

Europäische Union



7



8



32



50

Inhalt

4

Die Europäische Union
als politisches System

8

Die Herausbildung der EU
als historischer Prozess

16

Aufbau und Akteure der EU

30

Poster



32

Die Schaffung und Umsetzung
von EU-Politik

40

Was die EU (nicht) tut:
Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten

54

Die EU in einer sich wandelnden Welt

56 Literatur und Material

58 Bildnachweise

59 Die Autorin

59 Impressum

Zu diesem Heft

Das Motto der Europäischen Union lautet „In Vielfalt geeint“. Damit bringen sie und ihre Mitgliedstaaten zum Ausdruck, was für die EU als politisches, aber auch kulturelles Projekt so zentral ist: Ein gemeinsames Bekenntnis zu Frieden, Kooperation und Kompromissen sowie die Anerkennung bestehender Unterschiede.

Populistisch zugespitzte Darstellungen der EU spielen das Element der Vielfalt bisweilen herunter und präsentieren die EU gar als zentralistische Organisation, die ihren Mitgliedstaaten von Brüssel aus Vorschriften macht. Solche Erzählungen verkennen jedoch die Kernelemente des Aufbaus und des Charakters der EU als hybrides politisches System, in dem Entscheidungen auf mehreren Ebenen und im Spannungsverhältnis zwischen überstaatlichen und staatlichen Interessen ausgehandelt werden.

Gleichzeitig muss die EU sich als nicht-staatliches System, das hauptsächlich durch die Schaffung und Durchsetzung von EU-Recht handelt, auch kritische Fragen zu ihrer demokratischen Legitimierung stellen. Diese Legitimierung erhält sie durch die Beteiligung der nationalen Parlamente und Regierungen ihrer Mitgliedstaaten und zudem über das Europäische Parlament, dessen Abgeordnete direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt werden.

Im Zusammenspiel ihrer Institutionen gestaltet die EU das Leben von Menschen in und außerhalb Europas zum Teil direkt spürbar, teilweise eher hintergründig mit. Eine der größten Errungenschaften der EU, der europäische Binnenmarkt, ermöglicht

es der EU-Bevölkerung, in allen Mitgliedstaaten zu leben, arbeiten, studieren oder unternehmerisch tätig zu werden. Eine weitere Errungenschaft stellt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union dar, die alles Handeln der EU an einen weitreichenden Katalog von Grundrechten bindet, der sich an den Menschenrechten orientiert, zum Teil aber auch über diese hinausgeht. So etwa darin, dass die Charta mit dem Recht auf Datenschutz oder dem Recht auf eine gute Verwaltung zentrale Themen gesellschaftlicher und technischer Veränderungsprozesse anspricht. Darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahrzehnten, unter anderem in Reaktion auf Krisen und globale Entwicklungen, immer auch neue Tätigkeitsfelder für die EU erschlossen.

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts sorgt die europäische Zusammenarbeit für Stabilität und Frieden zwischen ihren Mitgliedstaaten. Um ihre Bedeutung zu verstehen, um populistischen Erzählungen über die EU nicht auf den Leim zu gehen und um darüber hinaus die eigenen Interessen und Beteiligungsmöglichkeiten im europäischen Kontext auszuloten, braucht es ein grundständiges Wissen über Aufbau, Abläufe und Aufgaben der EU. So können das komplexe EU-System verstanden und Entscheidungen und Vorgänge im Tagesgeschehen eingeordnet werden. Hierzu soll dieses Heft einen Beitrag leisten und zudem einen Überblick über zentrale Debatten und aktuelle Herausforderungen der EU geben.

Charlotte Wittenius



Digitale Version
dieses Hefts unter:
www.bpb.de/579267



EVA G. HEIDBREDER

Die Europäische Union als politisches System

Die EU ist weltweit einzigartig: Der Rechts- und Wirtschaftsraum der Mitgliedstaaten ermöglicht gemeinsames Handeln, indem Unabhängigkeit und Zusammenarbeit der Staaten ausbalanciert werden.



**Die EU hat derzeit
27 Mitgliedstaaten**

Was ist die Europäische Union (EU), wie ist sie aufgebaut, wie funktioniert sie und womit beschäftigt sie sich? Die EU entwickelte sich als stabile politische Ordnung nach zwei Weltkriegen, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von Europa ausgingen, und im Kontext des aufziehenden Kalten Krieges zwischen einem West- und Ostblock. Seit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er-Jahre hat sich die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten verdoppelt – mit dem Vereinigten Königreich hat die EU aber auch einen Mitgliedstaat verloren. In Anbetracht des sich verändernden globalen Kontextes steht die EU vor neuen Herausforderungen. Auch gegenüber neuen politischen Problemlagen

bleibt der Erfolg des EU-Systems darin verankert, dass die EU staatliche Unabhängigkeit und überstaatliche Zusammenarbeit miteinander ausbalanciert und so ein gemeinsames europäisches Handeln ermöglicht.

Die EU ist heute ein fester Bestandteil der europäischen und globalen wirtschaftlichen, politischen und ideellen Ordnung. Auch wenn sie häufig in der Aufmerksamkeit hinter staatlichen Politiken zurücksteht, prägt sie das Leben von Menschen in und außerhalb der EU. Noch immer setzen sich Menschen für eine EU-Mitgliedschaft ihres Landes ein, weil die EU für das Versprechen von Wohlstand, Frieden sowie den Einsatz für liberale und

demokratische Werte steht. Um besser zu verstehen, was das bedeutet, wie die EU handelt, wie sie legitimiert ist und welchen Herausforderungen sie sich gegenüberstellt, werden der Aufbau, die Funktionsweise und die Tätigkeitsfelder der EU einführend vorgestellt. Dabei soll ein Verständnis für die EU als einzigartigem Kooperationssystem vermittelt werden. Zunächst geht es um die Frage, wie wir die EU beschreiben können, um sie besser zu verstehen.

Die EU beschreiben und erfassen: Aufbau, Abläufe, Aufgaben

Das politische System der EU unterscheidet sich grundlegend von dem System eines souveränen Staates. Letztendlich basiert die EU auf den **EU-Verträgen**, in denen die unterzeichnenden Mitgliedstaaten festlegen, ob und wie sie im Rahmen der EU zusammenarbeiten. Nur in Politikfeldern, in denen in den Verträgen Arbeitsbereiche und Arbeitsweisen für die EU festgelegt sind, kann die EU überhaupt handeln. Staaten können sich selbst neue Kompetenzen zuweisen, also die Zuständigkeit, in einem Bereich verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese umzusetzen. Die EU hingegen hat keine solche **Kompetenzkompetenz**, also die Kompetenz, Kompetenzen zu schaffen. Klagen über die Untätigkeit der EU gegenüber drängenden Problemen können daher oft nicht von „der EU“ ausgeräumt werden, solange die Mitgliedstaaten nicht entscheiden, die EU zum gemeinsamen Handeln nutzen zu wollen.

In den Bereichen, in denen die EU-Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit an die EU übertragen haben, kann die EU umgekehrt zum Teil sehr viel Einfluss ausüben. In EU-Politikfeldern können staatliche Regierungen nicht am EU-Recht vorbei oder im Widerspruch dazu handeln. Gemeinsames EU-Recht steht in diesen Feldern über dem Recht, das sich die Mitgliedstaaten eigenständig geben können. Für ihre Zuständigkeitsbereiche verfügt die EU also über ein **eigenständiges Rechtssystem** und kann die Einhaltung von EU-Recht durchsetzen. Deshalb ist die EU erheblich durchsetzungstärker als Internationale Organisationen wie zum Beispiel die Vereinten Nationen oder die Welthandelsorganisation.

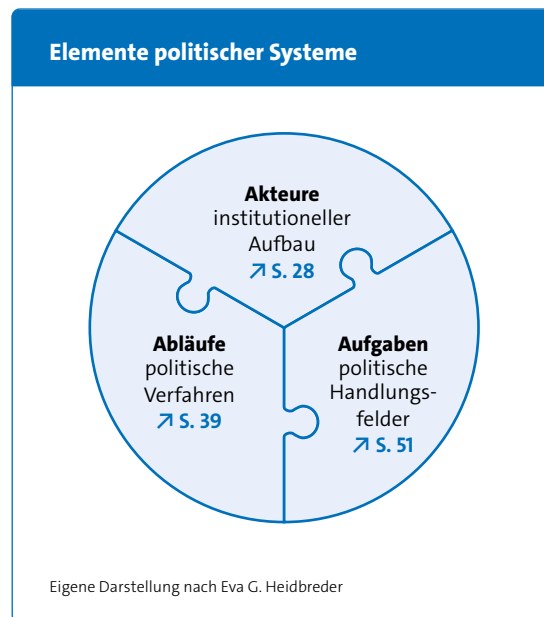
Dass die EU nur in bestimmten Bereichen zuständig ist und ihre Zuständigkeiten in verschiedenen Tätigkeitsfeldern unterschiedlich weit gehen, beschreibt ein zentrales Spannungsverhältnis, in dem die EU sich bewegt. Auf der einen Seite steht die **Problemlösung durch überstaatliche Kooperation**, über die mehrheitlich entschieden wird. Das bedeutet, dass Einzelstaatsinteressen überstimmt werden können. Auf der anderen Seite steht das **Streben nach staatlicher Unabhängigkeit**, das umgekehrt die Kooperationsfähigkeit in der EU reduziert.

Um in diesem Spannungsverhältnis EU-Politiken zu beschließen und umzusetzen, bietet die EU

als **politisches System** eine institutionelle Infrastruktur. Wie diese Infrastruktur aufgebaut ist, wie sie funktioniert und in welchen Bereichen Kooperation stattfindet, wird im Folgenden vorgestellt.

Nach der historischen Einordnung folgt die Betrachtung von drei Blickwinkeln aus: dem institutionellen Aufbau, also, welche **Akteurinnen und Akteure** Politik machen, den politischen **Abläufen**, also den Verfahren und Prozessen, um Konflikte zu lösen und Entscheidungen zu treffen, und den politischen **Aufgaben**, also den Politikfeldern der EU. Was diese Blickwinkel bedeuten, wird zunächst kurz erklärt.

Infrastruktur der EU



Der institutionelle Aufbau der EU wird als **hybrides politisches System** beschrieben. Das bedeutet, dass die EU ein Abkommen zwischen Staaten ist, in dem diese kooperieren. Sie ist aber gleichzeitig auch ein eigenständiges politisches System, das eigenständig Recht setzen und umsetzen kann ([S. 16f.](#)).

Der hybride Charakter des EU-Aufbaus spiegelt sich auch in den politischen Verfahren der EU, mit denen Entscheidungen getroffen und Interessenskonflikte überwunden werden. In die Entscheidungsfindung der EU fließen sowohl die **Interessen der Mitgliedstaaten** (also der Wählerinnen und Wähler jedes Staats) als auch die **Interessen der Bürgerinnen und Bürger** der Gesamt-EU (also der Wählerinnen und Wähler des Europäischen Parlaments) ein. Der Logik von **doppelter Legitimation** folgend, müssen sowohl die staatlichen Regierungsmitglieder als auch EU-weit gewählte Parlamentsabgeordnete gemeinsam Entscheidungen treffen ([S. 32f.](#)).

Der dritte Blickwinkel befasst sich damit, in welchen **Tätigkeitsfeldern** die EU aktiv ist. Grundsätzlich dreht sich Politik darum, wie welche Probleme gelöst werden können. Wie EU-Kooperation die Möglichkeiten der Staaten erhöht, Herausforderungen zu begegnen, wird anhand verschiedenster Bereiche vorgestellt und kritisch hinterfragt ([S. 40f.](#)).

»Grundsätzlich dreht sich Politik darum, wie welche Probleme gelöst werden können.«



EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, Kommissionspräsident José Manuel Barroso und Parlamentspräsident Martin Schulz (v.l.n.r.) in Oslo bei der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Europäische Union am 10. Dezember 2012



Am 12. März 2017 findet eine Demonstration der Organisation *Pulse of Europe* unter dem Motto „Zeichen setzen für die Zukunft Europas“ auf dem Gendarmenmarkt in Berlin als Reaktion auf den Brexit statt.

Die EU als Kooperationssystem: Recht, Wirtschaft und Werte

Um die EU in ihrem Aufbau und ihrer Funktionsweise zu beschreiben, hat sich der Begriff des **Mehrebenensystems** eingebürgert. Dieser Begriff beschreibt, dass Akteurinnen und Akteure in den EU-Institutionen, den mitgliedstaatlichen und den regionalen Regierungen und Verwaltungen gemeinsam EU-Politik gestalten. Anders als zum Teil wahrgenommen entscheidet „die EU“ nicht „von oben herab“. Die EU besteht nicht neben den Staaten, sie ist der **Verbund aus den Mitgliedstaaten**, die sich gemeinsame, überstaatliche Institutionen gegeben haben. Damit ist sie föderalen Staaten ähnlich, wie zum Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in der Bund und Länder zusammenarbeiten. Allerdings ist die EU kein Staat. Während die Kompetenzübertragung der Länder auf den Bund also bedeutet, dass die Souveränität allein beim Bund liegt, bleiben in der EU die Mitgliedstaaten souverän.

Der Aufbau entlang der doppelten Legitimation der EU bedeutet auch, dass sich die Arbeitsweise der EU immer um **Konsens- und Kompromissbildung** dreht. Jeder Beschluss muss staatliche, überstaatliche und so direkt und indirekt verschiedenste politische Interessen beachten. Jeder Kompromiss bedeutet auch, dass bestimmte Ansprüche aufgegeben werden müssen und staatliche Selbstständigkeit eingeschränkt wird. Umgekehrt können bestimmte globale Interessen überhaupt nur durchgesetzt werden, wenn alle EU-Staaten ihren Einfluss bündeln.

Das Verständnis von Kooperation als Mehrwert ist auch die Grundlage für die Einhaltung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten, selbst, wenn

Mehrheitsbeschlüsse nicht den eigenen Interessen entsprechen. Um die Umsetzung von Beschlüssen sicherzustellen, fußt die EU auf einem eigenständigen Rechtssystem. Für die **Rechtsgemeinschaft** gilt, dass Rechtsbrüche geahndet und sanktioniert werden können. Zum Rechtsschutz hat die EU ein institutionelles Netzwerk, in dem neben dem Gerichtshof der EU auch die Gerichte in den Mitgliedstaaten EU-Recht sprechen. Die starke Rechtsordnung ist ein Alleinstellungsmerkmal der EU im Vergleich zu sonstiger staatsübergreifender Kooperation, die darauf angewiesen ist, dass Staaten internationale Vereinbarungen durch staatliche Gesetze umsetzen. Ein Beispiel sind die internationalen Klimaabkommen, die allein durch freiwillige staatliche Gesetzgebung Anwendung finden.

Die Ausbildung dieser Rechtsgemeinschaft hat ihren Ursprung im EU-Binnenmarkt. Der gemeinsame Markt bildet den Kern des **gemeinsamen Wirtschaftsraums**. Um zwischen europäischen Staaten ein kooperatives Miteinander zu schaffen, war die zentrale Triebfeder die Mehrung von Wohlstand, sowie eine zuverlässige Lebensmittellieferung und wirtschaftliches Wachstum. Die Schaffung des gemeinsamen (wirtschaftlichen) Mehrwerts war der Motor, um stabile Institutionen, Kooperationsverfahren, verbindliches Recht und vor allem Vertrauen zwischen den Staaten zu etablieren. Bis heute leiten sich die meisten Politikbereiche der EU aus diesem wirtschaftspolitischen Kern ab. Außerdem beruht der globale Einfluss der EU vor allem auf ihrer wirtschaftlichen Marktmacht.

Die Motivation zur europäischen Einigung war allerdings von Beginn an mehrschichtig. Im EU-Einigungsprozess vereinten sich verschiedene, schon vor und während der Weltkriege entwickelte ideelle Vorstellungen für eine friedliche Ordnung in

Die EU entscheidet
nicht von oben
herab

Kooperation als
Mehrwert

Europa, die liberale Werte vertritt. Obwohl die Friedenssicherung in den Anfängen der EU-Integration mitschwang, trat die konkrete Selbstbeschreibung der EU als **Raum gemeinsamer Werte** erst nach dem Ende des Kalten Krieges ab den 1990er-Jahren im Zusammenhang der Erweiterung der EU um die Staaten Zentral- und Osteuropas in den Vordergrund. Heute sind demokratische und rechtsstaatliche Standards unabdingbare Kriterien für die Aufnahme neuer Staaten. Für ihre friedenssichernde Wirkung in Europa erhielt die EU 2012 den Friedensnobelpreis.

Zusammenfassend können wir die EU als ein **Mehrebenen-Kooperationssystem** beschreiben. Nicht eine zentrale EU-Regierung, sondern **verflochtene Steuerungsprozesse** bestimmen die EU-Verfahren. Entscheidungen hängen deshalb davon ab, dass sich Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen staatlichen, überstaatlichen und politischen Interessen einigen. Je nach Entscheidungsgegenstand erfordert dies **Kompromisse**, in denen eine Mehrheitsmeinung zwischen den verschiedenen Positionen gefunden wird, oder einen **Konsens**, also eine einstimmige Einigung. Je stärker Themen ideologisch aufgeladen werden, desto schwerer wird es, EU-weite Kompromisse gegen Souveränitätsgedanken und nationale Alleingänge zu legitimieren. Inhaltlich legen die EU-Verträge die **Zuständigkeiten der EU** fest, die sich historisch um den Bereich wirtschaftlicher Kooperation entwickelt haben. So ist die EU heute ein **umfassender gemeinsamer Rechtsraum**, ein machtvoller **Wirtschaftsraum** sowie ein **Raum geteilter Werte**. Während diese Ordnung zunächst unter Bedingungen des Kalten Krieges und seit 1989 in einer Phase großer Stabilität in Europa gewachsen ist, steht die EU spätestens seit den 2020er-Jahren vor massiven neuen äußeren und inneren Herausforderungen, auf die das abschließende Kapitel (7 S. 54) eingeht.



Am 27. Januar 2025 spricht die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, dem obersten rechtssprechenden Organ der EU.



Spannung zwischen Kooperation und Souveränitätsbestreben: Der Brexit

Grundlage für das Funktionieren der EU ist, dass alle Beteiligten sich zur überstaatlichen **Kooperation** bekennen. Der Grundkonsens, dass Kooperation einen Mehrwert gegenüber der Konkurrenz zwischen Staaten in Europa darstellt, bildet den Kern europäischer Einigung. Im **Vereinigten Königreich von Großbritannien** war die Frage, ob EU-Kooperation tatsächlich einen Mehrwert darstellt, Gegenstand eines Referendums, in dem sich 2016 eine knappe Mehrheit der Wählerinnen und Wähler für den Austritt aus der EU aussprach. Der EU-Mitgliedschaft steht ein starker **Souveränitätsgedanke** entgegen, dementsprechend allein in einer Einheit von Regierung, Territorium und Staatsvolk legitime und für die jeweilige Bevölkerung vorteilhafte Entscheidungen getroffen werden.

In diesem Sinne wird Souveränität als eine Qualität verstanden, die nur entweder bei einem unabhängigen Staat oder aber bei der EU liegt. Überstaatliche Kooperation, auch, wenn diese ansonsten gar nicht bestehende Handlungsmacht schafft, ist in diesem exklusiven Verständnis von Staatsmacht also immer ein Verlust unabhängiger Kontrolle und des selbstbestimmten Einflusses, den eine Staatsbevölkerung für sich allein festlegen kann. Dieses exklusive Verständnis von Souveränität – also der alleinigen Kontrolle entweder durch die EU oder einen unabhängigen Staat – widerspricht der Tatsache, dass durch Kooperation in der Regel erst Handlungsmacht und somit „Souveränität“ zu handeln entsteht. Der Begriff wird in diesem exklusiven Verständnis vor allem in politischen Debatten immer wieder genutzt, um die Aushöhlung staatlicher Macht und Zuständigkeit sowie einen Kontrollverlust von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zu beschreiben. Der Brexit-Slogan „take back control“ (Kontrolle zurückgewinnen), bringt dieses Verständnis zum Ausdruck. Seit dem EU-Austritt 2020 ist Großbritannien zwar noch durch ein Handelsabkommen mit der EU verbunden, kann aber keinen Einfluss auf die gemeinsamen politischen Entscheidungen nehmen. Außerdem muss es als Einzelstaat alle Handelsabkommen, die es als Teil der EU hatte, neu verhandeln und auch die Kooperation in ausgewählten Bereichen, wie dem Erasmus-Austausch, neu mit der EU aushandeln. Das Vereinigte Königreich kann in diesem Sinne seine Beziehungen unabhängig von anderen EU-Staaten regeln, die politische und wirtschaftliche Macht, dies zu tun, ist aber erheblich begrenzter, als es für die Gruppe der EU-27 der Fall ist. Mehr Souveränität bedeutet also nicht automatisch mehr Handlungsmacht für einen Staat.



Eine Unterstützerin für den Verbleib Großbritanniens in der EU und ein Unterstützer des Brexit stehen sich auf einer Demonstration im Januar 2019 in London gegenüber.

EVA G. HEIDBREDER

Die Herausbildung der EU als historischer Prozess

Aus einem anfänglichen Bündnis zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit hat die EU sich zu einem Mehrebenensystem entwickelt, das von Vielfalt und gemeinsamen Zielen getragen wird.



S. 59

Stärkung Internationaler Organisationen nach 1945

Die Idee gemeinsamer Regeln, die durch überstaatliche Behörden kontrolliert werden, entstand nicht erst nach 1945. Ein eindruckliches Beispiel ist der Friedensnobelpreis, der 1926 gemeinsam an den deutschen Außenminister Gustav Stresemann (1878–1929) und seinen französischen Amtskollegen Aristide Briand (1862–1932) für ihre Bemühungen um die Versöhnung der beiden Länder und den Aufbau eines neuen Friedens- und Sicherheitssystems nach dem Ersten Weltkrieg verliehen wurde. Aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden internationale Organisationen maßgeblich gestärkt. Der

Europarat und später die **Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)** wurden 1949 und 1972/73 mit dem konkreten Auftrag einer europäischen Friedensordnung gegründet. Bis heute sind sie wichtig für die Einhaltung von Menschenrechten und Bemühungen um Frieden.

Im Gegensatz dazu stand für die Vorläuferorganisationen der heutigen EU zunächst nicht ein Friedensauftrag, sondern vor allem das wirtschaftliche Wiedererstarken Europas im Vordergrund. Die erfolgreiche Steigerung von Wohlstand im schnell wachsenden **gemeinsamen Markt in der**

Europäischen Gemeinschaft wirkte eher indirekt friedenssichernd. Die wachsende Verflechtung einzelner Volkswirtschaften im gemeinsamen Markt ist noch immer die wichtigste Triebfeder für Zusammenarbeit in der EU, aus der sich der Großteil der weiteren Handlungsbereiche ableitet.

Um den Einigungsprozess hin zur heutigen EU zu beschreiben, dienen erneut drei Untersuchungsblickwinkel. Erstens können wir Integration als einen Prozess **zunehmender Kooperation** beschreiben, also der Zunahme von EU-Zuständigkeiten sowie der Ausweitung von Kooperationsformen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bevölkerungen. Zweitens hat sich die EU seit den ersten Vereinbarungen zwischen sechs Staaten auf zwischenzeitlich 28 **Mitglieder ausgeweitet** – und 2020 auch den Austritt eines Staates friedlich umgesetzt. Drittens bedeuteten die Vertiefung und Erweiterung der EU, dass sie in sich erheblich bunter und verschiedenartiger – also **diverser und differenzierter** – geworden ist.

Integration als Prozess der Vertiefung

Der schrittweise Ausbau wirtschaftlicher Zusammenarbeit und der dadurch wachsende Wohlstand begründen im Kern die historische Motivation und den Antrieb der EU-Entwicklung. Für diesen Weg steht vor allem der Name **Jean Monnet** (1888–1979), weil er mit dem sogenannten Schuman-Plan die Blaupause für das bis heute fortgeschriebene EU-Integrationsmodell entwarf. Während parallel Vertreterinnen und Vertreter einer **föderalen Idee** aktiv den Aufbau eines europäischen föderalen Staates anstrebten, stellte Jean Monnet die Frage der Staatsbildung zurück, um sachbezogen schrittweise immer weitere Bereiche kooperativ zu gestalten. Die Frage, ob eine **schrittweise Ausweitung der EU-Zuständigkeiten** ohne einen verfassungsgebenden Gründungsakt und eine föderale Staatswerdung auf Dauer hinreichend legitimiert ist, wird bis heute diskutiert und unterschiedlich beantwortet.

Wie der Ausbau von Kooperation Form annahm, ist gut an der Abfolge von Vertragsänderungen ablesbar. In den **Gründungsverträgen** verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, ihre gemeinsamen Ziele umzusetzen. Anfangspunkt ist die sogenannte Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS), die den Kern des Schuman-Plans bildet. Die zentrale Idee: Wenn Frankreich und Deutschland die Produktion kriegswichtiger Rohstoffe (Kohle und Stahl) unter die Kontrolle einer gemeinsamen überstaatlichen Behörde stellen, versiegt die wesentliche Konfliktquelle über kriegs- und wirtschaftsrelevante Rohstoffe und die Ressourcen können für den Wiederaufbau genutzt werden. Dieser Initiative schlossen sich Italien, Belgien, Luxemburg sowie die Niederlande an und erweiterten die Montanunion 1957 in Rom



Die Schuman-Erklärung als Wegweiser

Wenige Reden haben eine so große Wirkung entfaltet wie Robert Schumans Erklärung vom 9. Mai 1950. Der französische Außenminister läutete einen Neuanfang der Deutschland- und Europapolitik seines Landes ein, der bis heute nachhallt. Was Schuman vorschlug, war im Wortsinn radikal, denn es ging an die Wurzel der Probleme der damaligen Zeit. Konkret plädierte er dafür, eine europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu gründen. Sein Vorschlag, „die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen“, sollte „Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich“ machen. Schuman koppelte die Zusammenarbeit in jenem Bereich der Wirtschaft, der für Aufrüstung und Führung eines modernen Krieges zentral ist, direkt an die Friedensfrage. Außerdem verband er die Aussöhnung mit der jungen Bundesrepublik mit einer Einladung an weitere Staaten Westeuropas, sich dem Projekt anzuschließen.

Nicht nur die Vision, auch die geplanten Mittel standen für eine Abkehr vom Bisherigen. Die Idee einer Hohen Behörde mochte technisch und nachrangig klingen. Hinter der Formulierung verbarg sich jedoch die Vorstellung, dass die Mitgliedstaaten bei den entsprechenden Fragen ihre Souveränität stark einschränken sollten. Stattdessen sollte eine gemeinsame Institution Entschlüsse fällen können, die für die beteiligten Staaten verbindlich wären. Wenngleich dieses Prinzip der Supranationalität damals nicht völlig neu war, barg es das Potential, Westeuropa in der Nachkriegszeit einen ganz neuen Weg zu weisen. Und tatsächlich folgten diesen Worten Taten: Zwei Jahre nach der Rede nahm die Montanunion, die früheste Vorläuferorganisation der heutigen EU, auf Schumans Vorstellungen aufbauend mit sechs Mitgliedstaaten ihre Arbeit auf.

Schuman hatte ein visionäres Projekt entworfen, bei dem Paris erstmals nach 1945 der jungen Bundesrepublik die Hand zur gleichberechtigten Partnerschaft reichte. Dabei war es taktisch klug, zwei wichtige Wirtschaftssektoren in den Mittelpunkt zu stellen, nicht aber die allersensibelsten Bereiche staatlicher Macht, wie die Außen- oder die Sicherheitspolitik. So ließen sich nationale Widerstände gegen eine europäische Lösung verringern. Dass Schuman zudem seine Rede fünf Jahre und einen Tag nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht und dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa hielt, hatte tiefe symbolische Bedeutung. Jenseits der jeweiligen Sichtweise auf Sieg und Niederlage sollten die ehemals verfeindeten Seiten ein neues, gemeinsames Kapitel ihrer Geschichte aufschlagen. [...]

Kiran Klaus Patel, „Die dritte Neugründung Europas“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 2025. Online: www.faz.net/aktuell/politik/die-dritte-neugruendung-europas-110442182.html

zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), um den Aufbau der friedlichen Nutzung von Atomenergie zu fördern.

Diese **Römischen Verträge** sind noch heute die Gründungsdokumente, alle Folgeverträge erweitern und verändern sie. Ein entscheidender Meilenstein war der **Vertrag von Maastricht**, mit dem 1993 die **Europäische Union** als übergeordnete Organisation gegründet und die politische Union als erklärtes Einigungsziel formuliert wurde. Die letzte Vertragsrevision ist der **Lissabonner Vertrag**. In dieser Vertragsüberarbeitung wurden die Grundlagen in zwei Teilverträge untergliedert, dem Vertrag der

Vertiefung als Fortentwicklung der Grundlagenverträge: von Rom bis Lissabon

Vertragsname – Jahr des Inkrafttretens	Name der Organisation
EGKS-Vertrag – 1951	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, sog. Montanunion)
Römische Verträge – 1957 • EWG-Vertrag zur Einrichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft • EURATOM-Vertrag über Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft • Abkommen über gemeinsame Organe der EWG/EURATOM	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)
Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften – 1967	Europäische Gemeinschaften (EG): Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft
Einheitliche Europäische Akte – 1986	Europäische Gemeinschaften (EG)
Vertrag von Maastricht – 1992 • EU-Vertrag • Fortbestand EG-Vertrag, EURATOM-Vertrag, EGKS-Vertrag	Europäische Union (EU) Europäische Gemeinschaft (EG)
Vertrag von Amsterdam – 1997 Vertrag von Nizza – 2001 • Fortbestand aller bestehenden Verträge (jeweils angepasst)	Europäische Union (EU) Europäische Gemeinschaft (EG)
Vertrag von Lissabon – 2009 • Vertrag über die Union (EU-Vertrag) • Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) • Fortbestand EURATOM (angepasst)	Europäische Union (EU)

Eigene Zusammenstellung Eva G. Heidbreder

EU und dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU. Wichtiger Bestandteil des Lissabonner Vertrags ist die Einführung der **Charta der Grundrechte der EU** ([↗ S. 14](#)), mit der die EU sich in ihrem Handeln und in der Anwendung von EU-Recht zu der Einhaltung von Grundrechten verpflichtet.

In einer **Abfolge von Vertragsrevisionen** ([↗ Tabelle](#)) sind EU-Tätigkeitsfelder erweitert und ergänzt worden. Parallel dazu entwickelte sich die Arbeitsweise der EU, wobei immer wieder die beiden Logiken im Spannungsverhältnis, also stärkere überstaatliche Kooperation und Bewahrung staatlicher Unabhängigkeit, gestärkt wurden. So sind beispielsweise die ursprünglich informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs aufgewertet worden. Der Europäische Rat, in dem sie zusammenkommen, ist seit 2009 ein offizielles EU-Organ. Auf der anderen Seite ist das Europäische Parlament als direkt gewähltes EU-Organ durchgehend mit immer stärkeren Befugnissen ausgestattet worden. Nicht sichtbar ist in der historischen Darstellung, dass es immer wieder Initiativen gab, die gescheitert sind. Ein prominentes Beispiel sind die

Bemühungen der frühen 1950er-Jahre, eine Europäische **Verteidigungsgemeinschaft** zu gründen. Diese scheiterte an nationalem Widerstand – und ist bis heute Gegenstand widerstreitender staatlicher und gemeinschaftlicher Interessen.

Integration als Prozess territorialer Erweiterung und Verkleinerung

Dass die EU einmal **27 Mitgliedstaaten** umfassen würde, war zu Beginn des Einigungsprozesses kaum absehbar. Jede Erweiterungsrunde hat auch die EU verändert und war mit Vertiefungsschritten verbunden, vor allem der Aufnahme neuer Politikbereiche. Jede Erweiterung wirft allerdings auch Fragen nach möglichen **Zielkonflikten zwischen weiterer Vertiefung und der Beteiligung weiterer Staaten** mit eigenständigen Interessen auf.

