

Wege zum Europäischen Bundesstaat

Werner Weidenfeld*

Zusammenfassung

Es hat in den letzten Jahrzehnten ein immenser Machttransfer auf die europäische Ebene stattgefunden. Er wurde, auch in seinen institutionellen Konsequenzen, auf der Profillinie des Bundesstaates vollzogen. Trotz der kulturgeschichtlichen Reflexe bundesstaatlichen Denkens wurde nie eine normative Entscheidung im Pro und Kontra einer bundesstaatlichen Ordnung gefällt.

Paths Leading to an European Federal State

Abstract

There has been an immense transfer of power to the European level in recent decades. It occurred in its institutional consequences on the profile line of the state. Despite the cultural and historical reflections of federal thinking it never has been taken a normative decision in the pros and cons of a federal system like.

Keywords: European Union, Federal State, Political Union

JEL-Classification: F02, N44

Der Kontinent findet keine Ruhe. Er driftet von Krise zu Krise. Schuldenberge wurden angehäuft. Es grassiert die Angst um das eigene Geld. Folgerichtig kommen Zweifel an Handlungsfähigkeit und Legitimation der Europäischen Union auf. Hinweise auf die Entmündigung des Bürgers durch das Monster Europa werden zum Bestseller. Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und zum eigentlichen Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspek-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Centrum für angewandte Politikforschung der LMU München Maria-Theresia-Straße 21 81675 München, Werner.Weidenfeld@lrz.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München; Rektor der Alma Mater Europaea der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste (Salzburg).

tive, dann könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber gerade das ist nicht der Fall.

Wie kann die strategische Antwort auf diese schwierige Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Gründerzeiten und die klassischen Motivationslagen der frühen Nachkriegszeit bestehen – was häufig genug versucht wird. Manche politische Kulisse der Integration stammt noch aus den Gründerzeiten, als Antwort auf Krieg und Frieden zu geben war – oder dann, als die Einigung Europas politisches Überlebensprinzip im weltpolitischen Konflikt zwischen Ost und West war. Alles das ist heute konsumiert, bietet bestenfalls hohles Pathos aus vergangenen Zeiten. Es bedarf jetzt der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die das Machtmonster Europa verstehen lassen. Schließlich hat es ja in den letzten zwanzig Jahren einen immensen Machttransfer nach Europa gegeben. Reichte es einst auf die Frage nach europäischer Zuständigkeit mit dem Hinweis auf Agrarmarkt und Außenzoll zu antworten, so muss man heute umgekehrt argumentieren: Es gibt nur noch zwei Bereiche, in denen Europa keine Gestaltungskompetenz besitzt, nämlich die Finanzierung sozialer Sicherheitssysteme und die Kulturpolitik. Die gut fünfhundert Millionen Menschen mit ökonomischem Spitzenpotential und solider militärischer Ausstattung haben die Europäische Union in den Rang einer Weltmacht befördert. Umso dringlicher wird es, diese Weltmacht aus taumelnder Orientierungslosigkeit zu befreien. Dazu bedarf es der neuen Begründungskonstellationen und der präzisen Strategien.

Aber alle Fragen und Antwortversuche, Zweifel und Perspektiven, alle Grundsatzthemen haben in der Geschichte Konjunkturen. Mal bieten sie das dominante Lösungsangebot, mal geraten sie geradezu in den Hintergrund. Sie erodieren, erscheinen bedeutungslos und tauchen dann wieder auf. Dies gilt auch für das Thema „Finalität“ in der Europäischen Integration und hierbei für das Spezifikum der „Vereinigten Staaten von Europa“ oder des „Europäischen Bundesstaates“. In diesen Jahren, in denen die Krisenmeldungen die mediale Oberfläche dominieren, wird immer wieder der Finalitäts-Einwurf platziert, für die einen als einzige denkbare Lösung in diesem Krisen-Chaos für die anderen der drohende Albtraum vom Bürokratie-Monster.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, den immer wieder auftauchenden Orientierungsversuch vom Europäischen Bundesstaat einzuordnen in die Systematik politischer Ordnungen, die bisherigen historischen Realisierungsversuche in den Status quo politischer Realität.

