

Zeitbilder

bbp:
Bundeszentrale für
politische Bildung

DIE EUROPÄISCHE UNION

AUFGABEN, STRUKTUREN UND CHANCEN

Otto Schmuck/Günther Unser



Zeitbilder



DIE EUROPÄISCHE UNION

AUFGABEN, STRUKTUREN UND CHANCEN

Otto Schmuck/Günther Unser

Dr. Otto Schmuck, bis August 2014 Leiter der Europa-Abteilung der Landesvertretung Rheinland-Pfalz in Berlin, davor von 1981 bis 1991 am Institut für Europäische Politik in Bonn, zuletzt als stellv. Direktor. Arbeitsschwerpunkte: Regieren im europäischen Mehrebenensystem, institutionelle Reformen der EU, europäische Bildung; Autor zahlreicher Artikel und Bücher zu europäischen Themen.
Kontakt: oschmuck@online.de

Dr. Günther Unser, Politikwissenschaftler, Akademischer Oberrat a. D., Lehrbeauftragter für Internationale Politik am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen. Arbeitsschwerpunkte: System der Vereinten Nationen, UN-Politiken einzelner Staaten, Europäische Union, insbesondere Beziehungen EU–Vereinte Nationen. Autor zahlreicher Publikationen zu diesen Themenbereichen.
Kontakt: user@ipw.rwth-aachen.de

Impressum

Bonn 2018
© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, www.bpb.de

Bestellungen: www.bpb.de/zeitbilder
Bestellnummer: 3980
ISBN 978-3-8389-7178-0
Redaktionsschluss: September 2018

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Projektleitung: Elke Diehl, bpb
Lektorat: Andrea Härtlein, Wermelskirchen

Grafische Konzeption und Umsetzung:
Leitwerk. Büro für Kommunikation, Köln, www.leitwerk.com
Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn

Titelbild: Europäisches Parlament in Straßburg
Quelle: Andreas Muhs/OSTKREUZ

Inhalt

01 Die EU – Erfolgsprojekt mit wieder wachsender Zustimmung / 6

Umfrageergebnisse: Unterstützung für Europa, aber keine Begeisterung / 14

02 Wege der europäischen Einigung: von den Anfängen bis zur Gegenwart / 18

Das Nachkriegseuropa formiert sich / 22

Die Gemeinschaft der Sechs / 24

Die Römischen Verträge / 27

Die Einheitliche Europäische Akte / 30

Maastricht: Geburtsstunde der Europäischen Union / 31

Die drei Säulen im Überblick / 33

Hindernisse beim Inkrafttreten des EU-Vertrags / 33

Die Verträge von Amsterdam und von Nizza / 35

Die gescheiterte Verfassung für Europa / 35

Der Weg zum Vertrag von Lissabon / 37

Ratifikation mit Hindernissen / 39

Lissabon – ein tragfähiges Fundament? / 41

03 Struktur, Arbeitsweise und Grundlagen der Zusammenarbeit der EU / 42

Die Institutionen der EU – wer entscheidet was? / 43

Das Europäische Parlament / 43

Der Europäische Rat / 47

Der (Minister-)Rat / 48

Die Europäische Kommission / 50

Der Europäische Gerichtshof / 53

Der Ausschuss der Regionen (AdR) / 55

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss / 56

Der Europäische Rechnungshof / 56

Interessenvertretungen und Regionalbüros / 57

Die Entscheidungsverfahren in der Gesetzgebung / 58

Das europäische Rechtssystem / 60

Der Haushalt der EU / 64

Die vorausschauende Planung der EU und die Strategie „Europa 2020“ / 66

04 Die EU als Wirtschafts- und Währungsunion / 68

- Der europäische Binnenmarkt mit den „vier Freiheiten“ / 69
- Die währungspolitischen Vereinbarungen und die Einführung des Euro / 72
- Die wachsende Sorge um den Euro / 76
- Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro / 79
- Die Notwendigkeit verstärkter wirtschaftspolitischer Steuerung / 79

05 Das Handeln der EU in ausgewählten Politikbereichen / 82

- Agrarpolitik / 83
- Struktur- und Regionalpolitik / 86
- Sozialpolitik / 87
- Umweltpolitik / 90
- Klima- und Energiepolitik / 91
- Forschungs- und Technologiepolitik, Raumfahrt / 93
- Verkehrspolitik und Transeuropäische Netze (TEN) / 95
- Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz / 96
- Bildungs- und Kulturpolitik, Jugend und Sport / 98

06 Innen- und Rechts-, Asyl- und Einwanderungspolitik / 100

- Die Anfänge der Zusammenarbeit und die Abkommen von Schengen / 101
- Die Unionsverträge und die EU-Leitlinien für Justiz und Inneres / 102
- Grenzkontrollen, Asyl, Einwanderung und Visapolitik / 103
- Justizielle Zusammenarbeit / 107
- Kampf gegen den Terrorismus / 109
- Polizeiliche Zusammenarbeit / 109
- Die Verwirklichung des Binnenraums / 109

07 Das auswärtige Handeln / 110

Beginn der außenpolitischen Zusammenarbeit / 111

Einführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) / 112

Der steinige Weg zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) / 114

GASP und GSVP im Vertrag von Lissabon / 116

Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik / 118

Vergemeinschaftete Bereiche der Außenbeziehungen / 120

Die EU – eine globale Akteurin? / 124

08 Die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU / 126

EU-Beitrittspolitik / 127

Das Beitrittsverfahren / 129

Die EU-Nachbarschaftspolitik / 131

Europa – wohin? / 134

09 Die EU als Teil einer europäischen Identität / 136

Pragmatische Einigungsschritte als Erfolgsrezept / 137

Das gemeinsame Wertefundament / 137

Demokratische Entscheidungsprozesse und europäische Öffentlichkeit / 140

Kulturelle und politische Vielfalt in der EU / 142

Die Symbole der EU / 144

Das europäische Gesellschaftsmodell / 144

10 Neustart für Europa? / 146

Die EU in schwierigem Fahrwasser / 147

Der „Brexit“ und die Folgen / 150

Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas / 152

Aktuelle Entwicklungen – frischer Wind für Europa / 154

Reformen in Europa gelingen nur mit Unterstützung der Menschen / 156

Anhang / 158

Europa wächst zusammen – eine Zeittafel wichtiger Stationen / 158

Die EU-Mitgliedstaaten im Überblick / 160

Abkürzungen / 161

Weiterführende Literatur / 162

Europainformationen im Internet / 164

Nützliche Adressen / 164

01 Die EU – Erfolgsprojekt mit wieder wachsender Zustimmung

Otto Schmuck / Günther Unser



Proeuropäische Demonstration vor dem
griechischen Parlament am 18. Januar 2015 in Athen

Das Zusammenwachsen Europas wird häufig als eine einzigartige Erfolgsstory beschrieben. In der Tat ist die Bilanz der europäischen Einigungsbemühungen beeindruckend.

Seit mehr als 60 Jahren garantieren die Europäische Union (EU) und ihre Vorgängerorganisationen den Menschen in ihren Mitgliedstaaten Wohlstand, politische Stabilität und ein friedliches Zusammenleben. Konflikte zwischen den EU-Staaten werden in geregelten und allgemein akzeptierten Verfahren aufgearbeitet. Die Organe der Europäischen Union setzen europäisches Recht, das ohne Zustimmung der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt und vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg verbindlich ausgelegt wird. Das von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament entscheidet zusammen mit dem Ministerrat gleichberechtigt über die Gesetze der EU. Mit den demokratischen Reformen in Mittel- und Osteuropa wurde darüber hinaus die Chance eröffnet und auch genutzt, den zunächst auf Westeuropa beschränkten Zusammenschluss zu einer gesamteuropäischen Integrationsgemeinschaft weiterzuentwickeln. Die Zahl der beteiligten Staaten hat sich dabei von zunächst sechs auf zwölf und 15 und schließlich auf 28 erweitert.

Die Europäische Union war und ist eine Zone großen wirtschaftlichen Wohlstandes. Der europäische Binnenmarkt hat erhebliche Wachstumsimpulse freigesetzt und bietet

den nationalen Volkswirtschaften ein beachtliches Maß an Sicherheit und Entwicklungschancen. Das gemeinsame Handeln der EU-Staaten hat mit dafür gesorgt, dass sich die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 hier nicht so krass ausgewirkt hat wie in vielen anderen Regionen der Welt.

Helmut Schmidt: Strategisches Interesse an der europäischen Integration

Jede einzelne der europäischen Nationen wird 2050 nur noch einen Bruchteil von einem Prozent der Weltbevölkerung ausmachen. Das heißt: Wenn wir die Hoffnung haben wollen, dass wir Europäer eine Bedeutung für die Welt haben, dann können wir das nur gemeinsam. Denn als einzelne Staaten – ob Frankreich, Italien, Deutschland oder ob Polen, Holland oder Dänemark oder Griechenland – kann man uns am Ende nicht mehr in Prozentzahlen, sondern nur noch in Promillezahlen messen.

Daraus ergibt sich das langfristige strategische Interesse der europäischen Nationalstaaten an ihrem integrierenden Zusammenschluss. Dieses strategische Interesse an der europäischen Integration wird zunehmend an Bedeutung gewinnen. Es ist bisher den Nationen weitestgehend noch nicht bewusst. Es wird ihnen durch ihre Regierungen auch nicht bewusst gemacht.

Falls jedoch die Europäische Union im Laufe der kommenden Jahrzehnte nicht zu einer – wenn auch begrenzten – gemeinsamen Handlungsfähigkeit gelangen sollte, so ist eine selbstverursachte Marginalisierung der einzelnen europäischen Staaten und der europäischen Zivilisation nicht auszuschließen. Ebenso wenig kann in solchem Falle das Wieder- aufleben von Konkurrenz- und Prestigekämpfen zwischen den Staaten Europas ausgeschlossen werden. [...]

Quelle: Rede von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin (Auszug); http://www.spd.de/presse/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Entwicklung seit der Gründung

- Gründungsmitglieder der EG:
1952 (EGKS)/1958 (EWG/EAG)
- Beitritt 1973
- Beitritt 1981/1986
- Beitritt 1995
- Beitritt 2004
- Beitritt 2007
- Beitritt 2013
- Beitrittskandidaten
- Ⓜ Länder mit Euro
- * Austrittsantrag 2017 gestellt

- 1 Andorra
- 2 Monaco
- 3 Liechtenstein
- 4 San Marino
- 5 Montenegro
- 6 Kosovo



„Der Tag wird kommen, an dem Frankreich, [...] Russland, [...] England, [...] Deutschland, [...] alle Nationen dieses Kontinents, ohne ihre speziellen Qualitäten und ihre ruhmreiche Einzigartigkeit zu verlieren, vollständig in einem höheren Ganzen aufgehen und die europäische Brüderschaft bilden werden, genauso wie die Normandie, die Bretagne, das Burgund, Lothringen, das Elsass, alle unsere Regionen, in Frankreich aufgegangen sind ... Der Tag wird kommen, an dem man diese beiden mächtigen Gesellschaften, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinigten Staaten von Europa, sich über die Meere hinweg die Hand reichend, sehen wird. [...]“

Victor Hugo, französischer Schriftsteller, in seiner Eröffnungsrede auf dem Pariser Friedenskongress am 21. August 1849 –
Quelle: Wir sind Europa; www.wirsindeuropa.at/startseite/reden-artikel-und-zitate

**„Die Einheit Europas war ein Traum weniger.
Sie wurde eine Hoffnung für viele.
Sie ist heute eine Notwendigkeit für alle.“**

Bundeskanzler Konrad Adenauer in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 15. Dezember 1954 – Quelle: www.konrad-adenauer.de/biographie/zitate/europa

„Die Geschichte der EU ist zunächst eine [...] pragmatische Folge der Einsicht, dass sich die Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, allesamt Produkt des Nationalismus und der Interessenskonflikte der Nationalstaaten, nicht mehr wiederholen dürfen. Die Idee war, die Ökonomien so miteinander zu verflechten, dass dies zu gemeinschaftlichem Handeln, Solidarität, nachhaltigem Frieden und gemeinsamem Wohlstand führt.

Der Vernunftgrund der EU ist also die Überwindung des Nationalismus in einer nachnationalen Entwicklung, vorangetrieben durch supranationale Institutionen. Das Problem ist heute: Die gegenwärtigen politischen Eliten Europas befördern wieder ein Denken in nationalen Kategorien – mehr noch: nationalistische Ressentiments – und wundern sich, dass die supranationale Union knirscht und kracht. Wenn supranationale Politik von Politikern gemacht wird, die in erster Linie sogenannte nationale Interessen verteidigen, dann führt das nur zu wachsenden Widersprüchen statt zu gemeinschaftlichen Lösungen.“

Robert Menasse, österreichischer Schriftsteller und Essayist, Über die Feigheit der europäischen Politiker, in: ZEIT ONLINE 30. November 2011 (Auszug) – Quelle: www.zeit.de/politik/2011-09/europa-krise-menasse

„Als ich ein Junge war, träumte ich von einem Europa ohne Grenzen.

Nun reise ich quer hindurch, virtuell und realiter, ohne je meinen Pass zu zeigen, zahle sogar mit einer Währung (auch wenn sie sich überall anders ausspricht), aber wo ist meine Emotion geblieben?

Hier, in Berlin, bin ich Deutscher, inzwischen von ganzem Herzen. Aber kaum ist man in Amerika, sagt man nicht mehr, man sei aus Deutschland, Frankreich oder wo auch immer. Man kommt aus ‚Europa‘, oder kehrt dorthin zurück. [...]

Europa hat eine Seele, oh ja, die muss man unserem Kontinent nicht erst geben. Die hat er schon.

Das ist nicht seine Politik und nicht seine Wirtschaft.

Das ist in erster Linie seine Kultur.“

Wim Wenders in seiner Rede auf der Berliner Konferenz „Europa eine Seele geben“ am 18. November 2006 (Auszug) –
Quelle: www.via-regia-sculptura.eu/pdf/rahmenkonzeption.pdf

Zwischen den meisten EU-Staaten sind die Grenzen heute vollständig verschwunden. Die Devise „Reisen ohne Grenzen“ gilt inzwischen in den 26 europäischen Staaten, die den Vertrag von Schengen vollständig anwenden. Hierzu gehören fast alle EU-Staaten, aber auch Nicht-EU-Mitglieder wie die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein. Eine große europäische Errungenschaft ist auch die gemeinsame Währung. Der Euro gilt heute in 19 EU-Staaten, und er ist zugleich ein wichtiges Identifikationssymbol. Um-

tauschkosten und Währungsschwankungen gehören im Euroraum der Vergangenheit an.

Viele EU-Bürgerinnen und -Bürger profitieren zudem direkt von den europäischen Förderprogrammen. Über den Haushalt der Europäischen Union werden heute jährlich mehr als 145 Milliarden Euro vergeben. Die hierin enthaltenen Mittel für die europäische Struktur- und Regionalpolitik bieten den weniger entwickelten Regionen Chancen für eine raschere Entwicklung. Studierende oder junge Berufstätige nehmen an

EU-geförderten Austauschprogrammen teil. Umschulungsmaßnahmen werden aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert. Landwirte erhalten Unterstützung für umweltschonenden Landbau.

Die EU ist aber nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Sie verfügt über einen gemeinsamen Wertekanon, zu dem unabdingbar die Achtung der Grund- und Menschenrechte und die Einhaltung demokratischer Spielregeln bei der Entscheidungsfindung gehören. Seit 1979 wird das Europäische Parlament direkt gewählt und wirkt zusammen mit dem Rat, in dem die nationalen Minister vertreten sind, gleichberechtigt an allen wesentlichen Entscheidungen der EU mit.

All dies zeigt: Die Menschen in Europa haben durch die Europäische Union handfeste Vorteile. Für die europäische Einigung sprechen demnach viele gute Gründe.



picture alliance



European Union, 2015

1

2

1/ Wo früher ein Schlagbaum die Grenze markierte, stehen in Europa heute oft nur noch Schilder, die auf unterschiedliche geltende Regeln aufmerksam machen – wie hier in Echternach beim Übergang von Deutschland nach Luxemburg.

2/ Die Fördermittel der EU unterstützen eine Vielzahl regionaler Entwicklungsprojekte wie etwa den Bau dieses Staudamms in Andalusien im Jahr 1992.



Otto Schmuck

Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: Das Thema Europa und die europäische Identitätsbildung finden zunehmend Niederschlag im Schulunterricht – hier bei einem Schulprojekttag im Mai 2007 im Burggymnasium in Kaiserslautern.

Gründe für die europäische Einigung

Friedenssicherung: Eine dauerhafte Friedensordnung für den Kontinent stand von Beginn der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg an im Vordergrund. Heute ist ein Krieg zwischen EU-Staaten aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen undenkbar.

Streben nach wirtschaftlichem Wohlstand: In einem gemeinsamen Markt für mehr als 500 Millionen Menschen kann besser und billiger produziert werden als in einer nationalen Volkswirtschaft. Große Serien ermöglichen eine kostengünstigere Produktion. Ökonomische Motive sind noch in anderer Hinsicht von Bedeutung: Strukturschwächere EU-Staaten und Regionen erhalten in vielfältiger Weise Unterstützung aus Brüssel. Auch Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Einzelpersonen können von den EU-Förderprogrammen profitieren.

Wunsch nach verstärkter Mitsprache in der Außen- und Sicherheitspolitik: Auch die größeren EU-Staaten können heute, auf sich allein gestellt, nur sehr eingeschränkt eine wichtige Rolle in der Weltpolitik spielen. Diese Erkenntnis veranlasste die nationale Politik zunehmend zu verstärkter außen- und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.

Gemeinsame Lösung grenzüberschreitender Probleme: Angesichts der zunehmenden Globalisierung können viele der heutigen Probleme im nationalen Alleingang nicht mehr wirkungsvoll gelöst werden. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Umweltpolitik. Die Bekämpfung von saurem Regen, die Reinhaltung der Flüsse oder die Vorbeugung von Umweltkatastrophen erfordern Anstrengungen über die Grenzen hinweg.

Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft mit gemeinsamen Werten: Von Anfang an war die europäische Einigung nicht auf wirtschaftliche Ziele begrenzt. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Union enthalten die Verpflichtung auf die grundlegenden gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten, die auch für die EU selbst gelten. Die Wahrung demokratischer Freiheiten, die Achtung der Menschenwürde und soziale Solidarität stehen dabei im Vordergrund.

Wunsch nach guter Nachbarschaft und Interesse an anderen Kulturen: Regionen, Städte, Schulen, Universitäten und Vereine schließen Partnerschaften; Schülerinnen und Schüler, Studierende, junge Berufstätige und andere interessierte Bürgerinnen und Bürger nehmen an Austauschprogrammen teil. So entsteht allmählich ein „Europa von unten“, das für die Menschen direkt erfahr- und erlebbar ist.

Trotz aller Fortschritte und persönlichen Zugewinne ist der EU auf dem Weg zum vereinten Europa die emotionale Zuwendung der Menschen zum Einigungsprojekt jedoch offensichtlich weitgehend verloren gegangen. Heute kann von einer mitreißenden europapolitischen Unterstützung der Bevölkerung nicht mehr die Rede sein. Die Reaktionen von Politikern und auch der Bevölkerung auf die aktuelle Schuldenkrise mehrerer Eurostaaten lassen erkennen, dass viele in der EU nur noch eine „Vorteilsgemeinschaft mit beschränkter Haftung“ sehen. Dies ist in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten wie Ungarn und Polen deutlich erkennbar. Die britische Bevölkerung hat am 23. Juni 2016 sogar mit Mehrheit für den EU-Austritt des Landes gestimmt. Dies alles zeigt: Die Vision der friedlichen Vereinigung des Kontinents ist heute nicht mehr in gleichem Maße vorhanden, wie dies bei der Nachkriegsgeneration als Ideal und Hoffnung der Fall war.

Die Europäische Union sitzt heute paradoxerweise in der Falle ihres eigenen Erfolges, aus der sie nur schwer entkommen kann. Sie hat nahezu alle ihre selbst gesteckten Ziele – Frieden, Wohlstand, Überwindung der Grenzen – erreicht. Doch sind diese Fortschritte für viele, vor allem für die jüngeren EU-Bürgerinnen und -Bürger, heute etwas Selbstverständliches; die schrecklichen Erfahrungen der Kriegsgeneration haben sie nicht gemacht. Die europäische Einigung ist damit vielfach Gegenstand kühler Rationalität geworden: „Was bringt mir der Einigungsprozess? Was muss ich dafür geben?“

Vielfach wird zur Überwindung dieser weitreichenden Skepsis ein Neuanfang, eine neue Begeisterung für Europa gefordert. Zusammen mit mehr als 50 einflussreichen Personen aus Zivilgesellschaft und Politik aus mehr als 20 Ländern engagiert sich beispielsweise der Regisseur Wim Wenders seit vielen Jahren für das Projekt „Europa eine

Seele geben“. Alle zwei Jahre organisiert diese Initiative in Berlin eine größere Konferenz, um Impulse für ein „Europa von unten“ zu geben (Informationen zu dieser Initiative unter: www.asoulforeurope.eu).

Das große Interesse vieler Menschen an einer positiven Entwicklung Europas wurde 2016 an der Gründung der Bürgerinitiative „Pulse of Europe“ deutlich. Angesichts des negativen Ausgangs des britischen Brexit-Referendums und des Erstarkens rechtspopulistischer und nationalistischer Parteien in vielen der EU-Staaten ist es Ziel dieser Bewegung, „den europäischen Gedanken wieder sichtbar und hörbar [zu] machen“. Zunehmend mehr Menschen kamen zu den Sonntagsaktionen auf den Marktplätzen. Im Juni 2017 gelang es den Organisatoren von „Pulse of Europe“ in mehr als 100 Städten in 19 europäischen Ländern, der europafeindlichen Entwicklung mit öffentlichen, proeuropäischen Kundgebungen entgegenzutreten.



picture alliance / Joker

Städtepartnerschaft der rheinland-pfälzischen Landeshauptstadt Mainz: Der Wunsch nach guter Nachbarschaft und das Interesse an anderen Kulturen sind auch Ausdruck des Bewusstseins, ein gemeinsames europäisches Schicksal zu teilen.

Jürgen Habermas: Europa eint ein gemeinsames Schicksal

Die Tatsache, dass die Steuerzahler der Euro-Zone fortan gemeinsam für die Haushaltsrisiken der jeweils anderen Mitgliedstaaten haften, bedeutet einen Paradigmenwechsel. Damit kommt ein lange verdrängtes Problem zu Bewusstsein. Die zur Staatenkrise ausgeweitete Finanzkrise erinnert an den Geburtsfehler einer unvollendeten, auf halbem Wege stecken gebliebenen politischen Union. In einem Wirtschaftsraum von kontinentalem Ausmaß und riesiger Bevölkerungszahl ist ein gemeinsamer Markt mit teilweise gemeinsamer Währung entstanden, ohne dass auf europäischer Ebene Kompetenzen eingerichtet worden wären, mit denen die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten wirksam koordiniert werden könnten. [...]

Die Länder der Euro-Zone steuern auf die Alternative zwischen einer Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit und der Preisgabe des Euro zu. Es geht nicht um die „gegenseitige Überwachung der Wirtschaftspolitiken“ (Trichet), sondern um gemeinsames Handeln. [...]

Die Forderungen der Experten liegen auf dem Tisch. [...] Mit ein bisschen politischem Rückgrat kann die Krise der gemeinsamen Währung das herbeiführen, was sich manche einmal von einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik erhofft hatten: das über nationale Grenzen hinausgreifende Bewusstsein, ein gemeinsames europäisches Schicksal zu teilen.

Quelle: Jürgen Habermas, Wir brauchen Europa!, in: DIE ZEIT Nr. 21/2010 (Auszug); <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas>



Am 26. März 2017 demonstrieren mehr als 5 000 Menschen bei der siebten „Pulse-of-Europe“-Veranstaltung in Berlin für ein friedliches, geeintes und grenzfreies Europa.

picture alliance / Jörg Carstensen / dpa

Erklärung zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge (Auszug)

Wir, die führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und der EU-Organe, sind stolz auf die Errungenschaften der Europäischen Union: Der Aufbau der europäischen Einheit ist ein kühnes, auf lange Sicht angelegtes Unterfangen. Vor sechzig Jahren haben wir nach der Tragödie zweier Weltkriege beschlossen, uns zusammenzuschließen und unseren Kontinent aus seinen Trümmern neu aufzubauen. Wir haben eine einzigartige Union mit gemeinsamen Institutionen und starken Werten aufgebaut, eine Gemeinschaft des Friedens, der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, eine bedeutende Wirtschaftsmacht mit einem beispiellosen Niveau von Sozialschutz und Wohlfahrt.

Die europäische Einheit hat als Traum einiger weniger begonnen und ist zur Hoffnung vieler geworden. Dann wurde Europa wieder eins. Heute sind wir vereint und stärker: Hunderten von Millionen Menschen in ganz Europa kommt es zugute, dass sie in einer erweiterten Union leben, welche die alten Trennlinien überwunden hat.

Die EU steht vor nie da gewesenen Herausforderungen auf globaler und nationaler Ebene: regionalen Konflikten, Terrorismus, wachsendem Migrationsdruck, Protektionismus sowie sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten. Gemeinsam sind wir entschlossen, die Herausforderungen einer sich rasch wandelnden Welt anzugehen und unseren Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit und neue Chancen zu bieten.

Wir werden die Europäische Union durch noch mehr Einheit und Solidarität untereinander und die Achtung gemeinsamer Regeln stärker und widerstandsfähiger machen. [...]

Quelle: Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Rom, 25. März 2017; https://europa.eu/european-union/eu60_de



picture alliance / ZB

Das ERASMUS-Programm ist das weltweit größte Förderprogramm von Auslandsaufenthalten an Universitäten, an dem alle Mitgliedstaaten der EU sowie fünf weitere europäische Länder teilnehmen. Neben der Anerkennung von Studienleistungen im Ausland ist vor allem die finanzielle Unterstützung des Austauschs für die Studierenden attraktiv. Nach Ansicht der Initiatoren des Manifests „Wir sind Europa!“ sollte das Förderprogramm ausgebaut werden.

Umfrageergebnisse: Unterstützung für Europa, aber keine Begeisterung

Die Einstellung der Bevölkerung zu „Europa“ war und ist über die Jahre hinweg zum Teil erheblichen Schwankungen unterworfen. Die im Auftrag der Europäischen Kommission regelmäßig vorgenommenen und im Internet veröffentlichten Eurobarometer-Umfragen belegen, dass die Zustimmung zum Ziel der europäischen

Einigung in allen EU-Staaten im Vorfeld der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, also im Zeitraum 1985 bis 1992, besonders hoch war – danach war ein Rückgang auf ein mittleres Niveau zu beobachten. Es gibt weiterhin Unterstützung für Europa, aber der Enthusiasmus der frühen Jahre ist abgeflaut.

Eine Umfrage vom März 2018 ergab, dass mit 40 Prozent ein großer Teil der

Befragten ein positives Bild von der EU hatte, während 21 Prozent die EU eher negativ sahen. Die Werte für Deutschland lagen mit 49 bzw. 17 Prozent deutlich über dem EU-Durchschnitt. Im Ländervergleich wurde in Irland mit 64 Prozent besonders häufig ein positives Bild bekundet, Griechenland lag mit lediglich 27 Prozent an positiven Stimmen am unteren Ende der Skala.

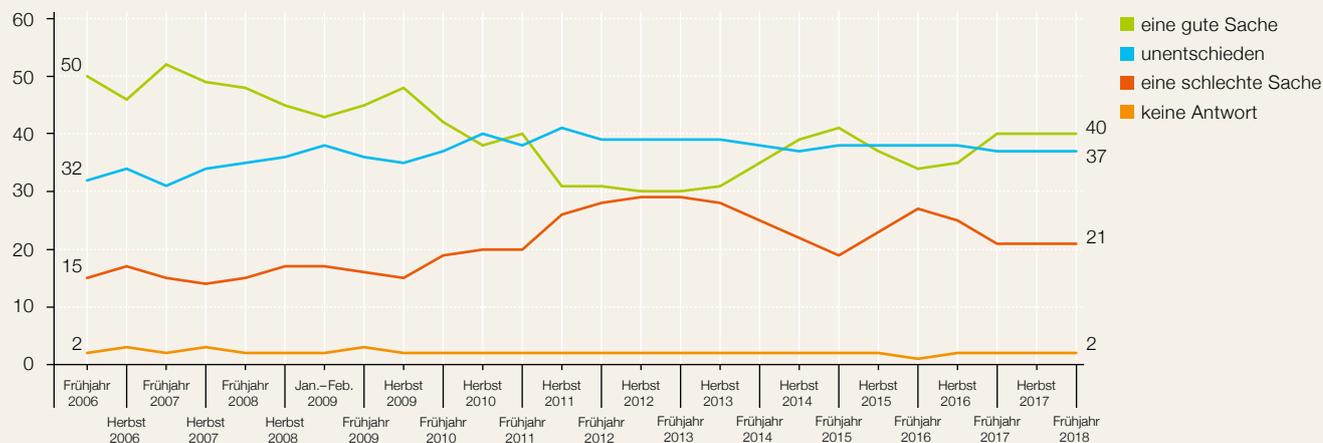


Das freie Reisen ohne komplizierten Devisentausch genießen viele EU-Bürgerinnen und -Bürger – wie diese italienische Reisegruppe im März 2015 am Brandenburger Tor in Berlin.

picture alliance / dp

Welches Bild ruft die EU bei Ihnen hervor?

Angaben in Prozent EU-weit (Frühjahr 2018)



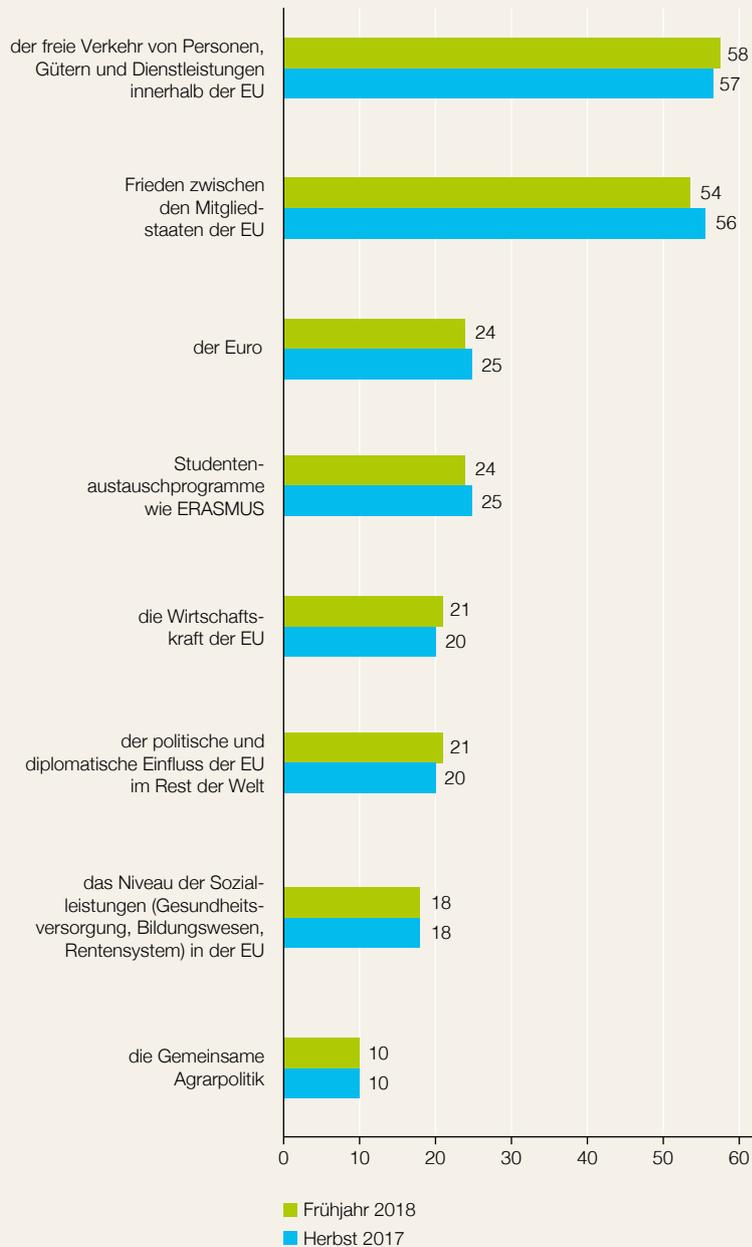
Quelle: Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, Seite 16

Die positivsten Errungenschaften der Europäischen Union

Angaben in Prozent EU-weit

Antwort auf die Frage:

„Welche der folgenden sind Ihrer Meinung nach die positivsten Errungenschaften der EU? Erstens? Und dann?“



Quelle: Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, Seite 39

Bei dieser Umfrage vom März 2018 wurde nach den positivsten Errungenschaften der EU gefragt: „der freie Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen innerhalb der EU“ sowie „der Frieden zwischen den Mitgliedstaaten“ wurden dabei mit 58 bzw. 54 Prozent mit großem Abstand am häufigsten genannt. Danach folgen mit jeweils 24 Prozent „der Euro“ und „Studentenaustauschprogramme wie ERASMUS“ sowie mit jeweils 21 Prozent „die Wirtschaftskraft der EU“ und „der politische und diplomatische Einfluss der EU im Rest der Welt“. 18 Prozent nannten „das Niveau der Sozialleistungen (Gesundheitsversorgung, Bildungswesen, Rentensystem) in der EU“ und zehn Prozent „die Gemeinsame Agrarpolitik“.

Auf die Frage, welche Assoziationen mit Europa oder mit der EU verbunden werden, fallen die Antworten je nach Lebensalter und Wohnort der Befragten sehr unterschiedlich aus. Bei der älteren Generation, die noch die Schrecknisse des letzten Weltkrieges oder zumindest dessen Nachwirkungen miterlebt hat, steht in aller Regel die Friedenssicherung an erster Stelle. Die mittlere Generation nennt häufig den Wegfall der Grenzen zwischen den EU-Staaten und die Einführung des Euro. Jüngeren Menschen fällt eine Antwort auf diese Frage oft schwer. Denn die Errungenschaften, die von der älteren und mittleren Generation besonders gewürdigt werden, sind für die nach 1990 Geborenen inzwischen eine Selbstverständlichkeit. Nach einigem Zögern werden dann möglicherweise der Jugendaustausch genannt oder die praktischen Vorteile des Binnenmarktes: größeres Warenangebot, besseres Reisen, kostengünstige Kommunikation. Diesen Vorzügen werden dann aber auch mögliche Nachteile wie verstärkter Wettbewerbsdruck, Bürokratie und Kosten der EU-Mitgliedschaft gegenübergestellt.

Ein weiterer Beweis für die insgesamt ambivalente Haltung der Bevölkerung ist auch die kontinuierlich zurückgegangene Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament: Während bei der ersten Europawahl 1979, als das Parlament nur beratende Funktionen besaß, 63 Prozent (in Deutschland 65,7 Prozent) der Berechtigten

ihre Stimme abgaben, lag die Wahlbeteiligung im Mai 2014 nur noch bei 43,1 Prozent, in Deutschland bei 47,9 Prozent; und dies, obgleich es nun um eine machtvoller gewordene Institution ging. Allerdings ist mittlerweile auch bei nationalen und regionalen bzw. kommunalen Wahlen die Beteiligung zurückgegangen.

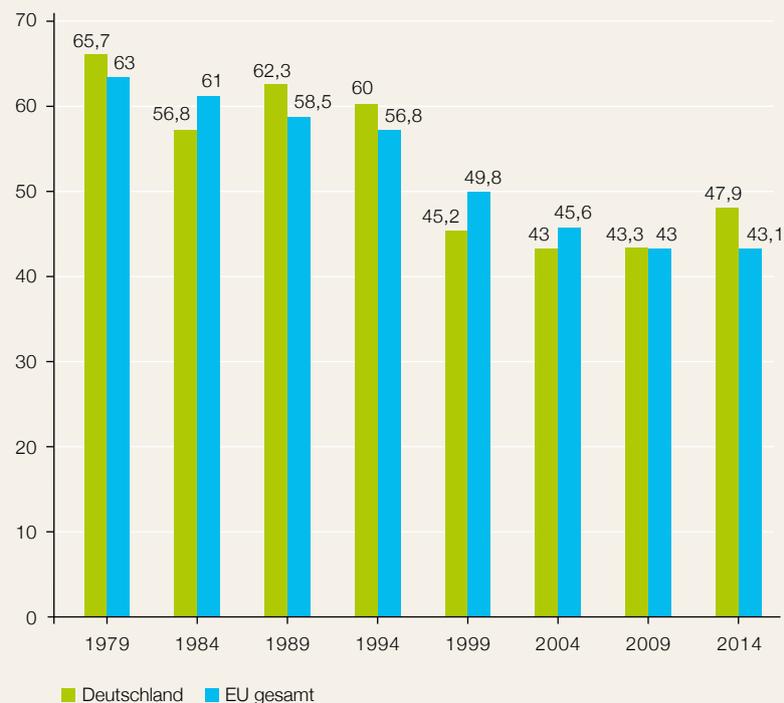
Auch die seit 2008 anhaltende Wirtschaftskrise und die damit verbundenen Diskussionen um die Stabilität des Euro hatten und haben erkennbare Auswirkungen auf die Einstellungen zur europäischen Einigung insgesamt. Das Vertrauen in die gemeinsame europäische Währung ging im Verlauf der Krise etwas zurück, obwohl doch die derzeitige Problemlage bei näherer Betrachtung keine „Eurokrise“, sondern vielmehr die Verschuldungskrise mehrerer Eurostaaten war und ist. Insgesamt haben sich die Menschen in den Eurostaaten aber erkennbar mit der gemeinsamen Währung angefreundet. Im März 2018 sprachen sich – mit einem Rekordwert – 83 Prozent der befragten Deutschen für eine Europäische Währungsunion mit dem Euro als gemeinsamer Währung aus. In allen 28 EU-Staaten lag dieser Wert bei 61 Prozent, wobei jedoch zu beachten ist, dass hierbei auch Nichteurostaaten wie das Vereinigte Königreich – die Zustimmung zum Euro lag hier bei lediglich 27 Prozent – einbezogen waren (Eurobarometer Nr. 89, S. 37).

Zur weitverbreiteten Verunsicherung hinsichtlich der weiteren Entwicklung Europas dürften neben den anhaltenden Diskussionen um die Währungsunion die emotional aufgeladenen Flüchtlings- und Einwanderungsfragen sowie die Bedrohung durch Terrorismus beitragen.

Die Entstehung und die Entwicklung der EU wurden, so muss man heute konstatieren, auf der Grundlage von internationalen Verträgen vollzogen, in deren Entstehung die Bürgerinnen und Bürger in den beteiligten Staaten kaum einbezogen waren und über deren Inhalt sie kaum informiert wurden. Auch der Inhalt des im Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon und dessen Auswirkungen wurden nur sehr unzureichend vermittelt.

Beteiligung an Europawahlen 1979–2014

in Prozent



Quelle: www.bpb.de (Creative commons by-nc-nd/3.0/de), © Leitwerk



Bei der achten Europawahl im Mai 2014 konnte der Trend einer sinkenden Wahlbeteiligung gestoppt werden. Das Foto zeigt die Stimmabgabe in Thessaloniki/Griechenland. Hier wurde – wie auch in einigen Bundesländern in Deutschland – die Europawahl gemeinsam mit Kommunalwahlen durchgeführt.

picture alliance / Giannis Papanikos

Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in der EU



Quelle: Bergmoser+Höllner Verlag AG, 714026, © Leitwerk

Der/die Europäische Bürgerbeauftragte



Quelle: Bergmoser+Höllner Verlag AG, 714027, © Leitwerk

Die Menschen in der EU und ihren Mitgliedstaaten müssen jedoch über die komplexen Sachverhalte der europäischen Zusammenarbeit informiert werden, um die Suche nach den gerade in diesem Bereich oft nicht einfachen Lösungen nachvollziehen zu können; Europa darf nicht zu einem „Elitenprojekt“ werden, das gekennzeichnet ist durch eine zunehmende Entfremdung zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürgern. Bemerkenswert ist jedoch, dass in der Bevölkerung das Vertrauen in die EU weiterhin höher ist (41 Prozent) als in die nationalen Regierungen/Parlamente (34 Prozent). Allerdings kennen nur 54 Prozent der im März 2018 Befragten ihre Rechte als EU-Bürgerinnen und -Bürger. Notwendig sind demnach mehr Information und Aufklärung über das Handeln der EU, über ihre Kompetenzen und auch über die Grenzen ihres Handelns. Die Akzeptanz der EU hängt davon ab, ob die Menschen verstehen, was in „Brüssel“ vor sich geht, und sie müssen auch die Möglichkeit haben, an der Gestaltung der europäischen Zukunft mitzuwirken. ←

02

Wege der europäischen Einigung: von den Anfängen bis zur Gegenwart

Günther Unser



Unterzeichnung des Montanvertrags durch Robert Schuman am 18. April 1951 in Paris – ein historisches Moment, das den Grundstein zur Europäischen Union legen sollte.

Um heute ermessen zu können, welche epochale Bedeutung dem Beginn der Zusammenarbeit der europäischen Staaten schon wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg zukommt, muss man sich die Welt von damals in Erinnerung rufen.

Europa lag 1945 buchstäblich in Trümmern: Nicht nur das besiegte Deutschland, das den Krieg vom Zaun gebrochen hatte, war zerstört, nicht nur die befreiten Länder, die unter dem Expansionswahn des Nationalsozialismus gelitten hatten, kämpften ums Überleben, auch die europäischen Siegerstaaten Frankreich und Großbritannien trugen die schwere Last der Kriegsfolgen.

Während die Masse der Davongekommenen den Widrigkeiten des Alltags zu trotzen suchte, sich um Nahrung, Wohnung und Arbeit kümmern musste, übernahm „die Politik“ die Aufgabe, die politischen und gesellschaftlichen Strukturen wieder aufzubauen. „Künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“, lauten die Eingangsworte der Charta der 1945 gegründeten Vereinten Nationen, die als möglichst alle Staaten der Erde umfassende Organisation eine friedvollere Welt garantieren sollte.

Und Europas Zukunft? Auch auf dem Kontinent bestimmten zunächst die Siegerstaaten das Geschehen, wobei die schon vor dem Ende der Kampfhandlungen entworfenen Konzepte für eine europäische Nachkriegsordnung zum Teil beträchtliche Unterschiede aufwiesen, etwa zwischen der Sowjetunion und den USA, aber auch zwischen Großbritannien und Frankreich. Ein gemeinsamer Plan, der Sieger und Besiegte wieder hätte zusammenführen können, existierte nicht. Als erster führender europäischer Politiker griff der britische Premierminister Winston Churchill nur gut ein Jahr nach Kriegsende eine Vision auf, die eine lange Tradition hatte: den Gedanken einer Vereinigung der europäischen Völker und Staaten. In seiner berühmten Rede am 19. September 1946 in Zürich forderte er langfristig „etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa“; das heißt eine Vereinigung

unter Fortbestand der einzelnen Staaten. Als ersten Schritt zu diesem Ziel schlug er die Bildung eines „Europarats“ vor.

Nicht nur Churchill knüpfte damit an die europäische Einigungsbewegung an, deren Ursprünge letztlich auf Karl den Großen zurückgehen und die in den 1920er-Jahren des letzten Jahrhunderts als „überparteiliche Massenbewegung zur Einigung Europas“ unter dem Namen Paneuropa-Union von dem Österreicher Graf Coudenhove-Kalergi ins Leben gerufen worden war. Dessen 1922 in mehreren Zeitungen veröffentlichtes Manifest „Paneuropa, ein Vorschlag“ gipfelte in der Forderung, die europäischen Staaten müssten sich auf der Grundlage des christlich-abendländischen Wertefundaments zusammenschließen, wenn sie eine weitere Katastrophe wie den kurz zuvor beendeten (Ersten) Weltkrieg vermeiden wollten.

In fast allen Staaten Nachkriegseuropas – vor allem in Deutschland und in Frankreich – entstand nach 1945 die paneuropäische Bewegung wieder neu und fand größten Zuspruch besonders bei jungen Menschen. Während diese Kräfte letztlich eine einheitliche, über den bisherigen europäischen Staaten stehende (supranationale) Ordnung anstrebten, wollten andere proeuropäische Kräfte am herkömmlichen System der eigenverantwortlichen Nationalstaaten festhalten und lediglich die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen auf möglichst allen Ebenen verstärken.

Der konkrete europäische Einigungsprozess wurde durch die Weltpolitik insofern frühzeitig entscheidend beeinflusst, als Ende der 1940er-Jahre der Eisernen Vorhang, der mitten durch Deutschland ging, Europa in zwei feindliche Blöcke teilte: Der Ost-West-Konflikt, der Kalte Krieg, förderte und beschleunigte jedoch das Zusammenstehen und Zusammengehen der Staaten in Westeuropa.



Jerry Ruberg, U. S. Signal Corps



picture alliances/Heritage Images



Archiv für Christlich-Demokratische Politik



Unbekannt (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Coudenhove-Kalergi_1926.jpg), Coudenhove-Kalergi 1926*, gekennzeichnet als public domain, mehr auf Wikimedia Commons: https://commons.wikimedia.org/wiki/Template:PD-anon-70

- 1/ Ein Bild, das zum Symbol des Kriegsendes in Deutschland wurde: Eine Frau steht inmitten der einmarschierenden amerikanischen Soldaten fassungslos vor den Trümmern ihrer Wohnung im südhessischen Bensheim.
- 2/ Karl der Große wurde bereits zu Lebzeiten als „Vater Europas“ bezeichnet (Reiterstatuette Karls des Großen, 9. Jahrhundert, Louvre, Paris).
- 3/ Die Teilung Europas während des Kalten Krieges förderte den Zusammenschluss der westeuropäischen Staaten (Plakat der CDU zur Bundestagswahl 1953).
- 4/ Richard Nicolaus Graf Coudenhove-Kalergi (1894–1972), Sohn einer Japanerin und eines Österreicher, war Gründer der Paneuropa-Bewegung.

Rede Winston Churchills in der Universität Zürich am 19. September 1946 (Auszüge)



picture-alliance/dpa

[...] Wir müssen etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa schaffen. Nur so können Hunderte von Millionen schwer arbeitender Menschen wieder die einfachen Freuden und Hoffnungen zurückgewinnen, die das Leben lebenswert machen. [...] Der erste Schritt bei der Neugründung der europäischen Familie muss eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein. Nur auf diese Weise kann Frankreich die moralische Führung Europas wiedererlangen. Es gibt kein Wiederaufleben Europas ohne ein geistig großes Frankreich und ein geistig großes Deutschland. Die Struktur der Vereinigten Staaten von Europa, wenn sie gut und echt errichtet wird, muss so sein, dass die materielle Stärke eines einzelnen Staates von weniger großer Bedeutung ist. Kleine Nationen zählen ebenso viel wie große und erwerben sich ihre Ehre durch ihren Beitrag zu der gemeinsamen Sache. [...]

Wenn es uns gelingen soll, die Vereinigten Staaten von Europa, oder welchen Namen auch immer sie tragen werden, zu errichten, müssen wir jetzt damit beginnen. [...]

Es muss unser ständiges Ziel sein, die Stärke der UNO aufzubauen und zu festigen. Im Rahmen dieses die Welt umfassenden Plans müssen wir die europäische Familie in einer regionalen Struktur neu schaffen, die vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa heißen wird. Der erste Schritt ist die Bildung eines Europarats. Wenn zu Anfang auch nicht alle Staaten Europas willens oder in der Lage sind, der Union beizutreten, müssen wir uns dennoch ans Werk machen, diejenigen Staaten, die es wollen und können, zusammenzufassen und zu vereinen.

Quelle: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Band 1, Bonn 1962, S. 113 f.

Das Nachkriegseuropa formiert sich

Die europäischen Einigungsbemühungen der Nachkriegszeit bieten – vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Spaltung Europas im Kalten Krieg – aus heutiger Sicht ein verwirrendes Bild. Sie sind gekennzeichnet durch die Gründung zahlreicher Institutionen, die sich in drei Gruppen einteilen lassen.

Zur ersten Gruppe gehören europäisch-atlantische Organisationen, die – von den USA als der westlichen Führungs- und Schutzmacht initiiert – sowohl europä-

ische Staaten als auch die USA und Kanada umfassten. Um den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas zu fördern, wurde 1948 die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (nach der englischen Bezeichnung abgekürzt: OEEC) gegründet, ein Jahr später folgte mit dem Nordatlantikvertrag (NATO) die militärisch-politische Absicherung des Westens.

Die zweite Gruppe umfasst Organisationen, die auf eine Teilnahme möglichst vieler europäischer Staaten abzielten und auf einer nur recht lockeren Form der Zusammen-

arbeit beruhten. Der Europarat war 1949 die erste von den europäischen Staaten selbst ausgehende Gründung dieser Art.

Die dritte Gruppe umfasst Organisationen, die, von einem Kern westeuropäischer Staaten seinerzeit ins Leben gerufen, auf einer engeren Verflechtung fußten. Die beteiligten Staaten waren bereit – und die Bundesrepublik Deutschland hatte dies schon bei ihrer Gründung im Grundgesetz verankert –, „Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen [zu] übertragen“ (so die damalige Fassung von Artikel 24 GG).

OEEC/OECD



1948 wurde die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (Organisation for European Economic Cooperation – OEEC) von 16 europäischen Staaten gegründet, um die Verteilung der von den USA im Rahmen des Marshallplans für den Wiederaufbau Europas gewährten Finanzmittel zu koordinieren. Sie wurde Ende 1960 in Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) umbenannt, um damit ihre inhaltliche und geografische Neuorientierung zu dokumentieren.

Ursprünglich eine Einrichtung der Industrieländer (mit Sitz in Paris), erhielt die OECD im Laufe der Zeit eine zunehmend globale Ausrichtung.

Mit den vier 2010 beigetretenen Staaten Chile, Estland, Israel und Slowenien umfasst die OECD nunmehr 36 Mitglieder, darunter 21 EU-Staaten. Die Europäische Union ist im obersten Entscheidungsorgan durch die Europäische Kommission beratend vertreten.

Die mit Russland 2007 begonnenen Beitrittsverhandlungen wurden im März 2014 angesichts des Konflikts mit der Ukraine ausgesetzt. Ebenfalls 2007 wurde im Hinblick auf eine mögliche Mitgliedschaft insbesondere von Schwellenländern wie Brasilien, China und Indien der Status einer „verstärkten Zusammenarbeit“ geschaffen.

Die OECD hat sich inzwischen zu einem Forum der Zusammenarbeit entwickelt, um gemeinsam den globalisierungsbedingten Herausforderungen im Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialbereich effektiver begegnen zu können. So veröffentlicht die Organisation seit 2003 die sogenannten PISA-Studien über den Leistungsstand der Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich.



Vorläuferorganisation der OECD war die 1948 gegründete Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), die die Umsetzung des nach dem damaligen Außenminister der USA George C. Marshall benannten Marshallplans – eines von den USA finanzierten umfassenden Programms zum Wiederaufbau der Wirtschaft in Westeuropa – voranbringen sollte; das Plakat von 1949 wirbt hierfür.

Von besonderer Bedeutung ist der 1961 eingerichtete Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee – DAC), der Qualitätsstandards für die Entwicklungszusammenarbeit festlegt und die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der 24 Industrieländer anhand vorgegebener Richtlinien überprüft.

NATO



Der Nordatlantikpakt wurde am 4. April 1949 im US-Außenministerium in Washington unterzeichnet. In seiner Rede hob der luxemburgische Außenminister Joseph Bech die Bedeutung des neuen Bündnisses als Instrument des Friedens und der Demokratie in Europa hervor.

Die Nordatlantische Vertragsorganisation (North Atlantic Treaty Organisation – NATO), kurz Nordatlantikpakt genannt, wurde 1949 angesichts des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts von zehn westeuropäischen Staaten sowie den USA und Kanada mit dem Ziel gegründet, das Gebiet des nördlichen Atlantiks gemeinsam zu verteidigen. Die Bundesrepublik Deutschland trat 1955 bei. Ursprünglich war die NATO (mit Sitz in Brüssel) ein reines Militärbündnis, allerdings ohne eine automatische Beistandsverpflichtung. Bis heute entscheidet jeder Mitgliedstaat im Falle eines Angriffs gegen ein Mitglied eigenständig über Art und Umfang seines Beistands.

Bereits der NATO-Vertrag forderte neben der militärischen auch die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit. Damit erwies sich die Organisation letztlich als eine Art Wertegemeinschaft zur Verteidigung der westlichen Demokratie und der Menschenrechte. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts (1989/90) und der Auflösung des Warschauer Pakts (1991), der 1955 unter Führung der Sowjetunion als militärisches Gegengewicht zur NATO gegründet worden war, verschwand zwar die bisherige direkte Bedrohung des Bündnisses, es entstanden jedoch in Europa mit dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens neue und neuartige sicherheitspolitische Gefahrenherde.

Einschneidende Veränderungen in der internationalen Politik führten dazu, dass die NATO, weiterhin unverzichtbares Fundament für ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld in Europa, neue Aufgaben in der Friedenserhaltung und der Krisenbewältigung übernahm, vor allem zur Unterstützung der Vereinten Nationen (zunächst in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo). Die NATO als einzige multilaterale Institution transatlantischer Zusammenarbeit entwickelte sich nunmehr von einem auf die Verteidigung der Mitgliedstaaten konzentrierten Bündnis zu einem global wirkenden sicherheitspolitischen Ordnungsfaktor. So entstanden nach und nach unterschiedliche Partnerschaftsformate.

Um unter den veränderten Bedingungen eine stabile Sicherheitsordnung in Europa zu gewährleisten, bot das Bündnis Anfang 1994 in der Partnerschaft für den Frieden (PfP) den ehemaligen Ostblockstaaten

eine engere Zusammenarbeit in militärischen und sicherheitspolitischen Fragen an und schuf zugleich die Möglichkeit einer späteren Aufnahme in die Organisation. Mit dem 1997 gegründeten Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat wurde ein politisches Konsultationsforum geschaffen, dem gegenwärtig 50 NATO- und PfP-Staaten angehören. Der sicherheitspolitisch schwierigste Partner Russland wurde 2002 im Rahmen des NATO-Russland-Rats mit einem Sonderstatus in die euroatlantische Sicherheitsstruktur eingebunden. Weitere Partnerschaften bestehen mit den Mittelmeeranrainerstaaten (Mittelmeerdialog) und den Ländern des Mittleren Ostens.

Im März 1999 traten Polen, Ungarn und die Tschechische Republik der NATO als Vollmitglieder bei; 2004 kamen die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, ferner die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien hinzu; zuletzt folgten 2009 Albanien und Kroatien, sodass die Organisation derzeit 29 Mitglieder umfasst.

Auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA reagierte die NATO zwar mit der erstmaligen Ausrufung des Bündnisfalles, aber der Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan lag zunächst in Händen einer „Koalition der Willigen“ unter Führung der USA. Die 2001 ins Leben gerufene, von der NATO geführte internationale Schutztruppe zur Förderung der Sicherheit (International Security Assistance Force – ISAF) in Afghanistan entwickelte sich bis zu ihrer Auflösung Ende 2014 zum größten und komplexesten Militäreinsatz der Organisation.

Die Kontroverse um den 2003 von den USA begonnenen Irakkrieg stürzte die NATO in eine Krise. Nicht erst der 60. Jahrestag der Unterzeichnung des Atlantikvertrags im April 2009 löste deshalb eine Grundsatzzdebatte über Sinn und Zweck des Bündnisses aus. Auf dem NATO-Gipfel im November 2010 konnte schließlich Einigkeit über ein „neues strategisches Konzept“ erzielt werden. Angesichts der russischen Aggressionspolitik in der Ukraine seit Anfang 2014 steht die NATO vor einem Wendepunkt, das heißt: Rückbesinnung auf die Selbstverteidigung der Mitgliedstaaten. Die militärische und zivile Kooperation mit Russland im NATO-Russland-Rat wurde inzwischen ausgesetzt.

Diesem Integrationsverständnis entsprechend, gründete ein Kern von sechs Staaten zu Beginn des Jahres 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

Als Reaktion auf den beginnenden Integrationsprozess im Westen Europas hatten die kommunistischen Staaten im Osten bereits 1949 den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) geschaffen, der die ökonomische Integration der Planwirtschaften der Mitgliedsländer zum Ziel hatte.

Die Gemeinschaft der Sechs

Mit Robert Schuman, dem damaligen Außenminister, und Jean Monnet, seinerzeit

Leiter des Amtes für wirtschaftliche Planung, ergriffen 1950/51 zwei französische Politiker die Initiative zur Schaffung einer ersten supranationalen, das heißt über den Staaten stehenden europäischen Organisation. Am 18. April 1951 einigten sich die Regierungen von Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Italien, Luxemburg und den Niederlanden mit dem Abschluss des sogenannten Montanvertrages in Paris auf die Bildung eines gemeinsamen Marktes der für die Rüstungsindustrie wichtigen Schlüsselbereiche Bergbau und Schwerindustrie.

Damit wurde die gesamte Kohle- und Stahlproduktion der beteiligten Länder einer gemeinsamen obersten Aufsichtsbe-

hörde, der Hohen Behörde, unterstellt und der jeweiligen nationalen Entscheidungskompetenz entzogen. Der Vertrag mit einer Laufzeit von 50 Jahren trat am 23. Juli 1952 in Kraft. Am 23. Juli 2002 beendete die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) offiziell ihre Tätigkeit und der Montansektor wurde in die Europäische Gemeinschaft überführt.

Mithilfe der EGKS, auch Montanunion genannt, sollte das an der Ruhr konzentrierte kriegswirtschaftliche Potenzial Deutschlands unter europäische Kontrolle gestellt werden. Ihr Hauptmotiv lag jedoch in der Überwindung der jahrhundertalten Rivalität zwischen den „Erbsfeinden“ Deutschland und Frankreich.

