

# Politische Union

## I. Begriff

Mit „Politischer Union“ verbanden und verbinden sich recht unterschiedliche Vorstellungen einer politischen Einigung Europas oder von Teilen davon. Gemeinsam ist allen Entwürfen und Plänen, dass die angestrebte Integration über wirtschaftliche Kooperationen oder eine Wirtschaftsgemeinschaft in Richtung auf eine supranationale europäische politische Gemeinschaft hinausgehen sollte. Politische Union ist ein dynamischer Prozess, in dem auf verschiedenen Stufen Integrationselemente jeweils zusammengeführt und weiterentwickelt werden sollen bis hin zu einem voll ausgeprägten (End-)Stadium. Der Begriff wird auch synonym mit Europäischer Union verwandt.

## II. Pläne und Integrationsstufen

### 1. Vorstufen und Teilintegrationen

Die Gründung des Europarates und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) waren erste konkrete Schritte, um nach dem Zweiten Weltkrieg die Nationalstaaten zusammenzuschließen. Der Europarat verfolgt seine Ziele durch Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten; er ist also eine internationale, jedoch keine supranationale Institution (Supranationalität), also keine überstaatliche Organisation, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Hoheitsrechte ausüben und durch ihre Entscheidungen die Mitgliedstaaten binden kann.

Die EGKS hingegen war eine erste supranationale Organisation, die eine partielle wirtschaftliche Integration der Mitgliedsländer beinhaltet. Darüber hinaus war mit ihrer Gründung auch die Absicht verbunden, zur Integration weiterer Bereiche der Wirtschaft und der Politik hinzuzuführen. Diese Ziele konnten mit der Gründung von EWG und Europäischer Atomgemeinschaft (EAG) teilweise realisiert werden; denn nunmehr wurden weite Bereiche der Wirtschaft integriert und mit verschiedenen mit ihr in Zusammenhang stehenden Politiken verknüpft. Darüber hinausgehende Schritte in Richtung auf eine voll ausgestaltete Politische Union konnten zunächst noch nicht realisiert werden; d. h. eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Innenpolitik und Sozialpolitik – wie sie im Maastrichter Vertrag vorgesehen sind – konnten erst mit dem Vertrag von Lissabon aufgegriffen und realisiert werden.

### 2. Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)

Das Projekt wurde im März 1953 nach der Gründung der Montanunion entworfen und sollte die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und die EGKS zusammenbinden. Die EPG sollte die militärische Sicherheit in Europa garantieren, die Außenpolitik der sechs Mitgliedstaaten (identisch mit denjenigen der Montanunion) koordinieren und deren Wirtschaft über den Ausbau eines Gemeinsamen Marktes weiter entwickeln. Vorgesehen waren fünf Organe: das Parlament (zusammengesetzt aus einem von den nationalen Parlamenten gewählten Senat und einer vom Volk direkt gewählten Volkskammer) als Gesetzgebungsorgan, der Exekutivrat als Regierung, der Ministerrat (der die Tätigkeit des Exekutivrats mit den Regierungstätigkeiten in den Mitgliedstaaten in Einklang bringen sollte), der Gerichtshof und der Wirtschafts- und Sozialrat (mit beratender Funktion). Die EPG sollte sich aus Steuern, Anleihen und verschiedenen Erlösen der Gemeinschaft sowie aus Beiträgen der Mitgliedstaaten

ten finanzieren. Die Arbeiten an der Gründung dieser zwischenstaatlichen Gemeinschaft wurden nach dem Scheitern der EVG (1954) eingestellt. Die EPG stellt ein Modell für alle späteren Bemühungen dar, eine Politische bzw Europäische Union zu bilden.

