auftreten der EU nach außen sowie die noch offene Reaktion der Drittstaaten, von denen die EU in ihrer Entwicklung ungeschriebener völkerrechtlicher Kompetenzen abhängig ist.

DIE EU ALS STAATENBUND

Ein Staatenbund ist einer auf Dauer angelegter völkerrechtlicher Zusammenschluss von Staaten. Die Staaten selbst bleiben unabhängig und souverän, haben jedoch gemeinsame Organe zur Erledigung eines oder mehrerer festgelegter Bereiche wie die Außen- und Verteidigungspolitik.⁴⁰

Gemeinsamkeiten mit einem Staatenbund

Die fehlende Völkerrechtssubjektivität der EU könnte daraufhin deuten, dass es sich bei ihr um einen Staatenbund handelt, dem in seiner klassischen Form eben dieses Merkmal nicht zu eigen ist.⁴¹ Auch enthält der EUV dem Staatenbund ähnliche konföderative Züge in den Passagen über die GASP und die ZBJI.⁴²

Die EU – Kein Staatenbund

Eine rechtliche Qualifizierung der EU als Staatenbund ist dennoch zu verneinen, da sie aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben unter Einbeziehung der Gemeinschaften über den Charakter eines Staatenbundes hinausgeht.⁴³

Die Tatsache, dass nicht nur die Mitgliedstaaten rechtlich gebunden sind und Bestimmungen erst in nationale Gesetze transformieren müssen, sondern dass das EU-Recht direkt den Bürger bindet und ihm vor den nationalen Verwaltungen Rechte und Pflichten zugesteht, stellt neben der Form der EU-Beschlussfassung einen deutlichen Hinweis auf die supranationalen Elemente der EU dar, die sie von der Gestalt eines Staatenbundes weit entfernen.⁴⁴

³⁸ Dörr, s. 334, 343.

³⁹ Streinz, EuZW, 1998, s. 137, 140.

⁴⁰ Stumpf, Art. I EUV Rn. 7.

⁴¹ Pechstein/Koenig, Kap.2, Rn. 91.

⁴² Oppermann, Thomas, *Europarecht* 2. völlig überarbeitete Auflage, München 1999, §11, Rn. 909.

⁴³ Stumpf, Art. I EUV, Rn. 7

⁴⁴ Bergmann, Jan, *Recht und Politik der Europäischen Union, Der Integrationsverbund vor der Osterweiterung* Grevenbroich 2001, Rn. 7.

Bereits die Europäischen Gemeinschaften waren vor der Zusammenlegung in die Europäische Union Völkerrechtssubjekte mit supranationaler Durchgriffswirkung. Da die EU nicht losgelöst von den Gemeinschaften betrachtet werden kann, kann auch sie keinen Staatenbund darstellen.⁴⁵ Letztlich ist der Begriff des Staatenbundes zu stark historisch geprägt von dem Bild einer klassisch-diplomatischen Staatszusammenarbeit und damit verbundener politischer Endentwicklungen, als dass er der Neuartigkeit der EU und der besonderen Intensität dieses Zusammenschlusses gerecht werden könnte.⁴⁶

EU/EUROPA=ZWECKVERBAND?

Eine weitere Ansicht die auf die seit Anfang der 70er Jahre vertretenen Theorie des Funktionalismus zurückgeht, versucht den Rechtscharakter der EU damit zu umschreiben, dass sie ihn als „Zweckverband funktioneller Integration einordnet“.⁴⁷ Bei dieser Begriffswahl wird der unpolitische Charakter der EU hervorgehoben bzw. akzentuiert, wonach diese zu bestimmten, vorrangig wirtschaftlichen Zwecken gebildeten Organisation, welche mit den ihr begrenzten verliehenen Befugnissen ihre transnationalen Aufgaben verwirklicht.⁴⁸ Was einen Zweckverband also kennzeichnet, ist die Nicht-Totalität seines Wirkungskreises, die dosierte, von der Kompetenzfülle seiner Gründer ausgegrenzte, auf bestimmte Sachaufgaben beschränkte Aufgabenstellung, zu deren Wahrnehmung der Zweckverband weder Gebiets- noch Personalhoheit benötigt noch beansprucht.⁴⁹ Eine solche Ansichtweise verkennt, dass die EU nicht allein aus einem rein wirtschaftlich-rational orientierten Zweckdenken heraus ins Leben gerufen wurde, sondern dass die Umsetzung der europäischen Idee, die wohl in einem allgemeinpolitischen Zusammenschluss Europas besteht, im Vordergrund stand.⁵⁰ Darüber hinaus sind sowohl die Kompetenzen als auch die Aufgaben der EU zu diversifiziert bzw. vielschichtig, um dieses Gebilde als einen Zweckverband zu umschreiben.⁵¹

EU/EUROPA= BUNDESSTAAT?

Den Planern des europäischen Integrationswerkes schwebte eine europäische Staatlichkeit, ein Europäischer Bundesstaat vor.⁵² Dieses Ziel wurde insbesondere in den 50er und 60er Jahren insbesondere in Deutschland angestrebt. Nachdem durch die Schaffung der Europäischen Union nunmehr auch eine politische Union langsam

⁴⁵ Pechstein/Koenig, Rn. 91.

⁴⁶ Oppermann, Rn. 909.

⁴⁷ Ipsen, s. 196 ff.

⁴⁸ Oppermann, Rn. 910.

⁴⁹ Ipsen, Rn. 27.

⁵⁰ Oppermann, Rn. 910.

⁵¹ Bogdandy, Armin von, 'Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform', *Zur Gestaltung der Europäischen Union nach Amsterdam*, herausgegeben von Heinz-Dieter Assmann, Peter Gilles, Wolfgang Hoffmann-Riem, Klaus Marxen, Band 28, Baden-Baden 1999, s. 36; Oppermann, Rn. 910.

⁵² Rittner, Fritz, 'Wieviel Europa braucht Europa?', in: *EuR*, 1998, s. 3, 9.

Gestalt anzunehmen scheint, werden wieder mehrere Stimmen lauter, als Perspektive der Integration, einen Europäischen Bundesstaat oder ein bundesstaatsähnliches Modell anzustreben.⁵³

Definition

Ein Bundesstaat ist die Vereinigung von mehreren Staaten zu einem Gesamtstaat. Dieser entscheidet über Fragen, die für Einheit und den Bestand des Ganzen wesentlich sind, während die Mitgliedstaaten an der Willensbildung des Kollektivs beteiligt sind und ihre Staatlichkeit sowie Grundstruktur beibehalten, so dass der Bundesstaat, anders als der Zentralstaat, über eine Bundesebene und eine Gliedstaatenebene verfügt.⁵⁴

Merkmale eines Bundesstaates

Ein Bundesstaat müsste zunächst alle Voraussetzungen mitbringen, um ein Staat zu sein. Der klassische Staatsbegriff im völkerrechtlichen wie im staatsrechtlichen Sinne, zeichnet sich durch die drei Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt bzw. -macht aus.⁵⁵ Mithin liegt ein Staat vor, sofern eine menschliche Gemeinschaft volle Selbstregierung über ein Gebiet effektiv ausübt.⁵⁶

Staatsgebiet/ Gebietshoheit

Unter einem Staatsgebiet versteht man den Raum, der unter der territorialen Souveränität des Staates steht, d.h. welcher dem freien Verfügungsrecht des Staates unterliegt. Zu unterscheiden ist dabei von der territorialen Souveränität die Gebietshoheit, welche die tatsächliche Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt in einem Gebiet umschreibt.⁵⁷ Festzustellen ist, dass die EU keine unlimitierte, allumfassende Verfügungsgewalt über ein EU-Gebiet innehat. Ihr sind zwar Hoheitsbefugnisse auf den jeweiligen Staatsgebieten der Mitgliedstaaten eingeräumt, dadurch sind der Union aber keineswegs die territoriale Souveränität bzw. die Gebietshoheit übertragen worden.

