

1 Struktur der EU

1.1 Entwicklung der europäischen Integration

Die Integration Europas begann nach dem Zweiten Weltkrieg und der Diskreditierung des Nationalismus, als führende Politiker die Idee einer europäischen Föderation aufgriffen. Diese Idee geht zurück bis ins 17. Jahrhundert. Schon damals forderten Vertreter eines aufgeklärten politischen Denkens, die dauernden Kriege zwischen den europäischen Staaten durch eine friedensstiftende Vertragsgemeinschaft zu überwinden. Im 19. Jahrhundert entwarfen u.a. Constantin Frantz und der Graf von Saint Simon Konzepte eines europäischen Föderalismus als Gegenmodelle zum Nationalismus (Schneider 1977). Diese Ideen erlebten nach dem Zweiten Weltkrieg eine Renaissance; Vertreter des Föderalismus wie Altiero Spinnelli, Paul-Henri Spaak, Leon Blum und Walter Hallstein wurden zu maßgeblichen Verfechtern eines vereinten Europas (Loth 1996; Niess 2001).

Vorgeschichte

Föderalismus

Kasten 2: Föderalismus

Der Föderalismus war die Grundlage einer europaweiten Bewegung mit dem Ziel der Gründung eines europäischen Bundesstaats. Es handelte sich vor allem um ein politisches Projekt; der Föderalismus kann daher nicht als „moderne sozialwissenschaftliche Theorie“ (Schmidt/Schünemann 2009: 382) bezeichnet werden.

Die Nationalstaaten sollten einen Teil ihrer Souveränität und ihrer Kompetenzen auf eine Zentralinstanz übertragen, um die Lösung grenzüberschreitender Probleme zu ermöglichen und insbesondere den Frieden zu sichern. Der europäische Bundesstaat sollte auf einer von den Völkern gebilligten Verfassung beruhen, die den Rahmen für eine schrittweise Integration bildet, im Sinne von *function follows form*.

Die reale Entwicklung der europäischen Integration verlief allerdings weniger geradlinig. Sie begann mit der Zusammenarbeit von sechs Staaten, die zunächst strategisch wichtige Wirtschaftszweige einer gemeinsamen Regulierung unterwarfen. Auf dieser Grundlage entstanden später die Zollunion und schließlich der Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung. Darüber hinaus bildete sich ein europäisches Regierungssystem, in dem Gesetze beschlossen werden, die in den Mitgliedstaaten entweder direkt gelten oder von ihnen in eigenes Recht umzusetzen sind.

Die Geschichte der europäischen Integration lässt sich in Etappen, in Phasen beschleunigter Integration und Phasen der Stagnation beschreiben. Sie führte zu einer *Vertiefung* der Zusammenarbeit in zunehmend mehr Politikbereichen, zum schrittweisen Aufbau von Institutionen und auch zu einer *Erweiterung* durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Die einzelnen Etappen dieser Geschichte sollen hier nicht im Detail beschrieben werden (vgl. Übersicht in Abb. 1). Wir wollen insbesondere erläutern, was den Integrationsprozess voranbrachte und hemmte, wie man also die europäische Integration erklären kann und werden dazu auch Theorieansätze der Integrationsforschung heranziehen.