Europarat



Council of Europe

Der Europarat mit Sitz in Straßburg war die erste nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufene politische Organisation mit dem Ziel, die Einheit und die Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Er wurde im Jahr 1949 von zehn westeuropäischen Staaten gegründet und besteht bis heute als eigenständige Einrichtung.

Kontrolliert wird die Einhaltung der Übereinkommen durch Ausschüsse und Kommissionen (zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskommission).

Zu den Hauptorganen des Europarats zählt neben dem Ministerkomitee auch die Parlamentarische Versammlung (nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Parlament) mit derzeit 324 Abgeordneten und 324 Stellvertretern, entsandt von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten. Der Europarat verfügt schon seit 1959 mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg über eine zwischenstaatliche Gerichtsbarkeit.

Der Europarat soll eine „engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden“, herstellen, das heißt Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in den Mitgliedsländern stärken. Da seine Machtbefugnisse beschränkt sind, kann er nur mit Konferenzen, gemeinsamen Aktionen, Kampagnen und Empfehlungen einen Beitrag zur Zusammenarbeit leisten. Zu seinen wichtigsten Instrumenten zählen die Konventionen und Übereinkommen, die in den Ländern, die sie ratifizieren, Gesetzeskraft besitzen. Der Europarat hat bislang mehr als 200 derartige Übereinkommen verabschiedet, so etwa

- die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950, mit derzeit 14 Protokollen,
- die Europäische Sozialcharta von 1961 bzw. 1996,
- das Übereinkommen zur Bekämpfung bzw. Verhütung des Terrorismus von 1977 und 2005,
- die Konvention gegen Folter und entwürdigende Behandlung von 1987,
- das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995,
- die Bioethik-Konvention von 1997 und
- die Konvention gegen Menschenhandel von 2005.

Vor dem EGMR – nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof im Rahmen der Europäischen Union (EuGH) – kann jede Bürgerin und jeder Bürger eines Mitgliedstaates Klage erheben, sofern er seine Grundrechte verletzt sieht und den jeweiligen nationalen Rechtsweg durchlaufen hat. Um das Bewusstsein sowie die Achtung der Menschenrechte in der Öffentlichkeit zu fördern, wurde 1999 das Amt des Menschenrechtskommissars geschaffen.

Nach Ende des Kalten Krieges und der Aufnahme von 21 Ländern Mittel- und Osteuropas hatte der Europarat zunächst an politischer Bedeutung gewonnen. Er unterstützte die ehemals kommunistischen Staaten beim Aufbau demokratischer Strukturen und schuf somit die Voraussetzungen für den Beitritt zahlreicher Länder in die Europäische Union. Inzwischen steht der Europarat allerdings – unbeschadet eines 2006 mit der EU unterzeichneten Kooperationsabkommens – zunehmend im Schatten der Europäischen Union. 2018 gehörten ihm 47 Staaten Europas und Zentralasiens an. Der im Lissabon-Vertrag vorgesehene Beitritt der EU zur Menschenrechtskonvention des Europarats, der zu einer Stärkung der Rolle des Rats führen könnte, ist aufgrund eines Gutachtens des EuGH im Dezember 2014 bisher nicht erfolgt.



picture-alliance/dpa

Walter Hallstein (l.), Staatssekretär im Auswärtigen Amt (1951–58), übergab dem französischen Leiter des Amtes für wirtschaftliche Planung Jean Monnet (r.) bei dessen Abreise aus Bonn im April 1951 eine Kiste mit Druckerschwärze. Sie stellte den deutschen Anteil zur Herstellung des EGKS-Vertrags, der auf den Schuman-Plan zurückging. Frankreich lieferte die Drucktypen, Holland das Papier, Belgien den Ledereinband, Italien den Bindfaden, Luxemburg die Klebstoffe.

Geert Mak: Kinder des [...] blutenden Europas

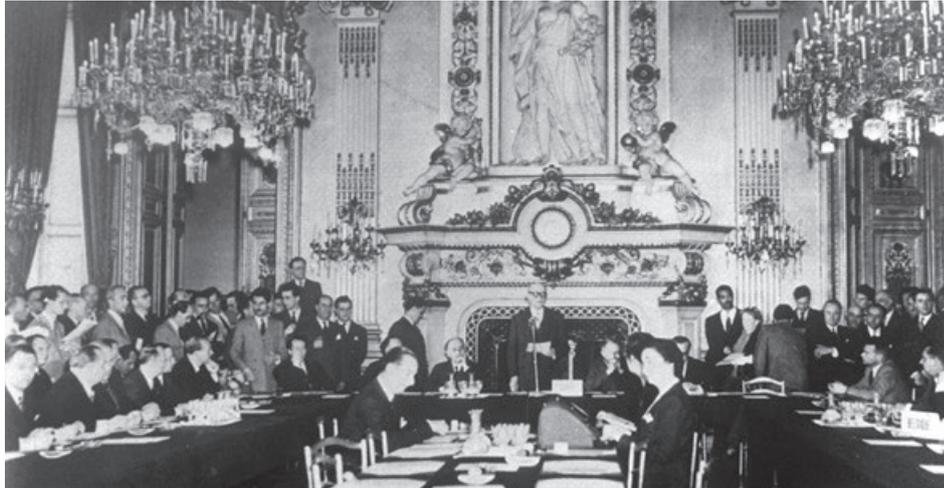
Die Pioniere der EU waren alles andere als Träumer und Utopisten, wie heute manchmal behauptet wird. Im Gegenteil, sie waren nüchterne Realisten, weil ihnen bewusst war, dass es, nach den schrecklichsten Jahrzehnten der europäischen Geschichte, mit diesem Kontinent nicht so weitergehen konnte. Einer wie der andere waren sie Kinder des zerrissenen und blutenden Europas, gezeichnet und geherbt von den Stürmen des zwanzigsten Jahrhunderts.

Betrachten wir etwa den Gründer der Europäischen Union, den französischen Diplomaten und Staatsmann Jean Monnet, ein Mann, der von

einem Gedanken getrieben wurde: Konflikte, die aus Nationalismus heraus entstehen, können auf Dauer nur gelöst werden, indem man diesen Nationalismus überwindet. Europa hatte in den früheren Jahrhunderten seiner Meinung nach fast einer Wildnis geglichen, denn zwischen den Staaten galt, wenn es darauf ankam, nur das Recht des Stärkeren. Innerhalb eines zivilisierten Staates wird Macht durch Gesetze beschränkt, und dieser Zustand sollte auch auf internationaler Ebene die Regel werden. Die Etablierung von Recht anstelle von Gewalt – das war nach seiner Ansicht der Kern von Zivilisation.

Quelle: Geert Mak, Was, wenn Europa scheitert, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1313, Bonn 2012, S. 18 f.

Regierungserklärung Robert Schumans vom 9. Mai 1950 (Auszüge)



Der französische Außenminister Robert Schuman (1948–52) verlas am 9. Mai 1950 im Uhrensaal des französischen Außenministeriums vor Pressevertretern den Plan zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der jahrhundertealte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird. Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen. [...]

Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern – die erste Etappe der europäischen Föderation –

und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind. Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist. Die Schaffung dieser mächtigen Produktionsgemeinschaft, die allen Ländern offen steht, die daran teilnehmen wollen, mit dem Zweck, allen Ländern, die sie umfasst, die notwendigen Grundstoffe für ihre industrielle Produktion zu gleichen Bedingungen zu liefern, wird die realen Fundamente zu ihrer wirtschaftlichen Vereinigung legen.

Quelle: EG-Nachrichten, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften – Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Anhang zur Sonderausgabe „9. Mai: 40 Jahre Schuman-Erklärung“, 1990

Die tief greifende Integration in einem zunächst nur begrenzten Sektor sollte die „erste Etappe der europäischen Föderation“ bilden (Robert Schuman 1951). Ganz auf der integrationspolitischen Ebene der Montanunion lag der fast zeitgleich, wiederum von Frankreich, eingebrachte Plan zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Armee. Vor allem die nach dem Ausbruch des Koreakrieges im Jahr 1950 und angesichts der zunehmenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis auf Druck der USA wieder aufgestellten deutschen Streitkräfte sollten einem gemeinsamen europäischen Kommando unterstehen. Der Vorschlag des französischen Ministerpräsidenten René Pleven vom Oktober 1950 diente als Verhandlungsgrundlage

für den Vertrag über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), der am 27. Mai 1952 von den sechs Staaten der Montanunion unterzeichnet wurde.

Der Abschluss der beiden Integrationsverträge – EGKS und EVG – löste eine wahre europapolitische Euphorie aus. Als nächstes Ziel wurde daher eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) mit gemeinsamen Institutionen und weitreichenden politischen und wirtschaftlichen Kompetenzen angestrebt. Ein erster Satzungsentwurf lag bereits Anfang 1953 vor. Mit einem Zustandekommen des EVG-Vertrages bzw. noch nachhaltiger mit der EPG wäre bereits Mitte der 1950er-Jahre eine tief greifende politische europäische Integration im Westen Europas in Gang

gesetzt worden. Doch, da internationale Abkommen in der Regel von den nationalen Parliamente der jeweiligen Unterzeichnerstaaten ratifiziert werden müssen, um Geltung zu erlangen, und da die französische Nationalversammlung im August des Jahres 1954 ihre Zustimmung zu diesem Abkommen verweigerte, ist der EVG-Vertrag niemals in Kraft getreten.

Mit dem Scheitern dieses europäischen Projekts musste damals auch das weiterführende Vorhaben einer politischen Union (zunächst) begraben werden. Doch eingedenk der Worte Robert Schumans, dass Europa nicht an einem Tag erbaut werde, suchten die sechs Montanunion-Staaten nach Lösungen für ein schrittweises Vorwärtkommen.

Schlusserklärung der Konferenz von Messina vom 3. Juni 1955



European Union, 2015

Konferenz von Messina – das Foto vom 1. Juni 1955 zeigt die Vertreter der sechs Staaten, die an der Konferenz teilnahmen (v. l.): Johan Willem Beyen (Außenminister der Niederlande), Gaetano Martino (Außenminister Italiens), Joseph Bech (Regierungspräsident und Außenminister Luxemburgs), Antoine Pinay (Außenminister Frankreichs), Walter Hallstein (Staatssekretär der Bundesrepublik Deutschland) und Paul-Henri Spaak (Außenminister Belgiens).

[...] Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande glauben, dass der Augenblick gekommen ist, um eine neue Phase auf dem Wege zur Schaffung Europas einzuleiten. Sie sind der Ansicht, dass Europa zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet gebaut werden muss.

Sie erachten es als notwendig, die Schaffung eines vereinigten Europa durch die Weiterentwicklung gemeinsamer Institutionen, durch die schrittweise Fusion der nationalen Wirtschaften, durch die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und durch die schrittweise Harmonisierung ihrer Sozialpolitik fortzusetzen.

Eine derartige Politik scheint ihnen unerlässlich, um Europa den Platz zu erhalten, den es in der Welt einnimmt, um ihm seinen Einfluss und seine Ausstrahlungskraft zurückzugeben und um den Lebensstandard seiner Bevölkerung stetig zu heben.

Quelle: Europa-Archiv, 10. Jahr, 1955, S. 7974

Die Römischen Verträge

Auf einer Konferenz in Messina auf Sizilien Anfang Juni 1955 beschlossen die Außenminister der sechs Regierungen, dort anzusetzen, wo das Einigungswerk seinen Ausgang genommen hatte: auf dem Gebiet der Wirtschaft. Da mit der Montanunion lediglich ein erster, begrenzter Wirtschaftsbe- reich zusammengefasst worden war, sollte nunmehr die Gründung einer umfassenden wirtschaftlichen Organisation in Angriff genommen werden. Hinzu kam, dass in Anbetracht der dominierenden Stellung der USA auf dem Weltmarkt ein engeres wirtschaftliches Zusammenrücken Westeuropas geboten schien.

Am 25. März 1957 konnte das Verhandlungsergebnis mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG bzw. EURATOM) durch die sechs Montanunion-Staaten besiegelt werden. Ehrgeiziges Ziel der EWG war die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes mit einem freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital bis Ende 1969. In der



Bundesregierung, B 145 BfL-00014192

Die Römischen Verträge wurden am 25. März 1957 von Vertretern der sechs Gründerstaaten – Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande – auf dem Kapitol in Rom unterzeichnet.

Europäische Freihandelszone (EFTA)



Der 1960 als ergänzendes Gegenstück zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von sieben Staaten – vor allem auf Betreiben Großbritanniens – gegründeten EFTA gehören heute nur noch vier Mitglieder an: Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz. Das oberste Organ der zwischenstaatlichen Organisation ist der EFTA-Rat. Ursprünglich als reine Freihandelszone mit dem Ziel geschaffen, im Handel unter den Mitgliedstaaten die Zölle auf Industrieerzeugnisse abzubauen, verfügen die EFTA-Staaten heute durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten außerhalb der EU über das weltweit größte Freihandelsnetz. Derzeit umfasst das Netzwerk der EFTA 27 Freihandelsabkommen mit insgesamt 38 Ländern und Territorien außerhalb der EU. Seit Anfang 1994 bildet die EFTA zusammen mit der EU den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), den größten zusammenhängenden Binnenmarkt der Welt, dem allerdings die Schweiz aufgrund einer negativen Volksabstimmung 1992 nicht angehört.

Zusammen mit dem EWG-Vertrag wurde der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) am 25. März 1957 unterzeichnet; am 1. Januar 1958 traten diese beiden „Römischen Verträge“ in Kraft.

Die Europäische Atomgemeinschaft (EAG)

Als Folge der Krise, die durch die kriegerischen Ereignisse im Nahen Osten (Sueskonflikt 1956) entstanden war und die einen Engpass in der Versorgung mit Erdöl verursachte, wurde mit Nachdruck die friedliche Nutzung der Kernenergie propagiert: Auf globaler Ebene der Vereinten Nationen war bereits im Oktober 1956 die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien gegründet worden. Um zukünftig Unabhängigkeit in der Energieversorgung in Westeuropa zu erreichen, vereinbarten die sechs EWG-Gründerstaaten den gemeinsamen Ausbau der Kernindustrie im Rahmen der EAG.

IAEO und EURATOM, so die gebräuchlichere Bezeichnung der Atomgemeinschaft, verfolgen gemeinsame Ziele: einerseits Entwicklung und Forschung im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie und andererseits Gewährleistung eines Höchstmaßes an Sicherheit. Beide Organisationen sollen mittels sehr strenger Überwachungssysteme zudem verhindern, dass Kernmaterial für militärische Zwecke abgezweigt wird. Der Schwerpunkt der Tätigkeit von EURATOM liegt inzwischen im Bereich der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes.

Seit Inkrafttreten des EG-Fusionsvertrags sind die Gemeinschaftsorgane, das heißt im Wesentlichen der Rat und die Kommission, für die Durchführung des EURATOM-Vertrags und für die speziellen EURATOM-Institutionen – Versorgungsagentur, Amt für EURATOM-Sicherheitsüberwachung – sowie die Rahmenprogramme zuständig. Doch bleibt die EAG eine rechtlich selbstständige Organisation (mit Sitz in Brüssel).

Angesichts der Debatte über die weitere Nutzung der Kernenergie in Europa werden in jüngster Zeit immer wieder Forderungen nach einer Auflösung des EURATOM-Vertrags oder zumindest nach einer grundlegenden Vertragsreform laut.

Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) sollte die friedliche Nutzung der Atomenergie gemeinsam vorangetrieben werden. Mit Inkrafttreten der Verträge am 1. Januar 1958 nahmen die zwei neuen europäischen Organisationen ihre Arbeit auf.

Im Jahr 1967 entstanden dann auf der Grundlage des sogenannten Fusionsvertrags durch die Verschmelzung der Hauptorgane der drei rechtlich weiterhin selbstständigen Teilgemeinschaften EGKS, EWG und EURATOM die Europäischen Gemeinschaften (EG) mit den nunmehr gemeinsamen Einrichtungen: Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof.

Obschon mit den Römischen Verträgen wiederum die wirtschaftliche Integration zur Triebfeder des europäischen Einigungsprozesses geworden war, hatten die Gründer der EWG langfristig sehr wohl die politische Einigung im Auge. Ein neuerlicher Versuch, diesem Ziel näher zu kommen, scheiterte jedoch Anfang der 1960er-Jahre. Die von einer Kommission unter Leitung des französischen Botschafters Christian Fouchet ausgearbeiteten Pläne für eine „Union der Staaten“, die eine engere Zusammenarbeit der Sechs in der Außen-, der Verteidigungs- und der Kulturpolitik vorsahen, stießen in den EG-Ländern auf Widerstand. Deren Vorstellungen über Qualität und Struktur eines politischen Zusammenschlusses lagen weit auseinander. Ähnlich erging es zehn Jahre später dem Bericht des damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, der 1975 ein Gesamtkonzept für die Umwandlung der EG in eine „Europäische Union“ bis zum Jahr 1980 vorlegte, um den Stillstand des Integrationsprozesses zu überwinden.

Der Fortgang der Integration in den 1960er- und 1970er-Jahren beschränkte sich im Wesentlichen auch weiterhin auf die wirtschaftliche Ebene, hier vor allem auf die Vollendung der Zollunion (1968) und das Bemühen um die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes mit freiem Personen- und Warenverkehr und freiem Kapital- und Dienstleistungsverkehr. Die bereits angestrebte Angleichung der nationalen Wirtschaftspolitiken schien in weite Ferne gerückt. Es kam allerdings zu einer

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Bundesregierung, B 145 Bild-0009688, Fotograf: Engelbert Reinke

Bundeskanzler Helmut Schmidt (r.) und der Generalsekretär des Zentralkomitees der SED der DDR, Erich Honecker (2. v. l.), tauschen sich am Rande der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 30. Juli 1975 in Helsinki aus. Die KSZE war die Vorgängerin der OSZE; ihr Ziel war die Friedenssicherung in Europa zur Zeit des Kalten Krieges.

Nach zweijährigen zähen Verhandlungen unterzeichneten 1975 in Helsinki 35 Staaten aus Europa sowie die USA und Kanada die sogenannte Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Damit war noch mitten im Kalten Krieg zwischen Ost und West eine Vereinbarung zustande gekommen, die allgemeine Prinzipien, Richtlinien und Empfehlungen enthielt und die einen dramatischen Wandel in den Ost-West-Beziehungen zumindest mitbewirkte. Der danach einsetzende KSZE-Prozess mit losen Konferenzfolgen führte zum Abbau und schließlich zur Überwindung des Gegensatzes zwischen den beiden Blöcken in Europa.

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation wurde 1990 mit der Charta von Paris für ein neues Europa, die alle Teilnehmer auf die Werte des Friedens, der Demokratie und der Menschenrechte verpflichtete, eine Neuausrichtung eingeleitet. So gab es Überlegungen, die KSZE als tragendes Element einer künftigen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur zu nutzen. Im Zuge des institutionellen Ausbaus erfolgte zu Beginn des Jahres 1995 die Umbenennung in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit Sitz in Wien, wobei ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag (bis heute) nicht zustande kam. Die Ideen zur Schaffung eines „gemeinsamen Hauses Europa“ (Michail Gorbatschow 1990), das heißt einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung unter dem Dach der OSZE, wurde damals nicht weiterverfolgt – aus heutiger Sicht ein historisches Versäumnis?

Die OSZE mit ihren derzeit 57 Mitgliedern (darunter alle europäischen Länder, neun zentralasiatische Staaten sowie Kanada und die USA) hat sich inzwischen zum zentralen europäisch-atlantischen Sicherheits- und Dialogforum entwickelt, in dem Beschlüsse nur im Konsens verabschiedet werden können. Im Zentrum ihrer umfangreichen Aufgabpalette steht die „menschliche Dimension“, das heißt Stärkung demokratischer Strukturen, Wahlbeobachtung, Menschen- und Minderheitenschutz, Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und neuerdings auch von Terrorismus. Mit der operativen Durchführung sind das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau sowie zahlreiche Feldmissionen (so auch die seit März 2014 in der Ukraine agierende Beobachtermission), Büros und Zentren auf dem Balkan, in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien betraut.

In jüngster Zeit sind Forderungen nach Reformen laut geworden, einmal nach institutionellen Reformen und zum anderen nach einer Neuausrichtung der OSZE auf eine mehrdimensionale Sicherheitsinstitution; das heißt, neben die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sollten wieder stärkere Elemente der politisch-militärischen und wirtschaftlichen Kooperation treten. Zur Bewältigung der großen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit muss die OSZE allerdings effektiver und handlungsfähiger werden. Zweifellos ist es der OSZE in der jüngsten Ukrainekrise gelungen, sich als Akteur neue Geltung zu verschaffen.

Die Europäische Union nimmt als Beobachterin auf vielfältige Weise an der Arbeit der OSZE teil.

Ausweitung des Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs der EG, etwa in der Umweltpolitik, der Forschungs- und der Technologiepolitik sowie in der Entwicklungspolitik.

Auf dem sensiblen Feld der Außenpolitik wurde mit der Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)

im Jahre 1970 ein recht bescheidenes Instrumentarium für eine zunächst nur auf freiwilliger Basis vorzunehmende pragmatische Abstimmung des außenpolitischen Handelns der EG-Mitgliedstaaten vereinbart und danach ständig weiterentwickelt.

Eine erste Bewährungsprobe erfuhr die stetig sich verdichtende außenpolitische

Kooperation im Rahmen der EPZ auf der 1973 begonnenen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der späteren Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Ein weiteres Feld der europäischen Zusammenarbeit eröffnete sich Ende der 1960er-Jahre mit der Währungspolitik.

Großbritannien, Irland und Dänemark traten am 1. Januar 1973 den Europäischen Gemeinschaften bei; der Beitritt Norwegens wurde zuvor in einem Referendum von der norwegischen Bevölkerung abgelehnt; hier die Vertreter Großbritanniens bei der Unterzeichnung der Beitrittsurkunde am 22. Januar 1972 in Brüssel (v. l.): Außenminister Sir Alec Douglas-Home, Premierminister Edward Heath sowie der britische EWG-Unterhändler Geoffrey Rippon.



picture-alliance/dpa

Der entscheidende Anstoß ging von dem damaligen luxemburgischen Regierungschef Pierre Werner aus, der 1969/70 mit der Ausarbeitung eines Plans für eine Wirtschafts- und Währungsunion beauftragt wurde und zu dem Schluss kam, dass eine gemeinsame Währungspolitik eine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik der EG-Mitglieder voraussetze. Die sechs europäischen Regierungen schlugen zwar den 1970 vorgezeichneten Weg nicht ein, aber sie richteten 1973 die sogenannte Währungsschlange ein, einen europäischen Wechselkursverbund.

Doch erst das vom damaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing (1974–81) und Bundeskanzler Helmut Schmidt (1974–82) initiierte Europäische Währungssystem (EWS) mit seinen festen, aber anpassungsfähigen Währungsparitäten stellte ab 1979 die währungspolitische Abstimmung der teilnehmenden

EG-Länder sicher, was sich in der Stabilität sowie dem Geldwert der Währungen auf lange Sicht positiv niederschlug.

In den 1970er-Jahren rückte aber nicht nur die Währungspolitik in eine zentrale Stellung innerhalb der EG, auch deren Erweiterung nahm ihren Anfang. 1973 wurden Dänemark, Großbritannien und Irland aufgenommen: Aus der Gemeinschaft der Sechs war eine Gemeinschaft der Neun geworden.

Doch schon in den frühen 1980er-Jahren machte das Schlagwort von der Eurosklerose – einer tief greifenden Krise des Einigungsprozesses – die Runde: Die Integration stand trotz vieler Fortschritte im vorhergehenden Jahrzehnt vor einer gefährlichen Lähmung.

Die Regierungen nahmen die Herausforderungen an: Zu Beginn der 1980er-Jahre setzte eine intensive Reformdiskussion ein, um der EG neue Impulse zu ver-

leihen – vor allem vorangetrieben von der Europäischen Kommission und dem 1979 erstmals direkt gewählten Europäischen Parlament. Vom „Europa der zweiten Generation“ war plötzlich die Rede, das Ziel einer politischen Europäischen Union – ein seit der Pariser EG-Gipfelkonferenz von 1972 immer öfter benutzter Begriff – rückte wieder in den Blickpunkt.

Die Einheitliche Europäische Akte

Bereits Ende 1981 hatten die deutsche und die italienische Regierung einen gemeinsamen Entwurf für eine vertragliche Vereinbarung über eine Europäische Union eingebracht. Anfang 1984 verabschiedete das Europäische Parlament den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union. Nach langwierigen Verhandlungen, vorangetrieben vor allem vom Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, einigten sich die Staats-



European Union, 2015

Der Franzose Jacques Delors war von 1985 bis 1995 Präsident der EG-Kommission. Seinem Einfluss wird die Beendigung des Euro-skeptizismus und der Stagnation des europäischen Integrationsprozesses zugeschrieben.

und Regierungschefs schließlich Anfang 1986 auf die Einheitliche Europäische Akte (EEA) – einen völkerrechtlichen Vertrag, der am 1. Juli 1987 in Kraft trat.

Die bis dahin umfassendste Reform der Römischen Verträge sah die endgültige Vollendung des Binnenmarkts für Ende 1992 vor. Damit waren die Aufgabenbereiche und die Befugnisse der Gemeinschaft erneuert bzw. festgeschrieben (so in den Bereichen Umwelt, Soziales, Forschung und Technologie). Die Entscheidungsstruktur in der Gemeinschaft wurde verbessert (Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Rat, Stärkung des Europäischen Parlaments), die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) im Bereich der Außenpolitik wurde auf eine vertragliche Grundlage gestellt.

Mit der Europäischen Akte und der weitergehenden Verwirklichung des Binnenmarkts zum 1. Januar 1993 hatte die

Gemeinschaft, der nach dem Beitritt Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) nunmehr zwölf Staaten angehörten, zwar eine wesentliche Vertiefung der Integration erreicht, der jedoch weitere Schritte des Zusammengehens folgen mussten. So wuchs die Einsicht, dass der Binnenmarkt nur dann wirklich lebensfähig sein könne, wenn er in eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion eingebettet sei. Wieder wies EG-Kommissionspräsident Jacques Delors mit seinem im Juni 1989 auf dem EG-Gipfel in Madrid gebilligten Dreistufenplan zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion den Weg in die Zukunft. Mit dem in Maastricht im Februar 1992 unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union (EU) begann eine neue Epoche der europäischen Zusammenarbeit und des europäischen Einigungsprozesses.

Maastricht: Geburtsstunde der Europäischen Union

Die weltpolitischen Umwälzungen Ende der 1980er-, Anfang der 1990er-Jahre, die nicht nur in Europa mit der Auflösung des sozialistischen Staaten- und Bündnissystems in Osteuropa (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe 1949–91, Warschauer Pakt 1955–91) und dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu einer völligen Neuordnung der politischen Landkarte führten, stellten auch die EG vor große Herausforderungen: So war mit der Vereinigung Deutschlands im Herzen Europas ein neuer Machtfaktor entstanden, der fest in der Gemeinschaft verankert bleiben musste.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten erwarteten von Westeuropa nicht nur Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen und tragfähiger Volkswirtschaften, sondern auch Zugang zur Europäischen Gemeinschaft. Doch der bisherige Integrationsansatz war angesichts der unverrückbar erscheinenden Teilung Europas realistischere nur auf die Einbeziehung der westlich der Trennungslinie liegenden, maximal 20 Staaten ausgerichtet. Zudem ließen der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes und das Aufbrechen neuer Konflikte die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der europäischen Staatengemeinschaft, nicht zuletzt seitens der USA, bei der Bewältigung regionaler oder globaler Krisen laut werden, so etwa 1991 im Zweiten Golfkrieg zwischen dem Irak und Kuwait oder im Nationalitätenkonflikt in Jugoslawien. Es lag somit im Interesse aller europäischen Staaten und auch der USA, dass die Gemeinschaft stärker wurde und sich beschleunigt zu einer schlagkräftigen Europäischen Union entwickelte.

Der Begriff Europäische Union hatte im Oktober 1972 auf der Pariser Gipfelkonferenz der EG-Staaten erstmals Eingang in den offiziellen Einigungswortschatz gefunden und diente seither als Richtlinie für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften: „Die Staats- und Regierungschefs [haben] sich als vornehmstes Ziel gesetzt, vor Ende dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen

der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln“, so die noch nebulöse Schlussklärung der Konferenz.

Am 9. Dezember 1991 kamen die Staats- und Regierungschefs der damals zwölf EG-Staaten im Kongresszentrum der niederländischen Stadt Maastricht zusammen, um letzte Hand an ein Vertragswerk zu legen, das die bis dahin bedeutendste und umfassendste Fortentwicklung des europäischen Einigungsprozesses zum Inhalt hatte. Die erheblichen Meinungsunterschiede zwischen den beteiligten Staaten zu Konferenzbeginn konnten schließlich am 11. Dezember 1991 ausgeglichen werden. Zwei Monate später, am 7. Februar 1992, unterzeichneten am selben Ort die Außen- und die Finanzminister der Zwölf den „Vertrag über die Europäische Union“, kurz Maastricht-Vertrag oder Unionsvertrag genannt – ein kompliziertes und verschachteltes Regelwerk.

Um den Aufbau der Union bildhaft zu charakterisieren, sprach man von einer Tempelkonstruktion, bestehend aus drei Säulen und einem gemeinsamen Dach. Die neu entstandene Europäische Union (EU) als übergreifender Dachverband ruhte in diesem Bild auf den drei Säulen:

- Europäische Gemeinschaften,
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP),
- Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

Rechtlich gesehen war der EU-Vertrag ein sogenannter Mantelvertrag. Er umschloss die Verträge über die drei bereits bestehenden Europäischen Gemeinschaften: zum einen in der ersten Säule den weiterentwickelten EWG-Vertrag unter Einschluss der Bestimmungen über die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion – jetzt Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, kurz EG-Vertrag – sowie die leicht veränderten Verträge über die Montanunion (EGKS – 2002 ausgelaufen) und EURATOM (EAG); zum anderen in den Säulen II und III Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. Innen- und Rechtspolitik. Die einzelnen Teile des Vertrages waren durch einen einheitlichen institutionellen Rahmen, also gemeinsame

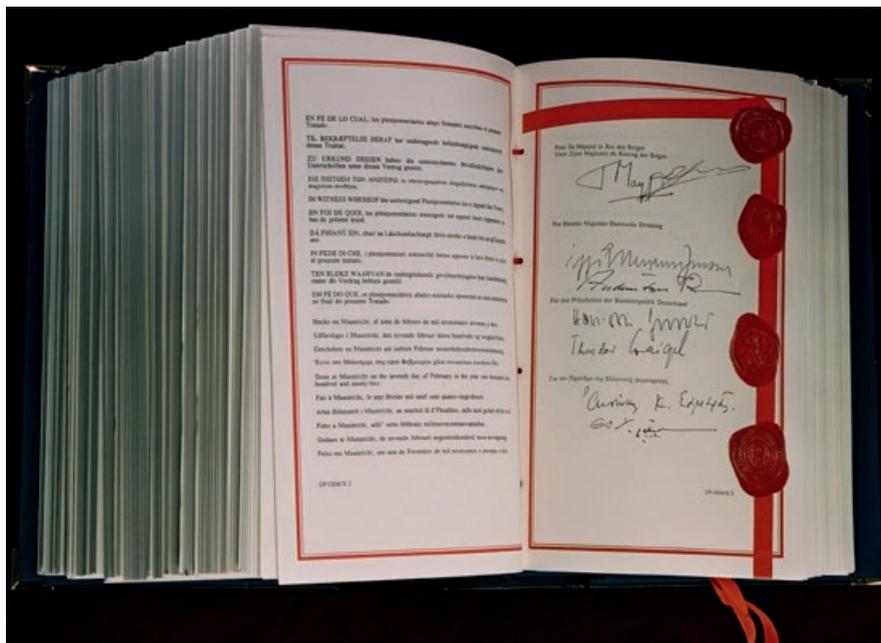
Organe bzw. Institutionen, sowie durch einen übergreifenden Ziel- und Prinzipienkatalog miteinander verklammert.

Da jedoch mehrere Mitgliedstaaten angesichts der zu erwartenden Osterweiterung und der damit verbundenen Notwendigkeit institutioneller Reformen das Ergebnis von „Maastricht“ als unzureichend bewerteten, wurde bereits bei der Unterzeichnung eine Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Maastrichter Vertragswerks für das Jahr 1996 vereinbart. Am Ende dieser Verhandlungsrunde stand dann 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam und nochmals modifiziert mit dem Vertrag von Nizza (2000) die bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Dezember 2009 gültige Vertragsgrundlage der Europäischen Union.

In der Präambel und den Eingangsbestimmungen sämtlicher Fassungen des Unionsvertrages wurde betont, dass die Verwirklichung der Europäischen Union eine neue Stufe auf dem weiteren Weg zum Zusammenschluss europäischer Staaten darstelle. Erreicht werden sollte

dieses Ziel durch eine immer stärkere Verflechtung der Staaten, wobei diese bereit sein mussten, in bestimmten, im Vertrag genau aufgeführten Sachgebieten auf weitere Teile ihrer nationalen Souveränität zu verzichten und Entscheidungskompetenzen auf die Gemeinschaft bzw. die Union zu übertragen. Allerdings war die Reichweite der Entscheidungskompetenzen der Gemeinschaftsorgane in den einzelnen Politikbereichen recht unterschiedlich geregelt. Der Vertrag bildete somit einen Gesamtrahmen für unterschiedliche Integrationsstufen.

Im Maastricht-Vertrag und den Folgeverträgen wurden die Zuständigkeiten in einigen Aktionsfeldern ausgebaut und weitere Sachgebiete als Gemeinschaftsaufgaben definiert. Außerdem waren eine stärkere Demokratisierung der Gemeinschaft und eine Steigerung der Effizienz durch institutionelle Reformen vorgesehen. Damit sollte die Gemeinschaft in die Lage versetzt werden, innere Probleme wirksamer zu lösen und nach außen hin geschlossener aufzutreten.



Faksimile des Vertrags von Maastricht, der am 7. Februar 1992 im niederländischen Maastricht vom Europäischen Rat unterzeichnet wurde.

Die drei Säulen im Überblick

Erste Säule: Die Zusammenarbeit in den vorwiegend ökonomischen Politikbereichen der Europäischen Gemeinschaften wurde vom Grundsatz der überstaatlichen Befugnis bestimmt, also von der Supranationalität als der weitestgehenden Form der Integration. Dadurch, dass die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf Organe der Gemeinschaft übertragen und diese dann rechtswirksam entscheiden, sind die ihr angehörenden Staaten an diese Entscheidungen gebunden. Prinzipiell konnten Beschlüsse der beiden Europäischen Gemeinschaften gegen den Willen einzelner Mitglieder durchgesetzt werden („Europarecht bricht nationales Recht“). Der Grad der Rechtsetzungskompetenz der EU war in den einzelnen Politikfeldern jedoch abgestuft und reichte von einer „gemeinsamen“ Politik (etwa in der Agrarpolitik) über „eine“ Politik (so bei der Umweltpolitik) bis zu gemeinsam verabredeten „Maßnahmen“.

Zweite und dritte Säule: Die zweite Säule umfasste die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In der dritten Säule wurde die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik geregelt.

In deutlichem Unterschied zu den Politikbereichen der ersten Säule waren hier die Befugnisse der Europäischen Union nicht vergemeinschaftet, das heißt nicht überstaatlich, sondern verblieben in den Händen der einzelnen Regierungen. Diese verpflichteten sich allerdings zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bzw. gegenseitigen Abstimmung auf Regierungsebene. In der Regel waren somit keine Beschlüsse der Mehrheit der EU-Mitglieder gegen den Willen eines Einzelstaates durchsetzbar, wenngleich die vertraglich festgelegten Befugnisse der Gemeinschaftsorgane Rat, Kommission und Parlament je nach Politikfeld dennoch zum Tragen kommen konnten.

Hindernisse beim Inkrafttreten des EU-Vertrags

Das am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertragspaket sollte ursprünglich am 1. Januar 1993 in Kraft treten. Voraussetzung hierfür war jedoch – wie bei

Die drei Säulen der EU (Nizza-Vertrag)



Zahlenbild: geänderte Fassung von Leitwerk; Original: Bergmoser + Höller Verlag AG, Aachen

jedem völkerrechtlichen Vertrag – die Ratifizierung, also die innerstaatliche Bestätigung in allen zwölf damaligen Vertragsstaaten. Während in neun EU-Staaten die Zustimmung allein in Händen der nationalen Parlamente lag, war in drei von ihnen (Dänemark, Irland und Frankreich) eine zusätzliche Volksabstimmung notwendig. Der Verlauf der Ratifikationsverfahren in den damaligen EU-Ländern ließ

deutlich werden, dass die durchweg uneingeschränkte Zustimmung der politischen Eliten zum Vertragswerk von großen Teilen der Bevölkerung dieser Staaten nicht geteilt wurde.

Als eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten in Dänemark in einem ersten Referendum Anfang Juni 1992 die Vereinbarungen von Maastricht ablehnte, drohte das EU-Unternehmen zu scheitern. Nach-

dem die Volksabstimmung über „Maastricht“ im September 1992 in Frankreich lediglich eine hauchdünne Zustimmung von 51 Prozent ergeben hatte, sah sich der Europäische Rat auf einem Sondergipfel im Oktober 1993 zu einem beschwörenden Appell an die Bürgerinnen und Bürger veranlasst. Da Dänemark eine Reihe von Zugeständnissen zugebilligt wurde, fand der Vertrag dort im Mai 1993 in einem zweiten Referendum eine Mehrheit von 57 Prozent.

Damit war Deutschland der letzte EU-Staat, in dem die Ratifikation noch ausstand. Zwar hatten sowohl Bundestag als auch Bundesrat bereits im Dezember 1992 den Unionsvertrag mit breiter Mehrheit

gutgeheißen, nachdem zuvor das Grundgesetz auf die EU ausgerichtet worden war: Zahlreiche Artikel erfuhren eine Änderung; ein spezieller Europaartikel (Artikel 23), der die Frage der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten auf die Europäische Union regelte, wurde neu in die Verfassung eingefügt. Die Verzögerung des innerdeutschen Ratifikationsverfahrens war jedoch dadurch bedingt, dass Kritiker des Vertrages beim Bundesverfassungsgericht aus unterschiedlichen Gründen Verfassungsbeschwerden einlegten.

Das Karlsruher Gericht wies in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 die Beschwerden zurück. Der EU-Vertrag konnte somit am 1. November 1993 in Kraft treten.

Mit ihren für die zukünftige Entwicklung der Gemeinschaft wegweisenden Leitsätzen zum Urteil errichteten die obersten Hüter der deutschen Verfassung für den weiteren Integrationsprozess jedoch eine Reihe demokratiepolitischer Schranken und forderten von der Europäischen Union, die demokratischen Grundlagen auszubauen. Eindeutig klar gestellt wurde: Die Union ist ein Staatenverbund (also weder Staatenbund noch Bundesstaat) und kein Staat, der sich auf ein europäisches Staatsvolk stützen kann. Der Fortgang der Integration kann nur Hand in Hand mit der demokratischen Zustimmung in den einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgen.



picture-alliance/dpa

Demonstration gegen den Vertrag von Maastricht am 1. Mai 1992 in Kopenhagen: Beim EU-Referendum am 2. Juni 1992 entschied sich die dänische Bevölkerung mit knapper Mehrheit gegen die Maastrichter Vereinbarungen.

Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Die schrittweise vollzogene Annäherung von Mitgliedern der Europäischen Freihandelszone (EFTA) an die EG bzw. EU führte im Mai 1992 zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), der am 1. Januar 1994 in Kraft trat und heute die 28 EU-Staaten und die drei Rest-EFTA-Staaten (Lichtenstein, Island und Norwegen) umfasst.

Die im EWR vereinigten 31 Mitgliedstaaten bilden durch die Ausdehnung der Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes (Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) den größten zusammenhängenden Binnenmarkt der Welt; er erstreckt sich von der Arktis bis zum Mittelmeer. Durch den EWR-Vertrag wurden bisher mehr als 80 Prozent der für den EU-Binnenmarkt gültigen Vorschriften von den EFTA-Staaten übernommen.

Die Schweiz, die das Abkommen mitunterzeichnet hatte, konnte aufgrund einer negativen Volksabstimmung dem EWR nicht beitreten; durch eine Vielzahl bilateraler Einzelverträge mit der EU besitzt sie inzwischen jedoch den Status eines „Quasi-EWR-Mitglieds“.

Die Verträge von Amsterdam und von Nizza

Wie kann die Integration substantiell vertieft und gleichzeitig der Kreis der Mitglieder erheblich erweitert werden? So lautete Mitte der 1990er-Jahre die Kernfrage angesichts des Wunsches von damals zwölf mittel- und osteuropäischen sowie der baltischen Staaten und von Ländern wie Zypern, Malta sowie der Türkei, der Union beizutreten. Die Ende 1996/97 tagende Regierungskonferenz zur Änderung des Maastricht-Vertrags hatte somit die brisante Aufgabe, die Handlungsfähigkeit einer auf 25 und mehr Mitglieder anwachsenden Union zu sichern.

Das Ergebnis dieser Konferenz war der Vertrag von Amsterdam. Dieses modifizierte Regelwerk enthielt lediglich Veränderungen und Ergänzungen zum Vertrag von Maastricht. Am 2. Oktober 1997 unterzeichnet, trat es am 1. Mai 1999 in Kraft.

Mit „Amsterdam“ war zwar der endgültige Startschuss für die Erweiterung der Union gefallen, allerdings blieben entscheidende Fragen der institutionellen Erweiterungsfähigkeit nach wie vor unbeantwortet.

In einem Protokoll zum EU-Vertrag war in Amsterdam festgelegt worden, dass spätestens ein Jahr, bevor die Mitgliederzahl der EU 20 übersteige, eine neue Regierungskonferenz einzuberufen sei, um die Verträge einer umfassenden Prüfung zu unterziehen.

Nach zähen und von ausgeprägtem Besitzstandsdenken überschatteten Verhandlungen wurde der Vertrag über die Europäische Union in seiner „Konsolidierten Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Nizza“ am 26. Februar 2001 von den Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten in Nizza unterzeichnet. Er trat – nachdem die irische Bevölkerung erst in einem zweiten Refe-

rendum dem Vertrag zugestimmt hatte – am 1. Februar 2003 in Kraft.

Bei der Einschätzung des in Nizza Erreichten waren sich die Kommentatoren weitgehend einig: Die Ergebnisse – künftige Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, Stimmgewichtung der Mitgliedstaaten im Ministerrat, Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat – stellten lediglich einen Minimalkonsens dar. Dass nach dem zähen Verhandlungsmarathon überhaupt noch ein Ergebnis zustande kam, war für viele bereits ein Erfolg.

Die gescheiterte Verfassung für Europa

Die Staats- und Regierungschefs hegten offensichtlich selbst Zweifel an der Tragfähigkeit der Nizza-Beschlüsse und forderten in einer dem Vertrag beigefügten Erklärung dezidiert „die Aufnahme einer

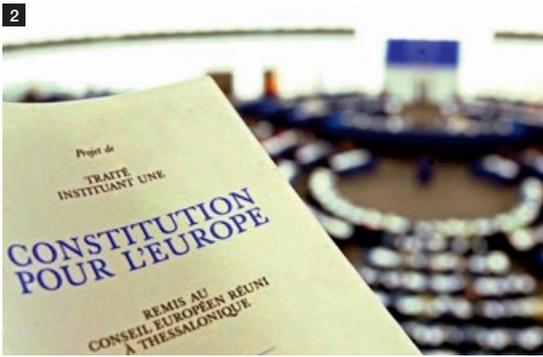


Bundesregierung, B 145 Blkr-00017591, Fotograf: Christian Stutlerheim

Beatrix, Königin der Niederlande, im Kreis einiger Mitglieder des Europäischen Rats: (1. R. v. l.) der finnische Präsident Martti Ahtisaari, der französische Präsident Jacques Chirac, der niederländischen Ministerpräsident Wim Kok und Bundeskanzler Helmut Kohl. Am 16. und 17. Juni 1997 tagte der Europäische Rat in Amsterdam, um das nach dem Tagungsort benannte Vertragswerk zu beraten und zu beschließen; es trat am 1. Mai 1999 in Kraft.



European Union, 2015



picture-alliance/dpa



picture-alliance/dpa/dpaweb

- 1/ Juli 2003: Gruppenfoto von der Abschlussitzung des Europäischen Konvents über die Zukunft Europas – nach 16 Monaten Arbeit mit mehr als 1 800 Redebeiträgen.
- 2/ Entwurf der EU-Verfassung, den der Konventsvorsitzende Giscard d'Estaing am 2. September 2003 im Europaparlament in Straßburg vorstellte. Das komplizierte Regelwerk wurde durch das Nein der Wählerinnen und Wähler in Frankreich und in den Niederlanden letztlich nicht umgesetzt.
- 3/ Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005; l.) und Außenminister Joschka Fischer unterzeichneten im Namen Deutschlands den europäischen Verfassungsvertrag im Oktober 2004 im Senatorenpalast des römischen Kapitols.

eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“. Zur Ausarbeitung einer umfassenden Vertragsrevision berief der Europäische Rat im Dezember 2001 mit der Erklärung von Laeken einen Euro-

päischen Konvent ein, der unter dem Leitsatz „Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden“ Antworten auf Fragen erarbeiten sollte, „welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft“.

Aufgrund der positiven Erfahrungen bei der Ausarbeitung der „Charta der Grundrechte“, die die Menschen- und Grundrechte für die EU kodifiziert, durch einen die Öffentlichkeit einbeziehenden Konvent, dem neben Regierungsvertre-



Der Vorsitzende der französischen Rechten (Front National), Jean-Marie Le Pen, bei einer Aktion am 1. Mai 2005, mit der er seine Anhängerschaft davon überzeugen wollte, bei dem Referendum über die europäische Verfassung mit „Nein“ zu stimmen.

tern auch Mitglieder der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments angehörten, sollte wiederum ein solches Forum die notwendige Vertragsreform voranbringen. Zum Präsidenten des Europäischen Präsidiums des Konvents hatte der Europäische Rat den ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing ernannt.

Ende Februar 2002 nahm das Gremium seine Arbeit auf und kam bald überein, sich nicht mit Vertragskorrekturen zu begnügen, sondern einen transparenten und verständlichen Verfassungsvertrag zu entwerfen. Eine europäische Verfassung, so die Ausgangshypothese, würde verstärkt in das Bewusstsein der Bürger treten und somit zu einer größeren Akzeptanz des Projekts Europa führen.

Nach 27 Plenartagungen legte der Konvent im Juni 2003 den Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung von Europa vor. Doch der Text war unter den nationalen Regierungen zunächst umstritten. Erst schwierige Nachverhandlungen führten im Juni 2004 – wenige Wochen nach dem EU-Beitritt von zehn Ländern – zu einem politischen Kompromiss: Am 29. Oktober 2004 erfolgte in Rom die fei-

erliche Unterzeichnung – symbolträchtig an demselben Ort, wo 1957 die Römischen Verträge signiert worden waren. Zum Inkrafttreten des Vertrages war dessen Ratifikation in jedem einzelnen Mitgliedstaat erforderlich.

Rechtlich gesehen war der Verfassungsvertrag ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den beteiligten Staaten und keine Verfassung im eigentlichen Sinne, da eine Verfassung die innere Grundordnung eines Staates festschreibt. Allerdings enthielt der Vertrag durchaus verfassungsähnliche Elemente eines überstaatlichen Gemeinwesens.

Der Verfassungsvertrag stellte zweifellos durch die Zusammenführung des EG- und des EU-Vertrags und die Neustrukturierung der Union einen großen Fortschritt im europäischen Integrationsprozess dar. Allerdings war er mit nahezu 500 Seiten sehr lang, zu detailliert und zu sperrig.

Nachdem bis Mai 2005 bereits neun Staaten den Vertrag ratifiziert hatten, wurde durch das Nein in den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden 2005 der Ratifizierungsprozess jäh gestoppt. Bei der Ablehnung gaben vor allem innenpolitische Gründe und eine allge-

meine Unzufriedenheit mit dem Zustand der Europäischen Union den Ausschlag. Das europäische Zukunftsprojekt Verfassungsvertrag war damit jedoch gescheitert.

Erst im Nachhinein reifte bei den Verantwortlichen die Erkenntnis, dass die Verwendung des Begriffs Verfassung, ein schwerwiegender Fehler gewesen war. Die unterschwellige, aber weitverbreitete Ansicht, mit einer europäischen Verfassung werde die jeweilige nationale Verfassung entwertet, führte zu einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber dem Integrationsprozess.

Der Weg zum Vertrag von Lissabon

Angesichts des negativen Ausgangs der beiden Referenden beschloss der Europäische Rat Mitte 2005 eine „Phase der Reflexion“, in der in den einzelnen Staaten ausführlich über die Zukunft Europas diskutiert werden sollte.

Dank der geschickten Verhandlungsführung der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 konnten die Bemühungen um eine Alternative zum gescheiterten Verfassungsvertrag intensiviert werden. In der Berliner Erklärung anlässlich des 50-jährigen Jubiläums

der Römischen Verträge im März 2007 forderten die Staats- und Regierungschefs, die Union bis zur Europawahl 2009 „auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“. Im Juni 2007 verständigte sich der Europäische Rat auf ein detailliertes Mandat zur Ausarbeitung eines Reformvertrags, mit dem der EU-Vertrag und der EG-Vertrag modifiziert werden sollten. Ausdrücklich wurde festgehalten: Die reformierten Grundlagenverträge „werden keinen Verfassungscharakter haben“.

Trotz der Versuche einzelner Mitgliedstaaten (insbesondere von Polen und Großbritannien), die inhaltlichen Vorgaben nachzubessern, verabschiedeten schließlich die EU-Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober 2007 den ausgehandelten Reformvertrag. Die feierliche Unterzeichnung erfolgte am 13. Dezember 2007 in Lissabon. Das Übereinkommen sollte nach Vorliegen der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten am 1. Januar 2009, also noch vor der für Juni 2009 angesetzten Europawahl, in Kraft treten.

Da das Verfassungskonzept aufgegeben und auf jegliche staatsähnliche Symbolik (etwa Verfassung, Außenminister, Fahne,

Hymne) verzichtet wurde, handelt es sich beim Lissabon-Vertrag wie bei seinen Vorgängern lediglich um einen völkerrechtlichen Vertrag zur Änderung der bestehenden vertraglichen Regelungen. Das Vertragspaket umfasst den Vertrag über die Europäische Union (EUV), den Vertrag über die Arbeitsweise der Europä-

ischen Union (AEUV) sowie eine Vielzahl rechtswirksamer Protokolle und Erklärungen. Die bereits im Jahr 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte ist zwar nicht integraler Bestandteil des Vertrags, aber durch einen Querverweis im EUV in das Vertragswerk einbezogen und als rechtlich verbindlich erklärt.

Die wichtigsten Regelungen des Lissabon-Vertrags

- Auflösung des bisherigen Drei-Säulen-Konzepts der Europäischen Union
- Bildung der Europäischen Union als neue Integrationsform mit eigener Rechtspersönlichkeit
- Schaffung des Amtes eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates
- Verkleinerung der Kommission von 27 auf 15 Mitglieder
- Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission
- Aufwertung des auf 750 Abgeordnete beschränkten Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung
- Neufestlegung des Abstimmungsmodus im Rat der Europäischen Union
- stärkerer Einfluss der nationalen Parlamente auf EU-Entscheidungen
- Grundrechte-Charta wird Teil des Gemeinschaftsrechts
- Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Bürgerbegehren
- Überführung der Bereiche polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (bisher „dritte Säule“ der EU) in die vergemeinschafteten Politikbereiche
- Verfahrensweise bei freiwilligem EU-Austritt (Artikel 50 EUV)



Bundesregierung, B 145-Bld-00167944, Fotograf: Steffen Kugler

Der Vertrag von Lissabon wurde am 13. Dezember 2007 im Hieronymus-Kloster von den EU-Staats- und Regierungschefs sowie den EU-Außenministern unterzeichnet.



picture-alliance/dpa

Urteilsverkündung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe durch den Vorsitzenden und Vizepräsidenten des Gerichts Andreas Voßkuhle (2. v. l.) am 30. Juni 2009. Danach durfte Deutschland den EU-Reformvertrag von Lissabon nicht ratifizieren, bevor die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat gestärkt worden waren.

Ratifikation mit Hindernissen

Noch im Dezember 2007 ratifizierte als erstes EU-Land Ungarn den Vertrag. Bis Juni 2008 hatten 17 Staaten ihre innerstaatliche Zustimmung erteilt, allerdings verweigerten der polnische und der tschechische Staatspräsident zunächst ihre Unterschrift. Der Deutsche Bundestag stimmte zwar dem Vertrag mit großer Mehrheit bereits am 24. April 2008 zu, der Bundesrat folgte am 23. Mai 2008; allerdings stand auf Grund von Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auch hier die notwendige Unterschrift des Bundespräsidenten noch aus.

Bereits am Tag der Zustimmung des Bundesrates hatte der CSU-Politiker Peter Gauweiler, gefolgt von der Linkspartei und weiteren Einzelpersonen, in Karlsruhe mehrere Verfassungsbeschwerden eingelegt. Im Zentrum der Klagen stand die Frage nach einer Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die Europäische Union: Führte der Vertrag zu einer verfassungswidrigen Ausweitung der EU-Zuständig-

keit zulasten der souveränen Staatlichkeit? War die Kompetenzerweiterung der EU, wie sie im Reformvertrag fixiert war, mit dem Grundgesetz vereinbar? Karlsruhe hatte schon 1993 bei der Überprüfung des Maastricht-Vertrags verlangt, dass „auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt“.

Am 30. Juni 2009 verkündete das Gericht sein mit großer Spannung erwartetes Urteil. Der zweite Senat stellte einstimmig fest, dass der Reformvertrag grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar sei. „Das Grundgesetz sagt Ja zu Lissabon, verlangt aber auf nationaler Ebene eine Stärkung der parlamentarischen Integrationsverantwortung“ – so die Urteilsbegründung. Konkret hieß das: Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats (das sogenannte Begleitgesetz) verstieß in der vorliegenden Fassung insofern gegen die Verfassung, als Bundestag und Bundesrat im Rahmen europäischer

Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt worden waren.

Karlsruhe verlangte also eine deutliche Stärkung des Demokratieprinzips durch eine stärkere Mitwirkung des Parlaments. Der Richterspruch enthielt zudem wegweisende Aussagen über das Wesen und die Zukunft der Integration: Die EU sollte als „Staatenverbund“ mit eigener Rechtspersönlichkeit das Werk souveräner demokratischer Staaten bleiben; wer einen europäischen Bundesstaat wolle, müsse das Volk darüber abstimmen lassen.

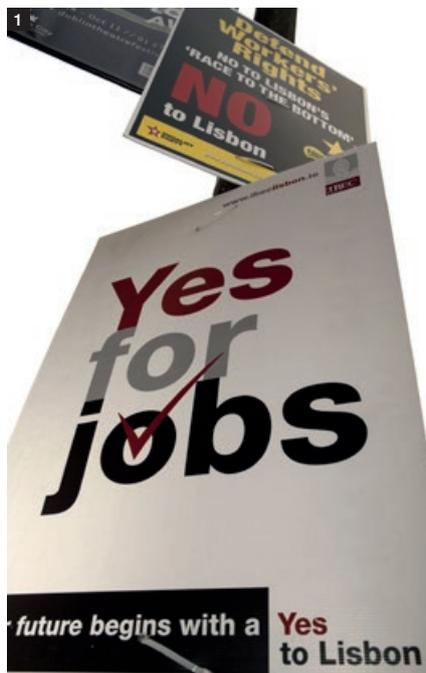
Am 8. September 2009 verabschiedete der Bundestag schließlich die aus vier Gesetzen bestehende Begleitgesetzgebung, der Bundesrat stimmte am 18. September 2009 zu. „Europa“ erhielt dadurch im Bundestag einen höheren Status, denn die Abgeordneten würden sich nun mehr und intensiver als bisher mit europabezogenen Themen befassen müssen. Mit der Ausfertigung der Ratifikationsurkunde zum EU-Vertrag durch den damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler am 25. September 2009 fand der Ratifikationsprozess in Deutschland seinen endgültigen Abschluss.

Allerdings stand der Vertrag noch vor weiteren Hindernissen. Umfragen in Irland hatten schon bald ein negatives Votum der Bevölkerung signalisiert. Als dann am 12. Juni 2008 die Mehrheit der Abstimmenden das Projekt ablehnte, war der Schock europaweit groß. Der Reformvertrag war wieder einmal fürs Erste gescheitert; ein Inkraftsetzen ohne ein EU-Mitglied („26 plus 1“) war ausgeschlossen.

Während der Ratifikationsprozess in den anderen Ländern weiterlief und zuletzt das schwedische Parlament im November 2008 zustimmte, ging es in Verhandlungen zwischen Brüssel und Dublin darum, der irischen Regierung durch Entgegenkommen den Rücken für ein zweites Referendum zu stärken. Da jede Vertragsänderung eine neuerliche Ratifikationsrunde aller EU-Staaten nach sich gezogen hätte, suchte man nach einer rechtsverbindlichen Lösung unterhalb der Ratifizierungsschwelle – und verfiel mit der Zubilligung von Ausnahmeregelungen in

einem Zusatzprotokoll auf eine nicht unumstrittene Lösung. Beim zweiten irischen Urnengang am 2. Oktober 2009 sprach sich eine Mehrheit von nunmehr 67,1 Prozent für ein Ja aus.

Das positive Votum Irlands erhöhte auch den Druck auf die Staatspräsidenten in Warschau und Prag, ihre Bedenken aufzugeben. Der polnische Staatspräsident unterzeichnete die Ratifikationsurkunde am 10. Oktober 2009, sein tschechischer Kollege am 3. November 2009. Damit konnte das Vertragsgeflecht von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft treten – nahezu ein Jahr später als bei der Unterzeichnung vereinbart.