⁵³ Mazan, Stephan, *Das föderative Prinzip in der Europäischen Union: Insbesondere die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Schriften zum Europarecht, Herausgegeben von Rolf Bär, Carl Baudenbacher, Roland Bieber u.a., Band 19, Zurich 1996, s. 74; Rupp, Hans Heinrich, 'Verfassungsprobleme auf dem Weg zur Europäischen Union', in: *ZRP*, 1990, s. 4.

⁵⁴ Busse, Christian, *Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union*, Schriftenreihe Völkerrecht Europarecht – Staatsrecht, Herausgegeben von Albert Bleckmann, Band 25, Köln, Berlin, Bonn, München 1999, s. 97; Scholz, Rupert, Maunz-Dürig - *Grundgesetz Kommentar* von Theodor Maunz, Günter Dürig, Roman Herzog u.a., Band III, München 1999, Art. 23, s. 62.

⁵⁵ Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, München 1995, s. 394 ff., 406 ff.

⁵⁶ Schweitzer, Michael, *Staatsrecht*, Band III, 7. neubearbeitete Auflage, Heidelberg 2000, Rn. 540.

⁵⁷ Schweitzer, StaatsR III, Rn. 558.

Die Gemeinschaft übt stringent nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im räumlichen Geltungsbereich der Verträge die ihr verliehenen Einzelzuständigkeiten gezielt bzw. punktuell aus.⁵⁸ Mithin muss der EU das staatskonstituierende Merkmal der Gebietshoheit abgesprochen werden.

Staatsvolk/Personalhoheit

Weiterer Bestandteil des Staatsbegriffs ist das Staatsvolk. Unter einem Staatsvolk versteht man die Gesamtheit der physischen Staatsangehörigen, wobei sich die Staatsangehörigkeit aus der staatlichen Verleihung ergibt. Dabei ist ihr Verhältnis zum Staat von der Personalhoheit des Staates und einem besonderen Treueverhältnis ihm gegenüber geprägt.⁵⁹

Eine umfassende Personalhoheit ist der EU nicht eingeräumt, was nachfolgend ausgeführt wird. Obwohl mit Art. 17 EGV damals die sog. Unionsbürgerschaft, welche sich aus der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates ableitet, eingeführt worden ist⁶⁰, wird die Annahme eines europäischen Staatsvolks kategorisch abgelehnt.⁶¹ Der Begriff „Volk“ ist nicht als ein juristischer, sondern als soziologischer Begriff zu verstehen, der maßgeblich vom Vorliegen eines Volksbewusstseins geprägt wird. Dieser kann sich aus verschiedenen Faktoren, wie gemeinsamer Sprache, Religion, Kultur oder politischen Schicksalsgemeinschaften ergeben.⁶² Ein solches europäisches Volksbewusstsein hat sich bis jetzt noch nicht nachweislich manifestiert, weshalb die Bildung eines derartigen europäischen Volksbewusstseins für die Zukunft aber nicht ausgeschlossen ist. (Es wird vor allem in den Medien teilweise davon ausgegangen, dass der Euro zu einem solchen Prozess vom Unions- zum Europabürger beiträgt, bzw. zumindest zuträglich ist). Im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen hat die EU unmittelbare Rechte und Pflichten gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten⁶³, was aber nicht hin- bzw. ausreichend ist, um die Bürger Europas zu einem europäischen Staatsvolk zu erklären. Die Relation eines Staates zu den einzelnen Gliedern des ihm immanenten Staatsvolkes zeichnet sich dabei vor allem durch ein umfassendes Treue-, Status-, Schutz- und Gehorsamsverhältnis aus.⁶⁴

Demzufolge begründet die Unionsbürgerschaft keine europäische Staatsangehörigkeit. Es fehlt die geistige, soziale und politische Verbundenheit der Menschen. Entscheidend bleibt die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, welche

⁵⁸ Oppermann, Rn. 903.

⁵⁹ Schweitzer, Staatsrecht III, Rn. 541.

⁶⁰ Streinz, Europarecht, s. 21, Rn. 54.

⁶¹ Scholz, Art 23, s. 61; Oppermann, Rn. 904; Mazan, s. 164.

⁶² Hertel, Wolfram, *Supranationalität als Verfassungsprinzip Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, herausgegeben von Thoman Oppermann in Gemeinschaft mit Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt, Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum, Band 47, Berlin 1999, s. 142.

⁶³ vgl Art. 17 EGV; Streinz, s.21, Rn.54.

⁶⁴ Schweitzer, StaatsR III, Rn.544a; Ress, JuS 1992,985,987

die Unionsbürgerschaft vermittelt. Dabei wird der Unionsbürger nur punktuell von der Gemeinschaft erfasst.⁶⁵

Hoheitsgewalt

Unter Staatsgewalt im Sinne des Völkerrechts versteht man das souveräne Recht zur Ausübung von Gewalt gegen Menschen und Sachen. Diese Souveränität manifestiert sich nach außen in der Unabhängigkeit und nach innen in der Selbstregierung, was sich insbesondere in der Gebietshoheit gegenüber Menschen und Sachen im Staatsgebiet, sowie in der Personalhoheit über die eigenen Staatsbürger zeigt.⁶⁶ Die Europäische Union unterscheidet sich von einem Staat im staats- und völkerrechtlichen Sinne in der Weise, dass sie keine umfassende Gemeinschaftsgewalt beinhaltet.⁶⁷

Die Hoheitsgewalt der EG bzw. EU wird auf die ihr ausdrücklich zugeteilten Bereiche begrenzt. Folglich herrscht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vor.⁶⁸ Dieses wird durch den Unionsvertrag in Art.5 EUV und Art.5 I EGV erstmals ausdrücklich verankert.⁶⁹ Von einem Staat unterscheidet sich die EG/EU grundlegend dadurch, dass sie ihre enumerativ aufgezählten Hoheitsrechte nicht eigenmächtig ändern oder erweitern kann, mithin also über keine Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Kompetenz, neue Kompetenzen zu initiieren bzw. zu begründen, verfügt.⁷⁰ Eine umfassende Ausdehnung der Hoheitsrechte der EU ist grundsätzlich nur mittels einer Vertragsänderung oder einer Vertragsergänzung möglich, wobei die EU dringend auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen ist.⁷¹ Somit besitzt die EU keine Rechtspersönlichkeit weder im Verhältnis zur EG als auch zu den einzelnen Mitgliedstaaten. Mithin kann sie kein Rechtssubjekt mit eigenen Kompetenzen sein, weil sie darüber hinaus lediglich eine Rechtsgemeinschaft darstellt, aufgrund der Tatsache, dass sowohl Union als auch die Gemeinschaften auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen, somit Kreationen bzw. Schöpfungen des Rechts sind. Zur Exekution bzw. Durchsetzung ihrer Gebote sind EU und EG auf die Kooperation und die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten angewiesen, über justitielle, polizeiliche sowie militärische Zwangsvollstreckungsmechanismen verfügt sie nicht, woran auch

⁶⁵ Oppermann, EuropaR, Rn. 904

⁶⁶ Schweitzer, StaatsR III, Rn. 574.

⁶⁷ Oppermann, Rn. 905.

⁶⁸ Oppermann, Rn. 905.

⁶⁹ Streinz, s.49, Rn. 121.

⁷⁰ Weber, Albrecht, 'Zur Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht', in: *Der Vertrag nach Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Beiträge für das Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. 12.-14. November 1992 in Bonn, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Hrsg. Von Rudolf Hrbek, Band 34, Baden-Baden 1993, s. 128; Schweitzer, StaatsR III, Rn. 121.

