

I Zum Geleit: Integration, Organe und Aufgaben

Die Verästelungen einer Vielzahl europäischer Verträge nachzuvollziehen ist eine Wissenschaft für sich, der wir uns hier, ebenso wie einer detaillierten geschichtlichen Darstellung des europäischen Integrationsprozesses, nicht widmen wollen. Beschränken wir uns in diesem einleitenden Kapitel auf einige Tatsachen, die zum Verständnis des Gemeinsamen Marktes und wirtschafts- und finanzpolitischer Fragen hilfreich sind. Dazu gehört ein kurzer Überblick über wichtige Stationen der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und zentraler Institutionen der Gemeinschaft und ihrer Aufgaben. Die Europäische Union schafft Recht, das in den Mitgliedstaaten bindend ist und deren Gesetzgebung wesentlich beeinflusst. Das Kapitel gibt deshalb auch einen knappen Überblick, wie das Recht zustande kommt. Außerdem widmen wir dem Subsidiaritätsprinzip einigen Raum. Es ist bedeutend, da es im Grundsatz regeln soll, was die EU betrifft und was Sache der Mitgliedstaaten bleiben sollte; und es ist gut ökonomisch interpretierbar.

Zwar geht es in diesem Buch ausschließlich um ökonomische Fragen, aber zumindest eingangs sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Bedeutung der Europäischen Union weit über den eines rein ökonomischen Zweckverbands hinausgeht. Die politische Dimension der EU und auch deren Verbindung zur Ökonomie, ist vielfältig. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 war weitgehend politisch motiviert. Zweitens umfasst die EU Elemente gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, des öffentlichen Rechts, Justiz und Strafverfolgung. Ferner beeinflusst wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die gesellschaftliche Entwicklung und schließlich spielt sie auch für außenpolitische Durchsetzungskraft eine Rolle.

Die politischen Wurzeln der europäischen Integration wurden wesentlich von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der Nazidiktatur beeinflusst. Wählen wir als Hinweis eine Aussage der Weißen Rose. Im fünften und vorletzten Flugblatt von Januar 1943 heißt es: »Nur in großzügiger Zusammenarbeit der europäischen Völker kann der Boden geschaffen werden, auf welchem ein neuer Aufbau möglich sein wird. [...] Das Truggebilde der autarken Wirtschaft muss in Europa verschwinden.« (Weiße Rose, 1943) Das besagt, implizit aber klar, dass nach Ansicht der Verfasser grenzüberschreitende, wirtschaftliche Beziehungen als Instrument des Aufbaus und der Friedenssicherung in Europa dienen können. Dieser Gedanke war eine wesentliche Triebkraft für die spätere Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und er spielt auch heute noch eine Rolle, wenn der Zweck der europäischen Integration diskutiert wird, auch vor dem Hintergrund der

Bedrohung von Demokratie und Frieden in Europa, wie er in dem Angriffskrieg auf die Ukraine zu deutlich sichtbar wird.

Man sollte aber auch die Grenzen dieser Idee sehen. Die Übertragung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene ist in dem Umfang sinnvoll, wie sie erlaubt, Aufgaben auf gemeinschaftlicher Ebene besser zu lösen als auf nationaler Ebene. Wo das der Fall ist, bestehen gute Aussichten, dass Zentralisierung dem europäischen Integrationsgedanken nutzt. Wo Aufgaben auf europäischer Ebene nicht besser gelöst werden können als in den Ländern und Regionen, sollten Zuständigkeiten bei den Ländern verbleiben. Eine von der Sache her nicht gerechtfertigte oder zweifelhafte Verschiebung von Kompetenzen und Ressourcen auf die Ebene der Europäischen Union dürfte dem europäischen Gedanken eher schaden als nutzen – heute vielleicht sogar mehr als in der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts. Es wäre deshalb auch trügerisch, darauf zu setzen, dass ein Geflecht europäischer Regulierungen schon deshalb der politischen Integration nachhaltigen Rückhalt verschafft, weil es zunehmend schwerer zu entknoten ist.