Lange vor den ersten großen politischen Realisierungsversuchen eines Europäischen Bundesstaates tauchte die Idee in der Kulturgeschichte immer wieder auf.¹

Ein Immanuel Kant hat die institutionelle Idee des Föderalismus als „Definitivartikel zum ewigen Frieden“ festgehalten.²

Victor Hugos am häufigsten zitierte Europa-Einlassung stammt aus seiner Eröffnungsrede zum Friedenskongress in Paris 1849: „,die Vereinigten Staaten von Europa‘ – es wird ein Tag kommen“ und später, 1876 fasste er sein Europa-Denken zusammen: „Mit einem Wort, die Vereinigten Staaten von Europa. Das ist das Ziel, das ist der Hafen.³ Die Pan-europa-Bewegung in der Weimarer Republik formulierte ähnlich. Die Widerstandsbewegungen gegen den Nationalsozialismus griffen dieses Bild auf, u.a. der Kreisauer Kreis in seinen Papieren. Europa sollte im Bund souveräner Staaten mit gemeinsamer Währung, gemeinsamer Gerichtsbarkeit, gemeinsamem Militär und gemeinsamer Polizei sein.⁴

Vor diesem kulturgeschichtlichen Hintergrund kann es nicht überraschen, dass die Perspektive des europäischen Bundesstaates und der Vereinigten Staaten von Europa sofort und immer wieder eine Rolle spielte, als es die Chance zum großen Aufbruch zur politischen Einigung Europas gab:⁵ Die Integration als die elementare Antwort auf die Jahrhunderte brutaler europäischer Kriegsgeschichte, die Integration als Ergebnis eines historischen Lernprozesses.

Winston Churchills berühmte Rede an der Universität in Zürich 1946 kreiste um „die Vereinigten Staaten von Europa“.⁶ Diese Vision grundierte dann auch den ersten großen Europa-Kongress der Europäischen Bewegung 1948 in Den Haag.⁷ Man sprach vom Europäischen Rat oder Fö-

¹ Vgl. *Winfried Böttcher* (Hrsg.), Klassiker des europäischen Denkens, Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte, Baden-Baden 2014.

² Ebd., S. 223.

³ Ebd., S. 347.

⁴ Ebd., S. 528.

⁵ Vgl. vertiefend *Wilfried Loth*, Europas Einigung, Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/M. 2014. *Michael Gehler*, Europa, Ideen – Institutionen – Vereinigung, München 2010; *Werner Weidenfeld* u.a., Wie Europa verfasst sein soll, Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Gütersloh 1990. *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), Wie Europa verfasst sein soll, Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991.

⁶ *Böttcher*, a.a.O., S. 493 ff.

⁷ Ebd., S. 495.

deration – mit der Perspektive gemeinsamer Sicherheit und gemeinsamen Marktes.

Und nun begann der Pendelschlag, den wir im Prozess der Einigung Europas bis heute beobachten können. Der Pendelschlag zwischen der Finalitätsperspektive eines europäischen Bundesstaates und eines Detailfortschritts funktionalistischer Art.⁸

Als die Vision des Haager Kongresses von Großbritannien ausgebremst wurde, und nur der Europarat 1949 geschaffen wurde, kam die funktionalistische Pendelschwingung: Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), dann der Versuch der EVG und dazu als politisches Dach die EPG. Als dies scheiterte, wieder der funktionalistische Schritt: EWG und EURATOM. Danach wieder die politische Perspektive: Fouchet Pläne und dann in bilateraler Form der Deutsch-Französische Freundschaftsvertrag 1963.

Die Funktionalitätsperspektive wurde nicht immer nur mit einem spezifischen Begriff fixiert, mal hieß es „Gemeinschaft“, mal „Union“.⁹ Ein Walter Hallstein konnte 1969 einen Bestseller platzieren, mit dem Titel: „Der unvollendete Bundesstaat“.¹⁰

Dann erfolgte wieder ein funktionalistischer Pendelschlag, die Vollsiedlung des Binnenmarktes (EEA), die Wirtschafts- und Währungsunion (Vertrag von Maastricht) und die pragmatische Fortsetzung, der Vertrag von Amsterdam und der Vertrag von Nizza.

Danach aber sollte es wieder einen Aufbruch in die große politische Union geben. So forderte Außenminister Joschka Fischer 2000 in seiner „Humboldt-Rede“¹¹ die „Föderation“. Dieses Bild formte den Hintergrund für die Initiative einer europäischen Verfassung. Als diese Verfassung nach jahrelanger Vorarbeit im Europäischen Konvent dann in Frankreich und in den Niederlanden 2005 scheiterte, mündete dies in den „Vertrag von Lissabon“, unser gegenwärtigen Status Quo.

⁸ Vgl. auch Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1980 ff., Bonn/Baden-Baden 1981 ff.; dies., Europa von A bis Z, 13. Aufl., Baden-Baden 2013.

⁹ Vgl. Wolfgang Schmale, Geschichte und Zukunft der europäischen Identität, Stuttgart 2008; Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007; Ludger Kühnhardt, Gibt es eine politische Philosophie der Europäischen Union?, Bonn 2014.

¹⁰ Walter Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf/Wien 1969.

¹¹ Text in Wilfried Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz, Bonn 2002, S. 241–252.