⁷¹ Doehring, Karl, 'Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa' in: *ZRP*, 1993, s.98, Oppermann, Rn. 905.

die GASP, also Gemeinsame Außen u. Sicherheitspolitik, sowie die PJZS, also polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, nichts ändert. Die Union hat etwa keine militärischen ausschließlich der EU unterstehenden Truppen, weshalb sie keine Kampfeinsätze führen kann und auch soweit auf die Mitwirkung der einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen ist.⁷² Somit verfügt die EU als Rechtsgemeinschaft nicht über die benötigte Souveränitätsreserve eigener politischer Macht, weshalb die Mitgliedstaaten soweit „Herren der Verträge“ bleiben.⁷³

Ergebnis/Fazit

Die EU stellt also keinen Staat dar, weil ihr sowohl das Merkmal des Staatsvolkes, als auch das des Staatsgebietes, wie auch die Hoheitsgewalt fehlt. Mithin kann sie logischer Weise erst recht kein Bundesstaat sein.

ZUKUNFT DER EU ALS BUNDESSTAAT?

Trotz der mittlerweile fast einhellig anerkannten rechtlichen Einordnung der EU als Staatenverbund, welcher als Begriff erstmalig vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Maastrichturteil⁷⁴ von 1993 geprägt wurde ist fraglich, ob sich dieses Bild von der EU in der Zukunft noch umfassend ändern kann, oder ob dieser betreffende Integrationsprozess final, d.h. abgeschlossen ist.

Hinsichtlich der politischen Zukunft Europas wird gerne das Bild eines Fahrradfahrers zur Veranschaulichung herangezogen, der ständig in Bewegung bleiben muss, sofern er nicht umfallen will. Ein Stopp im fortlaufenden Integrationsprozess wird nicht bloß als Stillstand gesehen, sondern mit Degeneration und Zerfall gleichgesetzt.⁷⁵ Die Bundesrepublik Deutschland kann bzw. darf sich allein aus ihrer Verfassung heraus, namentlich der Präambel, sowie Art. 23 Grundgesetz (GG), nicht mit dem Level begnügen, den die Integration bis jetzt erreicht hat, sondern sie ist aus eben diesem „verfassungsrechtlichen Auftrag“ heraus angehalten, sich am immer stärkeren Zusammenwachsen der Völker Europas, zu beteiligen,⁷⁶ bis in der Konsequenz theoretisch ein Idealzustand erreicht wird. Wie ein solcher jedoch aussehen soll bzw. auszusehen hat, ist innerhalb der EU heftig umstritten. Großbritannien etwa hält die Integration für weit genug fortgeschritten, während Frankreich und Deutschland sich neben einer EU-Osterweiterung vor allem für eine weitergehende innere Integration einsetzen.

⁷² Bogdandy, Armin von, 'Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform', *Zur Gestaltung der Europäischen Union nach Amsterdam*, herausgegeben von Heinz-Dieter Assmann, Peter Gilles, Wolfgang Hoffmann-Riem, Klaus Marxen, Band 28, Baden-Baden 1999, s. 36.

⁷³ Oppermann, Rn. 905.

⁷⁴ BVerfGE 89, 155.

⁷⁵ Tomuschat, Christian, 'Das Endziel der europäischen Integration Maastricht ad infinitum?', in: *DVBJ*, 1996, s. 1077 ff.

⁷⁶ Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, *Kommentar zum Grundgesetz*, 91. Auflage Neuwied, Kriftel 1999, Art 23, s. 587.

Den südlichen EU-Staaten hingegen ist das momentane Gebiet vollkommen ausreichend, sie wollen dafür jedoch die Integration nach innen vorantreiben.⁷⁷ Mithin befürworten bzw. setzen sich einige der EU-Staaten für eine Erweiterung, andere ausschließlich für eine innere Vertiefung ein und wieder andere verfolgen beide Aspekte. Die Finalität der Gestalt der EG / EU sind zwei Modellstrukturen denkbar – ein Europäischer Bundesstaat oder ein durch supranationalen Föderalismus gekennzeichneten Staatenverbund, in etwa so, wie er bereits heute besteht.

Europäischer Bundesstaat

Wie bereits unter II. ausgeführt, schwebte den Planern des europäischen Integrationswerkes ein Europäischer Bundesstaat vor. Diese deutsche Bundesstaatstheorie, welche unter der amerikanischen Verfassungslehre des Federalist von Tocquville und in der Ausgestaltung von Waitz herrschte, ist zwar nicht zuletzt durch eine Theorie vom dreigliedrigen Bundesstaat erneuert worden, konnte sich bis jetzt aber zu keinem Zeitpunkt durchsetzen.⁷⁸ Bei der Struktur eines europ. Bundesstaates sind bisher drei Varianten bzw. Möglichkeiten näher in Betracht zu ziehen:

Dreistufiger Bundesstaat (EU – Mitgliedstaat – Regionen)

Es wäre zunächst durchaus denkbar, einen dreistufigen Bundesstaat aufzubauen.⁷⁹ Die Europäische Union würde dabei die obere bundesstaatliche Ebene einnehmen, die mittlere bundesstaatliche Ebene würde von den Mitgliedsstaaten besetzt werden und die untere Ebene des Bundesstaates bliebe für die Regionen bzw. die Bundesländer.⁸⁰ Solch ein dreistufiger Aufbau eines Bundesstaates ist in der Geschichte ohne Beispiel, wobei sogar noch an eine vierte Ebene, nämlich die Gemeinden gedacht werden kann.⁸¹ Jeder EU-Bürger hätte in dieser Struktur vier hoheitliche Ebenen über sich, welche sowohl eigene Kompetenzen sowie auch ein eigenes Besteuerungsrecht für sich in Anspruch nehmen. Probleme könnte es allerdings hinsichtlich der Abgrenzung der vier Zuständigkeiten geben, eine solche Zuständigkeitsabgrenzung ist in der Praxis kaum möglich. Es existiert z.B. kein Katalog in dem die einzelnen Kompetenzen für die

⁷⁷ Mazan, s. 72.

⁷⁸ Ipsen, Rn. 10.

⁷⁹ Badura, (Badura, Peter, 'Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz' *Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag*, herausgegeben von Bernd Bender, Rüdiger Breuer, Fritz Ossenbühl, Horst Sandler, München 1993, s. 130) lehnt dies ab.

⁸⁰ Philipp, Wolfgang, 'Ein dreistufiger Bundesstaat? Deutsche Einheit zwischen Europa und den Ländern', in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 45. Jahrg., München, Frankfurt, 1992, s. 433-434.

⁸¹ Heckel, Katharina, *Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsverfassung*, herausgegeben von Wolfgang Graf Vitzthum in Gemeinschaft mit Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof, Hans v. Mangoldt, Thomas Oppermann, Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch, Band 41, Berlin 1998, s. 145

3 bzw. 4 Ebenen des Bundesstaates enumerativ aufgezählt sind, wie es etwa in Art. 72 bzw. 74 GG hinsichtlich der ausschließlichen bzw. der konkurrierenden Gesetzgebung der Fall ist.

Zweistufiger Bundesstaat (EU – Mitgliedstaat)

Bei dieser Konstruktion eines Europäischen Bundesstaates würde in Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich, welche in föderaler Weise strukturiert sind, die Landesebene aufgegeben werden müssen. Mit einem solchen Konstrukt würde das Ende des Föderalismus in Deutschland quasi besiegelt: Die Gliederung des Bundes in Bundesländer würde entfallen und damit einhergehend würde die Bundesrepublik zum Staat im Einheitsstaat der EU.

Die Kompetenzrechte der Länder würden zentralisiert von der Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen werden, dass in einem europäischen Föderalismus die gleiche Rolle einnehmen würde, wie heute die Bundesländer im Bund.⁸² Die Auflösung des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland und die Neuschaffung eines föderalen Bundesstaates EU, mit einem zentralstaatlich geprägten deutschen Staat als Mitgliedsstaat würde bei den deutschen Bundesländern mit Recht auf großen Widerstand stoßen.

Die Abschaffung des deutschen föderalen Systems wäre ausschließlich durch eine Grundgesetzesänderung möglich. Eine solche wäre jedoch wegen Verstoßes gegen die Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG unzulässig.⁸³ Folglich würde die Struktur solch eines zweistufig gegliederten europäischen Bundesstaates dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland widersprechen und wäre eben aus diesem Grund unzulässig.