Die Geschichte der territorialen Erweiterung ist unbedingt vor dem jeweiligen historischen Kontext der einzelnen Erweiterungsrunden zu verstehen, die sehr unterschiedlich waren. Die Unterzeichnung der Gründungsverträge der heutigen EU fand in einem gespaltenen Europa statt. Bald nach dem Zweiten Weltkrieg formierten sich zwei globale Machtblöcke, deren Konfrontation als **Kalter Krieg** bezeichnet wird. Während die zentral- und osteuropäischen Staaten an die Sowjetunion gebunden waren, orientierte sich Westeuropa vor allem verteidigungspolitisch an den USA. Für den ersten Bundeskanzler Westdeutschlands, Konrad Adenauer (1876–1967), war eine Einbindung der Bundesrepublik in westliche Bündnisse das zentrale Anliegen seiner Amtszeit (1949–1963).

Die erste Erweiterung der EG fand 1973 statt, als das Vereinigte Königreich, die Republik Irland und Dänemark der EWG beitraten. Norwegen, das ebenfalls eine Mitgliedschaft verhandelt hatte, trat nach einem negativen Referendum nicht bei. Diese **Nord-erweiterung** war vor allem durch wirtschaftliche Gründe motiviert. Die Beitrittsstaaten waren zuvor Mitglieder in der **Europäischen Freihandelszone** (EFTA), in deren Rahmen sie Zugang zum EG-Wirtschaftsraum ohne volle Mitgliedschaft und deshalb ohne Mitsprache hatten. Nun strebten sie eine größere Teilhabe am stetig wachsenden gemeinsamen Markt an, während sie politischen Einigungszielen weiter skeptisch gegenüberstanden.

Im Gegensatz hierzu war die sogenannte **Süd-erweiterung** vorrangig politisch motiviert. Die Aufnahme von Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) sollte die noch kurz vorher autokratisch regierten Staaten demokratisch stabilisieren. Die EG-Mitgliedschaft wurde als Mittel zur Sicherung des Mittelmeerraums und Förderung demokratischer Gesellschaften schnell umgesetzt und führte parallel zum Ausbau von Struktur- und Regionalförderprogrammen, um so die relativ ärmeren Regionen wirtschaftlich und politisch zu festigen.

Die wohl schnellste Erweiterung fand indirekt durch die **Wiedervereinigung Deutschlands** statt.



Politiklexikon: Europäische
Freihandelszone (EFTA)
www.bpb.de/17435



Anlässlich des EU-Beitritts von Polen übergibt ein deutscher Grenzschutzbeamter (r.) im April 2004 eine Europa-Flagge an seinen polnischen Kollegen an einem Grenzübergang in Frankfurt (Oder).



Nur wenige Wochen nach der Ausweitung des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine übergibt EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 8. April 2022 dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj den EU-Beitrittsfragebogen.

Tatsächlich gab es in diesem Fall keine Verhandlungen zwischen der EG und einem Beitrittsstaat: Durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wurden die ostdeutschen Bundesländer 1990 Teil der EG. Das Ende des Kalten Krieges (1989/90) hatte noch weitere Beitritte zur Folge. Zunächst trat 1995 nach relativ kurzen Beitrittsverhandlungen eine Gruppe kleiner und wohlhabender **EFTA-Staaten** bei, die im Kalten Krieg neutral waren und nun vorrangig aus ökonomisch-politischen Erwägungen in die EU drängten. Schweden, Finnland und Österreich erhielten so Mitsprache im Binnenmarkt, von dem sie auch in der EFTA abhängig waren. Die norwegischen Bürgerinnen und Bürger lehnten 1994 erneut einen Beitritt in einem Referendum ab.

Die größte bisherige Erweiterungsrunde fand mit einer neu erarbeiteten und bis heute gültigen Erweiterungsmethode statt. In Anbetracht der großen Zahl zentral- und osteuropäischer Staaten, die sich nach 1990 um eine Mitgliedschaft bemühten, etablierte die EU die **Kopenhagener Kriterien** und ein Verhandlungs- und Monitoringsystem, das auf Reformen und Transformation vor dem Beitritt eines Staates abzielt. Im Kern wird von zukünftigen EU-Mitgliedern erwartet, dass sie stabile demokratische Institutionen haben, Minderheiten schützen, den gesamten EU-Rechtsbestand umsetzen und wirtschaftlich im Binnenmarkt bestehen können.

In der **Osterweiterung** traten 2004 die baltischen Staaten – Estland, Lettland, Litauen –, zentral-europäische Staaten – Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien – sowie Zypern und Malta bei. 2007 folgten nach einer längeren Transitionsphase hin zu Demokratie und Marktwirtschaft Rumänien und Bulgarien. Nach dem gleichen Beitrittsmuster trat **2012 Kroatien** der EU bei, was die EU bis zum **Austritt des Vereinigten Königreichs** im Jahr 2020 auf eine Größe von 28 Mitgliedern anwachsen ließ.

Die Motivation, der EU beizutreten, hat sich vor allem **seit 2022** erneut substanziell geändert. Seit dem Angriff Russlands auf die gesamte Ukraine stehen **geopolitische und sicherheitspolitische Abwägungen** im Vordergrund. Als Staaten mit **Kandidatenstatus**, also einer grundsätzlichen Beitrittsoption, verhandeln derzeit die Ukraine und die Republik Moldau mit der EU. Kandidatenstatus haben auch die Staaten des westlichen Balkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien – sowie die Türkei und Georgien. Politische Unsicherheiten in diesen Staaten und wachsende Skepsis in der EU, inwieweit diese Staaten den Grundwerten der Gemeinschaft nachhaltig verpflichtet sind, bedingen eine faktische Aussetzung der Verhandlungen, auch wenn der Kandidatenstatus aufrechterhalten wird. Die stärker sicherheitspolitischen Gründe für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten stellen die Frage, inwieweit Vertiefung und Erweiterung Hand in Hand gehen können, in einer neuen Form: Sie müssen gegen die Fragen nach der sogenannten Beitrittsfähigkeit (Kopenhagener Kriterien) eines Staates abgewogen werden.

Abwägungen zu Beitrittskandidaten

Integration als Prozess der Differenzierung

Das Motto der EU lautet „**In Vielfalt geeint**“. Durch das Anwachsen der EU von sechs auf derzeit 27 Mitgliedstaaten hat auch die Vielfalt an Sprachen, des kulturellen und historischen Erbes, der Bevölkerungen und der politischen Interessen zugenommen. Der Begriff **Differenzierung** bezeichnet diese Ausformung von Unterschieden, wobei der Hauptzweck der EU weiterhin ist, gemeinsame Politiken zu schaffen oder staatliche Politiken zu koordinieren.

»In Vielfalt geeint«

Die EU hat eine Vielzahl von Formen, in denen zwischenstaatliche Kooperation und Koordinierung auf vielfältige Art und Weise passiert. Neben der verbindlichen **Setzung von Recht** gibt es Formen der **nicht-bindenden Zusammenarbeit**. Statt gemeinsame EU-Regeln zu schaffen, einigen sich die Regierungen hierbei auf Ziele, deren Nichteinhaltung aber nicht gerichtlich oder durch Strafzahlungen nachverfolgt wird. Außerdem gilt grundsätzlich, dass Mitgliedstaaten das Recht anderer Mitgliedstaaten anerkennen, solange es zu keinen Konflikten kommt. Die Arten der Zusammenarbeit in der EU variieren also zwischen verbindlichen oder unverbindlichen sowie nur koordinierten oder gemeinschaftlichen Regeln, die von umfassender Kooperation bis zu punktueller Koordinierung reichen.

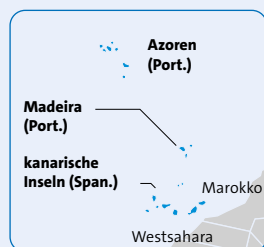
Wie stark **Kooperation in Europa differenziert** ist, wird außerdem deutlich, wenn wir die Mitgliedstaaten in verschiedenen Organisationen betrachten. Auch innerhalb der EU beobachten wir, dass Integration differenziert verläuft: Nicht alle EU-Mitgliedstaaten haben den Euro eingeführt und nicht alle sind Mitglieder im Schengenraum, an dem aber die

Nicht-EU-Staaten Schweiz und Norwegen voll teilnehmen. Durch enge Abkommen mit der EU sind vor allem diese beiden Staaten an vielen EU-Politiken beteiligt und wenden EU-Recht an, ohne dass sie als Mitgliedstaaten an der Gesetzgebung der EU beteiligt sind. In abgestufter Form trifft dies auch auf andere Staaten zu, die durch **Assoziierungsabkommen** zum Beispiel Zugang zum EU-Binnenmarkt erhalten und dadurch an Teile des EU-Rechts gebunden sind. Der Europäische Wirtschaftsraum, dem Island, Liechtenstein und Norwegen angehören, ist ein Beispiel für die enge Wirtschaftsintegration durch Assoziierung, aber ohne EU-Mitgliedschaft.

Differenzierung wird immer wieder als mögliche Lösung für Spannungen zwischen staatlichem Unabhängigkeitsstreben einiger und dem Wunsch nach stärkerer Integration anderer ins Spiel gebracht. Vor allem für einige drängende Bereiche, in denen keine Einigkeit über tiefere Integration erreicht wird, steht die Frage im Raum, inwieweit die EU sich weiter ausdifferenzieren muss, damit einige „Kernstaaten“ enger zusammenarbeiten können und nicht durch Einzelstaaten ausgebremst

Erweiterungen und Verkleinerungen der EU

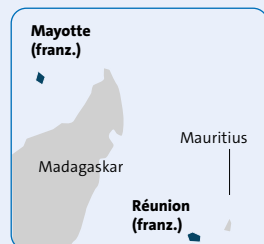
Nordwest-Afrika



Südamerika und Karibik



Südost-Afrika



Eigene Darstellung unter Verwendung von istock/seungyeon kim

werden. Kritische Fragen, die immer wieder auftauchen, sind: Brauchen die Staaten im Euro-Raum einen eigenen Euro-Haushalt und sollte eine Gruppe von Staaten gemeinsame Verteidigungskapazitäten aufbauen?

Integration erfassen und erklären

Weil die EU ein neuartiges politisches System ist, wirft sie neue Verständnisfragen auf, die sowohl für die Wissenschaft als auch ganz praktisch für die Gestaltung von Politik und Gesellschaften wichtig sind. In den Anfängen europäischer Integration standen vor allem die Fragen im Mittelpunkt, **warum Staaten zusammenarbeiten** und ob so ein neuer gesamteuropäischer **Staat im Werden** sei. Diese Debatten werden fortlaufend in den sogenannten Integrationstheorien behandelt.

Im Integrationsverlauf hat sich die EU nicht zu einem neuartigen Staat entwickelt, vielmehr wurde die doppelte Legitimierung ausgebaut. Um dieses System präzise zu beschreiben, hat sich der Begriff des **Mehrebenensystems** durchgesetzt. Er beschreibt, **wie die EU** als System im Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Unabhängigkeit und gemeinschaftlicher Politikgestaltung **funktioniert**. Verbunden hiermit sind Fragen, unter welchen Bedingungen sich die **Staaten an EU-Vorgaben** halten

und warum sich die **Prägung durch die EU** in den Staaten unterschiedlich ausgestaltet. Diese und ähnliche Fragen werden in der sogenannten Governance-Forschung diskutiert.

Durch eine verstärkte Infragestellung der EU in der Öffentlichkeit und durch politische Parteien wenden sich Untersuchungen auch zunehmend **Fragen der EU-Legitimität** zu. Der hybride EU-Charakter bedeutet auch, dass demokratische Standards nicht wie in einem Staat Anwendung finden, was Gesichtspunkte demokratischer Teilhabe und Legitimation neu stellt. Wegen der engen Abfolge von Krisen seit Beginn der 2000er-Jahre wurde außerdem viel Aufmerksamkeit auf **Fragen der Krisenfähigkeit** und der praktischen Lösungskompetenz der EU verwendet.

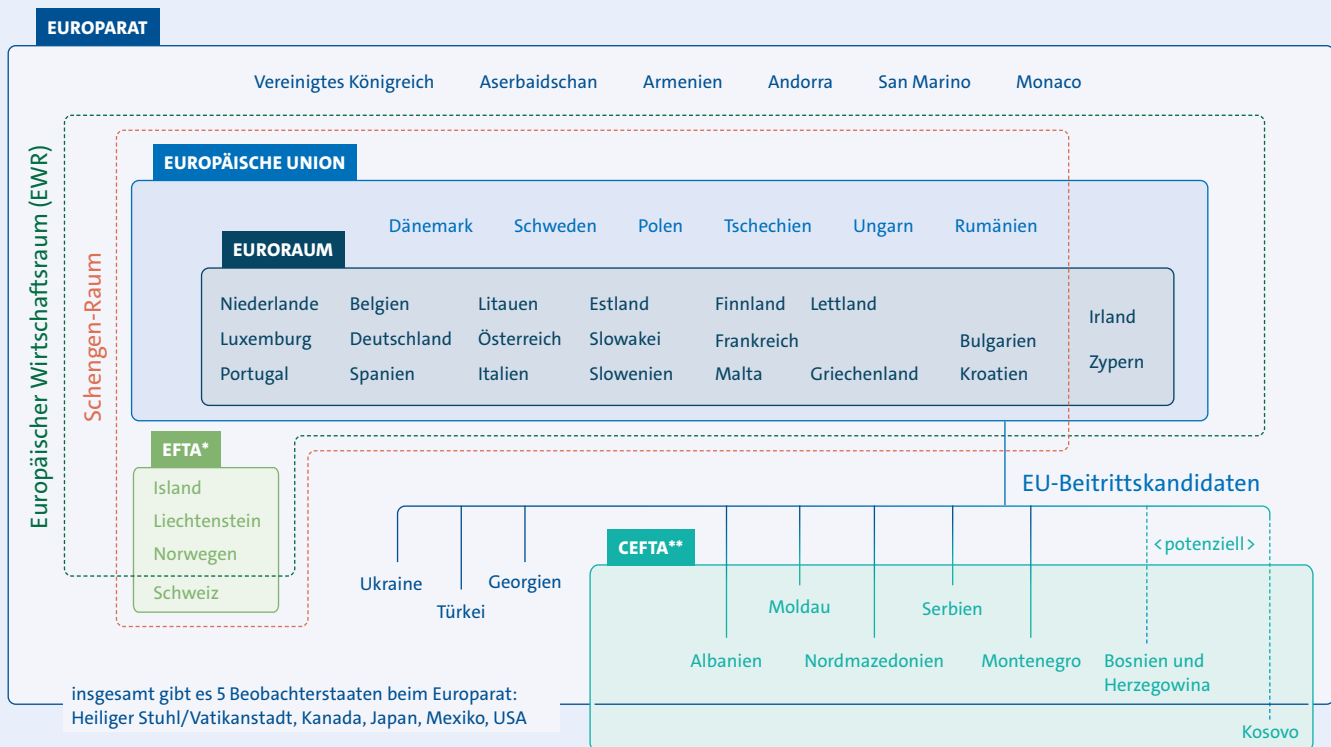
Diese knappe Übersicht der leitenden wissenschaftlichen Fragen, welche die **EU-Forschung** antreiben, zeigt, dass sich Erklärungsansätze immer stark an den Problemen des jeweiligen Kontextes orientieren. Fortlaufend begleitet die EU-Forschung die Auseinandersetzung mit einem System, das in seinem hybriden Charakter einzigartig ist und sich stetig wandelt. In den folgenden Kapiteln wird immer wieder auf kritische Argumente und Debatten verwiesen, um einzuladen, selbst weiterzudenken und zu hinterfragen, was die EU ausmacht, was ihr Handeln bedeutet und wie wir gegensätzliche Argumente in Auseinandersetzungen bewerten.



Mehr Informationen zu demokratischen Standards in der IZPB 361 „Demokratie“:
www.bpb.de/izpb/demokratie-2025



Differenzierte Mitgliedschaften in europäischen Organisationen und Gemeinschaften (Auswahl)



*EFTA: Europäische Freihandelsassoziation

**CEFTA: Mitteleuropäische Freihandelszone

Eigene aktualisierte Darstellung nach © Burak Korkmaz/Europäische Bewegung Deutschland e.V. 2021
(https://data.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2025/07/KW17_EuropaeischeZusammenarbeit-DE.pdf)



Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon voll rechtskräftig. Verabschiedet wurde sie erstmals 2000 durch den Europäischen Rat in Nizza und wurde seither bereits als Referenzdokument von Gerichten genutzt. Für das Verfassen der Charta kam erstmalig ein Konvent zusammen, der vom ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog geleitet wurde und einen umfassenden Grundrechtekatalog schaffte, der in einigen Punkten auch über die Europäische Menschenrechtskonvention hinausgeht. Allerdings gilt die EU-Charta nicht wie die Menschenrechtskonvention pauschal, sie gilt für alle EU-Organe und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht.

KAPITEL I WÜRDE DES MENSCHEN

Artikel 1
Würde des Menschen

Artikel 2
Recht auf Leben

Artikel 3
Recht auf Unversehrtheit

Artikel 4
Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung

Artikel 5
Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

KAPITEL II FREIHEITEN

Artikel 6
Recht auf Freiheit und Sicherheit

Artikel 7
Achtung des Privat- und Familienlebens

Artikel 8
Schutz personenbezogener Daten

Artikel 9
Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Artikel 10
Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Artikel 11
Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

Artikel 12
Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Artikel 13
Freiheit von Kunst und Wissenschaft

Artikel 14
Recht auf Bildung

Artikel 15
Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

Artikel 16
Unternehmerische Freiheit

Artikel 17
Eigentumsrecht

Artikel 18
Asylrecht

Artikel 19
Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung

KAPITEL III GLEICHHEIT

Artikel 20
Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 21
Nichtdiskriminierung

Artikel 22
Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen

Artikel 23
Gleichheit von Männern und Frauen

Artikel 24
Rechte des Kindes

Artikel 25
Rechte älterer Menschen

Artikel 26
Integration von Menschen mit Behinderung

KAPITEL IV SOLIDARITÄT

Artikel 27

Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen

Artikel 28

Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Artikel 29

Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst

Artikel 30

Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung

Artikel 31

Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

Artikel 32

Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

Artikel 33

Familien- und Berufsleben

Artikel 34

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

Artikel 35

Gesundheitsschutz

Artikel 36

Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Artikel 37

Umweltschutz

Artikel 38

Verbraucherschutz

KAPITEL V BÜRGERRECHTE

Artikel 39

Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

Artikel 40

Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen

Artikel 41

Recht auf eine gute Verwaltung

Artikel 42

Recht auf Zugang zu Dokumenten

Artikel 43

Der Bürgerbeauftragte

Artikel 44

Petitionsrecht

Artikel 45

Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Artikel 46

Diplomatischer und konsularischer Schutz

KAPITEL VI JUSTIZIELLE RECHTE

Artikel 47

Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Artikel 48

Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte

Artikel 49

Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

Artikel 50

Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden

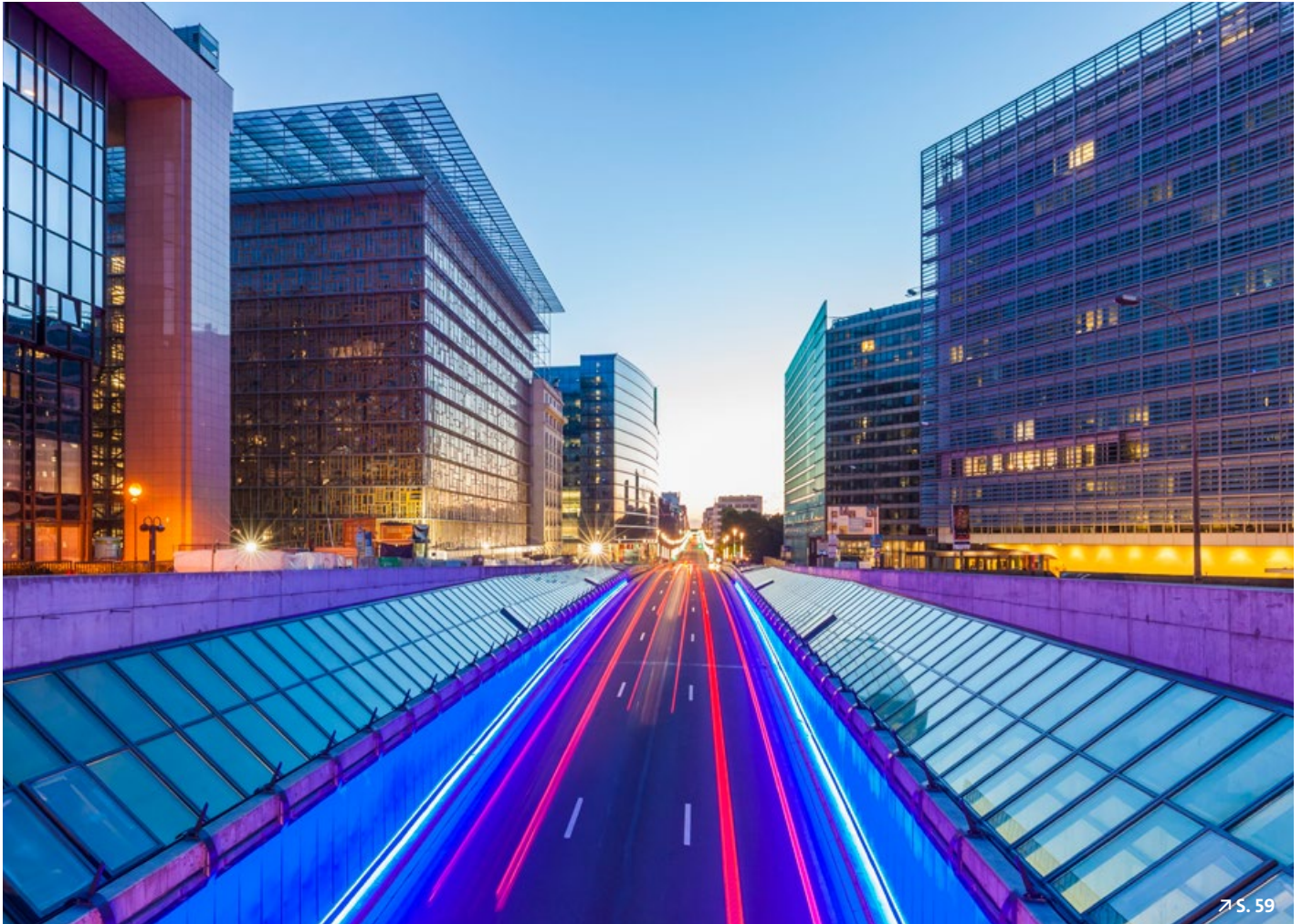


Charta der Grundrechte der Europäischen Union:
eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/deu

EVA G. HEIDBREDER

Aufbau und Akteure der EU

Eine Reihe von Institutionen und Organen steuert das politische System der EU und handelt vor allem durch EU-Recht. Staatliche und überstaatliche Interessen kommen dabei zusammen.



S. 59

Zwei Legitimierungslogiken

Die EU ist ein eigenständiges politisches System. Sie basiert auf zwei Legitimierungslogiken und einem damit verbundenen Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Unabhängigkeit und überstaatlicher Zusammenarbeit. Wie stark diese zwei Logiken verwoben sind, wird daran deutlich, dass einerseits die Regierungen rein **intergouvernemental** (zwischenstaatlich) und andererseits die EU-Organe **supranational** (überstaatlich) Interessen aushandeln, um verschiedene Koordinierungs- und Kooperationslösungen zu finden. Diese Handlungslogiken finden sich auch im hybriden institutionellen Aufbau der EU, weil die verschiedenen Organe für die unterschiedlichen Handlungslogiken stehen.

Die EU als Mehrebenensystem

Um den Aufbau der EU präzise zu beschreiben, hat sich der Begriff des **Mehrebenensystems** etabliert. Einerseits erfasst dieser Begriff, dass die EU zwar kein Staat mit einer Regierung, aber ein **funktionsfähiges politisches Handlungssystem** ist. Andererseits beschreibt der Begriff, dass **Regieren in der EU über Ebenen** hinweg stattfindet, also die Handelnden auf der EU-Ebene gemeinsam mit jenen der staatlichen, regionalen und kommunalen Ebenen Politiken schaffen und umsetzen. Ein anderer Begriff hierfür ist **Politikverflechtung**. Während diese Verflechtung garantiert, dass möglichst viele

Interessen in Entscheidungen einfließen und Einzelakteure und -akteurinnen nicht andere dominieren, kann diese Verflechtung auch eine effektive Entscheidungsfindung behindern und die Korrektur unzureichender Entscheidungen verkomplizieren.

Das stetige Ausbalancieren staatlicher und gemeinschaftlicher Interessen ist durch zwei **Grundsätze** geprägt. Erstens besagt das **Subsidiaritätsprinzip**, dass Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden sollen, auf der ein vorliegendes Problem bestmöglich gelöst werden kann. Beispielsweise kann von Brüssel aus die Müllversorgung in einem Stadtteil nicht so gut organisiert werden wie von kommunalen Behörden. Umgekehrt kann nicht jeder Staat im Binnenmarkt eigene Einfuhrzölle erheben, diese müssen für den gesamten gemeinsamen Markt einheitlich gelten. Das zweite grundlegende Prinzip, **Proportionalität**, besagt, dass Regulierung nicht über das Ziel hinausschießen darf, also verhältnismäßig zum gegebenen Problem sein muss. Um die Einhaltung von Subsidiarität und Proportionalität zu gewähren, können die **Parlamente der Mitgliedstaaten** Gesetzesvorschläge der Kommission prüfen und mehrheitlich zurückweisen.

Neben diesen Grundprinzipien hat der Europäische Gerichtshof durch seine Urteile Rechtsprinzipien festgeschrieben. Maßgeblich gilt, dass **EU-Recht Vorrang** gegenüber staatlichem Recht hat. So ist garantiert, dass EU-Recht tatsächlich in allen 27 Staaten gilt und in den Ländern keine widersprüchlichen Regelungen erlassen werden. Außerdem wirkt **EU-Recht direkt**, das heißt, dass Staaten, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger an EU-Recht gebunden sind und für Nichteinhaltung

haften müssen. Um zu verstehen, wer welche Verantwortung im Mehrebenensystem hat, werden auf den folgenden Seiten die wichtigsten Organe und Institutionen auf EU-Ebene vorgestellt.

Die EU-Organe und -Institutionen

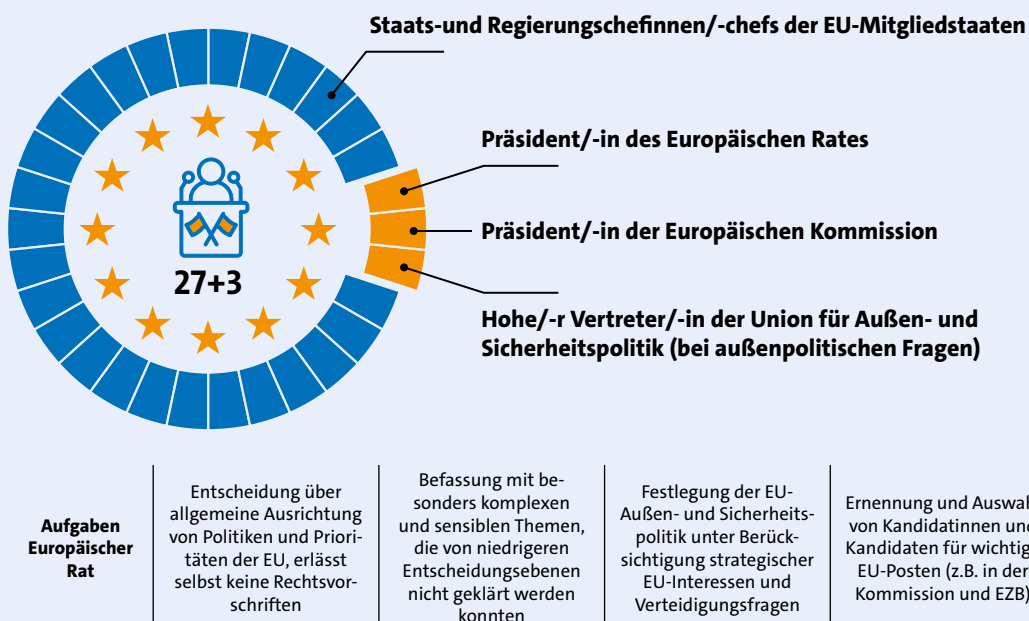
Während die Organe die tragenden Säulen sind, die Recht setzen, umsetzen und sprechen, ergänzen die weiteren Institutionen das System. Die EU handelt vorrangig durch die Setzung von EU-Recht. Im Kern basiert dieses System auf der **Logik einer doppelten Legitimation**: Sowohl die Interessen der Mitgliedstaaten, repräsentiert durch demokratisch legitimierte Regierungen, als auch der EU-Bürgerinnen und -Bürger, repräsentiert durch das direkt gewählte Europäische Parlament, müssen Beachtung finden. Der Europäischen Kommission kommt in diesem Zusammenspiel die Rolle zu, im Sinne eines EU-Gesamtinteresses Vorschläge einzubringen. Weitere Organe und Institutionen der EU garantieren, dass sie als Rechts- und Wirtschaftsraum funktioniert, vor allem durch die **Rechts- und Finanzkontrolle** sowie die Übernahme von **hoheitlichen Aufgaben**, wie zum Beispiel durch die Zentralbank für den Euro.

Die EU handelt vorrangig durch Setzung von EU-Recht

Europäischer Rat

Erst seit 2009 ist der Europäische Rat ein Organ der EU. Im Europäischen Rat kommen die **Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der Mitgliedstaaten** zusammen. Um Kontinuität und eine gute Koordinierung zwischen den Regierungssinnen und

Zusammensetzung und Aufgaben des Europäischen Rates



Eigene Darstellung, Quelle: Europäischer Rat (Aufbau) und Eva G. Heidbreder (Aufgaben)

-chefs zu garantieren, hat er eine sogenannte permanente Präsidentschaft von (verlängerbaren) zweieinhalb Jahren. Seine Funktionen sind auf Grundsatzfragen beschränkt. Der Europäische Rat tagt mindestens viermal im Jahr in Brüssel. Sondergipfel oder informelle Gipfel finden aber auch an anderen Orten statt, meist in den Staaten, die den Vorsitz im Rat der EU haben.

Der Europäische Rat formuliert die politischen **Leitlinien und generellen Ziele der EU**. Außerdem ist der Europäische Rat im Bereich der gemeinsamen **Außen- und Sicherheitspolitik** entscheidend, um strategische EU-Interessen und verteidigungspolitische Ziele festzulegen. Auch bei der **Vergabe wichtiger EU-Positionen** ist der Europäische Rat zuständig.

Eine zentrale Rolle kommt dem Europäischen Rat bei der **Änderung der Verträge** und der **Aushandlung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)** zu, da sich beide mit den Grundlagen der EU befassen. Im MFR legen die Staaten nicht nur fest, wie viel Geld für welche Vorhaben veranschlagt wird. Sie bestimmen auch, woher die Einnahmen der EU kommen. Diese speisen sich bisher vorrangig aus Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten, weshalb jede Haushaltsausweitung hart zwischen den Staaten verhandelt wird.

Im Europäischen Rat wird in der Regel im Konsens, also einstimmig, entschieden. Mehrheitsentscheidungen sind nur in Ausnahmen möglich und keine gängige Praxis. Der Europäische Rat ist kein Legislativorgan, das heißt, er ist nicht an EU-Gesetzgebung beteiligt. Zwar werden immer wieder Entscheidungen „hochgereicht“, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (§ S. 33) nicht gelöst werden können. Entscheidend sind aber am Ende die Abstimmungen unter Fachministerinnen und -ministern gemeinsam mit dem Parlament. Besonders relevant war der Europäische Rat während diverser Krisen, wie der Eurozonenkrise, der Krise der EU-Migrationspolitik und auch dem Umgang mit der Coronapandemie, während derer schnelle Entscheidungen jenseits der üblichen Verfahren notwendig waren.