Etappen der Integration

Abbildung 1: Wichtige Schritte der Europäischen Integration¹

1950	„Schuman-Plan“: Vorschlag einer deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Kohle- und Stahlproduktion
1951	Pariser Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion) [1952]
1954	Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am Veto der französischen Nationalversammlung
1957	Römische Verträge [1958]: Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)
1962	Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)
1965-1966	„Politik des leeren Stuhls“ als Reaktion Frankreichs auf die geplante Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, Luxemburger Kompromiss
1967	„Fusion“ der drei Basisverträge und Integration ihrer Organe in die Europäischen Gemeinschaften (EG)
1968	Vollendung der Zollunion
1972	Beginn einer Zusammenarbeit in der Außenpolitik
1973	Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands
1975	Lomé-Abkommen: Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern
1979	Direktwahl des Europäischen Parlaments; Einrichtung des Europäischen Währungssystems (EWS)
1981	Beitritt Griechenlands
1986	Beitritt Spaniens und Portugals
1986	Einheitliche Europäische Akte (EEA) [1987]: Vollendung des Binnenmarkts bis 1992
1992	Vertrag von Maastricht [1993]: Europäische Union
1995	Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens
1997	Vertrag von Amsterdam [1999]: Wirtschafts- und Währungsunion
2001	Vertrag von Nizza [2003]: Reform von Entscheidungsverfahren
2002-2003	Konvent über die Zukunft der EU: Entwurf eines Verfassungsvertrags
2004	Osterweiterung: Beitritt Estlands, Lettlands, Litauens, Ungarns, Polens, der Slowakei, Sloweniens, Tschechiens sowie Maltas und Zyperns
2005	Scheitern der Ratifikation des Europäischen Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden
2007	Beitritt Bulgariens und Rumäniens
2007	Vertrag von Lissabon (Reformvertrag) [2009]

Integration beschreibt einerseits die Struktur oder den Zustand eines Systems und ist damit ein Maß für die Art bzw. die Intensität der Beziehungen zwischen seinen Elementen (Olsen 2000: 4). Andererseits ist es auch notwendig, Integration als Prozess zu betrachten, um sowohl die Entwicklung der europäischen Einigung als auch die zugrunde liegenden Mechanismen zu verstehen.

¹ Die in der linken Spalte angegebenen Daten bezeichnen jeweils das Jahr der Unterzeichnung europäischer Verträge; aus der [eckigen] Klammer geht das Jahr ihres Inkrafttretens hervor.

Kasten 3: Politische Integration

Politische Integration beschreibt sowohl den Stand als auch den Prozess der Übertragung von Kompetenzen von Nationalstaaten auf eine überstaatliche – supranationale – Ebene.

Lindberg definierte politische Integration als „1) the process whereby nations forego the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make *joint decisions* or to *delegate* the decision-making process to new central organs; and 2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center“ (Lindberg 1963: 6). Später bestimmte Lindberg politische Integration weniger akteursbezogen als die Entwicklung eines internationalen kollektiven Entscheidungsgefüges (Lindberg 1971).

Holzinger et al. (2005: 20-22) unterscheiden eine sektorale, eine vertikale und eine horizontale Dimension der politischen Integration. *Sektorale Integration* bezieht sich auf die Ausdehnung von Integration auf zusätzliche Politikbereiche; *vertikale Integration* beschreibt die Kompetenzverteilung und Entscheidungsregeln in den einzelnen Politikfeldern („Integrationsiefe“); *horizontale Integration* betrifft schließlich die territoriale Ausdehnung (insbesondere Erweiterung) der EU.

Die aktuelle politische Ordnung der Europäischen Union entstand sowohl aus bewussten und von nationalen Interessen geleiteten institutionenpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten als auch aus eigendynamischen Entwicklungen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die im Integrationsprozess geschaffenen europäischen Institutionen sowie „weichere“ Faktoren wie Ideen, Überzeugungen und Lernprozesse.

Ausgangspunkt war die Zusammenarbeit der sechs Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande im Bereich der Kohle- und Stahlwirtschaft sowie der Kernenergie. Die Regierungen einigten sich in Verhandlungen auf einen Verzicht an nationaler Souveränität und die Zusammenführung von Kompetenzen. Das Ziel der Schaffung einer Zollunion und eines Gemeinsamen Marktes erforderte den Abbau nationaler Regulierung, die den freien Warenverkehr behinderte oder unfaire Wettbewerbsbedingungen verursachte. In den Anfangsjahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) setzten die Kommission und der Rat zügig die Beseitigung von Handelshemmnissen und eine Deregulierung in der Handels-, Agrar- und Entwicklungspolitik um (Wessels 2008: 71), wobei die nationalen Regierungen dabei insofern die Herren einer intergouvernementalen Zusammenarbeit blieben, als sie eine Verletzung ihrer Interessen in der europäischen Politik mit einem Veto verhindern konnten. Unterstützt und beschleunigt wurde die Entwicklung von grundlegenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der die wirtschaftliche Integration und die Expansion der erforderlichen Regulierungskompetenzen maßgeblich vorantrieb, indem er aus dem Prinzip des freien Marktes das Verbot der Diskriminierung von Waren, Diensten und Personen ableitete, in seiner Rechtsprechung eine Angleichung nationalen Rechts verlangte und den Supremat einer eigenständigen europäischen Rechtsordnung etablierte. Später beförderte zudem das Europäische Parlament die