Zweistufiger Bundesstaat (EU – Regionen)

Als Option für die Struktur eines europäischen Bundesstaates bestünde der zweistufige Aufbau aus der EU und der Regionen.⁸⁴ Dies wiederum hätte die Auflösung der EU-Mitgliedstaaten zur Folge. Die Regionen würden bei solch einem Aufbau die Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten übernehmen.

Die freiwillige Auflösung der EU-Mitgliedstaaten ist eine völlig unrealistische Perspektive.⁸⁵ In letzter Zeit ist feststellbar, dass die Regionen gegenüber den

⁸² Philipp, s. 433-434.

⁸³ Lerche, Peter, 'Europäische Staatlichkeit und die Identität des Grundgesetzes', in: *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag*, herausgegeben von Bernd Bender, Rüdiger Breuer, Fritz Ossenbühl, Horst Sandler, München 1993, s. 134

⁸⁴ Fuhrmann-Mittlmeier, Doris, *Die deutschen Länder im Prozess der Europäischen Einigung: Eine Analyse der Europapolitik unter integrationspolitischen Gesichtspunkten*, *Beiträge zur Politischen Wissenschaft*, Band 62, Berlin 1991, s. 361.

⁸⁵ Mazan, s. 88.

Nationalstaaten gestärkt werden, und dass die Regionen gegenüber der EU direkt und unmittelbar auftreten. Jedoch sollte man sich in Bezug auf die Stellung der Regionen auf der europäischen Ebene keine Illusionen machen. Zum einen betrachtet die EG / EU die Mitgliedstaaten als Einheitsstaaten, die die EG / EU durch völkerrechtlichen Vertrag gegründet haben, und zum anderen ist die Regionalisierung keine europäische, sondern eine Sache der Mitgliedstaaten. Je größer die Regionen in einem Europäischen Bundesstaat wären, desto mehr Einfluss könnten sie geltend machen.

Es wäre damit im Interesse der einzelnen Regionen, möglichst große Einheiten zu bilden. Die meisten Staaten der EU sind heute zentralistisch aufgebaut, so dass historisch gewachsene Regionen weniger stark ausgeprägt sind wie beispielsweise im bundesstaatlich aufgebauten Deutschland. In den meisten EU-Staaten ist das heutige Zusammengehörigkeitsgefühl im Staat stärker ausgeprägt als in der Region, so dass es nicht abwegig wäre, dass einige Regionen dieselbe Größe der heutigen Mitgliedstaaten haben würden. Eine Abschaffung der EU-Mitgliedstaaten wäre damit erfolglos. Die Auflösung der EU-Mitgliedstaaten wäre auch nicht im Interesse der EG / EU, da diese ihre Legitimation von den Mitgliedstaaten ableitet und nicht von den Regionen. Abgesehen davon, dass die Auflösung der EU-Mitgliedstaaten wohl in keinem EU-Staat jemals mehrheitsfähig sein wird, wäre die Auflösung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.⁸⁶

Ergebnis

Aus den oben bereits ausgeführten Gründen kann die EU in völkerrechtlicher Hinsicht weder als zweistufiger, noch als dreistufiger Bundesstaat qualifiziert werden, bzw. sich nicht in der Zukunft zu einem solchen hin entwickeln.

EU ALS STAATENVERBUND?

Es wurde dargestellt, dass es sich bei der EG / EU nicht um einen Staat handelt, eine Qualifizierung als Bundesstaat damit nicht möglich ist. Die Charakterisierung der EG / EU durch die Begriffe Internationale Organisation, Zweckverband und Staatenbund ist zwar zutreffend, aufgrund der Besonderheiten und Komplexität, die die EG / EU auszeichnen, sind diese Begriffe aber nicht geeignet, die EG / EU ihrer Stellung gemäß zu benennen.

Die Allgemeine Staatslehre war aufgerufen, für das überstaatliche und dennoch nicht-staatliche Gemeinwesen der EG / EU einen neuen Begriff zu finden. Die Struktur der Union mit ihren Zielen und Kompetenzen ist bekannt, dieses sui-generis-Gebilde braucht lediglich noch einen Namen, - ob man dieses Gemeinwesen „Gemeinschaft“, „Vereintes Europa“, „Immer engere Union der Völker Europas“ oder „Staatenverbund“ nennt - der unverbraucht ist, um so zum sinnverwandte Wort für die EG / EU werden zu können.

⁸⁶ Lerche, s. 134.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung⁸⁷ vom 12. 10. 1993 die Europäische Union als „Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas“ bezeichnet.⁸⁸ Somit wurde der neue Begriff des Staaten „verbundes“ durch das Bundesverfassungsgericht geprägt worden.

Der Begriff Staatenverbund lässt sich wie folgt definieren:

Vom Bundesverfassungsgericht geprägte Bezeichnung einer Mischform des Föderalismus - wie sie bei der EU vorliegt - welche bereits mehr als ein Staatenbund ist, kann aber auch noch nicht als Bundesstaat bezeichnet werden. Durch den Begriff „Staatenverbund“ kommt die Stellung der EU zwischen dem Staatenbund und dem Bundesstaat zum Ausdruck,⁸⁹ wobei die Staatlichkeit der EU immer noch verneint wird⁹⁰. Sie veranschaulicht zunächst, dass die Vertragsstaaten der Union beabsichtigen, „im Verbund zu handeln“⁹¹.

Paul Kirchhof, der als Berichterstatter an dem Maastricht – Urteil mitgewirkt hat, bevorzugt den Begriff Staatenverbund gegenüber einer „diese Staaten verdrängende, supranationale Organisation“ und möchte so den Standort der „Organisation Europas zwischen Staatenbund und Entstaatlichung der Mitgliedstaaten“ kennzeichnen⁹².

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge begründe der EU-Vertrag einen europäischen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat⁹³. Der Vertrag begründe weiterhin einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen werde und deren nationale Identität achte; er betreffe die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat⁹⁴.

Gegen den Begriff werden auch Einwände erhoben⁹⁵. Es nächst eingewendet, dass der Terminus „Verbund“ sprachlich bereits durch seine Verwendung im technischen und ökonomischen Bereich (Verbundbau etc.)⁹⁶ besetzt sei weiterhin lässt sich einwenden, dass der Begriff des „Staatenverbundes“ völkerrechtlich keine Relevanz habe⁹⁷. Schließlich sei als normative Kritik anzubringen, dass es bei der Schaffung der EU auch um eine Union der Bürger Europas gehe⁹⁸.

⁸⁷ BVerfGE 89, s. 155ff. = BVerfG, NJW 1993, s. 3047ff.

⁸⁸ BVerfGE 89, s. 155ff. = BVerfG, NJW 1993, s. 3047ff.

⁸⁹ Kaufmann, Marcel, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Herausgegeben von Christian Starck, Band 71, Baden-Baden 1997, s. 214.

⁹⁰ BVerfGE 89, s. 155ff. = BVerfG, NJW 1993, s. 3047ff.

⁹¹ Koenig / Pechstein, Rn. 92.

⁹² Kirchhof, in Isensee: s. 63, 64, 93.

⁹³ BVerfG, NJW 1993, s. 3047ff.

⁹⁴ BVerfG, NJW 1993, s. 3047ff.

⁹⁵ Kritisch zum Begriff des 'Staatenverbundes' Kahl, Bruno, 'Europäische Union: Bundesstaat – Staatenbund – Staatenverbund?', in: *Der Staat* 1994, s. 241.

⁹⁶ vgl. Böhmer, Alexander, *Europäische Union im Lichte der Reichsverfassung*, Berlin 1999, s. 141.

⁹⁷ Böhmer, s. 141.

⁹⁸ Böhmer, s. 142.

Der Begriff des Staatenverbundes gibt ein adäquates Erklärungsmodell des gegenwärtigen Integrationsstandes wieder. Er bringt die EU eindeutig zum Ausdruck und grenzt gegenüber dem Begriff der internationalen Organisationen des Völkerrechts ab⁹⁹.

FINALITÄT EUROPAS

Zulässigkeit eines Europäischen Bundesstaates?