1 Stationen der Integration: Ein kurzer Überblick

Der erste Ansatz zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zwischen europäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg war die Zollunion zwischen den Niederlanden, Belgien und Luxemburg, die im Januar 1948 in Kraft trat (BeNeLux-Zollunion). Bereits 1944 hatten die Exilregierungen der drei Länder damit begonnen, die Union vorzubereiten, wobei sie an das Vorbild eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zwischen Belgien und Luxemburg aus den 1920er Jahren anknüpften.

Eine Zollunion ist eine Gemeinschaft von Ländern, bei der Binnenzölle innerhalb der Gemeinschaft abgeschafft sind, während die Zölle gegenüber dem Rest der Welt für alle Mitglieder der Zollunion gleich sind. Werden Binnenzölle abgeschafft, so entgehen den Regierungen einerseits die Zolleinnahmen aus dem innergemeinschaftlichen Handel, andererseits kann es zu ökonomischen Effizienzgewinnen kommen, die wohlfahrtssteigernd wirken. Die BeNeLux-Staaten maßen diesem Gesichtspunkt höhere Bedeutung bei als dem direkten Einnahmenverlust, wobei politische Perspektiven auch eine gewisse Rolle gespielt haben dürften. Schon die BeNeLux-Zollunion illustriert, dass die Abschaffung von Zöllen nicht mit dem Abbau sämtlicher Handelsbarrieren zwischen den beteiligten Ländern gleichzusetzen ist. Auch nachdem die Zölle gefallen waren, unterlag der Warenverkehr Kontingenzen, nationalen Einfuhr genehmigungen und Grenzkontrollen (Bleich, 1948). Aber auch ohne Import- oder Exportkontingente verbleiben innerhalb einer Zollunion viele »nicht-tarifäre« Handelshemmisse aufgrund nationaler Regulierungen des Wirtschaftsprozesses. Solche Barrieren abzubauen ist oft schwieriger als Zölle zu beseitigen und setzt teilweise komplexe Vereinbarungen zwischen den Beteiligten voraus.

Zwischen den ausgehenden 1940er und den beginnenden 1950er Jahren gab es mehrere Initiativen zugunsten ökonomischer, politischer und militärischer Zusammenarbeit in Europa. Insbesondere wurde 1948 die Organisation für wirtschaftliche

Zusammenarbeit in Europa (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC) gegründet, die die Finanzhilfen des amerikanischen Marshallplans zum Wiederaufbau in Europa verwaltete und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit der beteiligten europäischen Länder beitrug.

Besondere Bedeutung für die weitere Integration kommt der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu, die 1952 in Kraft trat und die direkte Vorläuferin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ist. Die EGKS, die auf einen Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman an Bundeskanzler Konrad Adenauer zurückgeht, war stark politisch motiviert und sollte durch Liberalisierung des Austauschs von »Montangütern« und gemeinsame Regulierung der Montanindustrie dazu beitragen, Wohlstand zu schaffen und den Frieden in Europa, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, zu sichern. Zwar war die EGKS nicht frei von dirigistischen Zügen, aber sie führte für die Montanprodukte die Zollfreiheit innerhalb der Gemeinschaft ein und untersagte den beteiligten Staaten, deren freien Handel zu behindern. Modellcharakter für die spätere institutionelle Integration der europäischen Länder kommt der EGKS auch als erster supranationaler europäischer Organisation zu und wegen der Schaffung von Organen, die in veränderter Form auch in der EU zu den zentralen Instanzen gehören. Darstellung I-1 zeigt die Hauptcharakteristiken der »klassischen« EU-Organe und ihre Vorläufer in der EGKS.¹

