

„United in diversity“: Eine lesenswerte Untersuchung darüber, wie die Europäische Union Einheit und Vielfalt miteinander zu verbinden sucht

Martin Große Hüttmann

Florian Bieber und Roland Bieber 2021: *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Palgrave Macmillan, Cham.

Die Frage, wie sich Einheit und Vielfalt unter einen Hut bringen lassen, gehört in der Föderalismus-Forschung zum Standardrepertoire an Fragen und Themen. Aber nicht nur die Theorie liefert ganz unterschiedliche Antworten, sondern auch die föderale Praxis in (quasi)föderalen Mehrebenensystemen gibt zahlreiche Hinweise auf verfassungsrechtliche Strukturen und politische Verfahren, um Konflikte im Spannungsfeld von föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Einheit einzuhegen. Auch die Europäische Union, so die zentrale These von Florian und Roland Bieber, hat in ihrer Geschichte spezifische, explizite wie implizite Instrumente, Prinzipien und Verfahren geschaffen, um mit der „Diversität“ der EU und ihrer Mitgliedstaaten umzugehen. Die Verständigung auf solche Regeln ist Teil des europäischen Integrationsprozesses seit den Anfängen in den 1950er Jahren. Das Aushandeln entsprechender Regelungen folgte jedoch keinem „grand design“ (S. 3). Es war Teil des teilweise erratischen und von Krisen geprägten Prozesses der Konstitutionalisierung der EU. Das, was die Europäische Union heute kennzeichnet, beschreiben die Autoren entsprechend so: „What evolved is not a unified, coherent set of laws or policies, but a complex, multi-layered, and asymmetric web“ (S. 4).

Was die EU ist oder sein soll – eher ein Bundesstaat oder ein Staatenbund? –, wird seit Jahrzehnten in der Politik- wie in der Rechtswissenschaft diskutiert und ist immer wieder Teil des europapolitischen Diskurses. Die EU selber hat sich – von einer Ausnahme abgesehen – bewusst immer zurückgehalten, die eigene Politik auf eine föderale Finalität auszurichten (Leitbild „Vereinigten Staaten von Europa“). Eine Ausnahme von dieser Regel wagte die niederländische Ratspräsidentschaft, als sie in der Schlussphase der Verhandlungen, die zum Vertrag von Maastricht geführt haben, einen Vertragsentwurf vorgelegt hat, in dem der Europäischen Gemeinschaft *expressis verbis* eine föderale Perspektive eröffnet wurde. Aufgrund der heftigen Reaktionen aus einigen europäischen Hauptstädten – nicht zuletzt aus London – zog die niederländische Regierung den Text wieder zurück. In der europapolitischen Praxis vertrauten die EU und ihre Mitgliedstaaten deshalb meist auf eine „kreative Doppeldeutigkeit“, die etwa auch in dem Halbsatz von der „ever closer union“ zum Tragen kommt und die nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2014 unterschiedliche Lesarten zulässt.

Die Autoren diskutieren ihr Thema Vielfalt und Einheit auch in einem größeren europapolitischen und theoretischen Zusammenhang. Ihre Studie lässt sich deshalb auch als Beitrag zur Konzeptualisierung der Europäischen Union lesen. Der alten und immer wieder neu zu stellenden Frage „Was ist die EU?“ nähern sich Florian und Roland Bieber zunächst aus ihrer engeren Perspektive und weiten damit aber gleichzeitig das Feld für

breiter angelegte Debatten. So verbinden die beiden Autoren ihre unterschiedlichen Disziplinen – die Europarechts- bzw. Politikwissenschaft –, und schöpfen aus dem großen Fundus beider Fächer, aus ihren Diskursen und den unterschiedlichen Zugängen zum Thema. Ihrer Ansicht nach ist die Europäische Union kein Staat im klassischen Sinne; sie verweisen jedoch darauf, dass die EU klare Züge von Staatlichkeit aufweist. Dies ist ein interessanter und erfolgversprechender Ansatz. Er eröffnet meiner Ansicht nach neue empirische wie auch theoretisch-konzeptionelle Perspektiven für die Föderalismus- und EU-Integrationsforschung und auch für die Beschäftigung mit den Begriffen „Staat“ und „Staatlichkeit“.¹