1 und 2/ Die Argumente für und gegen den Lissabon-Vertrag trafen in Irland im Vorfeld des zweiten Referendums hart aufeinander. Am 2. Oktober 2009 sprach sich die Mehrheit der irischen Bevölkerung für den EU-Reformvertrag aus.
3/ Mit einem Feuerwerk wurde in Lissabon die Umsetzung des mit dem Namen der Stadt verbundenen Vertrags gefeiert. Das schon 2007 unterzeichnete grundlegende Reformwerk trat zum 1. Dezember 2009 in Kraft.



Philipp Heimesch

Lissabon – ein tragfähiges Fundament?

Das Lissaboner Vertragswerk ist ein über Jahre entwickelter Kompromiss. Er trägt eindeutig die schwer verständliche Handschrift von Rechtsexperten. Andererseits verraten Forderungen nach einem allgemein verständlichen Dokument, das in hochpolitischen Bereichen unterschiedliche Interessen von damals 27 Mitgliedstaaten auf einen Nenner bringen müsste, eine gewisse Blauäugigkeit. In der Substanz ist der Vertrag letztlich – wie die Grundlagenverträge zuvor – ein weiterer integrationspolitischer Kompromiss mit interpretierbaren Formulierungen, Ausnahmeregelungen, Spezialklauseln und juristischen Windungen.

Der Vertrag, der im Wesentlichen die Substanz des Verfassungsvertrages über-

nahm, sollte die Europäische Union demokratischer, handlungsfähiger und transparenter machen. Ob die Vorgaben erreicht wurden bzw. werden können, muss – auch angesichts der unkalkulierbaren Folgen der Brexit-Entscheidung Großbritanniens – die weitere praktische Umsetzung erweisen. Bei aller berechtigten Kritik sollte jedoch nicht übersehen werden: Die neue Vertragsarchitektur verbessert die Grundlagen der Union und bringt eine Reihe positiver institutioneller Veränderungen mit sich.

Dennoch bleibt die Frage „Was ist die Europäische Union?“ auch gegenwärtig ohne präzise Antwort. Die EU ist kein europäischer Staat, vielleicht eine Vorstufe dazu, sie ist jedoch unbestreitbar mehr als eine internationale Staatenorganisation im klassischen Sinne.

Mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Abschluss der Römischen Verträge dürfte die Unbestimmtheit hinsichtlich des letztendlichen Ziels der Integration, wie die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 deutlich gezeigt hat und noch immer zeigt, ein ernsthaftes und vorrangiges Problem darstellen, das mehr und mehr auch die Bürgerinnen und Bürger bewegt. Es bleibt eine Aufgabe der Zukunft, beim weiteren Bau des Gebäudekomplexes Europa auch einen allgemein akzeptierten Bauplan vorzulegen. Der in Maastricht geschaffene europäische „Tempel“ war eigentlich nur die Fassade eines Provisoriums – aber auch der Vertrag von Lissabon ist in dieser Hinsicht kein architektonisches Meisterstück. ←

03 Struktur, Arbeitsweise und Grundlagen der Zusammenarbeit der EU

Otto Schmuck



Plenarsaal des Europäischen Parlaments in Straßburg:
Die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union sind
nicht mit denen der Einzelstaaten zu vergleichen. Die Insti-
tutionen wirken stets auf mehreren Ebenen zusammen.

Dem politischen System der Europäischen Union liegt kein wohldurchdachter Bauplan zugrunde. Vielmehr hat es sich seit den Anfängen der europäischen Einigung in den 1950er-Jahren in einer Vielzahl von Verträgen und Übereinkünften pragmatisch entwickelt.

Im Ergebnis sind Institutionen und Entscheidungsstrukturen entstanden, die mit den einzelstaatlichen Gegebenheiten kaum zu vergleichen sind. EU, Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen wirken auf mehreren Ebenen zur Erreichung der vereinbarten Ziele zusammen. Grundlagen für das Handeln der EU sind das europäische Rechtssystem, der Haushalt der EU und die Handlungsinstrumente, zu denen die vorausschauende, das heißt längerfristig festgelegte Planung in der Gesetzgebung und vor allem die im Juni 2010 beschlossene Strategie „Europa 2020“ gehören.

Die Institutionen der EU – wer entscheidet was?

Die EU verfügt über ein komplexes Entscheidungsgefüge. Im Vordergrund stehen dabei folgende Institutionen:

- das direkt gewählte Europäische Parlament,
- der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten und dem Kommissionspräsidenten/der Kommissionspräsidentin,
- der Rat der Europäischen Union, in dem die nationalen Ministerinnen und Minister verhandeln und entscheiden,
- die Europäische Kommission als Initiativ- und Verwaltungsorgan,
- der Europäische Gerichtshof,
- der Ausschuss der Regionen,
- der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss,
- der Europäische Rechnungshof.

Daneben gehört auch die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main zu den Organen der EU. Sie ist zuständig für die Geldpolitik. Sie darf Weisungen von Dritten weder einholen noch entgegennehmen.

Das Bild des Entscheidungssystems in Brüssel wäre unvollständig ohne Verweis auf die dort ansässigen Ständigen

Vertretungen der Mitgliedstaaten, die unzähligen Repräsentanten der Verbände und Lobbygruppen und auch die Vertretungen der Regionen und Kommunen.

Das Europäische Parlament

European Parliament

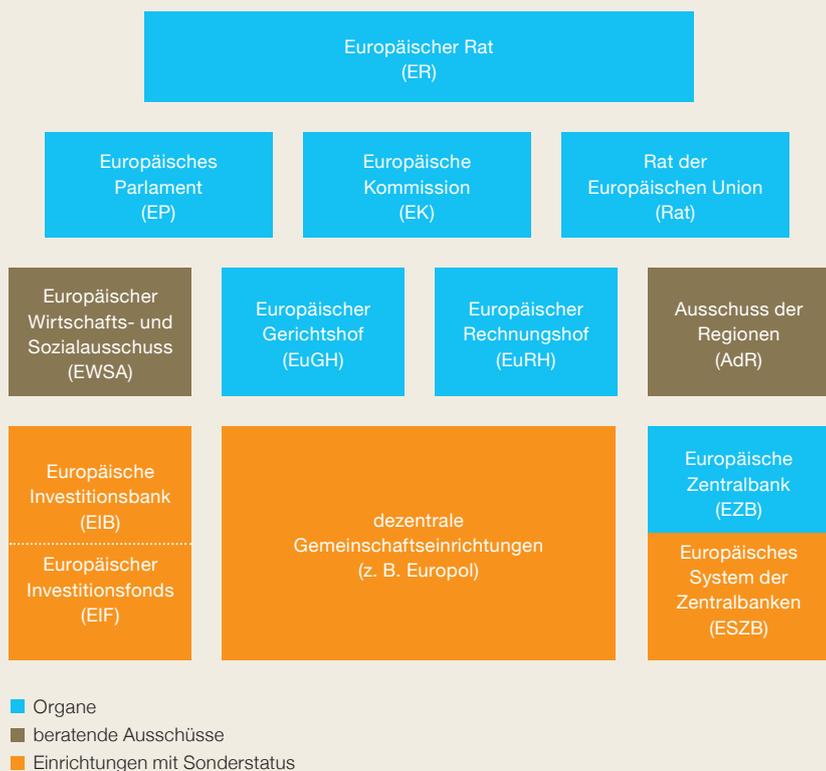


Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (EP) ist in seinem Handeln in besonderer Weise legitimiert, da es seit 1979 als einzige Institution der EU von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt wird. Die Europawahlen finden im Abstand von fünf Jahren jeweils im Mai oder Juni statt. Die derzeitige Wahlperiode endet im Mai 2019.

Die Befugnisse des Europäischen Parlaments waren 1958 in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zunächst auf die Beratung des Rates und die Kontrolle der Kommission beschränkt, doch konnte es seine Rechte nach und nach erheblich ausweiten. Ein sogenanntes Mitentscheidungsverfahren wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt: Das Parlament kann seither gleichberechtigt mit dem Rat über die Gesetzgebungsakte der EU entscheiden. Dieses Verfahren hatte zunächst nur für einige konkret benannte Entscheidungsfälle gegolten, der Anwendungsbereich wurde jedoch allmählich ausgeweitet und gilt heute für nahezu alle Rechtsetzungsakte der EU. Zudem wurden die Mitbestimmungsrechte des EP im Hinblick auf den EU-Haushalt in mehreren Schritten gestärkt. Das EP wählt auf

Die Institutionen der Europäischen Union



Quelle: Europäische Kommission

Vorschlag des Europäischen Rates den Präsidenten / die Präsidentin der Europäischen Kommission, und es muss eine neue Kommission bestätigen, bevor diese ihre Arbeit aufnehmen kann. Zudem kann das Parlament eine Kommission durch ein Misstrauensvotum auch zum Rücktritt zwingen. Politische Kontrolle üben die Europaabgeordneten auch insofern aus, als sie Anfragen an die Kommission und auch an den Rat richten können.

Einige Beispiele mögen zeigen, dass das Europäische Parlament vor Konflikten mit dem Rat und der Kommission keineswegs zurückscheut: 2010 lehnte es das bereits ausgehandelte Abkommen über internationalen Zahlungsverkehr per Telekommunikation mit den USA über die Datenübermittlung von Kontobewegungen ab. Bis heute ungelöst sind die heftig ausgetragenen Konflikte mit dem Rat bezüglich der hartnäckig eingeforderten Mitwirkung bei der Ausgestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie bei den Maßnahmen der EU zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise. Vor allem die Wahl von Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten im Juli 2014 geriet zu einem zähen Ringen, das das Parlament aber letztlich in seinem Sinne entscheiden konnte.

Das Europäische Parlament

Beispiele für Befugnisse und Aufgaben

Europäisches Parlament		
Kontrolle	Haushalt	Gesetzgebung
schriftliche oder mündliche Anfragen stellen	Haushaltsplan beraten und ändern	Arbeitsprogramm der Kommission prüfen
Zustimmung zu internationalen Abkommen	Kommission Entlastung erteilen	Bürgerpetitionen prüfen
Kommission und Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik billigen oder ablehnen	Haushaltsplan zustimmen	Gesetzesvorschläge von Kommission einfordern
Kommissionspräsident wählen	Haushaltsplan ablehnen	Mitarbeit und Mitentscheidung (je nach Politikbereich und Verfahren)
Untersuchungsausschuss einsetzen	Ausgaben überwachen	
Misstrauensantrag stellen		
Berichte prüfen		
Finanzkontrolle		

Quelle: www.bpb.de (Creative commons by-nc-nd/3.0/de), © Leitwerk

→ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Mit den Vereinbarungen des Vertrags von Lissabon wurde die Anzahl der Europaabgeordneten auf 751 begrenzt. Der Vertrag über die Europäische Union sieht vor, dass diese Mandate nach dem Prinzip der progressiven Proportionalität vergeben werden, das heißt, die kleineren Staaten werden gegenüber den mittleren und großen

in Abstufungen bevorzugt. Die Übersicht (unten) zeigt die politische und nationale Verteilung der Mandate nach der Europawahl im Mai 2014.

Das Europäische Parlament beschließt in der Regel mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder. Diese hohe Hürde hat dazu geführt, dass in der Vergangenheit die beiden größten Fraktionen – Europäische Volkspartei/Christdemokraten (EVP)

und die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) – in sehr vielen Fällen zusammen abgestimmt und zudem eine Übereinkunft hinsichtlich der Präsidentschaft im Europäischen Parlament getroffen haben. Die Übereinkunft sah vor, dass sich Vertreter der beiden größten Fraktionen jeweils die Präsidentschaft teilten. So wurde nach der Europawahl vom Juni 2009 der polnische

Europäisches Parlament

Sitze nach politischer Gruppe und Mitgliedstaat (Eröffnungssitzung 2014)

EVP: Europäische Volkspartei (Christdemokraten)

S&D (Socialists & Democrats): Progressive Allianz der Sozialdemokraten

EKR: Europäische Konservative und Reformer

ALDE: Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa

GUE/NGL (Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left): Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke

Grüne/EFA: Grüne/Europäische Freie Allianz

EFDD: Europa der Freiheit und der direkten Demokratie

NI (Non-Inscrits): Fraktionslose Mitglieder

	EVP	S&D	EKR	ALDE	GUE/NGL	Grüne/EFA	EFDD	NI	Gesamt
Europäische Union	221	191	70	67	52	50	48	52	751
Belgien	4	4	4	6	–	2	–	1	21
Bulgarien	7	4	2	4	–	–	–	–	17
Tschechische Republik	7	4	2	4	3	–	1	–	21
Dänemark	1	3	4	3	1	1	–	–	13
Deutschland	34	27	8	4	8	13	–	2	96
Estland	1	1	–	3	–	1	–	–	6
Irland	4	1	1	1	4	–	–	–	11
Griechenland	5	4	1	–	6	–	–	5	21
Spanien	17	14	–	8	11	4	–	–	54
Frankreich	20	13	–	7	4	6	1	23	74
Kroatien	5	2	1	2	–	1	–	–	11
Italien	17	31	–	–	3	–	17	5	73
Zypern	2	2	–	–	2	–	–	–	6
Lettland	4	1	1	–	–	1	1	–	8
Litauen	2	2	1	3	–	1	2	–	11
Luxemburg	3	1	–	1	–	1	–	–	6
Ungarn	12	4	–	–	–	2	–	3	21
Malta	3	3	–	–	–	–	–	–	6
Niederlande	5	3	2	7	3	2	–	4	26
Österreich	5	5	–	1	–	3	–	4	18
Polen	23	5	19	–	–	–	–	4	51
Portugal	7	8	–	2	4	–	–	–	21
Rumänien	15	16	–	1	–	–	–	–	32
Slowenien	5	1	–	1	–	1	–	–	8
Slowakei	6	4	2	1	–	–	–	–	13
Finnland	3	2	2	4	1	1	–	–	13
Schweden	4	6	–	3	1	4	2	–	20
Vereinigtes Königreich	–	20	20	1	1	6	24	1	73

Quelle: Europäisches Parlament

Christdemokrat Jerzy Buzek Parlamentspräsident. Er wurde zur Mitte der Wahlperiode im Dezember 2011 von dem deutschen Sozialdemokraten Martin Schulz abgelöst. Dieser wurde nach der Europawahl vom Mai 2014 erneut gewählt und in der Mitte der Wahlperiode von dem italienischen Christdemokraten Antonio Tajani abgelöst, der von der Europäischen Volkspartei (EVP) nominiert worden war.

Das Europäische Parlament ist in vielerlei Hinsicht mit den nationalen Parlamenten nicht vergleichbar. Seine Plenarsitzungen finden meist in Straßburg statt, während die Fraktionen und Ausschüsse in aller Regel in Brüssel tagen. Ein Problem stellt auch die Vielsprachigkeit dar. Zwar werden die offiziellen Plenar- und Ausschusssitzungen in alle 24 Amtssprachen der EU gedolmetscht, doch muss

sich ein Abgeordneter, wenn er politisch etwas bewegen will, neben seiner Muttersprache zumindest in Englisch, besser auch noch in Französisch und Deutsch verständigen können. Denn wie in allen politischen Entscheidungsgremien werden die wesentlichen Verhandlungen in aller Regel nicht im Plenum, sondern in direkten Kontakten in den Fluren und an den Kaffeetischen geführt.

Der Sitzungsort des Europäischen Parlaments sorgt oft für Verwirrung:

- 1/ Sitz des Europäischen Parlaments ist Straßburg. Hier finden jährlich zwölf Plenarsitzungen statt.
- 2/ Ausschüsse und Fraktionen tagen in Brüssel. Hier tagt das Parlament jedes Jahr bis zu sechsmal.



8



8

Der Europäische Rat



European Council

Der Europäische Rat ist das oberste Leitungs- und Lenkungsorgan der Europäischen Union. Hier werden die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und die Prioritäten der EU festgelegt. Der Europäische Rat muss in der Regel einstimmig entscheiden, doch gibt es auch einige Ausnahmen, in denen er mit Mehrheit abstimmen kann. In den meisten Fällen sind die jeweiligen Beschlussvorlagen schon in bilateralen Gesprächen zwischen den Regierungen abgestimmt worden.

Bereits im Jahr 1974 wurden die Tagungen der Staats- und Regierungschefs, die zuvor in unregelmäßigen Zeitabständen zusammengekommen waren, institutionalisiert. Bis Ende November 2009 trafen die Staats- und Regierungschefs, die Außenminister der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission unter dem Vorsitz der halbjährlich zwischen den EU-Staaten rotierenden Präsidentschaft des Rates – häufig an einem Konferenzort des

Vorsitzlandes – zusammen, um über besonders wichtige Fragen zu beraten und zu entscheiden. Diese Praxis erwies sich jedoch als logistisch äußerst aufwendig.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 finden die Sitzungen des Europäischen Rats mindestens viermal jährlich in Brüssel statt und wer-

den von einem gewählten Ratspräsidenten geleitet. Dieser bleibt zweieinhalb Jahre im Amt, eine Wiederwahl ist möglich. Als erster Präsident des Rates trat der Belgier Herman Van Rompuy am 1. Dezember 2009 sein Amt an. Er wurde zum 1. November 2014 von dem früheren polnischen Regierungschef Donald Tusk abgelöst.

Der Europäische Rat

(mindestens vier Treffen pro Jahr)

Unterstützung bei Bedarf durch nationale Fachminister/-innen oder ein Mitglied der Kommission



Der Europäische Rat

Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten,
Präsident/-in der Kommission



- entscheidet über die allgemeine Ausrichtung der EU-Politik und ihre Prioritäten, ohne für den Erlass von Rechtsvorschriften befugt zu sein
- befasst sich mit komplexen oder sensiblen Themen, die auf einer niedrigeren Ebene der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit nicht geklärt werden können
- legt die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU fest und berücksichtigt dabei die strategischen Interessen der EU und Fragen der Verteidigungspolitik
- ernennt und bestimmt Kandidatinnen und Kandidaten für bestimmte wichtige Positionen auf EU-Ebene, etwa für die Europäische Zentralbank oder die Kommission

Quelle: Europäisches Parlament



Gruppenfoto des Europäischen Rats in Brüssel bei der Tagung am 19. März 2015: Beschlossen wurde die Schaffung einer Energieunion. Daneben wurden unter anderem die Lage in Libyen sowie die Beziehungen zu Russland und zur Ukraine besprochen.

European Council

Der (Minister-)Rat



Rat der Europäischen Union

Im Rat der Europäischen Union (nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat) entscheiden die Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten über alle wesentlichen Gesetzgebungsakte der EU und beschließen auch über andere wichtige Fragen, etwa zum EU-Haushalt oder zur Außenpolitik. Früher war der Rat in seinen Entscheidungen relativ frei, heute muss er sich die Macht mit dem Europäischen Parlament teilen, das in nahezu allen Bereichen – vor allem bei der Gesetz-

gebung – gleichberechtigt mitentscheiden kann. Zu beachten ist dabei auch, dass Rat und Parlament grundsätzlich nur über Vorlagen der Kommission befinden dürfen, denn diese verfügt in der EU bei der Gesetzgebung über ein Initiativmonopol.

Der Rat tagt in der unterschiedlichen Zusammensetzung der jeweils zuständigen Fachministerien. So gibt es u. a. einen Umwelttrat, einen Sozialrat und einen Rat der Kultur- und Bildungsminister. Besonders wichtig im Entscheidungsprozess sind der Allgemeine Rat, der Außenpolitische Rat und der als ECOFIN bezeichnete Rat der Wirtschafts- und Finanzminister/innen. Der Allgemeine Rat befasst sich mit übergeordneten Fragen und bereitet die Tagungen des Europäischen Rates mit vor. Der Außenpolitische Rat berät über weltpolitische Fragen, das heißt häufig über interna-

tionale Krisen. Auf der Tagesordnung des Rates der Wirtschafts- und Finanzministerien stehen zum Beispiel der EU-Haushalt, währungspolitische Fragen und zunehmend die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der EU-Staaten.

Der Vorsitz in den Räten wechselt in halbjährlichem Turnus entsprechend einer festgelegten Reihenfolge. Ausnahme ist hierbei der Außenpolitische Rat, der dauerhaft von dem/der Hohen Beauftragten der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird. Seit November 2014 ist dies die frühere italienische Außenministerin Federica Mogherini. Um die Kontinuität zu erhöhen, wurde zudem vereinbart, dass die Präsidentschaftsprogramme von jeweils drei aufeinanderfolgenden Vorsitzen aufeinander abgestimmt werden („Trio-Präsidentschaften“).



© European Union, 2004–2015

Das Justus-Lipsius-Gebäude, Sitz sowohl des Rates der Europäischen Union als auch des Europäischen Rates in Brüssel. Der Komplex wurde unter Mitarbeit von Architekten, Ingenieuren und Unternehmen aus mehreren Mitgliedstaaten der EU erbaut und 1995 eröffnet.

Die Sitzungen des Rates werden von einem wöchentlich tagenden Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet. Als Ständige Vertreter werden die EU-Botschafter der Mitgliedstaaten bezeichnet. Die Vorbereitung dieser Sitzungen erfolgt in den Ständigen Vertretungen in Brüssel, wobei die zu vertretenden Positionen in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten in sogenannten Weisungen festgelegt werden. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland hat rund 190 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und gliedert sich in drei Abteilungen für Politik, Wirtschaft und Finanzen sowie eine Reihe von spezialisierten Referaten und Arbeitseinheiten, die die gesamte Europapolitik abdecken.

→ Abstimmungsverfahren im Rat der EU

Der Rat der EU entscheidet heute bis auf wenige Ausnahmefälle – zum Beispiel in der Steuerpolitik und in der allgemeinen Sozialpolitik – mit Mehrheit. Bis zum November 2014 verfügten die Mitgliedstaaten im Rat noch über eine festgelegte Anzahl von Stimmen. Deren Gewichtung war in mühsamen Verhandlungen politisch vereinbart worden, stieß aber auf erhebliche Kritik, da sie die Bevölkerungszahlen der EU-Staaten nur unzureichend widerspiegelte. Seit dem 1. November 2014 gilt deshalb das Prinzip der doppelten Mehrheit: Eine Entscheidung gilt demnach als angenommen, wenn eine Mehrheit von 55 Prozent der EU-Staaten zustimmt und diese Mehrheit zugleich 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertritt. Entscheidet der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission, ist eine superqualifizierte Mehrheit von 72 Prozent der EU-Staaten und zugleich 65 Prozent der EU-Bevölkerung erforderlich.

Die Entscheidungsfindung im Rat ist oft sehr mühsam. Früher bemühte sich der Vorsitz grundsätzlich um einvernehmliche Lösungen und ließ nur in seltenen Ausnahmefällen mit Mehrheit abstimmen. Angesichts der größer gewordenen Anzahl der Mitgliedstaaten und der damit gestiegenen Heterogenität der Auffassungen und Ziele wird jedoch heute im Rat häufiger kontrovers abgestimmt.

Die Ratsformationen in der EU: Vorsitz und Zusammensetzung

	Gremium	Vorsitz	Zusammensetzung
	Europäischer Rat	für zweieinhalb Jahre gewählter Präsident / gewählte Präsidentin; Wiederwahl ist möglich	28 EU-Staats- und Regierungschefs/-chefinnen, Ratspräsident/-in und Kommissionspräsident/-in
Rat der Europäischen Union	Rat Allgemeine Angelegenheiten	unter den EU-Staaten rotierende Präsidentschaft; jeweils 6 Monate	28 Europa- bzw. Außenminister/-innen
	Rat Auswärtige Angelegenheiten	Hoher Vertreter / Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik	28 Europa- bzw. Außenminister/-innen sowie Hoher Vertreter / Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik
	Fachministerräte	unter den EU-Staaten rotierende Präsidentschaft; jeweils 6 Monate	28 Fachminister/-innen je nach Politikbereich
	Finanzminister/-innen der Eurogruppe	für zweieinhalb Jahre gewählter Präsident / gewählte Präsidentin; Wiederwahl ist möglich	19 Finanzminister/-innen der Euroländer

Zusammenstellung: Otto Schmuck

Die Präsidentschaften im Rat der Europäischen Union 2012–2025

	erstes Halbjahr	zweites Halbjahr
2012	Dänemark	Zypern
2013	Irland	Litauen
2014	Griechenland	Italien
2015	Lettland	Luxemburg
2016	Niederlande	Slowakei
2017	Malta	Estland
2018	Bulgarien	Österreich
2019	Rumänien	Finnland
2020	Kroatien	Deutschland
2021	Portugal	Slowenien
2022	Frankreich	Tschechische Republik
2023	Schweden	Spanien
2024	Belgien	Ungarn
2025	Polen	Dänemark

Quelle: Amtsblatt der EU, L 1 vom 4.1.2007, Seite 12; L 208 vom 2.8.2016, Seite 42

Die Europäische Kommission



European Union, 2015

Die Europäische Kommission wird häufig als Hüterin der Verträge bezeichnet, denn sie hat die Aufgabe, neue Initiativen zur Verwirklichung der Vertragsziele vorzulegen und über die Umsetzung zu wachen. Sie hat somit in der EU eine sehr starke Stellung. Vielfach wird sie als eine europäische Regierung im Entstehen angesehen.

Sitz der Kommission ist Brüssel. Derzeit verfügt sie über rund 23 000 Beamtinnen und Beamte. Die Kommission wird vom Europäischen Parlament politisch kontrolliert. Die Amtszeit beträgt

fünf Jahre und ist an die Wahlperiode des Parlaments gekoppelt. An der Spitze der Kommission steht deren Präsident oder Präsidentin, von November 2014 bis Oktober 2019 der Luxemburger Jean-Claude Juncker. Der Kommissionspräsident bzw. die -präsidentin wird von den Regierungen der EU-Staaten vorgeschlagen und muss sich – wie auch das Kommissionskollegium insgesamt – einer Abstimmung im Europäischen Parlament stellen. Da dieses die Kommission aus wichtigen Gründen auch absetzen kann, besteht zwischen beiden Organen ein enges Arbeitsverhältnis, das keineswegs immer spannungsfrei ist. An jeder Plenarsitzung des Parlaments und auch an vielen Ausschusssitzungen nehmen Mitglieder der Kommission teil und stehen den Abgeordneten Rede und Antwort.

Jeder Mitgliedstaat kann jeweils ein Mitglied in die Kommission entsenden.

Da eine Europäische Kommission mit derzeit 28 – künftig nach weiteren Beitritten vielleicht sogar mit mehr als 30 – Mitgliedern kaum arbeitsfähig ist, hatten sich die EU-Staaten mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auf eine Verkleinerung der Kommission unter Beachtung eines strikten Rotationsverfahrens geeinigt. Nach einem negativen Referendum in Irland über diesen Vertrag, bei dem auch die Kommissionsgröße eine Rolle gespielt hatte, nahm man jedoch von diesem Projekt wieder Abstand und beließ es bei der Regel „ein Kommissionsmitglied pro EU-Staat“.

Einer allzu großen Zersplitterung der Kommissionsarbeit möchte der amtierende Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dadurch entgegenwirken, dass er sieben Vizepräsidenten ernannte und diese vor allem mit koordinierenden Aufgaben betraute.

Das Berlaymont-Gebäude in Brüssel – hier im Februar 2015 mit einem Banner zur EU-Energiepolitik – beherbergt das Präsidium und mehrere Abteilungen der Europäischen Kommission. In stilisierter Form findet sich sein Umriss im Logo der Europäischen Kommission.



European Union, 2015

Die Mitglieder der Europäischen Kommission

Stand Juli 2018



Frans Timmermans
Erster Vizepräsident
(Niederlande)

bessere Rechtssetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und die EU-Grundrechtecharta; nachhaltige Entwicklung



Jean-Claude Juncker
Präsident
(Luxemburg)



Federica Mogherini
Hohe Vertreterin
(Italien)

Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin



Maroš Šefčovič
Vizepräsident
(Slowakei)

Energieunion



Jyrki Katainen
Vizepräsident
(Finnland)

Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit



Vladis Dombrovskis
Vizepräsident
(Lettland)

Euro und sozialer Dialog



Andrus Ansip
Vizepräsident
(Estland)

digitaler Binnenmarkt



Věra Jourová
(Tschechien)

Justiz, Verbraucher und Gleichstellung der Geschlechter



Dimitris Avramopoulos
(Griechenland)

Migration, Inneres und Bürgerschaft



Johannes Hahn
(Österreich)

europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen



Neven Mimica
(Kroatien)

internationale Zusammenarbeit und Entwicklung



Corina Crețu
(Rumänien)

Regionalpolitik



Günther Oettinger
(Deutschland)

Haushalt und Personal



Pierre Moscovici
(Frankreich)

Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Steuern und Zoll



Marianne Thyssen
(Belgien)

Beschäftigung, soziale Angelegenheiten, Qualifikationen und Mobilität der Arbeitnehmer



Vytenis Andriukaitis
(Litauen)

Gesundheit und Lebensmittelsicherheit



Julian King
(Großbritannien)

Sicherheitsunion



Elżbieta Bieńkowska
(Polen)

Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMUs



Miguel Arias Cañete
(Spanien)

Klimapolitik und Energie



Margrethe Vestager
(Dänemark)

Wettbewerb



Violeta Bulc
(Slowenien)

Verkehr



Cecilia Malmström
(Schweden)

Handel



Karmenu Vella
(Malta)

Umwelt, Meerespolitik und Fischerei



Tibor Navracsics
(Ungarn)

Bildung, Kultur, Jugend und Sport



Carlos Moedas
(Portugal)

Forschung, Wissenschaft und Innovation



Phil Hogan
(Irland)

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung



Christos Stylianides
(Zypern)

humanitäre Hilfe und Krisenmanagement



Mariya Gabriel
(Bulgarien)

digitale Wirtschaft und Gesellschaft

→ *Der kommissionsinterne Entscheidungsprozess*

Alle Entscheidungen der Kommission werden mit Mehrheit gefasst. Jeder Kommissar/jede Kommissarin mit einem konkreten Aufgabengebiet leitet eine entsprechende Generaldirektion und verfügt über ein Kabinett mit fünf bis sieben Mitgliedern, das die Entscheidungen vorbereitet und die Kontakte in die anderen Generaldirektionen sicherstellt.

Eine der Vizepräsidentinnen der Kommission, seit November 2014 die frühere italienische Außenministerin Federica Mogherini, hat insofern eine herausgehobene Position, als sie zugleich das Amt der Hohen Beauftragten für die Außen- und

Sicherheitspolitik der EU wahrnimmt. Mit diesem Amt ist auch der dauerhafte Vorsitz im Rat der Außenminister der EU verbunden.

Die Aufgaben der Kommission sind äußerst vielfältig: Sie besitzt das alleinige Initiativrecht für die Ausarbeitung von Rechtsakten. Bei seiner Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament versprach der damalige Kandidat für das Präsidentenamt Juncker Zurückhaltung bei der Präsentation neuer Gesetzesvorschläge, um der zunehmenden Kritik an der vermeintlichen „Regelungswut“ aus Brüssel entgegenzuwirken. Zugleich kündigte er an, dass die Kommission eine aktivere und politischere Rolle einnehmen wolle.

Eine weitere Verpflichtung der Kommission ist die Ausarbeitung des Haushaltsentwurfs der Europäischen Union sowie die Verwaltung von EU-Fonds. Zudem führt die Kommission die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten der EU und mit Drittländern.

Eine besonders starke Stellung hat die Kommission dadurch, dass sie die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht und die Einhaltung der Wettbewerbsregeln in der EU kontrolliert. Bei Verstößen kann sie hohe Geldstrafen verhängen. Auch die Mitgliedstaaten – in Deutschland auch die Bundesländer – können von solchen Geldstrafen betroffen sein.

Jean-Claude Juncker: Ein neuer Anfang für Europa

Wo stünden wir heute, wenn wir nicht das gemacht hätten, was wir in den letzten Jahrzehnten durchgesetzt haben, wenn wir Europa nicht zu einem Kontinent des Friedens zusammengeschweißt hätten, wenn wir die europäische Geschichte und die europäische Geografie nicht miteinander versöhnt hätten, wenn wir nicht eine einheitliche Währung eingeführt hätten und wenn wir Europa nicht zu dem größten Binnenmarkt der Welt aufgebaut hätten? Wir hätten kein Ansehen, wir wären entwaffnet, wir wären geschwächt, wir wären hilflos. Dank des Einsatzes und der Überzeugung unserer Vorgänger ist Europa heute ein Kontinent, wo die Menschen in Frieden und relativem Wohlstand leben können.

Ich will allerdings kein Europa, das sich mit dem begnügt, was es bisher geleistet hat. Ich will kein Europa, das zusieht, was die anderen machen, wie sie handeln und voranschreiten. Ich möchte ein Europa, das sich mitten im Geschehen befindet, ein Europa, das nach vorne spielt, ein Europa, das gewinnt, das gut verteidigt und ein Vorbild für andere ist. Hierbei sollten wir uns leiten lassen von den Grundsätzen und Überzeugungen, die uns die großen Europäer, die damals gehandelt haben, als wir bei null anfangen mussten, als Erbe hinterlassen haben. Besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Jacques Delors, einem der großen Präsidenten der Kommission. Ich bin ganz sicher kein zweiter Delors, aber er ist mein Freund und mein Vorbild, sein Werk wird mich jeden Tag aufs Neue inspirieren. Ausdrücklich genannt sei heute auch François Mitterrand, der einst sagte, dass Nationalismus zu Krieg führt. Mitterrand hatte Recht. Und ich möchte an dieser Stelle Helmut Kohl würdigen; er ist für mich der größte Europäer, den ich im Laufe meines Lebens kennenlernen durfte.

Wir sollten dem Vorbild dieser großen Europäer folgen: Sie hatten Geduld, Mut und ein klares Ziel vor Augen. Lassen Sie uns genauso mutig, entschlossen und geduldig sein

Quelle: Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014 (Auszug); http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_de.htm

Der Europäische Gerichtshof



EuGH

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat seinen Sitz in Luxemburg. Er setzt sich aus einem Richter bzw. einer Richterin je Mitgliedstaat – derzeit also 28 – und neun Generalanwälten oder -anwältinnen zusammen. Er tagt in Kammern mit jeweils drei bis fünf Richtern, in großen Kammern mit 13 Richtern oder im Plenum. Die Richterinnen und Richter werden von den Mitgliedstaaten für die Dauer von sechs Jahren ernannt. Das beim EuGH eingeführte Amt des Generalanwalts ist dem deutschen Rechtssystem unbekannt. Die Generalanwältinnen und -anwälte arbeiten das Für und Wider anstehender Entscheidungen auf und machen Vorschläge für die Urteilsfindung, denen das Gericht meist folgt.

Der EuGH legt das Gemeinschaftsrecht aus und trifft dabei weitreichende Entscheidungen. Zudem befindet er auf Ersuchen nationaler Gerichte über die Auslegung oder Anwendung von EU-Recht im Rahmen des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens. Sehr häufig wurden dabei schon nationale Gesetze und Vorschriften als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht konform bewertet und damit verworfen. Beispielsweise haben Urteile des EuGH den Verbraucherschutz und die Rechte von Frauen im Arbeitsleben deutlich gestärkt. Studierende erhielten die Möglichkeit, in anderen EU-Staaten ohne die früher üblichen Beschränkungen zu studieren. Nationale Märkte mussten für Produkte und Dienstleistungen aus anderen EU-Staaten geöffnet werden. Auch wurden die Rechte von Reisenden – etwa im Falle der Insolvenz ihres Reiseveranstalters oder bei der Verspätung von Flugzeugen oder Bahnen – deutlich gestärkt.

Im Oktober 1988 wurde zur Entlastung des EuGH ein Gericht erster Instanz geschaffen, das dem EuGH beigeordnet ist. Es ist unter anderem für Klagen aus dem EU-Beamtenrecht zuständig.



EuGH

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg tagt in der Regel in Kammern mit drei oder – wie hier im Dezember 2013 – mit fünf Richtern und Richterinnen. Als Plenum tritt er nur in besonderen Fällen zusammen, wie etwa der Amtsenthaltung eines Mitglieds der Europäischen Kommission.

Die wichtigsten Klagearten beim Europäischen Gerichtshof (EuGH)

Klage wegen Vertragsverletzung: Hier kann entweder die Kommission oder ein Mitgliedstaat klagen. Der EuGH prüft, ob die Mitgliedstaaten ihren vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen sind. Wird eine Vertragsverletzung festgestellt, so muss der betreffende Staat diese unverzüglich abstellen. Erfolgt dies nicht, kann der EuGH ein Zwangsgeld auferlegen.

Nichtigkeitsklage: Klageberechtigt sind die Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftsorgane EP, Rat, Kommission, Europäische Zentralbank und Europäischer Rechnungshof sowie – wenn sie direkt von einer Maßnahme der EU betroffen sind – auch Unternehmen oder Einzelpersonen. Mit der Nichtigkeitsklage beantragt der Kläger oder die Klägerin, den entsprechenden Rechtsakt für ungültig zu erklären.

Untätigkeitsklage: Klagen können die Organe der EU und die Mitgliedstaaten sowie Privatpersonen mit Nachweis eines berechtigten Interesses. Der EuGH prüft, ob das beklagte Organ seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Wird dies festgestellt, so muss das betreffende Organ seine Untätigkeit durch geeignete Maßnahmen beenden.

Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips: Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben die Mitgliedstaaten – gegebenenfalls auch im Namen ihrer nationalen Parlamente – sowie auch der Ausschuss der Regionen das Recht, wegen möglicher Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage zu erheben.

Schadensersatzklage: Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen können sich an den EuGH wenden, wenn sie der Auffassung sind, die Organe der EU oder EU-Bedienstete hätten ihnen in Ausübung ihrer Amtstätigkeit Schaden zugefügt.

Zudem können nationale Gerichte im Rahmen eines **Vorabentscheidungsverfahrens** den EuGH bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts um Hilfe und Unterstützung ersuchen. Ein letztinstanzlich entscheidendes Gericht ist bei Auslegungsschwierigkeiten hierzu sogar verpflichtet.

→ *Die Bedeutung des EuGH für den europäischen Einigungsprozess*

Der Europäische Gerichtshof ist das höchste Gericht in der Europäischen Union. Seine Urteile sind für alle Gerichte und alle Bürgerinnen und Bürger in der EU bindend. Nationale Gesetze und Gerichtsurteile müssen der Rechtsprechung des EuGH angepasst werden. Er kann von einem Mitgliedstaat, einem Organ der Europäischen Union sowie von unmittelbar und individuell betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen angerufen werden. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon können auch nationale Parlamente und der Ausschuss der Regionen den EuGH anrufen, wenn sie eine

Missachtung des Subsidiaritätsprinzips beklagen wollen. Dieses Prinzip besagt, dass Entscheidungen möglichst bürgernah auf der dafür am besten geeigneten Ebene – EU, Mitgliedstaat, Region oder Kommune – getroffen werden sollen.

Zwischen dem EU-Recht und dem Recht der Mitgliedstaaten kann es in Einzelfällen durchaus zu Konflikten kommen. Um eine unterschiedliche Auslegung des europäischen Rechts durch nationale Gerichte zu vermeiden, wurde festgelegt, dass diese in ihrer Rechtsprechung das Gemeinschaftsrecht anwenden müssen. Bei unklaren Sachverhalten können sie den EuGH in sogenannten Vorabentscheidungsverfahren um eine Stel-

lungnahme ersuchen. Nationale Gerichte letzter Instanz sind dazu sogar verpflichtet. So wird gewährleistet, dass Europarecht in allen EU-Ländern einheitlich ausgelegt wird.

Der EuGH hat im Laufe seiner Geschichte viele Urteile gefällt, die die europäische Einigung in den wichtigen Bereichen vorangetrieben haben. Seine besondere Leistung besteht darin, dass er ein kohärentes Rechtssystem und ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen hat. Als Förderer der Integration wirkt er an der friedlichen Beilegung von Konflikten in der Europäischen Union und auch zwischen den verschiedenen politischen Ebenen mit.



European Union, 2015

Corina Crețu, Mitglied der EU-Kommission, beim Besuch einer tschechischen Brauerei im März 2015: Das EU-Recht enthält strenge Qualitätsvorgaben für europäische Lebensmittel. Regionale Traditionen bei der Herstellung müssen mit den europäischen Vorgaben abgeglichen werden.

Der Ausschuss der Regionen (AdR)



Committee of the Regions

Bis zur Einigung auf den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 wurde von den deutschen Ländern und anderen europäischen Regionen in der damaligen EG über die „Regionenblindheit“ der Gründungsverträge geklagt. Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes forderten die Länder und Regionen jedoch zunehmend politische Mitsprache. Denn nach und nach wurden auch Politikbereiche von europäischen Entscheidungen berührt, die traditionell der regionalen oder auch der kommunalen Verantwortung zugerechnet wurden: Dazu gehörten vor allem regionale Strukturpolitik, Bildung, Kultur und Medien. Mit dem 1992 geschlossenen Vertrag von Maastricht wurde ein Ausschuss der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften eingerichtet, der allgemein als Ausschuss der Regionen oder kurz als AdR bezeichnet wird. Er nahm im Jahr 1994 seine Arbeit in Brüssel auf.

Der AdR hat eine beratende Funktion. Er gibt Stellungnahmen ab zu allen Vorschlägen der Kommission mit regionalem oder lokalem Bezug. Zudem verfügt er über ein Selbstbefassungsrecht (das ihm erlaubt, Stellungnahmen zu Themen abzugeben, die nicht unmittelbar in seinem Zuständigkeitsbereich liegen) sowie ein Klagerecht beim EuGH zur Überprüfung etwaiger Subsidiaritätsverstöße und zur Wahrung seiner eigenen Rechte.

Die Palette der im AdR behandelten Themen ist breit gefächert. Im Vordergrund stehen dabei häufig Fragen der Infrastruktur, der Umwelt- und Klimapolitik, der Sozialpolitik, von Bildung und Kultur sowie der europäischen Strukturpolitik, soweit sie lokalen oder regionalen Bezug haben. Von herausragender Bedeutung waren in den vergangenen Jahren die Initiativstellungnahme des AdR zum Regieren im Mehrebenensystem (Multi-

Level-Governance) sowie verschiedene Beschlussfassungen zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise.

In der Regel finden pro Jahr sechs von Fachkommissionen vorbereitete Plenarsitzungen in Brüssel statt. Der Zuschnitt und die Zuständigkeiten der Kommissionen werden zu Beginn einer neuen Mandatsperiode jeweils neu festgelegt; diese umfasst seit dem Vertrag von Lissabon wie bei Kommission und Parlament fünf Jahre.

Die Höchstzahl der Mandate im AdR ist auf 350 festgelegt, hinzu kommen 350 stellvertretende Mitglieder. Die Anzahl der Mitglieder pro EU-Staat bewegt sich je nach Einwohnerzahl zwischen fünf und 24. Die deutschen Länder entsenden 21 der 24 deutschen AdR-Mitglieder, die verbleibenden drei repräsentieren die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund so-

wie Deutscher Landkreistag). Etwa die Hälfte der AdR-Mitglieder vertritt die regionale, die andere Hälfte die kommunale Ebene.

Die nationale Zusammensetzung des AdR ist nicht unumstritten. Von der deutschen Delegation wurde hierzu das auch im Europäischen Parlament geltende Prinzip der degressiven Proportionalität gefordert. Konkret würde dies bedeuten, dass die EU-Staaten grundsätzlich entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke vertreten sein sollen, wobei aber die kleinen und mittleren Staaten eine gewisse Bevorzugung erfahren. Im Ergebnis würden dadurch Deutschland mehr Mandate zustehen. In diesem Zusammenhang wünschen sich die deutschen Kommunen eine stärkere Berücksichtigung. Die Forderung nach degressiver Repräsentativität hat jedoch derzeit keine Chance auf Realisierung.



European Union / Patrick Mascart, Lizenz: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0>

Mitglieder der Kommission suchen regelmäßig den Kontakt zum Ausschuss der Regionen. Am 16. Mai 2018 erläuterte Günther Oettinger, EU-Kommissar für Haushalt und Personal (2. v. l.), den Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020. Links neben ihm der Präsident des Europäischen Ausschusses der Regionen, Karl-Heinz Lambertz.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

EESC

Bereits 1957 wurde der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) mit Sitz in Brüssel eingerichtet. Er arbeitet Stellungnahmen zu EU-Legislativvorschlägen vorrangig zur Wirtschafts- und Sozialpolitik aus und kann zudem von sich aus weitere Themen seiner Wahl aufgreifen. Er ist wie auch der AdR eine beratende Institution der EU, seine Stellungnahmen richten sich an die Europäische Kommission, den Rat und an das EU-Parlament.

Der EWSA hat wie der AdR 350 Mitglieder. Diese werden nach dem gleichen Länderschlüssel ernannt: Je nach Bevölkerungsstärke werden zwischen fünf und 24 Mitglieder auf Vorschlag des betroffenen EU-Staates vom Rat ernannt. Sie sind drei Gruppen zugeordnet: „Arbeitgeber“, „Arbeitnehmer“ und „verschiedene Interessen“. Zur letzten Gruppe gehören u. a. Verbraucher, Umweltschutzverbände, Landwirte, Familienverbände und Vertreter anderer Nichtregierungsorganisationen (NGO). Der Ausschuss stellt somit die Verbindung her zwischen der EU und den Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten und fördert so deren Mitsprachemöglichkeiten in Europaangelegenheiten.

Der EWSA verfügt über ein obligatorisches Anhörungsrecht zu Vorlagen mit Bezug zu wirtschaftlichen und sozialen Themen und kann zudem Initiativstellungnahmen zu allen ihn interessierenden Themen abgeben. Hervorzuheben ist der vom EWSA im April 2014 verabschiedete „Aktionsplan für Europa“, in dem die Weiterentwicklung der EU in den drei Dimensionen Wirtschafts-, Sozial- und Bürgerunion gefordert wurde. Hierzu gehören nach Auffassung des EWSA u. a. eine kohärente Fiskal- und Haushaltspolitik, die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung sowie die Stärkung der Verbraucherrechte. Die Perspektiven zur Beschäftigung von jungen Menschen müssten verbessert werden.

Der Europäische Rechnungshof



Um effizient arbeiten zu können, muss der Rechnungshof von den durch ihn geprüften Institutionen und Stellen unabhängig sein. Er kann deshalb eigenständig entscheiden,

- was er prüft,
- wie die Prüfung durchgeführt wird,
- wie und wann die Prüfungsergebnisse vorgelegt werden.

Quelle: Europäisches Parlament

Der Europäische Rechnungshof



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

European Court of Auditors

Der Europäische Rechnungshof (ERH) mit Sitz in Luxemburg nimmt die Rechnungsprüfung in der EU wahr. Ihm gehört pro EU-Staat ein Mitglied an, das fachlich geeignet und unabhängig ist. Die Mitglieder werden von den EU-Staaten vorgeschlagen und vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments für die Dauer von sechs Jahren ernannt. Geleitet wird der ERH von einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin, der oder die aus den Reihen der Mitglieder auf drei Jahre gewählt wird. Eine Wieder-

wahl ist möglich. Der ERH hat derzeit rund 760 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese nehmen Prüfungen bei anderen EU-Organen, in den Mitgliedstaaten sowie in Ländern und Regionen vor, die EU-Fördermittel erhalten.

Der ERH erstellt detaillierte Jahresberichte zum jeweiligen Haushaltsjahr. Im Rahmen dieser Berichte wird eine – häufig kritische – Bewertung vorgelegt, ob die Rechnungsführung der Institutionen der EU sowie der von diesen beauftragten Einrichtungen vollständig und genau ist und ob die Einnahmen und Ausgaben korrekt verwaltet wurden. Diese Jahresberichte werden zusammen mit den Antworten der betroffenen EU-Behörden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Zudem gibt der Rechnungshof Sonderberichte zu speziellen Bereichen heraus.

Interessenvertretungen und Regionalbüros

Bedeutsam für die EU-Entscheidungsprozesse in Brüssel sind auch die vielen Repräsentanzen der Verbände, der Lobbygruppen und der sonstigen Einrichtungen mit Verbindungen zu den EU-Organen. Hierzu gehören auch die Vertretungen von Regionen und Kommunen in der europäischen Hauptstadt. Alle deutschen Länder und auch andere europäische Regionen verfügen inzwischen über solche Verbindungs-

stellen, deren Aufgabe es ist, Informationen der EU-Organen zu filtern, Kontakte herzustellen und eigene Interessen möglichst effizient zu vertreten.

Seriöse Schätzungen gehen davon aus, dass heute rund 15 000 Personen in Brüssel bei derartigen Interessenvertretungen beschäftigt sind. Um in diesem undurchsichtigen Bereich ein Mindestmaß an Transparenz herzustellen, haben die Kommission und das Europäische Parlament inzwischen Register mit Informationen

über die akkreditierten Interessenvertreter im Internet veröffentlicht. Im Juli 2018 waren 11 817 Organisationen namentlich erfasst, die bestimmten Kategorien zugeordnet wurden. Es verwundert nicht, dass eine große Anzahl (5 842) dieser Gruppierungen Unternehmen und Wirtschaftsverbände repräsentiert. Doch sind in Brüssel unter anderem auch Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherverbände sowie Religionsgemeinschaften, Stiftungen und politische Denkfabriken vertreten.

Lobbyorganisationen, die bei der Europäischen Kommission gemeldet sind

(Stand 17. Juli 2018)



Quelle: Europäische Kommission, Transparenzregister; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView>, zul. abgerufen am 18. Juli 2018



European Union 2013 – EP

Im Oktober 2013 wurde im Plenum des EU-Parlaments über die Tabak-Richtlinie abgestimmt. Der EU-Parlamentarier und Lobbyismus-Kritiker Hans-Peter Martin forderte mit Warningschildern und einer Plenarrede Maßnahmen gegen die Beeinflussung der Abgeordneten. Allein der Konzern Philip Morris soll an 161 Lobbyisten Spesen in Höhe von 1,5 Millionen Euro gezahlt haben.

Gesine Schwan: Über den Einfluss der Lobbyisten

Wenn Sie sich zum Beispiel die europäische Technologie- und Forschungspolitik ansehen, dann fällt schnell auf, dass diese Forschungspolitik zu großen Teilen durch in Brüssel ansässige Lobbygruppen beeinflusst wird. Das sind oft keine nationalen Wirtschaftslobbys, sondern sektoral organisierte, die darauf einwirken, welche Forschungsprogramme mit wie viel Geld gefördert werden. Vor kurzem habe ich gelesen, dass ein Drittel von diesen Geldern wieder in die Industrieforschung geht; das sind Billionen in fünf Jahren. Heraus kommen also keine unabhängigen wissenschaftlichen Forschungen, sondern durch pressure groups entstandene Programme, die dann zugunsten der eigenen Unternehmen verwendet werden. [...] Von der Analyse her würde ich sagen, dass dies Ausdruck einer bürokratisch-technokratischen Herrschaft ist, die dort grenzüberschreitend entsteht, wo demokratischer öffentlicher Diskurs und Transparenz kaum noch eine Rolle spielen.

Quelle: Im Gespräch mit Gesine Schwan (Auszug), in: Weil Europa sich ändern muss, Wiesbaden 2015, S. 29

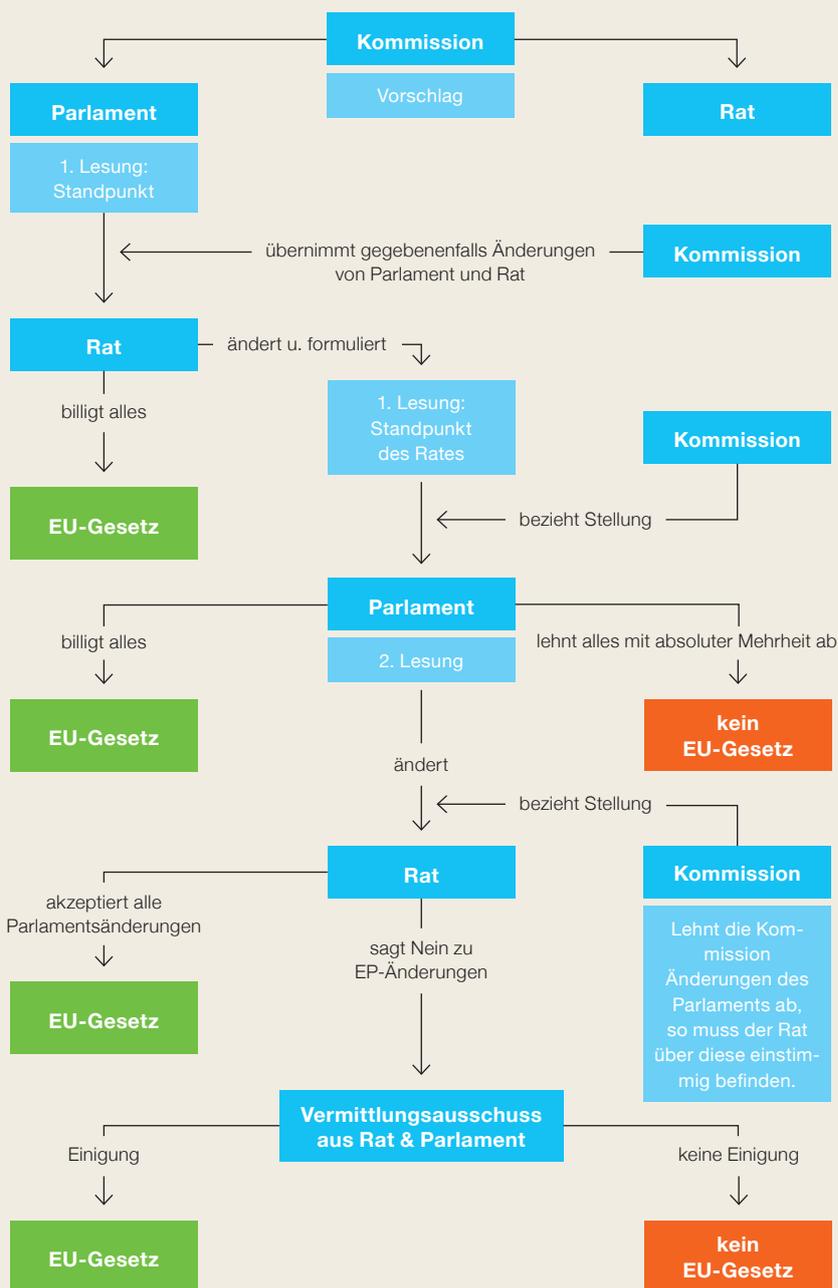
Die Entscheidungsverfahren in der Gesetzgebung

Auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 gibt es in der EU mehrere Entscheidungsverfahren, bei denen vor allem die Beteiligung des Europäischen Parlaments – sie reicht von Unterrichtung, Anhörung und Mitentscheidung bis hin zur Zustimmung – und das Abstimmungsverfahren im Rat (einstimmig, qualifizierte Mehrheit oder einfache Mehrheit) jeweils unterschiedlich geregelt sind. Zusätzlich gibt es noch detaillierte Bestimmungen über die Anhörungsverpflichtungen von Ausschuss der Regionen und Europäischem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie in einigen Fällen auch der Europäischen Zentralbank. In der Regel hat die Kommission das Monopol bei der Initiative, doch sehen die europäischen Verträge bei besonders sensiblen Materien der Innen- und Rechtspolitik es auch als Ausnahme vor, dass eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten einen Vorschlag einbringen kann.

Bei der Entscheidung über Rechtsakte der EU findet in aller Regel das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Dieses Verfahren ist in Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergelegt. Es betrifft die Beschlussfassung über eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss durch das Europäische Parlament und den Rat, wobei die Initiative jeweils von der Kommission ausgeht. In vielen Fällen ist dabei die Vorlage einer Stellungnahme des Ausschusses der Regionen und/oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vertraglich vorgesehen. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine erste Lesung des Europäischen Parlaments, das seinen Standpunkt festlegt und dem Rat übermittelt. Billigt der Rat den Standpunkt, so ist der betreffende Rechtsakt in dieser Fassung erlassen.

Billigt der Rat den Standpunkt des Parlaments hingegen nicht, so legt er seinen eigenen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem Parlament. Der Rat legt dabei seine Gründe detailliert dar. Die Kommission gibt hierzu eine Stellungnahme ab.

So kommt ein europäisches Gesetz zustande



Quelle: Europäisches Parlament

Danach hat das europäische Parlament drei Monate Zeit für seine zweite Lesung. Dabei hat es drei Möglichkeiten:

- Es kann den Standpunkt des Rates billigen oder sich nicht äußern; dann gilt

der betreffende Rechtsakt als in der Fassung des Rates erlassen.

- Es kann den Standpunkt des Rates in erster Lesung mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, dann gilt der vor-

geschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

- Und es kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen am Standpunkt des Rates vorschlagen, dann wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet; die Kommission gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab.

Danach ist erneut der Rat mit dessen zweiter Lesung am Zug: Hat er binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit

- alle diese Abänderungen gebilligt, so gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen,
- nicht alle Abänderungen gebilligt, so beruft der Ratspräsident binnen sechs Wochen einen Vermittlungsausschuss ein.

Bei strittigen Materien liegt es dann an den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses, binnen sechs Wochen einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss zu finden. Dieses Gremium besteht aus Mitgliedern des Rates und ebenso vielen Europaabgeordneten. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte zu erreichen.

Ein im Vermittlungsausschuss gefundener Kompromiss muss innerhalb von abermals sechs Wochen vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden. In der Praxis hat es sich gezeigt, dass dieses auf

den ersten Blick scheinbar recht schwerfällige Gesetzgebungsverfahren durchaus effizient ist. Wichtig ist dabei, dass einzelne Mitgliedstaaten eine anstehende Entscheidung nicht mehr blockieren können. Dies war früher häufig der Fall, da im Rat Einstimmigkeit erzielt werden musste.

→ *Der europapolitische Entscheidungsprozess in Deutschland*

Der europapolitische Entscheidungsprozess in Deutschland wurde lange von der Bundesregierung dominiert. Allmählich meldeten sich auch andere Akteure, vor allem der Bundestag und über den Bundesrat auch die deutschen Länder, zu Wort und verlangten stärkere Mitsprachemöglichkeiten. Heute hat sich zwischen den Organen eine enge Zusammenarbeit in Europaangelegenheiten herausgebildet, die sich auf Artikel 23 Grundgesetz sowie entsprechende Zusammenarbeitsgesetze und Vereinbarungen stützt. Regelmäßig stehen Vertreter der Bundesregierung den Europaausschüssen beider Organe Rede und Antwort.