Dar. I-1: Zentrale Organe der EU und ihre Vorläufer der EGKS

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	Europäische Union
	Europäischer Rat Versammlung der Staatsoberhäupter der EU-Länder, höchstes politisches Gremium. Er setzt die politischen Prioritäten der EU und identifiziert politische Probleme und Maßnahmen zu ihrer Behandlung. Entscheidungen werden im Konsens getroffen; veröffentlicht als »Schlussfolgerungen« (Conclusions). Er kann die Europäische Kommission beauftragen, Problemlösungen zu erarbeiten und Angelegenheiten an den Rat der Europäischen Union weiterleiten. Er wählt seinen Präsidenten für eine Amtszeit von 2 ½ Jahren.
Besonderer Ministerrat Versammlung der für bestimmte Resorts zuständigen Minister; wechselnde Zusammensetzung.	Rat der Europäischen Union (Rat) Versammlung der für bestimmte Resorts zuständigen Minister der EU-Länder. Je nach behandeltem Thema 10 verschiedene Zusammensetzungen (»Formationen«). Z. B.: Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat), insbesondere zuständig für Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik; Rat für Allgemeine Angelegenheiten, insbesondere zuständig für die Koordination der Politik des Rates.

1 Zu den Aufgaben der Organe der EGKS siehe Jaenicke (1951).

Dar. I-1: Zentrale Organe der EU und ihre Vorläufer der EGKS – Fortsetzung

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	Europäische Union
	<p>Gesetzgeber, zusammen mit dem Europäischen Parlament. Entscheidung über den EU-Haushalt und über internationale Abkommen der EU (insbesondere in Handelsfragen). Eine Stimme pro Land. Im »Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« (gemeinsam mit dem Europäischen Parlament) qualifizierte Mehrheit gefordert. Bei »Besonderer Gesetzgebung« Einstimmigkeit gefordert.</p>
<p>Hohe Behörde Exekutivorgan.</p>	<p>Europäische Kommission Ein Kommissar pro Land, dem ein Generaldirektorat untersteht, ernannt mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat für eine Amtszeit von 5 Jahren, nach Zustimmung zum Kollegium der Kommissare durch das Europäische Parlament. Sie initiiert Gesetzentwürfe und bereitet sie vor und kontrolliert die Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedsländern. Sie verfügt über direkte Eingriffsrechte zur Sicherung des Wettbewerbs, verhandelt Handelsvereinbarungen der EU und vertritt die EU in internationalen Gremien.</p>
<p>Gemeinsame Versammlung Abgeordnete der nationalen Parlamente.</p>	<p>Europäisches Parlament Es wird alle fünf Jahre in den EU-Ländern direkt gewählt. Die Anzahl der Abgeordneten pro Land nimmt degressiv mit der Größe des Landes zu. Gesetzgeber, zusammen mit dem Rat. Es kann von der Kommission verlangen, Gesetze zu initiieren.</p>
<p>Gerichtshof Urteile über die Anwendbarkeit von EGKS-Recht.</p>	<p>Gerichtshof der Europäischen Union Er ist gegliedert in den »Gerichtshof« und das »Gericht«, in denen aus jedem EU-Land ein bzw. zwei Richter vertreten sind, ernannt von den Regierungen für 6 Jahre. Er legt das EU-Recht aus, entscheidet in Rechtsstreitigkeiten zwischen Regierungen und EU-Institutionen und prüft die Rechtmäßigkeit der Handlungen der EU-Organe.</p>
	<p>Europäischer Rechnungshof Seine Mitglieder (ein Mitglied pro Land) werden vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments für jeweils sechs Jahre ernannt. Er prüft die EU-Einnahmen und Ausgaben auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.</p>
<p>Beratender Ausschuss Beratendes Gremium von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und verschiedenen Interessengruppen des Kohle- und Stahlsektors.</p>	<p>Wirtschafts- und Sozialausschuss Beratendes Gremium von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und verschiedenen Interessengruppen.</p>

Bei supranationalen Entscheidungen delegieren die Staaten Entscheidungsbefugnis auf gemeinschaftliche Organe, die oberhalb der Ebene der Staaten angesiedelt sind. Grundlage dafür sind völkerrechtliche Verträge. Entscheidungen, die auf der gemeinschaftlichen Ebene getroffen werden, sind bindend. Die eigene Entscheidungskompetenz des übergeordneten Organs fehlt bei rein zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Wie die EGKS ist auch die Europäische Union eine supranationale Einrichtung mit eigenen Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren. Die auf der Ebene der EU verabschiedeten Rechtsakte sind für die EU-Mitgliedsländer bindend. Allerdings beruhen nicht alle Bereiche der politischen und ökonomischen Zusammenarbeit von EU-Ländern auf Gemeinschaftsrecht. Es gibt auch zwischenstaatliche Verträge, die nur für die Länder gelten, die dem jeweiligen Vertrag beigetreten sind.