Auch wenn ein Europäischer Bundesstaat aus politischer Sicht wahrscheinlich (nicht) realisiert werden wird, muss hier dennoch die Frage geklärt werden, ob die Entwicklung der EG / EU zu einem Bundesstaat rechtlich zulässig ist. Die Staatlichkeit der EG / EU könnte am Verfassungsrecht der EU-Mitgliedstaaten scheitern. Dies soll hier anhand des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland festgemacht werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang noch nicht mit der Frage beschäftigen müssen, ob das Grundgesetz den Weg der Bundesrepublik zu einem Europäischen Bundesstaat verschließt. Teilweise wird in der Literatur *die Ansicht* vertreten, dass die Eingliederung der Bundesrepublik in einen denkbaren europäischen Bundesstaat möglich und zulässig sei.¹⁰⁰ Mit der Überführung Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat würde Deutschland seine Staatlichkeit nicht verlieren, denn die Bundesländer in der Bundesrepublik besäßen auch im Bundesstaat weiter ihre Staatlichkeit.¹⁰¹ Durch einen Europäischen Bundesstaat würde sich in Deutschland allerdings die Staatsqualität ändern, Deutschland wäre nur noch ein Gliedstaat. Art. 79 III GG biete dafür aber keine Schranke, da ansonsten schon jetzt die mit der europäischen Integration verbundenen deutschen Souveränitätsverzicht nicht möglich wären. Die Fortentwicklung der Europäischen Union zu einem Bundesstaat sei daher zulässig.¹⁰²

Eine andere Stimme der Literatur vertritt die Ansicht, dass das Grundgesetz zwar nicht einen unmittelbaren Sprung der Bundesrepublik, wohl aber eine schrittweise Einordnung in einen denkbaren Europäischen Bundesstaat zuließe.¹⁰³ Die Folgen für Deutschland wären beides mal gleich.

Die vierte Auffassung sieht zwar eine weitere Integration der EU vor, gebietet aber, dass die EU letztlich auf einer vorstaatlichen Stufe verharret. Die Zugehörigkeit Deutschlands zu einer überstaatlichen Einrichtung ist nach dem Grundgesetz nur

⁹⁹ Kaufmann, s. 215 ; Koenig / Pechstein, Rn. 12.

¹⁰⁰ Schmidt-Bleibtreu / Klein, Art. 23, s. 588.

¹⁰¹ Schmidt-Bleibtreu / Klein, Art. 23, s. 588.

¹⁰² Schmidt-Bleibtreu / Klein, Art. 23, s. 588.

¹⁰³ Battis, Ulrich, 'Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland', in: *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht: Erträge eines Forschungsprojekts an der Fern-Universität in Hagen*, Ulrich Battis / Dimitris Th. Tsatsos / Dimitris Stefanon (Hrsg.) Baden-Baden 1995, s. 733.

zulässig, wenn bestimmte verfassungsrechtliche Vorgaben nicht in Frage gestellt werden. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf einen neuen EU-Staat darf nicht zu einer Preisgabe von wesentlichen Strukturen der Verfassung führen.¹⁰⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat in beiden „Solange-Entscheidungen“ ausgeführt, dass Art. 24 GG (heute Art. 23 GG n.F.) nicht dazu ermächtige - im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für die Gemeinschaft - die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Einbruch in ihr Grundgefüge oder ihre konstituierende Struktur aufzugeben.¹⁰⁵ Der neue Art. 23 I 3 GG unterstützt diese Rechtsprechung, indem er für Änderungen im Zusammenhang mit Europa, die Auswirkungen auf die deutsche Verfassung haben, ausdrücklich auf Art. 79 III GG Bezug nimmt.

Durch einen Beitritt zu einem Europäischen Bundesstaat, würde Deutschland seine Souveränität verlieren. Art. 79 III GG untersagt ausdrücklich, dass die Bundesrepublik im Zusammenhang mit der europäischen Einigung ihre Staatlichkeit aufgibt.¹⁰⁶ Art. 79 III GG gewährleistet den Bestandsschutz der Grundsätze des Art. 20 I GG, wonach die bundesstaatliche Struktur, die Staatlichkeit der deutschen Bundesländer und der Staatscharakter der Bundesrepublik selbst unantastbar sind.¹⁰⁷

Art. 20 II 1 GG garantiert die Volkssouveränität, so dass dem Volk das Letztentscheidungsrecht über den Staatswillen eingeräumt wurde. Quelle und Träger der Staatlichkeit ist demnach das Volk, idf das Staatsvolk.¹⁰⁸ Der Grundsatz der Volkssouveränität verlangt, dass der deutschen Staatsgewalt die Hoheitsgewalt verbleibt. In einem europäischen Bundesstaat ginge die Staatsgewalt jedoch nicht mehr vom Staatsvolk der Bundesrepublik aus, sondern von einem europäischen Staatsvolk. In einem europäischen Bundesstaat ist die Souveränität nämlich vollständig auf die EU übergegangen, legitimiert von einem europäischen Staatsvolk.¹⁰⁹ Ein solcher Souveränitätsverzicht wäre ein Widerspruch zu Art. 20 II 1 GG und überschreitet die Grenzen des Art. 79 III GG.¹¹⁰

Die deutsche Verfassung verbietet somit die Errichtung eines europäischen Bundesstaates.

¹⁰⁴ Heckel, s. 124.

¹⁰⁵ BVerfGE 37, 279 f.; 73, 375 f.

¹⁰⁶ Heckel, s. 126.

¹⁰⁷ Ossenbühl, Fritz, 'Maastricht und das Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende?', in: *DVBl.*, 1993, s. 627, 631 f.

¹⁰⁸ Schilling, Theodor, 'Die deutsche Verfassung und die europäische Einigung', in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 116 (1991), s. 32, 65.

¹⁰⁹ Schilling, s. 32, 65.

¹¹⁰ Schilling, s. 32, 65; Pieroth, Bodo / Jarass, Hans D., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* Kommentar, 5. Auflage, München 2000, Art. 23, Rn. 14.

Staatenverbund - Supranationaler Föderalismus

Nachdem als Perspektive für die Finalität der EG / EU die Struktur eines Bundesstaates, unabhängig von seiner Form und Ausgestaltung, nicht realistisch erscheint, und ein Rückschritt in der Integration für die Zukunft auch nicht erwartet werden kann, kann es in Zukunft bei einem „Staatenverbund“ bleiben. In Zukunft kann die EG / EU in ihrer Struktur ähnlich wie bereits heute aussehen.

Die hat in Zukunft, auch wenn nicht der große Sprung zur Staatlichkeit ansteht, eine große Integrationsaufgabe vor sich, nämlich die Erweiterung der Union nach Ost- und Südosteuropa.

Erweiterung

Ein primäres Ziel der EG / EU wird durch die Erweiterung erreicht, nämlich die Erhaltung und Sicherung von Frieden in Europa. Die Europäische Union steht jedem europäischen Land offen, das demokratisch aufgebaut ist, eine Marktwirtschaft hat und über die Verwaltungskapazitäten verfügt, um die aus der Mitgliedschaft resultierenden Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Die Erweiterung ist somit ein kontinuierlicher Prozess.

Die Europäische Union hat einen langen Weg zurückgelegt, seit ursprünglich sechs Mitgliedstaaten ihre Kräfte bündelten, um 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen. Damals wurden die Völker Europas, die sich „zu dem gleichen hohen Ziel bekennen“, aufgefordert, sich diesen Bestrebungen anzuschließen.

Seitdem hat die EU bereits mehrere Beitrittswellen erlebt und viele neue Mitgliedstaaten begrüßt. Sie hat den Binnenmarkt geschaffen und eine gemeinsame Währung eingeführt und in ihre zunächst wirtschafts- und sozialpolitische Agenda die Außen- und Sicherheitspolitik aufgenommen. Jede Erweiterung bedeutet eine Bereicherung der großen kulturellen und sprachlichen Vielfalt, die für die Europäische Union kennzeichnend ist.