Intergouvernementale
Politik und Rolle von
Institutionen

Integration, indem es gemeinschaftliche Belange auch außerhalb des Binnenmarkts auf die Agenda setzte.

Neo-Funktionalismus

Aus diesen Entwicklungen leiteten Politikwissenschaftler konkrete Erwartungen zum weiteren Verlauf der europäischen Integration ab. Die Neo-Funktionalisten um Ernst B. Haas nahmen an, dass die Integration aufgrund von Sachzwängen, sowie angetrieben bzw. unterstützt von zunehmend transnational orientierten Eliten und Interessengruppen, quasi automatisch voranschreiten und auf zusätzliche Sektoren ausgedehnt würde, da nur so den realen Interdependenzen und dem Handlungsdruck begegnet werden könne (Haas 1958). In der Bevölkerung waren die sachlichen Erfordernisse und Erfolge der Integration weitgehend akzeptiert und galten damit als legitimiert (sog. *permissive consensus*, Lindberg/Scheingold 1970).

Kasten 4: Neo-Funktionalismus

Der Neo-Funktionalismus ist „der Urvater der empirisch-analytischen (...) Theorien europäischer Integration“ (Wolf 2006: 65). Grundlegende Annahme ist eine quasi deterministische Entwicklung der europäischen Integration. Integration beginnt demnach in bestimmten Sektoren, in denen Experten aus nationalen Exekutiven und den europäischen Institutionen zusammenarbeiten. Infolge von Interdependenzen zwischen Aufgabenfeldern (Sachzwänge) und einer zunehmend transnationalen Orientierung der Eliten kommt es zu einem inkrementellen „spill-over“ („Überschwappen“) der Integrationsdynamik auf weitere Sektoren, bis hin zur politischen Integration.

Nachdem die Theorie aufgrund des stagnierenden Integrationsprozesses zwischenzeitlich viel von ihrer Erklärungskraft verloren hatte, wurde sie in den 1990er Jahren wiederbelebt und unter der Bezeichnung *Supranationalismus* weiterentwickelt. Auch hier wird die zentrale Rolle transnationaler gesellschaftlicher Akteure (Interessengruppen, Unternehmen) für die Integrationsdynamik betont. Deren Forderungen nach einheitlichen Regeln und Standards für grenzüberschreitende Transaktionen werden von den supranationalen Institutionen unterstützt, so dass sich – nach Sektor und im Zeitverlauf differenzierte – Eigendynamiken entfalten, die von den Regierungen aufgrund pfadabhängiger Entwicklungen nicht mehr umfassend kontrolliert werden können.

Grenzen der Integration

Schon bald zeigten sich jedoch die Grenzen der funktionalistischen Integrationslogik, als fundamentale Interessen der nationalen Regierungen einer weiteren Vergemeinschaftung entgegenstanden. Dabei hemmte vor allem die Tatsache die Integration, dass sich die europäischen Staaten in je eigenen historischen Entwicklungspfaden bewegten und sich deswegen sowohl in institutioneller Hinsicht als auch bezüglich der Staatstätigkeit unterscheiden. Regierungssysteme variieren in einem Spektrum zwischen reinen Mehrheitsdemokratien auf der einen und Verhandlungsdemokratien auf der anderen Seite, die Muster der Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden weisen nationale Eigenarten auf und gleiches gilt für die Verwaltungsstrukturen. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten beruhen auf ganz unterschiedlichen Organisationen und Finanzierungsgrundlagen, ebenso finden wir unterschiedliche Modalitäten der Umweltpolitik. In Verbindung mit den Eigeninteressen der Regierungen wirkten diese „Identitäten“ der Staaten gegen eine Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, wenn Integrationsbestrebungen die Kernbereiche von „Staatlichkeit“ tangierten, wenn