Die heutige Europäische Union stützt sich vor allem auf zwei grundlegende Vertragswerke zwischen den EU-Mitgliedsländern: dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) und dem Vertrag über die Europäische Union (Treaty on the European Union, TEU). Beide Verträge sind das Ergebnis weiterer Verträge zwischen den beteiligten europäischen Staaten. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geht auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zurück, einen der Römischen Verträge, die 1958 in Kraft traten. Der Vertrag über die Europäische Union wird auch bezeichnet als Vertrag von Maastricht, in Kraft seit 1993, der vor allem dadurch bekannt wurde, dass er die Schaffung der Europäischen Währungsunion vorbereitete.

Die Römischen Verträge wurden zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden in Rom abgeschlossen, denselben Ländern, die zuvor den EGKS-Vertrag unterzeichneten. Einer der Verträge begründete die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), ein zweiter die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) und der dritte bestimmte, dass diese beiden Gemeinschaften und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine gemeinsame parlamentarische Versammlung, einen gemeinsamen Gerichtshof und einen gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialausschuss haben sollten. Die Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft.²

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthält weitreichende Bestimmungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die nach wie vor die Entwicklung der Europäischen Union beeinflussen (► Dar. I-2). Vor allem sah er die Schaffung einer Zollunion vor sowie die Einführung der ungehinderten grenzüberschreitenden Bewegungsfreiheit für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Diese sogenannten »Vier Freiheiten« definieren, zusammen mit dem Regelwerk und den Institutionen zur Kontrolle ihrer Einhaltung und ihrer Durchsetzung im Falle von Verstößen, den Gemeinsamen Markt der heutigen Europäischen Union. Der Vertrag bestimmt auch, dass der Wettbewerb

² Der EGKS-Vertrag von 1951 wurde für eine Laufzeit von 50 Jahren abgeschlossen und lief 2002 aus. Noch relevante Regelungen aus dem EGKS-Vertrag sind heute Bestandteil des TFEU.

nicht verzerrt werden darf, was ein weiteres wesentliches Element des Gemeinsamen Marktes darstellt. Er sieht eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik vor und die Harmonisierung nationaler Gesetzgebung, soweit dies für die Funktion des Binnenmarktes notwendig ist. Er ist auch die Grundlage für die interventionistische Gemeinsame Agrarpolitik.

Dar. I-2: Artikel 3 des EWG-Vertrages von 1957 (Quelle: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25. März 1957)

»Die Tätigkeit der Gemeinschaft [...] umfasst [...]:

- a. die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b. die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;
- c. die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;
- d. die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;
- e. die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- f. die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt;
- g. die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen;
- h. die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmäßige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i. die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen;
- j. die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank, um durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern;

[...]«

Während der im EWG-Vertrag geforderte Abbau der Zölle innerhalb der Gemeinschaft bis Mitte 1968 abgeschlossen war, gab es zunächst wenig Fortschritt beim Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse. Diese wurden teilweise sogar verstärkt – quasi als Ersatz für weggefallene Zölle. Um dem Abbau nichttarifärer Barrieren Schub zu verleihen, einigten sich die damals 12 Regierungen in der Einheitlichen Europäischen Akte (Single European Act, SEA), den europäischen Binnenmarkt in der Gemeinschaft bis Ende 1992 umzusetzen (Europäische Gemeinschaften, 1987). Die SEA, die 1987 in Kraft trat, ist die erste große Reform des »Gründervertrags« der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bewirkte einen substanziellem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sowie institutionelle Reformen zugunsten des Gemeinsamen Marktes.

