

1 Historische Entwicklung der europäischen Integration

In diesem Kapitel ...

- Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- Die Römischen Verträge
- Der Vertrag von Maastricht
- Die gescheiterte europäische Verfassung
- Der Vertrag von Lissabon
- Herausforderungen an die EU in den vergangenen Jahren
- Die Erweiterungsperspektiven der EU

Europa nach dem Krieg

Eine grundlegende Neuordnung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse erlebte der europäische Kontinent infolge der verheerenden Auswirkungen und Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges. Die weltpolitische Vormachtstellung der europäischen Großmächte war zum einen bereits durch die Weltwirtschaftskrise 1929–1932, zum anderen durch den Zweiten Weltkrieg weitestgehend eingebüßt worden. Am Ende des Krieges gab es über 60 Mio. Tote, die Ausdruck der gesamteuropäischen Katastrophe waren. In der Nachkriegszeit etablierten sich die USA und die Sowjetunion als Supermächte, während das Vereinigte Königreich und Frankreich die meisten ihrer afrikanischen und asiatischen Kolonien in die Unabhängigkeit entließen. Für die europäischen Regierungen drängten sich nach dem Weltkrieg gleichzeitig mit dem **Wiederaufbau** ihrer Staaten mehrere zentrale Aufgaben in den Vordergrund. Ein Hauptanliegen nach den beiden vorangegangenen Weltkriegen war es, den **Frieden in Europa** künftig dauerhaft zu sichern. Eine weitere große Herausforderung stellte die Wiedererlangung des weltpolitischen Einflusses Europas dar. Das Ziel einer engeren europäischen Zusammenarbeit erlangte bei allen westlichen Nationen zudem besondere Bedeutsamkeit durch den schon gleich nach Kriegsende heraufziehenden Ost-West-Konflikt. Um diese Vorhaben zu erreichen, strebte man nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa nach einer engen wirtschaftlichen und politischen Partnerschaft.

Merke

Die europäische Integration steht für die immer engere Zusammenarbeit zwischen einer steigenden Zahl europäischer Staaten. Diese Kooperation fand ihren institutionellen Niederschlag in der Gründung der **Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKS/Montanunion, 1952) und der Schaffung der beiden weiteren **Europäischen Gemeinschaften** (EWG sowie EAG/Euratom, 1958) bis hin zur Entstehung der heutigen Europäischen Union. Die Integration stellt dabei einen generell unvollendeten Prozess der europäischen Einigung in verschiedenen Politikbereichen dar und ist geprägt durch eine intensive supranationale (überstaatliche) wie auch eine intergouvernementale (zwischenstaatliche, zwischen Regierungen bestehende) Zusammenarbeit. Ihre Finalität ist im Hinblick auf die geografische Ausdehnung und endgültige politische Ausgestaltung der EU noch ungeklärt.

Der Beginn der europäischen Integration

Der frühere britische Premierminister in den Kriegsjahren, nunmehr Oppositionsführer, Winston Churchill, forderte in seiner berühmten **Züricher Rede** am 19. September 1946 die Gründung einer »Art von **Vereinigten Staaten von Europa**«. Als wichtigste Voraussetzung sah er dabei eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland. Das Vereinigte Königreich sollte aus seiner Sicht jedoch kein Teil des vereinten Europas werden. Diese Rede gilt als politischer Anstoß für die Einigung Europas.

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses werden Überlegungen hinsichtlich seiner Entwicklung angestellt. Mit der Gründung eines europäischen Bundesstaats oder jedenfalls eines föderalen Staatenbundes wäre das föderalistische Konzept einer gesamteuropäischen Vereinigung umgesetzt worden. Die **Funktionalisten** (Jean Monnet, Ernst B. Haas) setzten dagegen bei der politischen Einigung auf eine Kooperation, die sich zunächst lediglich auf aufgabenspezifische Sachbereiche fokussieren sollte, welche – stetig wachsend – später auch eine Integration in den sensiblen Politikbereichen nach sich ziehen würde (sog. Spill-over-Effekt). Diese Herangehensweise zeigte sich in der Praxis der Integration letztlich als erfolgreicher Weg.

Das vom US-amerikanischen Außenminister George Marshall am 5. Juni 1947 vorgeschlagene Wiederaufbauprogramm (sog. **Marshallplan**) war die Geburtsstunde eines gemeinsamen wirtschaftlichen Wiederaufstiegs Europas.

Auf dem Haager Kongress von 1948 wurden Stimmen laut, die eine wirtschaftliche, politische wie auch demokratische Union forderten, die sich zur Achtung von Menschenrechten bekannte. Am 5. Mai 1949 wurde der **Europarat** mit Sitz in Straßburg als institutionalisierte Form der Kooperation gegründet.

Der Europarat hatte bei seiner Entstehung zehn Mitgliedstaaten; Deutschland trat 1950 bei. Heutzutage gehören dem Europarat 47 Staaten an; hierzu zählen auch Länder wie die Schweiz, Türkei und Russland. Weiterhin wurde mit der **Europäischen Menschenrechtskonvention** (EMRK) ein supranational kontrolliertes Menschenrechtsschutzsystem geschaffen.

Hinweis

Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**Europäische Menschenrechtskonvention**, EMRK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag des Europarats. Sie trat 1953 in Kraft und schützt die grundlegendsten Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen in den Mitgliedstaaten des Europarats. Durch Zusatzprotokolle wurde sie mehrfach ergänzt.

Das im Mai 1949 ausgefertigte und verkündete Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthielt bereits in seiner Urfassung der Präambel die einleitenden Worte: »[...] als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, [...]«. In diesem Wortlaut zeigt sich bereits das Verständnis für die Dringlichkeit einer europäischen Einigung. Die Sicherung des Friedens innerhalb eines vereinten Europas galt demnach schon von Beginn an als eines der obersten Staatsziele Deutschlands.

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

Der französische Außenminister Robert Schuman legte in seiner Rede vom 9. Mai 1950 den Grundstein für die weitere Entwicklung der europäischen Vereinigung. Der sog. **Schuman-Plan** sah die Unterordnung der Schwerindustrie sowohl Frankreichs als auch Deutschlands unter eine gemeinsame Behörde vor. Geistiger Vater dieses Plans war der Leiter des französischen Planungsamtes, Jean Monnet. Sein Plan hatte zum Ziel, dass weder Frankreich noch Deutschland – die beiden »Erzfeinde« der vergangenen Jahrzehnte – eigenständig über die **kriegswichtigen Rohstoffe Kohle und Stahl** frei verfügen konnte. So sollten weitere kriegerische Auseinandersetzungen präventiv unterbunden werden. Auch würden auf diese Weise diskriminierende Kontrollen unterbleiben. Sechs Länder, namentlich Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg (Benelux-Staaten), schlossen sich durch die Unterzeichnung des Gründungsvertrages am 18. April 1951 zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion genannt) zusammen. Der Vertrag zur Gründung der EGKS, der **am 23. Juli 1952 in Kraft trat**, wurde

für die Dauer von 50 Jahren geschlossen, lief somit am 23. Juli 2002 aus und wurde nicht verlängert. Seine Regelungsbereiche fielen ab diesem Zeitpunkt in den Anwendungsbereich des für Wirtschaftsfragen allgemein geltenden EG-Vertrages. Organe der EGKS waren die Hohe Behörde (heute: Europäische Kommission), der (Minister-)Rat, die Versammlung (heute: Europäisches Parlament), der Gerichtshof sowie der Rechnungshof.