### **3. Fouchet-Pläne**

Die nach dem französischen Minister Christian Fouchet benannten Entwürfe für eine Europäische Politische Union wurden 1961/62 vorgelegt (Selection of texts concerning institutional matters of the Community from 1950 to 1982. European Parliament – Committee on Institutional Affairs, Luxembourg 1982, 112–115; 119–121), um im Rahmen der EWG auch die politische Integration voran zu bringen. Die Impulse gingen von der französischen Regierung aus. Eine Kommission sollte ein Statut für eine Europäische Politische Union ausarbeiten. Fouchet unterbreitete als erste Arbeitsgrundlage den Entwurf einer Staatenunion. Dieser baute auf der Intensivierung der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf und unterschied sich insofern von dem mit den Verträgen zu den Europäischen Gemeinschaften (EWG, EURATOM, EGKS) eingeschlagenen Weg einer Stärkung der supranationalen Kräfte. Der Entwurf wurde auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Bonn im Juli 1961 grundsätzlich angenommen.

Der erste Fouchet-Plan sah eine Politische Union mit regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs bzw der Außenminister vor. Entscheidungen sollten einstimmig gefällt werden. Dem gemeinschaftlichen Parlament wurden nur beratende Befugnisse zugewiesen.

Im Januar 1962 legte die französische Regierung einen zweiten (Fouchet-)Plan vor, der stärker die nationalen Hoheitsrechte betonte und der angestrebten Union zulasten der EWG wirtschaftspolitische Kompetenzen übertragen sollte. Die Fouchet-Pläne scheiterten letztlich an den Meinungsverschiedenheiten über den Beitritt Großbritanniens.

### **4. Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)**

Auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag im Dezember 1969 (Gipfeltreffen) wurden im Abschlusskommuniqué die Außenminister mit der Prüfung der Frage beauftragt, „wie, in der Perspektive der Erweiterung, am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können“. Hiermit war in erster Linie eine Fortentwicklung der Gemeinschaft in der Außen- und Verteidigungspolitik gemeint. Das im Luxemburger Bericht veröffentlichte Verfahren wurde dann unter dem Titel „Europäische Politische Zusammenarbeit“ eingerichtet. Das Verfahren war im Unterschied zu den vorherigen Versuchen einer Politischen Union pragmatisch angelegt. Konstitutionelle Grundsatzfragen wurden weitgehend vermieden. Die Entscheidungskompetenz lag bei den Vertretern der nationalen Regierungen. Alle Entscheidungen wurden einstimmig getroffen. Die EPZ entwickelte sich zum wichtigsten Instrument der Außenpolitik im Rahmen der Gemeinschaft. 1986 wurde sie im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte auch vertraglich institutionalisiert und im Maastrichter Vertrag (1992) über die Europäische Union zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiterentwickelt.

### **5. Tindemans-Bericht**

Der Beschluss auf dem Pariser Gipfel 1972, „vor dem Ende dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der bereits beschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitglied-

staaten in eine Europäische Union umzuwandeln“, konnte nicht umgesetzt werden. 1975 legte der belgische Ministerpräsident Leo Tindemans einen Bericht über die Verwirklichung der Europäischen Union vor (Bull. EG, Beilage Nr. 1/1976), der eine Reihe konkreter Schritte aufzeigte. Der Bericht definierte die Europäische Union nicht als Endphase der europäischen Entwicklung, sondern als eine neue Stufe der Integration: Überführung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in verbindlichere Formen gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, höherer Integrationsgrad in der Wirtschaftspolitik, Stärkung des Europäischen Parlaments durch Direktwahl, Mehrheitsbeschlüsse im Rat. Die Außenminister bekräftigten in ihrer Stellungnahme erneut das Ziel der Politischen Union. Weitere Schritte in diese Richtung waren der Genscher-Colombo-Plan 1981, die Feierliche Deklaration zur Europäischen Union 1983 und die Einheitliche Europäische Akte 1986.