Die große Medienaufmerksamkeit, die die Gipfel der Regierungsspitzen auf sich ziehen, entspricht nicht immer der Gestaltungsmacht des Europäischen Rates. Sowohl die Kabinette und Parlamente in den Mitgliedstaaten müssen Entscheidungen des Europäischen Rates am Ende mittragen als auch die EU-Organe, die tatsächlich EU-Gesetzgebung initiieren und über sie entscheiden (Kommission, Rat und Parlament).

i → Der Europäische Rat ist das Organ, in dem die 27 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs die Leitlinien für die EU festlegen und der als oberstes Konfliktlösungsorgan fungiert. Die Arbeitsweise ist durch die zwischenstaatliche Aushandlung von Positionen und konsensuale Entscheidungen geprägt. Erst durch den Vertrag von Lissabon (2009) wurde der Europäische Rat ein offizielles EU-Organ, ursprünglich war er ein informelles Gremium der Regierungsspitzen.

Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat **27 Mitglieder**, die das Kollegium bilden. Bestellt werden sie durch die Staaten und das Parlament gemeinsam. Jeder Mitgliedstaat schlägt eine Kommissarin oder einen Kommissar vor (beziehungsweise die Präsidentin oder den Präsidenten). Nach ausführlichen Anhörungen werden diese vom Europäischen Parlament bestätigt. Die Kommission hat zentrale Aufgaben in der Gesetzgebung, in der Umsetzung von EU-Recht, in der Überwachung der Rechteinhaltung und in der Verwaltung des EU-Haushalts. Ihr Amtssitz ist in Brüssel, mit einigen Außenstellen in Luxemburg.

Die Kommission dient explizit nicht bestimmten staatlichen oder parteipolitischen Interessen, sondern dem **Gesamtwohl der Union**. In den letzten Jahrzehnten hat die **Präsidentschaft** eine immer stärkere Steuerungsrolle in der Kommission aufgebaut. Vor Beginn einer Amtszeit stellt die Präsidentschaft ihre **politischen Leitlinien** vor, in denen sie an die eher allgemeine Strategische Agenda des Europäischen Rates anknüpft. Sie entwickelt so die wesentlichen Kernprojekte der EU. Für die Jahre 2019–24 war dies zum Beispiel der *European Green Deal*, für die Jahre 2024–29 steht die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Zentrum. In **jährlichen Arbeitsprogrammen** werden diese Ziele ausformuliert und mit konkreten politischen Programmen und Gesetzgebungsvorhaben konkretisiert.

Das machtvollste Instrument der Kommission ist, dass nur sie **Gesetzgebungsvorschläge** einbringen kann. Die Kommissionsagenda gestaltet daher die EU insgesamt. Hierin unterscheidet sich die EU von staatlichen parlamentarischen Demokratien, in denen das Initiativrecht für Gesetze beim Parlament liegt und Regierungsmehrheiten für die politische Agenda maßgeblich sind. Grund ist erneut der hybride Charakter der EU. Um staatliche und EU-weite politische Interessen einzubinden, ohne eine Seite zu übervorteilen, darf nur die Kommission als dem Gemeinwohl verpflichtete Institution Gesetzgebung initiieren. Gleichzeitig hat sie aber kein Stimmrecht im Entscheidungsprozess. Sie steuert also dadurch, dass sie vorschlägt, bei der Koordination unterstützt und die Einhaltung von Recht überwacht, ohne ein Entscheidungsorgan zu sein.

Ebenfalls zur Wahrung der Gemeinschaftsinteressen überwacht die Kommission die Umsetzung von EU-Recht. In der Praxis werden EU-Politiken durch die **Verwaltungen in den Mitgliedstaaten** umgesetzt, die, dem Hybridcharakter der EU entsprechend, keine direkten Anweisungen durch die Kommission erhalten. Die Kommission überwacht vielmehr, ob die Staaten die EU-Politikziele umsetzen. Sie kann bei Rechtsbrüchen Gerichtsverfahren einleiten, die zu Strafzahlungen führen können. Gleiches gilt für die Verteilung der Ressourcen aus dem **EU-Haushalt**. Sie kann zum Beispiel Zahlungen an Einzelstaaten zurückhalten, wenn EU-Gelder korrupt oder entgegen der Gemeinschaftsziele verwendet werden.

Der Europäische Rat entscheidet im Konsens



Aushandlung politischer Ziele in der EU

Spätestens seit der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ist klar, dass die Europäische Union (EU) unabdingbar ist, um Lösungen für globale Herausforderungen zu finden, die einzelne Mitgliedsländer nicht im Alleingang schaffen können. Allerdings wurden die EU-Institutionen ursprünglich nicht für das Krisenmanagement geschaffen, sondern um sehr spezifische, technische und meist wirtschaftliche Fragen zu behandeln – beispielsweise in den Bereichen Handels- und Wettbewerbspolitik.

Die Aufgaben der EU umfassen zunehmend die Redistribution von Mitteln sowie die Klärung grundsätzlicher politischer Fragen. Um dieser neuen Rolle gerecht zu werden, müssen die EU-Institutionen und die 27 Mitgliedsländer strategischer und langfristiger denken und handeln. Globale Herausforderungen wie die Klimakrise oder ein konstruktiver Umgang mit Künstlicher Intelligenz verlangen strategische Prioritäten, die weit über die Mandatszeiten hinausreichen – und von den Mitgliedsländern unterstützt werden. Sie verlangen auch ein stärkeres Nexus-Denken, denn die Krisen sind zunehmend miteinander verzahnt.

[...] Der Europäischen Union mangelt es nicht an Strategiefähigkeit: Im institutionellen Gefüge der EU setzt jede der wichtigsten EU-Institutionen – Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der EU – die Prioritäten. Die Europäische Kommission steht dabei für das europäische Interesse; das Europäische Parlament für die Interessen der EU-Bürger:innen; und der Rat der EU sowie der Europäische Rat für die Interessen der 27 Mitgliedsländer und ihrer Regierungen. Wenngleich noch viele Akteure mehr in die Festsetzung der europäischen Strategien eingebunden sind, entscheiden am Ende die 27 nationalen Regierungen und die EU-Kommission. Das Europäische Parlament kann zwar Gesetzesvorschläge der EU-Kommission unterbreiten und stimmt über das Kollegium der EU-Kommission ab, hat aber sonst wenig Macht über die grundsätzliche Prioritätensetzung. Die wichtigsten Dokumente, die die politischen Schwerpunkte vorstellen, werden kurz nach den Europawahlen ausgearbeitet. Zunächst veröffentlicht der Europäische Rat seine strategische Agenda – meist in einer Sitzung kurz nach der Europawahl. Anschließend präsentiert die EU-Kommission das Arbeitsprogramm für das kommende Mandat einschließlich entsprechender Prioritätensetzungen.

[...] Diese politischen Leitlinien der EU-Kommission, die zu Beginn eines neuen Mandats vorgestellt werden, werden vorab vom Generalsekretariat der EU-Kommission und mit Unterstützung der verschiedenen kommissionsinternen Generaldirektionen zusammengestellt. Und sie beziehen sich auf die strategische Agenda des europäischen Rates, denn ohne die Zustimmung der 27 Mitgliedsländer können in der EU keine politischen Fortschritte erzielt werden. Deshalb ist es besonders wichtig, dass die beiden Institutionen konstruktiv zusammenarbeiten. Aufgabe der EU-Kommission ist es, ein interinstitutionelles Gleichgewicht zu finden: Die Leitlinien müssen sowohl den Rat als auch das Parlament zufriedenstellen und gleichzeitig das europäische Interesse im Blick behalten. So kann die EU-Kommission kein Arbeitsprogramm erstellen, das sich zu weit wegbewegt von den

Prioritäten des Europäischen Rates; gleichzeitig kann die Kommission sich darauf verlassen, Unterstützung von den Mitgliedstaaten zu erhalten, wenn die politischen Leitlinien mit den Prioritäten der strategischen Agenda übereinstimmen.

Neben der strategischen Agenda des Europäischen Rates und den politischen Leitlinien der EU-Kommission, die jeweils nach den Europawahlen vorgestellt werden, gibt es zwei weitere Formate, die die politischen Strategien der EU unterjährig erörtern: die Rede zur Lage der Union und die Arbeitsprogramme der EU-Kommission. Jedes Jahr im September stellt die Kommissionspräsidentin in der „Rede zur Lage der Union“ die großen Leitlinien ihrer Politik vor – in der Regel Mitte September [...]. Dabei wird meist auf das vergangene Jahr zurückgeblickt und die Initiativen für das kommende Jahr angekündigt. Theoretisch sollen diese jährlichen Reden der EU-Kommission einem breiteren Publikum die europapolitischen Prioritäten näherbringen. In der Praxis finden sie jedoch wenig Aufmerksamkeit – auch, weil nationale Medien sich kaum dafür interessieren. Aus strategischer Perspektive sind diese Reden allerdings ein wichtiger Meilenstein, um die Arbeit der EU-Kommission transparenter zu machen und die Schwerpunkte der EU-Kommission nachvollziehen zu können.

Ungefähr einen Monat nach der Rede zur Lage der Europäischen Union wird das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Kommission veröffentlicht. Das Dokument detailliert die politischen Prioritäten der EU, indem die verschiedenen Gesetzgebungsvorschläge vorgestellt und nach Quartal eingeordnet werden. Das Arbeitsprogramm erlaubt es einzusehen, welche Arbeitspakete die Kommission vorbereitet und wann diese veröffentlicht werden sollen. Das erlaubt externen Akteuren wie Sozialpartnern, Industrieverbänden und Nichtregierungsorganisationen, aber auch Bürger:innen, die EU-Institutionen zu beeinflussen. Viele dieser Akteure – beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialpartner, Wirtschaftsverbände und andere internationale Organisationen – werden außerdem in Konsultationsprozesse eingebunden, damit ihre Perspektiven vor der Veröffentlichung der Gesetzgebungsinitiativen besser verstanden und ggf. berücksichtigt werden können. Wie stark bestimmte externe Akteure Einfluss auf die übergeordneten Strategien der EU-Kommission haben, lässt sich nicht verlässlich bestimmen, da etwaige Kausalitäten zwischen Treffen und Inhalt nicht nachvollziehbar sind. Fest steht, dass Akteure mit größeren finanziellen und personellen Ressourcen mehr Kapazitäten haben, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. [...]

Sophie Pornschlegel, „Wie setzt die EU ihre Prioritäten? Der European Green Deal und die Agenda der neuen Europäischen Kommission“, Das Progressive Zentrum, 2024. Online: www.progressives-zentrum.org/publication/wie-setzt-die-eu-ihre-prioritaeten/

Zusammensetzung des Kollegiums 2024–2029 und Aufgaben der Europäischen Kommission



Aufgaben der Kommission

Gesetzgebungsvorschläge für Rat und Parlament

Verwaltung von EU-Haushalt und Finanzhilfen

Kontrolle der Durchsetzung von EU-Recht, Ahndung von Verstößen

Vertretung der EU nach außen

Eigene Darstellung, Quelle: Europäische Kommission (Zusammensetzung Kollegium), Eva G. Heidbreder (Aufgaben)

Vertretung der EU nach außen

In Bereichen, in denen die EU für die Politikgestaltung zuständig ist – vor allem in Handels- und Binnenmarktpolitik – vertritt die Kommission die **EU auch nach außen**. Dies ist zum Beispiel in der Welthandelsorganisation der Fall. Auch die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich führte ein hoher Kommissionsbeauftragter, Michel Barnier, entlang eines Mandats des Europäischen Rates.

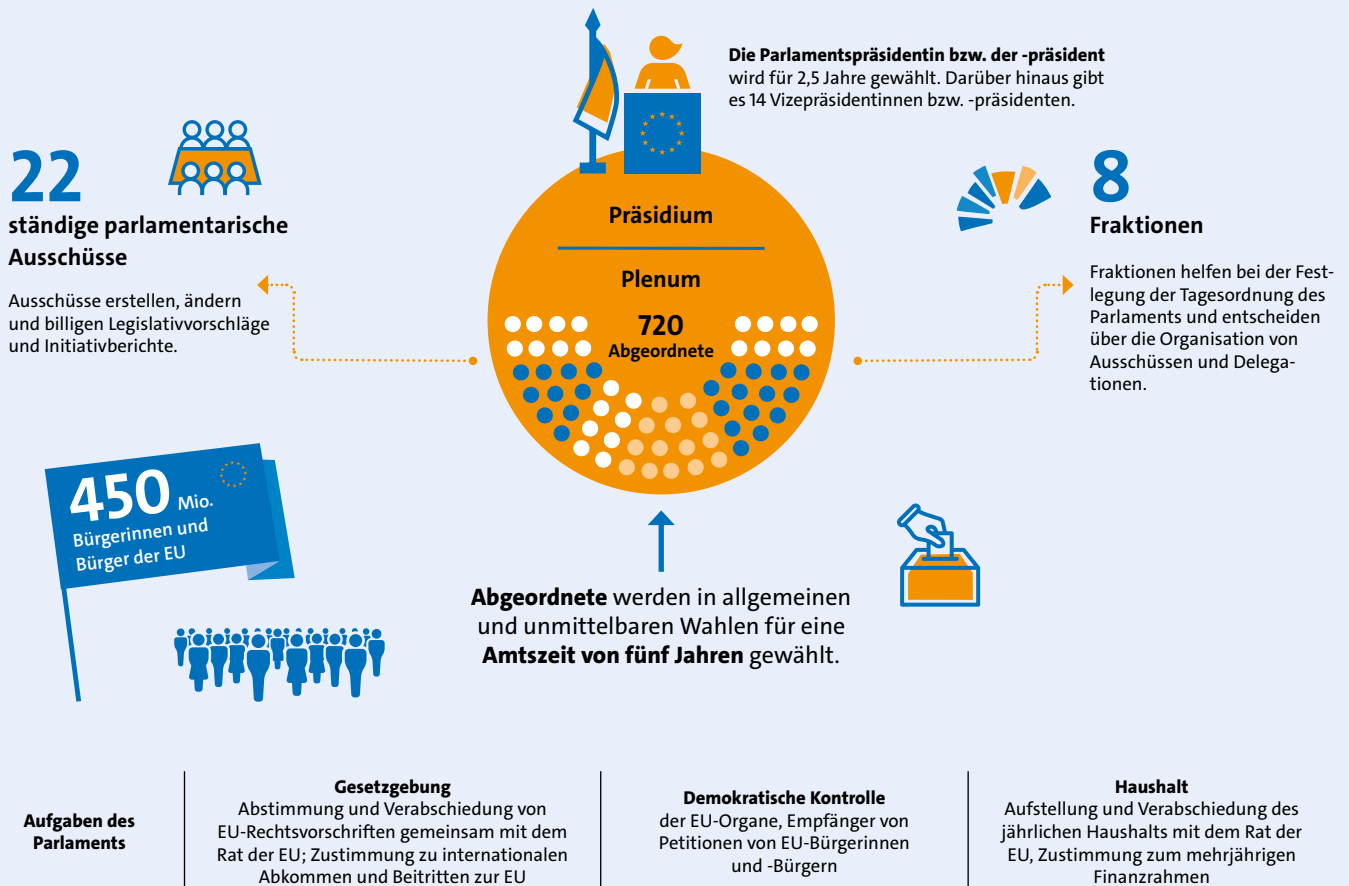
Eine besondere Rolle hat die **Hohe Vertreterin** beziehungsweise der **Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik**. Einerseits ist dieses Amt mit einer Vizepräsidentschaft in der Kommission verknüpft, andererseits stellt die Hohe Vertreterin oder der Hohe Vertreter den Vorsitz des entsprechenden Rates der EU. Das Amt ist daher eigenständig und in der Kommission und dem Rat der EU angesiedelt. Ziel dieser Doppelrolle ist, die Arbeit zwischen den Institutionen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik besser zu verzahnen. Allerdings bleibt es wegen der Veto-Macht aller Staaten eine Herausforderung, eine Einheitsmeinung über Sachfragen zu bilden und somit überhaupt gemeinsame Positionen zu definieren.

i → Die Europäische Kommission ist aus der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) hervorgegangen. Weil nur sie Gesetzesvorhaben einbringen darf, ist sie die zentrale Initiatorin von EU-Vorhaben. Außerdem kontrolliert sie die Umsetzung von EU-Politik, indem sie die Einhaltung von EU-Recht und die rechtmäßige Verwendung von EU-Finzen prüft, um im Zweifel Gerichtsverfahren anzustreben. Sie ist dem Gemeinwohl der Union verpflichtet und vertritt länder- und parteiinteressenübergreifend die Gemeinschaftsbelange der Union.

Europäisches Parlament

Die 720 Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) werden seit 1979 alle fünf Jahre **direkt** von den **Bürgerinnen und Bürgern aller EU-Mitgliedstaaten gewählt**. Die Abgeordneten finden sich in Fraktionen zusammen, in denen die Europaparteien – als Zusammenschlüsse programmatisch ähnlicher staatlicher Parteien – und zum Teil einzelne kleinere Parteien zusammenarbeiten. So sind zum Beispiel die deutschen Mitglieder der CDU/CSU in der Europäischen Volkspartei (EVP) und jene

Aufbau und Aufgaben des Europäischen Parlaments



Eigene Darstellung, Quelle: Europäisches Parlament (Aufbau) und Eva G. Heidbreder (Aufgaben)

der SPD in der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE). Das EP hat zwei Hauptsitze und tagt monatlich sowohl in Brüssel als auch in Straßburg. Die zentralen Aufgaben des EP sind die Mitentscheidung über EU-Gesetzgebung, die Haushaltsfestlegung sowie die Kontrolle der Kommission.

In der **Gesetzgebung** entscheidet das EP gemeinsam mit dem Rat der EU und kann so Vorschläge der Europäischen Kommission aktiv mitgestalten. Außerdem stimmt es über internationale Abkommen und Erweiterungen der EU mit ab. Für den EU-Haushalt ist das EP direkt an der Aufstellung des **jährlichen Haushaltsplans** beteiligt und muss der Vorlage des Europäischen Rates zum **Mehrjährigen Finanzrahmen** (für sieben Jahre) zustimmen.

Im Zusammenspiel der EU-Organe ist das **Kontrollrecht** gegenüber der Europäischen Kommission wichtig. Nicht nur muss das EP der Besetzung der Kommissionspräsidentschaft sowie des Kollegiums von Kommissarinnen und Kommissaren zustimmen. Es kann der Kommission auch das Vertrauen entziehen. Die Androhung eines Vertrauensentzugs führte 1999 erstmalig zum Rücktritt der gesamten Kommission. Überdies ist das EP auch

direkter **Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger**, die Petitionen an das EP richten und sich an die Ombudsperson wenden können.

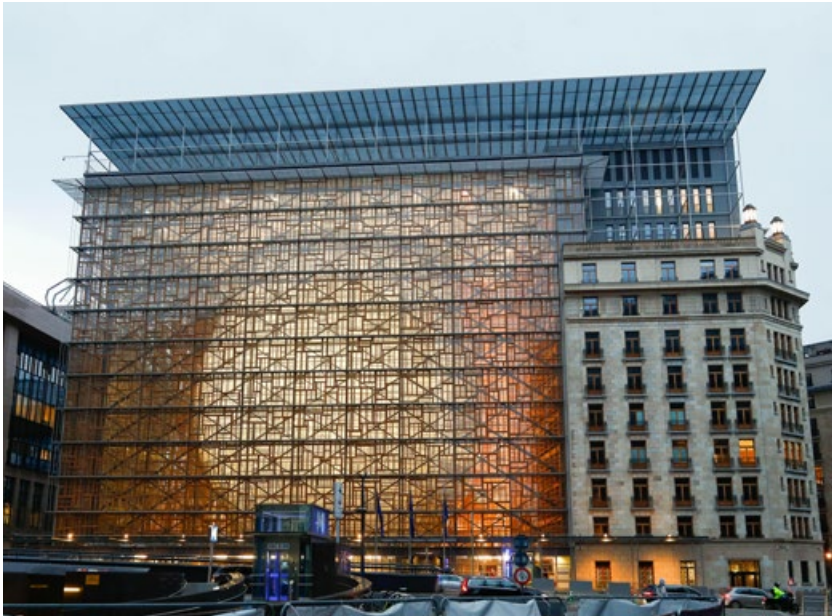
Alle Beschlüsse des EP werden in **Ausschüssen** bearbeitet und vorverhandelt und anschließend im Plenum debattiert und entschieden. Da aus dem EP keine Regierung benannt wird, gibt es keine Aufteilung in Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Stattdessen handelt das EP mit dem Rat der EU Anpassungen der Kommissionsvorschläge aus. In dieser Aushandlung zwischen den Institutionen hat das EP traditionell meist Mehrheiten aus einer breiten politischen Mitte gebildet. Je breiter die Einigkeit im EP, desto stärker kann es gegenüber den anderen Institutionen auftreten und verhandeln.

Durch die seit Jahren zunehmende politische **Polarisierung**, auch auf der EU-Ebene, ist allerdings die ehemals breite Mitte im EP geschrumpft. Im EP sind zuletzt vor allem rechte EU-skeptische Parteien erstarkt. Die größte Gruppe in der politischen Mitte des Parlaments ist seit 2024 erneut die EVP-Fraktion der konservativen und christdemokratischen Parteien. Die EVP hat gemeinsam mit Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen 2024 eine Mehrheit



Mehr Informationen in der Infoaktuell „Die Wahlen zum europäischen Parlament 2024“:
www.bpb.de/547210





Das Europagebäude in Brüssel ist Sitz des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union.

zur Wahl der Kommissionspräsidentin gebildet. Diese Zusammenarbeit ist allerdings keine stabile Koalition und keinesfalls mit Regierungskoalitionen vergleichbar. In Abstimmungen zu verschiedenen Themen haben sich seit 2024 auch punktuell Parlamentsmehrheiten zwischen EVP und weiter rechts stehenden Fraktionen gebildet.

Dies veranschaulicht, dass politische Kontroversen im EP nicht entlang von Regierungs- und Oppositionslinien, sondern zwischen den und zum Teil durch die Fraktionen selbst hindurch verlaufen. Abgeordnete sind somit in ihrer Mandatsausübung im Vergleich zu staatlichen Parlamenten weniger stark an Parteipositionen gebunden, Mehrheiten sind flexibler. Sie beziehen sich einerseits auf die Positionsbildung im EP, andererseits geht es immer um die Aushandlung von Kompromissen mit dem Rat der EU.

i → Das **Europäische Parlament** vertritt die Interessen der Bürgerinnen und Bürger der EU wesentlich entlang parteipolitischer Positionen, wobei die einzelnen Abgeordneten in ihrer Mandatsausübung nicht so eng an Fraktionslinien gebunden sind, wie dies in staatlichen Parlamenten der Fall ist. Das EP ist neben dem Rat der EU der zentrale EU-Gesetzgeber. Als direkt gewähltes Organ schafft das EP auch eine direkte Legitimation der EU, was ein Alleinstellungsmerkmal der demokratischen Funktionsweise der EU darstellt.

Rat der Europäischen Union

Der Rat der EU (oder einfach Rat) besteht faktisch aus mehreren **Ministerräten**, in denen die Fachministerinnen und Fachminister der Mitgliedstaaten themenbezogen beraten und beschließen. Anders als beim Europäischen Rat wechselt die

Präsidenschaft halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten. Hat ein Land die Präsidenschaft inne, dienen die jeweiligen Fachministerinnen und Fachminister als Vorsitzende. Gemeinsam mit dem EP ist der Rat der EU ein **Legislativorgan**. Wie das EP kann der Rat Änderungsvorschläge einbringen, Gesetzesakten zustimmen oder sie ablehnen. Die zentrale Aufgabe des Rates ist somit die **Gesetzgebung**, aber auch die **Politikumsetzung** durch die Koordinierung der notwendigen staatlichen politischen Maßnahmen. Der Rat tagt meist in Brüssel, für drei Monate im Jahr tagt er in Luxemburg.

Die Gruppen von Fachministerinnen und Fachministern, in denen getagt wird, heißen **Ratsformationen**. Beispiele sind der Rat für Wirtschaft und Finanzen, für Justiz und Inneres oder für Umwelt. Im Rat der EU wird in der Regel mit **qualifizierter Mehrheit** entschieden. Nach dem Prinzip einer doppelten Mehrheit müssen 55 Prozent der Mitgliedstaaten (also 15 von 27) zustimmen, wobei gleichzeitig 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentiert sein müssen. Auch in diesem doppelten Mehrheitsprinzip spiegelt sich die doppelte Legitimierungslogik.

Vorbereitend für den Rat wirken die Ständigen Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU, die mit Botschafterinnen und Botschaftern vergleichbar sind, aber weitreichendere Funktionen im EU-Entscheidungsprozess haben. Im **Ausschuss der Ständigen Vertreter** (ASTV – oder aus dem Französischen COREPER für *Comité des représentants permanents*) werden alle Ratsentscheidungen vorverhandelt, wobei er durch über 150 Ratsarbeitsgruppen unterstützt wird. Findet der ASTV eine Einigung, muss die Sachfrage nicht mehr von den Ministerinnen und Ministern diskutiert werden.

Die Standpunkte für den ASTV, also die **Position jedes Staates**, werden durch die Regierungen formuliert. Dabei müssen fachliche, inhaltliche und regionale Zielkonflikte überwunden und zu einer Position zusammengeführt werden. Wegen der großen Autonomie der Ministerien, den üblichen Koalitionsregierungen und der föderalen Struktur ist diese Koordinierung in Deutschland besonders komplex. Kommt keine einheitliche Regierungsposition zustande, muss sich das Land im Rat enthalten, wofür sich ironisch der Begriff „*German vote*“ eingebürgert hat.

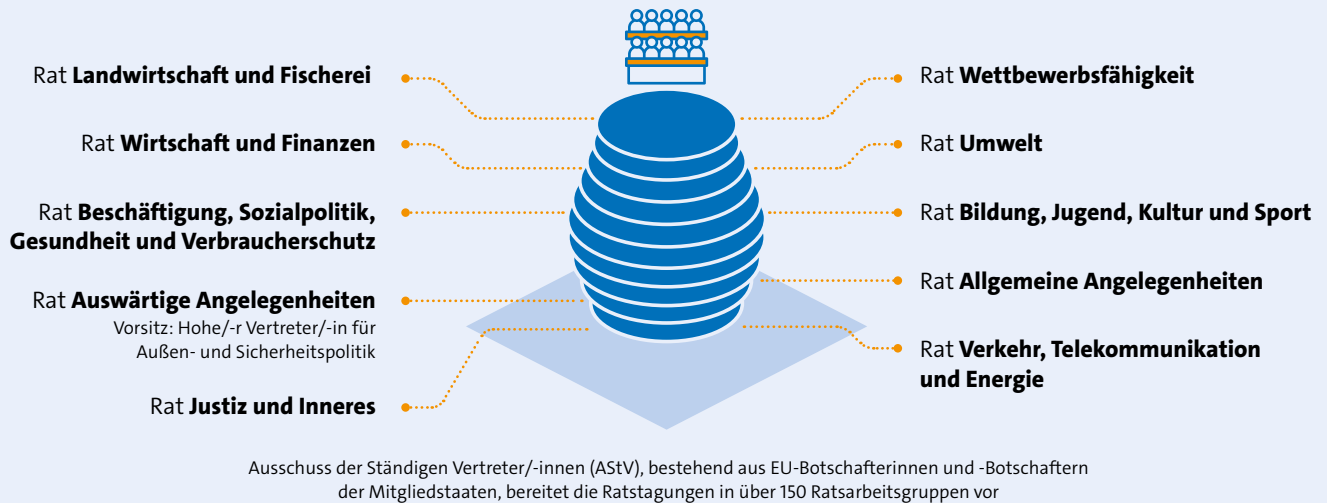
i → Der **Rat der EU** ist neben dem EP das zentrale Legislativorgan der EU. Er tagt in verschiedenen Ratsformationen, in denen die Fachministerinnen und Fachminister der Mitgliedstaaten meist mit qualifizierter Mehrheit über Gesetzesvorschläge abstimmen. Die Ministerinnen und Minister repräsentieren den Willen der Mitgliedstaaten, wie er in der innerstaatlichen Koordinierung festgelegt wird. Um zu gemeinsamen Beschlüssen zu kommen, braucht es jedoch auch Flexibilität der Positionen, um in Kompromissen das gemeinsame Interesse an kooperativen Lösungen zu befördern.

Weniger Fraktionsdisziplin im EP

Aufbau und Aufgaben des Rates der Europäischen Union (Ministerrat)

Zusammensetzung aus Fachministerinnen und -ministern der nationalen Regierungen aller Mitgliedstaaten
Vorsitz rotiert im 6-Monats-Takt zwischen den Mitgliedstaaten

Arbeit in 10 thematischen Gruppen, den „Ratsformationen“



Aufgaben:

Abstimmung und Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften gemeinsam mit dem Europäischen Parlament auf Grundlage von Vorschlägen der Europäischen Kommission

Koordinierung der politischen Maßnahmen der EU-Länder

Entwicklung der **Außen- und Sicherheitspolitik** der EU auf Grundlage von Leitlinien des Europäischen Rates

Abschluss internationaler **Übereinkünfte** zwischen der EU und anderen Staaten oder internationalen Organisationen

Genehmigung des **Haushaltsplans** der EU gemeinsam mit dem Europäischen Parlament

Eigene Darstellung, Quelle: Rat der Europäischen Union (Aufbau) und Eva G. Heidbreder (Aufgaben)

Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

Neben den Entscheidungsorganen der EU gibt es zwei beratende Institutionen, die an der Gesetzgebung beteiligt sind. Bereits seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) kommen im **Wirtschafts- und Sozialausschuss** (EWSA) Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und anderen Interessenverbänden zusammen (329 Mitglieder). Um die Interessen dieser Gruppen bei relevanten Gesetzesvorhaben einzubringen, formuliert der EWSA Stellungnahmen, die dem Rat der EU, dem EP und der Kommission im Gesetzgebungsprozess übermittelt werden. Ziel ist, dass wirtschaftliche und soziale Belange durch die Beteiligung der nicht-staatlichen Verbände im Prozess Gehör finden.

Im gleichen Verfahren wirkt der **Ausschuss der Regionen** (AdR) auf EU-Gesetzgebung ein. Mitglieder sind gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Regionen und der Kommunen. Je nach Aufbau des Mitgliedstaats variiert, welche (gewählten) Vertreterinnen und Vertreter von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften in den AdR entsandt werden (329 Mitglieder). Der AdR gibt zu relevanten Gesetzesvorhaben Stellungnahmen ab und kann auch auf Eigeninitiative Stellungnahmen formulieren.

Der AdR kann auch Verfahren beim EuGH einleiten, sollten Kommission, Rat oder EP versäumen, eine Stellungnahme einzuholen. Als der AdR 1994 gegründet wurde, verbanden sich hiermit hohe Erwartungen, dass die Regionen Europas sich schrittweise im föderalen Ausbau der EU zu einer gesetzgebenden Kammer entwickeln könnten. Stattdessen hat sich der AdR zu einem aktiven beratenden Gremium und einer wichtigen regionalen Vernetzungsorganisation entwickelt.

i → Um Partizipation und demokratische Teilhabe in der EU zu stärken, haben der **EWSA** und der **AdR** eine fest etablierte beratende Rolle im ordentlichen Gesetzgebungsprozess. Als Foren, in denen sich die Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und weitere Interessensgruppen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Regionen und Kommunen vernetzen, sind die Ausschüsse für die Definition gemeinsamer Positionen und Interessen sowie die Zusammenarbeit gesellschaftlicher Interessensgruppen wichtig. Die Stellungnahmen der Ausschüsse sind nicht bindend. Die legitimierende Verantwortung bleibt bei den Entscheidungsorganen, dem Rat und dem EP, die aber Positionen der zentralen sozialen und territorialen Lobbyverbände im geregelten Verfahren anhören müssen.

Der Ausschuss der Regionen als beratendes Gremium

Gerichtshof der Europäischen Union

Die **Einhaltung der EU-Rechtsakte** ist eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der EU. Wenn sich Staaten, Unternehmen, Verbände oder Bürgerinnen und Bürger nicht an gemeinsam beschlossene Regeln halten oder Staaten Gesetze erlassen, die dem EU-Recht widersprechen, ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht mehr möglich. Regelbrüche greifen das notwendige Vertrauen untereinander an und die Bereitschaft zur Kooperation wird unterminiert. Dem Gerichtshof der EU (EuGH) kommt daher eine wesentliche Rolle zu, damit **EU-Recht einheitlich in allen Mitgliedstaaten angewendet** und auch durch die **EU-Institutionen eingehalten** wird. Er legt EU-Recht aus und spricht bei Streitigkeiten unter EU-Institutionen, zwischen EU-Institutionen und Regierungen oder auch Bürgerinnen und Bürgern und Behörden EU-Recht. Amtssitz des EuGH ist Luxemburg, Arbeitssprache ist Französisch.