Im Ministerrat – Rat der Europäischen Union – wurde für viele den Binnenmarkt betreffende Fragen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt,

anstelle der bis dahin geltenden Einstimmigkeit. Infolge der Reform wurden fast 300 Rechtsakte der Gemeinschaft verabschiedet, die entsprechende Rechtsänderungen der Länder nach sich zogen. Ergebnisse sind insbesondere die gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung von Produktnormen, Verminderung von Markt-zutrittsbarrieren im Transport und Versicherungswesen, die Aufgabe der Grenzkontrollen für Waren, die EU-weite Marktöffnung für staatliche Beschaffungen oberhalb bestimmter Schwellenwerte und die begrenzte Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze. Ferner führte die SEA die Kohäsionspolitik – Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – ein und legte die rechtliche Grundlage für ergänzende Maßnahmen der Gemeinschaft in der Forschungs-, Umwelt- und Sozialpolitik.

Zwischen den Unterzeichnerstaaten des Schengenabkommens wurden 1995 auch die Personen-Grenzkontrollen abgeschafft (im Gegenzug wurde die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Ländern verstärkt). Das Schengenabkommen ist ein Bereich der »Integration in mehreren Geschwindigkeiten«. Zwar wurde es bald nach Inkrafttreten in das EU-Recht einbezogen (als eine Form der »vertieften Zusammenarbeit«), aber nur 22 der 28 EU-Länder (28 Länder einschließlich Vereinigtes Königreich vor dessen Austritt aus der EU) beteiligen sich am Schengen-Raum. Umgekehrt sind auch europäische Länder außerhalb der EU dem Abkommen beigetreten. Auch die Währungsunion, an der 20 der 27 EU-Länder beteiligt sind, repräsentiert ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten«.

Schon Anfang der 1970er Jahre gab es erste Pläne, eine gemeinsame europäische Währung zu schaffen, die den wirtschaftlichen Integrationsprozess verstärken sollte. Sie erwiesen sich angesichts der währungspolitischen Turbulenzen, die mit dem Scheitern des globalen Bretton-Woods-Systems, das die Wechselkurse mit Hilfe währungspolitischer Interventionen stabilisiert hatte, jedoch als nicht umsetzbar. Zur Stabilisierung europäischer Wechselkurse vereinbarten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1972 den Europäischen Wechselkursverband und 1979 dessen Nachfolger, das Europäische Währungssystem (EWS).

Schließlich schuf der Vertrag von Maastricht – Vertrag über die Europäische Union – die Voraussetzungen für die Europäische Währungsunion (Europäische Gemeinschaften, 1992). Seit 1993 in Kraft legte der Vertrag die Bedingungen (Konvergenzkriterien) fest, die die EU-Länder erfüllen müssen, um Mitglied des Eurogebietes zu werden und rief die Europäische Zentralbank (EZB) und das aus der EZB und den nationalen Zentralbanken des gemeinsamen Währungsgebietes bestehende Eurosystem ins Leben. Die Europäische Währungsunion trat Januar 1999 in Kraft und im Januar 2002 wurden Euro-Banknoten eingeführt.

Der Vertrag über die Europäische Union führte auch das Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes – zusammen mit dem Rat – bei der Verabschiedung von Gesetzen der Gemeinschaft ein. Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments wurde seitdem auf mehr Politikbereiche ausgeweitet. Auch wurde das Subsidiaritätsprinzip, das als Richtschnur für die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Ländern dienen soll, vertraglich verankert. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde – bei erweiterter Zusammenarbeit der

Länder in der Sicherheits-, Rechts- und Außenpolitik – in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt; zusammen mit der fortgeführten EGKS und der Europäischen Atomgemeinschaft wurde sie Teil der mit dem Inkrafttreten des Vertrages 1993 entstandenen Europäischen Union. Auch wurde der Aufgabenbereich der Gemeinschaft erweitert. So gehören seit dem Vertrag über die Europäische Union auch die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Verkehrsnetze, Fragen des Gesundheitsschutzes, des Verbraucherschutzes, der Bildung und Kultur und Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Tourismus sowie die Entwicklungszusammenarbeit zum Themenkatalog der Gemeinschaft.