Aus Furcht, Souveränitätsrechte zu verlieren sowie ihre weltpolitische Rolle zu gefährden oder gar einzubüßen, reagierten die anderen europäischen Staaten zunächst jedoch mit Skepsis gegenüber der neu gegründeten Gemeinschaft.

Die gescheiterten Gemeinschaften

In einem weiteren Schritt sollte die Einigung Europas durch die Schaffung einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** vorangetrieben werden. Zwar wurde der Vertrag über die EVG am 26./27. Mai 1952 von den sechs Gründerstaaten unterzeichnet und von nationalen Parlamenten nach und nach ratifiziert, jedoch scheiterte das Inkrafttreten an der französischen Nationalversammlung, die im Jahre 1954 die Ratifizierung ablehnte. Im Falle seiner Wirksamkeit wäre es im Zuge der Errichtung einer europäischen Armee auch zu einer Wiederbewaffnung Deutschlands und zur Aufhebung des Besatzungsstatuts gekommen.

Als längerfristiges Ziel wurde zudem die Vereinigung der Staaten auch in politischer Hinsicht durch die Verklammerung der EVG und EGKS durch eine politische Gemeinschaft angestrebt. So wurde im Jahre 1953 der Satzungsentwurf für eine **Europäische (Politische) Gemeinschaft (EPG)** vorgelegt. Mit dem Scheitern der EVP verlor allerdings auch die EPG ihre Grundlage. Im politischen Widerstand gegen die beiden neuen Gemeinschaften zeigte sich, dass eine politische Integration Europas lediglich schrittweise mit dem Beginn der wirtschaftlichen Integration nach funktionalistischem Verständnis erfolgen konnte.

Die Römischen Verträge

Zu einer Wiederbelebung des europäischen Gedankens kam es auf der Konferenz von Messina im Juni 1955. Dort beschlossen die Außenminister der EGKS die Einsetzung eines Regierungsausschusses unter der Leitung von

Paul-Henri Spaak (sog. Spaak-Kommission), der Vorschläge für eine wirtschaftliche Einigung der nationalen Volkswirtschaften mit dem Ziel eines allgemeinen gemeinsamen Marktes und eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Atomenergie unterbreiten sollte. Dessen Bericht aus dem Jahre 1956 diente als Diskussionsgrundlage für die Ausarbeitung der Verträge über eine **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft** (EWG) und eine **Europäische Atomgemeinschaft** (EAG, auch Euratom genannt).

Am 25. März 1957 unterzeichneten schließlich die sechs Gründerstaaten der EGKS die beiden Römischen Verträge. Ziel der EWG war es, einen gemeinsamen Markt ohne Handelshemmnisse zu schaffen. Zu diesem Zweck sollte der Abbau von Zöllen und anderen Handelshindernissen durchgesetzt werden. Die EAG sollte durch vereinheitlichte Sicherheitsvorschriften für eine friedliche Nutzung der Kernenergie Sorge tragen und gemeinsame Forschungen unterstützen, da die einzelnen Staaten nicht in der Lage seien, die notwendigen Mittel für Forschung und Investitionen alleine aufzubringen. Die Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft.

Die beiden neu gegründeten Gemeinschaften erhielten jeweils eine eigene **Kommission** und einen eigenen **Rat**. Nach dem Abkommen über gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften von 1957 teilten sich allerdings alle drei Gemeinschaften (EGKS/EWG/EAG) künftig eine parlamentarische Versammlung, die sich 1958 als **Europäisches Parlament** konstituierte, sowie einen Gerichtshof, **der als Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** am 7. Oktober 1958 in Luxemburg seine Arbeit aufnahm.

Im Rahmen der Römischen Verträge war zudem eine Verordnung vorgesehen, welche die **Gemeinsame Agrarpolitik** (GAP) zum Ziel hatte und 1962 in Kraft trat. So sollte ein gemeinsamer Markt für Agrarerzeugnisse geschaffen sowie durch die Errichtung eines Fonds auch finanzielle Solidarität gewährleistet werden.

In den 1960er-Jahren verhinderte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle das weitere Voranschreiten der europäischen Einigung. Seine ablehnende Haltung galt vor allem einem Beitritt des Vereinigten Königreichs, welches nach den sichtbaren Erfolgen der EWG ernsthaftes Interesse an einem Beitritt zeigte und gegen den er zweimal ein Veto (1963 und 1967) einlegte.

Weiterhin nahm die französische Verhandlungsdelegation vom 1. Juli 1965 bis 30. Januar 1966 nicht an den Sitzungen des Rates der EWG teil (sog. Politik des leeren Stuhls), womit dieser nicht beschlussfähig und die Politik der EWG praktisch gelähmt war. Eine der Ursachen dieser Haltung war, dass über die gemeinsame Agrarpolitik im Rat nicht mehr wie bisher einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden sollte, Frankreich

somit keine Entscheidung mehr hätte blockieren können. Der **Luxemburger Kompromiss** beendete diese Krise, indem er vorsah, dass ein Mitgliedstaat, der seine grundlegenden nationalen Interessen bedroht sieht, nicht überstimmt werden darf, sondern die Verhandlungen weitergeführt werden müssen, bis ein einstimmiger Beschluss zustande kommt.

Fusion der Organe und erste Erweiterung

Der Zusammenschluss weiterer Organe der drei Europäischen Gemeinschaften erfolgte durch den am 8. April 1965 geschlossenen und am 1. Juli 1967 in Kraft getretenen EG-Fusionsvertrag. Seitdem verfügen die Gemeinschaften über einen gemeinsamen Rat und eine gemeinsame Kommission. Gleiches galt für den 1975 errichteten Europäischen Rechnungshof, der 1977 seine Arbeit aufnahm.

Am 1. Juli 1968 wurde die **Zollunion** im gewerblichen Bereich vollendet, sodass die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft sind, Einfuhren aus Drittstaaten einem einheitlichen Zoll unterworfen sind und die Einnahmen aus den Zöllen in den Gemeinschaftshaushalt fließen. Für landwirtschaftliche Produkte wurde die Zollunion 1970 verwirklicht.

Der Ausbau des Aufgabenbereiches der Gemeinschaften und deren territoriale Erweiterung durch die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten konnten nach dem Rücktritt von Charles de Gaulle im Jahre 1969 schrittweise erfolgen.

Mit dem Beitritt Dänemarks, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland sowie Irlands erfolgte zum 1. Januar 1973 die sog. erste **Norderweiterung** der EG.

Obgleich die EWG in der Präambel ihres Vertrages ihr Bestreben zu einem »immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker« ausdrückte, beschränkte sich der Integrationsprozess in den folgenden Jahren jedoch weitestgehend auf die Wirtschaft.

Aufgrund der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die eigene, nationale Souveränität sowohl in der Wirtschafts- und Finanzpolitik als auch in der Währungspolitik stärker zu beschneiden, erwachsen neue Handelsbarrieren, welche die europäische Integration wesentlich zu hemmen drohten. Letztlich kam man aber zu der Einsicht, dass eine gelungene wirtschaftliche Integration und eine politische Integration sich wechselseitig bedingen.