Um zu verstehen, wie die verschiedenen Arten der Rechtsprechung funktionieren, ist wichtig zu beachten, dass EU-Recht nur Bereiche betrifft, die in den Verträgen benannt sind. Hat die EU keine **vertraglich festgelegte Kompetenz**, darf sie nicht aktiv werden; ist sie zuständig, muss sie im Rahmen der vertraglichen Ziele handeln. Dementsprechend befassen sich EuGH-Urteile einerseits mit der Frage, ob und wie die EU zuständig ist, und andererseits mit der Einhaltung von EU-Recht durch alle Beteiligten.

Im Mehrebenensystem sind auch alle **mitgliedstaatlichen Gerichte** an EU-Recht gebunden und sprechen EU-Recht. In Fällen, in denen staatliche Gerichte nicht klar zuordnen können, ob eine EU-Zuständigkeit vorliegt, können sie Fragen an den EuGH weitergeben. In **Vorabentscheidungen** wird dem staatlichen Gericht mitgeteilt, ob und wie EU-Recht zum Tragen kommt. Diese Entscheidungen sind für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Einige der berühmtesten Urteile fallen in diese Kategorie. Ein prominentes Beispiel ist das van Gend & Loos-Urteil (1963). In diesem Urteil legte der EuGH das Prinzip der Eigenständigkeit und direkten Wirksamkeit von EU-Recht fest: Auch Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger können direkt vor nationalen Gerichten EU-Recht einklagen.

Wird EU-Recht gebrochen, kommt es zu einem **Vertragsverletzungsverfahren**. Ein typischer Fall sind Klagen der Europäischen Kommission gegen Mitgliedstaaten, die EU-Recht nicht pflichtgemäß anwenden. Auch Privatpersonen oder Unternehmen können den EuGH anrufen, wenn sie durch Nichteinhaltung von EU-Recht Schaden nehmen. Zum Beispiel folgte die Öffnung des Wehrdienstes für Frauen in Deutschland der Klage einer Frau, die im Ausschluss von Frauen einen Bruch mit dem Recht der Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen sah und vor dem EuGH Recht erhielt.

Wird die Anwendung von EU-Recht nicht hinreichend geschützt, kann es zu einer **Untätigkeitsklage** gegen EU-Institutionen kommen. Beispielsweise

reichte das Europäische Parlament 2021 eine Klage gegen die Kommission ein, da es die Kommission für zu wenig aktiv in der Anwendung eines neu eingeführten Mechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten ansah. Grundsätzlich können EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und in besonderen Ausnahmen auch Privatpersonen Nichttätigkeitsklagen einreichen.

Umgekehrt können die gleichen Akteure auch beklagen, wenn EU-Institutionen über die EU-Zuständigkeiten hinaus aktiv werden, und **Nichtigkeitsklagen** vorbringen, um die Streichung von EU-Rechtsakten zu bewirken. Die Rechtsorgane der Mitgliedstaaten sind Teil der EU-Gerichtbarkeit. Das heißt, dass die Mitgliedstaaten ihre Gewaltbefugnisse (z.B. Gefängnisstrafen) auch dazu einsetzen, EU-Recht umzusetzen. Das Unionsrecht ist hier auf die Durchsetzung durch die Staaten angewiesen, da die EU selbst keine Staatsgewalt besitzt.

*i → Schon die EGKS hatte einen Gerichtshof als entscheidenden Teil der überstaatlichen Kontrolle. Aus diesem ersten Gerichtshof ist der heutige **Gerichtshof der EU (EuGH)** hervorgegangen, der im Integrationsprozess durch die Auslegung der Verträge maßgebliche Regeln wie die direkte Wirksamkeit und den Vorrang von EU-Recht in der Praxis etabliert hat. Der Gerichtshof ist unabhängig und allein der Auslegung und dem Schutz des EU-Rechts verpflichtet, er ist also als eigenständige Gewalt ein zentraler institutioneller Baustein der EU.*

Weitere EU-Organe und -Institutionen

Die EU-Verträge benennen zwei weitere Organe, die weder gewählt noch an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind. Diese Institutionen übernehmen besondere Aufgaben im Rahmen **beschränkter Kompetenzen**. Da es gewählten Amtsträgerinnen und Amtsträgern immer auch um den Erhalt von Macht geht, also eine Wiederwahl, behindert die politische Logik teilweise **zweckgebundene Entscheidungen**. Gewisse Aufgaben, die für die Stabilität eines politischen Systems und die Erreichung seiner Gemeinschaftsziele notwendig sind, können daher besser von sogenannten Agenten garantiert werden. Sie werden von gewählten Vertreterinnen und Vertretern eingesetzt und mit einem Mandat versehen, im Rahmen dessen klar festgelegte Ziele unabhängig umgesetzt werden.

Das Paradebeispiel für Institutionen dieser Art sind Zentralbanken, die unabhängig von politischer Einflussnahme Geldpolitik entlang definierter Ziele betreiben, da starke politische Einflussnahme auf Geldpolitik immer wieder gezeigt hat, dass sie extrem destabilisierend wirkt. Im Folgenden werden **zwei EU-Organe**, die dem **Modell eines Agenten** entsprechen, vorgestellt. Außerdem hat die EU in den vergangenen Jahrzehnten ein immer größeres **Netz von Agenturen** aufgebaut, die

**Einheitliche
Anwendung von EU-
Recht**

**Auch mitglied-
staatliche Gerichte
sind an EU-Recht
gebunden**

alle die soeben beschriebenen Eigenschaften teilen und einen wichtigen Anteil an der Ausgestaltung des Mehrebenensystems haben.

Europäische Zentralbank

Die Europäische Zentralbank (EZB) und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten bilden gemeinsam das **Europäische System der Zentralbanken**. Am **Eurosystem** sind nur die 21 Zentralbanken der Eurozone beteiligt. Verschiedene Entscheidungsgremien lenken die EZB. Neben dem **Direktorium** arbeiten im **EZB-Rat** staatliche Zentralbanken und gemeinschaftliche EZB-Akteure zusammen. Im **Erweiternden Rat** der EZB sind mit einer koordinierenden und beratenden Rolle die Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten vertreten. Die EZB steuert die Geldpolitik, die sich auf die Staaten im Euroraum bezieht. Dies hat enormen Einfluss auf die gesamteuropäische Wirtschaft – und darüber hinaus, weil sich auch Länder, die den Euro nicht eingeführt haben, am Euro orientieren und Geldreserven in Euro angelegt werden. Sitz der EZB ist Frankfurt am Main.

Die EZB muss bei allen Maßnahmen sowohl die **Preisstabilität** (Vermeidung von Inflation durch Verringerung der Geldmenge) als auch die **gesamtwirtschaftliche Funktionsfähigkeit** (also das Bereitstellen von genug Geld, um Investitionen und Arbeitsplätze zu sichern) beachten. Weil Preisstabilität und Wirtschaftsförderung einen Zielkonflikt darstellen, muss die EZB diese Ziele immer gegeneinander abwägen. Um hierbei politische Einflussnahme zu vermeiden, ist die EZB unabhängig; weder EU-Organe noch Regierungen dürfen politische Weisungen erlassen.

Die EZB steuert die Geldpolitik dadurch, wie viel Geld sie zu Verfügung stellt. Je mehr Geld in Umlauf ist und je geringer die Zinsen sind, desto leichter ist Geld verfügbar (z.B. damit Unternehmen Kredite aufnehmen und investieren). Gleichzeitig sind Ersparnisse weniger wert und mehr verfügbares Geld führt zu Preissteigerungen, also Inflation. Die EZB tut hierbei erheblich mehr, als die **Euro-Geldnoten** im gesamten Euroraum auszugeben. Wichtig ist vor allem, dass sie den **Zinssatz** festlegt, zu dem die EZB Geld an Geschäftsbanken ausgibt. Zusätzlich

Keine politische Einflussnahme auf die EZB

Aufbau und Aufgaben der Europäischen Zentralbank



Aufgaben der EZB

Festlegung der Leitzinsen, zu denen an Geschäftsbanken im Euroraum Geld ausgegeben wird, Kontrolle von Geldmenge/Inflation	Verhandlung von Währungsreserven des Euroraums, (Ver-)Kauf von Währungen, um die Wechselkurse im Gleichgewicht zu halten	Verantwortung für reibungsloses Funktionieren von Zahlungssystemen, Sorge darum, dass die nationalen Behörden die Finanzmärkte und -institute angemessen beaufsichtigen	Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im europäischen Bankensystem	Genehmigung der Ausgabe von Banknoten in den Ländern des Euroraums	Beobachtung der Preisentwicklung, Risikobewertung für die Preisstabilität
--	--	---	---	--	---

Eigene Darstellung nach Eva G. Heibredner, Quelle: Europäische Zentralbank



Die Flaggen der EU-Mitgliedstaaten vor dem Gebäude des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) in Luxemburg.

legt die EZB fest, wie viele **Rücklagen Banken** als Sicherheiten bei der EZB einlegen müssen, und sie hält **Währungsreserven** ausländischer Währungen. Durch den (Ver-)Kauf dieser kann die EZB Wechselkursschwankungen entgegenwirken, das heißt, sie kann den Umtauschwert des Euro zum Beispiel zu Dollar oder Yuan beeinflussen.

Neben dieser geldpolitischen Steuerung hat die EZB durch die Schaffung der **Bankenunion** im Jahr 2014 neue Aufgaben erhalten. Grund hierfür war, dass zu Beginn der weltweiten Bankenkrise 2008 klar wurde, dass die Banken im Euroraum zwar alle sehr eng verwoben und massiv voneinander abhängig sind. Gleichzeitig gab es aber keine gemeinsame Aufsicht und daher lag nicht einmal gesichertes Wissen über den Zustand der größten Banken vor. Außerdem wurde klar, dass bestehende Rücklagen nicht ausreichend waren, um Banken und das angelegte Geld der Kundinnen und Kunden abzusichern, oder marode Banken im vernetzten System pleite gehen zu lassen. Dies hätte eine Kettenreaktion nach sich gezogen und weitere Banken mitgerissen. Die Bankenunion beruht deshalb auf drei Säulen: einem **Aufsichtsmechanismus für die größten Banken** im Euroraum (Überwachung und Transparenz), einem einheitlichen **Abwicklungsmechanismus** (Sanierung und, falls nötig, Schließung von Banken), und einem **Einlageversicherungssystem** (zum Schutz von Privatvermögen bei Bankenausfällen).

i → Die **Europäische Zentralbank** wurde 1998 als ein zentraler Schritt zur Schaffung der Gemeinschaftswährung, dem Euro, geschaffen, um die Geldpolitik der EU entlang der Ziele von Preisstabilität und Wirtschaftswachstum zu lenken. Als Antwort auf die globale Banken- und europäische Haushaltskrise wurden die Aufgaben der EZB um wichtige Bereiche

erweitert. Streng getrennt von den geldpolitischen Entscheidungen ist in der EZB auch die **Bankenunion** verankert, die als Aufsichts- und im Zweifel Abwicklungsorgan für Geschäftsbanken fungiert. Die EZB ist in ihren Entscheidungen unabhängig, damit keine politische Einflussnahme durch Regierungen oder EU-Organe die Geldpolitik beeinflusst.

Europäischer Rechnungshof

Genau wie der Gerichtshof der EU die Rechteinhaltung prüft, gibt es für die **Verwendung der EU-Haushaltsmittel** eine unabhängige Aufsichtsbehörde, den **Europäischen Rechnungshof** (EuRH). Die Hauptaufgabe des EuRH ist zu kontrollieren, dass EU-Finanzmittel ordnungsgemäß erhoben und korrekt verwendet werden. Der EuRH ist daher ebenfalls ein unabhängiges EU-Organ, das über Missstände berichtet, aber keine weiteren Befugnisse zur Rechtsetzung oder den Eingriff in Behördenhandeln hat. Der EuRH hat seinen Sitz in Luxemburg.

Die jährlichen **Berichte** sowie themenbezogene **Stellungnahmen** sind ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der Haushaltsführung. Weil die Kommission offiziell für den EU-Haushalt verantwortlich ist, bezieht sich ein Großteil der Prüfungen auf dieses Organ. Da jedoch 80 Prozent der EU-Mittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet werden und letztlich das Geld in den Staaten ausgegeben wird, sind auch die Regierungen und Verwaltungen der Staaten für das Finanzmanagement mitverantwortlich.

Bei Verdachtsfällen von Betrug oder Korruption meldet der EuRH diese zum Beispiel dem Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), das als Agentur in der Europäischen Kommission angesiedelt ist. Neben dem EuGH und dem EuRH ist in Luxemburg auch seit 2021 die **Europäische Staatsanwaltschaft** (EuStA) ansässig, die unabhängig Straftaten, die die EU-Finanzinteressen betreffen, ahndet. Hierzu zählen der grenzüberschreitende Mehrwertsteuerbetrug, Korruption und Geldwäsche. An der EuStA sind nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt. Irland, Dänemark und Österreich sind dieser erweiterten Zusammenarbeit nicht beigetreten.

i → Nachdem sich die Europäischen Gemeinschaften 1970 neue Finanzvorschriften gaben, nahm der **EuRH** seine Arbeit als Finanzkontrollbehörde 1977 auf und wurde 1993 zum offiziellen EU-Organ. Seit 2021 gibt es darüber hinaus eine **EuStA**, die in 24 Mitgliedstaaten Finanzmissbrauch nachgeht. Der EuRH und die EuStA vertreten letztlich die Interessen aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, indem sie unabhängig die Verwendung der EU-Mittel unter Kommissionsaufsicht prüfen und über Missstände berichten, was die gegenseitige Kontrolle der EU-Organe unterstützt.

Agenturen

Die EU hat verschiedene Typen von **Agenturen**, die nicht zu den EU-Organen, aber der erweiterten

Einfluss der Bankenkrise 2008

Die drei Säulen der Bankenunion



Was ist Frontex?

Frontex ist eigentlich eine Abkürzung und steht für „frontières extérieures“, also Außengrenzen – im Deutschen heißt die Grenzschutzbehörde offiziell Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache, auf Englisch European Border and Coast Guard Agency (EBCG). Sie ist eine Agentur der Europäischen Union und ist für den Schutz des Schengen-Raums zuständig. Unter Schengen-Raum versteht man die Länder der Europäischen Union, in denen keine systematischen Passkontrollen an den innereuropäischen Grenzen stattfinden. Bulgarien, Rumänien und Zypern sind keine Mitgliedstaaten des Schengen-Raums. Ebenso wenig wie Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt – allerdings führen diese Kleinstaaten aus anderen Gründen keine Passkontrollen durch. Der Hauptsitz der Agentur ist in Warschau, Polen. Der Chef der Agentur ist seit Dezember 2022 der niederländische Polizeioffizier Hans Leijten. [...]

Frontex ist selbst für die noch verhältnismäßig kurze Geschichte der EU jung – ursprünglich ist die Grenzschutzagentur 2004 gegründet worden [...] [und] sollte [...] die Grenzkontrollen des Schengen-Raums nur koordinieren und die Mitgliedstaaten als Beraterin unterstützen. Doch nach einem Beschluss des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments wurde Frontex im Herbst 2016 als vollumfängliche Grenzschutzbehörde gegründet. Seitdem hat die Behörde verstärkt die tatsächliche Aufsichtsfunktion über die Mitgliedstaaten übernommen. 2019 wurden die Aufgaben aber noch einmal von der EU erweitert: So baut sich die Behörde inzwischen einen eigenen Stamm, eine sogenannte ständige Reserve an Grenzschutzbeamten und -beamtinnen auf. Bis 2027 sollen es 10.000 sein. Es ist das erste Mal, dass die EU über eine europäische Polizeieinheit verfügt, die weitreichende Befugnisse einsetzen kann. Laut Bundesministerium des Innern ist eine der Hauptaufgaben die Überwachung von Migrationsströmen zur und in der EU. Damit kommt aber ein gesammeltes Paket weiterer Aufgaben: Risiken analysieren, neue Bedrohungen erkennen und Schwachstellen an den EU-Grenzen aufzeigen. Ursprünglich gehörten lediglich sechs Aufgaben auf die To-do-Liste von Frontex, heute sind es mehr als 30. Dazu gehören auch Notfalleinsätze vor Ort. Oft sind es Soforteinsatzteams, die in mit ihrer Ausrüstung wie Schiffen, Helikoptern und Flugzeugen an den Außengrenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen. Damit wird Frontex verstärkt dazu eingebunden die humanitären Krisen an den EU-Außengrenzen zu bewältigen. [...]

Frontex ist an den Außengrenzen des Schengen-Raums der EU im Einsatz – dies bedeutet aber nicht nur die Patrouille an Land – im Mittelmeerraum ist der Grenzschutz auf Booten unterwegs. Inzwischen kann Frontex auch sogenannte „Antenna Offices“ in Drittländern eröffnen. Das heißt, die Grenzschutzbehörde kann auch im Grenzbereich der EU ihre nachrichtendienstlichen und Strafverfolgungsmaßnahmen verfolgen. Der aktuelle sogenannte Grenzbereich umschließt den Westbalkan, reicht bis zum Südkaukasus, bezieht große Teile Nordafrikas ebenso wie die Sahelregion ein. Frontex ist also auch weit außerhalb der EU tätig. [...]

Frontex wird von Nichtregierungsorganisationen immer wieder vorgeworfen, die Rechte von Geflüchteten nicht ausreichend zu schützen. [2022] hatte der vorherige Frontex-Chef, der Franzose Fabrice Leggeri, nach schweren Vorwürfen gegen ihn und Mitarbeiter, seinen Posten zur Verfügung gestellt. Hintergrund waren insbesondere Ermittlungen zu illegalen Pushbacks von Migranten im Mittelmeer. Nach Angaben der Aktivisten sollen Führungskräfte der in Warschau ansässigen Agentur Frontex absichtlich vertuscht haben, dass griechische Grenzschützer Flüchtlinge zurück aufs offene Mittelmeer gebracht hätten. Organisationen wie Amnesty International werfen Frontex ebenfalls Menschenrechtsverletzungen vor. So schildert die NGO einen Fall, in dem Frontex-Beamte ein Flüchtlingsboot auf dem Mittelmeer zur Umkehr bewegt haben sollen, indem die Beamten Lebensmittel und Treibstoff von Bord des Flüchtlingsbootes genommen haben sollen. [...] Unter Pushback versteht man die teils gewaltvolle Zurückweisung von Einwanderern noch bevor sie Asylanträge in der EU stellen können. Sowohl das EU-Recht als auch die Genfer Flüchtlingskonvention beinhalten kein Zurückweisungsrecht. Auch Geflüchtete, die auf dem Meer aufgegriffen werden, haben demnach das Recht einen Asylantrag zu stellen. Ob Pushbacks allerdings generell illegal sind, darüber herrscht noch keine rechtliche Grundlage. Laut einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 2020 können Pushbacks unter gewissen Umständen auch erlaubt sein. [...]

In der Befehlshierarchie untersteht Frontex der örtlichen Küstenwache – in Griechenland beispielsweise also der griechischen Küstenwache. Aber wer kontrolliert die Agentur an sich? Das EU-Parlament kann die Agentur nur wenig beeinflussen, da sie vom sogenannten „Management Board“ kontrolliert wird. Es ist kein demokratisch gewähltes Gremium, wie etwa das EU-Parlament, sondern wird nur Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten und der EU besetzt. Ein weiterer Kontrollmechanismus ist Frontex selbst. Die Frage ist aber, wie effektiv dies ist. Jeder oder jede kann eine Beschwerde online bei Frontex einreichen – die Grenzschutzbehörde geht diesen nach. Doch da meistens Beamten und Beamten eines Mitgliedsstaates betroffen sind, leitet die Agentur diese lediglich an diesen weiter. Auch die Grenzschutzbeamten und -beamtinnen selbst können intern schwerwiegende Vorkommnisse, sogenannte „Serious Incidents Reports“ intern melden. Diese werden dann von dem oder der Grundrechtebeauftragten überprüft.

Geraldine Oetken, „Was genau ist Frontex – und wer kontrolliert die EU-Grenzschutzbehörde?“, in: RND/Redaktionsnetzwerk Deutschland vom 6. September 2023. Online: www.rnd.de/politik/frontex-wer-steckt-hinter-der-eu-grenzschutzbehoerde-und-wer-kontrolliert-sie-TURTC-170VFPDAAVRFGKNPSE.html



✓ Die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) mit Sitz in Köln reguliert unter anderem den Einsatz von Drohnen in Europa, Symbolbild.

Über 30 dezentrale Agenturen

EU-Institutionenarchitektur gehören. **Exekutiv-agenturen** sind direkt der Kommission unterstellt, wie zum Beispiel OLAF (das Amt für Betrugsbekämpfung). Sie unterstützen die Kommission bei der Umsetzung, also der Exekution, ihrer Aufgaben.

Daneben hat die EU über 30 **dezentrale Agenturen**, die über die Mitgliedstaaten verteilt sind und sehr unterschiedliche Aufgaben haben, um die Umsetzung von EU-Zielen zu unterstützen. Während einige Agenturen das Mandat haben, bestimmte Bereiche zu beobachten und durch ihre Berichte auf eine bessere Rechtseinhaltung und Kooperation hinzuwirken (z.B. die Agentur für Grundrechte), dienen andere Agenturen dazu, Sicherheits- oder Gesundheitsstandards zu definieren, deren Einhaltung zu überwachen (z.B. die Arzneimittelagentur, oder Agenturen für Lebensmittel- oder Flugsicherheit) und neue Lösungen zu entwickeln (z.B. für Cybersicherheit). Andere Agenturen dienen vorrangig dazu, die Kooperation staatlicher Behörden zu verbessern. Hierzu gehören Eurojust (Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden), Europol (Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden) und Frontex (Zusammenarbeit und Unterstützung der Staaten bei der Grenzsicherung).

i → Das Prinzip der Übertragung klar umrissener Aufgaben an **Agenturen** hat in der EU über die Zeit immer mehr Relevanz gewonnen. Neben einigen Agenturen, die eng an die EU-Organe und spezielle Politiken gebunden sind, hat die EU eine Vielzahl dezentraler Agenturen, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben und sehr unterschiedliche Aufgaben ausüben, welche von der unverbindlichen Berichterstattung über die Vernetzung staatlicher Behörden bis hin zur Entwicklung und Setzung von Standards und deren Kontrolle reichen.

Die Infrastruktur für Kooperation: Das System doppelter Legitimation

Der **hybride Charakter** der EU zeigt sich im Gesamtaufbau der EU und im Aufbau der einzelnen EU-Institutionen. Entsprechend der doppelten Legitimationslogik erlaubt dieser Aufbau, staatliche und überstaatliche Interessen systematisch abzubilden und gemeinschaftlich auszugestalten. Die wichtigsten Organe der EU sind die Europäische Kommission, das EP und der Rat der EU, weil sie gemeinsam Entscheidungen fällen und umsetzen. Die **gesetzgebende Gewalt** wird von diesen Organen gemeinsam ausgeführt, wobei Entscheidungstragende aller Ebenen eingebunden sind.

Vor allem die Kommission und das EP sind in ihrer Handlungslogik **supranational** (überstaatlich) orientiert. Abgeordnete des EP handeln nach ihrem politischen Mandat, das nicht vorrangig national definiert ist; die Kommission ist als solche dem EU-Gemeinwohl verpflichtet. Gleichzeitig wirkt eine **intergouvernementale** (zwischenstaatliche) Logik, entlang derer der Europäische Rat Leitlinien festlegt und die Fachministerinnen und -minister im Rat der EU den jeweiligen einzelstaatlichen Interessen verpflichtet sind.

Die Kommission nimmt nicht die Rolle einer Regierung ein, auch wenn sie oft missverständlich so bezeichnet wird. Sie ist besser als hybride Institution zu beschreiben, die politisch steuert und behördlich überwacht, aber kaum eigene Ausführungsgewalt besitzt. Denn auch die **ausführende Gewalt** teilt sich die Kommission mit den Mitgliedern des Rates, sie setzen EU-Politik **ebenenübergreifend gemeinsam** um. Sowohl in der Gestaltung und Beschlussfassung, als auch der Umsetzung von Politik arbeiten in der EU Akteurinnen und Akteure von der EU-Ebene bis zum Teil zur kommunalen Ebene in Netzwerken zusammen, die ein verwobenes Gesamtsystem mit verschiedenen Macht- und Kompetenzzentren bilden.

Einzigartig für die EU als nicht-staatlichem System sind der Gerichtshof mit **unabhängiger Rechtsprechung** und die Kontrollinstitutionen, die für die rechtsbasierte Kooperation unerlässlich sind. Zur effektiven Umsetzung bestimmter, abgegrenzter Bereiche hat die EU außerdem verschiedenste Agenturen, von denen die EZB eine hervorgehobene Rolle einnimmt.

Akteure



Mehrebenenstruktur
Verwobene Netzwerke von Politik,
Verwaltung, Gesellschaften

Dezentrale Agenturen: Aufgaben und Sitz

Name der dezentralen Agentur	Aufgabe	Sitz
Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA)	verfolgt das Ziel, ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in ganz Europa zu erreichen	Attiki, Griechenland
Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA)	unterstützt die Justizpolitik der EU, indem sie den Betrieb von IT-Großsystemen verwaltet	Tallinn, Estland
Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (EUSPA)	unterstützt EU-Investitionen in Satelliten und globale Navigationstechnologien	Prag, Tschechien
Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL)	entwickelt und organisiert Fortbildungsprogramme für Bedienstete der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden in der EU	Budapest, Ungarn
Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA)	setzt sich für gemeinsame Sicherheits- und Umweltstandards für den Zivilluftverkehr in der EU ein	Köln, Deutschland
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)	bietet europäischen und nationalen Entscheidungsträgern unabhängige Beratung im Bereich der Grundrechte	Wien, Österreich
Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER)	Aufgabe der [ACER] ist die Schaffung eines integrierten, effizienten und sicheren Energiemarktes	Ljubljana, Slowenien
Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro)	unterstützt die EU-weit einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften zur elektronischen Kommunikation	Riga, Lettland
Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO)	verwaltet EU-Marken- und EU-Geschmacksmusterrechte	Alicante, Spanien
Asylagentur der Europäischen Union (EUAA)	bietet den EU-Ländern operative und technische Hilfe bei der wirksamen Umsetzung des EU-Asylrechts an	Malta
Drogenagentur der Europäischen Union (EUDA)	liefert der EU unabhängige Informationen über Drogen und Drogensucht, damit Gesetzgeber eine wirksame Drogenpolitik ausarbeiten können	Lissabon, Portugal
Einheitlicher Abwicklungsausschuss (SRB)	legt standardisierte Vorschriften und Verfahren sowie praktische Modalitäten für Bankenabwicklungen in der EU fest	Brüssel, Belgien
Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA)	Aufgabe der [ERA] ist die Verbesserung des Eisenbahnsystems der EU, indem sie gemeinsame technische Standards und Sicherheitsnormen für die gesamte EU entwickelt	Valenciennes, Frankreich
EU-Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA)	ist für die Koordinierung der nationalen Behörden zuständig und soll die korrekte und einheitliche Anwendung der europäischen Anti-Geldwäsche-Vorschriften sicherstellen	Frankfurt am Main, Deutschland
Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin, Irland
Eurojust	fördert die justizielle Zusammenarbeit in der EU in Bezug auf eine Reihe von grenzüberschreitenden Straftaten wie Terrorismus, Drogenhandel und Cyberkriminalität	Den Haag, Niederlande
Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)	bietet Kenntnisse und Fachwissen zur Verbesserung der Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr und zur Verringerung der Meeresverschmutzung	Lissabon, Portugal
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)	hilft, Arbeitsplätze sicherer, gesünder und produktiver zu gestalten	Bilbao, Spanien
Europäische Arbeitsbehörde (ELA)	sorgt für die korrekte Anwendung der Vorschriften zu grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität und Sozialversicherung in der EU	Bratislava, Slowakei
Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA)	schützt und fördert die Gesundheit von Mensch und Tier durch die Bewertung und Überwachung von Arzneimitteln in der EU	Amsterdam, Niederlande
Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)	berät die Unionsorgane darüber, wie sie ein effektives und stabiles Finanzsystem bewahren	Frankfurt am Main, Deutschland
Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)	Aufgabe der [EBA] ist die Annahme von Standards für die Regulierung und Überwachung des Bankwesens in allen EU-Ländern	Courbevoie, Frankreich
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)	bietet unabhängige wissenschaftliche Daten und Beratung zu möglichen Risiken in der Lebensmittelkette	Parma, Italien
Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	ist für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über Chemikalien zuständig	Helsinki, Finnland
Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA)	fördert Standards für die Kontrolle, Inspektion und Überwachung im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik	Vigo, Spanien
Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF)	unterstützt EU-Partnerländer bei der Reform ihrer Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung	Turin, Italien
Europäische Umweltagentur (EUA)	bietet EU-Ländern unabhängige Informationen über die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen	Kopenhagen, Dänemark
Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)	ist eine unabhängige EU-Behörde, die die Stabilität des EU-Finanzsystems schützt	Paris, Frankreich
Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)	Ziel des [EIT] ist die Steigerung von Innovation durch die Partnerschaft zwischen Industrie und Bildungseinrichtungen	Budapest, Ungarn
Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)	unterstützt Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der EU	Vilnius, Litauen
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)	hilft EU-Organen und -Organisationen, berufliche Fortbildungsbedürfnisse zu decken	Thessaloniki, Griechenland
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)	unterstützt die Regierungen der EU-Länder dabei, die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern	Solna, Schweden
Europol	unterstützt Strafverfolgungsbehörden in der EU bei der Bekämpfung von groß angelegten kriminellen Aktivitäten wie Terrorismus, Betrug und Drogenhandel	Den Haag, Niederlande
Frontex	unterstützt die EU-Länder bei der Verwaltung ihrer Außengrenzen und der Harmonisierung ihrer Grenzkontrollen – mit technischer Unterstützung und Fachwissen	Warschau, Polen
Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	erteilt Schutzrechte für neue Pflanzensorten in der EU	Angers, Frankreich
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (Cdt)	erbringt Sprachdienste für die Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU in Europa und arbeitet mit den übrigen Übersetzungsdiensten der EU zusammen	Luxemburg

Quelle: Eigene Zusammenstellung unter Übernahme der Selbstbezeichnungen nach Europäische Union (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_de)

EU-ORGANE AUF EINEN BLICK

Weitere Organe



Gerichtshof der Europäischen Union

S. 24

Luxemburg

- Zentraler institutioneller Baustein der EU
- Unabhängig und allein der Auslegung und dem Schutz des EU-Rechts verpflichtet

Zentrale Beschlussfassungsorgane



Europäischer Rat

Brüssel

- Oberstes Konfliktlösungsorgan
- Zusammengesetzt aus den 27 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der Mitgliedstaaten

S. 17



Europäische Kommission

Brüssel

- Zentrale Initiatorin von EU-Vorhaben
- Kollegium zusammengesetzt aus Kommissarinnen und Kommissaren aus den 27 Mitgliedstaaten

S. 18



Europäische Zentralbank

Frankfurt am Main

S. 25

- Unabhängiges Organ zur Steuerung der Geldpolitik in der Eurozone und zentrale Akteurin in der Bankenunion
- Verwaltet den Euro und ist außerdem für die Sicherheit und Stabilität im europäischen Bankensystem zuständig



Europäischer Rechnungshof

Luxemburg

S. 26

- Unabhängige Finanzkontrollbehörde der EU
- Vertritt die Interessen aller Steuerzahlerinnen und -zahler durch die Prüfung der Erhebung und Verwendung von EU-Mitteln

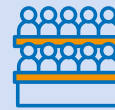


Europäisches Parlament

Straßburg/Brüssel

- Zentrales Legislativorgan (gemeinsam mit dem Rat der EU)
- Zusammengesetzt aus 720 direkt von den EU-Bürgerinnen und -Bürgern gewählten Abgeordneten, die sich in Fraktionen zusammenfinden

S. 20



Rat der Europäischen Union

Brüssel

- Zentrales Legislativorgan (gemeinsam mit dem Europäischen Parlament)
- Zusammengesetzt aus den Fachministerinnen und -ministern der Mitgliedstaaten in mehreren Ratsformationen

S. 22

EVA G. HEIDBREDER

Die Schaffung und Umsetzung von EU-Politik

Wie gelingt supranationale Politik in der EU? Wie laufen Gesetzgebungs- oder Haushaltsverfahren ab? Und inwiefern sind diese Prozesse demokratisch legitimiert?