Bei der innerstaatlichen Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen kommt dem Auswärtigen Amt (AA) zusammen mit dem Bundeswirtschaftsministerium die zentrale koordinierende Funktion zu. Das AA bereitet die Sitzungen des Europäischen Rates, des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, des Rates für Außenbeziehungen und auch die wöchentlichen Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter vor.

Zunehmend stärker wurde auch der Einfluss von Bundestag und Bundesrat in der Europapolitik. Das Bundesverfassungsgericht stellte die besondere Verantwortung der Parlamente in der Europapolitik in seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht sowie von Lissabon sehr pointiert heraus. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Aussage von 1993 zum Vertrag von Maastricht: „Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzu tritt – im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament.“ Diese Sichtweise wird auch im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009 beibehalten. Dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Bundesländer betroffen sind, auch dem Bundesrat wird eine besondere „Integrationsverantwortung“ beigemessen. Diese kommt – so der Tenor des Urteils des Bundesverfassungsgerichts – vor allem dann zum Tragen, wenn die EU in irgendeiner Weise ihre Handlungskompetenzen auszuweiten versucht. Hier müsse sich die Bundesregierung ein zustimmendes Votum von Bundestag und Bundesrat einholen, bevor sie zustimmen darf.

Auch die deutschen Länder verfügen über gesetzlich verbürgte Informations- und Mitentscheidungsrechte in Europaangelegenheiten. Überall da, wo die Länder innerstaatlich mitentscheiden können, muss die Bundesregierung auf der EU-Ebene die Länderpositionen maßgeblich berücksichtigen und kann hiervon nur aus zwingenden integrations- oder außenpolitischen Gründen abweichen. Dies gilt in erster Linie für die Bereiche allgemeine Bildung, Kultur und Medien.

Von großer Bedeutung für die Qualität des EU-Entscheidungsprozesses ist es auch, dass vom Bundesrat für EU-Vorhaben mit regionalem Bezug Ländervertreter benannt werden, die in den

Der „Europaartikel“ 23 des Grundgesetzes

1. Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. [...]
2. In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

Quelle: Artikel 23 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (Auszug)

Ulrike Guérot und Robert Menasse: Avantgardeprojekt nachnationale europäische Demokratie

Das Europa, in dem wir leben, ist auf Dauer in seiner politischen Ökonomie nicht tragfähig und wird notwendigerweise implodieren, denn nationale Demokratie und transnationale Wirtschaft fallen auseinander. [...] Das Land, in dem wir leben, ist längst Euroland und die nationalen Grenzen genauso wie die nationalen Interessen sind eine Fiktion: Die Wertschöpfungskette ist eine europäische. [...] Darum braucht Euroland eine transnationale Demokratie: eine Europäische Republik, mit gleichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Regeln für alle.

Niemand weiß heute, wie das absolut Neue, das Niedagewesene, das weltgeschichtliche Avantgardeprojekt – nämlich die nachnationale europäische Demokratie – am Ende konkret institutionell verfasst sein wird. Das zu diskutieren, mit aller Fantasie der Träumer, mit aller Kreativität, zu der dieser Kontinent fähig ist, ist die Aufgabe, die sich uns heute stellt – statt die Menschen zu ermuntern, sich auf dem Stand der Produktivkräfte in historische Kostüme zu hüllen, die seit 1945 weder chic noch bequem und alles andere als funktional sind. Andernfalls wird das europäische Friedensprojekt nur noch als Gespenst seiner selbst in Europa umgehen. Es lebe die Europäische Republik!

Quelle: Ulrike Guérot und Robert Menasse: Manifest für die Begründung einer Europäischen Republik, in: Die Presse, 23. März 2013, <http://diepresse.com/home/presseamsonntag/1379843/Manifest-fur-die-Begrundung-einer-Europaeischen-Republik>

Ratsgremien an der Vorbereitung der Gesetzgebung mitwirken. So können sie ihren Praxisbezug – beispielsweise bei den Verhandlungen über Umweltstandards oder Lebensmittelkontrollen – einbringen und sicherstellen, dass die von der EU vorgegebenen Ziele auch tatsächlich umsetzbar sind.

Das europäische Rechtssystem

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Dies bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, das europäische Recht und auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu dessen Auslegung anzuerkennen.

Allerdings gibt es in der EU Grauzonen, in denen das Gemeinschaftsrecht nur bedingt Anwendung findet. Beispielsweise hatten die EU-Staaten 1992 im Vertrag von Maastricht ausdrücklich vereinbart, dass die Rechtsprechung des EuGH bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei der Innen- und Rechtspolitik nicht gelten sollte. Doch werden derartige Rechtslücken nach und nach geschlossen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gilt das Gemeinschaftsrecht nunmehr auch für die Innen- und Justizpolitik. Außerdem erhielt die EU zum gleichen Zeitpunkt eine eigene Rechtspersönlichkeit und kann nunmehr etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention

des Europarats und anderen internationalen Abkommen aufgrund dieses neuen Rechtsstatus beitreten, was mit dem Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention erstmals geschehen ist.

Beim Europarecht ist zwischen Primär- und Sekundärrecht zu unterscheiden. Das Primärrecht umfasst die Verträge zwischen den Mitgliedstaaten wie die Römischen Verträge (1957), den Maastrichter Vertrag (1992), den Vertrag von Amsterdam (1997), von Nizza (2000) und von Lissabon (2007) sowie zahlreiche zugehörige Protokolle. Allerdings sind diese Verträge nicht in ihrer Gesamtheit heute noch von Bedeutung. Vielmehr haben sie die Gründungsverträge von 1957 jeweils fortgeschrieben und ergänzt. Heute sind der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) samt den zugehörigen Protokollen in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon maßgeblich.

Das Sekundärrecht der EU beruht auf diesen Verträgen und setzt sich aus einer Vielzahl von Gesetzgebungsakten zusammen. Dabei ist zu beachten, dass die EU die Bezeichnung „Gesetz“ nicht kennt. Stattdessen gibt es Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. Zudem können die Organe auch Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben.

Der Bestand an Sekundärrechtsakten ist sehr umfangreich. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über einen EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten wurde häufig darauf hingewiesen, dass von diesen der sogenannte gemeinsame Besitzstand von circa 10 000 Rechtsakten mit einem Umfang von rund 80 000 Seiten vollständig umzusetzen sei. Bei vielen dieser Rechtsakte handelt es sich um sehr komplizierte Materien, die häufig mit dem Funktionalisieren des Binnenmarktes sowie der Agrarmarktordnungen zu tun haben.

Die Kommission und auch der Europäische Gerichtshof können im Falle einer zu späten oder einer fehlerhaften Umsetzung europäischen Rechts Strafen verhängen. Die Praxis zeigt aber, dass davon in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht wird. Im Gegenteil sind die Mitgliedstaaten zunehmend mehr dazu bereit, EU-Recht wie vorgesehen formgerecht und fristgemäß umzusetzen.

→ Das Kompetenzgefüge im Mehrebenensystem der EU

Zur Erreichung wesentlicher politischer Ziele arbeiten in der EU die europäische, die nationale, die regionale und die kommunale Ebene zusammen. Die Europäische Union darf dabei nur innerhalb definierter Kompetenzen tätig werden. Im Vertrag über die Europäische Union findet sich hierzu in



Council of Europe

Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft für Menschen mit Behinderung: Bei dem jährlich vom Europarat veranstalteten World Forum for Democracy, einem Meinungsaustausch zwischen unterschiedlichen Interessengruppen über die Zukunft der Demokratie, spielt es keine Rolle, wer von den Teilnehmenden behindert ist (hier 2014 in Straßburg).

Die EU schloss – erstmals als eigene Rechtspersönlichkeit – am 23. Dezember 2010 das Ratifizierungsverfahren der UN-Behindertenrechtskonvention ab, der Beitritt der EU zur Konvention trat am 22. Januar 2011 in Kraft. Damit verpflichtet sich die EU, die Leitprinzipien der Konvention wie Inklusion, Nichtdiskriminierung und Barrierefreiheit im Rahmen ihrer Kompetenzen zu beachten.

Die EU und der „Bürokratie-Irrsinn“

[...] Häufig ist die Rede von einer „Regulierungswut“ des Beamtenapparates in Brüssel oder einem „Bürokratie-Irrsinn“. Und ein Blick auf die unzähligen, schwer verständlichen Gesetzestexte scheint das jederzeit zu bestätigen.

[...] Gern wird mit süffisantem Ton die Richtlinie 2001/45/EG zitiert: „Leitern sind so aufzustellen, dass sie während der Benutzung standsicher sind.“ Glauben die Brüsseler Bürokraten, es wäre den Bürgern unbekannt, dass Leitern umfallen können?

Gar nicht so absurd klingt der Satz allerdings im Gesamtzusammenhang. Dann wird klar, dass es in der Richtlinie um den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern geht. Diese Vorschrift soll sie vor gefährlichen Arbeitsbedingungen bewahren. Sollte es also nicht möglich sein, eine Leiter absolut sicher aufzustellen, kann es der Arbeitgeber niemanden zumuten, trotzdem hinaufzusteigen.

Quelle: Markus C. Schulte von Drach, Was hinter dem „Bürokratie-Irrsinn“ steckt, in: SZ online, 15. Mai 2014 (Auszug); www.sueddeutsche.de/politik/ungerechtfertigte-vorwuerfe-an-die-eu-was-hinter-dem-buerokratie-irrsinn-steckt-1.1957663

Artikel 5 die folgende Regelung: „Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung.“ Konkret bedeutet dies, dass die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden darf, die ihr die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der gemeinsam festgelegten Ziele jeweils im Einzelnen übertragen haben. Im Umkehrschluss: Alle der Union nicht ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Die Rechtsakte der Europäischen Union

In Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

- Die **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.
- Die **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.
- **Beschlüsse** sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.
- **Empfehlungen und Stellungnahmen** sind nicht verbindlich.

Quelle: Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Mit dieser klaren Regelung sollen Zentralisierung von zu viel Macht in Brüssel und schleichende Kompetenzaushöhlung der Mitgliedstaaten und ihrer Länder und Regionen vermieden werden.

Im Kompetenzgefüge zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen kommt der „offenen Methode der Koordinierung“ eine besondere Bedeutung zu. Diese Methode findet dann Anwendung, wenn die EU nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügt, die Mitgliedstaaten aber dennoch im europäischen Rahmen tätig werden wollen, beispielsweise in der Beschäftigungs- oder der Bildungspolitik. Die EU-Staaten einigen sich in solchen Fällen im Europäischen Rat auf gemeinsame Ziele, die sie jeweils für sich zu erfüllen suchen. Regelmäßige Berichte und Überprüfungen der erreichten Fortschritte sollen den Erfolg sicherstellen.

Waren aufgrund der in den Gründungsverträgen festgelegten Konzentration auf Einzelfallermächtigungen die Zuständigkeiten der EU bis zum Dezember 2009 nur

wenig transparent, so änderte sich dies mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages. Denn darin wurden erstmals die Zuständigkeiten der EU qualitativ unterschieden, nämlich in ausschließliche, konkurrierende sowie unterstützende und koordinierende Zuständigkeiten.

Im Ergebnis gibt es heute kaum noch einen Politikbereich, in dem sich Entscheidungen der Europäischen Union nicht in der einen oder anderen Weise auswirken. Allerdings verfügt die EU nur in wenigen Politikfeldern über ausschließliche Kompetenzen. Dies gilt beispielsweise für die Handelspolitik und die Wettbewerbspolitik sowie für die gemeinsame Währungspolitik der Eurostaaten. In zahlreichen anderen Politikfeldern gelten mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten, so in der Umweltpolitik, der Sozialpolitik und der Verkehrspolitik. Daneben gibt es noch die Kategorie der unterstützenden oder koordinierenden Zuständigkeiten; dazu gehören die aus Sicht der Mitgliedstaaten

und Regionen besonders sensiblen Bereiche Kultur- und Bildungspolitik, Verbraucherschutz, Katastrophenschutz, Tourismus sowie der Sport.

→ *Leitende Prinzipien: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit*

Im Hinblick auf die Ausübung von geteilten und ergänzenden Kompetenzen der EU ist auf die wichtige Rolle des Subsidiaritätsprinzips hinzuweisen. Denn die EU darf entsprechend diesem Prinzip in Bereichen, in denen sie nicht über ausschließliche Kompetenzen verfügt, nur insofern und insoweit tätig werden, als die Mitgliedstaaten sowie ihre Länder und Regionen dazu nicht in der Lage sind. Sie muss außerdem nachweisen, dass sie die Probleme besser als diese lösen kann. Zudem sollen die Maßnahmen der EU verhältnismäßig sein, also nicht über das zur Erreichung der gesetzten Ziele notwendige Maß hinausgehen. Die Organe der EU müssen bei jedem Tätigwerden eingehend prüfen, ob eine Maßnahme der EU wirklich erforderlich ist und ob die EU auch über die hierfür erforderlichen Kompetenzen verfügt.

Bei der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips spielen seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 die nationalen Parlamente eine zentrale Rolle. Sie haben das Recht erhalten, der Kommission im Falle einer vermuteten Missachtung eine Rüge auszusprechen. Erhebt mehr als ein Drittel der Parlamente eine derartige Rüge, muss die Kommission ihre Vorlage überprüfen. Sie kann entsprechend begründet an ihrem Vorschlag festhalten, muss dann aber befürchten, dass eines der nationalen Parlamente von dem ebenfalls neuen Recht der Erhebung einer Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof Gebrauch macht. Auch der Ausschuss der Regionen kann eine solche Klage vor dem EuGH erheben. Ist mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente der Auffassung, die Kommission habe das Subsidiaritätsprinzip verletzt, so muss diese dem Rat und dem EP die betreffende Rechtsakte zur Entscheidung vorlegen. Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen verfügen so über ein wirksames Kontrollinstrument.



picture alliance / dieKLEINERT.de / ... Schwarwel

Kompetenzen der EU: 2013 eröffnete die EU-Kommission ein Verfahren wegen Verletzung europäischen Rechts gegen Deutschland nach Beschwerden zum im Bau befindlichen Berliner Hauptstadtflughafen. Bei der Planung der Flugrouten seien die Folgen für Natur und Umwelt nicht ausreichend geprüft worden.

Die Kompetenzen der EU

Die EU darf nur im Rahmen der ihr in den Verträgen verliehenen Kompetenzen tätig werden. Sie verfügt über ausschließliche und konkurrierende Zuständigkeiten. Zudem kann sie unterstützende, koordinierende oder ergänzende Maßnahmen treffen.

Ausschließliche Zuständigkeiten

Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit sind Politikbereiche, in denen nur die EU die Gesetzgebungskompetenzen hat. Hier dürfen die Mitgliedstaaten nicht gesetzgeberisch tätig werden, auch dann nicht, wenn die Gemeinschaft von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Hierzu gehören folgende Bereiche:

- Zollunion,
- Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln,
- Währungspolitik für die EU-Staaten, deren Währung der Euro ist,
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Fischereipolitik,
- gemeinsame Handelspolitik,
- Dienstrecht der EU-Beamtenchaft.

Konkurrierende Zuständigkeiten

In den Bereichen konkurrierender Zuständigkeit haben sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten eine Gesetzgebungskompetenz. Die Mitgliedstaaten dürfen so lange tätig werden, wie die EU von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht bzw. keine abschließenden Regelungen getroffen hat. Hierzu gehören die folgenden Bereiche:

- Binnenmarkt mit Ausnahme der Wettbewerbspolitik,
- Teilbereiche der Sozialpolitik (darunter Arbeitsschutz),
- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,
- Landwirtschaft und Fischereipolitik,
- Umwelt- und Verbraucherschutz,
- Verkehrspolitik,
- transeuropäische Netze,
- Energiepolitik,
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- Teilbereiche der öffentlichen Gesundheit,
- Teilbereiche der Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Raumfahrt,
- Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Unterstützende, koordinierende und ergänzende Zuständigkeiten

Hier darf die EU das Handeln der Mitgliedstaaten nur ergänzen und keine Rechtsharmonisierung betreiben. Dies gilt für die folgenden Bereiche:

- Gesundheitsschutz,
- Industriepolitik,
- Kultur und Tourismus,
- allgemeine und berufliche Bildung,
- Jugend und Sport,
- Katastrophenschutz,
- Verwaltungszusammenarbeit.

Die Zuständigkeiten der EU sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt, hierzu vor allem Artikel 3, 4 und 6.

Annegret Eppler: Legitimation durch interparlamentarische Vernetzung?

Erhebliche Hoffnungen auf eine gestärkte Legitimität der EU-Politik gehen mit der parlamentarischen Vernetzung einher. Im europäischen Mehrebenensystem haben die Parlamente aufgrund der ihm eigenen Dynamiken in den vergangenen Jahrzehnten an Einflussmöglichkeiten verloren und waren in ihrer Europaarbeit zunehmend auf die Kontrolle des europapolitischen Handelns ihrer Regierungen konzentriert. Der Lissabon-Vertrag weist den Parlamenten der unteren Ebenen durch ihr Recht der Subsidiaritätskontrolle und die Aufforderung zur interparlamentarischen Kooperation eine Rolle für das Gesamtsystem der EU zu und eröffnet eine proaktive Alternative zur bloßen Kontrolle der eigenen Regierung. Die Parlamente der nationalen und subnationalen Ebenen sind damit vor Aufgaben gestellt, die früher den Regierungen vorbehalten waren: formale Beziehungen nach außen zu pflegen und mit externen Akteuren und anderen Systemen dauerhaft zu kommunizieren.

Quelle: Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 6–7 / 2013, S. 30–36, www.bpb.de/apuz/154384/legitimation-durch-interparlamentarische-zusammenarbeit?p=all

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im EU-Vertrag

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Quelle: Artikel 5, Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Europäische Union.

Der Haushalt der EU

Die Vorgängerorganisationen der EU verfügten bereits über einen eigenen Haushalt. Die Mitgliedstaaten sorgten von Anfang an dafür, dass dieser Haushalt in seiner Höhe strikt begrenzt war, und dies ist auch heute noch der Fall. Die EU tätigt zwar eigene Einnahmen – etwa durch Zölle, Agrarabschöpfungen, Geldbußen von Unternehmen, wenn sie die EU-Vorschriften nicht beachten, oder Steuern auf die Einkommen ihrer Bediensteten –, jedoch steht ihr bis heute das Recht, darüber hinaus eigene Steuern zu erheben, nicht zu. Da die eigenen Einnahmen der EU bei Weitem nicht die erforderlichen Ausgaben decken können, überweisen die Mitgliedstaaten nationale Beiträge nach Brüssel, die nach einem komplizierten Verfahren aus dem jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) und der Mehrwertsteuer berechnet werden.

→ Begrenzung der Haushaltsmittel

Die EU mit ihren rund 500 Millionen Unionsbürgerinnen und -bürgern verfügt über einen Haushalt, der – gemessen an den pro Kopf zur Verfügung gestellten Mitteln – im Vergleich zu den Haushalten ihrer Mitgliedstaaten gering ist. Im Jahr 2018 belief sich das EU-Budget beispielsweise auf 160,1 Milliarden Euro an „Verpflichtungen“, dies entspricht 1,06 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten, und auf 144,7 Milliarden Euro an „Zahlungen“ (1,00 Prozent des BNE). Der Unterschied zwischen Verpflichtungen und Zahlungen erklärt sich dadurch, dass Projektmittel jeweils in einem Jahr gebunden, jedoch in der Regel erst in den Folgejahren auch tatsächlich ausgegeben werden (siehe Kasten „Der EU-Haushalt 2018 in Zahlen“).

Zum Vergleich: Der deutsche Bundeshaushalt, der für 80 Millionen Bürgerinnen und Bürger gilt, hatte im gleichen Jahr 2018 ein Volumen von 343,6 Milliarden Euro. Konkret bedeutet dies, dass die EU-Bürgerinnen und -Bürger in diesem Jahr pro Kopf etwa 289 Euro in den EU-Haushalt eingezahlt haben, während die Bundesbürgerinnen und -bürger im gleichen Zeitraum rund 4 295 Euro für den deutschen Haushalt aufzubringen hatten.

Dieser Größenvergleich macht deutlich, dass die Handlungsmöglichkeiten der EU in finanzieller Hinsicht begrenzt sind. Dies gilt umso mehr, als von den EU-Mitteln in erster Linie die Landwirtschaft und auch die strukturschwachen Mitgliedstaaten und Regionen profitieren. Denn die Zahlungen für die Strukturpolitik mit rund 46 Prozent sowie für die Agrarpolitik einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums mit rund 38,7 Prozent stellen bei Weitem die größten Ausgabenposten dar. Mit großem Abstand folgen mit 6,2 Prozent die Ausgaben für die außenpolitischen Aufgaben und mit 2,1 Prozent für die Innen- und Rechtspolitik sowie für das Europa der Bürger. Für Verwaltungszwecke wendet die EU rund 6,7 Prozent auf.

→ Die Beschlussfassung über den EU-Haushalt

Das Europäische Parlament und der Rat bilden gemeinsam die Haushaltsbehörde der Europäischen Union. Sie beschließen über den Jahreshaushaltsplan im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens.

Dabei ergibt sich regelmäßig ein erbitertes Ringen um die Höhe und die Ausgestaltung des Jahreshaushalts. Um das Konfliktpotenzial zu verringern, hat man sich auf eine mittelfristige Haushaltsplanung geeinigt, bei der die Obergrenzen und die Mittelverteilung auf große Ausgabenbereiche („Rubriken“) für einen überschaubaren Zeitraum von sieben Jahren einstimmig vom Europäischen Rat festgelegt werden. Der aktuelle Finanzrahmen umfasst den Zeitraum von 2014 bis 2020.

Für die Aufstellung des jährlichen EU-Haushalts sieht Artikel 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Anlehnung an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die folgenden Schritte vor:

- Jede Institution der EU stellt vor dem 1. Juli des Jahres, das dem Haushaltsjahr vorausgeht, einen Haushaltsvoranschlag für ihre Ausgaben auf.
- Die Kommission erstellt auf dieser Grundlage einen Haushaltsentwurf mit allen Einnahmen und Ausgaben. Sie legt dem Europäischen Parlament und dem

Rat spätestens am 1. September ihren Entwurf vor.

- Der Rat legt seinen Standpunkt dazu fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober wieder dem Europäischen Parlament zu. Zugleich begründet er seinen Standpunkt umfassend.

Hat das Europäische Parlament innerhalb einer Sechswochenfrist nach der Übermittlung

- den Standpunkt des Rates gebilligt, so ist der Haushaltsplan erlassen;
- keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan ebenfalls als erlassen;
- mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Parlamentspräsident beruft im Einvernehmen mit dem Ratspräsidenten den Vermittlungsausschuss ein. Dieser hat drei Wochen Zeit, eine Einigung zu erreichen.

Für die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses und die notwendigen Mehrheiten gelten die gleichen Regeln wie beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Auch hier übernimmt die Kommission eine aktive Rolle, um eine Annäherung der Standpunkte zwischen Parlament und Rat zu bewirken.

Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der Frist auf einen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von zwei Wochen, um den Entwurf zu billigen. Danach stellt der Präsident des Parlaments mit seiner Unterschrift fest, dass der Haushaltsplan erlassen ist.

Einigt sich der Vermittlungsausschuss binnen drei Wochen nicht auf einen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vor und das Verfahren beginnt erneut. Beginnt ein Haushaltsjahr ohne gültigen Haushalt, so greift die „Zwölfregelung“. Diese besagt, dass monatlich je ein Zwölfstel des Vorjahreshaushalts ausgegeben werden darf.

In der Praxis gab es in der Vergangenheit immer wieder Konflikte und Kraftproben zwischen dem Rat, der eher auf eine sparsame Haushaltsführung achtet, und dem Europäischen Parlament, das

Der EU-Haushalt 2018 in Zahlen

Angaben in Millionen Euro

	Verpflichtungen	Zahlungen
insgesamt	160 114	144 681
1. Intelligentes und integratives Wachstum (im Wesentlichen strukturpolitische Maßnahmen)	77 534	66 624
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Mittel kommen den strukturstärkeren Regionen zugute)	22 001	20 097
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Mittel für die strukturschwächeren Regionen)	55 532	46 527
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen (im Wesentlichen Mittel für die Landwirtschaft)	59 285	56 084
davon marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43 235	43 189
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Innen- und Rechtspolitik sowie Europa der Bürger)	3 493	2 981
4. Europa in der Welt	9 569	8 906
5. Verwaltung	9 666	9 666
6. Sonstige Sonderinstrumente*	567	420

* Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und Solidaritätsfonds der Europäischen Union

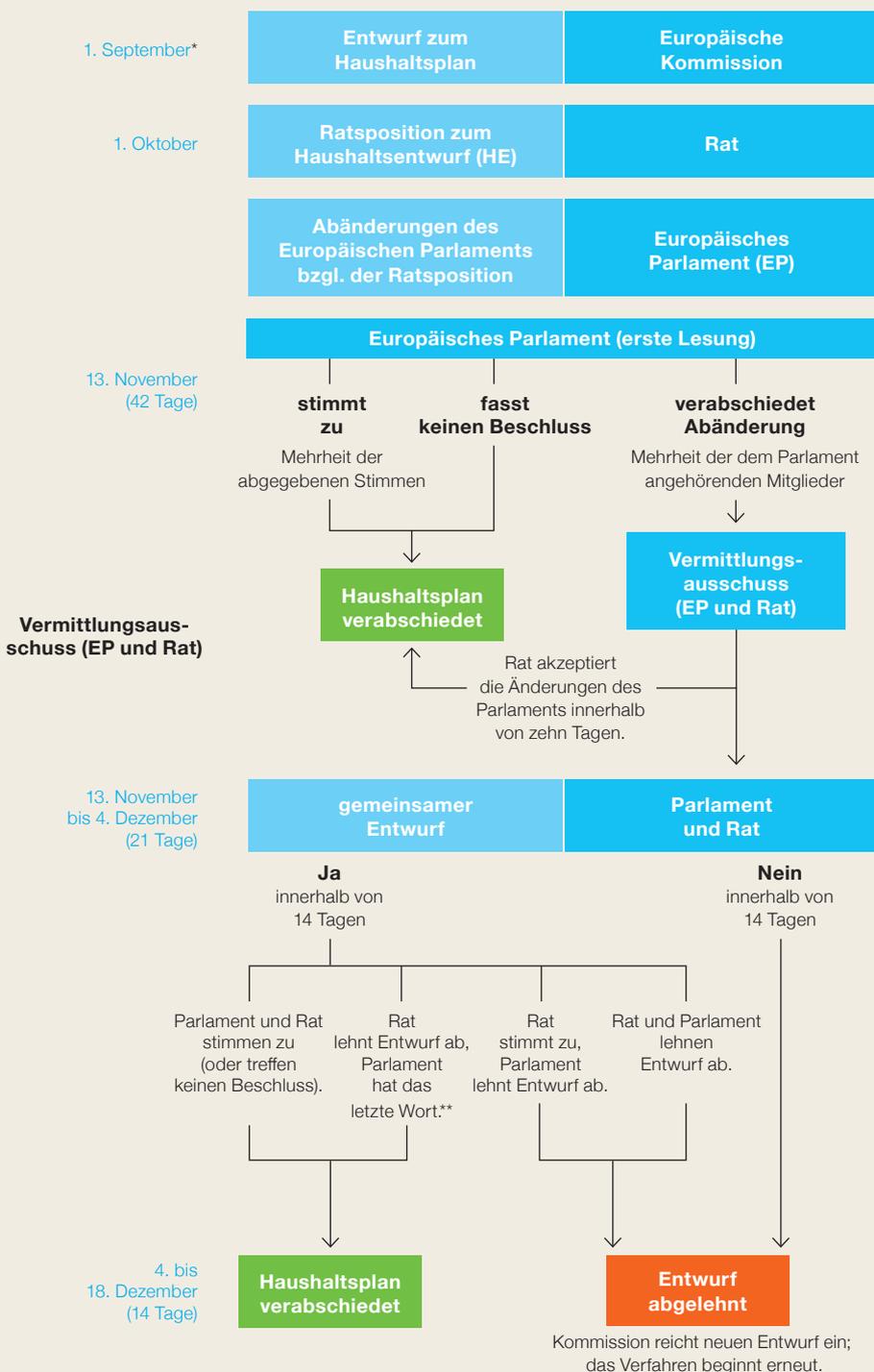
Quelle: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018_de.pdf, zul. abgerufen im Juli 2018



Fotograf: Alberto Novi, Creative Commons BY-NC-SA

Mitglieder des Haushaltsausschusses im Europäischen Parlament am 27. Januar 2011: Gemeinsam mit dem Rat beschließt das Parlament über den Haushaltsplan der Europäischen Union.

Haushaltsverfahren der EU



* Die Kommission ist bestrebt, den Haushaltsvorentwurf vor Ende April/Anfang Mai vorzulegen.

** Das heißt, das Parlament billigt den gemeinsamen Entwurf und beschließt binnen 14 Tagen nach der Ablehnung durch den Rat (mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünftel der abgegebenen Stimmen), alle oder einige der Abänderungen aus der ersten Lesung zu bestätigen.

die Auffassung vertritt, der EU müssten für die übertragenen Aufgaben auch hinreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Als problematisch erweist es sich dabei, dass das EP zwar über die Ausgaben der EU mitentscheiden darf, über die Einnahmenseite jedoch allein von den nationalen Regierungen entschieden wird. Diese konnten sich bislang nicht darauf verständigen, dass die EU ihre Ausgaben aus eigenen Steuern bestreiten kann.

Die vorausschauende Planung der EU und die Strategie „Europa 2020“

Das politische Handeln der EU-Institutionen wird lange im Voraus geplant, sodass die Beteiligten der verschiedenen politischen Ebenen sich auf der Grundlage entsprechender Vorausschau gut auf die zu erwartenden Maßnahmen einstellen können. Natürlich können aktuelle Ereignisse und Krisen im Einzelfall auch schnelles Reagieren erforderlich machen. Doch ist dies in der EU eher die Ausnahme. Die Vorhersehbarkeit ist insofern erforderlich, als in einem Mehrebenensystem wie dem der EU eine Vielzahl von Akteuren am Entscheidungsprozess beteiligt ist. Das gilt insbesondere für die nationalen und die regionalen Parlamente. Diese müssen von der EU beschlossene Richtlinien innerhalb festgelegter Fristen in nationales Recht umsetzen.

Vor allem die Initiativen der Kommission werden lange im Voraus geplant. Der Kommissionspräsident legt für seine fünfjährige Amtszeit eine mittelfristige Vorhabenplanung vor und die Kommission übermittelt dem Parlament und den Mitgliedstaaten jährlich im November das Arbeitsprogramm für das darauffolgende Jahr. Das Prinzip der Vorhersehbarkeit findet in der EU auch insofern Anwendung, als die Präsidentschaften im Rat zu Beginn ihrer sechsmonatigen Vor-sitzzeit jeweils ein Programm vorlegen. Um Kontinuität zu gewährleisten, wurde zudem vereinbart, dass drei EU-Rats-präsidentschaften sich im Rahmen einer „Trio-Präsidentschaft“ auf gemeinsame Ziele verständigen.

Ebenso verständigen sich die EU, die Mitgliedstaaten und die Regionen auf

übergreifende längerfristige Ziele. Bereits im Jahre 2000 hatten die im Europäischen Rat vertretenen EU-Staats- und Regierungschefs die sogenannte Lissabon-Strategie verabschiedet. Ziel war es, die EU im Verlauf eines Jahrzehnts – also bis 2010 – zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Diese Ziele konnten jedoch nicht zuletzt wegen wenig konkreter Umsetzungsvorgaben nur in Ansätzen erreicht werden.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich deshalb im Juni 2010 auf ein konkreteres Konzept für das laufende Jahrzehnt. Die Strategie „Europa 2020“ gibt erstmals wenige, aber nachprüfbar Ziele vor. Die EU-Staaten und auch die Länder und Regionen haben zugesagt, dabei aktiv mitzuwirken. Sozialen Zielen wird nunmehr im Vergleich zur Vorgängerstrategie ein deutlich höherer Stellenwert eingeräumt.

Diese politischen Prioritäten und quantitativen Ziele der EU sollen – auch unter Berücksichtigung von unterschiedlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten – in nationale Politik umgesetzt werden. Zudem wurden sieben ergänzende sogenannte Leitinitiativen vorgeschlagen, in denen die geplanten Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene zusammengefasst und aufeinander abgestimmt werden. Ihre Themen lauten:

- Innovationsunion,
- Jugend in Bewegung,
- Digitale Agenda,
- Ressourcenschonendes Europa,
- Industriepolitik für umweltfreundliches Wachstum,
- Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Europäische Plattform gegen Armut.

EU, Mitgliedstaaten sowie Regionen und auch die Kommunen haben sich verpflichtet, an der Verwirklichung dieser Strategie mitzuwirken. Die Umsetzung soll auf EU-Ebene koordiniert werden und die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, jährlich Bericht zu erstatten. So besteht die Chance, durch ein koordiniertes Vorgehen von EU, Mitgliedstaaten, Ländern und Regionen möglichst große Effekte zu erzielen. ←



European Union, 2015

Die Steigerung des Anteils von erneuerbaren Energien ist das dritte Ziel der Strategie „Europa 2020“. Der französische Künstler Thomas Dechoux beim Vollenden eines diesbezüglichen Graffiti im Auftrag der Juncker-Kommission im Februar 2015.

Die fünf übergreifenden quantitativen Ziele der Strategie „Europa 2020“

- Die Beschäftigungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren soll auf 75 Prozent (2010: 69 Prozent) gesteigert werden. Vor allem die Erwerbstätigkeit von Frauen, älteren Arbeitnehmern und Migranten soll gefördert werden.
- Die Investitionsquote in Forschung und Entwicklung (F&E) soll auf drei Prozent des nationalen BIP gesteigert werden. Gleichzeitig soll ein Indikator für die F&E- und Innovationsintensität entwickelt werden.
- Die bereits beschlossenen Klimaziele, die Reduzierung von CO₂-Emissionen, die Steigerung des Anteils von erneuerbaren Energien sowie die Verringerung des Energieverbrauchs jeweils um 20 Prozent, sollen weiter verfolgt werden.
- Im Bereich Bildung soll die Schulabbrecherquote von 15 auf zehn Prozent sinken. Zugleich soll der Anteil der Hochschulabsolventen bei den 30- bis 34-Jährigen von 31 auf 40 Prozent gesteigert werden.
- Die Armutsbekämpfung wird zum gemeinsamen Ziel: Die Zahl der Menschen, die unter der jeweiligen nationalen Armutsgrenze leben, soll um 25 Prozent gesenkt werden, um ca. 20 Millionen Menschen einen Weg aus der Armut zu ermöglichen.

Quelle: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission vom 3.3.2010 (KOM [2010] 2020 endgültig); <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>

04 Die EU als Wirtschafts- und Währungsunion

Otto Schmuck

Ein Verkaufsstand in Litauen im Dezember 2014 –
ab Januar 2015 wurde der Euro staatliche Währung.
Damit gilt er in 19 EU-Staaten.

220
LT 064 EUR
nis MANDRILE CUNEESI

Die Europäische Union wird wegen der überragenden Bedeutung des Binnenmarktes heute oft noch vorrangig als Wirtschaftsgemeinschaft wahrgenommen. Vor allem im Vereinigten Königreich wird der Begriff „common market“ häufig generell als Synonym gebraucht.

Dabei ist die EU heute viel mehr als lediglich ein gemeinsamer Markt, und zudem ist die Wirtschaftspolitik keineswegs völlig vergemeinschaftet. Die EU-Staaten haben auch in diesem Handlungsfeld noch wesentliche eigene Befugnisse. Sie haben jedoch in Artikel 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) vereinbart, dass sie die Wirtschaftspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten und diese im (Minister-)Rat koordinieren, um die vereinbarten Vertragsziele zu erreichen.

Ziel der EU-Wirtschaftspolitik ist ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum auf der Grundlage der im Jahr 2010 beschlossenen „Strategie Europa 2020“. Von Bedeutung

Ziele der gemeinsamen Wirtschaftspolitik

Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Quelle: Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV; Auszug)

ist dabei auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der EU-Staaten und ihres makroökonomischen Gleichgewichts. In einigen Teilbereichen kann die EU ihre wirtschaftspolitischen Ziele mit wirksamen Instrumenten kraftvoll durchsetzen. Vor allem im Wettbewerbs-, Kartell- und Beihilferecht verfügt die Kommission über eine starke Stellung, die allen Wirtschaftsteilnehmern zugutekommt.

So ist es das Ziel des Beihilferechts, einen unverfälschten Wettbewerb zwischen Unternehmen sicherzustellen. An diesem Grundsatz müssen sich alle öffentlichen Stellen – Mitgliedstaaten, Regionen und auch die Kommunen – zum Beispiel bei ihrer Auftragsvergabe messen lassen.

Das Kartellrecht verbietet Absprachen von Unternehmen. Unter anderem wurden Preisabsprachen für Arzneien und Stahlprodukte oder auch in der Kommunikationsbranche von der Kommission geprüft und mehrfach mit drastischen Geldbußen geahndet. Dabei wurden auch international operierende multinationale Unternehmen nicht geschont.

In anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik – etwa in der Steuer-, der Arbeitsmarkt- und der Lohnpolitik – sind die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union deutlich begrenzter. Hier verfügen die Mitgliedstaaten über die wesentlichen Steuerungsinstrumente; Entscheidungen im EU-Rahmen können in der Regel nur getroffen werden, wenn tatsächlich alle EU-Staaten zustimmen, und das ist nur sehr selten der Fall.

Der europäische Binnenmarkt mit den „vier Freiheiten“

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1958 wurde der europäische Binnenmarkt als zentrales Element vereinbart, seither ein Kernstück der europäischen Zusammenarbeit. Für exportorientierte Staaten wie Deutschland haben ein funktionierender Binnenmarkt und liberale Handelsregelungen mit Drittstaaten eine zentrale Bedeutung. Die wichtigsten Grundlagen des europäischen Binnenmarktes sind nach außen eine gemeinsame Politik im Rahmen einer Zollunion und im Innern die sogenannten vier Freiheiten:

Der europäische Binnenmarkt und seine vier Freiheiten



Quelle: www.bpb.de (Creative commons by-nc-nd/3.0/de), © Leitwerk

- **Freier Personenverkehr:** Alle EU-Bürgerinnen und -Bürger können sich innerhalb der Europäischen Union frei bewegen, sich niederlassen und eine Arbeit annehmen. Entsprechend der getroffenen Vereinbarungen im Schengen-Raum, gibt es keine Binnengrenzen mehr, die Außengrenzen werden nach gemeinsamen Standards wirksam kontrolliert.
- **Freier Warenverkehr:** Für Waren, die innerhalb der EU gehandelt oder mitgeführt werden, gibt es keine Grenzkontrollen, Zölle oder Mengenbegrenzungen mehr. Der Handel zwischen den Mitgliedstaaten wurde damit vereinfacht und hat deutlich zugenommen.
- **Freier Dienstleistungsverkehr:** Überall in der EU können Dienstleistungen aller Art – Gebäudereinigung, Stromversorgung, Rechtsberatung, Kommunikationsdienste, Versicherungen usw. – frei angeboten werden; damit kann jeder das günstigste Angebot nutzen.
- **Freier Kapitalverkehr:** Es gibt keine Beschränkungen im Geldverkehr. EU-Bürgerinnen und -Bürger haben die Wahl, in welchem Land und bei welchem Kreditinstitut sie Geld anlegen möchten.

Trotz der klaren Zielvorgabe des bereits 1958 in Kraft getretenen EWG-Vertrags zur Schaffung des Binnenmarktes gab es noch bis zur Mitte der 1980er-Jahre erhebliche Widerstände gegen eine völlige Markt-

öffnung. Vielfach schotteten die Mitgliedstaaten ihre heimische Wirtschaft ab, etwa durch aufwendige Zulassungsverfahren oder unterschiedliche nationale Normen. Deshalb konnten mit dem Wegfall der Zollschränken die Vorteile des gemeinsamen Marktes längst noch nicht ausgeschöpft werden. Notwendig waren neben dem Abbau von Beschränkungen auch weitere „positive“ Schritte, vor allem die Einigung auf gemeinsame Normen, Standards und Schutzvorschriften.

1985 nahm die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes mit dem Amtsantritt einer neuen Kommission unter dem Präsidenten Jacques Delors Fahrt auf. Dieser drängte darauf, die europäische Einigung neu zu beleben und den Binnenmarkt bis 1992 entstehen zu lassen. In der Folge brachte die Kommission rund 300 Geset-

zesvorschläge auf den Weg und arbeitete sie nach und nach ab. Voraussetzung hierfür waren neue Handlungsmöglichkeiten im Rat. Auch hatte bereits das sogenannte Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes 1979 entscheidend zur Marktöffnung beigetragen. Es legte fest, dass ein Produkt, das in einem Mitgliedstaat zugelassen war, ohne Hindernisse überall im Binnenmarkt verkauft werden durfte, wenn dem keine besonderen Gründe entgegenstanden. Beobachter sahen darin einen echten Durchbruch für effizienteres Handeln der EU. Die Wirtschaft, aber auch alle Bürgerinnen und Bürger, konnte von den Neuerungen profitieren. Unternehmen konnten ihre Produkte nunmehr ohne Hemmnisse überall in der EU verkaufen. Die Verbraucherrechte wurden verbessert, dank des einsetzenden Wettbewerbs sanken viele Preise.

1/ Fabrikneue Fahrzeuge 2012 im Bahnhof von Frankfurt an der Oder an der deutsch-polnischen Grenze: Der europäische Binnenmarkt verwirklicht den freien Verkehr nicht nur für Waren, sondern auch für Personen, Dienstleistungen und Kapital.

2/ Mit dem wegbereitenden „Cassis-de-Dijon-Urteil“ entschied der Europäische Gerichtshof zugunsten einer deutschen Supermarktkette, die französischen Cassis-Likör zunächst nicht nach Deutschland einführen durfte, weil er nicht der deutschen Branntweinverordnung entsprach.

3/ Positiv wirkten sich die Entscheidungen der EU vor allem beim Telefonieren und Internetsurfen im Ausland aus. Roaminggebühren sind innerhalb der EU seit dem 15. Juni 2017 weitgehend abgeschafft.

4/ Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie etwa Wasser- oder Stromversorgung sind von den strengen Wettbewerbsregeln der EU ausgenommen.



Boudier

Allerdings wurde bald deutlich, dass der Gesichtspunkt des freien Wettbewerbs das Handeln der Gemeinschaft und ihrer Institutionen sehr einseitig bestimmte. Kritisiert wurde vor allem, dass es immer wieder Versuche der Kommission gab, auch Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie etwa öffentlicher Nahverkehr, Wasser- und Stromversorgung oder auch Rettungsdienste, in das strenge Wettbewerbsregime einzubeziehen. Diese Bereiche sind jedoch anders zu betrachten als Baumaschinen oder Finanzprodukte. Insofern wurden Ausnahmeregelungen gefordert und in vielen Fällen auch durchgesetzt. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält ein eigenes Protokoll (Nr. 26), das den besonderen Stellenwert der Daseinsvorsorge hervorhebt.



picture alliance / ZB



picture alliance / Cultura



European Union, 2015

Die währungspolitischen Vereinbarungen und die Einführung des Euro

Im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes wurde auch die Einführung einer gemeinsamen Währung gefordert: Umtauschkosten und Währungsrisiken zwischen den Währungen der beteiligten Staaten würden entfallen, die Verbraucher könnten die Preise besser vergleichen und nach außen würde die wirtschaftliche Abhängigkeit von anderen Leitwährungen verringert. Da das 1985 vorgelegte Binnenmarktpaket von Kommissionspräsident Delors allgemein als großer Erfolg bewertet wurde, gab es im Kreis der damaligen EG-Staaten eine große Bereitschaft, sich mit dem Thema eingehender zu befassen. 1991 trat eine

Regierungskonferenz zusammen, um darüber zu beraten und gegebenenfalls zu beschließen.

Die Kommission gab die gleichzeitige Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion als Ziel vor, da die effektive Steuerung der Wirtschaftspolitik als wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Währungsunion angesehen wurde. In der Regierungskonferenz konnten sich die Mitgliedstaaten zwar auf die Einführung des Euro verständigen; hinsichtlich der Wirtschaftsunion gab es aber kaum Fortschritte, auch wenn der Begriff sich im bald darauf unterzeichneten Maastrichter Vertrag findet. Was die gemeinsame Währung anging, so wurden lediglich Kriterien zur Sicherung ihrer Stabilität vereinbart.

Instrumente zur Steuerung der Wirtschaft fehlten jedoch lange.

Die Einführung der einheitlichen Währung sollte in drei Schritten erfolgen: Zunächst wurde die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchgesetzt. 1994 sollten Vereinbarungen zur Zusammenführung (Konvergenz) der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten erfolgen. Dieses Ziel wurde jedoch mit weniger Nachdruck verfolgt und brachte kaum Fortschritte. Als krönender dritter Schritt wurden am 1. Januar 1999 der Euro als einheitliche Währung eingeführt und die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main errichtet. Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), dem die EZB und die Zentralbanken der Mitglied-

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Sie hat die alleinige Verantwortung für die Währungspolitik der Euroländer und übernimmt die Überwachung des Bankensystems.



staaten angehören, sollte als zentrales Steuerungsorgan von den politischen Instanzen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft unabhängig sein.

Während die währungspolitischen Vereinbarungen nachfolgend genau eingehalten wurden, vernachlässigte man weiterhin Absprachen zur Konvergenz der Wirtschaftspolitiken. Wie dramatisch die Folgen waren und sind, zeigte sich in den Jahren 2012 und 2013 an den äußerst schwierigen Rettungsaktionen für hoch verschuldete Mitgliedstaaten wie Griechenland, Irland und Portugal sowie im Fall Griechenland erneut ab 2015.

Auf die Einhaltung der vereinbarten Regeln zur Stabilität des Euro wurde und wird im Euroraum großer Wert gelegt.

Die Währungspolitik

Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (im Folgenden „ESZB“) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Ziele der Union beizutragen. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird [...]

Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin,

- die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen,
- Devisengeschäfte [...] durchzuführen,
- die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten,
- das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.

Quelle: Art. 127, Absatz 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV; Auszug)

Bundesaußenminister Klaus Kinkel und der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), Wim Duisenberg, unterzeichnen 1998 in Frankfurt am Main ein Abkommen über den Sitz der Europäischen Zentralbank. Der Vertrag regelt vor allem den Status der supranationalen EZB auf deutschem Gebiet sowie das Verhältnis der EZB zu den deutschen Behörden. Die Mitglieder des EZB-Direktoriums genießen Diplomatenstatus.





European Union, 2015

1/ Der Euro wurde zunächst als Buchgeld eingeführt – Start des Euro an der Börse in Tokio am 2. Januar 1999.

2/ Am 1. Januar 2002 wurde der Euro als Bargeld in Münzen und Scheinen allgemeines Zahlungsmittel in zwölf Staaten. Weitere sieben kamen bis 2015 hinzu: Im Nationalmuseum von Vilnius informiert sich eine Bürgerin vor der Einführung des Euro in Litauen zum 1. Januar 2015.



European Union, 2015



Ein Stabilitätspakt mit strengen Regeln soll verhindern, dass der Euro zu einer schwachen Währung wird. Als Grundlage wurden vier – bis heute geltende – Konvergenzkriterien zur Bewertung der wirtschaftlichen Stabilität vereinbart, die EU-Mitgliedstaaten dauerhaft erfüllen sollten, wenn sie dem Euro beitreten wollten:

- **Preisstabilität:** Die Inflationsrate durfte nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über derjenigen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.
- **Haushaltsstabilität:** Der staatliche Schuldenstand sollte nicht mehr als 60 Prozent, die jährliche Nettoneuverschuldung nicht mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen.
- **Wechselkursstabilität:** Ein die Einführung des Euro anstrebender Staat musste min-

destens zwei Jahre lang ohne Abwertung am Wechselkursmechanismus teilgenommen haben. Dabei durfte die Währung des Landes nur in einer bestimmten Wechselkursbandbreite (meist 15 Prozent) vom als Leitwährung festgelegten Eurokurs abweichen, ansonsten musste die Zentralbank des Landes intervenieren.

- **Langfristige Zinssätze:** Der Zinssatz langfristiger Staatsanleihen durfte nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.

Auf dieser Grundlage wurde der Euro am 1. Januar 1999 eingeführt. In den ersten drei Jahren war er jedoch lediglich eine Buchwährung, die nur in der Kontoführung eine Rolle spielte. Erst am 1. Januar

2002 wurde der Euro als Bargeld in Münzen und Scheinen allgemeines Zahlungsmittel und er trat zu festgelegten Umrechnungskursen an die Stelle der nationalen Währungen. Heute ist der Euro in 19 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gesetzliches Zahlungsmittel und wird von mehr als 300 Millionen Menschen genutzt. Auch in Monaco, San Marino und dem Vatikanstaat ist der Euro die offizielle Währung. Andorra, Montenegro und der Kosovo verwenden ebenfalls die einheitliche Währung, allerdings ohne eine formelle Vereinbarung.

Als Sitz der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde Frankfurt am Main bestimmt – auch, um zu zeigen, dass der Euro so stark sein sollte wie die D-Mark. Die EZB hat die alleinige Verantwortung



Unter anderem mit Plakataktionen begegnete die Europäische Union der anfänglichen Verunsicherung der Bevölkerung gegenüber der neuen Währung bei der Einführung des Euro als Bargeld zur Jahreswende 2001/2002.

für die Währungspolitik der Euroländer, doch werden wichtige Entscheidungen vor allem bei der Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch von der Kommission und von der Eurogruppe des Europäischen Rates getroffen.

Die wachsende Sorge um den Euro

Gegen die Einführung des Euro gab es in einigen EU-Staaten, vor allem auch in Deutschland, erhebliche Bedenken. Die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Währung waren der Bevölkerung nur unzureichend vermittelt worden. Eine – vielfach geforderte – Volksbefragung fand lediglich in

Euro-Wechselkurse gegen Landeswährungen

1 EUR = ... Einheiten von Landeswährung (Jahresmittelwert; Stand Juli 2018)

Der Wechselkurs beschreibt den Preis oder Wert der Währung eines Landes im Verhältnis zu einer anderen Währung. Die hier verwendeten Daten sind die von der Europäischen Zentralbank veröffentlichten Wechselkurse für den Euro.

1 Euro entspricht	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
US-Dollar	1,2556	1,3705	1,4708	1,3948	1,3257	1,3920	1,2848	1,3281	1,3285	1,1095	1,1069	1,1297
Bulgarischer Lew	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558	1,9558
Tschechische Krone	28,342	27,766	24,946	26,435	25,284	24,590	25,149	25,980	27,536	27,279	27,034	26,326
Dänische Krone	7,4591	7,4506	7,4560	7,4462	7,4473	7,4506	7,4437	7,4579	7,4548	7,4587	7,4452	7,4386
Ungarischer Forint	264,26	251,35	251,51	280,33	275,48	279,37	289,25	296,87	308,71	310	311,44	309,19
Polnischer Zloty	3,8959	3,7837	3,5121	4,3276	3,9947	4,1206	4,1847	4,1975	4,1843	4,1841	4,3632	4,257
Rumänischer Leu	3,5258	3,3353	3,6826	4,2399	4,2122	4,2391	4,4593	4,4190	4,4437	4,4454	4,4904	4,5688
Schwedische Krone	9,2544	9,2501	9,6152	10,6191	9,5373	9,0298	8,7041	8,6515	9,0985	9,3535	9,4689	9,6351
Pfund Sterling	0,68173	0,68434	0,79628	0,89094	0,85784	0,86788	0,81087	0,84926	0,80612	0,72584	0,81948	0,87667
Kroatischer Kuna	7,32470	7,33760	7,22390	7,34000	7,28910	7,43900	7,52170	7,57860	7,63440	7,6137	7,5333	7,4637
Mazedonischer Denar	61,1896	61,1730	61,5201	61,2815	61,5192	61,4800	61,5235	61,5020	61,5870	61,611	61,5955	61,5747
Türkische Lira	1,8090	1,7865	1,9064	2,1631	1,9965	2,3378	2,3135	2,5335	2,9065	3,0255	3,3433	4,1206
Isländische Krone	87,76	87,63	143,83	172,67	161,89	161,42	160,73	162,38	154,86	146,3	133,59	120,54
Norwegische Krone	8,0472	8,0165	8,2237	8,7278	8,0043	7,7934	7,4751	7,8067	8,3544	8,9496	9,2906	9,327
Schweizer Franken	1,5729	1,6427	1,5874	1,5100	1,3803	1,2326	1,2053	1,2311	1,2146	1,0679	1,0902	1,1117
Japanischer Yen	146,02	161,25	152,45	130,34	116,24	110,96	102,49	129,66	140,31	134,31	120,2	126,71
Kanadischer Dollar	1,4237	1,4678	1,5594	1,5850	1,3651	1,3761	1,2842	1,3684	1,4661	1,4186	1,4659	1,4647
Russischer Rubel	34,1117	35,0183	36,4207	44,1376	40,2629	40,8846	39,9262	42,3370	50,9518	68,072	74,1446	65,9383

Quelle: Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00033&plugin=1>

Irland, in Dänemark und in Frankreich statt, wobei in Frankreich nur eine hauchdünne Mehrheit von 51,01 Prozent den Vertrag unterstützte und in Dänemark sogar erst im zweiten Durchgang eine Mehrheit erreicht werden konnte. In den anderen EU-Staaten, so auch in Deutschland, erfolgte die Ratifizierung allein auf der Grundlage von Parlamentsbeschlüssen. Doch gewöhnten sich die Menschen allmählich an die neue Währung; Umfragen belegen, dass die Zustimmung anstieg.

Dies hatte auch damit zu tun, dass sich der Euro gegenüber den anderen Währungen in der Welt, so dem US-Dollar, zunächst gut behaupten konnte. Allerdings geriet er im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2010 insofern erheblich unter Druck, als einzelne Staaten des Währungsraums, vor allem Griechenland, Portugal und auch Irland, die vereinbarten Schuldenkriterien nicht einhalten konnten und die Preise für ihre öffentlichen Anleihen deshalb erheblich anstiegen. Auch erwies sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise, dass eine Währungsunion ohne gemeinsame Instrumente zur wirtschaftlichen Koordinierung und Steuerung kaum funktionsfähig ist. Die Eurostaaten entwickelten sich ökonomisch erkennbar auseinander, auch mit der Folge, dass die in Maastricht vereinbarten strengen Stabilitätskriterien von mehreren EU-Staaten nicht eingehalten werden konnten. Die Ursachen waren und sind vielfältig: unterschiedliche Lohnentwicklung, die Kosten der Sozialsysteme (vor allem der Renten- und der Krankenversicherungen), die staatlichen Ausgaben für Bildung und Forschung, die Steuersysteme, die Effektivität der Verwaltung und vieles andere mehr. Folge war ein zunehmendes Auseinanderfallen der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Staaten.

In mehreren der schwächeren Eurostaaten entstanden erhebliche Probleme, denn ihre Verschuldung nahm beständig zu und sie hatten Schwierigkeiten, neue Kredite zu annehmbaren Bedingungen aufzunehmen. Oft wurde in der öffentlichen Diskussion die Schuldenkrise dieser Staaten als generelle Ursache der Eurokrise dargestellt; doch war und ist dem keineswegs so.

Öffentlicher Bruttoschuldenstand

Prozentanteil des BIP (Stand Juli 2018)



Quelle: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=sdg_17_40&plugin=1

1/ Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll überschuldete Mitgliedstaaten der Eurozone durch Notkredite und Bürgschaften unterstützen (Gruppenfoto vom Treffen des ESM-Gouverneursrats im Juni 2014).

2/ Der italienische Bankmanager und Wirtschaftswissenschaftler Mario Draghi wurde im November 2011 Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB).



© European Stability Mechanism 2015



Europäische Zentralbank

EU-Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise

- Schaffung eines temporären „Euro-Rettungsschirms“ als ein auf drei Jahre befristetes Notfallkreditsystem für überschuldete Eurostaaten (Mai 2010).
- Schaffung eines Aufsichtsmechanismus für Banken, wobei die Vorgaben zur Regulierung der Finanzmärkte weitgehend auf europäischer Ebene beschlossen werden, ihre Einhaltung jedoch weiterhin primär von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht wird (Januar 2011).
- Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung: Der „Euro-plus-Pakt“ enthält Vereinbarungen zur Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken. Mit neuen Überwachungsverfahren sowie einem einheitlichen Planungs- und Berichtszyklus („Europäisches Semester“) sollen Fehlentwicklungen kontrolliert und gegebenenfalls korrigiert werden (März 2011).
- Schaffung des auf Dauer angelegten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit der Aufgabe, überschuldete Mitgliedstaaten der Eurozone durch Notkredite und Bürgschaften zu unterstützen, um deren Zahlungsunfähigkeit zu verhindern (Oktober 2012).
- Mit dem Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) werden die Konvergenzkriterien, wie im Vertrag von Maastricht festgelegt, rechtlich verbindlich (Januar 2013). Die Vertragsstaaten vereinbaren eine „Schuldenbremse“, die verfassungsmäßig zu verankern ist. Die Zustimmung zum Fiskalpakt ist Bedingung, um Darlehen aus dem ESM beziehen zu können.
- Schaffung einer bei der Europäischen Zentralbank angesiedelten einheitlichen Bankenaufsicht mit direkter Aufsicht über „systemrelevante Banken“ der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (November 2014).
- Vereinbarung einer einheitlichen Bankenabwicklung, zuständig für Entscheidungen zur Abwicklung von Banken unter direkter EZB-Aufsicht sowie von grenzüberschreitend tätigen Banken (anwendbar ab 2016).
- Zusammenschluss aller nationalstaatlichen Systeme der Einlagensicherung der Banken: Damit werden alle EU-Länder verpflichtet, bankenfinanzierte Einlagensicherungsfonds aufzubauen, damit im Entschädigungsfall Bankeneinlagen bis zu 100 000 Euro garantiert sind.