Der Europäische Rat

Besondere Bedeutung kam dabei den Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs zu. Nachdem sich diese früher nur zu zeremoniellen Anlässen getroffen hatten, fand mit dem Gipfel von Den Haag am 1./2. Dezember 1969 erstmals ein politisch bedeutendes Treffen statt, auf dem die »Vollendung, Vertiefung und Erweiterung der EG« beschlossen wurde. Der Davignon-Bericht vom 27. Oktober 1970 bildete die Grundlage für die Schaffung einer **Europäischen Politischen Zusammenarbeit** (EPZ), die schließlich auf der Kopenhagener Konferenz im Juli 1973 von den Staats- und Regierungschefs begründet wurde. Die EPZ sollte eine enge Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten auch in den Bereichen sicherstellen, die nicht in den Gründungsverträgen der Gemeinschaften geregelt waren. Die Staats- und Regierungschefs beabsichtigten, auf rechtlich unverbindlicher Basis in außenpolitischen Angelegenheiten tätig zu werden, indem die EPZ neben die Gemeinschaftsverträge treten sollte.

Auf der Pariser Konferenz vom 9./10. Dezember 1974 wurden die Treffen der Staats- und Regierungschefs dann als informelles Forum mit der Bezeichnung als **Europäischer Rat** etabliert. Künftig sollten die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der politischen Zusammenarbeit regelmäßig zusammentreffen. Unter dem Europäischen Rat schritt die Entwicklung der europäischen Integration endlich weiter voran.

Weitere Entwicklungen

Aufgrund eines vom Europäischen Rat im Jahr 1976 gefassten Beschlusses erfolgte am 7. und 10. Juni 1979 erstmals eine **Direktwahl** des Europäischen Parlaments mit seinen insgesamt 410 Abgeordneten.

Im Dezember 1978 wurde das **Europäische Währungssystem** (EWS) durch einen Beschluss des Rates auf der Basis einer Europäischen Währungseinheit (ECU) eingeführt.

Die erste sog. **Süderweiterung** fand im Jahr 1981 mit dem Beitritt Griechenlands statt. Nachfolgend traten Spanien und Portugal im Jahre 1986 bei und erhöhten die Zahl der EG-Mitgliedstaaten auf zwölf.

Mit den **Schengener Abkommen** kam es zum schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der beteiligten Mitgliedstaaten.

Das erste Schengener Abkommen wurde am 14. Juni 1985 zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden geschlossen. Da das ursprünglich für 1990 vorgesehene Ziel eines vollständigen Abbaus der Grenzkontrollen aus Sicherheitsgründen nicht eingehalten werden konnte, wurde im selben Jahr das Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens (Schengener Durchführungsabkommen oder auch Schengen II genannt) unterzeichnet. Dieses hatte zum Gegenstand, durch Angleichung zwischen den Schengen-Staaten einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten. Erst durch die Schaffung der erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen, z. B. Einrichtung von Datenbanken, erfolgte die Umsetzung am 26. März 1995. Derzeit besteht der Schengen-Raum aus 26 Staaten.

Eine Reform der Gemeinschaftsverträge schien zu diesem Zeitpunkt unerlässlich, einerseits im Hinblick auf die steigende Mitgliederzahl mit weiter steigender Tendenz, andererseits aufgrund der Aufgaben, welche die EG bisher erfolgreich meisterte, die jedoch – einhergehend mit der steigenden Anzahl an Mitgliedstaaten – in Umfang und Tiefe ebenfalls weiter zunehmen würden.

Die Einheitliche Europäische Akte

Im Jahre 1983 einigte sich der Europäische Rat in Stuttgart auf Anregung Deutschlands und Italiens auf die »Feierliche Erklärung zur Europäischen Union«. Als Folge dieser feierlichen Deklaration kam es drei Jahre später zur ersten umfassenderen Reform der Gründungsverträge in Form der Verabschiedung der »Einheitlichen Europäischen Akte« (EEA), die am 1. Juli 1987 in Kraft trat.

Eine wesentliche Zielvorgabe der EEA war die **Vollendung des europäischen Binnenmarkts** mit seinen Grundfreiheiten, nämlich dem freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr bis zum 31. Dezember 1992.

Im Hinblick auf die hierfür erforderlichen Harmonisierungen der nationalen Vorschriften wurde – bis auf wenige Ausnahmen für Beschlüsse, die Bezug zum Binnenmarkt hatten – die **qualifizierte Mehrheit im Rat** anstelle der Einstimmigkeit eingeführt. Außerdem wurde das »Verfahren der Zusammenarbeit« neu in die Verträge aufgenommen und dem Europäischen Parlament damit mehr Einfluss beim Rechtsetzungsverfahren eingeräumt. Der Europäische Rat erhielt in der EEA erstmals eine vertragliche Basis und es wurden mindestens halbjährliche Treffen vereinbart.

In der EEA wurde zudem eine vertragliche Grundlage für die **EPZ verankert**, die später im Rahmen der EU in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik überführt wurde. Ferner erhielt die EWG weitere Kompetenzen in den Bereichen Umweltschutz, Strukturpolitik, Forschung und technologische Entwicklung. Auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik wurde vereinbart.

Stufen der Integration:

In einer **Freihandelszone** sind die Zölle und andere Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut. Bezüglich der Außenzölle und der Außenhandelspolitik sind die Mitgliedstaaten jedoch weiterhin autonom.

Bei einer **Zollunion** handelt es sich um eine Freihandelszone allerdings mit einem gemeinsamen Außenzoll gegenüber Drittstaaten.

Der **Binnenmarkt** geht noch einen Schritt weiter und umfasst nicht nur die Warenverkehrsfreiheit, sondern auch die freie Mobilität der Produktionsfaktoren (freier Verkehr von Arbeitskräften, Dienstleistungen und Kapital).

Die wirtschaftliche Integration kann im Anschluss im politischen Rahmen vertieft werden. In einer **Wirtschafts- und Währungsunion** wird die Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt und eine einheitliche Währung eingeführt.

Vom Vertrag von Maastricht bis zur Verfassung

Mit dem Zerfall der Sowjetunion, dem Ende des Ostblocks und der Wiedervereinigung Deutschlands öffnete sich zu Beginn der 1990er-Jahre die Möglichkeit einer völligen Neuordnung des europäischen Kontinents. Auch bezüglich der Europäischen Gemeinschaften kam es zu grundlegenden Veränderungen durch die Unterzeichnung des **Vertrages von Maastricht** am 7. Februar 1992, der am 1. November 1993 in Kraft trat.

Der Maastricht-Vertrag war die bis dahin umfassendste Änderung der Gründungsverträge. Wesentliche Neuerungen durch den Maastricht-Vertrag waren:

- die Schaffung der **Europäischen Union (EU)** als übergeordneter Verbund ohne eigene Rechtspersönlichkeit durch den neu verabschiedeten EU-Vertrag,