S. 59

Intergouvernementale und supranationale Verfahren

Der hybride Charakter der EU spiegelt sich auch in den EU-Entscheidungsprozessen und in der Umsetzung der EU-Politik wider. Die Verfahren lassen sich grundsätzlich in zwischenstaatliche (intergouvernementale) und überstaatliche (supranationale) unterscheiden. Während sich die Mitgliedstaaten vor allem in besonders sensiblen Politikbereichen, wie Verteidigung oder Besteuerung, ihr **Vetorecht über Entscheidungen** vorbehalten, gelten in zentralen Markt- und in ausgewählten Innen- und

Rechtspolitiken supranationale Verfahren mit **Mehrheitsentscheidungen im Rat** unter **Mitbestimmung des EP**. Neben den Verfahren zur gemeinsamen Gesetzgebung hat die EU besondere Verfahren, um die **Verträge** zu ändern und ihren **Haushalt** zu entwickeln und zu beschließen. Die leitenden Fragen für alle Verfahren sind, wie einzelstaatliche und EU-weite Interessen in **Kompromisse** gegossen werden können und wie hierbei Bürgerinnen und Bürger demokratische Beachtung finden.

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: Die Standardmethode

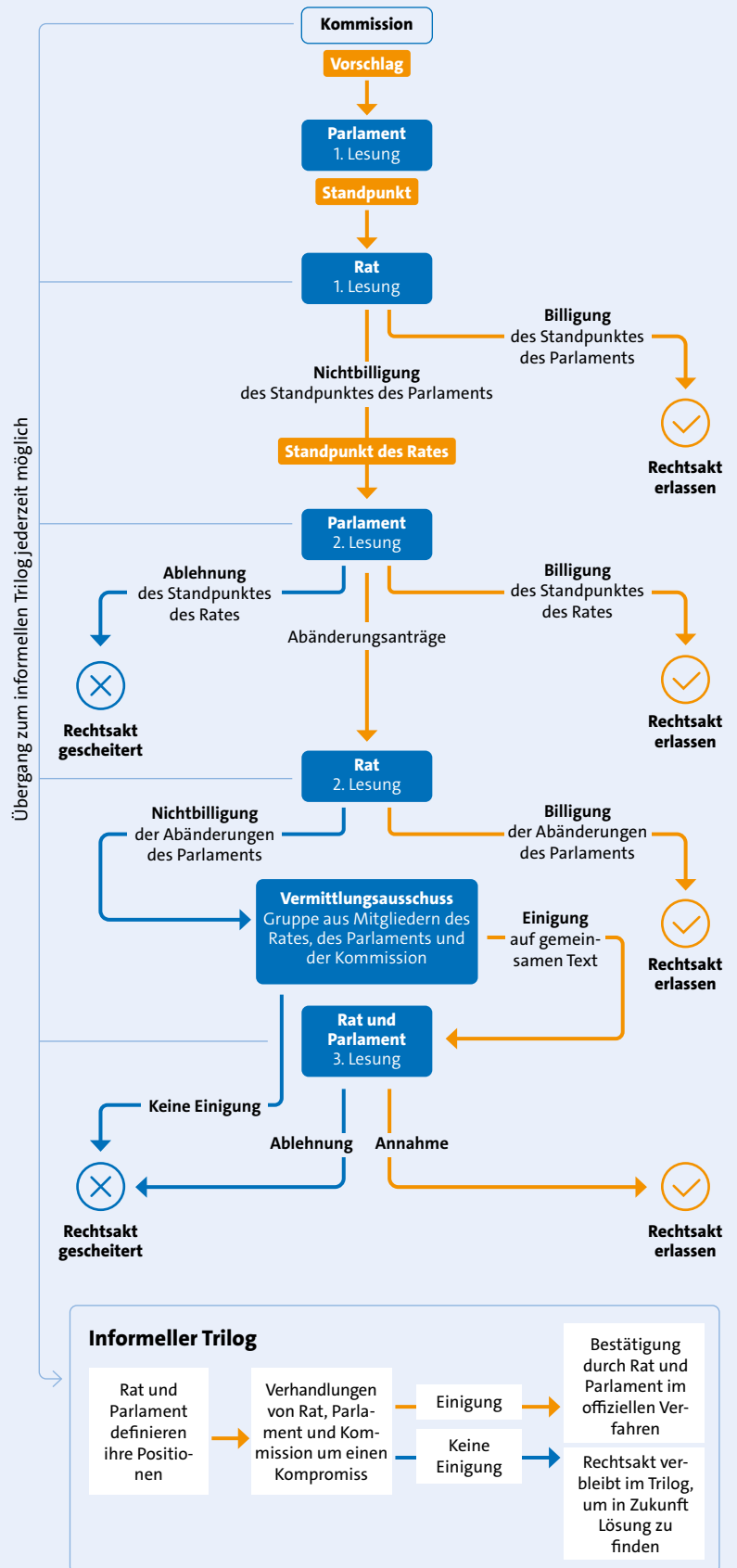
Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** wird das Grundprinzip des Interessenausgleichs zwischen den EU-Institutionen deutlich. Kommission, Rat der EU und EP müssen eine Einigung erzielen, wobei sich jede Institution unterschiedlich positioniert: für das Gemeinwohl, für einzelstaatliche Interessen oder parteipolitische Richtungsentscheidungen.

Damit Gesetzesvorhaben nicht bereits im Vorschlagsstadium einen Kompromiss zwischen verschiedenen Interessen der Mitgliedstaaten oder Parlamentsfraktionen darstellen, hat ausschließlich die Kommission das Recht, Gesetzesvorhaben zu initiieren. Gleiches gilt für die jährlichen Haushaltsvorschläge. Der Rat und das EP können die Kommission allerdings auffordern, aktiv zu werden und eine Initiative zu starten. Bürgerinnen und Bürger können dies im Rahmen der **Europäischen Bürgerinitiative** ebenfalls tun: Wenn mindestens eine Million Stimmen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten eine Initiative unterstützen, muss die Kommission sich mit dieser befassen und prüfen, ob die EU zuständig ist und aktiv werden kann.

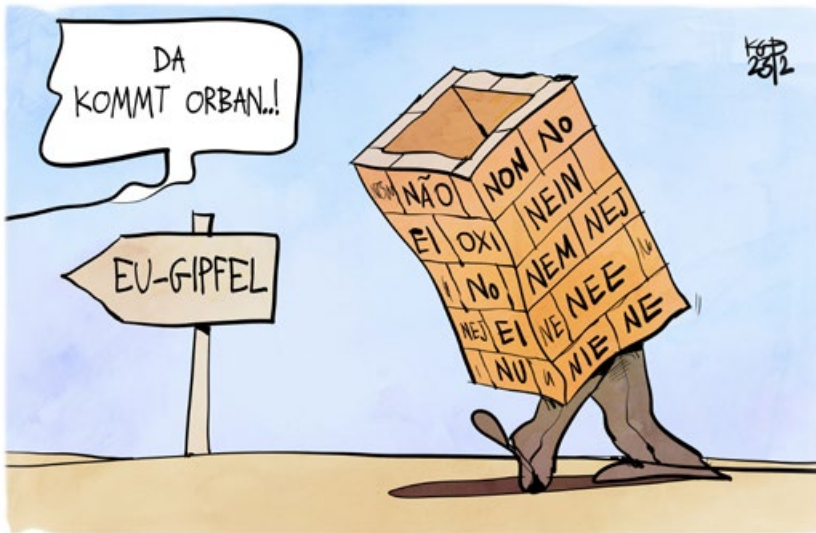
Ob ein **Vorschlag** verbindliches Recht wird, liegt in der gemeinsamen Entscheidungsgewalt des EP und des Rates der EU. Können sich die beiden Institutionen nicht einigen, kommt kein EU-Rechtsakt zustande. Damit beide Seiten ihre Positionen untereinander aushandeln können, gibt es in beiden Organen mehrere Verhandlungsrunden, in denen nicht nur über den ursprünglichen Kommissionsvorschlag, sondern auch jeweils über die vom EP oder Rat eingebrachten **Anmerkungen und Änderungen** beraten und beschlossen wird. Kommt es in den jeweils zwei EP-Lesungen und Rats-Beratungen zu keiner Einigung, trifft sich eine kleine Gruppe von Vertreterinnen und Vertretern des EP, des Rates und der Kommission in einem **Vermittlungsausschuss**. Findet dieser eine Einigung, müssen das gesamte EP und der gesamte Rat noch zustimmen – ansonsten ist der Vorschlag gescheitert.

Um die Kompromissfindung zu befördern und Blockaden im Verfahren zu vermeiden, hat sich in der Praxis der sogenannte **informelle Trilog** fest etabliert. Bevor ein Kommissionsvorschlag an EP und Rat geht, treffen sich Vertreterinnen und Vertreter von Kommission, Rat und EP, um in informellen Gesprächen bereits auszuloten, was für alle drei Institutionen ein gangbarer Kompromiss sein könnte. Informelle Trilogie vor dem offiziellen Verfahren haben den Vorteil, dass sie die Verfahren beschleunigen und die Gefahr eines Scheiterns ohne Kompromiss verringern. Allerdings bleibt die Öffentlichkeit ausgeschlossen, was Fragen nach Transparenz und demokratischer Kontrolle aufwirft.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU



Eigene Darstellung, Quelle: Europäisches Parlament, bpb Europalexikon, Europäische Bewegung Deutschland



Einstimmigkeit: Koordinierung unter Veto-Vorbehalt

Der **Europäische Rat** fasst **Beschlüsse im Konsens**, das heißt, die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs finden eine einvernehmliche Einigung. Die zentralen strategischen Vorgaben und Ziele werden also intergouvernemental getroffen und als **Schlussfolgerungen der Ratstreffen** verabschiedet. Obwohl der Rat der EU meist mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, besteht vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik auch hier noch immer vorrangig das **Einstimmigkeitsprinzip**.

Bei einstimmigen Beschlüssen im Rat ist das EP nur eingeschränkt beteiligt. Im **Zustimmungsverfahren** muss das EP einem Akt des Rates zwar zustimmen, kann den Vorschlag aber nicht abändern. Das Verfahren findet zum Beispiel bei dem Beschluss über den Beitritt eines Staats zur EU oder dem Beitritt der EU zu internationalen Abkommen Anwendung. Beim **Konsultationsverfahren** hat das EP das Recht, eine nicht bindende Stellungnahme abzugeben. Es wird beispielsweise für Ausnahmeregelungen im Binnenmarkt, bei finanziellen Angelegenheiten oder aber für die Verabschiedung von Stellungnahmen oder Empfehlungen des Rates (die nicht rechtsverbindlich sind) angewendet.

Die Einstimmigkeit gilt seit Langem als Hemmschuh für die Handlungsfähigkeit der EU. In zentralen Bereichen kam es in den letzten Jahren verstärkt zu **Blockaden**, die auch strategisch eingesetzt wurden. Vor allem Ungarn unter der Regierung Viktor Orbáns hat immer wieder sein Veto gegen Sanktionen gegenüber Russland oder Finanzhilfen für die Ukraine genutzt, um eigene Interessen in der EU durchzusetzen. Zunehmend wird von der Mehrzahl der Staaten versucht, Einstimmigkeitsbeschlüsse zu umgehen. Obschon Einstimmigkeit in besonders sensiblen Bereichen fortbesteht, haben auch deshalb über die Zeit **Entscheidungen mit qualifizierter oder doppelter Mehrheit** im Rat der EU an Bedeutung gewonnen. So können in

»Die Einstimmigkeit gilt seit Langem als Hemmschuh für die Handlungsfähigkeit der EU.«

wichtigen Fragen, wie der Außenwirtschaftspolitik, Einzelstaaten überstimmt werden. Beispielsweise wurde 2026 gegen eine Minderheit das Mercosur-Handelsabkommen mit Staaten Südamerikas mehrheitlich im Rat angenommen.

Haushaltsverfahren: Die Bereitstellung und Nutzung von EU-Finanzmitteln

Für den Haushalt der EU sind zwei Verfahren zentral. Erstens müssen die Mitgliedstaaten festlegen, wie groß der Haushalt sein soll und woher die Mittel für den Haushalt kommen sollen. Zweitens muss festgelegt werden, für welche Projekte die Mittel generell eingesetzt werden sollen. Dies geschieht alle sieben Jahre in Verhandlungen über den **Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)**. Dieser siebenjährige Finanzrahmen wird auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags im Rat der EU ausgehandelt und einstimmig beschlossen, das EP muss dem Beschluss am Ende zustimmen.

Innerhalb der generellen Vorgaben des MFR wird der **jährliche Haushalt** entwickelt. Hierzu legt die Kommission einen Haushaltsplan mit Einnahmen und Ausgaben vor, zu dem der Rat und das EP Stellungnahmen und Änderungswünsche abgeben.

Um den unerwünschten wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise entgegenzuwirken, beschloss der Europäische Rat 2021 erstmalig, dass die EU entgegen der generellen Vertragsbestimmungen **Kredite** aufnehmen dürfe. Obwohl dieser sogenannte *NextGenerationEU*-Haushalt eine klare Ausnahmeregelung ist, zeigt er anschaulich, dass sich die EU neben dem MFR auch andere Finanzierungsinstrumente erschließen kann. Inwieweit solche neuen Quellen den MFR erweitern oder neue Nebenhaushalte schaffen werden, ist eine der zentralen Zukunftsfragen der EU, um Investitionen in Sicherheit, Innovation und Nachhaltigkeit anzustoßen.



NextGenerationEU ist mit 2 Billionen Euro das größte Konjunkturpaket, das je aus dem EU-Haushalt finanziert wurde, Werbeplakat am Berlaymont-Gebäude in Brüssel.



Exkurs: Das EU-Mercosur-Abkommen

Die EU ist vor allem in der Handelspolitik eine relevante globale Akteurin. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie über 40 internationale Handelsabkommen unterhält und im vergangenen Jahrzehnt entscheidende neue Freihandelsverträge mit wichtigen Ländern und Regionen hinzugekommen sind. Ein Beispiel für ein umfassendes multilaterales Abkommen, das also privilegierte Handelsbeziehungen zwischen der EU und einer ganzen Region schafft, ist Mercosur, das über einen langen Zeitraum verhandelt und 2026 erfolgreich abgeschlossen wurde. Mehr zur Handels- und Außenpolitik (7 S. 48)

Nach über einem Vierteljahrhundert an Verhandlungen hat die Europäische Union einen der ehrgeizigsten Handelsverträge ihrer Geschichte abgeschlossen. Am 17. Januar [2026] unterzeichnete EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Paraguay das Freihandelsabkommen mit dem südamerikanischen Wirtschaftsbandnis Mercosur. Gemessen an der Bevölkerung entstünde damit der größte Freihandelsraum der Welt: Über 700 Millionen Menschen in Europa und Südamerika sollen künftig Teil eines gemeinsamen Handelsraums sein.

Die Gespräche über ein EU-Mercosur-Abkommen begannen bereits 1999. Von Anfang an waren sie von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konfliktlinien geprägt. Besonders umstritten war und ist der Agrarsektor. Während die Mercosur-Staaten den Export landwirtschaftlicher Erzeugnisse erleichtern wollen, befürchtet der europäische Agrarsektor Wettbewerbsnachteile durch günstige Importe aus Südamerika. In Europa wuchs zudem die Skepsis gegenüber einem Abkommen, das aus Sicht vieler Kritikerinnen und Kritiker europäische Umwelt- und Sozialstandards untergraben könnte. Eine erste politische Einigung wurde bereits 2019 erzielt, doch die Ratifizierung scheiterte mehrfach. Zuletzt sollte das Abkommen im Dezember 2025 unterschrieben werden. Doch neben Frankreich, Polen und Ungarn, die sich auch weiterhin gegen das Abkommen stellen, verweigerte nun auch Italien die Unterstützung. Damit war die notwendige qualifizierte Mehrheit für die Unterzeichnung nicht mehr gewährleistet. Nachdem die EU-Kommission weitere Zugeständnisse an die europäische Agrarbranche machte, darunter zusätzliche Fördermittel und Schutzklauseln, schwenkte Italien wieder um.

Kern des Vertrags ist der schrittweise Abbau von Zöllen auf über 90 Prozent aller Handelsgüter. Ziel ist es, sogenannte Handelshemmnisse abzubauen und den Warenaustausch deutlich zu erhöhen. Ein zentrales Motiv der EU ist die Diversifizierung von Lieferketten. Insbesondere will Europa die Rohstoffabhängigkeit von China verringern, etwa bei Lithium und anderen sogenannten seltenen Erden, die für Batterien, Elektromotoren und die Energiewende notwendig sind. Die EU-Kommission rechnet zudem damit, dass die Exporte europäischer Unternehmen nach Lateinamerika um bis zu 39 Prozent steigen könnten. Langfristig könnten laut EU-Kommission in Europa Hunderttausende neue Arbeitsplätze entstehen. Umgekehrt öffnen sich die europäischen Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Südamerika, vor allem Rindfleisch, Geflügel, Zucker und Soja. Genau diese Produkte stehen mit der Rodung des Regenwalds in Verbindung. Das Abkommen verpflichtet deshalb beide Seiten, die Bestimmungen des Pariser Klimaabkommens von 2015 umzusetzen.

Welche Wirtschaftssektoren profitieren, hängt vom jeweiligen EU-Mitgliedstaat ab. In Deutschland wären der Maschinen- und Anlagenbau, die Chemie- und Pharmaindustrie und vor allem die Automobilindustrie Gewinner

des Abkommens. Auf europäische Fahrzeuge werden in den Mercosur-Staaten derzeit Zölle von bis zu 35 Prozent erhoben. Diese sollen schrittweise entfallen. Europäische Unternehmen können nach Schätzungen der EU bis zu vier Milliarden Euro sparen.

Die EU-Kommission behält sich das Recht vor, bestimmte Zölle bei Bedarf vorübergehend anzuheben, sollten etwa günstige Importe die Preise von Agrarprodukten in der EU zu stark drücken und zu Preisdumping führen. Bestimmte Produkte dürfen zudem von Anfang an nur in begrenzten Mengen zollvergünstigt in die EU eingeführt werden. Für Rindfleisch etwa ist ein Kontingent von 99.000 Tonnen pro Jahr vorgesehen, was 1,5 Prozent der europäischen Produktion und der Hälfte der aktuell aus dem Mercosur-Raum importierten Menge entspricht. [...]

Europäische Bauernverbände warnen, dass sie trotz Schutzklauseln nicht ausreichend vor der Konkurrenz aus Südamerika geschützt seien. Dort könnten Lebensmittel aufgrund niedrigerer Umwelt-, Tierwohl- und Sozialstandards günstiger produziert werden. Die Unterzeichnung war daher von heftigen Protesten begleitet, unter anderem in Frankreich, Deutschland und Belgien, wo es teils zu gewaltsamen Ausschreitungen kam. Auch Umweltorganisationen äußern massive Bedenken. Sie befürchten, dass das Abkommen den Amazonas-Regenwald trotz der Verpflichtung auf das Pariser Klimaabkommen weiter gefährdet. Intensivere Landwirtschaft, der Ausbau von Weideflächen und der Abbau von Rohstoffen könnten Entwaldung und Umweltzerstörung weiter beschleunigen. Kritisiert wird zudem der Einsatz von Pestiziden und Antibiotika, die in der EU teilweise verboten sind, in Südamerika jedoch weiterhin zum Einsatz kommen. Oft sind es Produkte europäischer Chemiekonzerne, deren Einfuhr nun günstiger wird. Auch viele indigene Völker Lateinamerikas protestierten aus diesen Gründen gegen das Abkommen, während Gewerkschaften unter anderem die mangelnde Umsetzung der ILO-Arbeitsrechtsnormen kritisieren. [...]

Fürsprecher halten entgegen, das Abkommen verankere mit seinen Nachhaltigkeits- und Kontrollmechanismen erstmals verbindliche Umwelt- und Sozialstandards in einem Handelsvertrag mit Südamerika. Das wichtigste Argument ist jedoch die geopolitische Dimension. Lateinamerika ist mit seiner jungen Bevölkerung eine Wachstumsregion, während Europa wirtschaftlich und demografisch stagniert. Das Abkommen soll auch ein Gegengewicht zur wachsenden Dominanz Chinas in der Region bilden und ein Signal gegen zunehmenden Protektionismus senden, insbesondere mit Blick auf die Handelspolitik der USA. Aus Sicht der EU ist der Vertrag daher nicht nur ein Wirtschafts-, sondern auch ein geopolitisches Projekt. [...]

Redaktion, „Das EU-Mercosur-Abkommen“, in: bpb.de vom 28. Januar 2026. Online: www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/574931/das-eu-mercousur-abkommen/



✓ Bundeskanzlerin Angela Merkel unterzeichnet den Vertrag von Lissabon am 13. Dezember 2007.

Konventsmethode: Partizipation in der Vertragsüberarbeitung

Die EU beruht auf **zwischenstaatlichen Verträgen**. Bis in die 2000er-Jahre wurden Vertragsänderungen nur in Regierungskonferenzen, also Gipfeltreffen zwischen den Regierungen, verhandelt. Allerdings erwies sich dieses Verhandlungssystem zunehmend als ineffektiv, weil nationale Interessen dominierten. Im Jahr 2001 beschloss der Europäische Rat daher in der **Erklärung von Laeken**, erstmalig eine andere Methode anzuwenden, weil „die europäischen Organe dem Bürger näher gebracht werden [müssen]“. Dem Konventsmodell folgend tagte der sogenannte Verfassungskonvent im Jahr 2002/03 mit 105 Vertreterinnen und Vertretern der Regierungen und der Parlamente der Mitgliedstaaten, aus den zehn Beitritts- und Kandidatenstaaten sowie des EP und der Kommission.

Der Abschlusstext, der **Vertrag über eine Verfassung für Europa**, wurde zwar in zähen Verhandlungen durch den Europäischen Rat angenommen, scheiterte aber 2005 im Ratifizierungsprozess durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Der Kern des Textes, der notwendige Reformen zur Vertragsvereinfachung und effektiveren Arbeitsweise der EU beinhaltete, wurde einige Jahre später als **Vertrag von Lissabon** erfolgreich ratifiziert. Vor allem Passagen, die dem ursprünglichen Text verfassungsähnliche Elemente verliehen, wie die Benennung einer Flagge und Hymne der EU, wurden gestrichen, um den Verfassungsanspruch zurückzunehmen und eine Ratifizierung ohne Referenden zu rechtfertigen – außer in Irland, in dem die Verfassung ein Referendum vorschreibt und das den Vertrag erst in einem zweiten Referendum annahm.

Vertrag über eine Verfassung scheitert

Für zukünftige Vertragsänderungen legt der Lissabonner Vertrag die **Konventsmethode als Standardmethode** fest. Außerdem gibt es einige **vereinfachte Verfahren**, um begrenzte Änderungen zu beschließen. So sehr das Ziel der Konventsmethode ist, Vertragsänderungen partizipativer, effektiver und somit legitimer zu gestalten, so sehr stellt sie hohe Anforderungen an die Durchführung und eine anschließende Ratifizierung in allen Staaten mit einer wachsenden EU-skeptischen Wählerschaft. Seit Jahren dominiert daher die Einschätzung, dass die **Einberufung eines Konvents** mehr Risiken als Erfolgsaussichten für weitere Integrationsschritte birgt.



✓ Eine französische Nachrichtensendung berichtet am 29. Mai 2005 über den Ausgang des Referendums zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

Umsetzung und Vollzug: Von Rechtsetzung zur Anwendung

In der EU gibt es verschiedene Rechtsakte, die in den Staaten Anwendung finden. Während **Verordnungen** auf EU-Ebene beschlossen werden und direkt wirksam sind, werden **Richtlinien** dadurch wirksam, dass in den Staaten entsprechende Gesetze verabschiedet werden. Wenn auf EU-Ebene also Richtlinien erlassen werden, müssen diese in nationales Recht **umgesetzt** werden. Das lässt mehr Spielräume, um auf staatliche Besonderheiten einzugehen, schafft aber auch immer das Problem, dass EU-Recht in einzelstaatlichen Gesetzen unterschiedlich angewendet wird. Für die **Durchsetzung von EU-Recht** ist die Kommission verantwortlich, was sie durch die Beobachtung der Rechteinhaltung in den Staaten, die Vermittlung bei mangelnder Rechtsanwendung und schließlich die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren tut. In einem Scoreboard fasst die Kommission für jeden Staat zusammen, wie gut er in der Umsetzung ist, wie viele Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung von EU-Recht vorliegen, und wie stark unterstützende Instrumente in der Rechtsumsetzung, die die Kommission anbietet, genutzt werden.

Vertragsverletzungsverfahren der EU

[...] Die EU versteht sich als Rechtsgemeinschaft, deren wesentliches Merkmal es ist, geltendes EU-Recht in der gesamten Union korrekt und gleichermaßen anzuwenden und umzusetzen. Dieses gilt für alle 27 Mitgliedstaaten verbindlich und bestimmt den Alltag der europäischen Bürger:innen und der in der EU aktiven Unternehmen. Erfüllt ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus den Verträgen und Rechtsakten nicht, spricht man von einer Vertragsverletzung.

[...] Prominentes Beispiel ist etwa das deutsche Gesetz zur Einführung einer Pkw-Maut von 2017. Da es gleich gegen mehrere Vertragsartikel verstoßen hatte, kippte es der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) 2019. [...]

Für Vertragsverletzungen gibt es in der Regel zwei Hauptursachen: die mangelnde Bereitschaft eines Mitgliedstaates oder seine mangelnde Fähigkeit, EU-Recht korrekt anzuwenden und umzusetzen.

Die „Bereitschaft“ eines Mitgliedstaates zur Einhaltung von EU-Recht hängt dabei in erster Linie von den politischen Präferenzen der nationalen Regierung ab. Stimmt EU-Recht inhaltlich mit den nationalen Positionen überein, ist die korrekte Anwendung und Umsetzung wahrscheinlicher, als wenn es den innenpolitischen Vorstellungen widerspricht. Auch die öffentliche Meinung und die Haltung relevanter Interessengruppen können die Bereitschaft der Mitgliedstaaten beeinflussen, EU-Recht ordnungsgemäß anzuwenden und umzusetzen.

Die „Fähigkeit“ eines Mitgliedstaates bezieht sich auf die institutionellen Zwänge, die das politische System den politischen Akteuren auferlegen kann, sowie auf die Leistungsfähigkeit des Systems. So sind bspw. Blockaden durch Vetospieler umso wahrscheinlicher, je mehr Akteure an der Umsetzung von EU-Recht beteiligt sind. Folglich spielt eine Rolle, ob das nationale System über mehr als eine Parlamentskammer verfügt, sich die Regierung aus mehreren politischen Parteien zusammensetzt oder der Mitgliedstaat föderal organisiert ist. [...]

Die Verträge sehen sog. Vertragsverletzungsverfahren vor, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten EU-Recht einhalten. Die Verfahren erstrecken sich über mehrere Stufen bis hin zur Vertragsverletzungsklage vor dem EuGH [...].

Die Europäische Kommission nimmt dabei als „Hüterin der Verträge“ eine entscheidende Rolle ein: Sie überwacht die Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten und kann gegen Mitgliedstaaten das Vertragsverletzungsverfahren [...] einleiten [...]. Um Vertragsverletzungen zu erkennen, beobachtet die Kommission die Anwendung und Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten. Zusätzlich stützt sie sich auf Informationen von Bürger:innen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen, welche die Kommission durch formelle Beschwerden oder Petitionen auf Vertragsverletzungen aufmerksam machen können.

Im Sinne einer frühzeitigen Problemlösung ist dem Vertragsverletzungsverfahren [...] der sog. strukturierte Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeschaltet. Erst wenn dieser misslingt, leitet die Kommission das förmliche Verfahren ein. [...] Falls der Mitgliedstaat [...] keine ausreichenden Maßnahmen ergreift,

kann die Kommission vor dem EuGH eine Vertragsverletzungsklage erheben.

Neben der Kommission sind [...] auch die Mitgliedstaaten berechtigt, vor dem EuGH Vertragsverletzungsklage gegen einen Mitgliedstaat einzureichen [...]. Doch auch hier zeigt sich die besondere Rolle der Kommission: Ein klagewilliger Mitgliedstaat kann erst klagen, wenn er zuvor die Kommission eingeschaltet hat. [...]

Urteilt der EuGH im Sinne der Kommission bzw. des klagenden Mitgliedstaates, ist der angeklagte Mitgliedstaat dazu verpflichtet, die im Urteil aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen und Vertragskonformität herzustellen [...].

Vertragsverletzungsverfahren sind in der EU keine Seltenheit. Zwischen 2010 und 2024 leitete die Kommission jährlich zwischen 528 (2023) und 1448 (2011) Verfahren ein, wobei insgesamt ein Abwärtstrend zu beobachten ist. Das Gros der Verfahren betraf dabei die verspätete Umsetzung von EU-Richtlinien, gefolgt von der nicht-ordnungsgemäßen Umsetzung von Richtlinien bzw. der falschen Anwendung von EU-Recht und Verstößen gegen EU-Verträge, Verordnungen oder Beschlüsse.

[...] Erhoben werden Vertragsverletzungsklagen fast ausschließlich von der Kommission und nicht von Mitgliedstaaten. Bis heute klagte lediglich in zehn Fällen ein Mitgliedstaat gegen einen anderen. [...] Beispiele sind die Klage Österreichs gegen Deutschland aufgrund der deutschen Pkw-Maut (2017), die Klage Sloweniens gegen Kroatien wegen Grenzstreitigkeiten (2018) und die Klage Polens gegen Deutschland wegen der illegalen Verbringung von Abfällen (2023). [...]

Wie häufig sich Mitgliedstaaten in Vertragsverletzungsverfahren und -klagen verantworten müssen, ist von Staat zu Staat sehr unterschiedlich. Es gibt keinen Mitgliedstaat, gegen den noch kein Verfahren oder keine Klage lief. [...]

In der Praxis zeigt sich zudem, dass Verfahren gegen große Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Italien tendenziell langwieriger sind. Dies hängt damit zusammen, dass bevölkerungsreiche und wirtschaftlich starke Staaten dem Umsetzungsdruck besser standhalten und finanzielle Sanktionen einfacher bewältigen können. [...]

Insgesamt hat die EU als Rechtsgemeinschaft effektive Verfahren und Institutionen geschaffen, um Vertragsverletzungen vorzubeugen. Mit Blick auf die Umsetzung von Richtlinien in den Mitgliedstaaten ist seit den 1990er-Jahren eine deutliche Verbesserung zu beobachten. Doch trotz dieses positiven Trends zeigen verschiedene Entwicklungen die Defizite der bestehenden Mechanismen auf: Insbesondere in politisierten Bereichen wie der Asyl- und Migrationspolitik scheint die konsequente Umsetzung von EU-Recht schwierig zu sein. [...]

Johannes Müller Gómez, Vertragsverletzung, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, Funda Tekin (Hg.): *Europa von A bis Z*. Wiesbaden 2026. Online: www.doi.org/10.1007/978-3-658-24456-9_115-2

Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH



Transparenz und Zugang für Interessensgruppen in der EU

Lobbyismus durch organisierte Zivilgesellschaft, Unternehmen und staatliche Einheiten ist ein fester Bestandteil der EU-Entscheidungsprozesse. Da Kommission, Rat und EP nur begrenzt eigene Verwaltungskapazitäten haben, sind sie oft auf den Sachverstand externer Expertinnen und Experten angewiesen. Interessensvertreterinnen und -vertreter versuchen bereits frühzeitig Gesetzesvorschläge zu beeinflussen. Wegen seiner Mitentscheidungsmacht und seiner offenen Struktur ist das EP besonders in den Fokus gerückt. Für gesellschaftliche Gruppen ist eine Einflussnahme auf die Ministerinnen und Minister ein weiterer Weg neben der Arbeit von Dachverbänden auf der EU-Ebene.