Im Zuge der Vorbereitungen der Währungsunion kam es zu einer Verstärkung der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung.³ So vereinbarten die Regierungen 1997 den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dieser verlangt, dass bestimmte Obergrenzen für die Staatsverschuldung und das staatliche Haushaltsdefizit – beide Bestandteil der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages – von allen EU-Ländern eingehalten werden, unabhängig vom Beitritt zur Euro-Währungsunion. Der auf den Maastricht-Vertrag folgende Vertrag von Amsterdam, in Kraft getreten 1999, überführte den Stabilitäts- und Wachstumspakt in EU-Recht. Der Pakt enthält insbesondere Bestimmungen zur Überwachung der staatlichen Haushaltspolitik und zu möglichen Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Fiskalregeln verhängt werden können. Er wurde inzwischen erheblich erweitert, vor allem in Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise nach 2007.

Die Beseitigung tarifärer und der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse begünstigen den Handel innerhalb der Gemeinschaft relativ zum Handel der Gemeinschaft mit Drittländern. Mit fortschreitendem wirtschaftlichen Integrationsprozess erhöhte sich deshalb der Anreiz für andere Länder, der Gemeinschaft beizutreten. Insbesondere wurden nach dem Fall des eisernen Vorhangs viele mittel- und osteuropäische Länder Mitglied der EU (► Dar. I-3). Dabei spielten neben ökonomischen auch politische Erwägungen eine Rolle.

Bei Abschluss des Maastricht-Vertrags (Vertrag über die Europäische Union) hatte sich die Größe der Gemeinschaft mit inzwischen 15 Mitgliedern seit Gründung der EWG mehr als verdoppelt und eine weitere Vergrößerung um mittel- und osteuropäische Länder war absehbar. Die zunehmende Vergrößerung zusammen mit dem Bestreben, den Gemeinsamen Markt weiter zu vertiefen, erhöhten den Druck, gemeinschaftliche Institutionen und Verfahren anzupassen. Zwischen dem Maastricht-Vertrag und der Finanzkrise nach 2007 wurden drei weitere Änderungsverträge zum Vertragswerk der Gemeinschaft abgeschlossen, die sich – neben anderen, teilweise außerökonomischen Themen – mit der Reform der Gemeinschaftsinstitutionen befassten: die Verträge von Amsterdam (in Kraft 1999), Nizza (in Kraft 2003) und Lissabon (in Kraft 2009).

Der Vertrag von Amsterdamweitete die Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes bei der Gesetzgebung erheblich über weitere Politikfelder aus. Der

3 Für einen Überblick über die Vorbereitungen zur Einführung des Euro siehe Deutsche Bundesbank (2008).

Vertrag von Nizza sah eine Beschränkung der Kommission auf einen Kommissar pro Land, eine Verkleinerung des Europäischen Parlaments und eine Erweiterung der Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen im Rat vor. Die institutionellen Veränderungen gingen angesichts zunehmender Anforderungen im Zusammenhang mit der zu erwartenden Osterweiterung der Gemeinschaft jedoch nicht weit genug.

Dar. I-3: Beitritte zur Europäischen Union bzw. zu den Europäischen Gemeinschaften

Jahr	Land
1958	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
1973	Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich (ausgetreten 2020)
1981	Griechenland
1986	Portugal, Spanien
1995	Finnland, Österreich, Schweden
2004	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern
2007	Bulgarien, Rumänien
2013	Kroatien

Weitreichende Änderungen des institutionellen Rahmens brachte dann der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der auch wesentliche Bestandteile eines zuvor von Frankreich und den Niederlanden aufgrund von Volksabstimmungen abgelehnten EU-Verfassungsvertrages übernahm. Der Vertrag von Lissabon modifizierte beide grundlegenden Verträge der EU, den TFEU und den TEU (die erst seit dem Vertrag von Lissabon so benannt sind). Das Mitentscheidungsverfahren, wonach das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt sind, wurde zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das in der Mehrzahl der Politikbereiche gilt. Auch ist das Parlament seither in vollem Umfang an Entscheidungen über die Ausgaben der EU beteiligt. Bei Abstimmungen im Rat wurde das Einstimmigkeitsprinzip durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als Standardabstimmungsverfahren ersetzt. Ferner wurden Leitlinien für eine Orientierung der Abgeordnetenzahl im Europäischen Parlament pro Land an der Größe der Bevölkerung festgelegt. Der Vertrag von Lissabon systematisierte die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und führte ein Verfahren zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente ein. Auch wurde ein formales Ausrittsrecht aus der EU eingeführt. Die Europäische Gemeinschaft ging in der EU auf (die seitdem als Rechtspersönlichkeit auftreten kann).