- die nunmehr im EU-Vertrag verankerte **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP, ehemals Europäische Politische Zusammenarbeit) (Art. J ff. EUV, jetzt Art. 21 ff. EUV) sowie die erstmals geregelte **Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres** (Art. K EUV, jetzt als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 ff. AEUV), beide in Form einer intergouvernementalen Kooperation,
- die Einführung einer **Unionsbürgerschaft** in den EG-Vertrag (Art. 8 ff. EGV, jetzt Art. 20 ff. AEUV) mit Reise- und Aufenthaltsrecht, aktives und passives Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen, diplomatischer Schutz und Petitionsrecht, wobei der EWG-Vertrag in **EG-Vertrag** umbenannt wurde,
- die Verankerung des **Subsidiaritätsprinzips** (Art. B Abs. 2 EUV, Art. 3b Abs. 2 EGV; jetzt Art. 2 Abs. 2 EUV und Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit), das heißt, die EU wird im Rahmen ihrer Kompetenzen nur tätig, wenn ein Ziel auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann als auf der Ebene der Mitgliedstaaten,
- die Schaffung einer **Wirtschafts- und Währungsunion** (WWU) (Art. 102a ff. EGV, jetzt Art. 119 ff. AEUV) mit dem Ziel der Koordination der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten,
- die Einführung einer einheitlichen **Währung** (Euro). Die Währungsunion wurde in drei Stufen verwirklicht, wobei die letzte Stufe zum 1. Januar 1999 in Kraft trat. Der Euro wurde als Bargeld am 1. Januar 2002 eingeführt. Vier Kriterien müssen erfüllt sein, damit ein Staat an der WWU und der Einführung einer gemeinsamen Währung teilnehmen kann: Preisniveaustabilität, Haushaltsdisziplin, Zinsstabilität und Währungsstabilität (Art. 109j EGV, jetzt Art. 140 AEUV),
- die Errichtung eines europäischen **Zentralbankensystems** mit einer **Europäischen Zentralbank** (Art. 4a, Art. 105 ff. EGV; jetzt Art. 127 ff.; 282 ff. AEUV),
- Kompetenzerweiterungen für das Europäische Parlament durch Einführung des **Mitentscheidungsverfahrens** (jetzt ordentliches Gesetzgebungsverfahren), bei dem das Parlament in einigen Bereichen der Gesetzgebung nunmehr gleichberechtigt mit dem Rat entscheidet,
- Einrichtung eines **Ausschusses der Regionen** (AdR) als Vertretung von Regionen (z. B. Bundesländern) und Kommunen (Art. 198a ff. EGV; jetzt Art. 300, 305 ff. AEUV),
- die Einführung **neuer Politikbereiche** für die EG wie z. B. allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 126 f. EGV, jetzt Art. 165 f. AEUV), Kultur (Art. 128 EGV, jetzt Art. 167 AEUV), das Gesundheitswesen (Art. 129 EGV, jetzt Art. 168 AEUV), Verbraucherschutz (Art. 129a EGV, jetzt Art. 169), transeuropäische Netze (Art. 129b ff. EGV, jetzt Art. 170 ff. AEUV), Industrie

(Art. 130 EGV, später Art. 173 AEUV). Außerdem wurde ein Protokoll über die Sozialpolitik sowie ein Abkommen über die Sozialpolitik zwischen elf der damaligen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs beigefügt, mit dem erweiterte Zuständigkeiten vor allem zur Setzung arbeitsrechtlicher Mindestnormen und bei der Förderung des Sozialen Dialogs auf EG-Ebene geschaffen wurden.

■ Das Drei-Säulen-Modell

Eine Besonderheit des Maastrichter Vertrages stellte vor allem das »Drei-Säulen-Modell« – auch »Tempelmodell« genannt – dar, in dem die EU den unter ihr befindlichen drei Pfeilern als gemeinsames Dach diene. Auch wenn die Struktur heute in dieser Form nicht mehr existiert, ist ihre Erläuterung für das Verständnis des Lissabonner Vertrages hilfreich.

Die drei Gemeinschaften **EGKS, EWG und EAG** bildeten dabei die erste Säule des Tempels. In diesem Pfeiler fand die sog. **Gemeinschaftsmethode** Anwendung. Hiermit ist gemeint, dass in der europäischen Politik eine supranationale Entscheidungsfindung durch die EU-Institutionen Kommission, Parlament und Rat (»institutionelles Dreieck«) stattfindet.

Die zweite Säule bildete die ehemalige Europäische Politische Zusammenarbeit, die in **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP) umbenannt wurde. Mit der dritten Säule wurde durch die **Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres** (ZJI) ein neuer Politikbereich für die EU eingeführt. In den beiden letztgenannten Säulen findet eine Zusammenarbeit nach der **intergouvernementalen Methode** statt. In diesen Bereichen behielten die Mitgliedstaaten also ihre Hoheitsrechte und die Ziele wurden lediglich durch die zwischenstaatliche Regierungszusammenarbeit verfolgt und verwirklicht.

In der **Maastricht-Entscheidung** des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155 ff.) wurde die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes des Bundestags im Ergebnis bejaht. Der Maastrichter Vertrag führte in Deutschland jedoch zur Einführung des »Europa«-Art. 23 GG. Hoheitsübertragungen an die Gemeinschaften und die Union richten sich seitdem nur noch nach den Vorgaben dieses Artikels und nicht mehr nach Art. 24 GG. Art. 23 GG bestimmt in detaillierter Weise das hierbei einzuhaltende Verfahren (Art. 23 Abs. 2–7 GG) sowie die rechtlichen Grenzen der Hoheitsübertragung (Art. 23 Abs. 1 GG), die der Gesetzgeber zwingend zu beachten hat (sog. Struktursicherungsklauseln). Danach darf Deutschland am Fortgang der europäischen Integration nur teilnehmen, wenn die EU demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität

verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

Zum 1. Januar 1994 wurde der **Europäische Wirtschaftsraum** (EWR) errichtet. Mit ihm werden die EU-Binnenmarktvorschriften (Grundfreiheiten) mit Sonderbedingungen für Landwirtschaftsprodukte auf die Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) ausgedehnt (vgl. Art. 217 AEUV). Waren aus Drittstaaten bleiben jedoch über Ursprungsregelungen ausgeschlossen. Dem EWR gehören neben den EU-Mitgliedstaaten auch Island, Liechtenstein und Norwegen an. Die Schweiz ist zwar Mitglied der EFTA, aber nicht des EWR. Mit der Durchführung und Überwachung der Regelungen des EWR-Vertrages ist der EWR-Rat beauftragt.

Hinweis

Die **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)** wurde 1960 als zwischenstaatliche Organisation zur Förderung des freien Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten mit Sitz in Genf gegründet. Der Zusammenschluss beinhaltet keine politischen Zielsetzungen. Es handelt sich auch nicht wie bei der EU um eine Zollunion. Mitgliedstaaten sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Vor ihrem Beitritt zur EU gehörten auch Dänemark, das Vereinigte Königreich, Portugal, Finnland, Österreich und Schweden zur EFTA.

Im Jahre 1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der EU bei, deren Mitgliederzahl nunmehr auf 15 anstieg (sog. zweite **Norderweiterung**).

Die am 1. Juli 1998 errichtete **Europäische Zentralbank** (EZB) mit Sitz in Frankfurt bildet gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Die Währungsunion bot hierbei die Basis für eine auf Stabilität ausgerichtete Geldpolitik im gesamten Euro-Währungsraum.