Seit 2021 ist ein Eintrag in das **EU-Transparenzregister** verpflichtend, um offiziellen Zugang zur Kommission oder dem EP zu erhalten. Allerdings werden weiterhin Lücken in der Lobby-Überwachung kritisiert. So sind zum Beispiel Anwaltskanzleien von den Transparenzregeln ausgenommen, Abgeordnete legen nicht alle Treffen offen und die Kompromissfindung des Rates findet zum Großteil weiter hinter verschlossenen Türen statt. Außerdem fehlen effektive Sanktionsmöglichkeiten für den Wechsel von EU-Beamtinnen und -Beamten in die Lobbybranche.



Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, spricht während der Eröffnungsveranstaltung der Konferenz zur Zukunft Europas im Gebäude des Europäischen Parlaments im Mai 2021.

Repräsentation: Demokratische Legitimation durch Bürgerinnen und Bürger

Legitimation durch Teilhabe, Transparenz und Fairness

Damit Menschen die Entscheidungen im EU-System als **legitim akzeptieren**, müssen Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, dass, wie und durch wen ihre Interessen vertreten werden. Es ist notwendig, dass die EU gewünschte Ergebnisse produziert, dass Teilhabe an den Prozessen möglich ist und dass die Verfahren als solche fair sind. In der Geschichte der EU wurde Legitimität vor allem durch überzeugende Ergebnisse geschaffen, wohingegen die aktive Teilhabe an den über die Ebenen verflochtenen Verfahren schwach bleibt und aufgrund bewusst geteilter Zuständigkeiten nicht immer leicht nachvollziehbar ist, wer die Verantwortung trägt.

Während die Ergebnisse europäischer Integration über die ersten Jahrzehnte von der **Öffentlichkeit** in vielen Teilen als nicht besonders brisant hingenommen wurden, ist die EU als solche **zunehmend umstritten**. Je mehr und je tiefer EU-Politiken auch merkbare Verteilungsfragen betreffen, wie zum Beispiel unübersehbar während der Eurozonenkrise, desto mehr produziert sie auch Widerstand. Da die aktive Teilhabe weiterhin schwach ausgeprägt ist, richtet sich der Widerstand weniger gegen konkrete Politiken oder Akteurinnen oder Akteure als gegen die EU als Gesamtsystem.

Hinzu kommt, dass im hybriden System die Vermittlung von EU-Entscheidungen besondere Anforderungen stellt. Ein Problem ist, dass **politische Kommunikation** vornehmlich durch Sprecherinnen und Sprecher in den Staaten stattfindet,



Ein Plakat der rechtsextremen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) zur Europawahl 2024. Auf populistische Weise wird der Umgang der EU mit diversen Themen kritisiert: Migration, Coronapandemie und Krieg gegen die Ukraine. Klimaschutzmaßnahmen werden als Öko-Kommunismus bezeichnet und eine angebliche Liebesbeziehung zwischen Ursula von der Leyen und Wolodymyr Selenskyj angedeutet.

während EU-Institutionen oft als abgehoben und weit entfernt wahrgenommen werden. Dieses Phänomen kennen wir auch aus der Bundesrepublik, in der die Landespolitik oft durch Entscheidungen der Bundespolitik überschattet wird. Die **politische Vermittlung** und **Legitimierung von EU-Handeln** läuft häufig Gefahr, dass aus der einzelstaatlichen Perspektive die EU vor allem wegen unliebsamer Gemeinschaftsbeschlüsse kritisiert wird, aber kaum hervorgehoben wird, wenn EU- statt Regierungshandeln dringliche Probleme löst.

Um der grundlegenden Infragestellung der Legitimität der EU entgegenzuwirken, hat es in den vergangenen Jahren einige Anpassungen gegeben. Um die Möglichkeiten für Beteiligung im bestehenden System zu erhöhen, sind vor allem die Regeln für den **Zugang zu Informationen** und **Transparenz von Verfahren** immer weiter gestärkt worden. So sind die **Sitzungen des Rates** in meisten Teilen heute direkt einsehbar, ebenso wie die **Plenarsitzungen des EP**. Grundsätzlich sind alle offiziellen Dokumente der EU zugänglich und umfänglich in allen Amtssprachen der EU auf der Webseite EURlex abrufbar.

Die EU-Organe sind verpflichtet, auf **Bürgeranfragen** zu reagieren. Außerdem sind direkte Teilhabemöglichkeiten gestärkt worden. Neben der **Europäischen Bürgerinitiative** nutzt die Kommission verschiedene Instrumente, um direkte Beteiligung zu ermöglichen. So stellt die Kommission Gesetzesvorhaben in **öffentlichen Konsultationsverfahren** frühzeitig bereit, um Stellungnahmen aus der Zivilgesellschaft, aus der Wirtschaft oder staatlichen Stellen einzuholen.

Der umfassendste Versuch, mit direkter Bürgerbeteiligung zu entwickeln, wie eine EU von morgen aussehen soll, war 2021–22 die **Konferenz zur Zukunft Europas**, in der Beteiligte aus allen Mitgliedsstaaten konkrete Reformvorschläge erarbeiteten. Rat, Kommission und EP haben auf die Vorschläge geantwortet und einige Ideen aufgegriffen. Eine weiterreichende Debatte über eine umfassende Neuordnung der EU oder gar die Einberufung eines Konvents für eine Vertragsreform wurden nicht angestoßen. Ob diese Maßnahmen ausreichend sind oder die EU grundlegend reformiert werden sollte, bleibt eine hitzige Debatte, bei der es immer wieder um die Frage geht, ob die EU eher als ein loser Bund unabhängiger Staaten fungieren oder zum Föderalstaat ausgebaut werden sollte.

Zwischen Einheit und Vielfalt: Die EU als Kompromissgenerator

In EU-Entscheidungsverfahren geht es immer darum, dass ein **Kompromiss zwischen supranationaler Kooperation und staatlicher Eigenständigkeit** gefunden wird. Die Kommission entwickelt in diesem Sinne Vorschläge, die das EP und der Rat entlang ihrer jeweiligen Positionen anpassen und gemeinsam beschließen. Dabei sind die EP- und Ratspositionen häufig selbst kontrovers erarbeitete Kompromisse, die zwischen den Fraktionen, Abgeordneten und Staaten sowie innerstaatlich erarbeitet werden müssen.

Inhaltlich tendiert der Rat häufig zu Kompromissen im Sinne **staatlicher Unabhängigkeit**, zum Beispiel einer langsamen Umsetzung von Umweltstandards oder der nationalen Zuständigkeit für Grenzkontrollen. Das EP tendiert traditionell zu umfassenderen **EU-weiten Lösungen**, also ambitionierte und sozial abgefederte Umweltziele oder EU-weite Solidarität in der Migrationspolitik.



✓ Wiktoria Tyszka-Ulęzalka aus Posen (l.) und Antonia Kieper aus Köln (r.) sind Teilnehmerinnen der Konferenz zur Zukunft Europas. Im Interview mit der Deutschen Presseagentur berichten sie im April 2022 von ihren Hoffnungen auf eine direktere Beteiligung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern an europapolitischen Entscheidungen.

Allerdings verändern sich sowohl im Rat als auch im EP die geteilten Standpunkte mit den politischen Ausrichtungen der gewählten Vertreterinnen und Vertreter. In beiden Institutionen sind in den letzten Jahren die Stimmen für weniger EU-Regulierung bis hin zu einem Rückbau von EU-Einfluss stärker geworden. Eine zunehmende Polarisierung, bei der extremere und ideologisch festgefahrene Positionen gegeneinanderstehen, erschwert die **notwendige Kompromissfindung auf allen Ebenen**: innerstaatlich, im Rat, in den Parteifraktionen, im EP-Plenum und zwischen den Institutionen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum der **informelle Trilog** inzwischen in fast allen Verfahren genutzt wird. Er erlaubt der Kommission, schon im Vorschlag mögliche rote Linien aufzugreifen, also inakzeptable Punkte auszuklammern. Ein anderes Instrument zur Entscheidungsfindung sind sogenannte **Paketlösungen**, in denen die Aufgabe einer Position in einem Bereich durch das Entgegenkommen der Gegenseite in einem anderen Bereich ermöglicht wird. Außerdem ist wichtig, dass Kompromisse so formuliert sind, dass alle ihrer **Wählerschaft einen Erfolg** vermitteln können, auch, wenn die Ausdeutungen variieren. Während diese Mechanismen politische Entscheidungen grundsätzlich schneller, effizienter und manchmal überhaupt erst möglich machen, mindern sie **Transparenz** und **demokratische Teilhabe**.

Erschwerte Entscheidungs- findung

Abläufe



Kooperatives Zusammenspiel
Konsens-/Kompromiss-Entscheidungen



7 S. 59

EVA G. HEIDBREDER

Was die EU (nicht) tut: Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten

Damit die EU alleine, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten oder diese unterstützend tätig werden kann, müssen die Mitgliedstaaten dies beschließen. In Krisensituationen passiert das oft sprunghaft.

Kooperation durch lockere Zusammenarbeit und rechtliche Vorgaben

Die **Tätigkeitsfelder** der EU haben sich im Laufe des Integrationsprozesses immer weiter ausgeweitet. Parallel hat sich auch die Art und Weise, in der sie gestaltet werden, immer weiter ausdifferenziert. Kooperation kann von lockerer **Zusammenarbeit**, in der sich Regierungen unverbindlich auf Ziele einigen, bis zu sehr genauen rechtlichen Vorgaben und Verboten reichen. Da der EU-Haushalt tatsächlich an der Größe der EU gemessen relativ klein ist (ca. ein Prozent der Wirtschaftsleistung jedes Mitgliedstaats), kann die EU nur begrenzt durch die Vergabe von Ressourcen steuern. Die **Steuerung durch**

Regelsetzung, von verbindlicher Gesetzgebung bis zu freiwilliger Koordinierung, ist das wichtigste Gestaltungsinstrument.

Die EU kann nicht von sich aus beschließen, in Bereichen, die in den Verträgen unerwähnt sind, tätig zu werden. Dass die EU nicht immer direkt auf akute Probleme reagieren kann, liegt daher auch an dieser fehlenden **Kompetenzkompetenz**. Beschließen die Mitgliedstaaten, dass die EU in komplett neuen Bereichen aktiv werden soll, müssen sie Vertragsänderungen durchführen oder neue Aufgaben an die bestehenden Kompetenzen anbinden.

Der Lissabonner Vertrag teilt Politiken nach **Art der EU-Zuständigkeit** auf. Eine **alleinige EU-Zuständigkeit** bedeutet, dass nur die EU-Organen diese Politiken beschließen. Warum, ist gut am Euro zu verstehen: Damit die gemeinsame Währung funktioniert, muss das Hoheitsrecht, „Geld auszugeben“ auf eine einzige Institution übergehen. Gleiches gilt für Außenzölle oder Fischfangquoten. Anders ist es für die Mehrzahl der Tätigkeitsfelder, für die eine **geteilte Zuständigkeit** besteht. In Bereichen, in denen EU-Recht verabschiedet wurde, dürfen die Staaten weder EU-Recht ignorieren noch widersprüchliches Recht erlassen und sind somit in ihrem Handeln eingeschränkt. In den Teilbereichen, für die es keine EU-Beschlüsse gibt, sind Staaten aber explizit nicht eingeschränkt, selbstständig zu handeln. **Unterstützende Zuständigkeit** hat die EU in Bereichen, in denen sie keine eigenen Kompetenzen hat und staatliche Maßnahmen unterstützt. Zum Beispiel ernennt die EU jährlich zwei Städte in der EU zu Europäischen Kulturhauptstädten, wodurch Kulturpolitik unterstützt wird, ohne staatliche Zuständigkeiten zu beeinflussen.

Für ein besseres Verständnis der EU werden in diesem Kapitel beispielhaft zentrale Tätigkeitsfelder vorgestellt. Der wichtigste Tätigkeitsbereich der EU sind die **Marktpolitiken** (Binnenmarkt, Wettbewerb, Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)). Diese werden durch den **Markt flankierende** Politiken korrigiert und ergänzt (Landwirtschaft, Kohäsion, Soziales). Wie die EU durch **Regulierung** steuert, zeigt sich daran, wie die EU und die Regierungen gemeinsam neue Politikfelder erschließen (Umwelt, Digitales); umgekehrt wird gezeigt, wie schwer etablierte staatliche Politik anpassbar ist (Energie). Der Bereich **Justiz und Inneres** illustriert den Umgang der EU mit Rechten (Freiheit, Sicherheit und Recht, Unionsbürgerschaft, Grundrechte). Im **Außenhandeln** wird die globale Rolle der EU erörtert (Äußeres, Sicherheit, Verteidigung, Erweiterung, Internationale Zusammenarbeit). Es wird jeweils kritisch hinterfragt, vor welchen aktuellen Herausforderungen die jeweilige Politik steht und welche **Kontroversen** sie begleiten.

Binnenmarkt, Handel, Wettbewerb und die Wirtschafts- und Währungsunion

Die Schaffung des **Binnenmarktes** ist die zentrale Triebfeder fortschreitender EU-Integration. Heute gehören dem Binnenmarkt rund 450 Millionen Menschen an, er ist damit noch immer einer der stärksten Wirtschaftsräume der Welt. Im Kern basiert der Binnenmarkt auf **vier Freiheiten**: dem freien Verkehr von **Gütern, Dienstleistungen, Kapital** sowie **Personen** innerhalb der EU. Der Binnenmarkt schafft für Unternehmen nicht nur einen frei zugänglichen Absatzmarkt. Die einheitlichen Regeln reduzieren auch Bürokratie, Produktions- und Handelskosten. Wie staatliche Wirtschaften

Arten von EU-Kompetenzen

Alleinige Zuständigkeiten EU	Geteilte Zuständigkeiten EU / Mitgliedstaaten	Unterstützende Zuständigkeiten Mitgliedstaaten (mit EU)
Nur die EU ist zuständig: Beispiele: Währungs-, Zoll- und Handelspolitik, Schutz der Meere	EU ist in Teilbereichen zuständig und schränkt Staats handeln ein: Beispiele: Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik sowie der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts EU ist für Maßnahmen zuständig, ohne staatliches Handeln einzuschränken: Beispiele: Forschungs- und Raumfahrtspolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit Rat kann Maßnahmen im EU-Rahmen allein erlassen: Beispiele: Koordinierung staatlicher Sozialpolitiken sowie militärische Missionen (williger Staaten)	EU unterstützt, koordiniert, ergänzt staatliche Maßnahmen: Beispiele: Kultur und Tourismus sowie Katastrophenschutz

Eigene Zusammenstellung Eva G. Heibredre, Quelle: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 3–7)

vom EU-Binnenmarkt profitieren, ist umgekehrt am Austritt Großbritanniens zu beobachten. Laut Schätzungen ist das britische Wirtschaftswachstum durch den Brexit bis 2025 um 6–8% gesunken, Investitionen sogar um 12–18% – mit Folgen für Beschäftigung und Produktivität, was soziale Einschnitte nach sich zieht.

Verbunden sind die Regeln der Freizügigkeit mit dem **Schengen-Raum**, in dem prinzipiell keine Kontrollen an Grenzen stattfinden. Diese Regelungen werden allerdings von den Mitgliedstaaten immer wieder ausgesetzt, vor allem um zu versuchen, den Grenzübergang Asylsuchender zu regulieren. Hierin zeigt sich beispielhaft die Spannung zwischen staatlichen und gemeinschaftlichen Interessen und Zielkonflikten der Regierungen selbst (offene Grenzen und Migrationskontrolle, Kooperation und eigenstaatliche Handlungsmacht).

Um auch in Zukunft gut zu funktionieren, werden für den Binnenmarkt immer weitere Felder relevant. Momentan werden die Schaffung eines **digitalen Binnenmarktes** und einer **Kapitalmarktunion** diskutiert, um die notwendige Infrastruktur sowie Finanzmittel für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen.

Trotz seines Erfolgs gerät der Binnenmarkt zunehmend in Bedrängnis. Einerseits, weil global die Idee freier, regelbasierter Märkte, also des Grundpfeilers des EU-Erfolgs, immer weniger geteilt wird. Die Einführung von **Handelszöllen** durch die US-Regierung seit 2025 ist ein Beispiel hierfür. Außerdem haben sich vor allem im asiatischen Raum, angeführt durch China, sehr starke Konkurrenten auf dem Weltmarkt etabliert. Sie fordern

Freizügigkeit im Schengen-Raum

Der europäische Binnenmarkt gerät in Bedrängnis



Der ehemalige Grenzübergang bei Straelen-Kastanienburg, Deutschland, und Velden, Niederlande, ist heute ein Erlebnispfad für Kinder und Familien.



Eine Errungenschaft der EU: Um Elektroschrott zu verringern, ist das USB-C-Ladekabel in der EU seit 2024 für Kleingeräte und seit April 2026 für Laptops Pflicht.

EU-Unternehmen in ihrer **Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit** sowie der Garantie einer zuverlässigen (digitalen) Infrastruktur immer stärker heraus. Die veränderte internationale Kooperation erhöht den Druck, den Binnenmarkt weiterzuentwickeln und zum Teil umzugestalten.

Die **Wettbewerbspolitik** ist ein wichtiger Baustein, damit der Binnenmarkt funktioniert, weil Wettbewerbsregeln Marktverzerrungen unterbinden. Die Europäische Kommission handelt als oberste Wettbewerbshüterin und geht gegen unzulässige Staatszuschüsse oder das Entstehen von Monopolen vor. Die Kommission sanktioniert auch global agierende Großkonzerne, die Wettbewerbsregeln verletzen. Die EU übt dadurch eine internationale Macht aus, die kein Mitgliedstaat allein im Weltmarkt hätte. Angrenzend an die Wettbewerbspolitik hat die EU eine umfassende **Verbraucherschutzpolitik**, die zum Beispiel Informations- und Gesundheitsstandards setzt. Ein bekanntes Beispiel sind die Fluggastrechte, die Reisenden Entschädigungen bei Ausfällen garantieren.

Wie der gesamte Binnenmarkt wird auch die Wettbewerbspolitik von einigen hinterfragt. Aufgrund wachsenden internationalen Drucks, vor allem durch Staaten, die die **globalen Wettbewerbsregeln** der Welthandelsorganisation systematisch unterlaufen, gibt es auch in der EU Bestrebungen, strategisch wichtige industrielle Bereiche nicht mehr allein den Wettbewerbsregeln zu unterwerfen und stärker in den Markt einzugreifen. Wie die EU liberale Binnenmarktregeln erhalten und sich gleichzeitig an einen immer weniger regelbasierten globalen Handel anpassen kann, ist eine Fragestellung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit.

Für die **Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)** stehen symbolisch vor allem der Euro und die EZB. Zusätzlich umfasst die WWU die **Koordinierung mitgliedstaatlicher Wirtschafts- und Haushalts-**

politiken. Ein wirtschaftlicher Grund für die WWU ist, dass ein eng verwobener Markt Risiken birgt, wenn gleichzeitig die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Geld- und Finanzpolitiken betreiben, wie die historische Einordnung verdeutlicht.

Starke Wechselkursschwankungen im internationalen Währungssystem hatten in den 1920er-Jahren weltweit Inflation und tiefgreifende Wirtschaftskrisen zur Folge. Um solche Dynamiken zu vermeiden, wurden gegen Ende des Zweiten Weltkrieges international Währungen an den US-Dollar als Leitwährung gekoppelt und durch Goldreserven abgesichert. Als dieses System zusammenbrach, reagierten die EG-Staaten 1972 mit einem eigenen **Europäischen Wechselkursverbund**, in dem die EG-Währungen einen Mittelwert nicht über- oder unterschreiten durften und an den US-Dollar gekoppelt blieben. Als allerdings bald darauf verschiedene Krisen die Weltwirtschaft unter Druck setzten, reagierten die EG-Staaten sehr unterschiedlich. Während einige den Krisen durch Staatsausgaben entgegenwirkten und Inflation und eine Abwertung der eigenen Währung in Kauf nahmen, reagierten andere Staaten genau umgekehrt. Diese unkoordinierten Geld- und Wirtschaftspolitiken in der EG führten zum Auseinanderdriften der Werte der Währungen und binnen eines Jahres zum Zusammenbruch der Geldwertkoordinierung. Nach weiteren Zwischenschritten wurde schließlich im Maastrichter Vertrag die **Einführung des Euro** beschlossen. Wirtschaftlich war dieser Schritt darin begründet, dass in einer Gemeinschaftswährung Schwankungen und Wechselkursrisiken sowie die Kosten für Währungsumrechnungen entfallen. Außerdem wollte die EU mit dem Euro auf den internationalen Finanzmärkten wirksamer auftreten.

Die Euro-Einführung war aber auch eine **politische Entscheidung**, die bekannte wirtschaftliche Risiken in Kauf nahm. Wenn wirtschaftlich sehr

EU-Verbraucherschutzpolitik setzt Informations- und Gesundheitsstandards

Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit



Die Einführung des Euro in Bulgarien

Am 1. Januar 2026 hat Bulgarien den Euro als Währung eingeführt. Mit dem Eintritt in die Eurozone sind und waren viele Erwartungen, aber auch Ängste verbunden. Im Juli 2025 gibt die Süddeutsche Zeitung einen Einblick in die Stimmung im Land.

Wie das neue Geld aussehen wird, steht schon fest. Auf die Ein-Euro-Münze soll der Nationalheilige Iwan Rilski geprägt werden, auf die Zwei-Euro-Münze der Geschichtsschreiber Paisius von Hilendar, dazu der Satz: „Gott schütze Bulgarien.“ Fest steht auch, dass Bulgarien alles dafür getan hat, um als 21. Land in die Euro-Zone aufgenommen zu werden. Nachdem die EU-Kommission und die Europäische Zentralbank im Juni [2025] erklärt hatten, dass Bulgarien die Konvergenzkriterien etwa in Sachen Preisstabilität, Schuldenstand oder Haushaltsdefizit erfülle, stimmten auch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer beim EU-Gipfel dem Beitritt Bulgariens zum Euro-Raum zu. [...]

Bulgarien, seit 2007 EU-Mitglied, gehört zu den wirtschaftlich schwächsten Ländern der Union [...]. Dazu kamen zuletzt eine hohe Inflation, ein anhaltendes Problem mit Korruption und eine gewisse Unregierbarkeit. Das Land hat innerhalb der vergangenen vier Jahre sieben Wahlen abgehalten [...]. Die neue Währung ist mit dementsprechend großen Erwartungen verknüpft. Darauf, dass sich die Kreditwürdigkeit des Landes verbessert, Bulgarien Teil des Systems der Bankenaufsicht in Europa wird und als Euro-Land ganz generell mehr politisches Gewicht bekommt.

[...] Ein großer Teil der Bevölkerung wird zudem vom Wegfall der Transaktionskosten beim Währungsumtausch profitieren. Dies fällt vor allem deswegen ins Gewicht, weil viele Bulgaren im (west)europäischen Ausland leben und arbeiten und ihren Familien von dort regelmäßig Geld überweisen.

Das rosige Bild, das viele Fachleute von der Währungsumstellung zeichnen, steht allerdings im Widerspruch zur Wahrnehmung des neuen Geldes im Land selbst. Da ist die Angst, dass die neue Währung dazu benutzt wird, die Preise anzuheben, und im Zuge dessen etwa die Lohnkosten erheblich steigen. Bulgarien ist nämlich, anders als es das Klischee von einem Balkanstaat vermuten ließe, schon lange kein Billiglohnland mehr. [...]

Viele Bedenken lassen sich entkräften. [...] [S]eit Jahren schon werden sämtliche Immobiliengeschäfte in Euro abgewickelt. De facto sei der Euro im Land also längst verankert, so [Sonja Miekley von der Deutsch-Bulgarischen Industrie- und Handelskammer]. [...] Wessela Tschernewa, stellvertretende Direktorin des European Council on Foreign Relations (ECFR), glaubt, dass sich im Laufe der kommenden Monate alles einpendeln wird. „Wenn die Leute sehen, dass nichts Schreckliches passiert, werden die Ängste verfliegen.“

Derzeit wird allerdings noch jede Menge politisches Kleingeld aus der Währungsumstellung geschlagen. So kampagnisiert die extrem rechte Oppositionspartei Wasraschdane („Wiedergeburt“) seit Monaten gegen die Euro-Einführung. Sie rief zu Demonstrationen vor der Nationalbank auf, ihre Anhänger gossen rote Farbe auf die EU-Vertretung in Sofia, warfen Molotowcocktails und Eier. [...] Man habe das Gefühl, ein EU-Mitglied zweiter Klasse zu sein und Entscheidungen aus Brüssel diktiert zu bekommen. Zum anderen ist



✓ Euro-Starter-Kits werden im Dezember 2025 in Sofia, Bulgarien, verteilt. Das Land ist seit Januar 2026 in der Eurozone.

Wasraschdane eine prorussische Partei mit guten Kontakten nach Moskau. Und dort sei man nicht daran interessiert, dass Bulgarien durch die Einführung der Gemeinschaftswährung noch fester in der EU verankert werde, sagt Tschernewa.

Dass die Ressentiments gegen den Euro verfangen, liegt auch an einer gewissen Nostalgie. Geld hat ja immer einen emotionalen Faktor, viele fürchten, dass sie mit dem bulgarischen Lew nun auch einen Teil ihrer nationalen Identität aufgeben müssen. Und es liegt daran, dass die amtierende Regierung nicht viel dafür getan hat, um die Bevölkerung über die Umstellung zu informieren. „Es fehlen Informationen und es gibt Fehlinformationen“, sagt Sonja Miekley von der AHK Bulgarien. Die Info-Kampagnen der Regierung hätten recht spät begonnen, „daher gibt es in der Bevölkerung Fragen und Ängste, die aber momentan auch noch nicht adressiert werden“.

Verena Mayer, „Bulgarien: Große Erwartungen, aber auch Angst vor dem Euro“, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Juli 2025. Online: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bulgarien-euro-einfuehrung-proteste-waehrung-chancen-herausforderungen-li.3276760?reduced=true

unterschiedlich starke Regionen in einem Währungsraum zusammengefasst sind, können Maßnahmen, die für eine Region förderlich sind, eine andere Region schwächen. Regierungen können in Krisensituationen aber keine angepasste unabhängige Geldpolitik mehr betreiben. Gleichzeitig blieb in der WWU die Zuständigkeit für die Ausgabenpolitik bei den Einzelstaaten. Einige der Dynamiken, die schon 1973 aus einer Währungs koordinierung ohne hinreichende Koordinierung der staatlichen Wirtschaftspolitiken entstanden, haben sich deshalb in der sogenannten **Eurokrise** nach 2008 in anderer Ausprägung erneut gezeigt.

In Reaktion auf diese Krise wurde die WWU weiter ausgebaut. In ihrer heutigen Form ist die WWU in ihren Kontroll- und Kriseninterventionsmechanismen erheblich stärker, die Bankenunion hat die Aufsicht durch die EZB gestärkt, außerdem werden Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Staaten stärker koordiniert. Inwieweit dieser Grad der **Wirtschafts- und Haushaltskoordination** ausreichend ist, wird einerseits infrage gestellt. Andererseits ist gerade das staatliche Haushaltsrecht für alle Mitgliedstaaten eine Frage des Souveränitätserhalts.

Kohäsion, Landwirtschaft, Soziales

Flankierende Politiken sind Bereiche, die rund um den Binnenmarkt und die WWU gewachsen sind, um diese zu unterstützen und negativen Nebenwirkungen entgegenzuwirken. Traditionell fließt der Großteil des EU-Haushalts in die Kohäsions- und Landwirtschaftspolitik. Hier findet trotz des relativ kleinen EU-Haushalts Steuerung durch die Vergabe von Finanzhilfen oder technische Unterstützung statt. Anders sieht es in der Sozialpolitik aus, die in

der EU auch aktiv ist, die aber ein Hauptausgabenposten staatlicher Haushalte bleibt.

Die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** hat sich im Laufe der Jahrzehnte stark gewandelt. Sie ist aber neben der Kohäsion (Zusammenhalt) noch immer der zweite große Ausgabenposten der EU. Warum dies noch immer der Fall ist, obwohl nur noch ein kleiner Teil der EU-Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeitet, klärt sich durch einen Blick auf die Entwicklung der GAP. Die sechs Gründungsstaaten der EG sahen die Landwirtschaft als einen Sektor an, der besonderen Produktions- und Nachfragebedingungen unterliegt und daher **stark reguliert und finanziell unterstützt** werden muss. Da dies in der Wirtschaftsgemeinschaft nicht mehr unkoordiniert durch jeden Staat erfolgen konnte, war die GAP von Beginn an Teil der Gemeinschaftspolitiken. Der ursprüngliche Aufbau prägt die Grundzüge der GAP bis heute, obwohl sich die Ziele gewandelt haben. Statt der anfänglichen Konzentration auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung liegt der Schwerpunkt der GAP inzwischen auf der **nachhaltigen Nutzung** von Flächen und landwirtschaftlichen Produktion, der Entwicklung **ländlicher Räume**, aber auch auf Aspekten wie **Energie- und Biomasseerzeugung**.

Wie für die Kohäsionspolitik steht immer wieder die Frage im Raum, ob die **Höhe der GAP-Ausgaben** aufgrund neuer Anforderungen gehalten werden soll und ob die Aufgaben der GAP wieder durch die Mitgliedstaaten allein getragen werden sollten. In der Geschichte der EU haben Landwirtinnen und Landwirte ihren Belangen immer wieder durch Proteste in ihren jeweiligen Staaten und in Brüssel besonders öffentlichkeitswirksam Gehör verschaffen können. Die GAP ist auch deshalb ein Politikbereich, der immer wieder Kontroversen hervorruft.

Kohäsionspolitik hat im Kern das Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Große **wirtschaftliche Unterschiede** zwischen den Regionen sind ein ökonomisches Problem für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes. Kohäsion bezieht sich aber auch explizit auf das **Prinzip der Solidarität** zwischen den EU-Partnern und das Ziel, vor allem ländliche Räume, Regionen im wirtschaftlichen Umbruch und strukturschwache Regionen zu stützen. Umgesetzt wird die Kohäsionspolitik daher vorrangig durch regionale Einheiten und nicht durch die nationalen Regierungen. Die ersten Solidaritätsfonds wurden bereits in den Römischen Verträgen angedacht und immer weiter ausgebaut, um die Kohäsionsziele an veränderte Bedürfnisse durch EU-Erweiterungen anzupassen.

In den letzten Jahren wurde die Vergabe von Kohäsionsmitteln immer stärker an Bedingungen geknüpft. Ein besonders starkes Instrument ist die Kopplung von EU-Zahlungen an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen.

Da **Kohäsionsfonds** einen großen Anteil am EU-Haushalt haben, aber viele neue Aufgaben zum Beispiel in den Bereichen Sicherheit, Innovation und der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit an die EU

Finanzhilfen und technische Unterstützungen in der Kohäsions- und Landwirtschaftspolitik



„Kein Land ohne Bauern“ – Tausende Landwirtinnen und Landwirte versammeln sich im Januar 2026 vor dem EU-Parlament, um gegen das Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten zu demonstrieren.

herangetragen werden, steht zur Debatte, ob die regionale Förderung stärker von den Zentralregierungen gesteuert werden sollte, um so einen Teil der Mittel der EU für andere Bereiche freizumachen. Im ersten Kommissionsentwurf für die Verhandlungen des Mehrjährigen Finanzrahmens ab 2028 werden in diesem Sinne neue Auszahlungsprinzipien vorgeschlagen, die das EP und der AdR ablehnen, im Gegensatz zu einigen Regierungen.