wesentliche Kompetenzen des Staates betroffen waren oder wenn die europäische Integration sich gegen grundlegende Ziele oder Profile der nationalen Politik zu richten drohte. So haben alle Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten bislang eine Übertragung von Steuerkompetenzen auf die EU verweigert. Darüber hinaus haben sie außerhalb des Kernbereichs der marktschaffenden Regulierung weite Bereiche der Gesetzgebungskompetenzen und fast durchweg ihre Durchsetzungskompetenzen behalten.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der europäischen Integration stärkten die „Politik des leeren Stuhls“ und der Luxemburger Kompromiss² in den 1960er Jahren sowie die anschließende „Eurosklерose“ die Position der Intergouvernementalisten. In Übereinstimmung mit realistischen Theorieansätzen in den Internationalen Beziehungen betrachtet der Intergouvernementalismus die nationalen Regierungen als zentrale Akteure. Da deren Handeln allein vom nationalen Interesse geleitet sei, würden sie nur sehr begrenzt auf Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Institutionen verzichten und eine dauerhafte Kooperation nur in sehr engem Rahmen eingehen (Hoffmann 1966).

Intergouvernementalismus

Kasten 5: Intergouvernementalismus

Aus der Perspektive des Intergouvernementalismus sind Staaten bzw. nationale Regierungen die entscheidenden Akteure im Integrationsprozess. Integrationsfortschritte sind deshalb abhängig von Kompromissen in intergouvernementalen Verhandlungen. Das Verhalten der Staaten wird dabei von nationalen Zielen und Interessen bestimmt. Eine Vergemeinschaftung ist nur im Bereich der *low politics* (d.h. Wirtschaftspolitik und verwandte Sektoren) möglich, nicht aber für die *high politics* (insb. Außen- und Sicherheitspolitik).

Der *liberale Intergouvernementalismus* (Moravcsik 1993, 1998) betont zusätzlich die Rolle von starken gesellschaftlichen, insbesondere ökonomischen Interessengruppen, die gegenüber ihren Regierungen für eine Liberalisierung des europäischen Marktes eintraten. Europäische Integration ist demnach primär ein durch nationale und ökonomische Interessen geleiteter Prozess.

Obwohl seit Mitte der 1980er Jahre mit der Vollendung des Binnenmarktprogramms und den darauf folgenden Vertragsrevisionen eine weitere Vertiefung der Integration einsetzte, blieb doch ein grundlegendes Dilemma der EU weiter bestehen: Aufgrund einer strukturellen Diskrepanz in der Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten unterlagen für die Herstellung des freien Marktes in Europa unmittelbar relevante Politikfelder wesentlich stärker der Integrationsdynamik als andere Sektoren. Maßnahmen der *Regulierung* des Marktes waren aber auf europäischer Ebene viel schwieriger durchzusetzen, weil sich ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten unterschieden. Die Handlungsmöglichkeiten der EU sind besonders eingeschränkt in Bereichen, in denen es um die Si-

Negative und positive Integration

2 Im Luxemburger Kompromiss einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, in strittigen Fragen stets einen Konsens zu suchen, obwohl die Verträge ab 1966 einen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen vorsahen. In der Folge konnte ein Land, wenn es seine vitalen Interessen berührt sah, auch weiterhin ein Veto im Ministerrat einlegen.