Der Vertrag von Amsterdam

Der Reformvertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 stellte die erste Anstrengung dar, den Maastrichter Vertrag weiterzuentwickeln und die EU nach den Erweiterungen handlungsfähig zu halten. Bei Weitem nicht so einschneidend wie sein Vorläufer brachte der Vertrag von Amsterdam mit seinem Inkrafttreten vom 1. Mai 1999 doch einige Veränderungen mit sich. So wurde der Anwendungsbereich des **Mitentscheidungsverfahrens** erweitert, und das Europäische Parlament muss künftig der Ernennung des Kommissionspräsidenten zustimmen. Weiterhin wurde die **Beschäftigungspolitik** als ein

Hauptziel in die Verträge aufgenommen. Veränderungen gab es auch in der Tektonik des Maastrichter Tempelmodells. Die **justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen** sowie die Regelungen über die begleitenden Maßnahmen zum freien Personenverkehr in der **Migrations-, Asyl- und Zuwanderungspolitik** wurden von der dritten in die erste, supranationale Säule (Art. 61 bis 69 EGV) überführt. Hingegen verblieb die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) in der dritten Säule. Im Bereich der GASP schufen die Staats- und Regierungschefs das Amt eines **Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**. Das Sozialprotokoll konnte in den EG-Vertrag in Art. 137 ff. übernommen werden. Ferner wurde das Schengener Abkommen in Form eines Protokolls in die Verträge aufgenommen. Schließlich wurden der EU- und der EG-Vertrag neu durchnummeriert.

— Der Vertrag von Nizza

Aufgrund der Beitrittsverhandlungen mit acht osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern wurde eine weitere zeitnahe Änderung der Verträge als unumgänglich angesehen. Vor der großen Zunahme an Mitgliedstaaten sollten in einer zusätzlichen Vertragsreform die noch offenen Fragen insbesondere im Hinblick auf die künftige Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen geklärt sein (sog. Amsterdam left-overs). Der am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichnete Änderungsvertrag sollte sowohl der Erhaltung der Handlungsfähigkeit wie auch der Funktionalität der EU dienen. In erster Linie wurden in diesem Reformvertrag die institutionellen Reformen aufgearbeitet. Der Vertrag von Nizza enthielt als vielleicht wichtigste Neuerung die Vereinbarung, dass in vielen Bereichen für die Beschlüsse des Rates künftig die **qualifizierte Mehrheit** anstelle der Einstimmigkeit ausreichend ist. Darüber hinaus konnten die Vertragsänderungen die Erwartungen an die institutionellen Reformen jedoch bei Weitem nicht erfüllen. Wegen eines ablehnenden Referendums in Irland wurde das Inkrafttreten des Vertrages aufgeschoben. Erst nachdem ein zweites erfolgreiches Referendum durchgeführt wurde, konnte der Vertrag am 1. März 2003 in Kraft treten.

Die feierliche Verkündung der **Charta der Grundrechte der EU** fand am 7. Dezember 2000 auf dem Gipfeltreffen von Nizza durch die Staats- und Regierungschefs der EU statt. Mit ihr werden erstmals Grund- und Menschenrechte für die EU schriftlich niedergelegt. Sie wurde von einem speziell hierfür einberufenen Konvent unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog ausgearbeitet. Die Charta selbst war kein Bestandteil des Vertrages von Nizza und besaß zunächst keine rechtliche Verbindlichkeit. Ihr wurde jedoch durch die

Proklamation rechtspolitisches Gewicht verliehen, und der EuGH stützte sich bereits in seiner Rechtsprechung auf die Charta.

Unter den damaligen EU-Mitgliedstaaten bestand Einigkeit über die Notwendigkeit einer umfassenden Fortentwicklung der Integrationsverträge, welche nach 50-jährigem Bestehen inhaltlich an ihre Grenzen stießen. Eine transparente, bürgernahe und zugleich handlungsfähige Union, vor allem im Hinblick auf die nahende Osterweiterung, erschien unabdinglich. Auch ein Abbau des viel beklagten Demokratiedefizits sollte stattfinden. Die in Nizza abgegebene »Erklärung der Zukunft der Europäischen Union« stellte die Basis für den darauf folgenden Reformprozess dar. Ende 2001 erfolgte die **Erklärung von Laeken**, welche einen parlamentarisch/gouvernementalen »Konvent zur Zukunft Europas« (sog. Verfassungskonvent) ins Leben rief. Diesem war ein limitiertes Mandat anvertraut worden: die Konzeption eines europäischen Verfassungsvertrages.

Die gescheiterte europäische Verfassung

Unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing, dem ehemaligen Staatspräsidenten Frankreichs, tagte der Verfassungskonvent erstmals am 28. Februar 2002 in Brüssel, um die europäische Verfassung auszuarbeiten, was insgesamt anderthalb Jahre dauern sollte. Der Entwurf eines **Vertrages über die Verfassung für Europa**, der am 20. Juni 2003 nach Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit der Regierungskonferenz übergeben wurde, fand anfangs nicht bei allen Mitgliedstaaten Zuspruch. Aus diesem Grund kam es erst ein Jahr später, am 29. Oktober 2004, nach geringen Veränderungen zur Annahme durch die Regierungskonferenz. Der Entwurf wurde anschließend den Mitgliedstaaten zur Verabschiedung vorgelegt.

Unterdessen wurde nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« den mittel- und osteuropäischen Staaten die Möglichkeit eröffnet, ihre historische, kulturelle wie auch politische Bindung zu den EU-Mitgliedstaaten wiederherzustellen. Auch stellte ein Beitritt zur EU für diese Staaten einen immensen wirtschaftlichen Vorteil dar. So traten nach Unterzeichnung der Beitrittsverträge am 16. April 2003 zehn weitere Staaten, nämlich **Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn** sowie **Zypern**, mit Wirkung zum 1. Mai 2004 der EU bei und erhöhten die Anzahl der Mitgliedstaaten auf 25 (sog. **Osterweiterung**).

Mit der Verfassung sollte die bestehende Säulenstruktur aufgelöst werden und die Regelungen in einem Vertrag zusammengeführt werden. Der **Verfassungsvertrag** gliederte sich in vier Teile:

- Neben den Zielen und Werten der EU beinhaltete Teil I als Fundament der Verfassung die Verfassungsprinzipien der Union. Weiterhin waren darin die Zuständigkeiten, die politischen Organe der EU und nicht zuletzt die Grundsätze der Finanzierung geregelt.
- In Teil II der Verfassung fand sich die Europäische Grundrechtecharta wieder, um als Bestandteil der Verfassung offizielle Rechtsverbindlichkeit zu erlangen.
- Teil III steckte die Politikbereiche wie auch die Arbeitsweise der Union ab.
- Die Regelungen der Übergangs- und Schlussbestimmungen fanden sich in Teil IV wieder.

Besonders umstritten waren die Aufnahme von **Verfassungssymbolen** wie der Flagge, der Hymne »Ode an die Freude«, des Europatags am 9. Mai und die Begriffsverwendungen wie »Verfassung« und »Gesetze«. Der EU wurde zudem eine eigene Rechtspersönlichkeit verliehen.

Die Verfassung regelte auch die **Kompetenzabgrenzung** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und unterteilte sie in ausschließliche und geteilte Unionskompetenzen sowie unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen mit entsprechenden Katalogen, in denen die jeweiligen Politikbereiche aufgeführt waren.

Durch Umgestaltung der Handlungsformen der EU sollten vereinfachte Verfahren, vorteilhaftere Systematisierungen wie auch transparente Bezeichnungen wie Gesetze und Rahmengesetze statt Verordnungen und Richtlinien für die Rechtsinstrumente der EU eingeführt werden. Für die Entscheidungsfindung im Rat war eine sog. **doppelte Mehrheit** bestehend aus einer Mehrheit der Ratsmitglieder und einer Mehrheit der repräsentierten Bevölkerung vorgesehen. Zudem wurde das Prinzip der Teampräsidentschaft im Fachministerrat bestehend aus drei Mitgliedstaaten für 18 Monate in rotierender Abfolge verankert.