Anders als für Kohäsion und Landwirtschaft werden in der EU für **Sozialpolitik** kaum Finanzinstrumente eingesetzt – allerdings sind Sozialausgaben in den meisten Mitgliedstaaten der größte Posten der Haushalte, weil die Staaten für Ausgabenbereiche wie Renten und Gesundheit zuständig sind. Ausgaben im Bereich der EU-Sozialpolitik werden überwiegend im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigt, beispielsweise Fortbildungsmaßnahmen von Arbeitskräften in wirtschaftlich benachteiligten oder von Strukturwandel betroffenen Regionen.

Der Kern der EU-Aktivität ist regulativ und liegt in der **Sozial- und Arbeitsmarktpolitik**, die direkt an die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Binnenmarkt anknüpft. Um Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, setzt die EU eine Vielzahl von Arbeitsschutz- und Arbeitsrechtsbedingungen und stößt immer wieder EU-weite soziale Dialoge an. Ergänzt werden diese Regelungen durch die Sozialrechte der Grundrechtecharta (→ S. 14). Ein weiterer Schritt in der Ausformulierung der sozialen Abfederung des Marktes war 2017 die Einigung über eine **Europäische Säule sozialer Rechte**, eine gemeinsame Agenda von Rat, EP und Kommission für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen, Sozialschutz und soziale Inklusion.

Eine bereits lang diskutierte Frage bleibt, ob die EU auch Finanzmittel braucht, um kurzfristig **direkte Sozialleistungen** auszus zahlen, die Ungleichheiten zwischen Regionen schnell und unmittelbar bekämpfen. In diesem Sinne wurde 2020 das SURE-Programm (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) als zeitlich begrenzte Maßnahme entwickelt, um die negativen wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie abzufedern. Es ist fraglich, ob eine **ökologische Transformation** ohne soziale Abfederung überhaupt möglich ist. In den Bereichen Bau und Verkehr etwa wird diese hohe Kosten nach sich ziehen. Damit steht die Sozialpolitik vor ähnlichen Finanzierungsfragen wie die zukünftige Kohäsions- und Landwirtschaftspolitik.

Energie, Umwelt, Digitales

Die Politikfelder Energie, Umwelt und Digitalisierung sind inhaltlich verschieden und haben sich unterschiedlich zu EU-Politiken entwickelt. Gemein ist ihnen, dass **EU-Regulierung** diese Bereiche neu strukturiert, beziehungsweise staatliche Vorgaben überformt. In der Umwelt- und Digitalisierungspolitik hat die EU im Austausch mit den



✓ Nahe der dänischen Insel Bornholm unterstützt die EU finanziell den Bau der *Bornholm Energy Island*. Hier soll ab den 2030er-Jahren der Strom mehrerer Windparks in der Ostsee zusammenfließen und je nach Bedarf anteilig in die dänischen und deutschen Stromnetze eingespeist werden.

Mitgliedstaaten eine **globale Vorreiterrolle**. Bei der Entwicklung dieser neuen Tätigkeitsfelder haben sich die EU- und die staatliche Ebene gegenseitig bedingt und befördert. Energiepolitik hingegen ist seit Langem eine relevante staatliche Politik. Allerdings ist sie immer stärker auf **überstaatliche Lösungen** angewiesen, um effiziente Energiemärkte, den nachhaltigen Umbau von Energieproduktion und Energiesicherheit, also eine zuverlässige Versorgung mit Energie, zu garantieren. An diesem Politikfeld wird die Spannung zwischen neuen EU- und bestehenden einzelstaatlichen Ansätzen deutlich.

Die **EU-Energiepolitik** erfordert zum Ausbau gemeinschaftlicher Problemlösung den Umbau sehr unterschiedlicher staatlicher Politiken. Wie stark sich Ansichten in diesem Bereich gewandelt haben, verdeutlicht der EURATOM-Vertrag, der ursprünglich Atomenergie als sichere und zukunftsweisende Energiequelle definierte, ohne die Gefahren und Folgekosten zu benennen. Als europäische und globale Vorreiterin wirkt die EU vor allem bei der Festlegung von **Klimazielen**, wobei dekarbonisierte (= erneuerbare) Energiequellen für das EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zentral sind, bei der Schaffung **regulatorischer Innovationen**, vor allem dem Handel mit Klimazertifikaten, sowie bei **Technologieinvestitionen** und der Stärkung transeuropäischer **Energieinfrastruktur**, um erneuerbare Energien zu befördern (beispielsweise eine Wasserstoff-Pipeline zwischen Spanien und Deutschland). Seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die gesamte Ukraine, der die starke Abhängigkeit von russischem Gas zu einem Problem der **Energiesicherheit** macht, verfolgt die EU zudem das Ziel, bis 2027 von diesem vollständig unabhängig zu sein, vor allem durch den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energiequellen.

Festlegung von Klimazielen

Umweltziele vs. globale Wett- bewerbsfähigkeit

Während diese Ziele weitestgehend geteilt werden, zeigt sich gleichzeitig, dass solch umfassende, gemeinschaftliche Neuerungen in etablierten staatlichen Politiken sehr schwer umzusetzen sind. Durch die Nutzung von **Übergangstechnologien** sollen nachhaltig Energiesicherheit und Klimaschutz bis zur vollständigen Unabhängigkeit der EU garantiert werden. Ob aber Atomkraft oder Erdgas geeignete Übergangstechnologien sind, ob der für einige Staaten noch immer wichtige Kohleabbau legitim ist und von wem welche Energieressourcen günstig gekauft werden sollten – in all diesen Fragen sind sich häufig weder die Regierungen noch die Fraktionen im EP einig. Weil die Maßnahmen die Einzelstaaten unterschiedlich stark betreffen, bestehen große **Zielkonflikte in der Umsetzung**. Außerdem wird zunehmend infrage gestellt, ob zentrale Umweltziele im globalen Wettbewerb nachteilig sind – oder ob, umgekehrt, nur durch Dekarbonisierung wirklich Unabhängigkeit und damit Energiesicherheit erreicht werden kann.

In der **Umweltpolitik** gilt die EU noch immer als eine Vorreiterin in der Schaffung von Recht und Standards sowie dem Einsatz für globale Ziele. Die EU-Umweltpolitik hat ihren Anfang in den 1970er-Jahren als Reaktion auf die globale Ölkrise und erhebliche Belastungen durch industrielle Umweltverschmutzungen (z.B. Massenfischsterben, Smog und Gesundheitsschäden). Schrittweise vollzog sich die Entwicklung von einer rein flankierenden hin zu einer eigenständigen Politik. Nach Minimalübereinkünften zwischen den Staaten in der Anfangsphase rückte der vorbeugende Umweltschutz in den Vordergrund, zum Beispiel das Verursacherprinzip für Umweltschäden. Seit dem Vertrag von Maastricht ist der Bereich als eigenständige Politik etabliert, in der das EP voll mitentscheidet. Derzeit ist das erklärte Ziel, die Beschlüsse umzusetzen, die im Rahmen des umfassenden **European Green Deal** zwischen 2019–2024 gefasst wurden.

Die EU-Umweltpolitik sieht sich fortlaufend mit **widerstreitenden Zielverständnissen** konfrontiert. Weil die grüne Transformation kurz- und mittelfristig umfassende Investitionen erfordert, werden wirtschaftliche und soziale Belange zunehmend als Widerspruch zum Umweltschutz verstanden. Aufgrund zunehmender politischer Kontroversen um diese Zielkonflikte wird die Ausweitung und volle Umsetzung von EU-Umweltpolitik immer direkter infrage gestellt. Für den Zeitraum 2024–2029 stehen die Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Sicherheit als Hauptanliegen auf der EU-Agenda, während die Diskussion um die Umsetzung der bereits beschlossenen Teile des *Green Deals*, oder einem (teilweisen) Rückbau, politisch umstritten und Gegenstand von Auseinandersetzungen in Rat und EP sind.

Digitalpolitik ist ein relativ junges Politikfeld. Deutschland hat beispielsweise erst seit 2025 ein eigenständiges Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung. Verglichen mit den Initiativen der Mitgliedstaaten, aber auch global, ist die EU in der Digitalpolitik früh aktiv geworden und hat so **Standards** gesetzt. Die wohl bekannteste

Maßnahme ist die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), die als erste umfassende Regulierung weltweit seit 2018 Regeln für die Nutzung personenbezogener digitaler Daten setzt. Im Binnenmarkt müssen alle Konzerne dieser Regulierung entsprechen. Gleichzeitig werden Themen rund um die **digitale Handlungs- und Innovationsfähigkeit** sowie **Cybersicherheit** stetig wichtiger. Die EU reagiert hierauf unter anderem mit der Initiative eines **digitalen Binnenmarktes**, der die digitale Transformation und letztlich den Erhalt europäischer Wettbewerbsfähigkeit sichern soll.

Kritikerinnen und Kritiker argumentieren, dass die **strikten EU-Standards** Wettbewerbsfähigkeit und Innovation behindern. Ein Beispiel ist die Verordnung zu Künstlicher Intelligenz (2025). Sie wird von der US-amerikanischen Regierung, großen KI-Anbietern und KI-Startups in der EU als innovationshinderlich kritisiert. Wegen der großen digitalen Abhängigkeit von US-amerikanischen und chinesischen Plattformen ist aber auch umstritten, ob eine Senkung von Standards Innovation in der EU fördert oder primär den bereits marktdominanten Tech-Firmen dient. Weitere Herausforderungen sind daher, wie sich die EU gegenüber der **Dominanz vor allem der USA und Chinas** in der Digitalisierung behaupten kann. Dazu gehört, wie Abhängigkeiten in der Zulieferung digitaler Produkte, wichtiger Rohstoffe und der Bereitstellung von Dienstleistungen reduziert werden können. Prinzipiell ist Digitalpolitik eng mit Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und der Sicherung lebenswichtiger Grundleistungen verbunden.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Unionsbürger- schaft und Grundrechte

Justiz- und Innenpolitik sind erst seit dem Vertrag von Maastricht Zuständigkeitsbereiche der EU. Zunächst vereinbarten die Mitgliedstaaten in diesen sehr sensiblen Politiken nur zwischenstaatliche Kooperation oder eine Koordinierung staatlicher Stellen. Wegen des hohen Drucks, gemeinsame Lösungen in einem Binnenmarkt ohne Innengrenzen zu finden, wurde Schritt für Schritt in Bereichen wie Asyl- und Migrationspolitik das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Wie groß die **Zielkonflikte zwischen den Staaten** bleiben, zeigt sich daran, dass trotz des Wegfalls von Vetos und der Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen eine Vielzahl von Kommissionsvorschlägen in diesen Bereichen gescheitert ist. Parallel zum Umgang mit Personen, die in die EU kommen, und der Kooperation von Polizei und Justiz in den Staaten ist der Schutz von Grundrechten durch die EU immer wichtiger geworden. Im Vertrag von Lissabon wurde die **Charta der Grundrechte der EU** ([7.5.14](#)) verabschiedet und ein Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention beschlossen, der allerdings noch nicht erfolgt ist.

Standards in der Digitalpolitik



Staaten und EU teilen sich die Zuständigkeit über Grenz- oder Zollkontrollen. Ein Zollbeamter und ein Mitarbeiter der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) bei einer Kontrolle auf der A6



Die bordeauxroten Reisepässe der EU-Mitgliedstaaten sind zugleich ein Zeichen der Unionsbürgerschaft.

Die meisten Politiken der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sind seit 1997 unter dem Titel **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** zusammengeführt. Er umfasst heute neben der justiziellen **Zusammenarbeit in Zivilsachen und Strafsachen** – also der Kooperation zwischen staatlichen Gerichten – die **polizeiliche Zusammenarbeit** sowie **Grenzkontrollen, Asyl- und Einwanderungspolitik**. Mit der Schaffung von Freizügigkeit im Binnenmarkt, in dem sich Personen und Waren ohne Kontrollen bewegen, wuchs die Notwendigkeit, koordiniert gegen den **illegalen Handel** von Gütern, Drogen und Personen oder andere kriminelle Aktivitäten wie Terrorismus vorzugehen. Trotz dieses Drucks blieben die Staaten immer zurückhaltend, tatsächliche Kontrollmacht an die EU abzutreten, weshalb in diesem Bereich weiterhin vorrangig EU-gestützte und koordinierte Kooperation stattfindet. Dies spiegelt sich zum Beispiel in den Agenturen wie Europol oder Eurojust, die nicht eine eigenständige EU-Polizei oder ein EU-Gerichtssystem sind, sondern staatliche Institutionen vernetzen und schulen.

Kritisch anzumerken ist, dass trotz der Einführung ordentlicher EU-Gesetzgebung in den **politisch hoch sensiblen Bereichen** nur schwerlich Einigkeit zu finden ist, vor allem in der Migrations- und Asylpolitik. Hier sind Einigungen vorrangig auf die Eingrenzung sogenannter irregulärer Migration möglich. Unter diesem Begriff versteht man Aufenthalte oder die Einreisen, die außerhalb der behördlichen Normen eines Landes stattfinden. Währenddessen scheitern Versuche, durch Solidaritätsmechanismen die Verteilung Geflüchteter auf die Mitgliedstaaten zu erreichen, immer wieder an der Uneinigkeit im Rat. In der Asyl- und Migrationspolitik finden sich im EU-Recht zunehmend Verbindungen zur Außen- und Sicherheitspolitik, vor

allem zu Frontex, der Agentur für Grenz- und Küstenwache. Die Kontroversen um den Umgang mit Zuwanderung und Geflüchteten sind politisch und oft auch populistisch aufgeheizt, weshalb sie in allen EU-Staaten und damit auch auf der EU-Ebene stark umstritten sind.

Im Rahmen der Brexit-Verhandlungen urteilte ein hoher britischer Gerichtshof, dass das Parlament daran beteiligt sein muss, weil die Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs durch den EU-Austritt Rechte verlieren. Gemeint war der Verlust der **Unionsbürgerschaft**. Jede Person, die die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats hat, erhält automatisch auch die Unionsbürgerschaft, was auf den bordeauxroten Pässen vermerkt ist, die die EU-Mitgliedstaaten ausgeben. Neben den **Freizügigkeitsrechten des Binnenmarktes** garantiert die Unionsbürgerschaft zusätzliche Rechte, die losgelöst von der Nationalität in der EU gelten. Gleichzeitig ist die Unionsbürgerschaft nicht an gängige Pflichten von Staatsbürgerschaft geknüpft, wie der Steuer- oder Wehrdienstpflicht. Zu den Unionsrechten gehört das **aktive und passive Wahlrecht** zum **Europäischen Parlament** und in **Kommunalwahlen** am Ort des Hauptwohnsitzes. Unabhängig von ihrer Nationalität können Unionsbürgerinnen und -bürger also auf EU- und kommunaler Ebene kandidieren und ihre Wahlstimme abgeben, **Petitionen an das EP** richten oder durch eine **Europäische Bürgerinitiative** die Kommission zu einer Gesetzesinitiative auffordern. Für Unionsbürgerinnen und -bürger gilt der Schutz **gegen Diskriminierung**. Außerdem müssen die EU-Institutionen auf Anfrage in allen Amtssprachen **Informationen transparent** bereitstellen. Unionsbürgerinnen und -bürger können außerdem im Ausland **Schutz in den Botschaften und Konsulaten** aller EU-Mitgliedstaaten ersuchen.

Zusätzliche Rechte durch die Unionsbürgerschaft



✓ Für das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat die Wahrung der Grundrechte im deutschen Grundgesetz höchste Priorität. EU-Recht darf diese nicht infrage stellen.

Artikel 1 der EU-Charta: »Die Würde des Menschen ist unantastbar.«

Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** (↗ S. 14) volle Rechtsgültigkeit. Anders als die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) des **Europarates**, die die Einhaltung von Menschenrechten in ihren 46 Mitgliedstaaten direkt überwacht, bindet die EU-Charta die EU in ihrem Wirken. Alle Rechtsakte, ihre Umsetzung sowie alles weitere Unionshandeln müssen dem Grundrechtsschutz entsprechen. Die EU-Charta bezieht sich auf die EMRK, geht aber in vielen Punkten noch über diese hinaus. So benennt die Charta auch Anti-Diskriminierung aufgrund körperlicher Beeinträchtigungen, Alter oder sexueller Ausrichtung, sie benennt Sozialrechte und das Recht auf Zugang zu offiziellen Dokumenten, den Schutz persönlicher Daten und gute Verwaltung. Außerdem legt der EU-Vertrag in seiner **Präambel und den Eingangsartikeln** gemeinsame Ziele und Werte fest. Um den Ausbau des Binnenmarktes hat sich zudem ein umfassendes **Antidiskriminierungsrecht** entwickelt. So verpflichtet Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union die EU, in ihrem Handeln „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“.

Ob und wie weit die EU auch direkt Grundrechte schützen soll, wird unter anderem von Gerichten kontrovers diskutiert. Das italienische und das deutsche Verfassungsgericht haben wiederholt Bedenken geäußert, dass der Vorrang von EU-Recht zu einer mangelnden **Beachtung der Grundrechte** führen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat daher geurteilt, dass der Vorrang von EU-Recht nur so lange Gültigkeit haben kann, wie das EU-Handeln nicht die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes infrage stellt. Im Zweifel prüft das deutsche

Gericht weiterhin, ob die EU wirklich nur in den Grenzen ihrer Zuständigkeit handelt, sowie die Einhaltung von Verfassungsgrundsätzen, auch wenn ansonsten der Vorrang von EU-Recht anerkannt wird. Gleichzeitig stellt der EuGH infrage, ob die EU der EMRK beitreten kann, weil die EU so einem anderen, höheren Gericht untergeordnet wäre, was die **Unabhängigkeit von EU-Recht** infrage stellen könnte. Außerdem ist nicht klar, wer im Fall von EU-Menschenrechtsverletzungen haftbar wäre, da der hybride Charakter der EU in der Praxis gerade das Prinzip alleiniger Zuständigkeit entweder der EU- oder der staatlichen Ebene im Sinne gemeinschaftlichen Handelns aufhebt. Vor diesem Hintergrund ist die jüngste Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs, der ein staatliches Gesetz explizit mit Verweis auf die EU-Grundwerte zurückwies, eine wichtige Erweiterung der richterlichen Zuständigkeitsbegründung (↗ S. 52).

Äußeres, Sicherheit und Verteidigung, Erweiterung, Internationale Zusammenarbeit

Aufgrund der Relevanz des Binnenmarktes in der internationalen Wirtschaft verwundert es nicht, dass die EU besonders im Bereich der **Handelspolitik** handlungsstark ist (↗ S. 35). Diese ist der wichtigste Machtfaktor für die EU als globale Akteurin. Ein anderer Bereich, in dem seit Beginn der europäischen Einigung Kooperation besteht, ist die **Entwicklungskooperation**, nicht zuletzt, weil einige der EG-Gründerstaaten Ende der 1950er-Jahre noch Kolonialstaaten waren. Eine umfassendere Koordination wurde durch den Vertrag von Maastricht als **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** institutionalisiert. Mit der Schaffung der **Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik**, bzw.



✓ Die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Kaja Kallas, bei einer Pressekonferenz im Juni 2026.

des Hohen Vertreters, sollten die Bereiche unter ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (z.B. Handel, Entwicklungszusammenarbeit) und die „harte“ Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in der die Regierungen dominieren, besser zusammengeführt werden. In der Praxis dominieren aber meist weiterhin die sehr unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten.

Die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP) – seit 1999 mit einem verteidigungspolitischen Arm – ist der Bereich, in dem weiterhin zwischenstaatlich entschieden wird. Ziel ist, international Frieden zu erhalten, Sicherheit und internationale Zusammenarbeit sowie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zu stärken. Die Umsetzung dieser Ziele wird seit 2011 unter der Leitung der Hohen Vertreterin oder des Hohen Vertreters durch den **Europäischen Auswärtigen Dienst**, einem weltweiten Netzwerk von EU-Delegationen, unterstützt. Im Prozess der EU-Integration gab es bereits zu Beginn einen Vorstoß, eine Verteidigungsunion zu gründen. Im Kontext des aufziehenden Kalten Krieges in den 1950er-Jahren bestand allerdings auch die Befürchtung, dass sich die USA als Sicherheitsmacht aus Europa zurückziehen könnten. Faktisch setzte sich daher unter US-amerikanischer Führung die **NATO** als zentraler Sicherheitsgarant durch. Weil nach 1989 der Ost-West-Konflikt als akute Bedrohung ausgeräumt war, konzentrierte sich die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik verstärkt auf Einsätze in **außereuropäischen Konfliktregionen**. In der gesamten EU wurden Kapazitäten zur territorialen Verteidigung stark zurückgebaut. Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine und der Infragestellung der NATO-Bündnistreue durch die USA hat sich der Kontext für die EU grundlegend verändert. Es wird unter anderem die Frage gestellt, inwieweit die im Vertrag von Lissabon neu eingeführte **Bündnispflicht** auch eine Beistandspflicht für einen angegriffenen Mitgliedstaat begründet. Anpassungen an die neue Weltlage finden im Rahmen der bestehenden EU-Strukturen statt. Das heißt, dass staatliche **Regierungen unabhängig über Rüstungsausgaben** entscheiden und hierbei durch die EU-Ebene unterstützt und koordiniert werden. Die Koordinierung wird immer relevanter, weil sich das Verständnis von Sicherheit insgesamt gewandelt und ausgeweitet hat. Neben militärischer Verteidigung geht es um **Cybersicherheit**, den Zugang zu **Rohstoffen** und den Schutz kritischer **Infrastruktur** sowie die Befähigung, **hybrider Kriegsführung** zu begegnen.

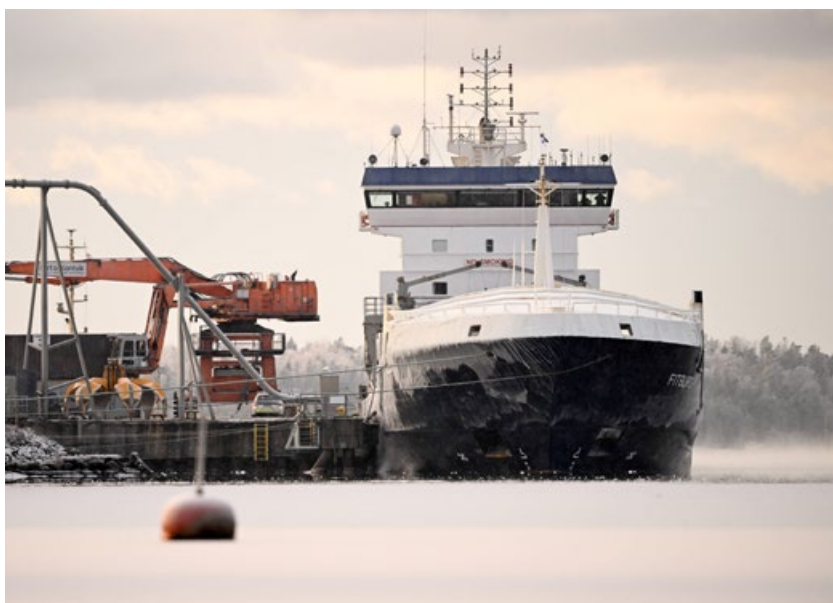
Vor allem die gemeinsame Sicherheitspolitik der EU steht durch die **veränderte Weltlage** vor einem Bündel neuer Herausforderungen und Kontroversen. Ein wichtiger Punkt ist, wie die Verteidigungsfähigkeit gesteigert werden kann, wobei kein Staat Eigenständigkeit über Rüstungsentscheidungen abgeben will. Zur Unterstützung wurde 2025 das **SAFE-Programm** (*Strategic Act for Europe*) beschlossen, um Staaten vergünstigt Kredite für Rüstungsausgaben bereitzustellen – wofür die EU

ausnahmsweise erneut gemeinsame Kredite aufgenommen hat. Wie die Ukraine unterstützt werden kann oder soll, ist ein weiterer kontroverser Punkt. Dass die **Staaten unterschiedliche Positionen** einnehmen, liegt sowohl an der Wahrnehmung der Bedrohungslage als auch an der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung. So kommt es zum Beispiel bei der einstimmigen Verabschiedung von Sanktionen oder der Mittelzuwendung an die Ukraine immer wieder zu Vetos von Einzelstaaten. Die Frage, inwieweit **Einstimmigkeit** in diesem Bereich die Handlungsfähigkeit der EU behindert,

Unterstützung für die Ukraine



Die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj, NATO-Generalsekretär Mark Rutte und der Präsident des Europäischen Rates Antonio Costa (v.l.n.r.) posieren bei einem Treffen in Brüssel im Dezember 2025.



Der aus Russland kommende Frachter „Fitburg“ wird im Dezember 2025 von finnischen Behörden festgesetzt. Der Verdacht: Die Besatzung habe damit mutwillig Untersee-Kommunikationskabel in der Ostsee beschädigt.



Das EU-Aufnahmeverfahren Georgiens ist seit 2024 zum Stillstand gekommen. Demonstrierende in der Hauptstadt Tiflis versammeln sich im Mai 2026 am georgischen Unabhängigkeitstag und fordern die Regierung unter anderem zur Neubelebung des Beitrittsprozesses auf.

steht daher auch immer im Raum und ist mit dem Anspruch der Staaten, kritische sicherheitspolitische Entscheidungen allein zu kontrollieren, konfrontiert.

Der russische Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine hat auch eine weitere EU-Politik neu in den Fokus gerückt. Mitte der 1990er-Jahre entwickelte die EU eine eigenständige **Erweiterungspolitik**, also die Aufnahme neuer Staaten, verknüpft mit einer reformierten **Assoziierungspolitik**, also der vertraglich engen EU-Bindung externer Staaten ohne Beitrittsoption. Gegenüber der sehr großen Zahl von beitrittswilligen Ländern ab 1991/92 definierte die EU die sogenannten Kopenhagener Beitrittskriterien und einen stark strukturierten Verhandlungsprozess, den seither alle Staaten durchlaufen. Durch diese Kriterien, die Anpassung von Staaten an EU-Regeln erfordern, ist die Beitritts- und Assoziierungspolitik auch ein Instrument zur **Standard- und Normsetzung außerhalb der EU**. Nach großen Aufnahmerunden 2004 und 2007 ist in diesem Verfahren seither nur Kroatien aufgenommen worden. Die Staaten des Westbalkans verhandeln weiterhin mit der EU. Ebenso sind formell die Verhandlungen mit der Türkei nicht eingestellt, allerdings de facto eingefroren, weil die EU ihre Bedingungen, vor allem Rechtsstaatlichkeit und Demokratie betreffend, als zunehmend nicht erfüllt ansieht. Weil die EU keine direkten Kompetenzen zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Standards in Staatsinstitutionen hat, kann sie auch nur indirekt, zum Beispiel über Bedingungen für die Finanzmittelvergabe, in die Politik der Mitgliedstaaten eingreifen. Während die Erweiterungspolitik gegenüber den zentral- und osteuropäischen Staaten vor deren Beitritt als besonders

einflussreiche Außenpolitik galt, weil beitrittswillige Staaten enorme Anpassungsanstrengungen auf sich nahmen, hat die Erweiterungspolitik seither zunehmend an Schlagkraft verloren. Durch die sehr langen Verhandlungen verfängt das Versprechen „Beitritt für Transformation“ immer weniger, während wegen des demokratischen Rückbaus in einigen Mitgliedstaaten für die EU die Einhaltung der Vorbeitrittskriterien immer wichtiger geworden ist.

Zusätzliche Relevanz erhielt die Erweiterungspolitik seit 2022, weil Russlands Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine dem möglichen Beitritt der Ukraine, Moldaus und Georgiens eine neue **geopolitische** Bedeutung verleiht. Auch der Westbalkan als Einflusszone spielt eine wichtige Rolle. Ein schneller Beitritt dieser Länder erscheint einerseits geopolitisch drängend, allerdings ist dies unter den bestehenden **Beitrittsverfahren** kaum möglich. Aspekte wie eine effektive Korruptionsbekämpfung bleiben aber für die EU unabdingbare Voraussetzungen, um ihre eigene Funktionsfähigkeit zu schützen. Auch interne Politiken und Verfahren der EU sind herausgefordert. Beispielsweise ist die Ukraine sehr agrarisch geprägt, ohne Anpassungen müsste der GAP-Haushalt um bis zu 30 Prozent erhöht werden. Wie stark auch die Assoziierungsabkommen mit der EU von Russland als Eingriff in die selbstdefinierte Einflusszone gesehen werden, ist nicht nur in der Ukraine, sondern auch in Georgien oder Armenien zu sehen. Erweiterungs-, Außen- und EU-Innenpolitik hängen daher eng zusammen.

Als die Gründerstaaten den europäischen Einigungsprozess anstießen, wurde auch die Zusammenarbeit mit dem Globalen Süden zur Gemeinschaftspolitik. Die Relevanz des kolonialen Erbes war zu Beginn des Integrationsprozesses noch unmittelbar spürbar. Der Kongo wurde erst 1960 unabhängig von Belgien. Bereits 1956 wurden Tunesien und Marokko unabhängig von Frankreich, während Algerien bis 1962 zu Frankreich gehörte. Auch heute haben Frankreich, Dänemark, die Niederlande, Spanien und Portugal noch immer Überseeterritorien. Seit den 1960er-Jahren war die EG bemüht, über verschiedene Abkommen mit den **AKP-Staaten** (Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten) neue Formen der Partnerschaft zu etablieren, die allerdings durchaus im Spannungsverhältnis zu der gleichzeitig betriebenen Landwirtschafts- und Handelspolitik standen. Thernatisch stellt die EU heute Menschenrechte und Demokratie, Frieden und Sicherheit, Entwicklung, Migration und Mobilität, Klimawandel und Wirtschaftswachstum in den Mittelpunkt der Beziehungen. Die **EU-Entwicklungszusammenarbeit** orientiert sich damit an den Zielen der Vereinten Nationen. Mit den Ausgaben der Mitgliedstaaten gilt die EU als größter Mittelgeber weltweit. Seit 2021 werden die Mittel im Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit gebündelt, welches humanitäre, finanzielle und technische Unterstützung für an die EU angrenzende Staaten umfasst.

Die Kopenhagener Beitrittskriterien

Mehr zur Auflösung der europäischen Imperien:
www.bpb.de/280665



Wie in allen Bereichen des EU-Außenhandelns wird auch in der Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit der veränderte globale Kontext sichtbar. Neben der stärkeren Betonung von **Migration und Klima** liegt der Schwerpunkt auf **humanitärer Hilfe** und **Katastrophenschutz**. Der EU-Ansatz bleibt trotzdem dem Verständnis von „Entwicklung“ verhaftet, den der Entwicklungsbericht der Vereinten Nationen von 2023 als „Prozess, der Menschen befähigt, ein Leben in Würde zu führen – heute und in Zukunft“, definiert. Die EU setzt zum Beispiel in der Strategie „Global Gateway“ zunehmend auf private Investitionen in Infrastrukturentwicklung. Sie unterscheidet sich jedoch von anderen Staaten, allen voran China, das als Investor in Infrastruktur und Wirtschaft ohne besondere Bedingungen, aber mit starkem Eigeninteresse eine zentrale Rolle spielt.

In allen Bereichen des **EU-Außenhandelns** wird deutlich, wie stark der Erhalt der EU-Erreugenschaften in Freiheit, Frieden, Sicherheit, Wohlstand und persönlicher Rechtsausübung von außenpolitischen Faktoren abhängt und, umgekehrt, wie sehr innere Uneinigkeit in der EU ihre Handlungskraft nach außen schwächt. Eine neue Herausforderung ist, die Kooperation und Rechteinhaltung im Inneren zu bewahren, auch wenn im globalen Kontext die internationale Rechtsordnung bröckelt und die Systemkonkurrenz zum EU-Modell erstarbt. So kann das liberale Wirtschaftsmodell, für das der EU-Binnenmarkt im Inneren und Äußeren steht, nicht mehr wie gehabt funktionieren.