Die im Jahr 2004 vollzogene Erweiterung von 15 auf 25 Mitgliedstaaten war die größte in der Geschichte der Union. Sie hat ihre Wurzeln im Zusammenbruch des Kommunismus, der durch den Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 versinnbildlicht wurde. Damit bot sich eine unerwartete und beispiellose Chance, Stabilität und Wohlstand auf Mittel- und Osteuropa auszudehnen. Eine der wichtigsten Prioritäten der Union nach der Erweiterung besteht darin, den Lebensstandard der 2004 beigetretenen Länder (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) auf EU-Niveau anzuheben.

Bulgarien und Rumänien traten der EU im Januar 2007 bei. Zunächst gehörten sie zu der Hauptgruppe der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer, doch die Verhandlungen konnten nicht rechtzeitig für einen Beitritt gemeinsam mit den übrigen

Ländern abgeschlossen werden. Noch vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens wurden die Beitrittsverhandlungen mit zwei Kandidatenländern (Türkei und Kroatien) im Oktober 2005 offiziell aufgenommen. Die Verhandlungen mit Kroatien werden wahrscheinlich in wenigen Jahren abgeschlossen sein, während sie mit der Türkei erheblich länger dauern dürften.

Der Antrag auf Mitgliedschaft, den die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im März 2004 unterbreitet hat, wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2005 formal angenommen; ein Termin für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen steht jedoch noch nicht fest. Die EU befasst sich derzeit mit den nächsten Erweiterungen, die die Länder des westlichen Balkans (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro und Albanien) betreffen werden. Sie ist der Auffassung, dass auch diese Staaten selbstverständlich der EU beitreten sollten, sobald sie hierfür bereit sind.

Die Erweiterung fordert natürlich auch innere Reformen der EG / EU, ihre Grundstruktur wird jedoch nicht verändert werden. Sie wird ein supranationales, föderales Gebilde bleiben, das im Völkerrecht einzigartig ist. Die EG / EU wird wie bereits heute eine Struktur zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat einnehmen, die durch keinen bislang bekannten Begriff zu beschreiben ist. Als Charakterisierung für die EG / EU kann auch in Zukunft Begriff des Staatenverbundes als geeignet erscheinen.

Kern-Europa

Ein wie oben beschriebenes Kern-Europa-Konzept könnte sich auch im Rahmen eines supranationalen Föderalismus entwickeln. Kerneuropa wäre jedoch nicht ein Bundesstaat, sondern die gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion.

Gegenwärtig gibt es zwei verschiedene Integrationsstufen in der Union, in Zukunft wird die Integration der unterschiedlichen Geschwindigkeiten weiter zunehmen, so dass es mehrere Integrationsstufen in der Union geben wird. Diese Entwicklung wird insbesondere aufgrund der Erweiterung der Union notwendig sein. Die Integrationstiefe der neuen Beitrittsstaaten wird deutlich unter denen der derzeitigen Mitgliedstaaten liegen.

Diese Staaten werden eine oder mehrere Integrationsstufen hinter dem Kerneuropa zurückbleiben, dennoch wird die Integration einen so hohen Grad erreichen, dass man auch bei dieser Integrationsstufe von einem supranationalen Föderalismus sprechen kann.

Unabhängig davon wie viele Integrationsstufen die Union im Rahmen eines solchen Konzeptes haben wird, wird es sich bei ihr um ein supranationales, föderales Gebilde handeln, das völkerrechtlich zwischen einem Bundesstaat und einem Staatenbund einzuordnen ist.

Demokratisierung

Die EG / EU ist kein Staat und wird wahrscheinlich auch niemals einer werden. Dennoch gab es stets Forderungen, die EG / EU zu demokratisieren.¹¹¹ Die Legitimation der EG / EU wird ihr von den demokratischen Mitgliedstaaten verliehen,¹¹² so dass es völkerrechtlich betrachtet, grundsätzlich keiner weiteren demokratischen Elemente bedarf. Dennoch wurden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments gestärkt. Dies macht deutlich, dass die Union, obwohl sie kein Staat ist, mehr ist als ein völkerrechtlicher Staatenbund.

Die EG / EU wird in Zukunft den Sprung in die Staatlichkeit aus politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Gründen nicht gehen könne. Ein Europäischer Bundesstaat wird demnach auch nie erreicht werden. Es ist davon auszugehen, dass die EU insbesondere eine weitere Integration in die Breite vornimmt, während eine Integration in die Tiefe nur noch in Einzelfällen erfolgen wird. Die Struktur der EG / EU wird in Zukunft, vergleichbar der gegenwärtigen Struktur, ein supranationales, föderales Gebilde sein, das am treffendsten mit dem Begriff Staatenverbund beschrieben werden kann. Die EG / EU muss völkerrechtlich zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat angesiedelt werden.

In Zukunft werden die Regionen in der EU eine geringfügig größere Bedeutung erhalten, die GASP und ZBJI werden von den Vertragsstaaten geringfügig mehr Kompetenzen erhalten. Zudem wird die EU mehr demokratische Elemente erhalten.

Vom Staatenverbund zur Föderation 113

Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer forderte in seiner Rede an der Berliner Humboldt Universität am 12. Mai 2000 eine *Föderation der Nationalstaaten*.¹¹³ Er erteilt der bisherigen Integrationsmethode (Methode Monnet) - nach der die bereits vorhandene Integration im wirtschaftlichen Bereich auf den politischen Bereich überspringen und diesen in den Integrationsprozess hineinziehen soll - eine Absage und schlägt einen bewussten Neugründungsakt vor.

In der Finalität der Integration solle Europa eine Föderation der Nationalstaaten mit einem Verfassungsvertrag, einer Regierung und einem Zwei-Kammern-Parlament sein. Die Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaat sei damit festgelegt. Die Gründung einer Europäischen Föderation hält er aber in naher Zukunft für unrealistisch. Aus diesem Grunde schlägt er drei Integrationsschritte vor, um den Übergang

¹¹¹ Hahn, Hugo J., *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassungsgrund* 1992, s. 127 f.; Häberle, Peter, 'Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung', *EuGRZ*, 1992, s. 429 (432); Bogdandy, Armin von, 'Europäische Prinzipienlehre', in: *Europäisches Verfassungsrecht* Bogdandy, Armin von (Hrsg.), Springer Verlag, Berlin 2003, s. 171.

¹¹² Bleckmann, Albert, 'Politische Aspekte der europäischen Integration unter dem Vorzeichen des Binnenmarktes', in: *ZRP*, 1990, s. 265, 268.

¹¹³ aus der Rede von J. Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin.

vom Staatenverbund zur Europäischen Föderation der Nationalstaaten zu realisieren. Von der verstärkten intergouvernementalen Zusammenarbeit über ein Gravitationszentrum hin zu einer Europäischen Föderation der Nationalstaaten.

Da die bisherige Integrationsmethode (Methode Monnet) nicht für die Umsetzung politischer Ziele greife, spricht er sich für eine Abkehr von dem neofunktionalistischen Integrationstyp aus. Fischer sieht die europäische Integration nicht als einen immer währenden Prozess, sondern setzt die Möglichkeit voraus, dass sie einen Endzustand erreichen kann. Dieser Endzustand solle in einer Europäischen Föderation gipfeln, die sich auf einen Verfassungsvertrag gründe. Der Verfassungsvertrag müsse die vertikale sowie die horizontale Kompetenzordnung regeln. Die vertikale Kompetenzordnung, also die Souveränitätsteilung von Nationalstaat und Föderation, müsse unbedingt nach dem Prinzip der Subsidiarität festgeschrieben werden. Der Kern der Verfassung solle die Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte sein. Damit geht Fischers Vorstellung von einer europäischen Verfassung über eine bloße Regelung der Kompetenzfragen hinaus, denn er stellt eine Einklagbarkeit der angesprochenen Rechte auf der europäischen Föderationsebene in Aussicht.