herstellung, Produktion oder Verteilung von öffentlichen Gütern und Leistungen geht. Die Union verfügt zwar über weit reichende Kompetenzen zur Verhinderung von Beschränkungen des Binnenmarkts wie auch zur Korrektur von sozial schädlichen Effekten einer freien Konkurrenz, jedoch über keine Kompetenzen zur Erhebung eigener Einnahmen, um Leistungsaufgaben zu erfüllen, die mehr als marginale, von den Mitgliedstaaten ko-finanzierte Programme in der Agrar-, Regional-, Sozial- und Forschungspolitik zulassen. Bei sozialen Folgeproblemen der freien Marktwirtschaft kann die Union nur begrenzt korrigierend intervenieren, sie ist auf die Politik der Mitgliedstaaten angewiesen. Kompetenzen eines Leistungs- oder Gewährleistungsstaats stehen ihr nicht zu.

Kasten 6: Negative und positive Integration

Die Unterscheidung zwischen einer „negativen“ und einer „positiven“ *Integration* geht auf die Theorie der Wirtschaftspolitik zurück und bezeichnet Ausprägungen einer auf Erweiterung eines Wirtschaftsraums gerichteten Politik. Fritz W. Scharpf hat diese Kategorien in die EU-Forschung eingeführt. Er definiert sie wie folgt:

„Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit“ (Scharpf 1999: 49).

In der Literatur wird darüber hinaus zwischen *marktschaffender* und *marktkorrigierender* Politik unterschieden. Alle Maßnahmen der negativen Integration sind als marktschaffend zu bezeichnen. Maßnahmen der positiven Integration umfassen überwiegend marktkorrigierende Regulierungen oder Leistungen.

Legitimitätsproblematik

Für ein politisches System, das ein Mindestmaß an „diffuser“ Unterstützung (so David Easton)³ benötigt, ist diese Kompetenzbeschränkung bei gleichzeitiger Expansion von Verantwortlichkeit für Defizite des freien Marktes („Marktversagen“) bedrohlich. Das gilt für die EU umso mehr, als sie angesichts eines vielfach beklagten Demokratiedefizits auf die Legitimität ihrer Politik durch Erfolg bzw. Effektivität angewiesen ist („Output-Legitimität“, Scharpf 1999; oder „specific support“, Easton 1965). Die EU kann jedoch regional und sozial ungleiche Folgen des Marktversagens nicht bewältigen, zumal sie diese Probleme zum Teil durch ihre zentrale Regulierung erst hervorgerufen hat. Den Mitgliedstaaten mangelt es dagegen aufgrund der Globalisierung der Märkte und rechtlicher Vorgaben im Binnenmarkt in vielen Bereichen zunehmend an eigener Gestaltungsfähigkeit.

Europäische Verfassung und Reformvertrag

Da dieses Dilemma sich mit der Osterweiterung in einer deutlich heterogeneren EU noch zu verschärfen drohte, sollte mit einem europäischen Verfassungsvertrag eine neue und umfassende institutionelle Grundlage für die EU geschaffen und

3 Mit „diffuse support“ bezeichnete Easton (1965) die Zustimmung zu einem politischen System, unabhängig von den konkreten Entscheidungen der gewählten Repräsentanten. Letzteres bezeichnet er als „specific support“. Easton ging davon aus, dass ein stabiles politisches System beide Arten der Unterstützung benötigt. Nur durch ein Vertrauen in das Funktionieren der Institutionen kann der demokratische Vorgang des Regierungswechsels ohne Probleme bewältigt werden.

der europäischen Idee neuer Antrieb verliehen werden. Der von einem Verfassungskonvent ausgearbeitete Entwurf sah schließlich u.a. eine systematischere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die Vereinfachung von Entscheidungen und eine Stärkung des EP vor; insgesamt sollte die EU demokratischer, transparenter und handlungsfähiger werden. Nachdem die Ratifikation des Verfassungsvertrags in Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war, gelang erst unter deutscher Ratspräsidentschaft die Verabschiedung eines Mandats zur Ausarbeitung eines Kompromisses, der aber die Inhalte des Verfassungsvertrags in weiten Teilen übernimmt. Dieser „Reformvertrag“ wurde im Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet, konnte jedoch nach einem erneut schwierigen Ratifikationsprozess erst am 1. Dezember 2009 in Kraft treten. Der Vertrag von Lissabon (VvL) markiert den Abschluss eines langjährigen Reformprozesses und „die Grenze dessen, was an substantiell und institutionell vertiefenden Verfassungs- und Vertragsreformen auf absehbare Zeit (...) erreichbar erscheint“ (Schwarze 2009: 10).