Die EU-Politikgestaltung: Variierende Kompetenzausübung

Dass die EU sich selbst keine Zuständigkeiten zuweisen kann, wird auch als Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung** bezeichnet: Jede Politikformulierung ist durch die vertraglichen Zuständigkeiten begrenzt. Die Zuweisung von alleiniger, geteilter oder unterstützender Zuständigkeit der EU beschreibt, in welchem Umfang und mit welchen Instrumenten die EU aktiv werden kann. Obwohl die Zuordnung von Politikfeldern zu Zuständigkeitsbereichen der EU zum Teil durch die Anforderungen eines Problems erklärt werden können, sind die EU-Zuständigkeiten vorrangig historisch gewachsen und hart verhandelte Kompromisse. Immer wieder waren Krisensituationen wichtige Impulsgeber für die Erschließung neuer EU-Tätigkeitsfelder.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die historisch zum Teil durch Krisen forcierte Kompetenzerweiterung erklären, warum die EU besonders weit entwickelte Marktpolitiken hat. Weil die **Wirtschaftsintegration** seit den Römischen Verträgen Kern der Gemeinschaft ist, können neue Bereiche an diese angedockt werden. Der relativ geringe Umfang des EU-Haushalts erklärt, warum die EU hauptsächlich **regelsetzend** handelt und weniger stark durch Finanzinstrumente

steuert. Diese Grundeigenschaften der EU-Politiken erklären wiederum, warum sich die globale Rolle der EU vor allem aus ihrer **Marktmacht** sowie durch die anreizgetriebene Verbreitung ihrer **Standards** speist, während sie nur schwach ausgeprägte gemeinsame militärische Kapazitäten hat.

Aufgaben



Begrenzte Einzelermächtigung
begrenzte Handlungsfelder,
variierende Zuständigkeit



Im Rahmen eines Festaktes in Apia, Samoa, wird am 15. November 2023 das Samoa-Abkommen unterzeichnet, das als übergeordneter Rahmen die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie den AKP-Staaten regelt. Die samoanische Premierministerin Fiamē Naomi Mata'afa (3. v.l.) und EU-Kommissarin Jutta Urpilainen (2. v. r.) am 13. November 2023



Die karibische Inselgruppe Guadeloupe gehört zu Frankreich und damit auch zur Europäischen Union.



Neue Schritte im Schutz von Rechtsstaatlichkeit in der EU?

[...] Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg, das höchste Gericht der Europäischen Union, hat vor wenigen Tagen eine Entscheidung getroffen, die vieles ändern könnte, mit Auswirkungen für Europa, die noch gar nicht absehbar sind.

Bislang ist dieses Urteil kaum zur Kenntnis genommen worden, jedenfalls nicht in seinen Tiefenschichten. Lediglich ein paar Juristinnen und Juristen haben es registriert. Die aber lassen keinen Zweifel, dass es spektakulär ist. Manche nennen es „epochal“. Oder „atemberaubend“. Tatsächlich verteilt das Urteil die Macht in Europa perspektivisch neu. Und es wirft die heikle Frage auf, ob diese Machtverschiebung demokratisch und legitim ist.

An der Oberfläche geht es um ein Gesetz, das die Regierung des kürzlich abgewählten Ministerpräsidenten Viktor Orbán im Juni 2021 in Ungarn erlassen hat, angeblich zum „Schutz“ von Kindern. So steht es im Namen der Norm: „Gesetz über strengere Maßnahmen gegen Pädophile und zum Schutz von Kindern“. In Wahrheit war das Ziel eine massive Diskriminierung von Menschen, die nicht dem traditionellen Familienbild der Regierung Orbán entsprechen: Homosexuelle, Queere, überhaupt alle nicht heterosexuellen Orientierungen und Identitäten, die nicht dem Mann-Frau-Schema entsprechen. Diese Menschen, ihre Gefühle, ihre Beziehungen, sollten aus der Öffentlichkeit verbannt werden, aus dem Fernsehen, aus der Schule, ganz so, als gehe von ihnen eine Gefahr aus.

Dass dieses Gesetz schändlich und stigmatisierend ist, steht außer Frage. Das war die politische Absicht der Regierung Orbán. Ebenso klar ist es, dass die Vorschrift im Widerspruch steht zu den Grundrechten, die allen Menschen in Europa garantiert sind. Die Europäische Kommission intervenierte deshalb und leitete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein, der Fall landete beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Der hat nun entschieden: Das ungarische „Kinderschutzgesetz“ ist unvereinbar mit

europäischem Recht, es muss geändert oder abgeschafft werden. Das war letztlich wenig überraschend und ist überall mit Beifall und Erleichterung aufgenommen worden. Keine Regierung in Europa darf so mit Menschen umgehen.

Damit ist die Geschichte aber nicht zu Ende. „Atemberaubend“ ist das Urteil nicht wegen seines Inhalts, sondern wegen der Begründung – und deren möglichen Folgen. Der Europäische Gerichtshof hat sein Urteil auf eine Norm gestützt, die so noch nie angewendet wurde: auf den Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union. Darin steht, dass sich die EU auf eine Reihe von „Werten“ gründe, darunter die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit. Anfangs, als der EU-Vertrag geschlossen wurde, galt der Artikel 2 eher als juristisches Ornament, eine Art Selbstbeschreibung, wie dieses Europa sein will, wofür es steht. Schwere Verstöße sollte der Europäische Rat, also die Versammlung der Regierungschefs, ahnden, der Europäische Gerichtshof hatte damit nichts zu tun. Anders gesagt: Es war der Politik vorbehalten, Verletzungen der Werte politisch zu sanktionieren. Das hat der EuGH nun geändert. Zum ersten Mal in seiner Geschichte hat das Gericht in Luxemburg den Artikel 2 zu unmittelbar anwendbarem, direkt überprüfbarem Recht erklärt. Das ist ein geradezu revolutionärer Schritt.

Die beiden Europarechtler Armin von Bogdandy und Luke Dimitrios Spieker haben die Entscheidung in einem Gastbeitrag für die ZEIT als „epochal“ gefeiert, vor allem, weil die Richterinnen und Richter „einen neuen rechtlichen Hebel“ entwickelt hätten, um „die gezielte Stigmatisierung sozialer Gruppen“ zu „identifizieren und damit in die europäische Öffentlichkeit zu stellen“. Der Göttinger Staatsrechtslehrer Frank Schorkopf hingegen hat das Urteil, ebenfalls in der ZEIT, als „hoch problematisch“ bezeichnet, es habe das Potenzial, „die europäische Integration substantiell zu beschädigen“. [...]



Am 21. April 2026 urteilt der Europäische Gerichtshof, dass das ungarische „Kinderschutzgesetz“ unvereinbar mit dem europäischen Recht sei, und stützt sich dabei erstmals auf Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union. Auch eine Stele vor dem EuGH in Luxemburg mahnt zur Wahrung der Toleranz in Anspielung auf Artikel 2.

Die Aufregung ist auch deshalb so groß, weil es den Weg über Artikel 2 gar nicht gebraucht hätte, um das ungarische Gesetz zu stoppen. Dafür stand ein ganzes Arsenal von anderen Instrumenten zur Verfügung, und die Richterinnen und Richter haben sie alle in Anschlag gebracht. Der EuGH schreibt in seinem Urteil ausführlich, dass das „Kinderschutzgesetz“ gegen viele europäische Regeln verstößt, gegen die EU-Grundrechtecharta, gegen Vorschriften des Binnenmarktes, sogar gegen die Datenschutzgrundverordnung. [...]

Das Urteil ist ungewöhnlich ausführlich begründet. Alle 27 Richterinnen und Richter des EuGH haben es gemeinsam verfasst, was selten vorkommt. Und kaum war es veröffentlicht, erschien auf der Website des Gerichts ein Video, in dem EuGH-Präsident Koen Lenaerts die Entscheidung erläuterte und darauf hinwies, wie innovativ es ist, den Artikel 2 zu verwenden. Lauter Ausrufezeichen, die sagen: Dies ist neu, wichtig und bedeutend. Hier passiert etwas Großes.

Umstritten ist die Anwendung des Artikel 2 vor allem, weil er lauter extrem abstrakte Begriffe enthält: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und so weiter. Diese Begriffe verweisen zwar allesamt auf die Grundrechtecharta der EU und gewinnen dadurch Kontur. Aber was genau Menschenwürde bedeutet, und wann ein Verstoß dagegen vorliegt, das entscheiden von nun an allein die Richterinnen und Richter in Luxemburg. Sie wollen, auch das steht in dem Urteil, nur „offenkundige“ und „besonders schwerwiegende“ Verstöße gegen Artikel 2 überprüfen. Aber wer entscheidet, was „offenkundig“ und „besonders schwerwiegend“ ist? Das Gericht.

Mehr noch, mit der jetzt gefundenen Konstruktion könnte der Europäische Gerichtshof in alle Bereiche des nationalen Rechts eingreifen, auch in die, die bislang den Mitgliedsstaaten vorbehalten waren. Das Wahlrecht etwa, Fragen der Staatsorganisation und der Religion, alle Felder gesellschaftlicher Großdebatten. Der EuGH habe sich über Artikel 2 ein Instrument geschaffen, kritisiert ein deutscher Jurist, mit dem er „jeden mitgliedsstaatlichen Gesetzgebungsakt“ überprüfen könne. Es greife „tief ein in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten“, meint ein anderer Verfassungsrechtler, der Gerichtshof agiere wie ein „Über-Verfassungsgericht“. Das aber sei so in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen.

Drei zentrale Einwände gibt es gegen das Ungarn-Urteil: Erstens droht nun ein massiver Konflikt mit einem oder mehreren nationalen Verfassungsgerichten, sollten die Verfassungsrichter in den Mitgliedsstaaten darauf beharren, dass sie, nicht Luxemburg, in manchen Fragen das letzte Wort haben. [...]

Zweitens sind Verfassungen, das wird gelegentlich vergessen, nicht für schönes Wetter gemacht, sondern für den Sturm. Nur wenn sie auch dann funktionieren, erfüllen sie ihren Sinn. Es ist im Moment vielleicht schwer vorstellbar, aber eines Tages mag das Gericht in Luxemburg mit Richterinnen und Richtern besetzt sein, die andere Vorstellungen haben. Keine versierten, liberalen, europafreundlichen Richter. Sondern, nur zum Beispiel, rechtskonservative Hardliner. Nationalisten. Anti-Liberale. Islam-Hasser. Gegner von Schwangerschaftsabbrüchen, Migration [...]. Und auch sie

würden all die Macht haben, die der EuGH sich jetzt zugeschrieben hat. Auch sie könnten dann definieren, was sie unter europäischen Werten verstehen, sie hätten das letzte Wort – und kein Parlament, kein Verfassungsgericht könnte sich dem entgegenstellen. [...]

[...] Das Ungarn-Urteil steht in einer Linie mit anderen Entscheidungen, die darauf zielten, die Demontage des Rechtsstaats wie in Polen und Ungarn zu verhindern. Die dortige Entmachtung der Justiz, die Angriffe auf die Gewaltenteilung, sind fraglos Verstöße gegen fundamentale Werte Europas. Die Politik in Brüssel und in den europäischen Hauptstädten, auch die EU-Kommission, tat sich schwer, dagegen vorzugehen. Diese Lücke, das ist die wohlmeinende Interpretation, sucht der Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung zu schließen. Aber das hat einen Preis.

[...] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg steht derzeit massiv unter politischem Druck, weil ihm, vor allem in Migrationsfragen, eine zu einseitige Rechtsprechung vorgeworfen wird, eben auch: juristischer Aktivismus. An dieser Kritik ist vieles populistisch, elitenfeindlich und ideologisch.

Aber ein Punkt bleibt doch: Alles, was Gerichte entscheiden, ist den Parlamenten entzogen. Je mehr Gerichte regeln, desto weniger bleibt den Parlamenten zu tun. Und desto weniger können die Wählerinnen und Wähler mit ihrer Stimme beeinflussen. Es bestehe die Gefahr, sagt deshalb ein sehr nüchterner deutscher Jurist, dass die Ungarn-Rechtsprechung Europa eher schaden als nutzen könnte. Und ein anderer konstatiert, dies sei ein weiterer Schritt hin zu einem europäischen „Bundesstaat – aber ohne die entsprechende demokratische Legitimation“.

Heinrich Wefing, „Revoluzzer in roten Roben“, in: DIE ZEIT vom 6. Mai 2026.
Online: www.zeit.de/2026/20/eugh-ungarn-kinderschutzgesetz-art-2-euv



2021 erlässt der damalige ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán das umstrittene „Kinderschutzgesetz“, das die öffentliche Darstellung von queeren Menschen in Schulen, Schulbüchern und Medien verbietet. Es gibt zahlreiche Proteste gegen das von vielen als diskriminierend empfundene Gesetz, wie am 28. Juni 2025 bei der Budapest Pride.

EVA G. HEIDBREDER

Die EU in einer sich wandelnden Welt

Damit die EU globale Krisen und Veränderungen gut durchstehen kann, braucht es politischen Willen und Handlungsbereitschaft auf allen Ebenen der EU. Fehlende Kompromissbereitschaft kann beides lähmen.



75. 59

Historische Kontexte prägen die Entwicklung der EU

Seit der Gründung der Montanunion Anfang der 1950er-Jahre hat sich die **Kooperation zwischen immer mehr europäischen Staaten** im Rahmen der Europäischen Union ausgeformt. Die Entwicklung der EU vollzog sich in verschiedenen Abschnitten. Während zunächst der Kontext des **Kalten Krieges** die wachsende Einigkeit zwischen den westeuropäischen Ländern beförderte, nahm die Integration mit der Gründung der EU, der Einführung des Euro, den großen Erweiterungen sowie der Hinwendung zu einer politischen und Werteunion mit dem **Ende des Kalten Krieges** besondere Fahrt auf.

Seit den 2010er-Jahren, getrieben durch die enge Abfolge von **wirtschaftlichen und politischen Krisen**, trifft die EU zunehmend auf Widerstand in und außerhalb der EU. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs ist die EU außerdem erstmalig entscheidend rückgebaut worden, weil ein strategisch, militärisch, politisch und ideell wichtiger europäischer Staat nicht mehr in der EU mitwirkt und diese nicht mehr aktiv mitprägt.

Gleichzeitig haben die Euro-, aber auch die Brexit-Krise sowie die Coronapandemie gezeigt, dass die EU unter starkem Druck handlungsfähig ist und



Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der EU haben sich in den vergangenen Jahren gewandelt, immer wieder gibt es Spannungen, Symbolbild.



Einmal pro Woche demonstrieren in London Brexit-Gegnerinnen und -Gegner für eine Rückkehr Großbritanniens in die EU, hier am 20. Mai 2026.

substanzielle Krisen mit großer Widerstandskraft beantworten kann. Die EU bewies sich als **resilienter**, als es manche erwartet hatten. Inwieweit die EU in der Lage sein wird, auch in Zukunft mit hoher Resilienz und als effektiver Rahmen für gemeinschaftliche Problemlösung zu bestehen, hängt hauptsächlich **am politischen Willen** und der Handlungsbereitschaft der tragenden Akteurinnen und Akteure, also den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und den sie legitimierenden Wählerinnen und Wählern. Die Kompromissfähigkeit in der EU-Entscheidungsfindung und die Vermittlung gemeinsamer Entscheidungen sind hierfür unabdingbar. Das Spannungsverhältnis zwischen einzelstaatlichen Interessen und überstaatlicher Zusammenarbeit benötigt immer wieder die Bereitschaft, auch unliebsame Entscheidungen mitzutragen. Je schwächer der demokratische Rückhalt für die Regierungen in den Mitgliedstaaten ist und je weniger diese den Mehrwert der EU aufzeigen, desto schwerer sind also auch Kompromisse in der EU.

Durch den veränderten globalen Kontext haben sich die Herausforderungen für Europa erneut fundamental gewandelt. Es müssen **Antworten auf neue sicherheits-, wettbewerbs-, innovations-, umwelt-, und wertepolitische Verschiebungen** gefunden werden, welche substanzielle Transformationen notwendig machen. Anders als in der Vergangenheit werden diese Anpassungen nicht mehr allein durch Regulierung lösbar sein. Die Frage nach neuen Finanzierungsquellen und -regeln ist deshalb drängend und berührt Kernbereiche staatlicher Selbstständigkeit. Das ursprüngliche Ziel einer politischen Ordnung in Europa, die vor allem durch eine geeinte Wirtschaft nachhaltigen Frieden und liberale Werte bewahrt, bleibt drängend, aber stellt sich in veränderter Form durch den russischen Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine, die Abwendung der US-Regierung unter Präsident Donald Trump

von westlichen Bündnissen, Verschiebungen in der Weltwirtschaft und technische Revolutionen. Die EU bietet eine **einzigartige politische Infrastruktur**, entgegen den Tendenzen des Rückbaus liberaler Werte und staatlicher Alleingänge gemeinschaftlich Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Damit bleibt sie für die Problemlösungsfähigkeit des europäischen Kontinents entscheidend.



Vor neue Herausforderungen gestellt, muss die EU alte Fragen teilweise neu beantworten. Ein Demonstrant auf einer Kundgebung der Bewegung *Pulse of Europe* in Berlin im Juni 2018.

Literatur

Becker, Peter / Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, 994 S.

Böttger, Katrin / Mathias Jopp (Hg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021, 704 S.

Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute, Ditzingen 2020, 376 S.

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): 23-25/2020: Baustelle Europa; APuZ 28-29/2022: Krieg in Europa; APuZ 42/2022: Festung Europa?; APuZ 13-15/2024: Europa; Online: www.bpb.de/apuz

Dies.: Reihe Zeitbilder: Die Europäische Union. Aufgaben, Strukturen und Chancen, Autoren: Otto Schmuck / Günther Unser, Bonn 2018, 160 S.; Online: www.bpb.de/218432

Delouche, Frédéric: Das europäische Geschichtsbuch. Von den Anfängen bis ins 21. Jahrhundert, Stuttgart 2018, 507 S.

Engelberg, Achim: An den Rändern Europas: Warum sich das Schicksal unseres Kontinents an seinen Außengrenzen entscheidet, München 2021, 284 S.

Eule, Tobias G. / Lisa Marie Borrelli / Annika Lindberg / Anna Wyss: Hinter der Grenze, vor dem Gesetz. Eine Ethnografie des europäischen Grenzregimes, Hamburg 2020, 344 S.

Europäische Kommission (Hg.): Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Teil A, Eine Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit Europas (Draghi-Report), Luxemburg 2025, 87 S.; Online: data.europa.eu/doi/10.2872/1042930

Dies.: White Paper for European Defence – Readiness 2030 (Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Verteidigung), Brüssel 2025, 22 S.; Online: commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?file-name=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

Furtak, Florian T.: Die Europäische Union. Eine Einführung, Wiesbaden 2025, 305 S.

Görner, Rüdiger: Europa wagen! Aufzeichnungen, Interventionen und Bekenntnisse, Baden-Baden 2019, 188 S.

Grimmel, Andreas: Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020, 306 S.

Haltern, Ulrich: Verschlungene Staaten. Die paradoxe Mechanik der europäischen Integration, München 2025, 303 S.

Institut für europäische Politik/iep: integration. Vierteljahresschrift des Instituts für europäische Politik, Baden-Baden (fortlaufend); Online: www.inlibra.com/de/journal/view/issn/0720-5120/volumes

Jaeschke, Victor: Eine „immer engere Union“: konkurrierende Europakonzepte und der Vertrag von Maastricht, 1987-1992, Berlin 2025, 365 S.

Lahusen, Christian: Das gesplittene Europa. Eine politische Soziologie der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2019, 318 S.

Ders.: Europäisches Lobbying. Ein Berufsfeld zwischen Professionalismus und Aktivismus, Frankfurt am Main 2020, 460 S.

Letta, Enrico: Much More Than a Market, Brüssel 2024, 147 S.; Online: www.institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/Much-more-than-a-market.pdf

Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2025, 619 S.

Middelaar, Luke van: Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin 2016, 607 S.

Möllers, Christoph / Linda Schneider: Demokratiesicherung in der Europäischen Union. Studie zu einer europäischen Aufgabe (Heinrich Böll Stiftung Schriften zu Europa Bd. 9), Berlin 2018, 108 S.

Patel, Klaus Kiran: Projekt Europa. Eine kritische Geschichte, München 2018, 463 S.

Ders.: Europäische Integration. Geschichte und Gegenwart, München 2022, 128 S.

Reichstein, Ruth: Die 101 wichtigsten Fragen – Die Europäische Union, München 2016, 160 S.

Rittberger, Berthold: Die Europäische Union. Politik, Institutionen, Krisen, München 2021, 128 S.

Rüttgers, Jürgen / Frank Decker (Hg.): Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt am Main 2017, 268 S.

Tietze, Nikola: Imaginierte Gemeinschaft. Zugehörigkeiten und Kritik in der europäischen Einwanderungsgesellschaft, Hamburg 2012, 494 S.

Dies. / Ulrike Jureit (Hg.): Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und ihr Raum, Hamburg 2015, 302 S.

Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, Berlin 2026, 333 S.

Vachez, Antoine: Europa demokratisieren, Hamburg 2016, 136 S.

Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union, Paderborn 2025, 236 S.

Wessels, Wolfgang: Das Politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2023, 600 S.

Wirsching, Andreas: Demokratie und Globalisierung. Europa seit 1989, München 2015, 248 S.

Internetquellen

Das Europalexikon der bpb

www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon

Das „Who-is-who“ (amtliches Verzeichnis) der Europäischen Union, u.a. mit den offiziellen Websites des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Rechnungshofes und des Gerichtshofes der Europäischen Union

op.europa.eu/de/web/who-is-who

Erklärtexte und Infografiken des Europäischen Rates

www.consilium.europa.eu/de/explainers/?Topic=-1&SortOrder=desc

Glossar der Europäischen Union

eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=de

Homepage zur Europäischen Bürgerinitiative

citizens-initiative.europa.eu/index_de

Informationen des Auswärtigen Amtes zur deutschen Europa-politik

www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa

Informationen zur EU in leichter Sprache

european-union.europa.eu/easy-read_de

Informationen zur Europaministerkonferenz der deutschen Länder

www.europaminister.de

Informationsangebot der bpb zum Thema „Europa“

www.bpb.de/europa

Informationsangebot der bpb zum Thema „Europäische Union“

www.bpb.de/themen/europaeische-union/dossier-europaeische-union

Informationsbüro des Europäischen Parlaments in Deutschland

www.europarl.de

Offizielle Homepage der EU

www.europa.eu

Offizieller Online-Zugang zu Rechtsdokumenten der EU, z.B. Vertragstexten und Rechtsprechung

eur-lex.europa.eu/homepage.html

Portal für europäische Nachrichten und Analysen

www.euractiv.com/de

Statistisches Amt der EU („Eurostat“)

www.ec.europa.eu/eurostat/de

Tägliche europäische Presseschau

www.eurotopics.net

Themenportal Europäische Geschichte

www.europa.clio-online.de

Übersicht über Institutionen, Aufbau, Aufgaben und Akteure der Europäischen Union

european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_de

Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland

germany.representation.ec.europa.eu

Materialien

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe einfach POLITIK: Europa. Ein Heft über die Europäische Union, Bonn 2024, 48 S. Online: www.bpb.de/283699

Dies.: Reihe Falter: Zeitleiste 1945 – 2019 Die Europäische Union, Bonn 2019; Online: www.bpb.de/148505

Dies.: Reihe Spicker: Institutionen der EU, Bonn 2020; Brexit, Bonn 2021; Europäisches Parlament, Bonn 2024; Online: www.bpb.de/312163

Dies.: Reihe Themenblätter im Unterricht: Zukunft der Europäischen Union?, Bonn 2018; Wer hat die Macht in Europa?, Bonn 2015; Online: www.bpb.de/236219

Dies.: Reihe Was geht?: Das Heft über die Europäische Union, Bonn 2019, 31 S.; Online: www.bpb.de/286284

Digitales Lernangebot der EU

www.learning-corner.learning.europa.eu

Informationsgrafiken zur Europäischen Union von der Europäischen Bewegung Deutschland

www.netzwerk-ebd.de/aktuelles/veroeffentlichungen/ebd-grafiken

Länderübergreifende Sammlung von Unterrichts- und Lernmaterialien zur EU von einem Forschungsprojekt der Universität Trier

www.edu-gr.eu

Lehr- und Lernmaterial des Europäischen Rates

www.consilium.europa.eu/de/resources/educational-resources-teach-learn-play

Lernangebot „Europa in 12 Lektionen“ des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union

op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1

Lern- und Unterrichtsmaterial zur EU und Europa von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

www.europaimunterricht.de

Online-Politiksimulation zu europäischer Integration und Politik für fünf Personen

www.unionslabor.de

Podcast der hessischen Landeszentrale für politische Bildung zu aktuellen EU-Beitrittskandidaten

hlz.hessen.de/themen/podcast/27plus-die-eu-beitrittskandidaten

Sammlung von Unterrichts- und Lernmaterialien der Zentren für politische Bildung zu Europa und der EU
www.politische-bildung.de/eu-weiterbildung.html

Themenseite der baden-württembergischen Landeszentrale für politische Bildung zu Europa
www.lpb-bw.de/themen/europa/europa

Themenseite der bayerischen Landeszentrale für politische Bildung zu Europa
www.blz.bayern.de/europa-internationales.html

Themenseite der sächsischen Landeszentrale für politische Bildung zu Europa
www.slpb.de/themen/europa-und-welt

Bildnachweise

Imago
38: IMAGO/Guido Schiefer

Picture Alliance
4: SULUPRESS.DE | Marc Vorwerk/SULUPRESS.DE **6 links:** dpa | Cornelius Poppe/Pool **6 rechts:** IPON | Stefan Boness **7 links:** Hans Lucas | POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **7 rechts:** AP Photo | Matt Dunham **11 links:** ZB | Patrick Pleul **11 rechts:** ASSOCIATED PRESS | Adam Schreck **16:** Westend61 | Werner Dieterich **22:** Hans Lucas |

POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **26:** dpa | Robert B. Fishman **28:** dpa | Matthias Balk **32:** Hans Lucas | POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **34 links oben:** dieKLEINERT | Kostas Koufogiorgos **34 rechts unten:** Daniel Kalker | Daniel Kalker **36 links oben:** dpa | BPA Steffen Kugler **36 rechts:** dpa/dpaweb | epa Sipa **38 oben:** dpa | Philipp von Dittfurth **39:** dpa | Philipp von Dittfurth **40:** Hans Lucas | POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **42 oben links:** Jochen Tack | Jochen Tack **42 oben rechts:** Visually | Wodthikorn Phutthasatchathum **43:** Hans Lucas | POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **44:** Panama Pictures | Christoph Hardt **45:** Nur-Photo | Michal Fludra **47 oben links:** Eibner-Pressefoto | Eibner-Pressefoto/Ardan Fuessman **47 oben rechts:** Winfried Rothermel | Winfried Rothermel **48 oben links:** Daniel Kalker **48 unten rechts:** REUTERS | Yiannis Kourtoglou **49 oben:** Hans Lucas | POOL UNION EUROPEENNE/AGENCE HANS LUCAS **49 unten:** SIPA | Roni Rekoma/Lehtikuva **50:** Anadolu | Davit Kachkachishvili **51 unten:** dpa | Jürgen Darmstädter **53:** ZUMAPRESS.com | Daniel Alfoldi **55 oben links:** Geisler-Fotopress | Dwi Anoraganingrum/Geisler-Fotop **55 oben rechts:** ZUMAPRESS.com | Vuk Valcic **55 unten:** IPON | Stefan Boness

Image Professionals
52: Daniel Schoenen Fotografie

EU-Kommission – Audiovisueller Dienst
8: Associated Press **51 oben:** Manau Faulalo | © Europäische Union, 2023, zur Verfügung gestellt im Rahmen der CC BY 4.0 **54:** Lukasz Kobus | © Europäische Union, 2026, zur Verfügung gestellt im Rahmen der CC BY 4.0

Was bewegt uns? Und wohin bewegt sich Europa?

Wir wollen die EU und ihre Auswirkungen auf unseren Alltag besser verstehen. Dafür nehmen wir in jeder Folge ein Gefühl in den Blick, das junge Menschen in Europa bewegt, und fragen, was diese Emotion mit dem politischen System der EU zu tun hat.

„Fühl’ ich: Europa“ findet ihr ab sofort überall, wo es Podcasts gibt.



Jetzt Podcast abonnieren

bpb.de/mediathek/podcasts/578552/fuehl-ich-europa



bpb:
 Bundeszentrale für
 politische Bildung

Die Autorin

Eva G. Heidbreder ist Professorin für Politikwissenschaft. An der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg hat sie den Lehrstuhl für Regieren im Europäischen Mehrebenensystem inne, außerdem hat sie seit 2021 einen Jean-Monnet-Lehrstuhl, der von der EU vergeben wird. Sie leitet den BA und MA European Studies, Studiengänge, die sie selbst in Osnabrück und London studiert hat. Ihre Promotion begann sie am Institut für Höhere Studien in Wien und schloss sie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz ab. Sie hat an verschiedenen Universitäten geforscht und gelehrt, unter anderem an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, der Hertie School, der FU und HU in Berlin und der Uni Konstanz. Sie forscht international zu Themen von legitimer und effektiver Politikgestaltung auf den verschiedenen Ebenen der EU. Diese Ausgabe basiert auf den vielen Jahren Lern- und Lehrerfahrung und dem Austausch mit Studierenden aus der ganzen Welt, die sich für die EU interessieren und deren Fragen in die Ausgabe eingeflossen sind.

Kapiteleingangsbilder

Kapitel 1, S. 4: Das Louise-Weiss-Gebäude in Straßburg ist der Hauptsitz des Europäischen Parlaments.

Kapitel 2, S. 8: Belgischer Außenminister Paul Van Zeeland, luxemburgischer Außenminister Joseph Bech, belgischer Außenhandelsminister Joseph Meurice, italienischer Außenminister Graf Carlo Sforza, französischer Außenminister Robert Schuman, Bundeskanzler der Bundesrepublik Konrad Adenauer, niederländischer Außenminister Dirk U. Stikker, niederländischer Wirtschaftsminister Jan van den Brink (v.l.n.r.) im Anschluss an die Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) am 18. April 1951 im französischen Außenministerium in Paris

Kapitel 3, S. 16: Blick auf die Gebäude des Rates der Europäischen Union (links) und der Europäischen Kommission (rechts) an der Rue de la Loi im Europaviertel von Brüssel

Kapitel 4, S. 32: Eine Sitzung des Europäischen Parlaments in Straßburg im Oktober 2024

Kapitel 5, S. 40: Zu den exklusiven Kompetenzen der EU gehört u. a. die Fischerei. EU-Kommissar für Fischerei und Ozeane Costas Kadis zu Besuch in einer Fabrik zur Verarbeitung von Fisch in Vergi, Lettland, im Februar 2026

Kapitel 6, S. 54: Feierlichkeiten zum Europatag am 9. Mai 2026 auf dem Grand-Place in Brüssel

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309,
Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion: Laura Gerken; Luise Römer; Charlotte Wittenius (verantwortlich); Leon Wörmann (Volontär); alle bpb

Mitarbeit: Claudia Didczuneit; Maximilian Czaja; beide bpb

Gutachten: Bernd Hüttemann ist Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland. Prof. Dr. Ingeborg Tömmel ist emeritierte Professorin und lehrte Internationale und Europäische Politik an der Universität Osnabrück.

Titelbild: [robsonphoto/stock.adobe.com](https://www.robsonphoto.com)

Umschlagrückseite: CeeCee Creative, 10117 Berlin, ceecreative.com

Gesamtgestaltung: Synchronschwimmer GmbH, synchronschwimmer.net

Druck: Schaffrath GmbH & Co. KG, 47608 Geldern

Vertrieb: IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise: vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 400 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 29. Juni 2026

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden. Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt die Autorin die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation. Wir danken allen Lizenzgebern für die freundlich erteilte Abdruckgenehmigung. Die Inhalte der im Text, in den Anmerkungen und Literaturhinweisen zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die bpb sowie die Autorin keine Haftung.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für
politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder www.bpb.de/izpb

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten können unter folgendem Link vorgenommen werden:
www.bpb.de/541048

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o. g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.





Hier steckt ganz
viel Wissen drin.

© Photo by Polina Zimmermann / Pixels



Genauso im Timer 2026/27

Der Notizkalender der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb bietet Wissenswertes aus aller Welt, Infos zu historischen Ereignissen sowie alles, was Schülerinnen und Schüler im Alltag benötigen: Stundenpläne, Lern- und Bewerbungstipps, eine Bucket-List und vieles mehr.



Hier bestellbar:

➔ bpb.de/timer

Den Timer gibt es übrigens schon ab 0,75 Euro!