Schließlich wurden substantielle Erweiterungen des Gemeinschaftsrahmens in Reaktion auf die 2008 einsetzende Finanz- und Schuldenkrise beschlossen. Dabei kam es zu keiner weiteren Änderung der grundlegenden EU-Verträge, aber zu

weitreichender EU-Gesetzgebung und zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die neue Regeln und Institutionen schufen. So wurde der Regelungsrahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erweitert und in einen formalen Prozess der finanz- und wirtschaftspolitischen Überwachung – das Europäische Semester – eingebettet. Das Europäische Semester enthält als weitere Säule auch Verfahren zur Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und soll auch das Erreichen struktureller ökonomischer Ziele unterstützen. Ferner wurden auf der Ebene der EU Mechanismen zur Überwachung und Abwicklung von Banken geschaffen sowie Instrumente für finanzielle Hilfestellungen für Länder, die von akuten Zahlungsschwierigkeiten bedroht sind. Finanzielle Transfers für die EU-Länder wurden im Zuge der 2020 einsetzenden Corona-Pandemie erheblich ausgeweitet.

2 Rechtsetzung

Es werden verschiedene Kategorien des Gemeinschaftsrechts unterschieden. Das Primärrecht der Europäischen Union sind die Verträge, auf denen die EU beruht. Hierzu gehören der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (TFEU) und der Vertrag über die EU (TEU) sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Bei dem Sekundärrecht handelt es sich um Rechtsakte, die entweder durch ein Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene der Europäischen Union entstanden sind oder durch rechtlich verbindliche Erlasse der Kommission, die auf EU-Gesetzen beruhen. So können der Rat und das Parlament die Kommission beauftragen, Delegierte Rechtsakte (Delegated Acts) zu erlassen, um Bestandteile von EU-Gesetzen, die nicht wesentlich sind, zu ergänzen oder zu ändern.

EU-Gesetze unterscheiden sich nach Verordnungen (Regulations) und Richtlinien (Directives). Verordnungen sind nach ihrer Verabschiedung durch die gesetzgebenden Organe der EU unmittelbar in jedem EU-Land rechtsverbindlich, ohne weitere Rechtsänderung in den Mitgliedsländern. Zu ihrer Umsetzung kann die Kommission einheitliche Regeln unter Beaufsichtigung eines Ausschusses von Vertretern der Mitgliedsländer erlassen (Durchführungsrechtsakte). Demgegenüber müssen Richtlinien durch nationale Gesetze oder andere Rechtsakte in das heimische Recht überführt werden. Richtlinien belassen den Ländern einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung des EU-Rechts, wobei die nationale Gesetzgebung konkrete Ansprüche und Verpflichtungen im Einklang mit der Richtlinie begründen muss. Richtlinien schreiben vor, innerhalb welcher Zeit sie in nationales Recht zu überführen sind. In der Regel dauert es einige Jahre, bis die Umsetzung von allen Mitgliedsländern vollzogen ist, und nicht immer werden die Umsetzungsfristen eingehalten (► Dar. I-4).

Gesetzentwürfe werden von der EU-Kommission erstellt (► Dar. I-1). Die Initiative für einen Gesetzentwurf geht in der Regel ebenfalls von der Kommission aus, aber das Europäische Parlament kann die Kommission zu einer Initiative auffordern. EU-Bürger haben auch das Initiativrecht, wenn genügend Unterstützungsbekundungen vorliegen. Ein Gesetzentwurf wird in der für die Thematik zuständi-