Zusammenstellung: Otto Schmuck (auf der Grundlage von Informationen des Bundesfinanzministeriums)

Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro

Die EU und ihre Mitgliedstaaten konnten auf die Krise zunächst nur bedingt und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung reagieren, da die EU nicht über die erforderlichen Zuständigkeiten verfügte und neue Instrumente erst geschaffen werden mussten.

Um ein Auseinanderbrechen des Euro-raums zu vermeiden, wurde – zunächst bis zum Jahr 2013 begrenzt – ein provisorisch organisierter „Euro-Rettungsschirm“ eingerichtet. Im Jahr 2012 einigten sich die damals 18 Mitgliedstaaten des Euroraums auf den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der das Euro-Währungsgebiet langfristig wirtschaftlich stabilisieren soll. Hinzu kam der außerhalb des Gemeinschaftsrahmens geschlossene Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) zur Sicherung der Stabilität der nationalen

Haushalte, der auch eine auf den Maas-trichter Stabilitätskriterien basierende „Schuldenbremse“ enthält. Voraussetzung für die Gewährung von ESM-Mitteln ist die Einhaltung der Regeln des Fiskalpakts, konkret der damit zumeist verbundenen strengen Sparauflagen.

Da die Wirtschaftskrise im Wesentlichen vom Bankensektor ausgelöst worden war, wurde im Rahmen der EU auch eine Reihe von Beschlüssen zur Schaffung einer Bankenunion gefasst. Hierzu gehören im Wesentlichen drei Elemente:

- *Einheitliche europäische Bankenaufsicht*: Die Europäische Zentralbank (EZB) verfügt seit November 2014 über die direkte Aufsicht über diejenigen Banken und Bankengruppen, die als „systemrelevant“ eingestuft werden.
- Seit 2016 ist ein *Einheitlicher Europäischer Abwicklungsmechanismus für Banken* im Aufbau. In diesem Rahmen soll über die Abwicklung von Banken unter

direkter EZB-Aufsicht sowie von grenzüberschreitend tätigen Banken entschieden werden.

- Mittels einer harmonisierten *Europäischen Einlagensicherung für Banken* werden die EU-Länder verpflichtet, bankenfinanzierte Einlagensicherungsfonds aufzubauen, damit im Entschädigungsfall Bankeneinlagen bis zu 100 000 Euro garantiert sind.

Mit diesen drei Instrumenten ist die EU im Hinblick auf mögliche künftige Verwerfungen im Bankensektor deutlich besser gerüstet als zuvor. Positiv zur Beruhigung der Finanzmärkte wirkte sich auch die in Deutschland durchaus umstrittene Aussage des EZB-Präsidenten Mario Draghi bei einer Rede im Juli 2012 aus, er werde den Euro retten, „was auch immer dafür nötig sei“.

Die Notwendigkeit verstärkter wirtschaftspolitischer Steuerung

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die dauerhafte Stärkung des Euro wurden in der EU Forderungen nach verstärkter wirtschaftspolitischer Koordinierung immer lauter. Vor allem der damalige luxemburgische Regierungschef (und derzeitige Präsident der EU-Kommission) Jean-Claude Juncker, der zugleich Vorsitzender der Eurogruppe war, meldete sich zu diesem Thema wiederholt zu Wort.

Notwendig erschien und erscheint in diesem Zusammenhang vor allem eine verstärkte Aufsicht über die europäischen Finanzmärkte. Von einigen EU-Staaten, allen voran Frankreich, wurde zudem die Einführung einer handlungsfähigen europäischen Wirtschaftsregierung gefordert, deren konkrete Ausgestaltung und Kompetenzen jedoch bis heute nicht klar beschrieben sind.

Allgemein anerkannt – auch von der Bundesregierung – ist heute die Notwendigkeit verstärkter wirtschaftspolitischer Koordinierung und Aufsicht im EU-Rahmen auf der Basis gemeinsamer ordnungspolitischer Vorgaben. Hierzu gehört neben dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb auch eine abgestimmte, stabile Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten. Notwendig sind

Jean-Claude Juncker: Mich stört der Ausdruck Wirtschaftsregierung nicht

SZ: Berlin und Paris planen, eine europäische Wirtschaftsregierung zu gründen. Was halten Sie von dem Vorschlag?

Juncker: Mich stört der Ausdruck Wirtschaftsregierung nicht, obwohl er bei manchem Ordnungspolitiker im deutschsprachigen Raum zu Schweißausbrüchen führt. Wirtschaftspolitik muss europäisch koordiniert werden. Allerdings muss ich anmerken, dass, wer sich so energisch und intensiv dafür einsetzt, die wirtschaftliche Koordinierung in der EU zu verbessern, implizit damit einverstanden sein muss, dass es eine noch stärkere und intimere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone gibt. Die Eurozone verfügt über eine gemeinsame Währung, die EU 27 tut das nicht. Es reicht nicht, eine lose Koordinierung auf der Ebene der 27 anzustreben. Wir müssen vor allem die Wirtschaftspolitik in der Eurozone enger koordinieren.

SZ: Das klingt sehr vage. Was genau soll denn koordiniert werden?

Juncker: Nun, für die Eurozone kann ich Ihnen sagen, wir müssen über die Wettbewerbsfähigkeit reden, über Wachstumsdivergenzen, über die Entwicklung der Kaufkraft, also der Inflation, über arbeitsmarktpolitische Entwicklungen, Lohnfindungsinstrumente und über Inhalt und Fortschritt der Strukturreformen. Niemand darf sich den Debatten entziehen. Viele, die die Wirtschaftsregierung anmahnen, müssen auch ihr eigenes wirtschaftspolitisches Tun auf den Prüfstand stellen und nicht sagen, das sei eine nationale Angelegenheit.

Quelle: Interview, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010 (Auszug); <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/juncker-im-interview-mittelmässig-schwere-unterlassungsfehler-1.78114-2>

aber auch wirksame Sanktionsinstrumente, um die Einhaltung der vereinbarten Regelungen durchzusetzen. Ein erster Schritt erfolgte 2011 mit der im sogenannten Europlus-Pakt enthaltenen Einführung des „Europäischen Semesters“: Dieses sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten anhand einer festen Abfolge in ihrer jährlichen Haushaltsplanung stärker mit der Kommission abstimmen. Denn die Aufstellung der einzelnen nationalen Haushalte hat Auswirkungen auf die gesamte EU. So kann eine allzu hohe Verschuldung Rettungsmaßnahmen erforderlich machen und eine rigide Sparpolitik prosperierender Staaten kann auf der anderen Seite einen Konjunkturreinbruch zur Folge haben.

Als weiteres Steuerungs- und nötigenfalls Sanktionsinstrument wurde zudem

2012 der „Europäische Fiskalpakt“ mit seiner strikten Schuldenbremse vereinbart; dieser wurde von allen EU-Staaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Tschechiens unterzeichnet.

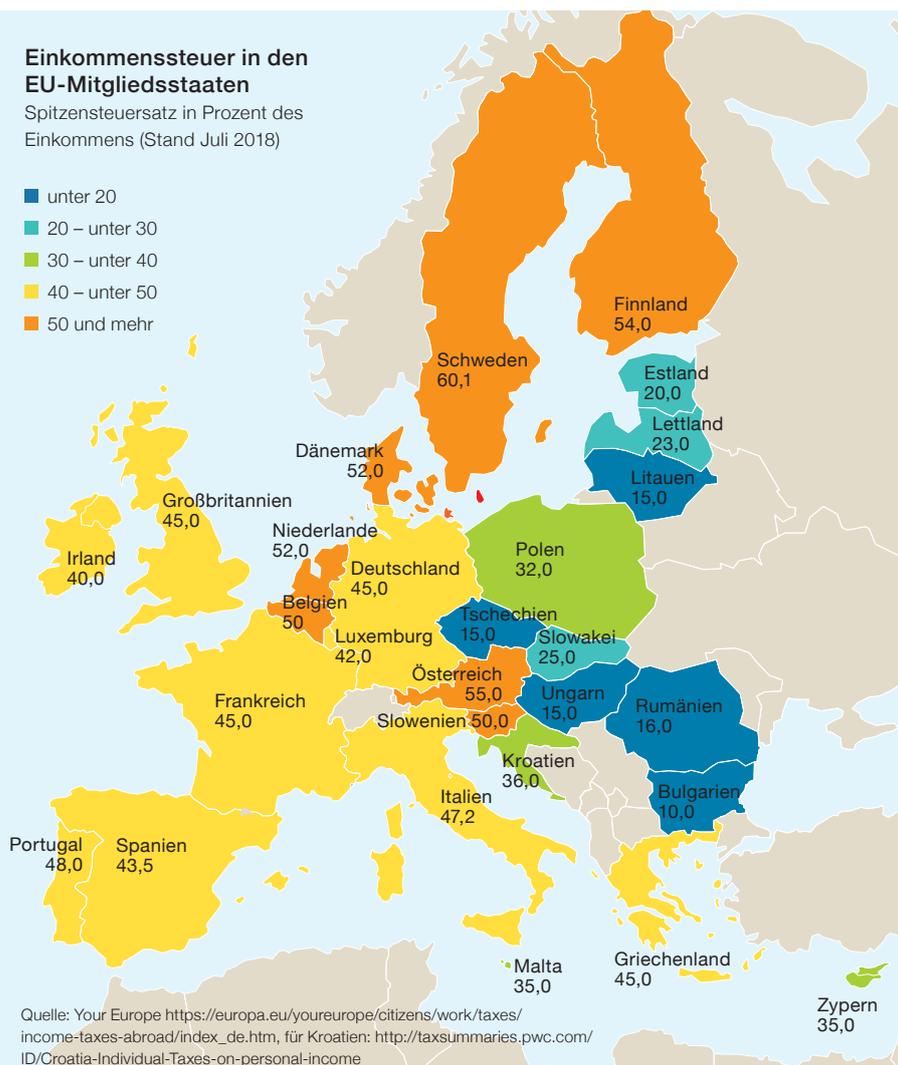
Ein kaum zu lösendes Problem besteht allerdings darin, dass wesentliche wirtschaftspolitische Instrumente, beispielsweise das Steuerrecht oder die sozialen Sicherungssysteme, weiterhin in nationaler Hand liegen. Durch Niedrigsteuerregelungen, wie etwa in einigen der neuen EU-Staaten, aber auch in Irland und in Luxemburg, kann es bei der Unternehmensbesteuerung, aber auch bei der Kapitalbesteuerung, zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und halblegalen Möglichkeiten der Steuervermeidung kommen. Deshalb muss bei den wichtigsten Steuer-

arten in der EU wenigstens eine Mindestharmonisierung erfolgen. Hinzu kommt das Problem der zwar legalen, im Sinne der Steuergerechtigkeit aber nicht hinnehmbaren Verlagerung von Gewinnen multinationaler Konzerne in Niedrigsteuerländer. Bislang fehlen EU-Regelungen, die derartige Steuertricks wirksam verhindern.

Zudem sind die Mitgliedstaaten bislang nicht bereit, der EU eigene Steuereinnahmen zuzugestehen. Diese könnten jedoch dazu beitragen, die regelmäßig wiederkehrenden Auseinandersetzungen über die Höhe des EU-Haushalts und auch über die Nettobeiträge der Mitgliedstaaten zumindest abzumildern.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die EU bei Verstößen gegen die in der Währungsunion vereinbarten Stabilitätskriterien weitgehend machtlos ist. In einigen Fällen wurde die Kommission in der Vergangenheit durch politischen Druck sogar daran gehindert, die im Vertrag vorgesehenen „blauen Briefe“ zu verschicken, um Defizitsünder nicht bloßzustellen. Im Rahmen der „Strategie Europa 2020“ wurde deshalb vereinbart, dass die EU-Staaten im Rahmen des Europäischen Semesters der Kommission frühzeitig ihre nationalen Haushaltspläne übermitteln, um Schwierigkeiten bereits im Vorfeld erkennen zu können. Kommission und Rat befassen sich mit diesen Vorlagen und können ein Verfahren wegen übermäßigem Defizit einleiten, das auch die Verhängung von Geldstrafen zur Folge haben kann.

Ob diese Instrumente zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und Kontrolle wirksam sind, wird sich in der Praxis erst erweisen müssen. Gerade in der Wirtschafts- und Währungspolitik wird weiterer Reformbedarf erkennbar. Deshalb wird seit Langem von den Reformkräften in der EU eine Weiterentwicklung zur Fiskalunion und zur Politischen Union gefordert. Hierbei sollen die Länder des Euroraums vorgehen, wobei den anderen EU-Staaten der Beitritt offensteht. Demgegenüber stehen Eurokritiker, die auf die möglichen Gefahren und Risiken der gemeinsamen Währung hinweisen. ←



Pro und Contra: Ist der Euro Europas Zukunft?

Pro: Der Euro darf nicht scheitern

Nur die Europäische Einigung kann Freiheit, Gerechtigkeit, Menschenrechte, Frieden, Demokratie und den Schutz der Natur in einer sich globalisierenden Welt sichern. Nirgendwo sonst auf der Welt sind diese Werte so stark verankert wie in Europa. Lange war der Nationalstaat das politische Mittel, um diese – und leider nicht nur diese – Werte für alle Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Heute ist er damit hoffnungslos überfordert. [...]

Bei aller berechtigten Kritik an der eigenen Verantwortung Europas für globale Armut und Naturzerstörung: In allen globalen Verhandlungen zu Umwelt, Menschenrechten, Waffenkontrolle oder Bürgerrechten waren die EU und ihre Mitgliedsländer der konstruktivste Akteur. Gerechte Globalisierung wird es nur mit einem geeinten Europa geben, das nicht auf den Trümmern eines ökonomisch und sozial gescheiterten Euro mit sich selbst beschäftigt ist und in Renationalisierung zurückfällt.

Vor allem deshalb darf der Euro nicht scheitern, darf die europäische Einigung nicht um Jahrzehnte zurückgeworfen werden. Fraglos wurde der Euro auf falschen und unzureichenden Regeln und Institutionen begründet. Die EU ist mit den notwendigen Entscheidungen während der Euro-Krise erkennbar überfordert. Die Euro-Gruppe mit ihren langwierigen Abstimmungsprozessen in Hinterzimmern ebenso wie die Troika aus EZB, EU-Kommission und IWF schaffen es nicht, die notwendigen Entscheidungen zu treffen oder gar zu legitimieren. Auch deshalb dauert die Euro-Krise so lange, vor allem deshalb ist sie so teuer und die Krisen- und Bankenrettungsprogramme sozial so ungerecht. Die EU und insbesondere die Euro-Zone brauchen eine demokratische Erneuerung. Wirtschaftsmächtige Sonderinteressen und Lobby-Methoden müssen beschränkt und die europäische Zivilgesellschaft sowie das Europaparlament gestärkt werden. Die Europäische Kommission muss zu einer Europäischen Regierung werden, deren Mitglieder nicht mehr von den Mitgliedsländern ernannt, sondern aus europäischen Wahlen hervorgehen. In ganz Europa müssen soziale, steuerliche und wirtschaftspolitische Mindestregeln gelten, über die die Mitgliedsstaaten hinausgehen können, aber nicht dahinter zurückfallen dürfen.

Auch eine demokratische Vertiefung der europäischen Einigung braucht Selbstbeschränkung. Europa braucht mehr Macht, wenn es um die gemeinsamen Zukunftsfragen geht. Europa muss sich zurückhalten bei bürokratischen Detailregelungen. Olivenöl darf weiter auf Restauranttischen gammeln. Darum können sich Bürger und Kommunen selbst kümmern.

Steueroasen schließen, Finanzmärkte kontrollieren und Zukunftsinvestitionen voranbringen, das kann nur global und europäisch gelingen. Darum geht es wirklich bei der Euro-Rettung.

Sven Giegold ist seit 2009 für die Grünen im Europäischen Parlament. Er hat 2001 Attac Deutschland mitbegründet und war bis 2008 im Vorstand der globalisierungskritischen Organisation.

Quelle: Frankfurter Rundschau vom 8. September 2013 (Auszüge); <http://www.fr-online.de/bundestagswahl---hintergrund/pro---contra-ist-der-euro-europas-zukunft-,23998104,24245130.html>

Contra: Der Euro droht Europa zu spalten

Bestimmt eine Währung die Zukunft Europas? Gewiss nicht. Europa ist viel mehr als Geld und Wirtschaft. [...] Heute wächst die Sorge, dass die gemeinsame Währung das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Staaten Nord- und Südeuropas mit ihrer höchst unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit nicht ausgleicht, sondern verstärkt und so zum Quell von Missgunst, Neid und Hass wird. Die gemeinsame Währung droht Europa nicht zusammenzuführen, sondern zu spalten.

Bei dem Bemühen, die Euro-Krise zu bewältigen, werden die nationalen Parlamente zunehmend ausgeschaltet. Das Haushaltsrecht als das Königsrecht der Volksvertretungen wird eingeschränkt. Den Institutionen, die in der Euro-Krise an die Stelle der Parlamente getreten sind, aber fehlt jede demokratische Legitimation. Die Mitglieder des EZB-Rats (Rat der Europäischen Zentralbank) und des ESM-Vorstands (Vorstand des Europäischen Stabilitätsmechanismus) werden nicht gewählt, sondern von den Regierungen berufen. Weitgehende Immunität entwertet die Kontrollrechte der Volksvertreter. Dreihundert Jahre des Ringens um die moderne Demokratie drohen beim Versuch der Rettung des Euro zerstört zu werden.

Die Geschichte der gemeinsamen Währung und des Versuchs, sie zu retten, ist eine Geschichte des Rechtsbruchs. Die Regeln des für die Währungsunion maßgeblichen Maastricht-Vertrags wurden von Anfang an verletzt, und die Rettungsmaßnahmen selbst waren ungesetzlich. „Wir mussten Gesetze brechen, um den Euro zu retten“, wie die Chefin des Internationalen Währungsfonds, Christine Lagarde, einräumte.

Ist der Euro Europas Zukunft? Nur, wenn Europa zum Recht zurückkehrt. Das heißt: striktes Einhalten des Vertrags von Maastricht und seiner Kriterien als der Geschäftsgrundlage der Währungsunion; Sparen; keine weiteren Schulden; keine teuren Konjunkturprogramme; schärfere Sanktionen für Verstöße gegen die Maastricht-Kriterien.

Zusammen mit der modernen Demokratie ist der Rechtsstaat eine der größten Errungenschaften, die Europa der Welt geschenkt hat. Wenn beides bei dem verzweifelten Versuch, den Euro zu retten, aufgegeben wird, gibt Europa sich selbst auf.

Und die Zukunft des Euro selbst? Er hat sie nur, wenn er sich der Vielfalt und damit dem Wesen Europas anpasst. Wir brauchen eine Änderung der europäischen Unions-Verträge mit dem Inhalt, dass ein zahlungsunfähiger Staat aus der Euro-Zone ausscheiden muss. Eine solche Regelung muss in die Änderungsverhandlungen zum Lissabon-Vertrag aufgenommen werden. Ein Staat, der den Euro aufgibt, soll aber in der Europäischen Union bleiben können. Das ist von der gegenwärtigen Vertragslage her untersagt. Nur so sind „Ansteckungsgefahren“ zu vermeiden.

Europa kann dem Euro Zukunft geben, aber Europa hat Zukunft auch ohne ihn.

Dr. Peter Gauweiler ist Rechtsanwalt und war von 2002 bis März 2015 für die CSU im Bundestag. Im Jahre 2012 klagte er beim Bundesverfassungsgericht gegen den Euro-Rettungsschirm ESM.



05

Das Handeln der EU in ausgewählten Politikbereichen

Otto Schmuck

Die Agrarpolitik bleibt eines der zentralen Aufgabengebiete der Europäischen Union, auch wenn sich die Akzente verschoben haben.

Zu Beginn der europäischen Einigung in den 1950er-Jahren waren die Aufgaben der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nahezu ausschließlich auf die Wirtschaftspolitik – konkreter auf die Herstellung einer Zollunion mit ungehindertem Binnenhandel – sowie auf die Unterstützung der Landwirtschaft begrenzt.

Heute gibt es jedoch kaum mehr einen Politikbereich, der nicht in der einen oder anderen Weise von der EU beeinflusst wird, wobei die Kompetenzen nur in wenigen Fällen ausschließlich bei ihr liegen. Häufiger sind die Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilt oder die EU darf nur unterstützend tätig werden.

Nachfolgend werden die Handlungsmöglichkeiten und politischen Ziele der EU in folgenden ausgewählten Politikbereichen dargestellt:

- Agrarpolitik,
- Struktur- und Regionalpolitik,
- Sozialpolitik,
- Umweltpolitik,
- Klima- und Energiepolitik,
- Forschungs- und Technologiepolitik, Raumfahrt,
- Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz,
- Bildungs- und Kulturpolitik, Jugend und Sport.

Wegen der besonderen Bedeutung und der zum Teil deutlich abweichenden Kompetenzregelungen werden die Bereiche Wirtschafts- und Währungsunion, Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizbereich, der in der EU die Bezeichnung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ trägt, in eigenen Kapiteln abgehandelt.

Agrarpolitik

Die Landwirtschaftspolitik gehört traditionell zu den wichtigsten Bereichen der europäischen Zusammenarbeit. Die Ziele der Agrarpolitik in der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden und gesunden Nahrungsmitteln sowie die Sicherung der Einkommen der Landwirte – konnten weitgehend erreicht werden. Hinzu kamen jedoch

im Lauf der Jahre weitere Ziele, die zunehmend in den Vordergrund rückten: Entwicklung und Beschäftigung in ländlichen Gebieten, Pflege der Landschaft, Förderung biologisch hergestellter Produkte.

Der EU-Haushalt sieht für das Jahr 2018 insgesamt Zahlungen über 144,7 Milliarden Euro vor. Für die Agrarpolitik sind davon 38,7 Prozent bzw. 56,1 Milliarden Euro reserviert. Dabei ist zu beachten, dass heute ein zunehmender Teil der Mittel nicht mehr zur Preisstützung der Agrarprodukte verwendet, sondern als Direktzahlungen an die Landwirte und zur Förderung des ländlichen Raumes bereitgestellt wird. Die Direktzahlungen werden vielfach an Umweltauflagen gekoppelt. Dieser neue Ansatz hat den Vorteil, dass Anreize zur Überproduktion entfallen und somit die früheren Überschussprobleme der EU („Weinseen und Butterberge“) der Vergangenheit angehören.

Wichtigster Baustein der gemeinsamen Agrarpolitik waren früher die Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Fleisch, Getreide und viele Obst- und Gemüsesorten. Diese sollten den Landwirten auf Dauer ein Einkommen auf hohem Niveau sichern. Hierbei wurden mit Unterstützung der EU zu viel produzierte Lebensmittel aufgekauft. Die dabei zugrunde gelegten sogenannten Interventionspreise lagen lange Zeit deutlich über den Weltmarktpreisen, sodass der EU-Außenhandel für Agrarprodukte geregelt werden musste: Agrarimporte wurden durch Zölle verteuert oder durch Mengenbeschränkungen verhindert, gleichzeitig subventionierte man Agrarexporte, um die EU-Produkte zu konkurrenzfähigen Preisen auf dem Weltmarkt anbieten zu können. Agrarüberschüsse wurden auch als Nahrungsmittelhilfe in Hungergebiete geliefert, zum Teil mit der Folge, dass die Marktchancen von Produzenten in der



Europäer Union, 2015

Seit den Tagen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde die europäische Agrarpolitik vielen Reformen unterworfen. Die über Jahrzehnte vorherrschende Konzentration auf die Stützung der Preise ist Anliegen wie der Förderung von Biodiversität und sauberem Wasser gewichen. Hier ein Betrieb, der biologisch produziert.

Dritten Welt sich dramatisch verschlechterten. Diese Art von Entwicklungs-„Hilfe“ im Interesse der eigenen Landwirtschaft stieß zunehmend auf Kritik.

Infolge der Erweiterung der EU um zahlreiche neue Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa erhöhte sich der Reformdruck nochmals. Denn deren Wirtschaft war und ist in starkem Maße agrarisch geprägt. Die 2004 und 2007 beigetretenen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten verfügen über große Landwirtschaften, die bei entsprechenden finanziellen Anreizen erneut

zu Überschussproblemen führen können. Auch war und ist der Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte an den Erwerbstätigen dort deutlich größer als in vielen der alten EU-Mitgliedstaaten. In den Beitrittsverhandlungen stellte man daher fest, dass eine einfache Übertragung der existierenden Marktordnungen auf diese Länder kaum finanzierbar sein würde.

Bereits in den zurückliegenden Jahren wurden dementsprechend verschiedene Agrarreformen in die Wege geleitet: Die Interventionspreise wurden deutlich abgesenkt,

Ziele und Vorgaben zur Gestaltung der EU-Agrarpolitik

- (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
 - a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c) die Märkte zu stabilisieren;
 - d) die Versorgung sicherzustellen;
 - e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
- (2) Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist Folgendes zu berücksichtigen:
 - a) die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
 - b) die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;
 - c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.

Quelle: Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)

ihre völlige Abschaffung ist in Verbindung mit neuen Wegen der landwirtschaftlichen Förderung angestrebt. Im Zusammenhang mit der siebenjährigen Förderperiode 2014–2020 fassten die EU-Landwirtschaftsminister im Dezember 2013 erneut weitreichende Reformbeschlüsse: Der landwirtschaftliche Sektor soll noch stärker auf den Markt ausgerichtet werden, während die für die Erzeuger bestehenden Systeme der Einkommensstützung ausgebaut und neue Sicherheitsnetze geschaffen werden. Umweltanforderungen sollen künftig noch

Verteilung der Erwerbstätigen auf die Wirtschaftssektoren in den EU-Mitgliedstaaten

(in Prozent im Jahr 2017)

	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Belgien	1,27	21,34	77,39
Bulgarien	6,26	29,27	64,47
Dänemark	2,58	18,79	78,63
Deutschland	1,28	27,26	71,46
Estland	3,9	29,89	66,21
EU-Durchschnitt	4,25	23,96	71,79
Finnland	3,88	22,29	73,83
Frankreich	2,87	20,37	76,76
Griechenland	12,13	15,30	72,57
Großbritannien	1,11	18,36	80,53
Irland	5,36	19,16	75,49
Italien	3,91	26,32	69,76
Kroatien	7,54	27,04	65,41
Lettland	7,53	24,01	68,46
Litauen	7,83	25,00	67,17
Luxemburg	1,01	11,90	87,09
Malta	1,28	19,39	79,34
Niederlande	2,21	16,54	81,25
Österreich	4,31	25,62	70,07
Polen	10,56	31,33	58,11
Portugal	6,84	24,82	68,34
Rumänien	22,91	29,13	47,96
Schweden	1,87	18,14	80,00
Slowakei	2,91	36,34	60,75
Slowenien	4,93	32,58	62,48
Spanien	4,14	19,50	76,36
Tschechien	2,87	37,87	59,27
Ungarn	4,98	30,18	64,84
Zypern	3,53	17,04	79,43

Quelle: World Bank, Statista 2018; <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/249086/umfrage/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren-in-den-eu-laendern/>

Die zwei Säulen der Agrarpolitik

Bei der Gründung 1958 drängte vor allem Frankreich darauf, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Zuständigkeiten in der Agrarpolitik erhält und die Landwirtschaft finanziell fördert. Dies geschah vor allem durch Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe sowie durch gemeinsame Marktordnungen für einzelne Erzeugnisse. Seit 1999 wird auch die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen einer „zweiten Säule“ unterstützt.



Quelle: Europäische Kommission

stärker berücksichtigt und die Förderung der ländlichen Entwicklung EU-weit soll intensiviert werden.

Zur *Ausgestaltung der Agrarpolitik* soll jedoch das bestehende Modell mit zwei Säulen beibehalten werden.

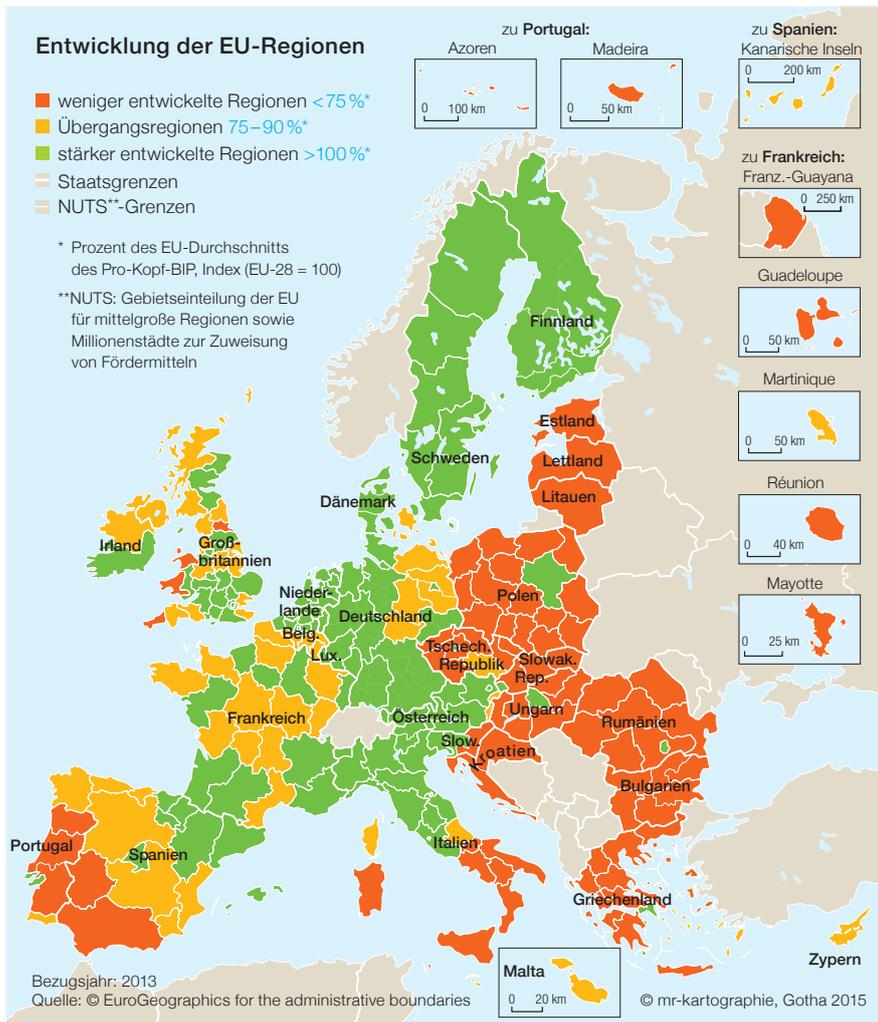
- Die *erste Säule* mit einem Finanzvolumen von derzeit etwa 75 Prozent der Agrarmittel umfasst im Wesentlichen Marktinstrumente und Direktzahlungen. Diese werden in Deutschland inzwischen fast nur noch unabhängig von der Produktion als sogenannte Flächen-

prämien für die beihilfefähige Fläche eines Betriebes gewährt. Um die vollständige Förderung für ihre Flächen zu erhalten, müssen Landwirte verbindliche, vorrangig umweltpolitische Vorgaben beachten. Bisherige Quotenregelungen zur Beschränkung von Überproduktion, etwa für Milch, sind teilweise bereits ausgelaufen.

- Die *zweite Säule* mit etwa 25 Prozent der Agrarmittel zielt auf die Entwicklung des ländlichen Raumes. Hierzu gehören Maßnahmen zur Verbesserung

der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, der Lebensqualität im ländlichen Raum, zur Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft.

Insgesamt soll das System deutlich vereinfacht und flexibler werden. Künftig können die Mittel aus den verschiedenen Fonds gebündelt werden und die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, auf nationaler Ebene bis zu 15 Prozent der Gelder aus der ersten Säule in die zweite umzuschichten.



schiede. Die Karte mit den strukturschwachen Gebieten der Gemeinschaft zeigt, dass sich die Regionen, deren Einkommen unter 75 Prozent bzw. zwischen 75 und 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, vor allem in den Randlagen der EU befinden. Die große Mehrzahl der Regionen in den 2004 und 2007 beigetretenen EU-Staaten Mittel- und Osteuropas gehört in diese Kategorie.

Die EU unterstützt die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch drei Struktur- und Investitionsfonds:

- Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, kurz Regionalfonds oder auch EFRE genannt, werden die regionalpolitischen Strukturbeihilfen finanziert.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) stellt Mittel zur Finanzierung der sozialpolitischen Vorhaben der EU zur Verfügung.
- Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden Vorhaben zur Umstrukturierung im ländlichen Raum unterstützt.

Die Vergabe der Mittel orientiert sich in starkem Maße an den Zielen der Strategie Europa 2020, die auf nachhaltige Entwicklung von Beschäftigung, Innovation, Bildung, sozialer Integration und Klima sowie Energie ausgerichtet ist. Im Rahmen der Struktur- und Investitionsfonds gibt es Förderprogramme und -schwerpunkte für besondere Aufgaben- und Problembereiche wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die städtischen Ballungsgebiete, die besonders strukturschwachen ländlichen Räume sowie die Gleichstellung von Mann und Frau und von benachteiligten Gruppen im Berufsleben.

Hinzu kommen zahlreiche weitere Förderinstrumente und -programme. Zu erwähnen ist vor allem der Europäische Kohäsionsfonds, der auf Drängen der wirtschaftsschwächsten EU-Staaten mit dem Ziel eingerichtet wurde, den Entwicklungsabstand zwischen den Mitgliedsländern bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu verringern und so die Kohäsion (den Zusammenhalt) zu fördern.

Insgesamt ist heute deutlich mehr als ein Drittel des EU-Haushalts für regional-



Projektschilder wie hier in Andalusien zeugen von der Unterstützung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Struktur- und Regionalpolitik

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 benannte in seiner Präambel als Bestreben der Gründungsstaaten, „[...] ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern [...]“. Auf der Grundlage dieser zunächst wenig konkreten Vertragsbestimmung haben sich seither eine weitreichende Struktur- und Regionalpolitik der EU entwickelt, die auf eine Fülle von Instrumenten und auf beachtliche finanzielle Ressourcen zurückgreifen können.

Heute geht es in der Regionalpolitik der EU zumeist um den Ausgleich der vorhandenen wirtschaftlichen und sozialen Unter-

und strukturpolitische Maßnahmen vorgesehen; dies ist damit der größte Ausgabenposten der EU noch vor der Agrarpolitik. Seit ihrem Beitritt haben die neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa davon in besonderem Maße profitiert und auch die ostdeutschen Länder konnten und können hieraus Nutzen ziehen.

In der Förderperiode 2014–2020 kommt der Struktur- und Kohäsionspolitik wiederum große Bedeutung zu. Vom EU-Gesamthaushalt von 1 082,6 Milliarden Euro für diesen Siebenjahreszeitraum sind 351,8 Milliarden (32,5 Prozent) hierfür vorgesehen. Die bereitgestellten Mittel sind entsprechend der Wirtschaftskraft verschiedenen Rubriken zugewiesen:

- Für die strukturschwächsten Regionen, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt und die 27 Prozent der EU-Bevölkerung umfassen, sind 182 Milliarden Euro reserviert,
- die Übergangsregionen mit einem BNE zwischen 75 und 90 Prozent (zwölf Prozent der EU-Bevölkerung) können mit 35 Milliarden Euro rechnen,
- die wirtschaftsstärkeren Regionen, in denen 61 Prozent der EU-Bevölkerung leben, können von Konvergenzmitteln in Höhe von 54 Milliarden Euro profitieren.

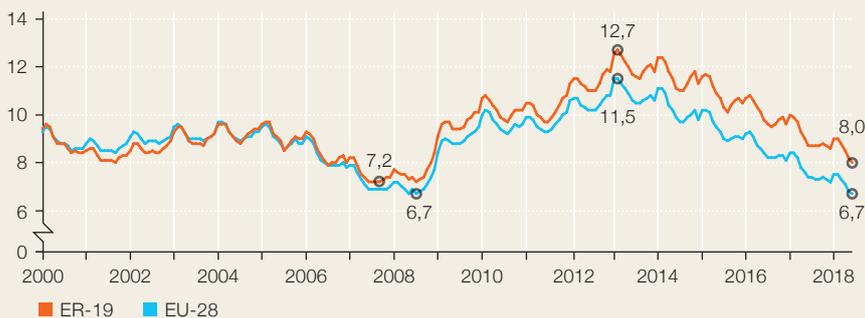
Für die territoriale Zusammenarbeit zur Förderung der grenzüberschreitenden, der transregionalen sowie der interregionalen Zusammenarbeit stehen 8,9 Milliarden Euro zur Verfügung. Daneben gibt es weitere Programme, die ohne Gebietszuweisung allen Regionen offenstehen.

Sozialpolitik

Die Sozialpolitik war keine originäre Aufgabe der 1958 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Doch machte es der zusammenwachsende europäische Binnenmarkt erforderlich, mehr und mehr auch sozialpolitische Fragen im Gemeinschaftsrahmen zu regeln. Denn der Binnenmarkt hatte – vor allem durch die Gewährleistung der Freizügigkeit und die Verlagerung von Produktionsstandorten – unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen und regionalen Arbeitsmärkte. Zudem ent-

Arbeitslosigkeit im Euroraum

2000–2018, saisonal bereinigt



Saisonbereinigte Arbeitslosigkeit EU-28

Quoten in Prozent (Stand Juni 2018)



* Mai 2018 ** April 2018

Quelle: ec.europa.eu/Eurostat

wickelten sich die EU-Staaten hinsichtlich der Einkommen und der Beschäftigung im Verlauf der Wirtschaftskrise nach 2008 deutlich auseinander. Sorgen machte vor allem die zunehmende Jugendarbeitslosigkeit.

In der sozialpolitischen Diskussion der EU steht heute die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im Vordergrund. Dabei geht es auch darum, die Förderung von mehr Beschäftigung in der EU mit den anderen prioritären Handlungsfeldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik wie etwa sozialer Sicherung und sozialem Dialog zu koordinieren.

Die Sozialpolitik gehört zu den Zuständigkeiten, die sich die EU mit den Mitgliedstaaten teilt. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Finanzierungsrisiken haben die Mitgliedstaaten darauf geachtet, dass die Verfügungsgewalt hierüber auf nationaler Ebene blieb. Änderungen in dieser Frage können nur einstimmig im Rat beschlossen werden.

In einigen Bereichen – zum Beispiel beim Arbeitsschutz, der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder bei der Nichtdiskriminierung – kann die EU jedoch durch Rechtsvorschriften und finanzielle Unterstützung

gen selbst aktiv werden. In anderen Bereichen kann sie mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele vereinbaren. Diese werden dann von den verschiedenen politischen Ebenen unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeiten im Rahmen der „offenen Methode der Koordinierung“ eigenständig umgesetzt.

Auch für die EU-weite Anerkennung von Leistungen der Krankenkassen und die Möglichkeit der Übertragung von in mehreren EU-Staaten erreichten Anwartschaften in der Rentenversicherung wurden Regelungen getroffen. Denn angesichts des wachsenden Tourismus müssen vermehrt Krankheitskosten im EU-Ausland abgedeckt werden. Zudem nutzen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zunehmend die Chancen der Freizügigkeit und fordern in dem Land, in dem sie arbeiten, eine Teilhabe an den Systemen der sozialen Sicherheit auch unter Berücksichtigung ihrer in anderen EU-Staaten erworbenen Anwartschaften.

Zur Finanzierung der sozialpolitischen Aktivitäten wurde bereits mit Gründung der EWG 1958 der Europäische Sozialfonds (ESF) beschlossen. Dieser dient vorrangig dazu, die durch den offenen Binnenmarkt bewirkten Nachteile auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen.

Die Höhe der ESF-Mittel ist durchaus beachtlich. In der Förderperiode 2014–2020 werden insgesamt mehr als 80 Milliarden Euro für sämtliche Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, davon rund 7,5 Milliarden Euro für Deutschland. EU-weit werden somit pro Jahr mehr als elf Milliarden Euro über den ESF vergeben, dies entspricht etwa acht Prozent des Gesamthaushalts der EU.

Die ESF-Mittel können sehr vielseitig eingesetzt werden: Im Vordergrund stehen Weiterbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Berufsorientierung und -beratung. Gefördert werden aber auch Jugendliche, die aufgrund fehlender oder unzureichender Berufsausbildung schlechte Berufsaussichten haben, sowie Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Förderung wurde auf Schulabbrecher ausgedehnt und auch Frauen nach der Familienphase erhalten in vielen Fällen Unterstützung beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

In der Bilanz bleibt festzuhalten, dass in der EU im Lauf der Jahre eine Fülle von sozialen Regelungen erlassen wurde, die jedoch noch nicht zu einer umfassenden europäischen Sozialpolitik geführt haben. Entsprechende Vorstöße hat es immer wieder gegeben. Beispielsweise schlug der damalige Sozialkommissar László Andor eine europäische Arbeitslosenversicherung vor, die bei ungleich wirksamen Konjunkturschocks in der EU unterstützend eingreifen könnte. Doch gab es gegenüber diesem Plan auch von Gewerkschaftsseite große Vorbehalte, da man Eingriffe in die vorhandenen nationalen Systeme und hohe Kosten befürchtete.

Am 17. November 2017 fand im schwedischen Göteborg ein Sozialgipfel zu den Themen faire Arbeitsplätze und Wachstum statt. Dabei wurde vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission „die europäische Säule sozialer Rechte“ vereinbart. Sie soll wirksamere Rechte für die Bürgerinnen und Bürger gewährleisten und enthält Verpflichtungen in den Bereichen Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion. Für deren Verwirklichung be-

Ziele der gemeinschaftlichen Sozialpolitik

Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Zu diesem Zweck führen die Union und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung tragen.

Quelle: Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweisen der EU (AEUV; Auszug)

steht eine gemeinsame Verantwortung. Die meisten Instrumente für die Umsetzung der Säule befinden sich zwar in den Händen der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, die EU-Institutionen und insbesondere die Kommission können jedoch einen Rahmen vorgeben und die Ausrichtung bestimmen.

Generell warnten und warnen viele Sozialpolitiker im Hinblick auf eine Harmonisierung der Sozialsysteme vor allzu großen Erwartungen. Denn diese sei wegen der Unterschiede der nationalen Systeme und auch wegen der Einkommensunterschiede in der EU weder wünschenswert noch finanzierbar. Dennoch ist die Forderung nach Stärkung der sozialen Dimension des Binnenmarktes nach wie vor ein wichtiges Thema auf der europäischen Agenda.



European Union, 2015

EU-Kommissar Dacian Cioloș im Januar 2014 beim Besuch einer belgischen Schule zum Thema „gesunde Ernährung“: Mit verschiedenen Programmen bemüht sich die EU unter anderem um die Gesundheitsfürsorge bei Kindern. Dennoch wird in Zusammenhang mit dem europäischen Binnenmarkt häufig kritisiert, dass soziale Anliegen im Vergleich zu den wirtschaftlichen Zielen weniger beachtet würden.

Eine immer größere Gerechtigkeitslücke

Es ist nicht das erste Mal, dass Experten vor einer sozialen Kluft in Europa warnen: Die EU zerfalle in einen armen Süden und einen reichen Norden, warnte etwa die Europäische Kommission im vergangenen Jahr. Denn während nördliche Staaten trotz der Finanzkrise verhältnismäßig gut dastünden, herrsche im südlichen Europa Arbeits- und Perspektivlosigkeit.

Doch nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene ist der Kontinent geteilt. Einer Studie der Bertelsmann Stiftung zufolge [...] gibt es zwischen Nord und Süd auch in Fragen der Gerechtigkeit deutliche Unterschiede. [...] So sei etwa der Zugang zu Bildung und Gesundheit in den meisten der 28 EU-Staaten gesunken. Und das, obwohl sich die wirtschaftlichen Bedingungen stabilisiert hätten. [...] Die oberen Plätze des Indexes führen Länder wie Schweden, Finnland, Dänemark und die Niederlande an. Auf dem letzten Platz steht das von der Euro-Krise hart getroffene Griechenland. „Dies birgt Zündstoff für den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb der EU. Sollte die soziale Spaltung lange andauern oder sich sogar noch weiter verschärfen, gefährdet dies die Zukunftsfähigkeit des europäischen Integrationsprojekts“, heißt es in der Studie.

EU-Parlamentspräsident Martin Schulz (SPD) zeigte sich alarmiert [...]: „Dass sich in Europa eine immer größere Gerechtigkeitslücke auftut, dürfen wir nicht tatenlos hinnehmen“, [...] Demokratie brauche nicht nur freie Wahlen, „sondern auch das Versprechen, dass man aufsteigen kann, wenn man sich anstrengt“.

Quelle: Im Norden ganz gerecht, im Süden sozial abgehängt, in: ZEIT ONLINE, 13. September 2014 (Auszug); <http://www.zeit.de/gesellschaft/2014-09/soziale-gerechtigkeit-europa-studie>

Robert Menasse: Ich fürchte mich vor der Wut und der Enttäuschung

[...] Verteilungsgerechtigkeit kann keine Nation mehr alleine herstellen. Allerdings ist auch klar, dass das Friedensprojekt Europa mittel- und langfristig nur funktionieren kann, wenn nicht nur Aggressionen zwischen ehemals verfeindeten Nationen ausgeschaltet werden, das Friedensprojekt kann nur funktionieren, wenn auch der soziale Friede gesamteuropäisch gewahrt bleibt.

Die größten Kritiker der EU [...] können sich nicht vorstellen, dass es die EU ist, die die Lebenschancen der heute am meisten Betroffenen verbessern kann und muss. [...] Der Nationalismus wird die sozialen Spannungen nicht lösen können. Bei der heutigen internationalen Vernetzung kann man kein Problem souverän national lösen, und schon gar nicht ein soziales Problem. [...] Deshalb fürchte ich mich weniger vor den Nationalisten [...]; vielmehr fürchte ich mich vor der Wut und der Enttäuschung der Menschen, wenn sie bemerken – und das ist unausweichlich –, dass ihnen der Nationalstaat nicht wird helfen können, auf den sie jetzt EU-kritisch vermehrt ihre Hoffnungen setzen.

Quelle: Im Gespräch mit Robert Menasse (Auszug), in: Weil Europa sich ändern muss, Wiesbaden 2015, S. 53.

Umweltpolitik

Der Politikbereich, in dem die Vorteile einer engen europäischen Zusammenarbeit auf der Hand liegen, ist zweifellos der Umweltschutz. Denn Luft und Wasser machen an nationalen Grenzen nicht halt und einzelstaatliche Vorschriften und Programme können nur begrenzt wirken.

Umweltpolitische Kompetenzen wurden erstmals mit dem Inkrafttreten der *Einheitlichen Europäischen Akte* 1987 in die europäischen Verträge eingeführt. Dabei wurde eine nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung als Querschnittsaufgabe der europäischen Politik vorgegeben. Im Maastrichter Vertrag von 1992 wurde vereinbart, die EU solle „[...] die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums [...] sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ fördern (Artikel 3). Somit waren die Erfordernisse des Umweltschutzes in alle anderen Aufgaben der Gemeinschaft einzubeziehen. Grundlage des Handelns bildete das Subsidiaritätsprinzip, das ein möglichst bürgernahes Handeln vorsieht. Europäische Union, Mitgliedstaaten, Regionen und auch die Kommunen sollten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zum Schutz der Umwelt zusammenarbeiten und dabei mit den anderen Handlungsebenen kooperieren.

Zur Verwirklichung der gemeinsamen Umweltpolitik kann die EU gesetzliche Regelungen zur Schaffung und Harmonisierung gemeinschaftsweiter Normen und Standards erlassen. In den letzten 30 Jahren wurden mehr als 200 umweltpolitische Richtlinien und Verordnungen verabschiedet. Diese betreffen unter anderem die Qualität von Trinkwasser und von Badegewässern oder die Geräuschemission von Maschinen und Fahrzeugen. Mit der bereits 1985 beschlossenen Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung müssen die Auswirkungen technischer Großprojekte in allen EU-Staaten systematisch untersucht und bei der Genehmigung berücksichtigt werden.

Darüber hinaus stellt die EU finanzielle Hilfen zur Verfügung: Vor allem das 1992 geschaffene Programm LIFE (L'Instrument

Financier pour l'Environnement) dient zur Finanzierung von Umweltmaßnahmen innerhalb der Gemeinschaft und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Für den Zeitraum 2007–2013 wurden Haushaltsmittel von insgesamt 2,143 Milliarden Euro bereitgestellt. Gefördert wurden unter anderem Naturschutzvorhaben zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Lebensräume bestimmter Tierarten, die Entwicklung umweltfreundlicher Technologien, die Integration von Umweltaspekten in die Raumpolitik sowie Abfallmanagement.

Für die nachfolgende Förderperiode 2014–2020 wurde ein LIFE-Programm mit deutlich erhöhtem Budget von 3,46 Milliarden Euro vereinbart, in dessen Rahmen 864 Millionen Euro für klimapolitische Ziele reserviert sind. Hinzuweisen ist zudem auf die als „Greening“ bezeichnete ökologische Akzentsetzung

der EU-Agrarpolitik und auch die veränderte Ausrichtung der EU-Strukturfonds unterstützt Maßnahmen für eine bessere Umwelt.

Umweltgerechtes Verhalten wird in der EU mittels Auszeichnung umweltgerechter Produkte und Produktionsarten sowie verschiedener Steuerungs- und Lenkungsmaßnahmen gefördert. Es gibt Öko-Label, die dem Verbraucher eine umweltgerechte Produktion und Vermarktung signalisieren, und Öko-Audits für Betriebe mit umweltschonenden Herstellungsverfahren. Begleitende Instrumente sind unter anderem die Förderung von wissenschaftlicher Forschung und technologischer Entwicklung, Raumplanung, Information und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Hinzu kommen wirtschaftliche und steuerliche Maßnahmen, Statistik und Planung, Information und Berufsbildung so-

Ziele der EU-Umweltpolitik

Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Quelle: Artikel 191, Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)



European Union, 2015



European Union, 2015

1/ Seit 1992 gibt es in der EU das ECOLABEL. Heute wird für mehr als 17 000 in der EU hergestellte Produkte mit diesem Label geworben.

2/ Das EU-Bio-Logo soll es dem Verbraucher erleichtern, zertifizierte Bioprodukte zu erkennen. Das Bio-Siegel wurde 2010 eingeführt, seit 2012 ist die Verwendung des EU-Bio-Logos in der EU verpflichtend. Neben dem Logo finden die Verbraucher Informationen über das Herkunftsland eines Produkts und die Codenummer der Kontrollbehörden.

wie auch die finanzielle Unterstützung von Einzelprojekten.

Der Einsatz all dieser Instrumente wird in sogenannten Umweltaktionsprogrammen auf vorrangige Ziele hin ausgerichtet. In den vergangenen drei Jahrzehnten gab es sechs derartige Umweltaktionsprogramme der Gemeinschaft. Das siebte Programm für den Zeitraum 2014–2020 steht unter dem Motto „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“. Es stellt folgende Bereiche in den Vorder-

grund: Schutz der Natur und Stärkung der ökologischen Widerstandsfähigkeit, Förderung des ressourcenschonenden, CO₂-armen Wachstums, Verringerung von Gefahren für die menschliche Gesundheit sowie das Wohlergehen der Bürger im Zusammenhang mit Umweltverschmutzung, chemischen Stoffen und den Auswirkungen des Klimawandels.

Die Umweltpolitik wirkt als Querschnittsaufgabe in viele andere Politikbereiche hinein. Doch ergeben sich in der

politischen Praxis häufig noch Konflikte, etwa zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielen.

Klima- und Energiepolitik

Die Europäische Union hat sich auf ambitionierte klima- und energiepolitische Ziele verpflichtet, die im Lauf der Jahre mehrfach überarbeitet und angepasst wurden. Seit vielen Jahren bemüht sie sich auch international um eine Vorreiterrolle. Hier ist der Zusammenhang zwischen der Klima- und der Umweltpolitik besonders augenfällig, denn die Nutzung fossiler Energieträger wie Kohle, Gas und Öl belastet Klima und Umwelt zugleich. Zudem droht wegen der zur Neige gehenden Vorräte ein weltweiter Verteilungskampf.

Um in der Klimapolitik über ein wirksames Steuerungsinstrument zu verfügen, führte die EU im Jahr 2005 ein neuartiges Emissionshandelssystem ein mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen zu senken. Dabei soll aber dem Markt überlassen bleiben, auf welche Weise Resultate erzielt werden. Die erfassten Unternehmen werden verpflichtet, für jede Tonne emittiertes CO₂ ein Zertifikat zu kaufen. Voraussetzung für den Erfolg des Systems ist es, dass es nur eine begrenzte Menge an Zertifikaten gibt und sich so tatsächlich ein Markt bildet. Doch blieb die Wirksamkeit des Systems bisher begrenzt, da sich eine deutlich zu hohe Anzahl von Zertifikaten in Umlauf befindet.



European Union, 2015



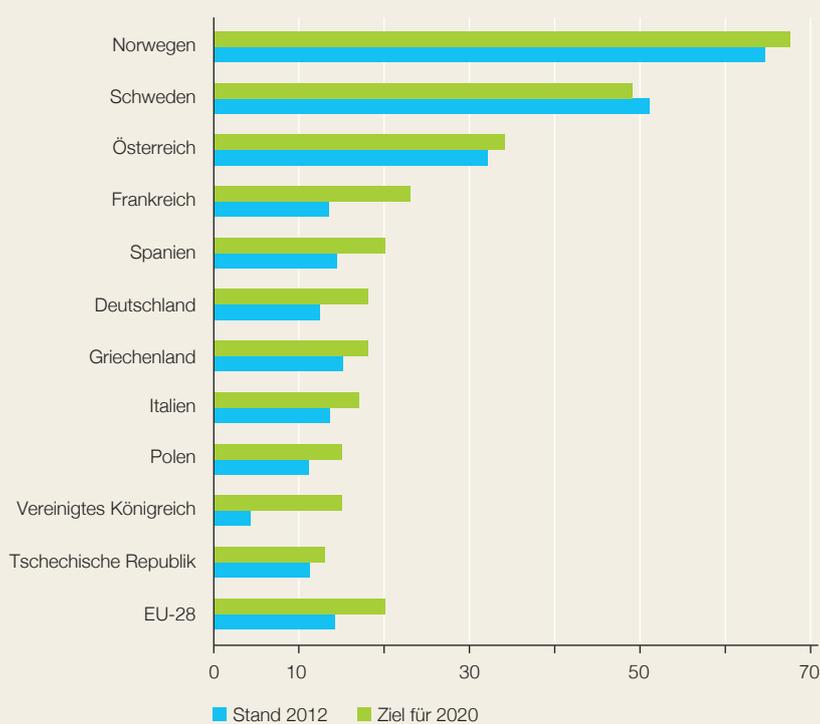
European Union, 2015

3/Das multifunktionelle Schiff „Kindral Kurvits“ dient der Bekämpfung der Verschmutzung der Ostsee. Das 2012 vom Stapel gelaufene Schiff wird mit EU-Mitteln gefördert.

4/Mit Unterstützung der EU werden in der Solartechnik neue Verfahren entwickelt und erprobt. Das Foto zeigt eine Anlage des Französischen Instituts für Solarenergie in der Nähe von Chambéry.

Umsetzung der Energieziele in EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen

Anteil der erneuerbaren Energien in Prozent



Quelle: Eurostat (Creative commons by-nc-nd/3.0/de)
<http://de.statista.com/infografik/2875/anteil-der-konsumierten-energie-beim-endverbraucher-die-aus-erneuerbaren-quellen-gewonnen-wurde/>

Bereits 2002 sagte die EU – auch im Namen ihrer damals noch 15 Mitgliedstaaten – im Protokoll der Klimakonferenz von Kyoto zu, die Emissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 um acht Prozent zu reduzieren. Im Vorfeld der Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen beschloss der Europäische Rat im März 2007 die Entwicklung einer integrierten Energie- und Klimapolitik für Europa. In diesem Zusammenhang wurden auch ein Klima- und Energiepaket sowie die sogenannten 20-20-20-Ziele vereinbart. Diese beinhalten folgende Verpflichtungen, die bis 2020 erreicht werden sollen:

- Die Treibhausgasemissionen sollen im Vergleich zu 1990 um 20 Prozent reduziert werden. Falls andere Industrieländer Vergleichbares vereinbaren, soll dieses Ziel auf 30 Prozent erhöht werden.

- Der Anteil erneuerbarer Energien soll auf 20 Prozent des gesamten Endenergieverbrauchs gesteigert werden.
- Die Energieeffizienz soll im Vergleich zu einer Entwicklung ohne weitere Effizienzanstrengungen ebenfalls um 20 Prozent gesteigert werden.

Ende 2015 wurden im Rahmen der UN-Klimakonferenz in Paris neue globale Richtwerte für den Zeitraum 2020–2030 verhandelt. Im Vorfeld dieser Verhandlungen hatten sich die EU-Staats- und Regierungschefs im Oktober 2014 auf neue, verbindliche Ziele für den Zeitraum bis 2030 verständigt: Demnach sollten die EU-internen Treibhausgasemissionen um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 reduziert werden. Zudem wurde für die EU vereinbart, bis 2030 den Anteil der erneuerbaren Energien um mindestens 27 Prozent und die Energieeffizienz um ebenfalls 27 Prozent zu erhöhen. Viele Umweltverbände

hatten noch ehrgeizigere Zielvorgaben gefordert, die jedoch von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt worden waren. Vor allem die osteuropäischen Staaten hatten sich nicht zuletzt wegen ihrer Kohleabhängigkeit gegen strengere Vorgaben ausgesprochen. Auf dem Gipfel einigten sich alle 195 Staaten im Klimavertrag von Paris darauf, Maßnahmen zur Eindämmung der Erderwärmung zu forcieren.