Florian und Roland Bieber plädieren dafür, die EU mit anderen, auch historischen, komplexen Mehrebenensystemen zu vergleichen und auf der Basis einer solchen *Comparative Politics*-Perspektive auch Verallgemeinerungen abzuleiten, die durch die „sui generis“-Brille aus dem Blick geraten. Nach der Einführung werden ganz unterschiedliche, auch historische „Regimes of Diversity“ vorgestellt (zum Beispiel das Habsburger Reich oder die USA), die sich mit Fragen von Diversität und Einheitsbildung auseinandersetzen hatten. Dann werden in den nachfolgenden Kapiteln das Ausmaß an Unterschieden innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten sowie die unterschiedlichen Ansätze untersucht; dabei werden – und das zeichnet den Band aus – die politikwissenschaftlichen wie auch die europarechtlichen, aber immer auch die historischen Zusammenhänge sehr überzeugend herausgearbeitet. In den weiteren Kapiteln werden auch die Symbole Europas bzw. der Europäischen Union (zum Beispiel EU-Flagge, Euro), die Fragen der Unionsbürgerschaft sowie die Entwicklung eines eigenen Europäischen Minderheitenregimes präsentiert und jeweils im Zusammenhang mit den Herausforderungen von Vielfalt und Einheit in Verbindung gebracht. An vielen Stellen im Band verweisen die Autoren auch auf die Krisen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten in den letzten Jahren konfrontiert waren. Die jüngste Herausforderung im Rahmen der „Polykrise“ ist die Covid-19-Pandemie. Darauf konnten die Autoren nicht näher eingehen, weil zum Zeitpunkt der Drucklegung das Ausmaß der Pandemie noch kaum einzuschätzen war. In einem kurzen Epilog wird jedoch das, was im Frühjahr 2020 dazu gesagt werden konnte, plausibel auf den Punkt gebracht. Die Rechtsstaatskrise der EU, die auf die Einschränkungen von Justiz und Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn verweist, wird an einigen Stellen thematisiert; in einer Neuauflage werden die Autoren diesem Aspekt mit Sicherheit mehr Raum geben. Denn auch hier geht es um die Frage von „Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen“ – so der Titel des Buches von Holger Hestermeyer.²

1 Vgl. dazu Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2016: Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden sowie Hrbek, Rudolf 2016: Europäische „Staatlichkeit“ in föderaler Perspektive, in: Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, S. 45–69 mit weiteren Nachweisen und allgemein Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2019: Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft, Baden-Baden.

2 Vgl. dazu die Rezension des Autors im Jahrbuch des Föderalismus 2020.

Florian und Roland Bieber haben mit ihrer Studie eine überzeugende Analyse präsentiert, die viele Anknüpfungspunkte für die künftige Forschung liefert und aus der sich die Politikwissenschaft wie auch die Europarechtswissenschaft und nicht zuletzt die politische Praxis Anregungen holen wird, wenn es mal wieder darum geht, Vielfalt und Einheit unter einen Hut zu bringen. Neben institutionellen Lösungen bedarf es auch eines Grundverständnisses von Solidarität und Loyalität bei allen beteiligten Akteuren – darauf verweisen die Autoren in ihrer Einleitung –, wenn Verhandlungen über Vielfalt und Einheit erfolgreich sein sollen. Ein solches Grundverständnis haben Michael Burgess und andere Autoren wie Kenneth Wheare, William Riker oder Carl J. Friedrich schon vor Jahren sehr treffend mit „federal spirit“ oder ähnlichen Begriffen umschrieben.³

3 Burgess, Michael 2012: *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford.