Was ist das Ergebnis all dieser Pendelbewegungen im Blick auf die aktuelle Lage und welche Konstellationen sind künftig denkbar?

Die Grundstruktur der Europäischen Union spiegelt keine systematisch konsistente Verfassungs- oder Regulationsidee wider. In vielen Details entspringt sie vielmehr situativen Kompromissen.¹² Eine präzise Einordnung auf der Skalierung politischer Systeme wurde nie vorgenommen, auch das Bundesverfassungsgericht vermied die genaue Definition und nannte die Europäische Union weder Bundesstaat noch Staatenbund sondern einen „Staatenverbund“.

Also gehen wir von der Definition des Bundesstaates aus und prüfen dann den europäischen Status Quo. Die „Brockhaus Enzyklopädie“ definiert¹³ den Bundesstaat als „eine Staatenverbindung, in der mehrere Staaten zu einem Gesamtstaat vereinigt sind und in der die ‚Staatlichkeit‘ der Gliedstaaten erhalten bleibt“. Zu ergänzen ist: In einem föderativen Staat besteht das Parlament typischerweise aus zwei Kammern. Die eine dient der direkten Volksvertretung und repräsentiert das Volk als Ganzes. Die andere vertritt grundsätzlich die Interessen der Gliedstaaten (Länderkammer).

Die Bundesrepublik Deutschland ist vor diesem Hintergrund lehrbuchmäßig als Bundesstaat organisiert: Das Grundgesetz beinhaltet die genaue Kompetenzauflistung zwischen Bund und Ländern:

- Art. 71 und 73 Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes
- Art. 72 und 74 Konkurrierende Gesetzgebung

Es gibt zwei Gesetzgebende Kammern, den Bundestag und den Bundesrat. Und wie steht es mit der Europäischen Union?

- Art. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:
Arten und Bereiche
- Art. 3 Ausschließliche Zuständigkeit der Union
- Art. 4 Geteilte Zuständigkeit
- Art. 5 Koordinierung
- Art. 6 Unionszuständigkeit zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten

Es gibt zwei Gesetzgebende Kammern, das Europäische Parlament und den Ministerrat sowie das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfah-

¹² So auch Loth, Entwürfe, a.a.O., S. 42.

¹³ Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 3, Wiesbaden 1967, S. 466.

ren. Die organisatorische Parallele beider Systeme ist frappierend.¹⁴ Auf europäischer Ebene wurde die Systemfrage nie abstrakt, dogmatisch fixiert. Das allgemeine Finalitätsbild, das immer wieder nach etlichen Jahren aufkam, wurde pragmatisch-experimentierend gefüllt. Es fand ein Lernprozess unter Problemdruck statt: siehe EPZ 1970, siehe die bilateralen Verträge von Schengen, siehe die offene Methode der Koordinierung und siehe 2014 „Wahlergebnis berücksichtigen“.

Es gehört wenig Phantasie dazu diesen Konstellationswandel weiter zu denken:¹⁵ Unter dem Druck der Krise wurden etliche überfällige Reformen vollzogen: die Datenerhebung der EU, Europäisches Semester, Fiskalpakt und Bankenunion. Weiterer Druck entsteht durch die nun entstehenden Megathemen Politische Union der WWU mit EU Eingriffsrechten und die weltpolitische Mitverantwortung mit dem Ausbau der Außen- und Sicherheitspolitik.

Fassen wir zusammen: Es hat in den letzten Jahrzehnten ein immenser Machttransfer auf die europäische Ebene stattgefunden. Er wurde, auch in seinen institutionellen Konsequenzen, auf der Profillinie des Bundesstaates vollzogen. Trotz der kulturgeschichtlichen Reflexe bundesstaatlichen Denkens wurde nie eine normative Entscheidung im Pro und Contra einer bundesstaatlichen Ordnung gefällt. Der Druck zur politischen Organisation wachsender Interdependenz war der eigentliche Antrieb, pragmatisch interessengeleitet. Der Status Quo der Europäischen Union bietet eine große Parallele zur deutschen Bundesstaatlichkeit.

Drei Problemkategorien werden uns in den nächsten Jahren begleiten, gleichgültig, welche Kursentscheidung getroffen wird:

- die Legitimationsfrage
- die Transparenzdimension
- die Führungsstruktur

In keiner Phase war Europa einfach. Immer stand und steht der Kontinent unter Spannung und so wird der Konstellationswandel auch weiter gehen: in einer bundesstaatlichen Entwicklungslinie, ohne es präzise normativ so zu fixieren.

¹⁴ Zum Föderalismus siehe vertiefend *Ines Härtel* (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, 4 Bde., Berlin/Heidelberg 2012.

¹⁵ Vgl. vertiefend *Werner Weidenfeld*, Europa – eine Strategie, München 2014.