Eng verbunden mit der Klimapolitik ist auch die Energiepolitik: Die EU ist in hohem Maße importabhängig und muss mehr als 50 Prozent ihrer Energie einführen. Angesichts der steigenden Preise und des Erpressungspotenzials seitens der wenigen Produzentenländer hat die Befassung mit Energiefragen in der EU wachsende Bedeutung erfahren.

Instrumente zur Umsetzung der energiepolitischen Ziele der EU sind zum einen regulierende Richtlinien und Verordnungen, zum anderen Bereitstellung von Fördermitteln, etwa zur Modernisierung veralteter Anlagen oder zum Neubau bzw. zur Erneuerung transeuropäischer Netze. Gerade die von Deutschland angestrebte Energiewende mit dem Konzept der dezentral erzeugten Energie erfordert neue Netze. Um die Energiesicherheit auch bei Lieferengpässen überall in der EU zu garantieren und um neue Energiequellen – etwa Offshorewindparks in der Nord- oder Ostsee – erschließen zu können, sind erhebliche Investitionen erforderlich. Für den Ausbau der transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze (TEN) sowie den Breitbandausbau wurden für die Förderperiode 2014–2020 Sondermittel in Höhe von 26,3 Milliarden Euro im Rahmen des Programms Connecting Europe (Europa verbinden) bereitgestellt.

Im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes wurde auch der Energiemarkt weitgehend geöffnet, sodass Wettbewerb in Gang kam. Allerdings haben sich die EU-Staaten die Entscheidung über ihren Energiemix ausdrücklich vorbehalten. Konkret bedeutet dies beispielsweise, dass sich die EU nicht bei der Entscheidung darüber einmischen darf, ob ein EU-Staat auf Atomkraft setzt oder nicht. In dieser Frage ist die EU erkennbar



European Union, 2015

1/ Das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR) ist eine Maßnahme der EU gegen die Auswirkungen der Finanz- und Energiekrise. Es bietet Finanzhilfen – zum Beispiel für die Gasstation im österreichischen Baumgarten, über die etwa ein Drittel des gesamten westeuropäischen Gasbedarfes geliefert wird.

2/ Ein Anliegen der EU-Klimapolitik ist die Unterstützung neuer Stromtrassen in Europa, damit die Energiewende gelingen kann. Im Februar 2015 weihten der französische Premierminister Manuel Valls (Mitte) und sein spanischer Kollege Mariano Rajoy (2. v. r.) eine grenzüberschreitende Stromtrasse ein, mit der der Energieaustausch verdoppelt werden kann.



European Union, 2015

gespalten. Während sich etwa Österreich, Italien, Irland, Belgien und Deutschland gegen Atomkraft positioniert haben, setzen andere EU-Länder – vor allem Frankreich – nach wie vor auf diese Art der Energiegewinnung. Die deutsche Bundesregierung hatte bereits im Juni 2000 mit den Energieversorgungsunternehmen eine Vereinbarung zum Ausstieg aus der Kernenergie geschlossen. Unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat mit großer Mehrheit ein Gesetz zum Ausstieg aus der Atomkraft bis zum Jahr 2022.

Forschungs- und Technologiepolitik, Raumfahrt

Große Erwartungen ruhen auch auf der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik. Die einzelnen EU-Staaten können für sich kaum mit der Innovationskraft der weltweit führenden Wirtschaftsmächte USA, Japan, China oder anderer asiatischer Schwellenländer Schritt halten. Der EWG-Vertrag von 1958 hatte für die neu gegründete Wirtschaftsgemeinschaft in diesen Zukunftsbereichen noch keine eigenen Kompetenzen vorgesehen. Doch enthielt der im gleichen Jahr abgeschlossene EURATOM-Vertrag schon begrenzte Befugnisse zur Erforschung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Auf dieser

Ziele der EU-Energiepolitik

Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- Förderung der Interkonnektion [= Durchlässigkeit] der Energienetze.

Quelle: Artikel 194, Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)

Grundlage wurde in Ispra (Italien) eine Gemeinsame Forschungsstelle gegründet, der später weitere Institute in verschiedenen EU-Staaten angegliedert wurden.

In den nachfolgenden Überarbeitungen der europäischen Verträge wurden die Handlungsmöglichkeiten der damaligen EG sukzessive gestärkt; mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon erhielt die EU weitere Befugnisse für die Forschungs- und Technologiepolitik, die sie in Form von geteilten Zuständigkeiten zusammen mit den Mitgliedstaaten ausüben kann. Ziel ist die Errichtung eines Europäischen Forschungsraums (EFR) und Forschungsvorhaben sowie der Austausch von Forschern sollen unterstützt werden.

Unter dem Stichwort „Selbstbehauptung Europas“ waren bereits seit Mitte der 1980er-Jahre umfangreiche Programme mit dem Ziel beschlossen worden, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Institute und Unternehmen zu steigern. Diese sogenannten Forschungsrahmenprogramme wurden kontinuierlich fortgeschrieben und mit jeweils größeren Mittelansätzen ausgestattet. Im Rahmen des 7. Rahmenprogramms (2007–2013) wurden insgesamt 53 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Seit 2014 werden alle forschungs- und innovationsrelevanten Förderprogramme der EU im Programm Horizont 2020 zusammengeführt. Für den Zeitraum 2014–2020 sind insgesamt 77 Milliarden Euro vorgesehen.

Das EU-Forschungsprogramm „Horizont 2020“ enthält drei Schwerpunkte: Förderung der Exzellenz der Wissenschaft in Europa, Ausbau der führenden Rolle der europäischen Industrien und Entwicklung von Lösungen für die großen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit, so vor allem Klimawandel, demografischer Wandel und Welternährungslage.

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 wird diese Stoßrichtung unterstützt: Die forschungs- und technologiepolitischen Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind in den beiden Leitinitiativen Innovationsunion und Digitale Agenda gebündelt. EU und Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen dieser Strategie ver-

pflichtet, das seit Langem vereinbarte Ziel, drei Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für Forschung und Technologie auszugeben, bis 2020 schrittweise zu verwirklichen.

Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die EU erstmals auch Kompetenzen in der Raumfahrtspolitik. Als Aufgaben werden in Artikel 189 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU die Förderung gemeinsamer Initiativen, die Unterstützung von Forschung und technologischer Entwick-

lung und die Koordinierung der Aktivitäten zur Erforschung und Nutzung des Weltraums benannt. Im Vordergrund stehen dabei derzeit die Förderung der Grundlagenforschung und der Aufbau des satellitengestützten europäischen Navigationssystems Galileo. Dieses soll im Endzustand ein weltumspannendes Netz mit insgesamt 30 Satelliten zur Steuerung des Verkehrs zu Land, zu Wasser und in der Luft bieten und für Europa das amerikanische GPS-System ablösen.

Ziele der EU-Forschungs- und Technologiepolitik

Die Union hat zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein europäischer Raum der Forschung geschaffen wird, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden, die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel der Verträge für erforderlich gehalten werden.

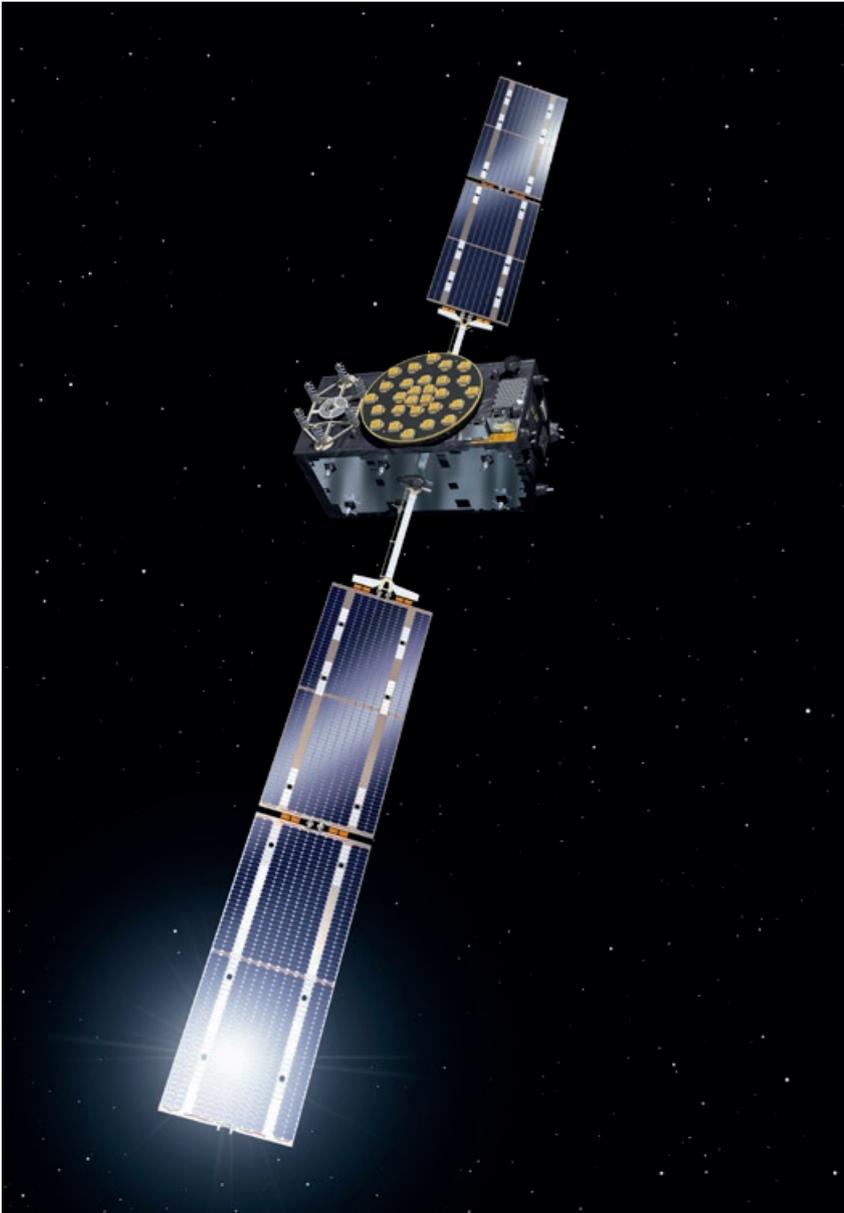
In diesem Sinne unterstützt sie in der gesamten Union die Unternehmen — einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen —, die Forschungszentren und die Hochschulen bei ihren Bemühungen auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung von hoher Qualität; sie fördert ihre Zusammenarbeitsbestrebungen, damit vor allem die Forscher ungehindert über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und die Unternehmen die Möglichkeiten des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können, und zwar insbesondere durch Öffnen des einzelstaatlichen öffentlichen Auftragswesens, Festlegung gemeinsamer Normen und Beseitigung der dieser Zusammenarbeit entgegenstehenden rechtlichen und steuerlichen Hindernisse.

Quelle: Artikel 179, Absätze 1 und 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)



European Union, 2015

Mit dem EU-finanzierten Projekt Rechnergestützte Lebensmittelverarbeitung für die Steuerungstechnik (CAFE) in Nantes (Frankreich) wurde ein neuer Ansatz für die Kontrolle von Lebensmitteln entwickelt.



ESA

Das europäische globale Satellitennavigations- und Zeitgebungssystem unter ziviler Kontrolle Galileo soll weltweit Daten zur genauen Positionsbestimmung liefern – hier die Zeichnung eines der eingesetzten FOS-Satelliten.

Verkehrspolitik und Trans-europäische Netze (TEN)

Bereits der EWG-Vertrag von 1958 enthielt einige Vorschriften zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Doch folgten lange Zeit keine besonderen Aktivitäten. Die Europäische Kommission befasst sich heute jedoch intensiv mit einer besseren Vernetzung der Verkehrswege und Fragen der Verkehrspolitik und hat für den Transport wichtiger Energieträger das Konzept der Transeuropäischen Netze (TEN) entwickelt.

Die Ziele der EU-Verkehrspolitik werden in Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU festgelegt. Artikel 170 dieses Vertrags enthält zudem die Bestimmung, dass die EU einen Beitrag zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur leisten soll. Insulare und am Rand gelegene Gebiete sollen besser angebunden werden.

Unter Beachtung dieser Vorgaben fördert die EU große Verkehrsinfrastrukturprojekte. Wie im Zusammenhang mit der Energiepolitik der Union schon erwähnt, stehen im Zeitraum 2014–2020 im Rahmen des Programms Connecting Europe 26,3 Milliarden Euro zur Verfügung. Dabei geht es im Verkehrsbereich unter anderem um den Ausbau mehrerer Nord-Süd- und Ost-West-Eisenbahnverbindungen, die Beseitigung von Engpässen auf der wichtigsten Ost-West-Binnenwasserstraße, die Rhein, Main und Donau verbindet, sowie um Regulierung des Verkehrs auf viel befahrenen Schifffahrtsrouten vor den Küsten der EU.

Ziele der EU-Verkehrspolitik

1. *Zur Durchführung des Artikels 90* [= Verfolgung einer gemeinsamen Verkehrspolitik] werden das Europäische Parlament und der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen
 - a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;
 - b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;
 - c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen;
 - d) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen. [...]

Quelle: Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)



Verbraucherschutz, Gesundheitschutz

Der offene Binnenmarkt stellt besondere Anforderungen an den Verbraucher- und den Gesundheitsschutz. Denn Lebensmittel und andere Produkte können in der EU frei zirkulieren, zugleich können gefährliche Substanzen ungehindert von einem EU-Staat in einen anderen gelangen.

Bereits seit der Gründung der EWG gab es vereinzelte verbraucherpolitische Aktivitäten; 1975 legte die Kommission ein erstes Aktionsprogramm vor. Doch erst im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zwischen 1985 und 1992 wurde der Ver-

braucherschutz zu einem wichtigen Thema in der EU. Das Auftreten der Rinderseuche BSE führte 1997 schließlich dazu, dass in der Kommission eine eigene Generaldirektion „Verbraucherschutz und Gesundheitspolitik“ eingerichtet wurde.

Kompetenzen und Ziele der EU im Bereich Verbraucherschutz sind in Artikel 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geregelt. Zur Umsetzung der genannten Ziele hat die EU zahlreiche Richtlinien und Verordnungen erlassen, Finanzmittel bereitgestellt und für den Zeitraum 2014–2020 eine verbraucherpolitische Strategie beschlossen.

Neben anderem fördert sie die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) mit Sitz in Brüssel und ein Netz von 29 europäischen Verbraucherschutzzentren, das in den EU-Staaten sowie in Island und Norwegen präsent ist. Diese Zentren beraten die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren Rechten unter anderem auch beim grenzüberschreitenden Handel. Im Rahmen der verbraucherpolitischen Strategie stehen für den Zeitraum 2014–2020 Finanzmittel in Höhe von 189 Millionen Euro bereit. Gefördert werden Maßnahmen für Verbraucher, die ei-



Antonio Tajani, damaliger Vizepräsident der Europäischen Kommission, wies im Rahmen einer EU-Kampagne 2012/13 für die Sicherheit von Spielzeug auf die Bedeutung des CE-Zeichens hin. Die Kennzeichnung steht für „Communauté Européenne“ (franz.: Europäische Gemeinschaft). Damit erklärt der Hersteller bzw. Importeur, dass das Produkt den geltenden Anforderungen genügt, die in den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft festgelegt sind. Tajani wurde am 17. Januar 2017 Präsident des Europäischen Parlaments.

Ziele der EU-Verbraucherschutzpolitik

Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

Die Union leistet einen Beitrag zur Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele durch

- Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts [...] erlässt;
- Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten.

Quelle: Artikel 169, Absätze 1 und 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV; Auszug)

nes besonderen Schutzes bedürfen, europäische Verbraucherorganisationen sowie Preisvergleichsseiten im Internet.

Von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung der EU-Verbraucherschutzpolitik ist die im November 2011 in Kraft getretene Richtlinie über Verbraucherrechte. In die bestehenden Regelungen wurden nun auch die Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken, Vertragsabschlüsse im Fernabsatz, Haustürgeschäfte und die Gewährleistung von Garantien für Verbrauchsgüter einbezogen. Daher können die Menschen in der EU heute von den verbraucherpolitischen Regelungen in vielfältiger Weise profitieren.

So wurde die Garantie auf elektrische Geräte von den früher in Deutschland geltenden sechs auf heute 24 Monate ausgedehnt. Bei Pauschalreisen erhalten die Reisenden einen Sicherungsschein, der ihnen im Fall der Insolvenz eines Verkehrsunternehmens den Heimtransport sichert. Die Rechte von Reisenden bei Verspätungen im Reiseverkehr wurden gestärkt. Banken dürfen im Zahlungsverkehr keine überhöhten Gebühren verlangen; auch die Roaminggebühren beim Telefonieren im EU-Ausland wurden begrenzt. Spielzeuge für Kinder müssen EU-weiten Sicherheitsstandards entsprechen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Auch in der Gesundheitspolitik ist die EU aktiv geworden. Zwar verfügt sie auch hier nur über unterstützende Kompetenzen, doch werden zahlreiche Materien im Zusammenhang mit dem offenen Binnenmarkt von der EU abschließend geregelt. Ein augenfälliges Beispiel sind die obligatorischen Warnhinweise auf Zigarettenpackungen. Eine weitere Regelung betrifft die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen: Patientinnen und Patienten, die im Urlaub in anderen EU-Staaten erkranken, können dort Ärzte und Krankenhäuser aufsuchen; sie können zudem kostengünstige Kur- und Rehakliniken oder spezialisierte Kliniken mit besonders guten Heilungsaussichten im EU-Ausland in Betracht ziehen. Diese Patientenmobilität kann erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Gesundheitssysteme und die Auslastung entsprechender Einrichtungen haben.

Aufgrund der Mobilität des Pflegepersonals stellt sich auch im Gesundheitsbereich die Frage der Anerkennung beruflicher Abschlüsse. Bereits 1977 hatte der Rat eine erste Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise von Krankenschwestern und Krankenpflegern erlassen. Auf dieser Grundlage können seither Pflegekräfte mit einem in einem EU-Staat erworbenen Abschluss überall in der Europäischen Union arbeiten.

Bildungs- und Kulturpolitik, Jugend und Sport

Auf den ersten Blick leuchtet es kaum ein, warum sich die EU mit Bildungs- und Kulturpolitik sowie mit jugend- und sportpolitischen Fragen befasst. Alle diese Bereiche werden traditionell jenen Politikfeldern zugerechnet, über die im Sinne der Subsidiarität möglichst bürgernah von Ländern, Regionen und auch von den Kommunen entschieden werden sollte. Doch zeigt sich, dass ein Tätigwerden der EU etwa im Hinblick auf die Förderung von Austauschprogrammen für junge Menschen sehr sinnvoll sein kann. Die EU kann jedoch keine Harmonisierung der Gesetzgebung betreiben, ihre Aktivitäten sind strikt auf die Unterstützung sowie die Organisation von Erfahrungsaustausch begrenzt. Ein gemeinsames europäisches Abitur oder die Einführung einer verbindlichen Sprache überall in der EU auf der Grundlage von verpflichtenden Vorgaben wird es also nicht geben.

Das Tätigwerden der EU in der Bildungspolitik ist auch im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes zu sehen. Die Wettbewerbsfähigkeit in der EU wird durch möglichst gut ausgebildete Arbeitskräfte erhöht. Fremdsprachenkenntnisse erleichtern die wirtschaftliche Zusammenarbeit, vor allem die Arbeitsaufnahme in einem anderen EU-Staat. Berufliche Abschlüsse müssen vergleichbar und überall in der EU anerkannt sein. Folgerichtig geht es in der EU-Bildungspolitik darum, einen Beitrag zu qualitativ hochstehender allgemeiner und beruflicher Bildung zu leisten, freien Zugang zur Bildung zu fördern und durch Weiterbildung einen möglichst hohen Wissensstandard zu erreichen.

Die EU fördert mit jährlich mehr als zwei Milliarden Euro Bildungsprogramme, etwa Austauschprogramme für Studierende, junge Berufstätige und Lehrkräfte. Eine Vielzahl von Richtlinien zur Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen wurde beschlossen, die von den Mitgliedstaaten, in Deutschland auch vielfach von den Bundesländern, in nationales Recht umgesetzt werden musste. Zudem werden Maßnahmen zum Erfahrungs- und

Informationsaustausch etwa im Rahmen des Sprachlernprogramms Lingua gefördert. Praktische Vorteile bei der grenzüberschreitenden Arbeitssuche bietet der Europass, in dem berufliche Qualifikationen, Fremdsprachenkenntnisse, Auslandserfahrung usw. verzeichnet und EU-weit nachvollziehbar gemacht werden.

Die zahlreichen Bildungsprogramme der EU wurden 2014 im Programm ERASMUS+ zusammengefasst. Das auf sieben Jahre ausgelegte Programm verfügt über ein Gesamtbudget von 14,8 Milliarden Euro; gegenüber dem vorausgegangenen Aktionsprogramm Lebenslanges Lernen bedeutet dies eine Steigerung um 40 Prozent.

ERASMUS+ kombiniert sieben EU-Programme; zu den wichtigsten Aktionsgebieten gehören:

- allgemeine und berufliche Bildung, etwa in Schule und Hochschule,
- jugendpolitische Maßnahmen, etwa der Europäische Freiwilligendienst,

• und erstmals einbezogen: Sport. Zudem werden mit dem Jean-Monnet-Programm Forschung und Lehre zur europäischen Integration unterstützt; in vielen Universitäten gibt es inzwischen Jean-Monnet-Lehrstühle. Zumeist liegt die Umsetzung dieser Programme bei nationalen Dienststellen und Agenturen.

Bildungspolitischen Maßnahmen wird auch im Rahmen der im Jahr 2010 beschlossenen Europa-2020-Wachstumsstrategie großes Gewicht beigemessen. Durch bessere Ausbildung und Steigerung der Zahl junger Menschen mit abgeschlossener Schul- und Berufsausbildung soll die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden. So wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2010 konkret vereinbart, dass die Zahl der 30- bis 34-Jährigen mit einem tertiären Bildungsabschluss bis zum Jahr 2020 von 31 auf 40 Prozent gesteigert und die Zahl der Schulabbrecher von 15 auf zehn Prozent gesenkt werden soll.

Ziele der EU in den Bereichen Kultur, Bildung, Jugend und Sport

(1) Die Union trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. Die Union trägt zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei dessen besondere Merkmale, dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion. [...]

1. Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.
2. Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:
 - Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
 - Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
 - nichtkommerzieller Kulturaustausch,
 - künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.
3. Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.

Quelle: Artikel 165 Absatz 1 sowie Artikel 167 Absatz 1 bis 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV)

30 Jahre ERASMUS – grundlegende Statistiken und Wirkung

Europaweit:

- Erasmus unterstützte zwischen 1987 und 2017 rund 4 400 000 Studierende.
- 1987 startete Erasmus mit 3 244 Studierenden.
- 2002 erreichte Erasmus die Marke von > 1 000 000 Studierenden.
- 2009 erreichte Erasmus die Marke von > 2 000 000 Studierenden.
- 2013 erreichte Erasmus die Marke von > 3 000 000 Studierenden.

Deutschland:

- Erasmus unterstützte zwischen 1987 und 2017 rund 651 000 Studierende aus Deutschland.
- 1987 startete Erasmus mit 657 Studierenden aus Deutschland.

Quelle: Deutscher Akademischer Austauschdienst: Factsheet – 30 Jahre Erasmus; <https://eu.daad.de/eudownloadcenter/download/427/>

Viele der für den Bildungsbereich geltenden Regeln treffen auch für die Kulturpolitik zu. Auch hier darf die EU die jeweilige Politik der Mitgliedstaaten nur fördern, ergänzen und koordinieren. Eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften ist ebenfalls ausgeschlossen. Bereits 1992 wurde ein eigener Kulturartikel in den Vertrag von Maastricht auf- und 2009 in den Vertrag von Lissabon übernommen. Damit verfügt die EU über eine begrenzte Befugnis zum Tätigwerden.

Als Ziele der gemeinschaftlichen Kulturpolitik werden im Vertrag die Verbesserung der Kenntnisse der Kulturen und Geschichte der Völker Europas, die Entfaltung der Kultur unter Wahrung der kulturellen Vielfalt und der Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes sowie die Förderung des kulturellen Schaffens und des Kulturaustauschs genannt. Zur Umsetzung greift die EU auf kulturpolitische Aktionsprogramme zurück, lobt Preise

aus und engagiert sich in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Für den Zeitraum 2014–2020 wurde ein Dachprogramm Kreatives Europa mit einem Volumen von 1,46 Milliarden Euro aufgelegt, das der gesamten Kultur- und Kreativbranche offenstehen soll. Darin vereint sind die bisherigen Programme KULTUR (2007–2013), MEDIA (2007–2013) und MEDIA Mundus. Auch aus dem Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger können kulturelle Vorhaben gefördert werden.

Auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon verfügt die EU nunmehr auch über die Möglichkeit, Maßnahmen im Bereich Sport zu unterstützen. Artikel 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU betont die Förderung der europäischen Dimension des Sports und dessen besondere Merkmale, etwa auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie die soziale und pädagogische Funktion. ←

Zum Start des Erasmus+-Programms besuchte EU-Kommissarin Androulla Vassiliou (linkes Rednerpult) im April 2014 Florenz. Das auf sieben Jahre angelegte Programm wird bis zu vier Millionen Studierenden und Mitarbeitenden an Hochschulen die Möglichkeit bieten, ins Ausland zu gehen. Erasmus+ hat mit 14,8 Milliarden Euro ein um 40% höheres Budget als seine Vorgängerprogramme.



06

Innen- und Rechts-, Asyl- und Einwanderungspolitik

Günther Unser



Angesichts von Krieg, Terror und Armut in ihren Heimatländern nehmen immer mehr Menschen aus Afrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten die gefährliche Fahrt über das Mittelmeer in überfüllten Booten auf sich – wie hier vor der italienischen Insel Lampedusa.

Die bis dahin unüberschaubare Innen- und Rechtspolitik der Europäischen Union (und damit auch die Asyl- und Einwanderungspolitik) erfuhr 2009 im Reformvertrag von Lissabon eine erhebliche Aufwertung.

Dadurch, dass diese Bereiche in der Rangfolge der vertraglich festgesetzten Zielsetzungen auf Rang zwei vorrückten (Artikel 3 Absatz 2 EUV), also noch vor das Binnenmarktziel, wurden sie in der Vertragsarchitektur aufgewertet. Titel V (Artikel 67–89) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU umfasst Regelungen zur Verwirklichung des sogenannten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere in folgenden Politikfeldern:

- Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung,
- justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen,
- justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen,
- polizeiliche Zusammenarbeit.

Die Zielsetzung verstärkter Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist offensichtlich. Die Union soll analog zum Binnenmarkt – und nicht zuletzt binnenmarktpolitisch begründet – für die Grundfreiheiten einen gesicherten Binnenraum schaffen, in dem Bürgerinnen und Bürger sich ohne Beschränkungen frei bewegen können. Der Vertrag erweitert die Kompetenzen der Union, die in den einzelnen Politikfeldern jedoch unterschiedlich weit gefasst sind; er setzt primär auf das Mittel der Rechtsangleichung durch den Erlass von „Maßnahmen“ in Form von Verordnungen und Richtlinien. Das bedeutet jedoch nicht, dass eine uniforme europäische Rechtsordnung in Sicht ist; die unterschiedlichen nationalen Rechtssysteme sollen lediglich gegenseitige Anerkennung erfahren.

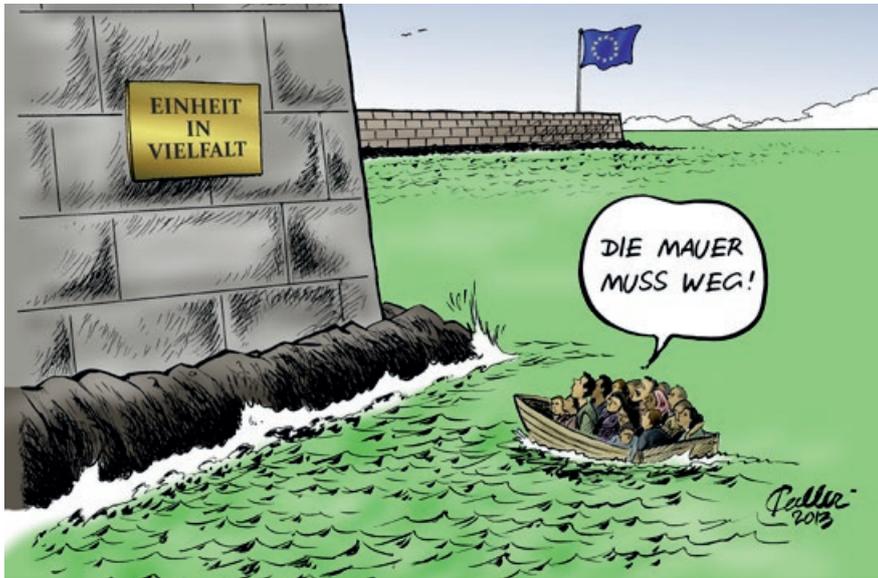
Die Anfänge der Zusammenarbeit und die Abkommen von Schengen

Wie die Außenpolitik zählt auch die Innen- und Rechtspolitik zu den klassischen Kernbereichen nationalstaatlicher Souve-

ränität; das bedeutet, dass die Staaten bzw. Regierungen nur sehr zögernd bereit sind, Hoheitsrechte aus der Hand zu geben. So beschränkte sich die innen- und rechtspolitische Zusammenarbeit im EG-Raum lange Zeit auf eine Vielzahl unverbunden nebeneinanderstehender Kontakte. Die Vorreiterrolle für die spätere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften fiel schließlich dem sogenannten Schengener Abkommen zu.

Da Anfang der 1980er-Jahre die Vollendung des europäischen Binnenmarkts zwischen den damaligen Zehn allmählich näher rückte, beschlossen einige EG-Staaten einen ersten Schritt zum Abbau von Binnengrenzen. Im Juni 1985 unterzeichneten fünf EG-Staaten in Schengen (Luxemburg) einen völkerrechtlichen Vertrag (Schengen I) über den schrittweisen Abbau der Kontrollen zunächst im Personenverkehr. Die neue Bewegungsfreiheit sollte jedoch nicht mit einem Verlust an Sicherheit und der völligen Aufgabe nationaler Regelungen erkaufte werden. Daher wurde 1990 – wiederum in Schengen – in einem ergänzenden Durchführungsabkommen (Schengen II) ein Katalog von begleitenden Sicherheitsmaßnahmen vereinbart, die im März 1995 in Kraft traten. Von großer Bedeutung war dabei der Aufbau des Schengener Informationssystems (SIS), einer polizeilichen Fahndungsdatenbank zur grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung mit Sitz in Straßburg. Um die Voraussetzungen für einen verbesserten Schutz der Außengrenzen zu schaffen, ging im April 2013 das modernisierte SIS II in Betrieb.

Nach mehreren Erweiterungen gehören derzeit 22 EU-Staaten sowie die Nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen, die Schweiz seit Dezember 2008 sowie Liechtenstein seit Dezember 2011 zum Kreis der sogenannten Schengen-



picture alliance / dieKLEINERT.de / Paolo Calleri



picture alliances / dpa

Schilder weisen den Weg zur Passkontrolle am Londoner Flughafen Heathrow, Terminal 2: Großbritannien ist nicht Mitglied des Schengen-Abkommens und führt daher weiterhin Personenkontrollen an der Grenze durch.

Vollanwenderstaaten. Großbritannien und Irland haben das Beitrittsprotokoll nicht unterzeichnet, wenden inzwischen jedoch einzelne Bestimmungen an; allerdings wurden die Grenzkontrollen beibehalten. Die EU-Mitglieder Bulgarien, Rumänien und Kroatien sind dem Abkommen zwar beigetreten, können aber die geforderten Standards für die Sicherung der Außengrenzen derzeit noch nicht erfüllen.

Seit Inkrafttreten des Abkommens gilt für die Schengen-Staaten die prinzipielle Regel: Freizügigkeit nach innen und Grenzsicherung nach außen, Binnenmarkt ohne Grenzkontrollen, strenge Kontrollen an den Außengrenzen. Schengen hat für den Grenzabbau zwischen den EG/EU-Ländern ganz entscheidende Schrittmacherdienste geleistet und gehört zweifellos zu den herausragenden Errungenschaften

der europäischen Einigung. Schengen ist zugleich ein positives Beispiel für die wachsende Integration ohne die Teilnahme aller EU-Mitglieder – allerdings lange Zeit außerhalb der Zuständigkeit des EG-Vertragswerks. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurden die Schengener Regelungen in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Gemeinschaft überführt. In den Vertrag von Lissabon (2009) wurde der sogenannte Schengen-Besitzstand in einem Protokoll in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU überführt.

Der Schengener Grenzkodex sah im Fall ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit bereits vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen vor. Als 2011 im Arabischen Frühling Tausende Flüchtlinge aus Nordafrika nach Europa strömten, flammte die Diskussion um angemessenere Sicherung der nationalen Außengrenzen erstmals auf. Nach der daraufhin im Mai 2013 beschlossenen Schengen-Reform kann ein EU-Staat – unter Mitsprache der EU-Kommission und des EU-Ministerrats – bei außergewöhnlichem Flüchtlingszustrom für maximal zwei Jahre Grenzkontrollen einführen. Sechs Schengen-Staaten haben seit 2015 zeitweise davon Gebrauch gemacht.

Die Unionsverträge und die EU-Leitlinien für Justiz und Inneres

Mit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages wurde die Zusammenarbeit der EG-Staaten auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik endlich auf eine formelle Grundlage gebracht; als dritte Säule wurden Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres unter das gemeinsame Dach der Europäischen Union gestellt. Wie bei der zweiten Säule, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sollte die Zusammenarbeit (zunächst) auf der Ebene der Regierungen ohne Anwendung der Beschlussverfahren der Gemeinschaft erfolgen.

Eines der ehrgeizigsten Ziele, die sich die Mitgliedstaaten im Amsterdamer Vertrag (1997) setzten, war die „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des

Rechts“. Dieses Vertragsziel sollte durch die Überführung einiger Politikfelder der dritten Säule in den vergleichsweise stark harmonisierten Bereich der ersten Säule und durch eine wirksamere Zusammenarbeit von Polizei und Justiz innerhalb von fünf Jahren erreicht werden. Ein ambitioniertes Unterfangen, beruhen doch die nationalen Rechtssysteme auf unterschiedlichen historischen Traditionen und somit auch Wertvorstellungen.

Die vorgegebenen Leitlinien konnten zwar in den folgenden Jahren teilweise umgesetzt werden, aber zwischenzeitlich mehrten sich die Herausforderungen insbesondere durch den internationalen Terrorismus mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA und vom März 2004 in Madrid; hinzu kam 2004 die Erweiterung des EU-Raums durch den Beitritt von zehn Ländern. Die Europäische Union musste – auch angesichts der zunehmenden Ängste ihrer Bürgerinnen und Bürger – auf die neuen Entwicklungen reagieren.

Noch vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags 2009 hatte die schwedische Ratspräsidentschaft einen Entwurf für ein Nachfolgeprogramm des Haager Programms zur Verwirklichung eines europäischen Rechtsraumes aus dem Jahr 2004 ausgearbeitet, der schließlich von den Staats- und Regierungschefs gebilligt wurde. Mit dem „Stockholmer Programm. Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ legte der Europäische Rat einen Maßnahmenkatalog zur Erreichung dieses Entwicklungsziels für die Zeit von 2010 bis 2014 fest. Das Programm, das im Zusammenhang mit den Regelungen der Innen- und Rechtspolitik im Lissaboner Vertrag zu sehen ist, rückte die Rechte, Bedürfnisse und Interessen der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt, vorrangig Bürgerrechte und Datenschutz. Für die Zeit nach 2014 bestand unter den Mitgliedstaaten schon frühzeitig Konsens über die Notwendigkeit eines „Post-Stockholm-Programms“. Ende Juni 2014 legte der Europäische Rat neue strategische Leitlinien fest.

Die zukünftigen Aktivitäten sollen sich auf die Umsetzung, Konsolidierung und

Anwendung des geltenden EU-Rechts konzentrieren. Im Einklang mit den Verträgen sollen „kohärente politische Maßnahmen in Bezug auf die Bereiche Asyl, Einwanderung, Grenzen sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ergriffen werden“.

Grenzkontrollen, Asyl, Einwanderung und Visapolitik

Der Wegfall der Kontrollen an Binnengrenzen zog die Konsequenz eines einheitlichen Vorgehens an den EU-Außengrenzen nach sich, womit der Aufbau einer einheitlichen Zugangspolitik notwendig wurde.

In der *Asylpolitik* war bereits im Juni 1990 im Dubliner Übereinkommen I (Dublin I) der Grundsatz festgelegt worden, dass derjenige EU-Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in den der Asylbewerber nachweislich zuerst eingereist ist. Im Februar 2003 bündelte Dublin II die Entscheidungszuständigkeit für Asylanträge unter den Mitgliedstaaten. Um Mehrfachanträge zu verhindern, wurde gleichzeitig eine europäische Datenbank (EURODAC) errichtet, in der die Fingerabdrücke aller Asylbewerber gespei-

chert werden. Den Asylanspruch selbst regelt seit April 2004 eine Richtlinie für die Anerkennung und den Status als Flüchtling in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.

Mit dem im September 2008 vom Europäischen Rat verabschiedeten Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl erfuhren die Zugangspolitiken eine Belebung. Wie später im Lissabon-Vertrag lautete die zentrale Zielsetzung: Schaffung eines europäischen Asylrechts mit unionsweitem Schutzstatus und einheitlichem Verfahren. Um die praktische Zusammenarbeit der EU-Staaten zu stärken, wurde 2011 das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO; Sitz in Valletta, Malta) eingerichtet.

Nach jahrelangen Verhandlungen beschlossen Rat und Parlament im Juni 2013 die Fortentwicklung der europäischen Asylpolitik: Ab 2015 sollte die EU eigentlich über ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) verfügen. Gemäß der Dublin-III-Verordnung vom Juni 2013 sollen zudem das Aufnahmeverfahren effektiver gestaltet und die Rechtsgarantien der Asylsuchenden gestärkt werden. Am Grundsatz der Asylzuständigkeit

Afghanische Flüchtlinge an der serbisch-ungarischen Grenze im Januar 2015: Sie warten auf Menschenschmuggler, die sie nach Ungarn und damit in die sichere Schengen-Zone bringen.



picture alliance / dpa



European Union, 2015

Das Auffanglager für Flüchtlinge aus Afrika auf der süditalienischen Insel Lampedusa ist mit EU-Zuschüssen erbaut worden.

Flüchtlingsrouten zu den Außengrenzen der Europäischen Union (See- und Landweg)

Anzahl der illegalen Einreisen in die EU mit Angabe der jeweils drei wichtigsten Herkunftsländer (Stand 6.7.2018)

■ Schengen-Gebiet

■ mit Schengen-Gebiet assoziiert

■ westafrikanische Route

Marokko: 70 / unbekannt: 26

■ westliche Mittelmeerroute

Marokko: 1496 / Guinea: 1427 / unbekannt: 1378 / Mali: 1238 / Elfenbeinküste: 664

■ zentrale Mittelmeerroute

Tunesien: 2786 / Eritrea: 2231 / Sudan: 1074 / Nigeria: 1053 / Elfenbeinküste: 839

■ Zirkelroute Albanien–Griechenland

Albanien: 1563 / Afghanistan: 9 / Syrien: 9 / Algerien: 8 / Kosovo: 7

■ östliche Mittelmeerroute

Syrien: 8162 / Irak: 3791 / Türkei: 2155 / Afghanistan: 1915 / Pakistan: 594

■ östliche Landroute

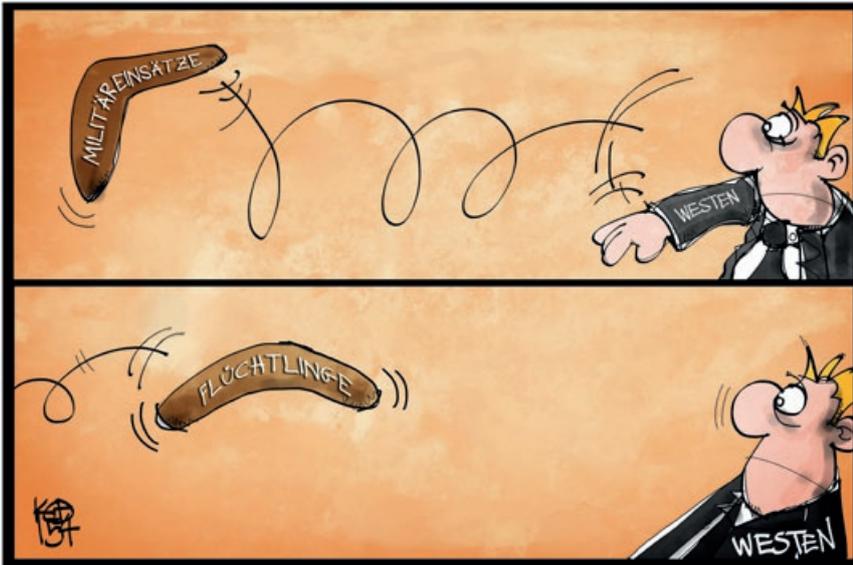
Vietnam: 53 / Russland: 22 / Türkei: 21 / Ukraine: 16 / Irak: 9

■ westliche Balkanroute

Pakistan: 551 / Afghanistan: 547 / Kosovo: 133 / Syrien: 133 / Türkei: 117



Quelle: Frontex, Stand 6. Juli 2018.
<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>



picture alliance/dieKLEINERT.de / Kostas Koufog

ändert sich allerdings nichts: Flüchtlinge müssen – nach dem Dublin-System – in dem Land einen Asylantrag stellen, wo sie EU-Boden betreten. Viele Flüchtlinge beantragen jedoch nicht dort Asyl, wo sie Europa erreicht haben, sondern reisen einfach weiter, so auch nach Deutschland oder Schweden. Zudem wird das Problem der unzureichenden Harmonisierung nicht beseitigt; das heißt, es bestehen zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin eklatante Unterschiede bei der Anerkennung, der Aufnahme, der Behandlung und der Integration schutzbedürftiger Personen.

Die europäische *Einwanderungspolitik* regelt einmal den Zugang und die damit verbundene Integration nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung, zum anderen steuert sie Migrationsströme. Rechtlich und politisch bedeutsam ist die Richtlinie vom November 2003, die die Bedingungen für die Erteilung einer langfristigen und letztlich dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung einschließlich der damit verbundenen Rechte festlegte. Vor dem Hintergrund der problematischen demografischen Entwicklung in den EU-Ländern wird die Zuwanderungspolitik auch immer stärker von der Erkenntnis bestimmt, dass eine sinnvoll gesteuerte Migration, etwa durch die Anwerbung hoch qualifizierter Fachkräfte mit der Zusicherung von Aufent-

haltsrechten (so geregelt in der 2009 in Kraft getretenen Bluecard-Richtlinie), bei gleichzeitig besserer Integration der Zugewanderten unabdingbar ist.

Zu den Bemühungen um eine Harmonisierung der Zugangsregeln kommt wesentlich die Bekämpfung der illegalen Einwanderung hinzu. Die dabei entwickelte Strategie setzt sowohl auf Verbesserung des Schutzes der Schengen-Außengrenzen als auch auf die Vermeidung von Flüchtlingsströmen möglichst schon in den Herkunftsländern selbst. Migrationspolitik ist somit fester Bestandteil der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik geworden.

Die bislang ergriffenen Maßnahmen konzentrierten sich unter dem Schlagwort „Steuerung der Migrationsströme“ auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung durch Rechtsakte – wie den zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität und des Menschenhandels – oder die Festlegung von Mindeststandards für die Rückführung in die Heimatländer.

Gemäß den Vorgaben des Lissabon-Vertrags „entwickelt“ die Union „eine gemeinsame Einwanderungspolitik“, die – unter ausdrücklicher Beachtung des Grundsatzes der gerechten Lastenverteilung (Artikel 80 AEUV) – eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, die angemessene Behandlung der sich legal auf-

haltenden Drittstaatenangehörigen und die Verhütung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll (Artikel 79 AEUV). Ausdrücklich ausgenommen ist das Recht der Mitgliedstaaten, die Zahl der einreiseberechtigten Personen festzusetzen, das heißt, die Verantwortung für den Kern der Einwanderungspolitik bleibt auch weiterhin in Händen der Mitgliedstaaten.

Die Realität offenbart: Von der im Vertrag geforderten „Solidarität“ unter den EU-Staaten kann angesichts der 2015 über EU-Ländern hereingebrochenen Massenflicht aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten bzw. den Nachbarregionen des Mittleren Ostens und aus Nordafrika nicht die Rede sein. Ein auch von Deutschland geforderter europaweiter, verbindlicher Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge findet bisher nicht die notwendige solidarische Zustimmung.

Zur besseren *Sicherung der Außengrenzen* der EU errichtete der Rat die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX), die im Oktober 2005 ihre Tätigkeit in Warschau aufnahm. Nach wie vor sind zwar die EU-Staaten selbst für die Kontrolle und Überwachung ihrer Außengrenzen zuständig, aber die Agentur koordiniert die operative Zusammenarbeit zum Schutz der Außengrenzen vor illegalen Aktivitäten, leistet Hilfestellung bei der möglichst einheitlichen Ausbildung der Grenzschutzbeamten und erstellt Risikoanalysen zur Bewertung der Gefahrenlage. FRONTEX arbeitet mit anderen Einrichtungen zusammen wie Europol oder dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), das Betrug und Korruption innerhalb der EU-Organe ahndet.

Die im Vertrag verankerte „schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems“ (Artikel 77 Absatz 1 AUEV) sieht neben der Koordinierung der nationalen Grenzschutzbehörden auch die Weiterentwicklung von FRONTEX zu einer europäischen Grenzschutztruppe vor. Da bisher die Mitgliedstaaten ihre freiwilligen Zusagen an Personal und Material nur zögerlich einhalten, will die Kommission die Meldungen der Staaten verpflichtend

machen und FRONTEX die Anschaffung eigener Ausrüstung (auch Flugzeuge und Schiffe) ermöglichen.

Als Reaktion auf die Flüchtlingskatastrophen vor der Insel Lampedusa startete Italien im Oktober 2013 im Alleingang mit Mare Nostrum eine Aktion zur Rettung von Bootsflüchtlings durch die Marine. Italien fühlte sich jedoch nach und nach überfordert und beendete seine Mission schließlich Ende Oktober 2014. Daraufhin rief die EU zum 1. November 2014 unter dem Dach von FRONTEX zur Unterstützung Italiens die Grenzschutzmission Triton ins Leben, an der sich alle EU-Staaten materiell beteiligten. Triton

operierte allerdings wesentlich näher an der italienischen Küste; außerdem stand vor allem die Grenzsicherung und nicht mehr die Rettung von Flüchtlingen im Vordergrund. Zur gezielteren Kontrolle der Außengrenzen Italiens wurde die Mittelmeeroperation Triton im Februar 2018 von der Operation Themis abgelöst, die sich stärker auf die Terrorabwehr und die Verfolgung grenzüberschreitender Straftaten konzentrieren soll.

Zur besseren Grenzüberwachung schuf die EU Ende Oktober 2013 das satellitengestützte Europäische Grenzschutzkontrollsystem (EUROSUR). Laut Gesetzestext soll das Hightechsystem durch (elektronischen)

Informationsaustausch zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität aufdecken, ihr vorbeugen und sie bekämpfen. Zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeer beschloss der EU-Ministerrat im Mai 2015 die aus drei Phasen bestehende militärische EU-Marineoperation EUNAVFOR MED, die mit Beginn der operativen zweiten Phase im September 2015 den Zusatz „Operation Sophia“ erhielt. Um die Defizite in der europäischen Migrationspolitik abzubauen, gibt es in der EU erste Überlegungen, Kompetenzen der Grenzüberwachung von den Mitgliedstaaten auf die EU-

Exbundespräsident Joachim Gauck: Menschenleben an den Grenzen Europas schützen

[...] Für mich gilt daher: Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik hat sicherzustellen, dass jeder Flüchtling von seinen Rechten auch Gebrauch machen kann – nicht zurückgewiesen zu werden ohne Anhörung der Fluchtgründe, gegebenenfalls auch Schutz vor Verfolgung zu erhalten. Auch die hohe See ist kein rechtsfreier Raum, auch dort gelten die Menschenrechte. Dabei beziehe ich mich nicht zuletzt auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik hat also nicht nur

die europäischen Grenzen zu schützen, sondern auch Menschenleben an den Grenzen Europas. Solange Asylsuchende nur in Deklarationen, nicht aber in der Realität in allen Mitgliedsländern die gleichen Bedingungen von Schutz und Hilfe erleben, werden sich alle europäischen Regierungen fragen lassen müssen, was sie tun, um die Aufnahme-, Verfahrens- und Anerkennungsstandards auch tatsächlich in allen Ländern anzugleichen. [...]

Quelle: Rede in der Französischen Friedrichstadtkirche in Berlin am 30. Juni 2014 (Auszüge); <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/06/140630-Fluechtlingschutz.html>



Bei einer Mission im Mittelmeer rettet die Organisation SOS Mediterranee zusammen mit Médecins Sans Frontières am 27. Januar 2018 vor der libyschen Küste circa 90 Menschen in Seenot. Zwei Frauen konnten nur noch tot geborgen werden. Insgesamt wurden an diesem Tag bei fünf Einsätzen rund 800 Menschen von der europäischen Seenotrettungsorganisation und der italienischen Küstenwache in Sicherheit gebracht.

Ebene zu verlagern, um schrittweise ein zentral gesteuertes europäisches Grenzüberwachungssystem zu schaffen.

Die *Visapolitik* ist im Rahmen der Europäischen Union inzwischen weitgehend vergemeinschaftet, das heißt, die rechtlichen Voraussetzungen für einen bis zu dreimonatigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen sind weitgehend vereinheitlicht. Bereits mit Inkrafttreten des Schengen-Abkommens wurde ein gemeinsames Visum (Schengen-Visum) eingeführt, inzwischen sind sowohl die Verfahren zur Visaausstellung als auch die Voraussetzungen zur Erteilung geregelt. Um es den nationalen Behörden zu ermöglichen, Visadaten unionsweit in einer Datenbank zusammenzutragen und abzufragen, beschlossen Europäisches Parlament und Rat im Juli 2008, ein Visainformationssystem (VIS) einzuführen. Jüngster Schlussstein des europäischen Visarechts ist der im April 2010 in Kraft getretene EU-Visakodex, in dem alle Rechtsvorschriften zusammengefasst sind.

Justizielle Zusammenarbeit

Die *justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen* wurde in Amsterdam (1997) auf die Gemeinschaftsebene verlagert. Damit ergaben sich als wichtige Voraussetzungen für die Gewährleistung des Gemeinsamen Marktes größere Möglichkeiten der Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen. Zielvorgaben waren: Schaffung von Rechtssicherheit und Gewährleistung gleichen Zugangs zum Recht, Feststellung des zuständigen Gerichts, eindeutige Festlegung des anwendbaren Rechts, zügige und gerechte Verfahren sowie wirksame Vollstreckung.

Im Anschluss wurden zahlreiche Regelungen zur wechselseitigen Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen getroffen, etwa im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gerichte. Verabschiedet wurden beispielsweise das Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommen (inzwischen neu gefasst) und die Europäische Insolvenzverordnung sowie ein europäisches Mahnverfahren. Inzwischen konnten weitere erhebliche Fortschritte hin-

sichtlich der Zuständigkeit und der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsakten erzielt werden. Gemäß dem Vertrag von Lissabon beruhen nahezu alle Maßnahmen zur Schaffung weitgehender Regelungsbefugnisse auf dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Die *justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen* zur Verhinderung und Bekämpfung von Straftaten bildete seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 die dritte Säule der Europäischen Union und wurde somit grundsätzlich intergouvernemental, das heißt auf Regierungsebene, geregelt.

Zur Schaffung eines Binnenraums, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger frei bewegen können, der aber nicht zu Verlusten an innerer Sicherheit führt, sind enge Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden sowie Angleichung der Strafvorschriften notwendig. So sollte es beispielsweise möglich sein, ein Gerichtsurteil, das in einem EU-Staat ergangen ist, in der gesamten Union zu vollstrecken.

Der Lissabon-Vertrag überführte die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in die gemeinschaftlichen Politikbereiche, sodass grundsätzlich das ordentliche Ge-

setzungsverfahren angewendet wird. Damit erhielt die Union in erheblichem Umfang Regelungskompetenzen, die auch der gerichtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen.

Die Zusammenarbeit beruht vertragsgemäß „auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen“ und umfasst in bestimmten Bereichen „die Angleichung der Rechtsvorschriften“ (Artikel 82 Absatz 1 AEUV). Von besonderer Bedeutung ist nicht nur die Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in der gesamten Union, vielmehr dürfen im Prozessrecht Mindestvorschriften festgelegt werden (etwa über die Zulässigkeit von Beweismitteln oder die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren). Bei Straftaten und Strafen mit grenzüberschreitender Dimension in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (etwa bei Terrorismus, illegalem Drogen- und Waffenhandel oder bei Cyberkriminalität) erhält die Union Strafsetzungskompetenz, das heißt, sie kann Mindestvorschriften erlassen. Grenzüberschreitende Kriminalität ist mittlerweile eine ernsthafte Herausforderung, die eine deutliche und umfassende



Dimitris Avramopoulos, der EU-Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft (r.), und Laura D'Arrigo (M.) sowie Alexis Goosseld (l.) von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) stellen bei einer Pressekonferenz in Brüssel am 6. Juni 2017 den Europäischen Drogenbericht vor. Der Bericht bietet einen Einblick in das Drogenphänomen in Europa und geht auf Angebot, Konsum und Probleme im Bereich der öffentlichen Gesundheit sowie drogenpolitische Strategien und Maßnahmen der EU ein.



Eurojust

Die Justizbehörde der Europäischen Union Eurojust hat ihren Sitz in Den Haag und teilt dort zwei Gebäude an unterschiedlichen Standorten mit dem Internationalen Strafgerichtshof – hier das als „Arc“ bekannte Ensemble.



Eurojust

Reaktion auf europäischer Ebene erfordert; so auch im Kampf gegen Drogenmissbrauch. Hierzu billigte der Europäische Rat im Dezember 2004 die EU-Drogenstrategie für den Zeitraum 2005–2012 und im Dezember 2013 für die Periode 2013–2020. Die jeweilige Strategie legt den Rahmen, die Ziele und die Schwerpunkte für zwei aufeinanderfolgende, jeweils vier Jahre umfassende Aktionspläne fest, die von der Kommission ausgearbeitet werden.

2004 war anstelle des bisherigen langwierigen Auslieferungsverfahrens der *Europäische Haftbefehl* als zentrales Instrument zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung in Kraft getreten. In nunmehr 32 Deliktarten kann ein EU-Staat von einem anderen die Festnahme und Auslieferung einer Person verlangen. Bei der Übernahme in die deutsche Rechtsordnung erklärte das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe im Juli 2005 die zunächst vorliegende Fassung aufgrund der im Grundgesetz verankerten Auslieferungsfreiheit für verfassungswidrig. Ein Umsetzungsgesetz, das den Karlsruher Vorgaben Rechnung trägt, trat im August 2006 in Kraft.

Die konkrete Zusammenarbeit im Justizbereich zielt sowohl auf eine enge Kooperation der Strafverfolgungsbehörden als auch auf eine Angleichung der Strafvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Zusammenarbeit der nationalen Justizbehörden wird durch die auch auf Betreiben Deutschlands im Februar 2002 ins Leben gerufene, rechtlich selbstständige EU-Agentur *Eurojust* unterstützt, die sich aus Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten aus allen EU-Staaten zusammensetzt. Die Agentur mit Sitz in Den Haag ist für die grenzüberschreitende strafrechtliche Ermittlung und Strafverfolgung von Schwermriminalität zuständig. Ihre Aufgabe in der Verbrechensbekämpfung bestand bisher darin, die Koordination zwischen den zuständigen Behörden zu fördern, die Zusammenarbeit in der Rechtshilfe und die Erledigung von Auslieferungsersuchen zu erleichtern. Im Dezember 2008 fasste der Rat einen Beschluss zur Stärkung der Agentur. Künftig soll sie auch strafrechtliche Ermittlungen einleiten können.

Der Vertrag von Lissabon sieht zudem vor, dass, „ausgehend von Eurojust“, der

Rat durch ein europäisches Gesetz eine *Europäische Staatsanwaltschaft* einsetzen kann. Ihre Befugnisse sollen darin liegen, in bestimmten grenzüberschreitenden Kriminalitätsbereichen als unmittelbare Strafverfolgungsbehörde die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung und Anklageerhebung vorzunehmen. Im Oktober 2017 beschloss das EU-Parlament die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Unter Beteiligung von zunächst 20 EU-Staaten soll die Behörde, die ihre Tätigkeit Ende 2020 aufnehmen soll, vorrangig grenzüberschreitende Finanzstraftaten ermitteln und verfolgen.

Zum verstärkten Schutz vor Betrug, Korruption oder anderen illegalen Aktivitäten zum Schaden der Union hat die Kommission im Frühjahr 1999 die Gründung des *Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF – Office de la lutte anti-fraude)* beschlossen. Trotz seiner Anbindung an die Kommission ist OLAF ein unabhängiger Dienst, der Ermittlungen über Korruption und Betrug in allen EU-Organen vornehmen kann. Außerdem koordiniert das Amt die Aktivitäten der Mit-

gliedstaaten bei der Bekämpfung dieser Delikte zulasten der Union.

Kampf gegen den Terrorismus

Als mit dem Bombenanschlag in Madrid im März 2004 auch die unmittelbare Bedrohung Europas durch den internationalen Terrorismus deutlich wurde, wuchs der Handlungsbedarf bei der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene. Schon nach den Anschlägen in den USA im September 2001 gab es Forderungen nach einer wirksamen europäischen Antiterrorpolitik. Der Europäische Rat verabschiedete im März 2004 Leitlinien für ein gemeinsames Konzept. Gleichzeitig schuf er die (seit 2007 besetzte) Stelle eines Koordinators zur Terrorismusbekämpfung, um Koordinierungsprobleme zwischen bestehenden Einrichtungen – wie etwa Europol und Eurojust – zu beseitigen.