Fischer plädiert für die volle Parlamentarisierung der künftigen Europäischen Föderation. Die Vereinigung eines Europas der Bürger und eines *Europa der Nationalstaaten* könne durch zwei Kammern realisiert werden. Die erste solle aus gewählten Abgeordneten gebildet werden. Sie müssen zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sein, um ein Europa der Bürger zu repräsentieren. Mit dieser Idee stellt Fischer einen neuen Integrationsansatz für mehr Verknüpfung zwischen nationaler und europäischer Legislative zur Diskussion. Die zweite Kammer könne entweder aus direkt gewählten Senatoren (Senatsmodell) oder aus einer Staatenkammer, ähnlich dem deutschen Bundesrat, bestehen. Gleich für welche Möglichkeit man sich entscheide, die zweite Kammer repräsentiere ein Europa der Nationalstaaten. Fischers Entwurf von der Europäischen Föderation kann man dem Modell eines konföderalen Bundesstaates zuordnen, wenngleich der Begriff Bundesstaat unter Umständen eine starke Eingrenzung bedeutet. Die Beschreibung eines Bundesstaates mit souveränen Nationalstaaten ist ungewöhnlich. Letztendlich wird deutlich, dass er eine Föderation fordert.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung und der von Wissenschaft und Politik unbestrittenen Reformbedürftigkeit der EU-Institutionen habe Europa zwei Optionen, um für die Zukunft, besonders für die nahe Zukunft, handlungsfähig zu bleiben. Entweder man entscheide sich für die volle Integration oder für eine abgestufte Integration. Bei der vollen Integration würde sich eine Mehrheit von Mitgliedsstaaten auf einen Verfassungsvertrag verständigen und damit eine Europäische Föderation, mit den eben beschriebenen Institutionen, gründen. Die Lösung sei eine abgestufte Integration. Der Übergang vom jetzigen "Staatenverbund" zur Europäischen Föderation könne in drei Schritten verwirklicht werden:

In einem ersten Schritt wäre eine verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Staaten denkbar, die enger als andere kooperieren wollen - also eine verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene im Zeichen der Verfolgung nationaler Interessen.

In einem zweiten Schritt schlägt er die Schaffung eines Gravitationszentrums vor: Eine Gruppe von Avantgarde-Staaten mit einem eigenen Grundvertrag, einer eigenen Regierung, einem direkt gewählten Präsidenten, einem eigenen Parlament und einer eigenen Entscheidungsfindung. Dieses Gebilde müsse eine anziehende Wirkung auf die anderen Staaten haben. Die Avantgarde-Staaten sollen mit einer Stimme innerhalb der EU sprechen. Sie müssen ein Erweiterungsinteresse haben und für alle Interessenten offen stehen. Die Staaten, die ein Gravitationszentrum bilden können, nennt er nicht explizit. Allerdings räumt er dem deutsch-französischen Verhältnis für die weitere europäische Integration höchste Priorität ein.

In einem logischen dritten Schritt könne dann die Vollendung der europäischen Integration durch die Gründung einer Europäischen Föderation der Nationalstaaten im Schumann'schen Sinne vollzogen werden.

Er sucht einen Weg, der Europas Entwicklung gerecht wird, aber gleichzeitig auch Entwicklungspotentiale der europäischen Idee aufzeigt. Das wird besonders deutlich, wenn er sich ausdrücklich von der Schaffung eines europäischen Bundesstaates distanziert und in einer Europäischen Föderation der Nationalstaaten den einzelnen Gliedstaaten mehr Souveränität zuspricht, als es z.B. die Länder gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Die europäische Verfassung impliziert den europäischen Staat, also auch den Bundesstaat nicht. Das Ziel ist nicht eine staatliche Einheit, die nachher in der UNO oder in der Welt mit den Großmächten in Konkurrenz tritt und die Mitgliedstaaten als eigene Größe verschwinden lässt. Sondern es geht um ein neues durch Recht verfasstes und als Rechtsgemeinschaft konzipiertes System, um eine gestufte Verfassungsordnung auf europäischer und auf globaler Ebene. Die Europäische Union also ist kein Staatenbund nach der klassischen Lehre der Staatenverbindung von Jellinek. Sie ist auch kein Bundesstaat. Sondern sie ist eine Art von föderalem System.¹¹⁴

Entgegen einer eventuellen Erwartung taucht die Bezeichnung des Staatenverbundes nicht explizit in der Verfassung auf. Nur in der juristischen Auswertung selbiger taucht dieser Terminus auf, die Verfassung beschränkt sich auf die

¹¹⁴ Pernice, Ingolf, 'Die neue Verfassung der Europaeischen Union – Ein historischer Fortschritt zu einem Europaeischen Bundesstaat?', Vortrag am 27. Oktober 2003 in der Urania Berlin, FCE Speziale 1/03, S. 14 (<http://whi-berlin.de/fce/2003.dhtml>).

weniger spezifischen Bezeichnungen wie Union und Bündnis. Die Verfassung definiert die Europäische Union als Integrationsgemeinschaft eigener Art ohne Vorbild in der Geschichte. Sie ist weder Bundesstaat noch Staatenbund. Als Union der Staaten gründet sie sich auf die Mitgliedstaaten, die als Nationalstaaten fortbestehen. Diese übertragen bestimmte Zuständigkeiten auf die Union, um gemeinsame Ziele zu verwirklichen. Bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berücksichtigen die Unionsorgane sowohl die Interessen der Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaft.¹¹⁵

Die Vertragsreform

Die Europäische Verfassung ist der ehrgeizigste Versuch, Antworten auf die architektonischen Grundfragen der Integration zu geben. Dieser Versuch wird überschattet von nationalen Interessen und der Angst vor einem Superstaat Europa.

Die Frage nach der Konstitutionalisierung der Union legte das konzeptionelle Schisma hinsichtlich der finalen Perspektive der Europäischen Union offen. Da sehen die einen in den "Vereinigten Staaten von Europa" eine Zukunft, während die anderen lediglich den Binnenmarkt pflegen wollen.¹¹⁶

Über zwei Jahre nach dem „Non“ der Franzosen und dem „Nee“ der Niederländer sollte auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 die Konstitutionalisierung Europas nachhaltig vorangetrieben werden. Nach ausgiebigen Konsultationen wurde ein 16-seitiges Mandat¹¹⁷ für eine erneute Regierungskonferenz vorgelegt, das von allen Staats- und Regierungschefs nach schwierigen Verhandlungen angenommen wurde.

Der Auftrag des Gipfels an die anstehende Regierungskonferenz ist klar: Verhandlungsgrundlage ist der Verfassungsvertrag, dessen Bestimmungen weitgehend übernommen werden sollen. Statt einer Verfassung soll jedoch in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza ein technischer Reformvertrag erarbeitet und verabschiedet werden. Ob die Regierungskonferenz, die noch im Juli 2007 eröffnet wird, tatsächlich von Erfolg gekrönt sein und das neue Vertragswerk in allen EU-Staaten auch erfolgreich verabschiedet und in Kraft treten wird, ist jedoch keinesfalls sicher.¹¹⁸

Der Verfassungsvertrag war zwar kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme, doch Kosmetische Modifikationen im Vergleich zur bestehenden Rechtsgrundlage ein bedeutender Fortschritt. Das nun formulierte Mandat zur Ausarbeitung eines Reformvertrags übernimmt in vielen Bereichen die Bestimmungen des

¹¹⁵ Auswärtiges Amt, *Eine Verfassung für Europa: In Vielfalt geeint*, überarbeitete Auflage, Berlin 2004, S. 5.

¹¹⁶ Werner Weidenfeld, 'Bilanz der deutschen EU-Präsidentschaft: Einführung', in: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung*, Ausgabe 6, Juli 2007, S. 4.

¹¹⁷ Europäischer Rat, 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 21./22. Juni 2007, S. 15 ff.

¹¹⁸ Sarah Seeger / Janis A. Emmanouilidis, 'Die Reform nimmt Gestalt an: Analyse und Bewertung des EU-Verfassungsgipfels', in: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung*, Ausgabe 6, Juli 2007, S. 6.