Mit dem Ziel, das Unionshandeln nachhaltig zu stärken, sollte ein **hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates** wie auch ein EU-Außenminister eingesetzt werden. Hinzu traten Verfahrensvorschriften für einen Austritt aus der EU sowie die ausdrückliche Vorrangregelung für das Unionsrecht.

Ablehnende **Referenden** in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 ließen jedoch letztlich die Ratifikation des Verfassungsvertrages scheitern. Ursache hierfür waren – neben innenpolitischen Faktoren – vielfältige Bedenken, wie die Furcht vor der Entstehung eines europäischen Staats, mangelnde Bürgernähe sowie anhaltende Demokratiedefizite. Eine weitere zentrale Rolle spielte die erfolgte Erweiterung, wodurch die Befürchtungen vor einer Selbstüberforderung in der EU wuchsen. Eine gleichzeitige Vertiefung und

Erweiterung der EU schien nicht vorstellbar. Hinzu kamen die kontrovers diskutierten Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die seit 1999 andauerten. Auch war für viele Unionsbürger mit einer langen Verfassungstradition, wie etwa in Frankreich, der Verfassungsentwurf ein überkomplex formulierter, kaum verständlicher, bürgerfremder Text mit allzu vielen Kompromissen, dem das Prädikat »Verfassung« nicht zustehe. Die Rolle der EU als Friedensstifter und großer Hoffnungsträger schien somit nicht länger in den Vorstellungen vieler Europäer präsent zu sein.

Nach schwierigen Verhandlungen traten am 1. Januar 2007 **Bulgarien** und **Rumänien** der EU bei, obwohl sie teilweise noch erhebliche Defizite bei der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens sowie bei der Verwaltung der EU-Subventionen und dem Umgang mit ethnischen Minderheiten aufwiesen. Die EU wuchs damit auf 27 Mitgliedstaaten an. Allerdings forderte die EU-Kommission einen Stopp für weitere Aufnahmen, bis die EU einen Ausweg aus der Verfassungskrise gefunden habe und wieder arbeitsfähig sei.

Der Vertrag von Lissabon

Die deutsche Ratspräsidentschaft trieb den Reformprozess der EU nach einer Phase der Selbstreflexion, die Aufschluss über die Ursachen des Scheiterns geben sollte, wieder voran. Nach einem Beschluss des Europäischen Rates im Juni 2007 sollte ein weiterer Reformvertrag von einer **Regierungskonferenz** ausgearbeitet werden, womit die Konventsmethode bei der Entstehung der Grundrechtecharta und des Verfassungsentwurfs zumindest vorerst wieder aufgegeben wurde. Dieser neue Vertrag wurde bereits nach einem halben Jahr am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet. Diese kurze Zeit der Ausarbeitung war vor allem der gründlichen Vorarbeit durch den Verfassungsentwurf zu verdanken. Der Inhalt des Verfassungsvertrages blieb weitgehend erhalten. Die Vorrangregelung des Unionsrechts sowie umstrittene Ausdrücke wie »Verfassung« oder »Gesetz« und identitätsstiftende Symbole wie die Flagge und Hymne wurden jedoch nicht aufgenommen.

Das Inkrafttreten des Vertrages verzögerte sich allerdings noch, weil es in einigen Mitgliedstaaten zu Schwierigkeiten bei der Ratifikation kam, so waren etwa verfassungsgerichtliche Überprüfungen in Deutschland und Tschechien abzuwarten. Insbesondere ein ablehnendes **Referendum in Irland** im Sommer 2008 verzögerte den ursprünglichen Zeitplan. Nach einer Wiederholung des Referendums im Herbst 2009 trat der Vertrag schließlich zum 1. Dezember 2009 in Kraft.

Die Grundstruktur der EU

Von der anfänglichen Absicht, alle bisherigen EU-Verträge aufzuheben, wurde abgesehen. Nach dem Vertrag von Lissabon bilden gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV i.V.m. Art. 1 Abs. 2 AEUV der **EU-Vertrag** und der **AEU-Vertrag** als gleichgestellte Verträge das Fundament der Union. Der EAG-Vertrag gilt daneben auch künftig fort.

Das bereits im Entwurf eines Verfassungsvertrages enthaltene Vorhaben, das seit dem Maastrichter Vertrag bestehende Drei-Säulen-Modell der EU aufzugeben, wurde durch die Auflösung der EG und die Übertragung der Rechtspersönlichkeit und der Aufgaben auf die EU umgesetzt. Nur die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP) behält auch weiterhin ihren intergouvernementalen Charakter und ist mit ihren besonderen Verfahren in Art. 21 bis 46 EUV geregelt. Dagegen wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) aus dem EU-Vertrag in die Art. 82 bis 89 des AEU-Vertrages überführt. Als Bereiche der **justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit** sind sie nunmehr Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Für die beiden Bereiche findet damit künftig im Grundsatz ebenfalls das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 bis 89 AEUV umfasst damit die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung sowie die Politikbereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit.

Als Rechtsnachfolgerin der EG erhält die EU in Art. 47 EUV nunmehr eine **eigene Rechtspersönlichkeit** und wird damit im Völkerrecht rechtsfähig. Sie tritt beispielsweise auch als Rechtsnachfolgerin der EG in die Mitgliedschaften bei internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO) ein. Die EAG bleibt weiterhin als selbstständige Gemeinschaft bestehen.

Eine unbegrenzte **Rechtsetzungskompetenz** steht der EU auch weiterhin nicht zu, da sie nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügt, welche ihr von den Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen wurden, wobei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Anwendung finden (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 EUV).

Die Errungenschaften des Vertrages von Lissabon

Die **Prinzipien und Ziele** der EU, wie z. B. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Friedenswahrung, sind in Art. 2 und 3 EUV

aufgeführt. Die EU-**Grundrechtecharta** tritt durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV rechtlich gleichrangig neben die Verträge. Zudem wurde die Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Art. 2 ff. AEUV klarer und übersichtlicher geregelt. Weiterhin wurde den Mitgliedstaaten in Art. 50 EUV erstmals ein freiwilliges **Austrittsrecht** zugestanden und das Verfahren hierfür geregelt.

Die Arbeitsweise der EU, basierend auf der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), wird jedoch ergänzt durch Bestandteile der sowohl partizipativen als auch direkten Demokratie. Mithilfe einer **Europäischen Bürgerinitiative** nach Art. 11 Abs. 4 EUV sind die Unionsbürger nunmehr in der Lage, die Kommission zu verpflichten, sich mit einem bestimmten Thema zu befassen und einen Rechtsakt dazu vorzuschlagen. Hierfür bedarf es der Unterschriften von 1 Million Bürger aus einem Viertel der Mitgliedstaaten mit festen Quoten pro Staat innerhalb eines Jahres.

Das **Europäische Parlament** erhält erneut mehr Einfluss und wird, außer auf dem Gebiet der Außenpolitik, durch das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** als wichtigstem Rechtsetzungsverfahren zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat der EU. Auch die Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente wurden in Art. 12 EUV gestärkt, indem sie früher über Vorschläge der Kommission informiert werden und diese bereits während des Gesetzgebungsverfahrens zurückweisen können, wenn sie den Grundsatz der Subsidiarität als verletzt ansehen.