Mit der vom Europäischen Rat im November 2005 verabschiedeten Strategie zur Terrorismusbekämpfung liegt ein zusammenfassendes Grundsatzdokument vor, das Leitlinien für zukünftiges Handeln bestimmt und auf vier Säulen beruht:

- Prävention
- Schutz
- Verfolgung
- Reaktion

Zahlreiche Rechtsakte konnten danach verabschiedet werden. Im März 2017 beschlossen Rat und Parlament eine umfassende Antiterrorrichtlinie.

Inzwischen ist die Bekämpfung des Terrorismus auch eine außenpolitische Priorität der EU – verankert in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003. Der Vertrag von Lissabon enthält zudem die Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung („Solidaritätsklausel“) bei Terroranschlägen.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Der Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit ist für eine wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität von zentraler Bedeutung. Der entscheidende Schritt sollte, wie 1991 im Maastricht-Vertrag festgelegt und 1995 als Konvention von den Mitgliedstaaten unterzeichnet, die

Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes, genannt *Europol*, sein – nicht zu verwechseln mit Interpol (einem Zusammenschluss nationaler Polizeibehörden mit Sitz in Lyon). Die Behörde war 1999 arbeitsfähig. Außerhalb des vertraglichen EU-Rahmens stand der von sieben EU-Staaten im Mai 2005 im rheinland-pfälzischen Prüm unterzeichnete „Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“ (Prümer Vertrag). Das Abkommen sah vor, dass sich beteiligte Staaten untereinander Zugriffsrechte auf DNA- und Fingerabdruckdateien sowie Fahrzeugregister gewähren. 2008 wurden wesentliche Teile des Abkommens, dem inzwischen 14 Staaten beigetreten sind, in den Rechtsrahmen der EU überführt. Die Bestimmungen gelten nunmehr für alle Mitgliedstaaten.

Europol, ein Informationssystem mit Sitz in Den Haag, unterstützt die nationalen Sicherheitsdienste der Mitgliedstaaten im Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität. Vor allem beim Sammeln, Vergleichen und Analysieren von Informationen kann das europäische Polizeiamt, das Anfang 2010 als EU-Agentur in den Rechtsrahmen der EU überführt wurde, einen Nutzen für die nationalen Dienste erbringen. Als europäische Schaltstelle wurde Anfang 2013 zusätzlich das Zentrum gegen Cyberkriminalität bei Europol angesiedelt.

Die bisher gültige Europol-Konvention vom Juli 1995 weckte allerdings Bedenken wegen unzureichender Absicherung der Bürgerrechte. Die Kritik richtete sich vor allem gegen die für Europol-Bedienstete vorgesehene strafrechtliche Immunität. Andererseits haben die Bediensteten keine hoheitlichen Befugnisse; diese verbleiben ohne Einschränkung bei den nationalen Polizeibehörden.

Erst mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags, wodurch Europol zu einer Einrichtung der Union wurde, erfuhr das Polizeiamt eine erhebliche Aufwertung, da Bedienstete beispielsweise in Absprache mit den betreffenden Mitgliedstaaten auch operativ tätig werden dürfen.

Die vom Rat Ende des Jahres 2000 ins Leben gerufene Europäische Polizeiakademie (CEPOL) – ein Netzwerk der nationalen Ausbildungseinrichtungen der EU-Staaten – wurde 2005 in eine EU-Agentur umgewandelt und hat seit Oktober 2014 ihren Sitz in Budapest.

Die Verwirklichung des Binnenraums

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der rechtliche Rahmen für die Schaffung eines die gesamte Innen- und Justizpolitik der EU umfassenden Rechtsraums erheblich erweitert. Dadurch eröffnete sich die Möglichkeit, europäische Politik im Sinne der Bürgerrechte zu gestalten.

Die Gesetzgebungsverfahren werden demokratischer, die Politikbereiche unterliegen der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, die nationalen Parlamente erhalten größere Mitspracherechte und der Vertrag garantiert verbesserten Datenschutz (Artikel 16 AEUV). Besonders beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus zeigt sich in der Innen- und Rechtspolitik ein gravierendes Spannungsverhältnis zwischen den beiden Polen Sicherheitsgarantie einerseits und Freiheitsbeschränkung andererseits. Anders gesagt: Es geht darum, einen Ausgleich zwischen den teils widerstreitenden Interessen von Sicherheit und Freiheit zu schaffen.

Offen bleibt jedoch die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der vorgegebenen Normen bereit sind. Die vollständige und wirksame Umsetzung, Durchsetzung und Bewertung der normierten Verfahren und Instrumente werden in den kommenden Jahren genau überprüft werden müssen. Notwendig sind jedoch auch tiefer greifende Reformen, insbesondere die des Dublin-Systems, das sich als praxisuntauglich erwiesen hat.

Die größten Herausforderungen für die Gemeinschaft in diesem sensiblen Politikbereich sind die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Zuwanderungspolitik mit einer gerechten Lastenverteilung und die Bekämpfung der Fluchtursachen vor Ort. ←

07 Das auswärtige Handeln

Günther Unser



Auf die Einladung der Regierung hin hat die EU 2016 eine Wahlbeobachtungsmission (Election Observation Mission/EOM) in das haschemitische Königreich Jordanien entsendet. Das EU-Expertenteam verfolgte die Parlamentswahlen am 20. September 2016.

Im Vertrag von Lissabon werden die vielfältigen Außenbeziehungen der Europäischen Union erstmals unter dem übergreifenden Titel „Das auswärtige Handeln“ zusammengefasst (Artikel 21 EUV).

Der Kernbestand umfasst folgende Bereiche:

- eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP),
- eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP),
- gemeinsame Handelspolitik,
- Entwicklungszusammenarbeit,
- humanitäre Hilfe.

Auch die Erweiterungs- und die Nachbarschaftspolitik sind Felder der Außenbeziehungen und somit integraler Bestandteil europäischer Außenpolitik; sie werden im nachfolgenden Kapitel behandelt.

Im Vertrag von Lissabon ist es jedoch nicht gelungen, die Regelungen über das auswärtige Handeln der Union in einem Vertrag zusammenzufassen. Die dezidierten Bestimmungen über die GASP und GSVP sowie die Grundsätze der Erweiterung und der Nachbarschaftsbeziehungen finden sich im Vertrag über die Europäische Union (EUV), die rechtlichen Vorgaben für die anderen Bereiche im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der Wegfall der früheren Säulenkonstruktion der Europäischen Union darf deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das auswärtige Handeln nach wie vor auf zwei sehr unterschiedlichen Kompetenzebenen vollzieht. Während die Union in den stark wirtschaftlich geprägten Bereichen der Außenbeziehungen schon seit Längerem ausschließliche oder mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten besitzt und auch als Akteurin auftritt, hat sich die auf einer engeren Zusammenarbeit der Regierungen basierende europäische Außen- und Sicherheitspolitik erst sehr viel später herausgebildet und verschiedene Entwicklungsstadien durchlaufen. Doch soll die EU „auf die Kohärenz [= den Zusammenhang] zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns achten“ (Artikel 21

Absatz 3 EUV). Ziel ist somit die Zusammenführung, letztlich die Vernetzung der verschiedenen außenpolitischen Politikfelder.

Beginn der außenpolitischen Zusammenarbeit

Ein Blick auf die Geschichte des westeuropäischen Einigungsprozesses zeigt, dass es von Anfang an konkrete Projekte für eine gemeinschaftliche Außenpolitik gab. Doch erst Ende der 1960er-Jahre war die Zeit reif für einen neuen Anlauf der damaligen sechs EG-Staaten. Im Herbst 1970 fassten die Staats- und Regierungschefs einen Beschluss über die Schaffung eines außenpolitischen Konsultationsverfahrens, Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) genannt.

Zunächst zielte deren Mechanismus nur auf eine laufende gegenseitige Konsultation und Abstimmung der Außenminister und des diplomatischen Spitzenpersonals der EG-Staaten in außenpolitischen Fragen ab. Die sichtbaren Aktivitäten erschöpften sich in der Folgezeit hauptsächlich in gemeinsamen Erklärungen der EG-Staaten zu internationalen Vorgängen, so auch in den Foren internationaler Organisationen wie etwa den Vereinten Nationen. Von einer gemeinsamen Außenpolitik war Europa weit entfernt, wenn auch die EG 1975 beim Zustandekommen der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und bei den KSZE-Folgekonferenzen durchaus als Akteurin auftrat. Erst ein Bericht der inzwischen zehn EG-Außenminister im Herbst 1981 verlieh den europäischen Außenbeziehungen neuen Schwung. Die Zehn – so die zukunftsweisende Aussage – sollten „in zunehmendem Maße nicht nur zu einer gemeinsamen Haltung, sondern auch zu gemeinsamem Handeln [...] fähig sein“ (Londoner Bericht der Außenminister vom 13. Oktober 1981). Außerdem erwähnte der Bericht erstmals

ausdrücklich „die politischen Aspekte der Sicherheit“ als Gegenstand künftiger Zusammenarbeit.

Die nächste und zugleich wichtigste Zwischenetappe in der Entwicklung der EPZ wurde mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 erreicht; mit diesem völkerrechtlichen EG-Änderungsvertrag wurde die EPZ rechtlich in die Europäischen Gemeinschaften eingebunden. Doch nach wie vor unterschied sich die EPZ als zwischenstaatliches, auf Einstimmigkeit unter den Regierungen beruhendes Politikfeld von den überstaatlichen Strukturen und Verfahren der Europäischen Gemeinschaften.

Einführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Mit dem Maastricht-Vertrag wurde 1992 eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik begründet. Die Motive waren vielfältiger Art, lagen jedoch hauptsächlich in den grundlegenden Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und den dadurch hervorgerufenen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa stand die Europäische Gemeinschaft Anfang der 1990er-Jahre vor völlig neuen Herausforderungen. Die sich aus der Wiedervereinigung Deutschlands für Europa ergebenden Konsequenzen, der Zerfall der Sowjetunion und der Ausbruch neuartiger Konflikte auf dem Balkan machten deutlich, dass Europa einer grundlegenden Neuordnung bedurfte und dass eine entschiedene Stärkung des Zusammenhalts der europäischen Staaten nötig war.

Nicht zuletzt auf der internationalen Bühne wuchs der EG als größter Handelsmacht der Welt plötzlich eine Rolle als Akteurin zu, auf die sie nicht vorbereitet war und die sie mit den bisherigen außen- und sicherheitspolitischen Befugnissen und Instrumenten nicht ausfüllen konnte. Doch die Verhandlungen zwischen den Regierungen Anfang der 1990er-Jahre über die Reichweite und Kompetenzen einer qualitativ neuen gemeinsamen Außen- und insbesondere Sicherheitspolitik gestalteten sich äußerst schwierig. Schließlich

Etappen der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Verteidigungspolitik (GASP)

- 1953 Entwurf eines Vertrages über die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG), der 1954 an der Ablehnung des Abkommens über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch Frankreich scheitert
- 1970 Vorlage des Davignon-Berichts zur Fortentwicklung der europäischen Einigung, führt zur Einrichtung eines Mechanismus zur außenpolitischen Zusammenarbeit der EG-Regierungen, der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)
- 1987 Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA): rechtliche Verankerung und Einbeziehung der EPZ in das System der EG-Verträge
- 1992 Vertrag von Maastricht über die Europäische Union: Einführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
- 1997 Amsterdamer Vertrag: Ausweitung der GASP-Verfahren und -Kompetenzen; stärkere vertragliche Einbeziehung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- 1999 Kölner Erklärung der EU-Staaten zur Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und damit deren Geburtsstunde; Schaffung einer Hohen Vertretung für die GASP; Aufbau einer schnell mobilisierbaren Eingreiftruppe
- 2000 Vertrag von Nizza: rechtliche Grundlage für eine wirksamere ESVP
- 2003 Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) als Grundsatzdokument; erster ziviler und militärischer Kriseneinsatz im Rahmen der ESVP
- 2009 Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, damit zahlreiche institutionelle Änderungen: Aufwertung der Funktion des Hohen Vertreters / der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, in Personalunion Vizepräsident/-in der Europäischen Kommission; Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD); Weiterentwicklung der ESVP zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)
- 2016 Verabschiedung der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union; strategischer Rahmen für die zukünftige Ausrichtung der GASP/GSVP
- 2017 Beschluss von 20 EU-Staaten über eine vertiefte militärische Zusammenarbeit im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) gemäß Artikel 42, Absatz 6 und Artikel 46 EUV sowie Protokoll Nr. 10

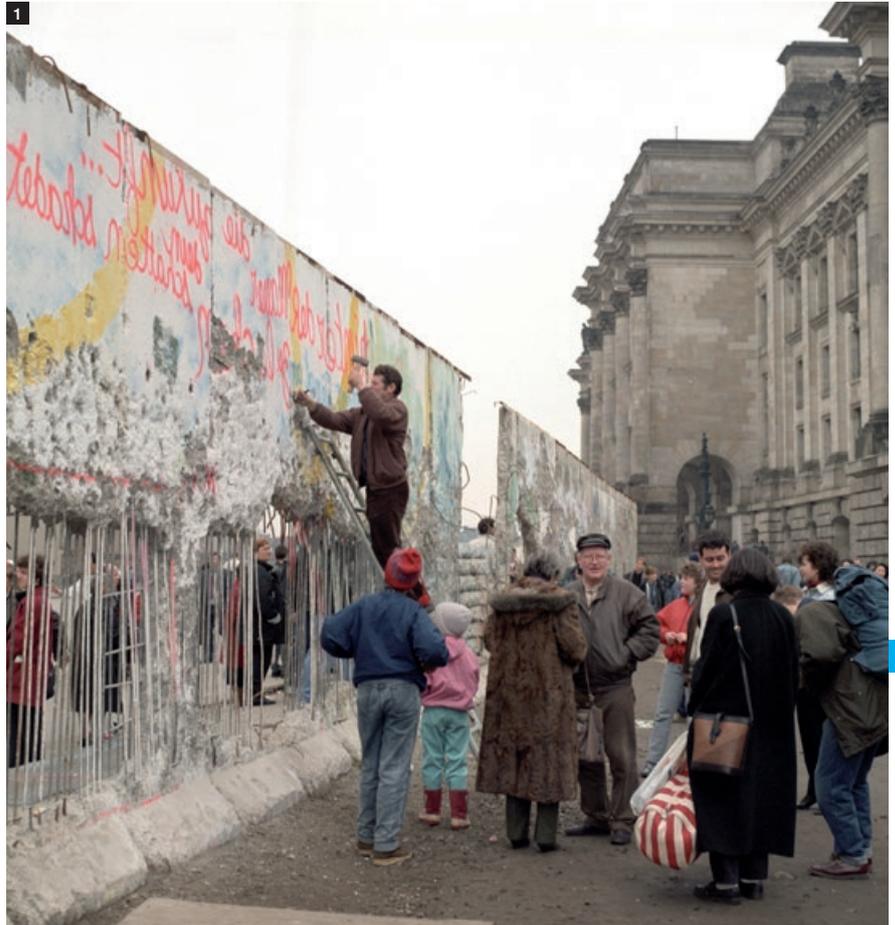
konnte ein Kompromiss erzielt werden: Im Maastrichter EU-Vertrag, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde die GASP als zweite Säule verankert. Jedoch anders als bei der ersten Säule, der Europäischen Gemeinschaft und ihren Politikfeldern – darunter die Außenwirtschaftsbeziehungen und die Entwicklungszu-

sammenarbeit –, verblieben die Entscheidungen über die Außenpolitik im engeren Sinne und über die Sicherheitspolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Außenpolitisches Handeln sollte intergouvernemental, das heißt durch Zusammenarbeit auf Regierungsebene, erfolgen, ohne Anwendung der gemeinschaft-

lichen Entscheidungsverfahren. Kommission und Europäisches Parlament sollten nur eine Nebenrolle spielen.

Durch die Wortwahl Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im EU-Vertrag war die Erwartung geweckt worden, nunmehr müssten die EU-Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik einheitlich auftreten und geschlossen handeln. Ein Blick in den Vertrag zeigt jedoch, dass die EU-Staaten damals lediglich einen Einstieg in konkretes gemeinsames Handeln vereinbarten: „Hiermit wird eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt“ (Titel V Artikel J EUV-Maastricht). Schon dieser Vertragspassus lässt erkennen, dass die Mitgliedstaaten zunächst nur in kleinen Schritten und in bescheidenem Umfang zu wirklich gemeinsamem Auftreten nach außen bereit waren.

Der Maastricht-Vertrag enthielt also zur Ausgestaltung der GASP lediglich einen Kompromiss mit Lücken und Minimalösungen. Bereits während der Verhandlungen war jedoch für 1996 eine Überprüfungskonferenz vereinbart worden. Das Ergebnis mündete 1999 in den Vertrag von Amsterdam. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte nunmehr nicht nur „erarbeitet“, sondern auch „verwirklicht“ werden (Artikel 11 Absatz 1 EUV-Amsterdam). Die Entscheidungsstrukturen und -verfahren wurden effizienter gestaltet, das Instrumentarium der GASP verbessert. Um der Außenpolitik der Union endlich ein Gesicht und eine Stimme zu geben, wurde ein beim Rat angesiedeltes Generalsekretariat geschaffen, dessen Amtsinhaber(in) „die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt“ (Artikel 18 Absatz 3 EUV-Amsterdam). Er/sie sollte die jeweils halbjährlich wechselnde EU-Ratspräsidentschaft in ihrer Vertretung nach außen unterstützen, für eine bessere Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik im EU-Ministerrat sorgen und den politischen Dialog mit Dritten führen. Im Juni 1999 wurde mit dem früheren spanischen NATO-Generalsekretär Javier Solana eine profilierte Persönlichkeit mit der neuen Funktion betraut.



picture alliance / ddb/bildarchiv



European Union, 2015

1/ Berlin im Februar 1990: Die Mauer ist durchlässig und zum Objekt für Souvenirsammler geworden. Europa bedarf einer vollständigen Neuordnung.

2/ Javier Solana (l.), Generalsekretär der Europäischen Union und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (1999–2009), mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission Romano Prodi (1999–2004) im Oktober 1999: Solana war der erste Inhaber des kurz zuvor geschaffenen neuen Amtes.

Der steinige Weg zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts als weltpolitische Zäsur Anfang der 1990er-Jahre und den damit verbundenen Umwälzungen sah sich Europa mit neuen internationalen Herausforderungen konfrontiert. Dabei handelte es sich nicht nur um Konflikte wie zunächst auf dem Balkan, sondern auch um Probleme der nuklearen Sicherheit, um das organisierte Verbrechen, Umweltkatastrophen und Flüchtlingsströme. Zudem erreichte die terroristische Bedrohung mit den Anschlägen vom 11. September 2001 eine neue Dimension. Die Union musste daher – diese Einsicht wuchs gegen Ende der 1990er-Jahre schlagartig – über eigenständige Handlungsmöglichkeiten und ein entsprechendes Kriseninstrumentarium verfügen, um solchen Gefahren wirksam, notfalls auch militärisch begegnen zu können. Langfristig sollte die Europäische Union – so die klare Intention schon im Maastricht-Vertrag – eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln.

Im Amsterdamer Vertrag war die Nutzung der Westeuropäischen Union (WEU) – ein 1954 gegründeter militärischer Beistandspakt westeuropäischer Staaten mit nach Ende des Kalten Krieges veränderten Zielsetzungen – als verteidigungspolitischer Arm der EU beschlossen und damit das sicherheitspolitische Operationsfeld deutlich erweitert worden. Aber in der Praxis blieben die Bemühungen um eine abgestimmte europäische Sicherheitspolitik zunächst nahezu ohne greifbare Ergebnisse.

Eine substantielle Verbesserung sollte mit den Beschlüssen des Europäischen Rats Anfang Juni 1999 in Köln eingeleitet werden. In einer grundlegenden Erklärung zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verpflichteten sich die EU-Staaten, „auf den Ausbau von wirksameren europäischen militärischen Fähigkeiten [...] hinzuwirken und zu diesem Zweck unsere eigenen Fähigkeiten zu stärken“. Rückblickend schlug in Köln die Geburtsstunde für eine europäische Verteidigungspolitik. Im Rahmen der GASP wurden institutionelle



European Union, 2015

Der Vertrag von Nizza schuf Grundlagen für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er wurde am 26. Februar 2001 von den Außenministern der Europäischen Union unterzeichnet und trat am 1. Februar 2003 in Kraft.

Veränderungen vorgenommen und neue Beschluss- und Steuerungseinheiten geschaffen. Eine weitere Konkretisierung erfolgte im Dezember 1999 in Helsinki durch den Europäischen Rat – wiederum zunächst außerhalb des EU-Vertrags. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf ein konkretes militärisches Planziel (European Headline Goal), also auf den Aufbau einer von den Mitgliedstaaten freiwillig bereitzustellenden EU-Eingreiftruppe. Ziel war es, bis 2003 eine aus maximal 60 000 Soldaten bestehende, schnell mobilisierbare Truppe zu schaffen, die innerhalb von 60 Tagen zur Krisenbewältigung und Konfliktprävention für mindestens ein Jahr einsatzfähig sein sollte. Defizite in der Umsetzung führten dann allerdings zu einer Verschiebung des Planziels auf das Jahr 2010.

Der EU-Vertrag von Nizza (2001) schuf schließlich die rechtlichen Grundlagen für eine wirksamere Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Nach Eingliederung der WEU in die Union konnte die EU in der Verteidigungspolitik eigenständig tätig werden und deren Aufgaben (laut Petersberger Erklärung der WEU von 1992 „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“) selbstständig wahrnehmen. Auch nicht militä-

rische Handlungsoptionen wurden neu ausgerichtet: Die im vergemeinschafteten EU-Bereich vorhandenen Instrumente zum zivilen Krisenmanagement – Entwicklungszusammenarbeit, Handel und politischer Dialog – sollten effektiver in die ESVP einbezogen werden.

Die ESVP war von Anbeginn auf eine strategische Partnerschaft mit der NATO ausgerichtet; sie sollte die NATO keineswegs ersetzen, sondern ergänzen und deren europäischen Pfeiler stärken. Grundsätzlich gilt, dass die EU nur dann eigenständig operiert, wenn die „NATO als Ganzes“ nicht beteiligt ist. Im März 2003 wurde zwischen der EU und der NATO ein Abkommen (die sogenannte Berlin-plus-Vereinbarung) getroffen, das die Modalitäten der Partnerschaft im Bereich des Krisenmanagements festlegt und der EU bei militärischen Einsätzen den Zugriff auf Ressourcen der NATO erlaubt. Neben der Zusammenarbeit mit der NATO steht die ESVP in enger Verbindung zur OSZE und vor allem zu den Vereinten Nationen. Für militärische Krisenoperationen mit Kampftruppen ist grundsätzlich ein Mandat des UN-Sicherheitsrats Voraussetzung.

Der Schock des 11. September 2001 und das tiefe Zerwürfnis innerhalb der EU über die Haltung des von den USA Anfang 2003 begonnenen Irakkriegs waren letztlich die Auslöser für ein erstes Grundsatz-



picture alliance / AA

Sicherheit wird in der EU nicht nur militärisch verstanden. Mitglieder des National Medical Rescue Team (UMKE) leisten am 14. November 2017 im Rahmen einer NATO-Übung Erste Hilfe, während Soldaten sich um die Sicherheit kümmern. Die Eastern Mediterranean-2017 Multi-national Invitation Exercise (INVITEX) fand in der Türkei statt. Teilgenommen haben Mitglieder der See- und Luftstreitkräfte und der Küstenwachen der USA, Bulgariens, Großbritanniens, Rumäniens und der Türkei.

dokument über außen- und sicherheitspolitische Ziele und Interessen der EU. US-Präsident George W. Bush (2001–2009) hatte bereits im September 2002 eine Nationale Sicherheitsstrategie unterzeichnet. Nach mehrfacher Überarbeitung nahm der Europäische Rat am 12. Dezember 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie („Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“) einvernehmlich an.

Grundlage für ein gemeinsames Handeln ist demnach ein weiter gefasster Sicherheitsbegriff, das heißt: Sicherheit wird nicht nur militärisch verstanden und benannt – in dieser Reihenfolge – fünf „neue Bedrohungen“ für Europa: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten sowie organisierte Kriminalität. Da den Bedrohungen niemals nur militärisch begegnet werden kann, ist der möglichst frühzeitige, präventive Einsatz des gesamten EU-Instrumentariums an politischen, wirtschaftlichen, handels- und entwicklungspolitischen Mitteln geboten – zuletzt auch der Rückgriff auf militärische

Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom 12. Dezember 2003 (Auszug)

Im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und kann daher auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten. Die Proliferation [= Weitergabe von Massenvernichtungswaffen] kann durch Ausfuhrkontrollen eingedämmt und mit politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Druckmitteln bekämpft werden, während gleichzeitig auch die tieferen politischen Ursachen angegangen werden. Zur Bekämpfung des Terrorismus kann eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich sein. In gescheiterten Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der Notsituation erforderlich sein. Regionale Konflikte bedürfen politischer Lösungen, in der Zeit nach Beilegung des Konflikts können aber auch militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit vonnöten sein. Wirtschaftliche Instrumente dienen dem Wiederaufbau, und ziviles Krisenmanagement trägt zum Wiederaufbau einer zivilen Regierung bei. Die Europäische Union ist besonders gut gerüstet, um auf solch komplexe Situationen zu reagieren.

Quelle: Bulletin der Europäischen Union, 12/2003

Globale Strategie für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union vom Juli 2016 (Auszug)

Wir erleben gegenwärtig eine existenzielle Krise, innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Unsere Union ist bedroht. Unser europäisches Projekt, das uns in beispielloser Weise Frieden, Wohlstand und Demokratie gebracht hat, ist in Frage gestellt. Im Osten wird gegen die europäische Sicherheitsordnung verstoßen. Terrorismus und Gewalt suchen Nordafrika und den Nahen Osten und auch Europa selbst heim. Das Wirtschaftswachstum hinkt der demografischen Entwicklung in Teilen Afrikas noch immer hinterher. Die sicherheitsgefährdenden Spannungen in Asien nehmen zu, während der Klimawandel weitere Verwerfungen verursacht. Gleichzeitig bieten sich aber gerade jetzt außergewöhnliche Chancen. Globales Wachstum, Mobilität und technologischer Fortschritt – neben unseren zunehmend vertieften Partnerschaften – ermöglichen fortschreitende Entwicklung, so dass mehr und mehr Menschen der Armut entkommen und länger und freier leben können. [...]

Quelle: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Brüssel 2016, S. 5, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf

Gewalt im Rahmen der UN-Charta. Im Unterschied zur Doktrin der USA, mit denen gleichwohl eine enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit erforderlich bleibt, bekennt sich die Gemeinschaft nachdrücklicher zu einem „wirksamen Multilateralismus“ und zur Stärkung des Völkerrechts. Die Europäische Sicherheitsstrategie ist das wichtigste Referenzdokument für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der ESVP.

Im Herbst 2004 verabschiedete der Rat ein Konzept für die gemeinsamen Gefechtsverbände (Battlegroups), um die Krisenreaktionsfähigkeit der 1999 beschlossenen EU-Eingreiftruppe zu verbessern. Mit Interventionsteams sollte auf die neuen Erfordernisse reagiert, sollten Krisen, noch bevor sie eskalieren, rasch und entschlossen bekämpft werden. Zur Bewältigung solcher Situationen, insbesondere im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen, wurde 2005 mit der Aufstellung militärischer Verbände begonnen, die innerhalb von fünf bis zehn Tagen einsatzbereit sein sollten. Seit 2007 stehen zwei EU-Battlegroups mit jeweils 1 500 bis 2 500 Soldaten zur Verfügung, die allerdings bisher noch nie zum Einsatz kamen.

GASP und GSVP im Vertrag von Lissabon

Klarer und differenzierter als im Nizza-Vertrag wurden die Außen- und Sicherheits- sowie die Verteidigungspolitik im Vertrag von Lissabon geregelt. Der 2009 in Kraft getretene Vertrag schafft zweifellos die rechtlichen Grundlagen für die substanzielle Weiterentwicklung des gesamten Politikfeldes. Allerdings wird erst der Praxistest die tatsächliche Leistungsfähigkeit erweisen und zeigen, ob die EU als geschlossen handelnde Akteurin aufzutreten vermag: „Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“ (Artikel 24 Absatz 1 EUV). Mit die-

ser Vertragsbestimmung werden somit die Handlungsmöglichkeiten erheblich erweitert, aber gleichzeitig werden die Grenzen der Kompetenzen abgesteckt: „Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen“ (Artikel 24 Absatz 1 und gleichlautend Artikel 31 Absatz 1 EUV), das heißt, eine Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche ist kein Vertragsziel.

Im Rat für Auswärtige Angelegenheiten beschließen die Mitgliedstaaten – soweit im Vertrag nicht anders geregelt – grundsätzlich, bei Beschlüssen zur GSVP ausschließlich einstimmig. Voraussetzung für ein gemeinsames außenpolitisches Auftreten mit nunmehr eigener Rechtspersönlichkeit, das heißt dem Recht der EU, internationale Abkommen abzuschließen, ist die „vorbehaltlose“ Unterstützung und „eine immer stärkere Konvergenz [= Übereinstimmung] des Handelns der Mitgliedstaaten“ (Artikel 24 Absatz 2 und 3 EUV).

Bedeutsame Veränderungen bringt der Vertrag von Lissabon bei der institutionellen Ausgestaltung von GASP und GSVP. Dadurch soll die EU nach außen mehr Gewicht und ein schärferes Profil erhalten.

1. Das neue Amt des Hohen Vertreters/ der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Zwar fungierte bereits seit Amsterdam ein Generalsekretär des Rates und Hoher Vertreter der GASP, aber nunmehr wurde ein Amt mit weitaus größerer Handlungsmöglichkeit geschaffen:

Vom Europäischen Rat auf fünf Jahre ernannt, „leitet“ er oder sie die GASP wie auch die GSVP und „führt die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durch“. Damit verbunden ist der Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten sowie eine der Vizepräsidentschaften der Kommission (Artikel 18 und 27 EUV). Somit wurde auch das EU-Kommissariat für Außenbeziehungen in dieses neue Amt integriert.

Wie bei der Besetzung von EU-Spitzenpositionen schon Tradition, drehte sich im Vorfeld der ersten Kandidatenkür das Personenskarussell. Schließlich einigte sich der Europäische Rat auf die in Europa weitgehend unbekannte Britin Catherine Baronesse Ashton, die ihr Amt am 1. Dezember 2009 antrat. Zum 1. November 2014 ernannte der Europäische Rat die ehemalige italienische Außenministerin Federica Mogherini zur neuen Hohen Vertreterin.

2. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD): „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Dienst“ (Artikel 27 Absatz 3 EUV). Der EAD ist eine von Rat und Kommission unabhängige Einrichtung mit Zentrale in Brüssel und inzwischen 140 Außenstellen (EU-Delegationen) in Drittländern und bei internationalen Organisationen. Finanziert wird der Dienst aus dem EU-Haushalt, wobei dem EU-Parlament die politische und budgetäre Kontrollfunktion zukommt. Bei den lang-



European Union, 2015

Die frühere italienische Außenministerin Federica Mogherini wurde zum 1. November 2014 zur Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU ernannt.

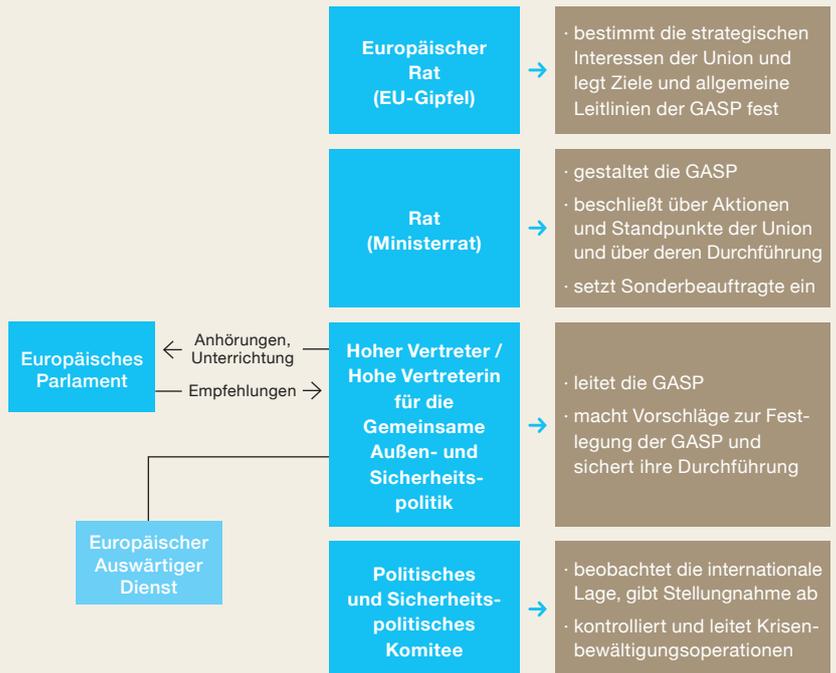
wierigen Verhandlungen um die Stellung, Zuständigkeiten, Größenordnung und Struktur des Dienstes vertraten die Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Parlament recht unterschiedliche Positionen. Mit Beamten der Kommission, des Ministerrats und Diplomaten der Mitgliedstaaten umfasst der Dienst, der schließlich im Dezember 2010 offiziell seine Arbeit aufnahm, mehr als 3 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Organisationsstruktur des EAD ist mit der eines nationalen Außenministeriums vergleichbar, wobei sich allerdings das Amt inzwischen zu einem undurchschaubaren bürokratischen Monster entwickelt hat. Der für 2013 angesetzte Überprüfungsprozess blieb jedoch ohne substantielle Folgen. Berechtigt erscheint die Kritik des Europäischen Rechnungshofs (2014), die Errichtung des EAD sei „überstürzt“ und „nicht gut vorbereitet“ erfolgt. Die neue Hohe Vertreterin sollte bis Ende 2015 einen weiteren Prüfungsbericht vorlegen.

3. *Der Präsident des Europäischen Rates:* Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Union räumt der Lissaboner Vertrag auch der neu geschaffenen Position des Präsidenten / der Präsidentin des Europäischen Rates ein. Er (oder sie) „nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“ (Artikel 15 Absatz 6 EUV) – so die vagen normativen Vorgaben. Da der Vertrag keine konkreteren Bestimmungen über die außenpolitischen Befugnisse des Präsidenten enthält – jedoch dem/der Außenbeauftragten umfangreiche Kompetenzen einräumt –, beruht die Aufgabenteilung in der politischen Praxis auf Absprachen, auch mit dem nach wie vor rotierenden Vorsitz des Rates.

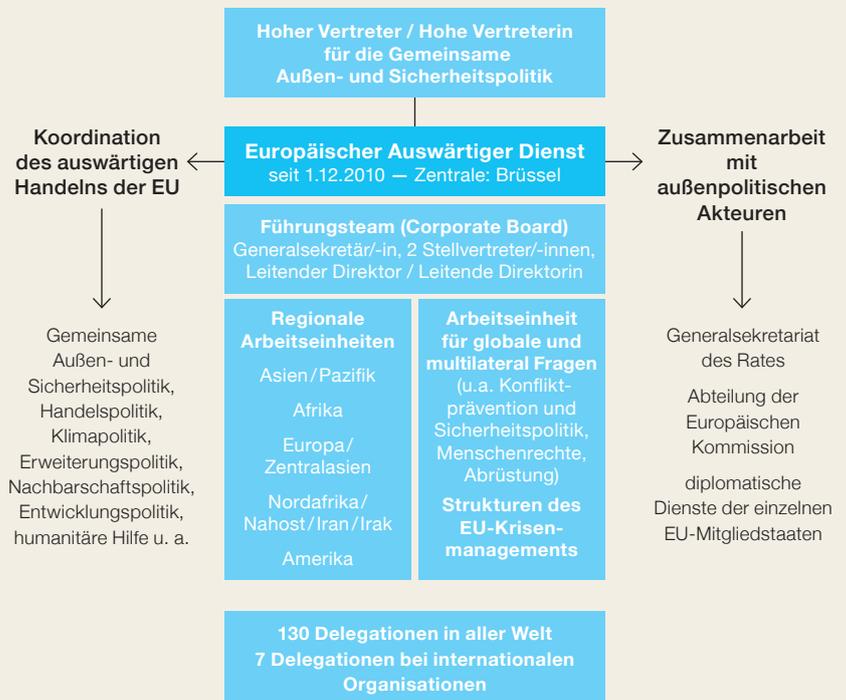
Als erster Präsident trat der ehemalige belgische Ministerpräsident Herman Van Rompuy am 1. Dezember 2009 sein Amt an. Dessen Nachfolger ist seit dem 1. Dezember 2014 der ehemalige polnische Regierungschef Donald Tusk.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)



Quelle: Bergmoser + Höller Verlag AG, 715202, © Leitwerk

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD)



Quelle: Bergmoser + Höller Verlag AG, 715200, © Leitwerk

Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erfährt im Vertrag von Lisabon – sichtbar bereits in der veränderten Bezeichnung „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) – Neuregelungen und Konkretisierungen, die sich allerdings bereits teilweise in der politischen Praxis herausgebildet hatten. Vertragstechnisch wird die GSVP nunmehr umfangreicher in einem eigenen Abschnitt mit fünf Artikeln behandelt.

Die neu gewählte Eingangsformulierung: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (Artikel 42 Absatz 1 EUV) zielt auf eine stärkere Integration in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Allerdings wird im neuen Vertrag die Handlungstiefe der GSVP nicht wirklich substantiell erweitert; weitgehend wörtlich wird die entsprechende Formulierung aus dem Nizza-Vertrag übernommen: Die GSVP „umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung [Nizza-Formulierung: „könnte führen“], sobald der Europäische

Die wichtigsten vertraglichen GSVP-Regelungen im Überblick

Verpflichtende Bereitstellung von Einsatzkräften: „Die Mitgliedstaaten stellen der Union [...] zivile und militärische Fähigkeiten [...] zur Verfügung“ und sie „verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ (Artikel 42 Absatz 3 EUV). Nach wie vor soll demnach die Union nicht über eigene militärische oder polizeiliche Verbände verfügen.

Erweiterung des Aufgabenspektrums: Die militärischen und zivilen GSVP-Aktivitäten umfassen nicht nur – wie bisher – die sogenannten Petersberger Aufgaben (humanitäre Einsätze, Friedenserhaltung sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung, friedensschaffende Maßnahmen), sondern auch „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen“ sowie „Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“. Auf diese Aktivitäten kann auch in der Terrorismusbekämpfung zurückgegriffen werden (Artikel 43 Absatz 1 EUV).

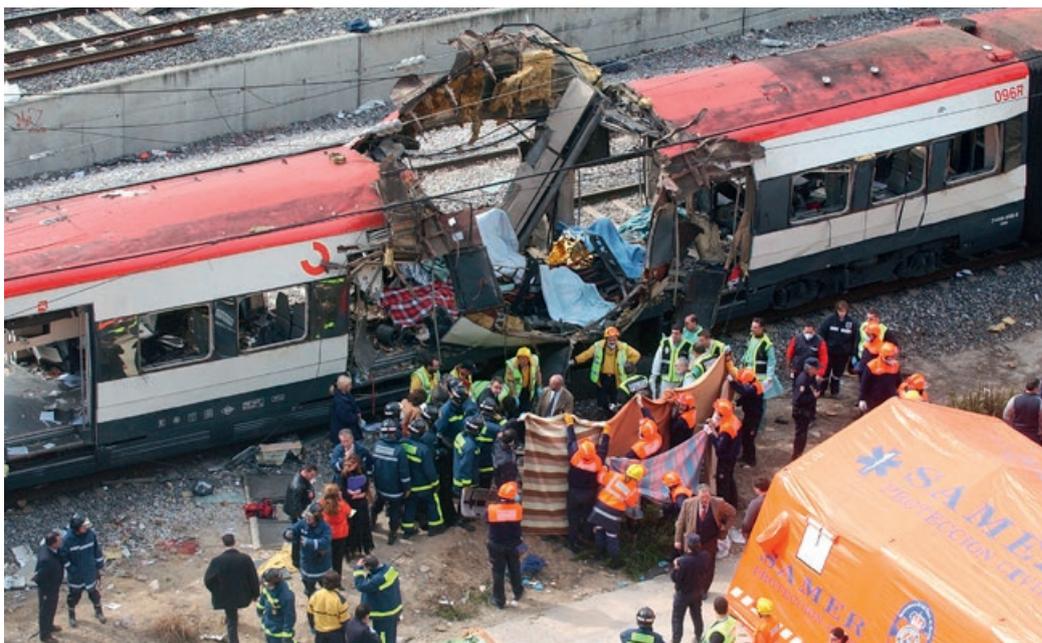
Bildung von Koalitionen der Willigen: Mit der Durchführung einer Mission kann der Rat auch „eine Gruppe von Mitgliedstaaten [...] beauftragen“ (Artikel 42 Absatz 5 EUV), wie in der Praxis seit den Missionen in Mazedonien und im Kongo im Jahr 2003 mehrfach geschehen.

Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit: Während die „Verstärkte Zusammenarbeit“ (Artikel 20 EUV) ein differenziertes Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP ermöglicht, wird einer Gruppe von Staaten das Recht zur Vertiefung ihrer Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich eingeräumt (Artikel 46 EUV).

Beistandsverpflichtung: „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates“ verpflichten sich die anderen EU-Staaten – unter Beachtung der Bestimmung über das Selbstverteidigungsrecht in Artikel 51 der UN-Charta – zu „aller in ihrer Macht stehenden Hilfe“ (Artikel 42 Absatz 7 EUV).

Solidaritätsklausel: Die gegenseitige solidarische Unterstützung – wenn nötig, auch militärisch – bei Terroranschlägen und Naturkatastrophen ist erstmals vertraglich verankert (Artikel 24 Absatz 3 EUV und Artikel 222 AEUV).

Bei einer Serie von Bombenanschlägen durch islamistische Terroristen kamen am 11. März 2004 in Spanien 191 Menschen ums Leben. In der Folge nahm der Europäische Rat in einem Hilfsappell bereits ohne spezielle Vertragsgrundlage auf die Solidaritätserklärung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) Bezug.



picture alliance / AP Photo

Rat dies einstimmig beschlossen hat“ (Artikel 42 Absatz 2 EUV), das heißt die Regierungen aller Mitgliedstaaten müssten diesem qualitativen Sprung ausdrücklich zustimmen.

→ *Wie funktionieren GASP und GSVP?*

Im Rahmen der GASP und GSVP legt nach wie vor jeder EU-Staat zunächst seine außenpolitische Position fest, die dann mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten abzustimmen ist. Mittels regelmäßiger Zusammenarbeit der Regierungen, ständiger Unterrichtung und gegenseitiger Abstimmung sollen nationale Interessen gebündelt und ein einheitliches Auftreten und

Handeln nach außen erreicht werden. GASP und insbesondere GSVP durchlaufen zunehmend dichter werdende, aber auch mit Rückschlägen verbundene Entscheidungsprozesse. Das Ziel liegt weiterhin in einer durchgehend gemeinschaftlich getragenen Außen- und Verteidigungspolitik.

GASP sowie GSVP verfügen über mehrere Instrumente und Verfahren zur Verfolgung ihrer Ziele. Grundsätzlich können sie sich zunächst aller diplomatischen Mittel der Außenpolitik bedienen, wobei „Erklärungen im Namen der EU“ seit dem 1. Januar 2010 von der Hohen Vertreterin abgegeben werden; am häufigsten genutzt wird inzwischen der politische Dialog mit

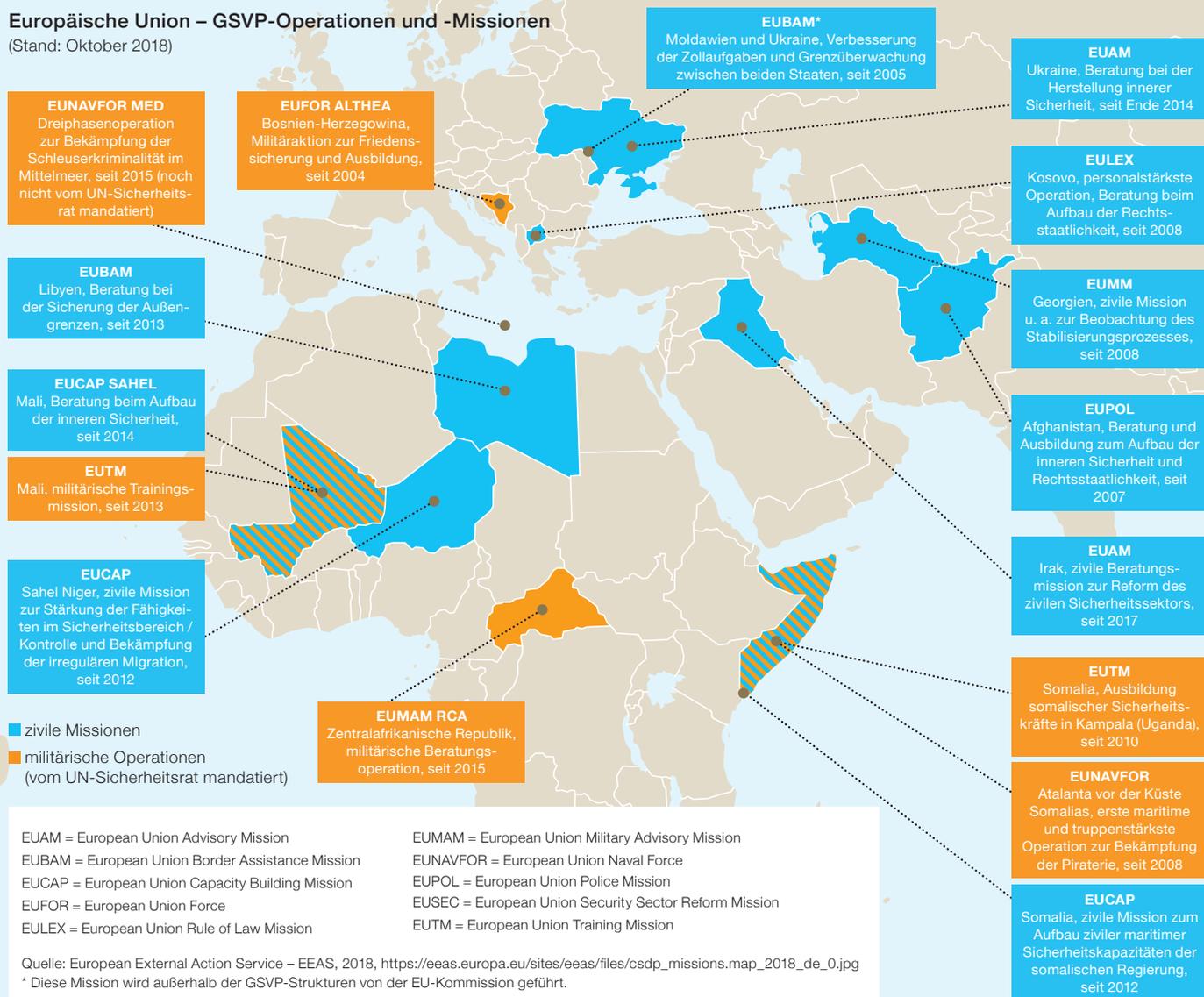
Drittstaaten. Besonders im Rahmen des Menschenrechtsschutzes wird auch auf das Interventionsmittel der Demarche (eines auf verschiedenen Ebenen mündlich vorgetragenen Einspruchs) zurückgegriffen.

Als weitere außen- und sicherheitspolitische Handlungsformen der EU nennt der Vertrag:

- Gemeinsame Standpunkte (Artikel 29 EUV): Beispiele für vom Rat der Außenminister gefasste Beschlüsse mit entsprechender Außenwirkung sind unter anderem solche zum Friedensprozess im Nahen Osten oder zur Bekämpfung des Terrorismus sowie die Ausarbeitung eines Rahmenkonzeptes zur Beilegung von Konflikten in Afrika.

Europäische Union – GSVP-Operationen und -Missionen

(Stand: Oktober 2018)



- Beschlüsse (Artikel 28 EUV): Mit dem Instrument der Ratsbeschlüsse wird im Vertrag eine neue Handlungsform eingeführt. Grundsätzlich gilt: „Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Rat die erforderlichen Beschlüsse“ und entscheidet über Umfang, Ziele, zur Verfügung zu stellende Mittel und Dauer des gemeinsamen Vorgehens. Die Beschlüsse sind für die Mitgliedstaaten „in ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend“ (Artikel 28 Absatz 2 EUV; so auch Artikel 288 Satz 4 AEUV).
- Gemeinsame Aktionen auf der jeweils gültigen Vertragsgrundlage: Beispiele sind die Ernennung von Sonderbeauftragten (unter anderem für Afghanistan, für den Nahostfriedensprozess) und die Verhängung von Sanktionen (etwa gegen den Iran) sowie die Entsendung von Wahlbeobachtern. Als wirksamstes Instrumentarium gelten inzwischen die EU-Friedensmissionen. Seit 2003 hat sich die Union in mehr als 30 überwiegend zivilen, aber auch vom Sicherheitsrat der UN mandatierten militärischen EU-Friedensoperationen engagiert; Anfang 2018 waren weltweit 16 GSVP-Missionen (sechs militärische und zehn zivile) im Einsatz.

Ein wichtiges sicherheitspolitisches Kooperationsfeld der GSVP sind die Vereinten Nationen, mit denen in zwei Gemeinsamen Erklärungen (2003 und 2007) eine enge Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung vereinbart wurde. Seit 40 Jahren besitzt die EG/EU einen Beobachterstatus in der UN-Generalversammlung, der 2011 aufgewertet wurde. Nunmehr ist der/die Hohe Vertreter/-in mit der „zweckdienlichen Zusammenarbeit“ mit der Weltorganisation beauftragt (Artikel 220 AEUV); unter seiner/ihrer Leitung und im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vertritt die „Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen“ die EU an den verschiedenen UN-Standorten (Artikel 221 AEUV). Diejenigen EU-Staaten, die im Sicherheitsrat vertreten sind, sind wie bisher zur Abstimmung mit allen anderen EU-Staaten verpflichtet (Artikel 34 Absatz 2 EUV).

Auch regionale Organisationen werden von der EU sicherheitspolitisch eingebunden, etwa der Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) oder die Afrikanische Union (AU), mit der der Europäische Rat im Dezember 2005 eine strategische Partnerschaft vereinbarte.

→ Kompetenzen der Kommission und des Europäischen Parlaments

Die Europäische Kommission nimmt vertragsgemäß zwar die Außenvertretung in den vergemeinschafteten Bereichen der Außenbeziehungen (zum Beispiel Außenhandel) wahr, jedoch nicht in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 17 Absatz 1 EUV). In der Realität ist sie jedoch zunehmend stärker in die Außen- und Sicherheitspolitik eingebunden; so kann sie dem Rat Vorschläge unterbreiten.

Das Europäische Parlament hat inzwischen eine Aufwertung erfahren; seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Ausge-

staltung der GASP/GSVP sind jedoch nach wie vor begrenzt. So legt der Vertrag von Lissabon lediglich fest, dass der/die Hohe Vertreter/-in verpflichtet ist, das Parlament zu unterrichten und anzuhören. Zudem kann das Parlament Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten (Artikel 36 EUV). Substanzielleren Einfluss kann das Parlament dadurch nehmen, dass es der Finanzierung der GASP/GSVP-Ausgaben seine Zustimmung erteilen muss.

Vergemeinschaftete Bereiche der Außenbeziehungen

Das auswärtige Handeln in den vergemeinschafteten Politikfeldern ist heute im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV), Artikel 205 ff., geregelt.

Die *Gemeinsame Außenhandelspolitik* – eines der wichtigsten Instrumente in den EU-Außenbeziehungen – fand bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften ihren Niederschlag. Im Kern geht es dabei um die Wirtschaftsbe-



Die enge Zusammenarbeit zwischen der EU und den UN ist ein Stützpfiler der EU-Sicherheitspolitik. Hier nehmen die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Federica Mogherini (r.), und der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Antonio Guterres (l.), am 14. Februar 2018 an der Internationalen Konferenz zum Wiederaufbau des Irak (KICRI) in Kuwait City teil.

Institutioneller Rahmen von GASP und GSVP

Europäischer Rat

Grundsätze und Leitlinien der GASP und GSVP werden von dem mindestens zweimal pro Halbjahr zusammentretenden Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs im Konsens festgelegt. Ihm gehören – ohne Stimmrecht – als Vorsitzender der/die Präsident/-in des Europäischen Rates sowie der/die Kommissionspräsident/-in an. Auch der/die Hohe Vertreter/-in nimmt an den Sitzungen teil. Das Gremium fungiert somit als außenpolitischer Impulsgeber.

Präsident/-in des Europäischen Rates

Er/sie vertritt die Union formell in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik.

Rat für Außenbeziehungen

Zentrales Beratungs- und Beschlussfassungsorgan der GASP und GSVP, dem die Außenminister/-innen und ggf. auch Verteidigungsminister/-innen der Mitgliedstaaten angehören; tritt unter Vorsitz des Hohen Vertreters/der Hohen Vertreterin meist monatlich zusammen. Er „gestaltet das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des Handelns der Union“ (Artikel 16 Absatz 6 EUV).

Hoher Vertreter / Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik

Er/sie leitet die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und nimmt zudem weitere Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen der EU wahr (Artikel 18 Absatz 2 und 4 EUV).

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)

Der im Vertrag von Lissabon neu geschaffene Dienst unterstützt den Hohen Vertreter / die Hohe Vertreterin „bei der Erfüllung seines Auftrags“ (Artikel 27 Absatz 3 EUV).

Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)

Zentrales Steuerungs- und Kontrollgremium der Mitgliedstaaten, das meist zweimal wöchentlich auf Botschaferebene in Brüssel zusammentritt. Es „trägt auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters [...] oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei“ (Artikel 38 EUV) und

überwacht deren Durchführung. Beim Krisenmanagement der GSVP kommt ihm besondere Bedeutung zu, kann es doch vom Rat der EU „für den Zweck und die Dauer einer Operation“ ermächtigt werden, selbst „geeignete Beschlüsse“ zu fassen (Artikel 38). In seiner Tätigkeit wird es von über 20 Arbeitsgruppen unterstützt.

Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)

Der Ausschuss (französische Abkürzung: Coreper), der sich gemäß Artikel 240 AEUV aus den Ständigen Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten bei der EU zusammensetzt, ist das zentrale Gremium zur Vorbereitung der Tagungen des EU-Rats. Alle Entwürfe für Beschlüsse, Stellungnahmen usw., die dem Rat vom PSK vorgelegt werden, müssen daher zuvor dem Ausschuss zur Kenntnis gebracht werden.

Militärische und zivile Ratsgremien im GASP- und GSVP-Bereich (Auswahl)

Strategieplanungs- und Frühwarninheit: befasst sich unter der Verantwortung des Hohen Vertreters/der Hohen Vertreterin mit der Analyse und Bewertung der auf internationaler Ebene bestehenden Risiken sowie der Ausarbeitung von Optionen für die Außen- und Sicherheitspolitik.

Europäischer Militärausschuss (EUMC): stellt, mit hohen Militärs der Mitgliedsländer besetzt, das höchste militärische Gremium dar und leitet alle militärischen Aktivitäten; berät das PSK.

Militärstab der Europäischen Union (EUMS) und Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (MPCC): zuständig für GSVP-Missionen.

Europäische Verteidigungsagentur (EDA): ebenfalls in das militärische Zusammenspiel eingebunden.

Direktion Krisenbewältigung und Planung (CMPD): zuständig für die politisch-strategische Planung ziviler und militärischer Operationen zur Krisenbewältigung.

Ausschuss für ziviles Krisenmanagement (CIVCOM): berät das PSK und andere Gremien in allen Fragen ziviler Krisenbewältigung.

ziehungen zu Drittstaaten. Inzwischen hat die EU auf diesem Gebiet die ausschließliche Zuständigkeit.

Ziel der EU-Außenhandelspolitik ist es laut Vertrag (Artikel 206 AEUV), einen Beitrag zu leisten zu einer harmonischen Entwicklung des Welthandels, zu einer schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktin-

vestitionen sowie zum Abbau der Zollschranken und anderer Beschränkungen. Dafür stehen der EU verschiedene Instrumente zur Verfügung: einheitlicher Außenzoll auf Einfuhren aus Drittstaaten, handelspolitische Schutzmaßnahmen etwa gegen Dumping und subventionierte Importe, Abschluss bilateraler und regionaler Abkommen (neuerdings auch über den Handel mit Dienstleistungen und Handels-

aspekte des geistigen Eigentums sowie über ausländische Direktinvestitionen), Verhandlungen im Sinne eines fairen und freien Welthandels im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), der seit 1995 zunächst die EG, nunmehr die EU – vertreten durch die Kommission – neben den einzelnen EU-Staaten als Mitglied angehört.

Der Lissabon-Vertrag verpflichtet die Union im Außenhandel ausdrücklich zu

wertorientiertem Agieren: durch die Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und der nachhaltigen Entwicklung (Artikel 21 EUV).

Die *Entwicklungszusammenarbeit* der EU, der in der europäischen Außenpolitik eine Schlüsselstellung zukommt, ist ebenfalls grundsätzlich Gemeinschaftspolitik, wobei laut Lissabon-Vertrag die Politik der Union und die der Mitgliedstaaten sich gegenseitig „ergänzen und verstärken“ sollen (Artikel 208 Absatz 1 AEUV); das heißt, sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU verfügen über eigene entwicklungspolitische Zuständigkeiten, koordinieren jedoch ihr Handeln und stimmen insbesondere ihre Hilfsprogramme aufeinander ab. Das Hauptziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit, dem bei allen Maßnahmen Rechnung zu tragen ist, sind die „Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“ (Artikel 208 Absatz 1 AEUV).