Verfassungsvertrags. Der EU-Reformvertrag ist nur ein weiterer Schritt, aber längst noch nicht das Ende der Geschichte der Konstitutionalisierung Europas.¹¹⁹

Was soll vom Verfassungsvertrag übernommen werden?

Zu den zentralen Bestimmungen, die aus dem Verfassungsvertrag übernommen werden sollen, gehören vor allem die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die Reform der Zusammensetzung der Kommission und die Stärkung ihres Präsidenten, die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Verleihung des Organ-Status an den Europäischen Rat, die flexiblere Ausgestaltung des halbjährlichen Vorsitzes des Ministerrats und die Einführung der 18-monatigen Teampräsidentschaft, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Einführung der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat, die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, die Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit an die EU, die klarere Kompetenzaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Weiterentwicklung des Differenzierungsinstruments der Verstärkten Zusammenarbeit, die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Übernahme der Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge (Passerelle-Klauseln), die Einführung einer Austrittsklausel, die Festlegung einer Solidaritätsklausel, die Einführung eines europaweiten Bürgerbegehrens sowie die Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro.¹²⁰

Was ändert sich im Vergleich zum Verfassungsvertrag

Einige Elemente werden im Vergleich zum Verfassungsvertrag gestrichen, präzisiert oder um neue Aspekte ergänzt. Zu den Streichungen gehören insbesondere:

Die neue Vertragsgrundlage der EU wird keinen Verfassungscharakter aufweisen. Flagge, Motto und Hymne haben im neuen Vertragswerk keinen Platz. Die Charta der Grundrechte soll nur noch in Form eines Verweises im neuen Primärrecht bestehen bleiben. Der Titel Außenminister der Union wird gestrichen. Stattdessen wird es künftig einen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geben. Die Rechtsakte der EU werden weiterhin Verordnung, Richtlinie und Entscheidung heißen und nicht wie im Verfassungsvertrag vorgesehen Gesetz, Rahmengesetz und Beschluss. Das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ wird nicht mehr wie bisher im Verfassungsvertrag vorgesehen als Ziel der Europäischen Union genannt.¹²¹

¹¹⁹ Sarah Seeger / Janis A. Emmanouilidis, 'Ausweg oder Labyrinth?: Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz', C.A.P Analyse, Ausgabe 5, Juli 2007, s. 5.

¹²⁰ Seeger / Emmanouilidis, 'Die Reform nimmt Gestalt an', s. 8.

¹²¹ Seeger / Emmanouilidis, 'Die Reform nimmt Gestalt an', s. 9.

Zu den präzisierten beziehungsweise neu eingefügten Bestimmungen gehören:

Die doppelte Mehrheit soll erst am 1. November 2014 in Kraft treten. Bis dahin gelten auch auf der Grundlage der neuen Verträge die Abstimmungsmodalitäten des Nizza-Vertrags. Die Parlamente werden künftig stärker in den Gesetzgebungsprozess der EU einbezogen. Das vereinfachte Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wird künftig bei fehlender Einstimmigkeit auch auf die Bestimmungen zur europäischen Staatsanwaltschaft und zur polizeilichen Zusammenarbeit ausgeweitet. Künftig soll es nationalen Verwaltungsstellen möglich sein, im Bereich der nationalen Sicherheit die Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Der künftige Vertrag enthält als Ergänzung zu den Bestimmungen des Verfassungsvertrags einen Hinweis auf die besonderen Mechanismen und die regulär geltende Einstimmigkeit, die im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Anwendung kommen. Dem neuen Vertrag wird ein Protokoll beigelegt, das die Union ermächtigt, zum Schutz des Binnenmarktes tätig zu werden. Eine Erklärung soll auf die bestehende Rechtstradition und die damit implizit verbundene Höherwertigkeit des Unionsrechts vor nationalem Recht verweisen. Künftig sollen bei einer Vertragsänderung die Kompetenzen der EU nicht nur erweitert, sondern auch verringert werden können. Der neue Vertrag soll die Systematik der Kompetenzabgrenzung, wie sie im Verfassungsvertrag vorgesehen ist, weiter präzisieren. Die vom Europäischen Rat beschlossenen Kriterien zur Erweiterung – die Kopenhagener Kriterien – werden in das neue Vertragswerk aufgenommen. Der neue EU-Vertrag soll sich explizit auf die Bereiche Asyl, Einwanderung sowie Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität beziehen.¹²²

Mit dem Reformvertrag werde die EU kein „Superstaat Europa“. Der neue Reformvertrag der EU trage solchen Sorgen der Bevölkerung Rechnung. Der Reformvertrag verzichte aus diesem Grund auf die Nennung von staatsähnlichen Symbolen und Bezeichnungen. Denn natürlich handelt es sich um einen Vertrag. Und bei gewichteter Betrachtung seines Inhalts handelt es sich auch ersichtlich um ein Normwerk auf dem inhaltlich sinngebenden Sockel einer transnationalen Wirtschaftsordnung mit dem Richtpunkt grenzüberschreitender Wirtschaftsinitiative und dessen regulativen Konsequenzen. Nicht aber ging es um eine Selbstkonstituierung europäischer Staatlichkeit oder um die Schaffung einer Bundesrepublik Europa.¹²³

¹²² Seeger / Emmanouilidis, 'Die Reform nimmt Gestalt an', S. 9-10.

¹²³ Peter-Christian Müller-Graff, 'Die Zukunft des Europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der Deutschen Ratspräsidentschaft', Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 27. Juni 2007 (FCE 6/07), S. 11-12.

FAZIT

Die EU passt nicht in die staatsrechtlichen Kategorien des 19. Jahrhunderts. Sie ist auch mehr als ein Zweckverband.¹²⁴ Die Europäische Union ist mehr als nur eine Länderkonföderation, jedoch kein Bundesstaat. Sie ist etwas völlig Neues und historisch Einzigartiges. Ihr politisches System hat sich in den letzten 50 Jahren ständig weiterentwickelt und basiert auf einer Reihe von Verträgen. Seit der Gründung haben die Mitgliedstaaten Schritt für Schritt immer mehr Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen.¹²⁵

Die Organisationsform der EU sui generis, die als „Staatenverbund“¹²⁶ unzureichend¹²⁷, besser als „Supranationale Union“¹²⁸ oder konsoziative Föderation¹²⁹ letztlich aber noch immer nicht in einem allgemein anerkannten Begriff beschrieben ist, war und bleibt ihr Charakter als Rechtsgemeinschaft.¹³⁰ Die EU ist ein sich veränderndes, auf immer engeren Zusammenschluss gerichtetes Gebilde, ohne das ihr Endstadium der Bundesstaat sein muss.

¹²⁴ Ingolf Pernice, 'Neuer Anlauf im Prozess der Verfassung Europas', WHI - Paper 2/07 (2007), s. 3.
www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0207.pdf

¹²⁵ Atilgan, Canan / Klein, Deborah, *Europa lohnt sich: Was jeder über die Europäische Union wissen sollte*, 2007, s. 9.

¹²⁶ So BVerfGE 89, s. 155 – Maastricht; Kirchhof, Paul, 'Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund', in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2008, s. 893 ff.

¹²⁷ Krit. auch Scheuing, Dieter H., *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, 1-1997, s. 7 (389), mwN.; Weiler, J.H.H., 'Der Staat "über alles"', *JöR* 44 (1996), s. 91 ff.; Häberle, Peter, *Europäische Verfassungslehre*, 2. Auflage, 2004, s. 35.

¹²⁸ So Bogdandy, Armin von, 'Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union', in: ders. (Hrsg.), *Die Europäische Option*, 1993, s. 97 (119).

¹²⁹ Nettesheim, Martin, 'Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten', *ZEuS*, 5. Jahrgang, Heft 4 / 2002.

¹³⁰ Pernice, 'Zur Finalität Europas', s. 31; Mayer, C. Franz, *Europa als Rechtsgemeinschaft*, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Papier, 8/05 (2005), s. 40 ff.