Im **Rat der EU** werden ab 2014 bzw. nach Ablauf von Übergangsregelungen ab 2017 die Entscheidungen mit sog. **doppelter Mehrheit** getroffen. Hierfür ist die Zustimmung einer Mehrheit von 55 % der Staaten, die gleichzeitig eine Mehrheit der Bevölkerung in der EU von 65 % repräsentieren, erforderlich. Wenn Rechtsakte beschlossen werden, tagt der Rat zudem öffentlich. Auch die Mehrheitsentscheidungen im Rat werden ausgeweitet.

Der **Europäische Rat** wird nunmehr zu einem offiziellen Organ erklärt (Art. 13 EUV, Art. 235 AEUV) und die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zur Regel erhoben.

Insgesamt wurde mit diesem Reformvertrag eine Verbesserung auf nahezu allen Gebieten der EU erreicht. Er bietet damit die Gewähr für eine zukünftig handlungs- und funktionsfähige EU, deren 28. Mitgliedstaat am 1. Juli 2013 **Kroatien** wurde. Anfang 2020 trat allerdings das Vereinigte Königreich aus der EU wieder aus.

Herausforderungen an die EU in den vergangenen Jahren

In den letzten zehn Jahren sah sich die EU mit großen Herausforderungen durch politische Instabilitäten und wirtschaftliche Krisen konfrontiert. Hervorzuheben sind hier zunächst die Folgen der **Staatsschuldenkrise** und die Gefahren für die Europäische Währungsunion (EWU). Diese erfassten insbesondere Griechenland, aber auch Spanien, Irland, Portugal und in gewissem Maße Italien. Trotz zahlreicher Rettungsversuche des stark überschuldeten Haushalts Griechenlands durch andere Mitgliedstaaten, EU, IWF und EZB seit 2010 (sog. Euro-Rettungsschirm) zeichnete sich ein endgültiges Ende der Eurokrise lange Zeit nicht ab. Als Rettungsinstrumente wurden das Griechenland-Programm mit bilateralen Hilfskrediten, die Einführung des vorläufigen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) und der Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) im Jahre 2010 sowie die Errichtung eines ständigen Stabilisierungsmechanismus (ESM) im Jahr 2012 ergriffen. Hinzu kamen Staatsanleihenkäufe durch die EZB von März 2015 bis Ende 2018 in Höhe von 2,1 Billionen Euro, die rund 20 % der Staatsschulden der Euro-Länder umfassen, und Ankäufe weiterer Papiere in Höhe von 500 Mrd. Euro. Die rechtliche Zulässigkeit dieser Rettungsmaßnahmen war angesichts der No-Bailout-Klausel in Art. 125 AEUV, die eine Haftung der EU und der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner EU-Staaten ausschließt, heftig umstritten, ist letztlich vom EuGH hinsichtlich des Staatsanleihenkaufs jedoch bejaht worden (EuGH, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400; Rs. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000). Verschärfend kam hinzu, dass sich die Staatsschuldenkrise im Weiteren zu einer **Banken- und Wirtschaftskrise** ausweitete. Auch wenn die Krise um die Verschuldung einiger Staaten abgeflacht ist, befindet sich die EZB mit ihrer Niedrigzinspolitik und der Reinvestition der Gelder aus fällig werdenden Wertpapieren in neue Anleihen bis mindestens 2024 weiterhin im Krisenmodus.

Der starke Anstieg an Migranten ab dem Jahr 2015 stellt eine weitere große Herausforderung an die EU dar. Im Jahre 2015 beantragten ca. 1,3 Mio. Menschen Asyl in Staaten der EU und im Jahr 2016 1,26 Mio., während sich 2017 die Zahl auf rund 650 000 fast halbierte. Infolge des starken Zustroms kam es zu wiederholten Verletzungen des Schengener Grenzkodex (Verordnung [EU] Nr. 2016/399) und der Bestimmungen über die Zuständigkeiten der

EU-Mitgliedstaaten zur Durchführung des Asylverfahrens, wonach der Asylantrag in jenem EU-Staat zu stellen ist, in dem die Person zum ersten Mal den EU-Raum betritt (sog. Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013). Die **Flüchtlingskrise** führt bis heute zu kontroversen gesellschaftlichen Debatten über die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik in zahlreichen Mitgliedstaaten und hatte das Erstarken oder Entstehen populistischer und Anti-EU-Parteien zur Folge. Pläne zur fairen Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU scheitern immer wieder vornehmlich an einer Reihe osteuropäischer Staaten wie Ungarn, Polen und Tschechien und führen zu einer gewissen Spaltung zwischen Ost- und Westeuropa.

Das am 23. Juni 2016 durchgeführte »historische« Referendum von Bürgern Englands, Schottlands, Wales und Nordirlands ergab, dass knapp 52 % für einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (sog. **Brexit** = Neologismus aus »British« und »Exit«) stimmten. Nationalstolz, Erinnerungen an das British Empire, aber auch Streitpunkte mit der EU, z. B. die europäische Zuwanderungspolitik und die als übermäßig empfundene Souveränitätsbeschneidung, ließen die Briten ihre, mit dem früheren EG-Beitritt scheinbar aufgegebene Unabhängigkeit herbeisehnen. Als sog. Geberland der EU empfindet das Vereinigte Königreich den Nutzen, den die EU-Mitgliedschaft bringt, verglichen mit den finanziellen Aufwendungen zudem als unverhältnismäßig niedrig. Zu bedenken ist jedoch, dass in Schottland 62 % für einen Verbleib in der EU stimmten und auch in Nordirland hierfür eine Mehrheit bestand; das Vereinigte Königreich hinsichtlich der Austrittsfrage also gespalten ist. Wie sich der Austritt des Vereinigten Königreichs auf die EU auswirkt, lässt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen und ist mit großen Unsicherheiten verbunden. Wirtschaftlich und geopolitisch schwächt der Brexit die EU sicherlich, denn das Vereinigte Königreich stellte einen wichtigen Bestandteil des Binnenmarkts und ein bedeutendes weltpolitisches und militärisches Mitglied der EU dar. Innerhalb der EU kann sich der Austritt jedoch auch als dienlich erweisen, denn das Vereinigte Königreich hatte nicht selten Integrationsprozesse unnötig verkompliziert und gebremst. Die nach Art. 50 EUV stattfindenden Austrittsverhandlungen sollten nach dem ursprünglichen Zeitplan zum Austritt am 29. März 2019 führen, gerieten vor allem über die künftig möglichen Formen der Zusammenarbeit, finanzielle Fragen und den Umgang mit der neuen EU-Außengrenze in Nordirland (»Backstop«) immer wieder ins Stocken. Am 31. Januar 2020 trat das Vereinigte Königreich schließlich aus der EU aus.