## 6. Realisierung der EU

Der Vertrag über die Europäische Union (1992) und dessen Weiterführung in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza, die in den Lissabon-Vertrag mündeten, sind die vorläufig letzten Schritte in Richtung auf eine Politische Union. Der Maastrichter Vertrag enthielt im Unterschied zum zeitlich und inhaltlich präzisen Stufenplan zur Schaffung einer Währungsunion nur Ansätze in Richtung einer Politischen Union, vor allem durch die Stärkung des EP im Mitentscheidungsverfahren, den Ausbau der früheren EPZ zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Deshalb vereinbarten einige Mitgliedstaaten im Vorfeld der Konferenz von Amsterdam, dass vor der Realisierung der Währungsunion ein neuerlicher Anlauf zur Erzielung von Fortschritten auf dem Weg zur Politischen Union unternommen werden sollte. Abgesehen von der Weiterentwicklung der GASP im Amsterdamer Vertrag blieben diese Bemühungen zunächst weitgehend erfolglos.

Vielmehr hat der Vertrag von Nizza gezeigt, dass die sog. Jean-Monnet-Methode der europäischen Integration, wonach ein wirtschaftlicher Integrationsschritt immer einen weiteren Schritt in Richtung auf eine politische Integration generiert, nicht zielführend ist. Die Konferenz von Nizza hat außerdem gezeigt, dass die bisherigen Verfahren, Reformen lediglich zwischen Regierungsvertretern hinter verschlossenen Türen auszuhandeln, an ihre Grenzen gestoßen sind. Nicht zuletzt deshalb wurden in die Arbeiten des „Konvents über die Zukunft der EU“, der Ende 2001 in der Erklärung von Laeken beschlossen worden war, Abgeordnete des EP und der nationalen Parlamente einbezogen.

Der Konvent hatte den Auftrag erhalten, einen Verfassungsvertrag zu entwerfen, der die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ebenso regeln sollte wie die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen der Union. Er sollte auch Antworten auf die Frage geben, wie Kohärenz und Effizienz des außenpolitischen Handelns sicher zu stellen sind und wie die demokratische Legitimation der Union gewährleistet werden kann. Der Verfassungsvertrag scheiterte zwar, aber seine wichtigsten Grundanliegen konnten weitgehend im Vertrag von Lissabon realisiert werden. Das mit dem Konvent von 2001 eingeleitete neue Verfahren breiter Repräsentanz findet im EUV seinen Niederschlag in der Möglichkeit eines ordentlichen Änderungsverfahrens des Vertragswerks. Danach können weiter gehende Reformschritte in Richtung auf eine Politische Union durch die Einberufung eines Konvents „von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission“ (Art. 48 Abs. 3 EUV) vorgenommen werden.

Der Vertrag von Lissabon ist ein wichtiger Schritt zur Realisierung einer Politischen Union. Vor allem die gestärkten Mitspracherechten der Bürger (Unionsbürgerschaft; Europa der Bürger), die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und des Subsidiaritätsprinzips sowie auch vereinfachte Arbeitsmethoden und die Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie die Definition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit von Mitgliedstaaten und Bevölkerung (Widerspiegelung der EU als Union der Staaten und der Bürger) tragen dazu bei.

Trotz der Fortschritte mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden von Kritikern weiterhin bemängelt, dass die Kommission nur eine indirekte demokratische Legitimation besitze, dass in der Sitzverteilung im EP ein Verstoß gegen das Prinzip der Wahlgleichheit (degressive Proportionalität) bestehe, dass weiterhin ein Initiativrecht des EP ebenso fehle wie Zuständigkeiten des Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik und dass die Kompetenzen zwischen nationalen und europäischen Institutionen weiterhin nicht deutlich festgelegt seien.

Das bemängelte Demokratiedefizit ist ein Problem demokratischer Legitimation der Organe der Union; denn das Demokratieprinzip ist gemäß Art. 2 EUV als ein grundlegender Wert der Union verankert und findet seinen Ausdruck in den Grundsätzen der Gleichheit (Art. 9 EUV), der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), der Partizipation (Art. 11 EUV) und der Anerkennung der Rolle der politischen Parteien (Art. 10 Abs. 4 EUV). Der Rat ist Entscheidungsorgan für die Rechtsakte der Union und bringt zugleich die Interessen der Mitgliedstaaten ein. Das EP wirkt zwar gleichberechtigt an den Entscheidungsprozessen mit, besitzt jedoch kein Initiativrecht im Rechtsetzungsverfahren. Die Kommission ist Kontroll-, Initiativ- und Exekutivorgan zugleich; ihre Mitglieder werden von den Regierungen ernannt. Insofern handelt es sich bei dem bemängelten Demokratiedefizit um ein rechtsstaatliches Problem, das die Organisation und Aufgaben der Organe der Union betrifft.