1.1.1 Fazit

Die europäische Integration stellt ein politisches Projekt dar, das seit mehreren Jahrhunderten als Lösung für die Konflikte zwischen den Nationalstaaten diskutiert wurde. Verwirklicht wurde dieses Projekt zunächst als Wirtschaftsgemeinschaft. Die Notwendigkeit einer Regulierung des Marktes begründete allerdings eine schrittweise Ausdehnung der Befugnisse und die Schaffung geeigneter Institutionen. Inzwischen bildet die EU einen Staatenverbund, der zwar kein Staat ist, aber weit reichende, wenngleich auf die Förderung und Regulierung des gemeinsamen Marktes beschränkte Kompetenzen ausübt.

Übungsaufgaben:

1. Erläutern Sie die Motivationen zur europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg.
2. Was ist unter europäischer Integration zu verstehen?
3. Stellen Sie theoretische Ansätze zur Erklärung der europäischen Integration dar.
4. Was bedeutet negative Integration für den europäischen Integrationsprozess?

1.2 Die EU als Föderation eigener Art

Wir haben bisher den Verlauf des Integrationsprozesses vor dem Hintergrund klassischer theoretischer Erklärungsansätze betrachtet. In der Europaforschung wurde darüber hinaus immer wieder die Frage erörtert, wie das im Integrationsprozess entstandene politische System zu charakterisieren ist. Eine begriffliche Einordnung des Gesamtsystems könnte helfen, die spezifische Ordnung der EU zu verstehen und sie in den Vergleich mit anderen Regierungssystemen einzuordnen,

Diskussion über die Besonderheit der EU

um Erkenntnisse der vergleichenden Politikwissenschaft für die Europaforschung fruchtbar zu machen. In der Wissenschaft findet sich dazu ein Spektrum an Begriffen, das vom Bundesstaat bis zum Zweckverband reicht. Die Bemühungen einer Kategorisierung wurden dabei aber immer wieder mit dem Problem konfrontiert, dass sich die Beschreibung der EU einfachen Analogien zu anderen politischen Systemen oder der Einordnung in bestehende Analyseraster der vergleichenden Regierungslehre entzieht. Dieses Problem hat sich mit dem Fortlaufen des Integrationsprozesses noch verstärkt, so dass die EU häufig als ein System *sui generis* – also: eigener Art – bezeichnet wird. Auch wenn dies aufgrund der Besonderheiten des europäischen Regierungssystems sicherlich eine zutreffende Umschreibung darstellt, schließt es wiederum eine vergleichende Betrachtung aus. Um dennoch Anknüpfungspunkte für einen Vergleich der EU mit anderen Systemen zu liefern, wollen wir im Folgenden einige der Kategorien aufgreifen, die zur Beschreibung der EU eingesetzt werden, und ihre Eignung in der Europaforschung kurz diskutieren.

Zweckverband

In den 1960er und 1970er Jahren wurden die Europäischen Gemeinschaften⁴ noch als Zweckverband (Ipsen 1972: 196-200) bezeichnet. Dies entsprach dem damals dominierenden intergouvernementalen Integrationsmodus und der Dominanz wirtschaftlicher Ziele in begrenzten Politikbereichen. Auch heute noch trifft zu, dass die EU keine umfassenden Kompetenzen besitzt, sondern für spezifische, ihr übertragene Aufgaben zuständig ist. Ihre Zwecke reichen aber weit über eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft hinaus, so dass dieser enge Begriff nicht mehr angemessen erscheint.