Die Jahre 2020 und 2021 waren weltweit von der durch Coronaviren verursachten Erkrankung (**COVID-19**, Corona Virus Disease 2019) überschattet. Der Erreger hatte sich seit Ende 2019 sehr schnell auf der ganzen Welt verbreitet. Im März 2020 stufte die Weltgesundheitsorganisation den COVID-19-Ausbruch

offiziell als Pandemie ein. Bis Januar 2021 soll es in der EU mehr als 400 000 Todesfälle im Zusammenhang mit einer Infektion gegeben haben. Weltweit wurden Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ergriffen. Die nationalen Regelungen schränkten dabei im großen Maße die Freiheiten der Bürger ein. Hierzu zählten vor allem Ausgangsbeschränkungen, Quarantänebestimmungen, Kontaktbeschränkungen sowie die Schließung von Geschäften, Gaststätten, Hotels und Schulen etc. Selbst innerhalb der EU kam es zeitweise zu **Grenzschließungen zwischen den Mitgliedstaaten**, die im Widerspruch zum Geist des freien Personenverkehrs in der EU standen. Um dennoch ein einheitliches EU-weites Handeln zu ermöglichen, gab die EU mehrere Leitlinien zum Umgang mit Grenzmanagement und der Freizügigkeit heraus. Im Verlauf des Pandemiegeschehens entwickelte die EU verschiedene Unterstützungsmaßnahmen. Der befristete Aufbauplan **NextGenerationEU** beinhaltet das größte Konjunkturpaket der EU. Mit ihm sollen durch Corona bedingte Schäden in Wirtschaft und Gesellschaft abgefedert werden. Insgesamt stehen für die Erholung Europas 1,8 Billionen Euro bereit. Es soll dabei eine ökologischere, stärker digital ausgerichtete und krisenfestere EU entstehen. Die EZB legte zusätzlich ein Corona-Notkaufprogramm für Staatsanleihen und Wertpapiere von Unternehmen in Höhe von 1,85 Billionen Euro bis März 2022 auf. Im November 2020 wurde von der Kommission der erste Schritt zu einer **europäischen Gesundheitsunion** in Angriff genommen. Ziel ist es, die Gesundheitssicherheit zu stärken und EU-weit auf Epidemien und Pandemien einheitlicher reagieren zu können.

Die Erweiterungsperspektiven der EU

Zwei Hauptmotive beherrschten bislang die Erweiterungspolitik der Union: die Vermehrung des Wohlstands im Binnenmarkt zum einen und die Stabilisierung junger Demokratien zum anderen. Die EU hat sich bislang in alle vier Himmelsrichtungen erweitert. Gegenwärtig sind in der EU romanische, germanische und slawische Völker vertreten, aber auch Ungarn, Esten und Finnen, die keiner dieser Gruppierungen angehören. Politisch wird die Europäische Union als eine immer enger werdende Union aller Europäer definiert. Mittlerweile hat sie einen hohen Grad an Integration erreicht, sowohl in politischer als auch in geografischer Hinsicht. Alle Mitgliedstaaten bekennen sich zur Werteordnung der EU.

Auch künftig sind Erweiterungen geplant. Bei der Türkei (seit 1999), Nordmazedonien (seit 2005), Montenegro (seit 2010), Serbien (seit 2012) und Albanien (seit 2014) handelt es sich um Staaten, denen offiziell der **Status als**

Beitrittskandidat zuerkannt wurde. Mit Bosnien und Herzegowina besteht seit dem Jahre 2008 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, das als erster Schritt zu einem EU-Beitritt angesehen wird. Den Beitrittsantrag reichte das Land im Februar 2016 bei der EU ein. Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen dem Kosovo und der EU ist seit April 2016 in Kraft.

Im Zuge des Angriffskriegs Russlands auf die **Ukraine** haben die Ukraine, Georgien und Moldau Ende Februar/Anfang März 2022 Beitrittsanträge an die EU gerichtet. Die EU beschloss im April 2022 ein Hilfspaket in Höhe von 17 Mrd. Euro zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die Flüchtlinge aus der Ukraine aufnahmen. Ferner verhängten die EU und ihre Mitgliedstaaten aufgrund der russischen Aggression mehrere tief greifende Sanktionen gegen Russland und Belarus. Im Juni 2022 wurde der Ukraine und Moldau der Beitrittskandidatenstatus eingeräumt.

Die Überwindung der erwähnten Krisen fordert weitere Reformen an den Strukturen der EU, um deren Leistungs- und Funktionsfähigkeit auch künftig zu erhalten. Daneben ist aber stets die Frage nach der **politischen und geografischen Finalität** der Union im Blick zu behalten. Lassen sich notwendige Reformschritte und eine weitere politische Vertiefung mit einer weiterwachsenden Zahl an Mitgliedern, die sich im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstums-, Wohlstands- und Einkommensniveau erheblich unterscheiden, noch verwirklichen? Skepsis scheint hier durchaus angebracht zu sein.

AUF EINEN BLICK

19.09.1946	Winston Churchills Rede an der Universität Zürich
05.05.1949	Gründung des Europarats mit Sitz in Straßburg
09.05.1950	Vorstellung des sog. Schuman-Plans für eine Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion
23.07.1952	Inkrafttreten des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion) zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden [Pariser Vertrag, unterzeichnet am 18.04.1951]
26./27.05.1952	Unterzeichnung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) [gescheitert]
01.01.1958	Inkrafttreten der Verträge über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) [Römische Verträge, unterzeichnet am 25.03.1957]
01.07.1967	Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften [EG-Fusionsvertrag, unterzeichnet am 08.04.1965]

01.07.1968	Vollendung der Zollunion
27.10.1970	Davignon-Bericht als Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)
01.01.1973	Beitritte Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs
7./10.06.1979	Erste Direktwahl des Europäischen Parlaments
14.06.1985	Unterzeichnung des Schengener Abkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen
01.01.1986	Beitritte Griechenlands, Portugals und Spaniens
01.07.1987	Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) [unterzeichnet am 03.12.1985]
31.12.1992	Vollendung des EG-Binnenmarkts
01.11.1993	Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union [Maastrichter Vertrag, unterzeichnet am 07.02.1992]
01.01.1994	Inkrafttreten des EWR-Abkommens für Finnland, Island, Norwegen, Österreich und Schweden; am 01.05.1995 für Liechtenstein; die Schweiz unterschrieb das Abkommen zwar ebenfalls am 02.05.1992, ratifizierte es aber nach einem ablehnenden Referendum nicht
01.01.1995	Beitritte Österreichs, Schwedens und Finnlands
01.05.1999	Inkrafttreten des Vertrages zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und der Verträge der Europäischen Gemeinschaften [Amsterdamer Vertrag, unterzeichnet am 02.10.1997]
07.12.2000	Feierliche Proklamation der Charta der Grundrechte der EU
01.01.2002	Einführung des Euro als Bargeld
01.02.2003	Inkrafttreten des Vertrages zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und der Verträge der Europäischen Gemeinschaften [Vertrag von Nizza, unterzeichnet am 26.02.2001]
01.05.2004	Beitritte Estlands, Litauens, Lettlands, Maltas, Polens, der Slowakei, Sloweniens, der Tschechischen Republik, Ungarns und Zyperns
29.10.2004	Annahme des Vertrages über eine Verfassung für Europa durch die Regierungskonferenz [gescheitert]
01.01.2007	Beitritte Bulgariens und Rumäniens
01.01.2009	Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [unterzeichnet am 13.12.2007]
01.07.2013	Beitritt Kroatiens
31.01.2020	Austritt des Vereinigten Königreichs

Übungsaufgaben

1. Was versteht man unter der »europäischen Integration«?
2. Welches primäre Ziel sollte mit der europäischen Integration nach den Weltkriegen verfolgt werden?
3. Wer gab den politischen Anstoß für die Einigung Europas?
4. Was beinhaltete der sog. Schuman-Plan?
5. Welcher Politikbereich war Gegenstand der ersten Gemeinschaft und warum?
6. Zu welchem Zweck wurden die EWG und Euratom (EAG) gegründet?
7. Was war Gegenstand des Schengener Abkommens?
8. Warum scheiterte der Verfassungsvertrag?
9. Was sind die Kernelemente des Vertrages von Lissabon?
10. Welche Punkte führten im Vereinigten Königreich zur Entscheidung für den Brexit?