### **III. Perspektiven**

Nach Maastricht wurde die Diskussion über die Politische Union wieder aufgenommen. Die Befürworter eines „Kern-Europas“ (Schäuble/Lamers-Papier) streben eine vertiefte Integration vor allem im Bereich der früheren zweiten und dritten Säule an (Außen-/Justiz- und Innenpolitik). Sie erhoffen sich von einer Neuauflage der ersten Kerneuropa-Initiative, die zur Gründung der EGKS geführt hatte, neue Impulse für eine europäische Föderation. Nach den Vorstellungen von Jürgen Habermas sollen die EU in einen Bundesstaat umgeformt und die europäischen Verträge in eine politische Verfassung umgewandelt werden. Nach Jacques Delors soll eine „Föderation der Nationalstaaten“, bestehend aus den sechs Gründungsstaaten der EG, einen „Vertrag im Vertrag“ schließen mit dem Ziel einer tiefgreifenden Reform der europäischen Institutionen. In die gleiche Richtung geht der Vorschlag von Helmut Schmidt mit einem Kerneuropa der Euro-Staaten. Joschka Fischer hat in seiner Rede am 12.5.2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin vorgeschlagen, die Politische Union über den „Übergang vom Staatenbund hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ „auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat“ zu realisieren. Europa müsse eine Union der Nationalstaaten und eine Union der Union verkörpern. Hierzu seien die Demokratisierung Europas durch eine Repräsentation der Bürger in einer Abgeordnetenkammer und die Einrichtung einer Staatenkammer (aus direkten gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder aus nationalen Regierungsvertretern) ebenso erforderlich wie die Schaffung einer europäischen Regierung als Schritt in Richtung einer gleichgewichtigen horizontalen Gewaltenteilung auf EU-Ebene und eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzen zwischen Europa, Nationalstaat und Regionen. Statt des Ansatzes schrittweiser Vergemein-

schaftung nach der Jean-Monnet-Methode plädiert Fischer für eine Weiterentwicklung in mehreren Stufen. Zunächst sollte das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten stärker genutzt werden können, die enger kooperieren wollen. In der zweiten Stufe sollten diese Staaten nach dem Vorschlag von Delors einen Vertrag im Vertrag bilden, um ein offenes „Gravitationszentrum“ zu bilden, das bereits alle Elemente einer späteren Föderation umfasst.

#### **IV. Zwischenbilanz**

Der Vertrag von Lissabon hat Chancen für eine mögliche, spätere Realisierung einer Politischen Union eröffnet. Mit der Entscheidung, die bestehenden Verträge zu einem Vertragswerk zusammenzufassen, knüpft die Union an traditionelle Formen staatlicher, politischer Ordnungen an. Die Union ist als ein hoch differenziertes politisches System zu verstehen, das faktisch Staatsaufgaben erfüllt, ohne jedoch ein Staat zu sein. Sie ist mit dem Vertrag von Lissabon eine „Rechtspersönlichkeit“ (Art. 47 EUV) – und damit ein Subjekt des Völkerrechts – mit weitgehend einheitlicher Rechtsgrundlage. Jedoch kann die Union keine völkerrechtliche Handlungsbefugnisse ausüben, die an Merkmale des Staates anknüpfen, wie z. B. die Staatszugehörigkeit; die Unionsbürgerschaft ersetzt die nationale Staatsbürgerschaft ausdrücklich nicht (vgl. Art. 20 AEUV).

In der wissenschaftlichen Diskussion wird der reformierte EUV kontrovers sowohl als Stärkung einer intergouvernementalen als auch einer supranationalen oder föderalen Ausrichtung der Union bewertet.

Quelle: Udo Margedant, Politische Union. In: Bergmann (Hg.), Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden 2012