Regime

Aus der Theorie der internationalen Beziehungen wurden die Begriffe des „Regimes“ und der Internationalen Organisation entlehnt. Ein Regime bezeichnet Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die dauerhaft sind und bestimmten Prinzipien und vereinbarten Regeln folgen (Beispiel: globales Klimaregime). Für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen sind die einzelnen Staaten verantwortlich. Regime sind allerdings üblicherweise auf einzelne Politikfelder beschränkt. Und obgleich auch die EU-Mitgliedstaaten in den meisten Bereichen ihre Durchführungskompetenzen behalten haben, kommt der EU doch eine gewisse Sanktionsmacht zu.

Internationale Organisation

Internationale Organisationen (wie etwa die UNO oder die OECD) verfügen über eigene Organe und häufig auch eine breitere Zuständigkeit als internationale Regime. Sie sind jedoch auf eine rein zwischenstaatliche Zusammenarbeit beschränkt, während die Mitgliedstaaten der EU – zumindest in weiten Teilbereichen – Hoheitsrechte abgeben und eine supranationale Rechtsordnung begründet haben.

4 Europäische Gemeinschaften war ein Sammelbegriff für die in den Römischen Verträgen begründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Montanunion und Euratom.

Im Kontext der vergleichenden Föderalismusforschung hat man die EU als Staatenbund bezeichnet. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sie eine Union von Staaten darstellt. Im Unterschied zu einem Staatenbund verfügt sie jedoch über eigene Institutionen und Kompetenzen und kann insbesondere auch Recht mit direkter Wirkung gegen Bürger setzen.

Staatenbund

Allerdings ist man sich in der Wissenschaft überwiegend auch darin einig, dass die EU kein Staat und damit auch kein Bundesstaat ist (vgl. Benz 2008: insb. 312-320). Zwar sind in ihrer Rechtsordnung wichtige föderative Prinzipien verwirklicht; ihre territoriale Struktur, ihre Funktionen und Kompetenzordnung, wie auch ihre demokratische Verfasstheit und Legitimationsbasis zeichnen sich im Vergleich zu Staaten jedoch durch eine Reihe von Besonderheiten aus, von denen wir ausgewählte Aspekte im Anschluss diskutieren werden. In der herrschenden juristischen Terminologie wird die EU daher heute als Staatenverbund bezeichnet. Gemeint ist damit eine institutionelle Ordnung bzw. Föderation, die mehr als einen Staatenbund darstellt, aber (noch) kein Bundesstaat ist bzw. Elemente von beiden enthält (Burgess 2000: 260-270). Der Staatenverbund ist das Ergebnis einer Integration vollständig ausgebildeter moderner Staaten. Allerdings erfasst auch dieser Begriff die differenzierte Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems im Sinne einer politikwissenschaftlichen Betrachtung nur unzureichend.

Bundesstaat und Staatenverbund

1.2.1 Die europäischen Verträge

Das der EU zu Grunde liegende Regelwerk ist kein Vertrag aus einem Guss, sondern eine komplizierte Sammlung von unterschiedlichen Bestimmungen, die durch zahlreiche Revisionen fortlaufend weiterentwickelt wurden. Die geplante Verfassung hätte zwar alle Regelungen in einem Text zusammengeführt; dieser wäre aber kaum weniger komplex ausgefallen als die früheren Verträge. Der Vertrag von Lissabon übernahm nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in weiten Teilen dessen Inhalte.⁵ Dabei wurden die bestehenden Verträge wie bei früheren Revisionen nur geändert, aber nicht vollständig abgelöst. Daher bleiben mit dem VvL zwei Verträge für die institutionelle Architektur der EU bestimmend: der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, früher EGV).

Vertrag von Lissabon

5 Der VvL oder Reformvertrag verzichtet aber insbesondere auf die konstitutionelle Symbolik des Verfassungsvertrags (wie Hymne oder Flagge), die sich mit der Idee eines föderalen Staates in Verbindung bringen lässt; aus ähnlichen Gründen entfiel die Bezeichnung „europäisches Gesetz“.