Mit den neuen politischen Leitlinien über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten skizzierte der im Juni 2017 unterzeichnete „Neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“ den umfassenden gemeinsamen Rahmen für die europäische Entwicklungszusammenarbeit. Vorrangiges Ziel dieser mit einem Aktionsplan versehenen Strategie ist nach wie vor die Beseitigung der Armut und eine nachhaltige Entwicklung. Die verschiedenen Komponenten der vereinbarten Maßnahmen stehen in unmittelbarem Einklang mit der von den Vereinten Nationen im September 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung. Im Zentrum dieser globalen Post-2015-Entwicklungsagenda steht das Erreichen der 17 postulierten Ziele für eine nachhaltige Entwicklung bis 2030.

Als Kernstück der europäischen Entwicklungspolitik gelten Assoziierungsabkommen mit außereuropäischen Entwicklungsländern. Mit dem sogenannten Lomé-Abkommen, benannt nach der Hauptstadt des westafrikanischen Staates Togo, schuf die EG bereits 1975 mit seinerzeit 46 Entwicklungsländern in Afrika, der Karibik und im Pazifik (AKP-Länder) das umfassendste entwicklungspolitische Hilfspro-

Der Beitrag der EU zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Die Veränderungen in der internationalen EZ haben die EU in ihrer Vorreiterrolle im Bereich der Geberharmonisierung unter Druck gesetzt, da ihr Beitrag in diesem Bereich inzwischen weniger nachgefragt wird. Allerdings geht die „federating role“ [= Mittlerrolle] der EU über die bloße Koordinierung der EZ ihrer Mitgliedstaaten hinaus. Durch die Ausschöpfung ihres kollektiven Potenzials ist die EU grundsätzlich in der Lage, internationale Normen in der EZ nachhaltig zu beeinflussen.

Das Jahr 2015 ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Frist zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele läuft Ende des Jahres ab. Die internationale Gemeinschaft ist bemüht, den neuen globalen Rahmen für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung rechtzeitig auszuarbeiten. [...] Um den Anspruch Europas innerhalb dieser Debatten zu unterstreichen, hat die EU 2015 zum „Europäischen Jahr für Entwicklung“ erklärt. Die EU ist bestrebt, auf diese Herausforderungen mit ehrgeizigen Verpflichtungen und Beiträgen einzugehen. So hat sie im Frühjahr 2014 in ihrer gemeinsamen Position für das Treffen der Globalen Partnerschaft in Mexiko erklärt, die Wirksamkeitsagenda stärker mit den Überlegungen zu den Entwicklungszielen der Post-2015-Agenda verknüpfen zu wollen, um eine bessere Verwirklichung dieser Ziele zu erreichen. [...] Der zukünftige Beitrag der EU zur Verbesserung der Wirksamkeit von EZ hängt entscheidend davon ab, wie gut es ihr gelingt, beide Diskussionen stärker zu verknüpfen und diese Verknüpfung international voranzubringen.

Quelle: by-nc-nd/3.0/de; Autor: Sebastian Steingäß für bpb.de (Auszug); www.bpb.de/apuz/200374/der-beitrag-der-eu-zur-wirksamkeit-der-entwicklungszusammenarbeit?p=2

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, Ranking nach Anteil am BNE³ (Stand 2017)

Geber 2017 im Vergleich ^{1/2}	Anteil am BNE ³ in %	Netto-ODA in Millionen US \$
Europäische Staaten insgesamt	0,37	82 700
Schweden	1,01	5 512
Luxemburg	1,00	424
Dänemark	0,72	2 401
Großbritannien	0,70	17 940
Deutschland	0,66	24 681
Niederlande	0,60	4 955
Belgien	0,45	2 204
Frankreich	0,43	11 363
Finnland	0,41	1 054
Österreich	0,30	1 230
Irland	0,30	808
Italien	0,29	5 734
Spanien	0,19	2 415
Portugal	0,18	378
Slowenien	0,16	76
Griechenland	0,16	317
Tschechien	0,13	272
Polen	0,13	674
Slowakische Republik	0,12	113
Ungarn	0,11	149
USA	0,18	35 261
Japan	0,23	11 475

¹ Werte in jeweiligen Preisen und Wechselkursen. | ² Vorläufige Werte. | ³ Bruttonationaleinkommen (Bruttonationalprodukt). Quelle: OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)/DAC (Development Assistance Committee)

gramm der Welt, dem danach weitere folgten. Auf Basis dieser Abkommen will die EU weiterhin zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Länder beitragen, indem sie Handelsvorteile für praktisch alle Industrie- und Agrarerzeugnisse einräumt, freieren Zugang zum europäischen Markt gewährt und umfangreiche Finanzhilfen leistet.

Im Juni 2000 wurde zwischen der EG und 78 AKP-Ländern in Cotonou (Benin) ein neu konzipiertes Partnerschaftsabkommen unterzeichnet, das 2003 mit einer Laufzeit von 20 Jahren in Kraft trat und im April 2010 zum zweiten Mal revidiert wurde. Die Entwicklungsfähigkeit der AKP-Länder soll verstärkt gefördert und es soll auf stabile politische Verhältnisse, unter Einhaltung demokratischer Prinzipien, auf gute Regierungsführung (good governance)

und auf die Achtung der Menschenrechte hingewirkt werden. Die Finanzierung erfolgt aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), dessen Volumen für die Laufzeit 2014 bis 2020 bei rund 30,5 Milliarden Euro liegt.

Auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, wirkt die EU bei der Gestaltung der Entwicklungsagenden einflussreich mit. Sie ist zusammen mit ihren Mitgliedstaaten inzwischen mit einem Anteil von fast 60 Prozent (2017 rund 75,7 Milliarden Euro) weltweit größte Geberin öffentlicher Leistungen (Official Development Assistance – ODA). Doch obwohl die Mitgliedstaaten 2015 eine stufenweise Erhöhung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bis 2030 auf 0,7 Prozent des jeweiligen Bruttonationalinkommens bekräftigt hatten, ging die

ODA-Quote 2017 im Vergleich zum Vorjahr von 0,53 auf 0,50 Prozent zurück.

Um Opfer von Naturkatastrophen und der von Menschen verursachten Katastrophen in Drittländern zu unterstützen, wurde 1992 das Amt für Humanitäre Hilfe der EU (ECHO) geschaffen. Auch in diesem Bereich sollen sich die Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten „gegenseitig ergänzen und verstärken“ (Artikel 214 Absatz 1 AEUV). Hierzu verpflichteten sich die EU und die Mitgliedstaaten ausdrücklich in einer „Gemeinsamen Erklärung“ im Januar 2008. Die Hilfsmaßnahmen in Form von Sofort-, Nahrungsmittel- und Flüchtlingshilfe, die in der Regel kompetente Partnereinrichtungen wie UN-Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen miteinbeziehen, werden inzwischen über ECHO koordiniert und ab-



European Union, 2015

Das Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO) soll Katastrophenopfern in Drittländern helfen. Für den Kampf gegen das Ebolavirus in Westafrika wurden 2014 medizinisches Personal und Ausrüstung in die Krisengebiete geflogen.

gewickelt. Seit Gründung des Amtes steht jährlich rund eine Milliarde Euro zur Verfügung. Die hilfsbedürftigen Schwerpunktgebiete liegen im Nahen Osten, in Asien und insbesondere in Afrika. Im neuen EU-Vertrag ist auch der Aufbau eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe vorgesehen, das es „jungen Europäern“ ermöglichen soll, zu den „Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union“ beizutragen (Artikel 214 Absatz 5 AEUV). Nach einer 2012 gestarteten Initiative der Kommission sollen sich im Zeitraum 2014 bis 2020 rund 18 000 Freiwillige an humanitären Maßnahmen beteiligen.

Die EU – eine globale Akteurin?

Die wichtigsten Kernstücke der auswärtigen Aktivitäten der Europäischen Union sind zweifellos die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Darauf konzentriert sich das öffentliche Interesse – wie auch die kritische Beobachtung. Doch sind auch die anderen „außenpolitischen“

Politikfelder seit Langem solide Bausteine der europäischen Integration. Die immer wieder beklagte beschränkte außen- und sicherheitspolitische Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union lässt sich rückblickend vor allem an zwei einschneidenden Konflikten festmachen: zum einen am Versagen Europas auf dem Balkan in den 1990er-Jahren und zum anderen am tiefen Zerwürfnis innerhalb der EU angesichts des Irak-Kriegs 2002/2003.

Diese europapolitischen Tiefschläge dürfen jedoch nicht zu einem negativen Pauschalurteil über den Zustand und die Wirksamkeit des außenpolitischen Handelns der EU führen. Überblickt man nämlich das bisherige Wirken der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt, so ist zwar offenkundig, dass die EU nach wie vor in akuten Krisen, vor allem, wenn es um gewaltsame Auseinandersetzungen geht – so im „Arabischen Frühling“ –, durchweg schwerfällig, oftmals zu unentschlossen handelt oder sich – wie bei der Militäraktion gegen das Gaddafi-Regime in Libyen (2011) – nicht auf eine

gemeinsame Position einigen konnte. In der Krise in der Ukraine schwanken die Reaktionen der EU zwischen außenpolitischer Handlungsfähigkeit und einem offensichtlichen Zaudern. Die außenpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft seit 1993/94 lassen jedoch erkennen, dass mit „Maastricht“ in einem Politikbereich, in dem einzelne Staaten in besonderem Maße ihre Souveränität und Interessen zu wahren suchen, ein Prozess von historischer Bedeutung eingeleitet wurde, der nach Anlaufschwierigkeiten und herben Rückschlägen inzwischen gleichwohl eine beachtliche Qualität erreicht hat.

Ein ehrgeiziges Vorhaben wurde von der EU-Staatengemeinschaft 1999 mit der Einführung der Europäischen/Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP) auf den Weg gebracht. Speziell bei der Weiterentwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten sind entscheidende Fortschritte zu verzeichnen, wobei zwei Drittel der bisherigen ESVP/GSVP-Operationen zivilen Charakter hatten. Insgesamt gesehen kommt der EU heute



Kiew am 21. November 2014: Demonstrierende auf dem Maidanplatz bekennen sich am ersten Jahrestag der Euromaidan-Proteste zu Europa. Die Bewegung hat in der Ukraine regional unterschiedlich starken Rückhalt. Für die EU-Außenpolitik ist das Verhalten in der Ukraine-Krise eine große Herausforderung.

durchaus der Rang einer sicherheitspolitischen Akteurin mit globaler Reichweite zu.

Grundsätzlich sind auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu hohe Erwartungen im Hinblick auf eine Verge-meinschaftung der Außen- und Sicher-heitspolitik nicht angebracht. Mit diesem Vertrag ist kein qualitativer Sprung ver-bunden, denn der intergouvernementale Charakter dieser Politikfelder wird ebenso

beibehalten wie die Dominanz des Ein-stimmigkeitsprinzips. Es hängt nach wie vor von den – insbesondere großen und einflussreichen – Mitgliedstaaten ab, ob sie nicht nur bereit sind, ihre unterschied-lichen nationalen Interessen zu koordinie-ren, sondern vielmehr gemeinschaftliche, europäische Interessen zum Maßstab ih-res Handelns zu machen. Ohne einen ge-meinsamen politischen Willen nützen auch

die Schaffung neuer Institutionen und die Einführung ausgeklügeltster Verfahren und Instrumente wenig. In einer Welt, die zu-nehmend von scharfer geopolitischer Riva-lität geprägt ist und deren Ordnungsge-füge seit dem Amtsantritt Donald Trumps in den Vereinigten Staaten und der weitge-henden Abkehr der USA vom Multilatera-lismus immer mehr zerbricht, kann Europa nur als Einheit bestehen. ←

Eine Europäische Armee: Pragmatismus statt Zukunftsvisionen

Die Idee der europäischen Armee ist zurück – und es spricht vieles dafür: Sie könnte Geld sparen, zugleich wären die 28 gemeinsam agierenden Staaten militärisch schlagkräftiger und politisch besser legitimiert, als jeder einzelne Staat es sein kann. Viele politische Fragen aber sind ungeklärt, etwa wo die gemeinsame Armee eingesetzt werden, wer sie leiten oder ihren Einsatz autorisieren bzw. kontrollieren soll. Gegen eine echte Debatte [...] formiert sich regelmäßig erheblicher Widerstand, weil mit der Europäisierung der Verteidigung auch nationale Vorrechte und Traditionen aufgegeben werden müssten. [...] Europas Umfeld hat sich in einen Krisenbogen verwandelt, der mittlerweile vom Baltikum über den Mittleren Osten bis zum Maghreb reicht. Der damit einhergehenden Gewalt und ihren Auswirkungen kann Europa sich nicht entziehen. Auch die Ukraine-Krise hat uns vor Augen geführt, dass Europa militärisch verletzlich ist. Zugleich sinken die Verteidigungsausgaben in Europa weiter. Die entscheidende Frage ist also die [...] nach der Verteidigungsfähigkeit Europas. [...] Die Gelegenheit für pragmatische Fortschritte ist günstig, denn Europa debatiert wieder über Verteidigung. [...] Vier Bereiche sind dabei zentral.

Gemeinsame Sicherheitspolitik

Der Konsens in Europa ist wackelig, wenn es um die Frage geht, wann Gewalt ein Mittel der Politik sein darf. Auch die Bedrohungslage wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. Im Augenblick neigen viele dazu, Russland als Problem ins Zentrum zu stellen; diese Einschätzung aber lässt die Sorgen einiger Europäer außen vor. Denn für Länder wie Frankreich oder Spanien ist vor allem die Instabilität in Afrika und dem Mittleren Osten bedrohlich. [...]

Gemeinsames Militär

Es braucht einen militärischen Kern, um den herum die Staaten Kooperationen systematisch aufbauen – statt des üblichen Flickenteppichs mehr schlecht als recht funktionierender Kleinstkooperationen. Die notwendige politische Signalwirkung und Anziehungskraft könnte entstehen, wenn die EU-Staaten ihr Battlegroups-Konzept mit dem Rahmennationen-Konzept verschmelzen, so wie es in der NATO heute angewendet wird. Dies bietet sich nicht nur an, weil die meisten EU-Staaten auch Mitglied der NATO sind und dem Rahmennationen-Konzept zugestimmt haben. Beiden liegt auch die Idee zugrunde, dass die Staaten das gemeinsam bereitstellen, wovon alle allein zu wenig haben, also etwa Fähigkeiten zu Aufklärung und Transport. [...]

Gemeinsame Rüstung

Eine gemeinsame Rüstungsindustrie würde Europa nicht nur politisch unabhängig machen, sondern auch Armeen mit einheitlichem Gerät versorgen; bislang behindern inkompatible nationale Versionen die Kooperation. Mit der Vereinheitlichung sanken die Kosten und stiege die Effizienz. [...]

Gemeinsames Recht

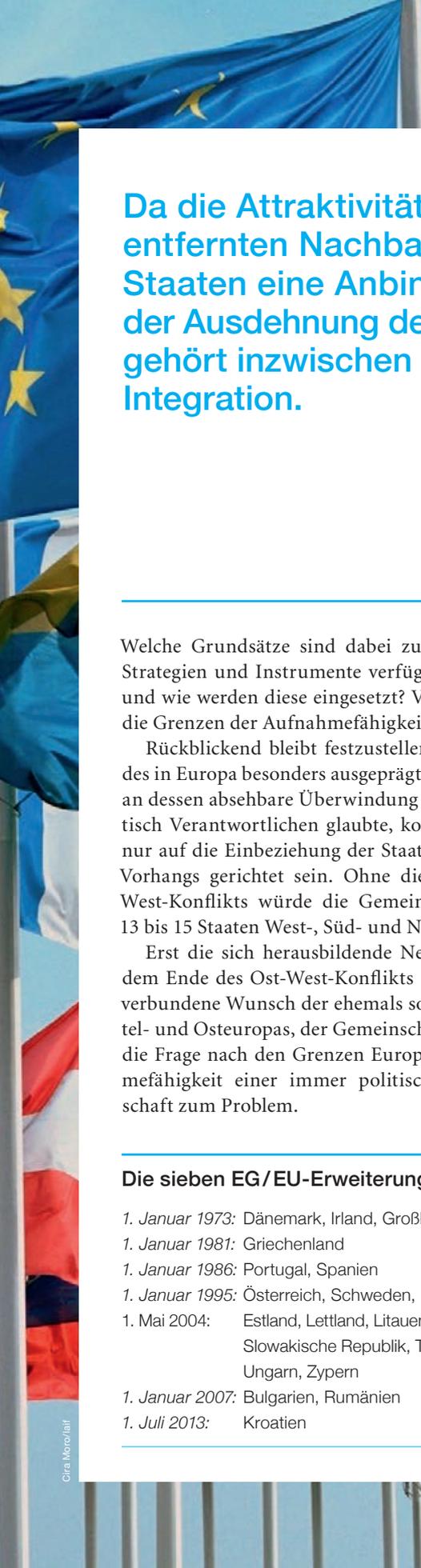
Die intensive Zusammenarbeit europäischer Soldaten bietet die Gelegenheit, einen europäischen Korpsgeist zu schaffen. Allerdings scheitert sie bislang oft an technischen und juristischen Details wie ungleichen Besoldungen, Karrierechancen, Versorgungsregelungen oder Einsatzregeln. Berlin sollte klären, welche Standards die Bundeswehr auch im europäischen Kontext halten will und welche nicht.

Europa wäre gut bedient, mit konkreten Schritten für seine Verteidigungsfähigkeit zu sorgen, anstatt in ideologischen Schlachten zu verharren. Nur so lässt sich letztlich auch die Idee von der Europäischen Armee voranbringen.

08 Die Erweiterungs- und Nachbarschafts- politik der EU

Günther Unser

Die Flaggen von 27 EU-Mitgliedstaaten wehen auf diesem Foto vom Mai 2007 vor dem Gebäude des Europäischen Parlaments in Straßburg – deutliches Bild einer größer gewordenen Gemeinschaft. 2013 ist die Flagge Kroatiens als 28. EU-Land hinzugekommen.



Da die Attraktivität der EU bei den näher liegenden und weiter entfernten Nachbarn ungebrochen ist, strebt eine Vielzahl dieser Staaten eine Anbindung oder letztlich den Beitritt an. Die Frage der Ausdehnung der EU und der Ausgestaltung dieser Beziehungen gehört inzwischen zu den brisantesten Themen der europäischen Integration.

Welche Grundsätze sind dabei zu beachten? Über welche Strategien und Instrumente verfügt die europäische Politik und wie werden diese eingesetzt? Vor allem aber: Wo liegen die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Union?

Rückblickend bleibt festzustellen: Vor dem Hintergrund des in Europa besonders ausgeprägten Ost-West-Gegensatzes, an dessen absehbare Überwindung seinerzeit keiner der politisch Verantwortlichen glaubte, konnte das Integrationsziel nur auf die Einbeziehung der Staaten diesseits des Eisernen Vorhangs gerichtet sein. Ohne die Überwindung des Ost-West-Konflikts würde die Gemeinschaft heute bestenfalls 13 bis 15 Staaten West-, Süd- und Nordeuropas umfassen.

Erst die sich herausbildende Neuordnung Europas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (1989/90) und der damit verbundene Wunsch der ehemals sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas, der Gemeinschaft beizutreten, machten die Frage nach den Grenzen Europas und nach der Aufnahmefähigkeit einer immer politischer werdenden Gemeinschaft zum Problem.

Die sieben EG/EU-Erweiterungsrunden

- 1. Januar 1973: Dänemark, Irland, Großbritannien
- 1. Januar 1981: Griechenland
- 1. Januar 1986: Portugal, Spanien
- 1. Januar 1995: Österreich, Schweden, Finnland
- 1. Mai 2004: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern
- 1. Januar 2007: Bulgarien, Rumänien
- 1. Juli 2013: Kroatien

Stetige Erweiterung bei gleichzeitig angestrebter Vertiefung erwies sich immer deutlicher als eine gewaltige Herausforderung. Nach dem Austritt Großbritanniens gehören der Europäischen Union 27 Staaten an und eine Reihe weiterer Länder sucht Zugang zur Gemeinschaft.

EU-Beitrittspolitik

„Jeder Europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt [= Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte], kann beantragen, Mitglied der Union zu werden“ – so die in den Lissabon-Vertrag (Artikel 49 EUV) übernommene, bereits zuvor gültige Grundsatzbestimmung. Die beitrittswilligen Länder müssen bereit und in der Lage sein, die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Pflichten uneingeschränkt wahrzunehmen. Die Union muss ihrerseits die Fähigkeit wahren, neue Mitglieder aufzunehmen, ohne dabei die Dynamik der europäischen Integration zu beeinträchtigen (Absorptionsfähigkeit).

Der Europäische Rat hatte im Hinblick auf die sich abzeichnende Gültigkeit des Maastricht-Vertrags auf seiner Tagung im Juni 1993 in der dänischen Hauptstadt mit den drei „Kopenhagener Kriterien“ die Anforderungen an die beitrittswilligen Länder konkretisiert.

Der Europäische Rat legte im Dezember 1997 fest, dass die Einhaltung der politischen Kriterien Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen ist, während die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien und des Acquis-Kriteriums „aus einer zukunftsorientierten, dynamischen Sicht heraus“ zu beurteilen ist. Nach der umfangreichen Osterweiterung ist mit Blick auf weitere Beitrittswünsche ein viertes Kriterium hinzugekommen: die Aufnahmefähigkeit der EU.

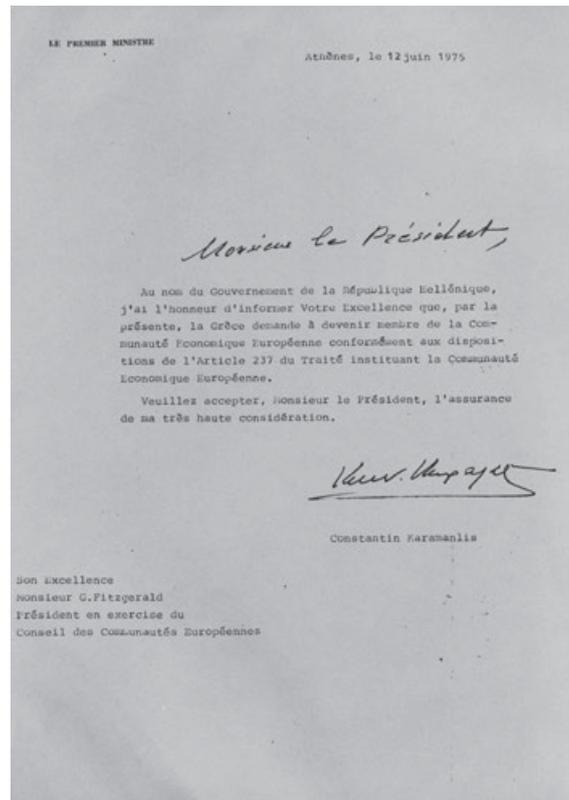
Die Kopenhagener Beitrittskriterien

Politische Kriterien: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten

Wirtschaftliche Kriterien: funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten

Acquis-Kriterium: die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu tragen; das heißt das gesamte rechtliche Regelungsgefüge der EU, den Acquis communautaire [= gemeinschaftlicher Besitzstand], zu übernehmen und das Einverständnis mit den Zielen der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu erklären

So sah das Beitrittsgesuch Griechenlands im Jahr 1975 aus – inzwischen ist das Beitrittsverfahren stark formalisiert.



European Union, 2015



European Union, 2015

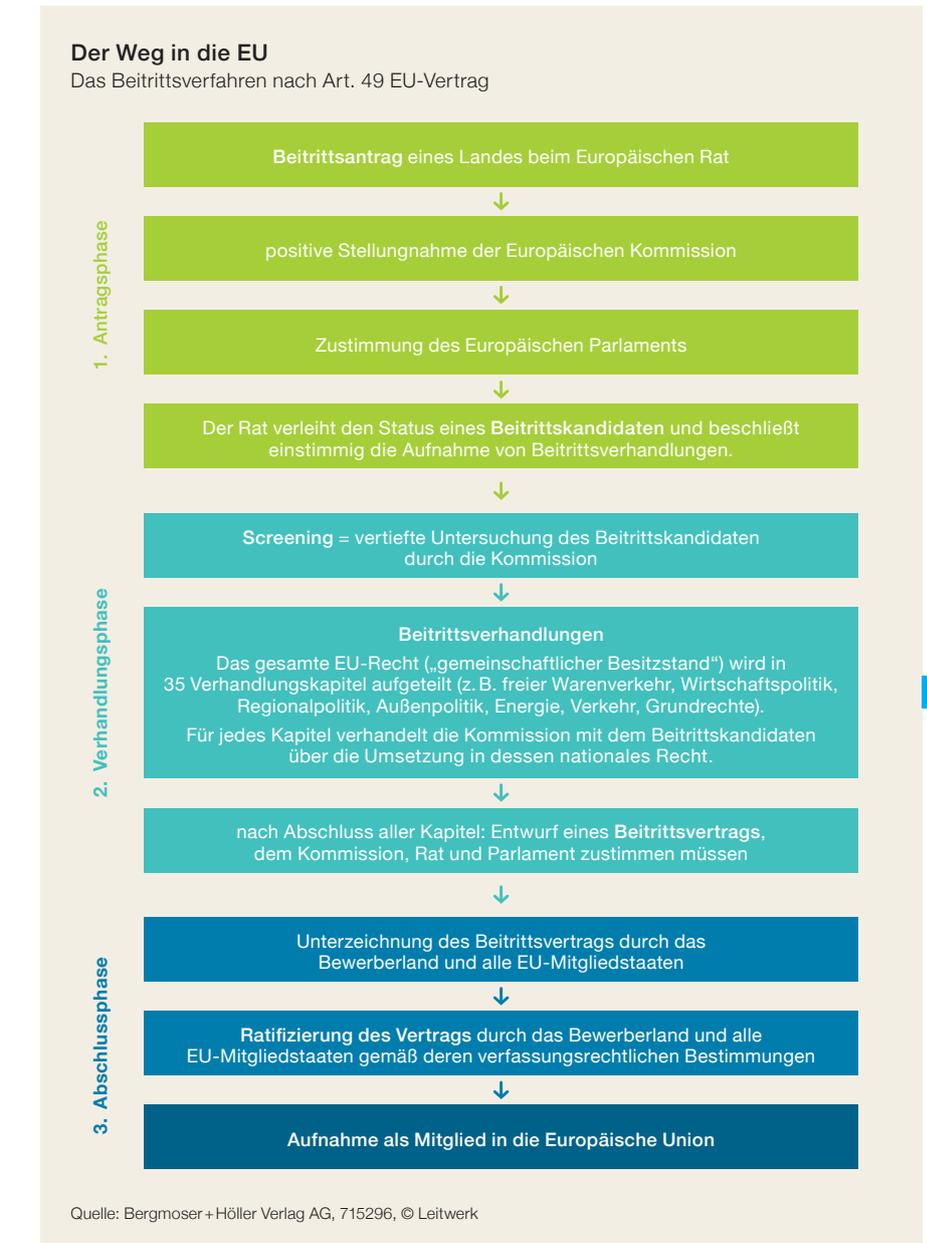
In Brüssel stiegen Heißluftballons auf, als am 1. Mai 2004 zehn Länder – Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik und Slowenien – in die EU aufgenommen wurden.

Das Beitrittsverfahren

In einem vielschichtigen, inzwischen formalisierten Beitrittsverfahren, das durch einen Beitrittsantrag des Bewerberlandes eingeleitet wird und bei dem der Kommission eine zentrale Rolle zukommt, werden die Weichen für den Abschluss eines Abkommens zwischen den EU-Staaten und dem Kandidatenland gestellt.

Zunächst beschließt der Rat einstimmig über die Aufnahme von Verhandlungen, in deren Mittelpunkt die Bedingungen und der Zeitplan für die Übernahme und Umsetzung des gesamten gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU-Rechtsvorschriften, des sogenannten *Acquis communautaire* (etwa 15 000 Rechtsakte), stehen. Vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen führt die Kommission dann für jeden der in 35 thematische Kapitel (vom freien Warenverkehr über die Landwirtschaft bis zu institutionellen Fragen) unterteilten Besitzstände ein sogenanntes Screening durch, das heißt es wird geprüft, wie gut das Bewerberland bereits auf einen Beitritt vorbereitet ist; gegebenenfalls werden entsprechende Vorleistungen (Benchmarks, das heißt vergleichende Analysen) für die Verhandlungseröffnung gefordert. Nach deren Erfüllung empfiehlt die Kommission dem Europäischen Rat, dem beitrtrittswilligen Land den Kandidatenstatus zu verleihen.

Auf Basis einer Empfehlung der Kommission (*Avis*) und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments muss dann der Rat nach Artikel 49 EUV einstimmig die Eröffnung des Verfahrens beschließen und beauftragt im positiven Fall die Kommission mit der Verhandlungsführung. Über die Öffnung oder den Abschluss einzelner Verhandlungskapitel wird auf den sogenannten Beitragskonferenzen zwischen allen Mitgliedstaaten und dem Kandidaten entschieden. Mittels Vorlage regelmäßiger Berichte informiert die Kommission, die die Reformfortschritte des Kandidatenlandes kontrolliert (*Monitoring*), den Rat und das Europäische Parlament über die Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen. Nach Abschluss der Verhandlungen zu allen Kapiteln wird der Beitrittsvertrag angefertigt, der die Modalitäten des Beitritts



(insbesondere Übergangsbestimmungen) regelt. Die unterschriftsreife Beitrittsakte bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des einstimmigen Votums des Rates sowie – zum Inkrafttreten – der Ratifikation durch alle EU-Mitglieder und den Bewerberstaat.

Der Weg zur Vollmitgliedschaft ist durch ein dichtes Netz von Unterstützungs- und Anpassungshilfen gekennzeichnet. Diese bestanden zunächst aus verschiede-

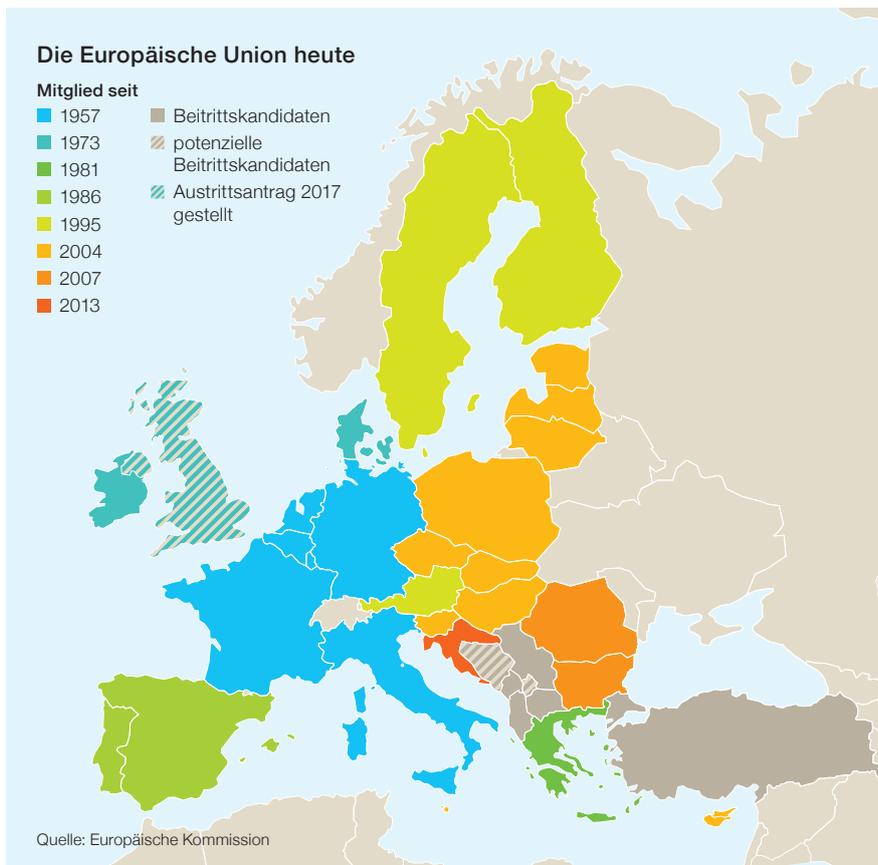
nen Instrumenten, den Heranführungshilfen (IPA, Pre-Accession Assistance), zum Beispiel finanziellen Hilfen. Im Zuge der Osterweiterung hatte die EU bereits gegen Ende der 1990er-Jahre für die damals zehn Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas die Heranführungsstrategie weiterentwickelt. Der EU-Gipfel im Juni 2006 beschloss, die potenziellen Kandidaten im westlichen Balkan in einem unterstützenden Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) –

als Teil der europäischen Perspektive der Westbalkanstaaten – näher an die EU heranzuführen.

Offizielle Beitrittsverhandlungen laufen derzeit mit folgenden Ländern: Türkei (seit Oktober 2005), Mazedonien (seit 2009), Montenegro (seit Juni 2012) und Serbien (seit Januar 2014). Albanien ist seit Juni 2014 Beitrittskandidat.

„Potenzielle Beitrittskandidaten“ ohne Kandidatenstatus sind: Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo, dessen Unabhängigkeit von Serbien bisher 116 Staaten, darunter 24 EU-Länder (Stand April 2018), anerkannt haben.

Zwischen und in den Mitgliedsländern ist ein Beitritt der islamgeprägten, bevölkerungsreichen Türkei, die jedoch für Europa ein strategisch wichtiges NATO-Mitglied ist, aus kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Überlegungen immer noch umstritten. Die schwierigen Beitrittsverhandlungen stehen deshalb vonseiten der Union unter dem Vorbehalt eines Prozesses mit offenem Ende; das Ziel einer Vollmitgliedschaft wird somit nicht garantiert.



Der türkische EU-Minister im Kabinett Omer Celik (vorn l.) und die Hohe Vertreterin der EU für die gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik, Federica Mogherini (r.), diskutieren am 25. Januar 2018 in Brüssel bei einem bilateralen Treffen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Insgesamt bleiben die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei schwierig: In ihrem jüngsten „Fortschrittsbericht“ verzeichnete die EU-Kommission im April 2018 eher einen Rückschritt. Dem Land werden gravierende Defizite bei der Beachtung demokratischer Grundrechte, rechtsstaatlicher Prinzipien und der Bekämpfung der Korruption vorgeworfen.



European Union

Mit Island wurden schließlich Verhandlungen im Juli 2010 eröffnet, jedoch im Mai 2013 von Island ausgesetzt und im März 2015 gänzlich zurückgezogen.

Die EU-Mittel für finanzielle und technische Hilfe im Rahmen der neu ausgerichteten Heranführungshilfe IPA II für die acht offiziellen und potenziellen Kandidatenländer belaufen sich für den Zeitraum 2014–2020 auf 11,7 Milliarden Euro.

Die neutrale Schweiz hatte 1992 die EU-Mitgliedschaft beantragt; nach dem negativen Ausgang einer Volksabstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum wurden die Beitrittsverhandlungen Ende 1992 jedoch eingefroren. Inzwischen unterhält die Eidgenossenschaft, verankert in zwei bilateralen Vertragspaketen (1999 und 2004, den sogenannten Bilateralen I und II), enge Beziehungen zur EU – sowohl auf politischer und wirtschaftlicher als auch auf kultureller Ebene. Dieses Netz, bestehend aus mehr als 120 Abkommen, bietet der Schweiz einen privilegierten Zugang zum Gemeinsamen Markt sowie die Möglichkeit, in verschiedenen Programmen und Agenturen der EU

mitzuwirken. Außerdem trat die Schweiz im Dezember 2008 dem Schengen-Abkommen bei. Die Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ im Februar 2014, in der verlangt wurde, die Zuwanderung in das Land durch Höchstzahlen und Kontingente zu begrenzen, führte zu einem nachhaltigen Konflikt mit der EU. Auf Druck der EU wird seit 2014 ein Rahmenabkommen über die künftige Anpassung an das EU-Recht verhandelt.

Ob das EWR-Mitglied Norwegen, das als einziges Land Nordeuropas nicht der EU angehört, in absehbarer Zeit der Gemeinschaft beitreten will und wird, ist derzeit offen. Insgesamt viermal scheiterte in der Vergangenheit das entsprechende Begehren der norwegischen Regierung: 1962 und 1967 am Veto Frankreichs, 1972 und 1994 am Nein der eigenen Bevölkerung in zwei Volksabstimmungen. Deren ablehnende Haltung zu einem EU-Beitritt hat in letzter Zeit noch zugenommen.

Für eine Reihe weiterer Staaten, die Zutritt zur Europäischen Union suchen, dürfte allerdings nur eine Einbindung unterhalb der Vollmitgliedschaft infrage kommen.

Die EU-Nachbarschaftspolitik

Angesichts der bisher größten Erweiterungsrunde in der Geschichte der Union im Jahr 2004 und der damit verbundenen Veränderung der Außengrenzen entwickelte die EU ein Konzept der Heranführung von Nachbarstaaten, um den Nachbarschaftsraum zu stabilisieren. Der Kerngedanke dieses Konzepts lag in der Schaffung einer attraktiven Alternative zum „klassischen“ Beitritt.

Damit durch die Erweiterung keine neuen Trennungslinien entstehen, war bereits 2003 in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) zur „Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“ ermahnt worden. In einem weiteren Strategiepapier legte die Europäische Kommission im Mai 2004 die Grundsätze, die geografische Reichweite und die Methoden zur Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) fest. Mit dem Ziel, Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Europas Umfeld zu gewährleisten, wurde den interessierten Nachbarstaaten eine enge politische und ökonomische Zusammenarbeit – eine „privilegierte Partnerschaft“ – unterhalb einer



picture-alliance / dpa

Schon zweimal hat die norwegische Bevölkerung den Beitritt zur EU abgelehnt – „Nei EU“ lautete auch der ungewöhnliche Protest, mit dem ein norwegischer Landwirt beim Referendum 1994 seine Kuh beschriftete.

EU-Mitgliedschaft zugesichert; Voraussetzung sollten überprüfbare Fortschritte bei der innerstaatlichen Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen sein. Das hieß aber, dass die ENP vom Erweiterungsprozess (zunächst) klar getrennt werden sollte. Um den Übergangsprozess in diesen Ländern finanziell zu unterstützen, wurde 2006 das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) geschaffen, dessen Finanzrahmen für den Zeitraum 2007 bis 2013 rund zwölf Milliarden Euro umfasste.

Im Vertrag von Lissabon konnte die ENP als politische Alternative zum Beitritt erstmals vertragsrechtlich verankert werden: „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut [...]“ (Artikel 8 EUV).

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist auf eine sehr heterogene Staatengruppe von 15 Ländern in Osteuropa, im Kaukasus und im Mittelmeerraum ausgerichtet und knüpft an bereits bestehende Kooperations- und Assoziierungsverträge an. Sie umfasst:

- an der östlichen EU-Grenze: Moldau, die Ukraine und Weißrussland,
- im südlichen Kaukasus: Armenien, Aserbaidschan und Georgien,
- in der Mittelmeerregion: Ägypten, Algerien, Israel, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko und Tunesien.

Die konkrete Umsetzung der ENP erfolgt auf der Grundlage differenzierter Aktionspläne, die mit den jeweiligen Ländern bilateral ausgehandelt werden, eine dreis- bis fünfjährige Regellaufzeit haben und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet werden; darin werden Maßnahmen und Zeitpläne für die Realisierung sowie der Umfang der finanziellen Unterstützung festgelegt. Nach und nach wurden mit fast allen ENP-Partnern Aktionspläne vereinbart.

Die ENP ist seit 2010 institutionell beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) angesiedelt, sodass die jährlichen

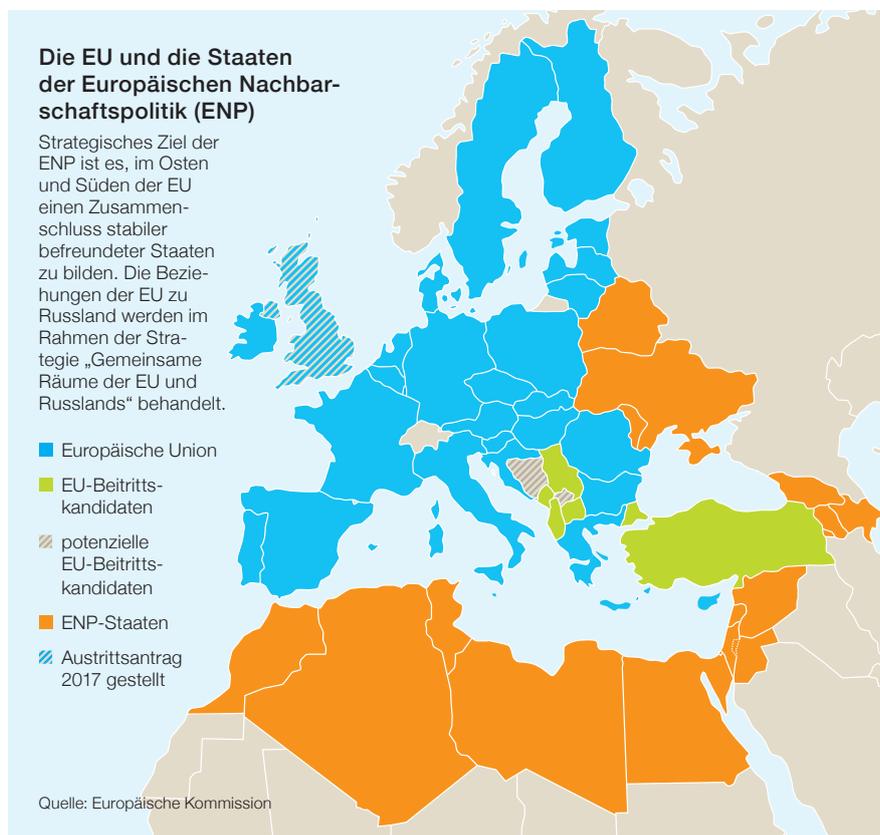
Berichte („ENP-Pakete“) über die Reformfortschritte in den einzelnen Ländern von der Hohen Vertreterin gemeinsam mit dem EU-Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik vorgelegt werden.

Mit Russland, das ursprünglich in die ENP einbezogen werden sollte, wurde bereits 1994 mit dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA; 1997 in Kraft getreten) eine spezielle Form der Zusammenarbeit außerhalb der ENP ins Leben gerufen. Mitte 2008 begannen formelle Verhandlungen über eine Intensivierung der Zusammenarbeit, die von der EU wegen des Georgienkonfliktes zeitweise unterbrochen und im März 2014 im Zuge der von Russland betriebenen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim ausgesetzt wurden.

Neben der Stärkung der Beziehungen zu einzelnen Ländern liegt ein wichtiges Ziel der ENP in der Bildung von Netzwerken und intensiverer Kooperation zwischen den Nachbarländern, da viele der

Herausforderungen im Süden und im Osten (wie Umweltprobleme, Kampf gegen das organisierte Verbrechen) sich ganz offensichtlich nur im Verbund lösen lassen. Deshalb ergänzen inzwischen regionale und multilaterale Ansätze die ENP. Doch erst 2008 erfolgte eine stärkere Profilierung mit der Gründung einer Union für den Mittelmeerraum sowie der Östlichen Partnerschaft unter dem Dach der ENP.

Auf Initiative Frankreichs wurde bereits 1995 der sogenannte Barcelona-Prozess, das heißt die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) ins Leben gerufen, ein multilaterales Forum für die Zusammenarbeit der EU mit den Staaten des Mittelmeerraums. Da jedoch durchschlagende Erfolge ausblieben, wurde 2008 auf Initiative des damaligen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy (2007–2012) das französische Prestigeprojekt einer engeren Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainern durch Gründung der *Union für den Mittelmeerraum* (UfM, englisch EUROMED) umgesetzt.



Diese aus 43 Mitgliedern (28 EU-Staaten und 15 Mittelmeerländern – die Mitgliedschaft Syriens ist derzeit suspendiert) bestehende Union, die im März 2010 mit einem Sekretariat in Barcelona ihre Arbeit aufnahm, ergänzt die bilateralen Beziehungen im Rahmen der ENP durch ein multilaterales Format mit zahlreichen Kooperationsfeldern. Zu den bereits begonnenen Projekten gehören: Verbesserung der Wasserqualität des Mittelmeers, Entwicklung einer Solarenergieproduktion sowie Ausbau und Verbesserung der Transportwege.

Um der östlichen Komponente der ENP eine neue politische Dynamik zu verleihen, schlugen Schweden und Polen 2008 unter dem Dach der ENP die Schaffung einer *Östlichen Partnerschaft* vor. Im Mai 2009 erfolgte dann unter Teilnahme der damals 27 EU-Staaten und von sechs osteuropäischen bzw. kaukasischen Staaten (Ukraine, Moldau und Weißrussland sowie Armenien, Aserbaidschan und Ge-

orgien) der offizielle Startschuss. Grundlage der Zusammenarbeit mit den direkten EU-Nachbarn sind mehrere Assoziierungsabkommen, die neben der engeren politischen Kooperation auch eine vertiefte, umfassende Freihandelszone beinhalten und damit den verbesserten Zugang zum EU-Binnenmarkt zum Ziel haben. Um auch die Zivilgesellschaft stärker mit einzubinden, wurde im November 2009 das Forum der Zivilgesellschaft der Östlichen Partnerschaft gegründet.

Die Anbindung der ehemals sowjetischen Republiken stieß allerdings in Moskau auf heftige Kritik. Besonders massiv wurde die Regierung in Kiew unter Druck gesetzt, sodass diese im Herbst 2013 das mit der EU ausgehandelte Assoziierungsabkommen nicht unterzeichnete. Vor dem Hintergrund der eskalierenden Krise des Landes unterschrieb die neue ukrainische Führung im Frühjahr 2014 zunächst den politischen Teil und im Juni 2014 den wirtschaftlichen Teil des Abkommens.

Nach den Strategien für den Mittelmeer- und den osteuropäischen Raum legte die Europäische Kommission im Dezember 2010 eine Strategie für den Donauraum vor. Der Bereich der *Donastrategie* erstreckt sich auf ein Gebiet von Deutschland im Westen bis zur Ukraine im Osten über 14 Länder (darunter acht EU-Staaten). Die Initiative zielt darauf ab, das Wirtschaftspotenzial der Donau-Anrainerstaaten weiterzuentwickeln und den Umweltschutz in der Region zu verbessern.

Eine weitere Initiative der regionalen Zusammenarbeit startete die EU-Kommission im Frühjahr 2007 mit der *Schwarzmeersynergie*, deren Leitlinien darauf abzielen, die Zusammenarbeit mit den strategisch wichtigen Staaten des Schwarzmeerraums in den Bereichen Verkehr, Energie und Umwelt zu verstärken. Zur Schwarzmeerregion gehören zehn Anrainerstaaten und vier Länder mit besonders engen Beziehungen zu dieser Region.



European Union, 2015

EU-Kommissarin Maria Damanaki 2014 im Gespräch mit Victor Tvircun, dem Generalsekretär der Schwarzmeersynergie der EU. Diese soll die Kooperation innerhalb der Region selbst sowie die Kooperation mit der EU fördern.

Vor dem Hintergrund der politischen Umbrüche im arabischen Raum und als Antwort auf den Wandel in den Nachbarregionen erfolgte 2011 unter dem Motto „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ (so der Titel einer Gemeinsamen Mitteilung verschiedener EU-Organe) eine Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Der neue Ansatz „muss sich auf gegenseitige Rechenschaftspflicht und eine gemeinsame Verpflichtung zur Achtung universeller Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stützen“ und der inzwischen größeren Differenzierung der Partnerländer Rechnung tragen. Nach wie vor gilt der Grundsatz: Die Nachbarschaftspolitik bleibt vom Erweiterungsprozess getrennt, wenn auch in keiner Weise einer künftigen Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und den jeweiligen Staaten vorgegriffen werden soll.

Im Jahr 2014 wurde das 2006 geschaffene Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) durch das stärker politikorientierte Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt, dessen Finanzrahmen für die Gemeinschaftshilfe im Zeitraum 2014–2020 rund 15,5 Milliarden Euro betragen soll. Angesichts des Konflikts in der Ukraine und der unberechenbaren Regionalpolitik Russlands fordern seit 2014 einflussreiche EU-Staaten eine „neue Dynamik“ der ENP.

Europa – wohin?

Seit der sprunghaften Erweiterung ab dem Jahr 2004 um zwölf Staaten wird die Frage nach einer weiteren Ausdehnung der EU und nach ihrer Aufnahmefähigkeit immer dringlicher. Nach dem Brexit im März 2019 umfasst die Union 27 Staaten; rechnete man dann die Zahl der offiziellen Kandidatenländer und der potenziellen Beitrittskandidaten hinzu, könnte die EU langfristig auf über 30 Vollmitglieder anwachsen. Sicherlich handelt es sich dabei aus heutiger Sicht nicht um ein wahrscheinliches Szenario; mittel- bis langfristig dürften höchstens einige Balkanländer Aufnahme finden.

Weitere Beitrittswünsche liegen auf dem europäischen Tisch, aber zugleich überwiegt Unverbindlichkeit, ja sogar Orientierungs-

Wo endet Europa?

[...] als sich die Spitzen der EU im Osloer Rathaus trafen, um den Friedensnobelpreis entgegenzunehmen, [hatte die] norwegische Jury [...] in ihrer Begründung nicht nur die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich gewürdigt, sondern ausdrücklich auch die bevorstehende Aufnahme Kroatiens, den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro sowie die Aussicht auf einen EU-Beitritt Serbiens. Sogar eine mögliche Mitgliedschaft der Türkei erwähnten die Osloer Juroren. Sie erinnerten die EU damit an ihre größte Erfolgsgeschichte: die allmähliche Demokratisierung des unruhigen Kontinents. Sie mahnten die Union zugleich, diesen Weg fortzusetzen.

Lange Zeit wurde erbittert gestritten, ob die EU eher erweitert oder vertieft werden sollte – und ob zwischen beiden Zielen überhaupt ein Widerspruch besteht. Den Friedensnobelpreis jedenfalls hat die EU dafür erhalten, dass sie ihre Ränder befriedet hat: Das war der Sinn ihres Wachstums. [...] Denn der Demokratieexport war stets zugleich, ganz im eigenen Interesse, Arrondierung des eigenen Einflussbereichs, Sicherung wichtiger geografischer Brückenköpfe. Das galt einst für Griechenland genauso wie später für Estland.

Nun also die Türkei: Gehört sie dazu? Oder die Ukraine? Wo endet die EU? [...] Das Offene und Unfertige ist kein Defekt, es gehört zum Kern des europäischen Projektes. Das bedeutet nicht, dass jeder, der in den Club hineinwill, auch aufgenommen werden muss. Die Bringschuld liegt bei den Aspiranten. Aber die Union muss ihre Tür grundsätzlich offen halten. [...] Die Entscheidung, wer zur EU gehört, ist genuin politisch. Bislang hat die Union hierbei wenig falsch gemacht.

Quelle: Matthias Krupa, Wo endet Europa?, in: Die Zeit Nr. 27/2013 (Auszug), www.zeit.de/2013/27/kroatien-eu-erweiterung



losigkeit. Eine (vage) Phase der Konsolidierung wird empfohlen, zugleich wird eine Erweiterungsmüdigkeit der Bürger und Bürgerinnen besonders in den westlichen EU-Ländern ins Feld geführt: So lehnten in einer im Frühjahr 2018 durchgeführten Umfrage 63 Prozent der Deutschen eine erneute Erweiterung ab. Ein kritischer Rückblick auf die Erweiterung der Union lässt zudem deutlich werden, dass in der Vergangenheit einige Beitritte vorwiegend aus politisch-strategischen Gründen erfolgten, jedoch die ökonomische und auch demokratiepolitische Beitrittsreife nicht gegeben war.

Das inzwischen sehr differenzierte Instrument der Erweiterungspolitik unterhalb der Ebene einer Vollmitgliedschaft wird zunehmend als Alternativlösung angesehen. Die Anbindung von Staaten an die EU im Rahmen der bilateralen und regionalen Europäischen Nachbarschaftspolitik ist wünschenswert, wobei abzuwarten bleibt, wie attraktiv diese europäische Perspektive – ohne die Aussicht auf Vollmitgliedschaft – für manchen Nachbarn wirklich ist. Angesichts des unterschiedlichen Reformtempos in den einzelnen Partnerländern muss die EU ihre Instrumente und Maßnahmen offensichtlich stärker differenzieren und besser auf die jeweiligen Bedürfnisse der Länder zuschneiden.

Trotz aller durchgeführten oder eingeleiteten Reformen der Erweiterungspolitik wird die für die Ausdehnung der Union maßgebende Grundsatzfrage von den Verantwortlichen nach wie vor aber nicht einmal gestellt: Wohin soll die Reise eigentlich gehen? Der europäische Zug ist auf die Schienen gestellt und in Fahrt gesetzt worden. Ein Fahrplan für die ersten Zwischenstationen lag vor, er wurde wegen notwendiger Gleisbauarbeiten mehrfach geändert, immer wieder steigen Reisende zu – vorwiegend in der 2. Klasse –, aber das Fahrtziel, die Endstation, kennen bis heute nicht einmal der Lokführer und das Zugpersonal – realpolitische Zielvorgaben existieren bislang nicht. Neue Denksätze wären erforderlich. Denn eine Weiterfahrt des Zuges ins Europa-Blau ist unverantwortlich. ←

Öffentliche Meinung zur Erweiterung der EU

Frage: Sind Sie für oder gegen eine zusätzliche Erweiterung der EU, um in den nächsten Jahren andere Länder aufzunehmen?

Angaben in Prozent

	dafür		dagegen		weiß nicht
	2018	Veränderung seit 2017	2018	Veränderung seit 2017	2018
EU28	44	+2	46	-1	10
EURO-ZONE	40	+2	51	-1	9
NICHT EURO-ZONE	51	+1	36	-2	13
Belgien	39	+1	58	-1	3
Bulgarien	52	0	28	-3	20
Tschechien	36	-1	56	0	8
Dänemark	35	0	54	-1	11
Deutschland	31	+3	63	0	6
Estland	46	+3	37	-4	17
Irland	54	+5	34	-6	12
Griechenland	48	+1	46	-2	6
Spanien	67	+3	20	-4	13
Frankreich	31	+2	61	-3	8
Kroatien	59	0	34	-1	7
Italien	38	-2	51	+6	11
Zypern	49	+1	42	-1	9
Türkische Republik Nordzypern	55	+1	23	+1	22
Lettland	52	+8	37	-7	11
Litauen	66	0	23	+1	11
Luxemburg	31	+1	59	0	10
Ungarn	61	-2	31	+2	8
Malta	58	-4	24	+2	18
Niederlande	34	+6	59	-5	7
Österreich	24	-3	69	+1	7
Polen	65	+9	23	-8	12
Portugal	49	+8	38	-5	13
Rumänien	65	+3	23	-5	12
Slowenien	56	-2	35	-2	9
Slowakei	49	+2	40	-1	11
Finnland	28	0	62	-2	10
Schweden	42	-2	53	+3	5
Vereinigtes Königreich	42	-2	42	0	16
Albanien	85	-3	14	+3	1
Mazedonien	74	-5	19	+3	7
Montenegro	68	+2	22	-2	10
Serbien	54	0	33	+2	13
Türkei	38	-9	52	+11	10

Quelle: Standard-Eurobarometer 89, Die öffentliche Meinung in der europäischen Union, Anlage, Befragung März 2018, S. 99, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83138>

09

Die EU als Teil einer europäischen Identität

Otto Schmuck

Zahlreiche Aktionen und Veranstaltungen füllen die Verpflichtungen der EU, wie sie sich etwa aus der EU-Grundrechtecharta und der Menschenrechtskonvention des Europarats ergeben, mit Leben: Im Herbst 2009 trug die elfjährige Schülervertreterin Ambrine Baader aus dem elsässischen Schiltigheim ihre Vorstellungen zur lokalen Demokratie im Rahmen einer europäischen Woche beim Europarat in Straßburg vor.

Häufig wird nach den Besonderheiten der europäischen Einigung gefragt und die Frage aufgeworfen, ob sich diese als Modell eigne, das in der einen oder anderen Form auch auf andere regionale Zusammenschlüsse übertragen werden könnte.

Möglicherweise ist das europäische Einigungsprojekt aber auch einzigartig, da es auf die schrecklichen Erfahrungen zweier Weltkriege und das Zusammenleben zahlreicher Nationen auf sehr engem Raum zurückgeht.

Pragmatische Einigungsschritte als Erfolgsrezept

Die Europäische Union ist ein Zusammenschluss ohne Vorbild. Die europäische Einigung folgt eigenen Regeln und sie ist letztlich gestaltungsoffen. Fortschritte konnten häufig dann erreicht werden, wenn Ziele pragmatisch mit Reformvorhaben kleinerer und mittlerer Reichweite verfolgt wurden. Diese versprachen allen Beteiligten handfeste Vorteile, ohne dass dabei große politische Visionen in den Vordergrund gestellt wurden, die die Gegner eines supranational strukturierten Europas auf den Plan hätten rufen können. Mit dieser Vorgehensweise des „tastenden Pragmatismus“ ist vieles erreicht und verwirklicht worden, sie stieß jedoch auch an ihre Grenzen. Denn die damit geschaffenen Strukturen und Verfahren waren in vielerlei Hinsicht allzu kompliziert und wenig transparent, sodass die Entscheidungsabläufe und die Ergebnisse dieser Entscheidungen häufig Anlass zu Kritik gaben und auch die Vermittlung dessen, was die EU und ihre Vorläuferorganisationen waren bzw. sind und welche Entwicklungsperspektiven sie haben, merklich erschwert wurde.

Vielfach wurde und wird – mit sehr begrenztem Erfolg – versucht, die europäische Einigung mit den herkömmlichen Kategorien der Nationenbildung im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert zu erklären. Doch scheitern diese Versuche, denn die EU ist weder ein Bundesstaat wie die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz oder die Vereinigten Staaten von Amerika noch ist sie ein Staatenbund, wie es der Deutsche Zollverein war oder wie es der 1949 gegründete Europarat

heute noch ist. Der nähere Blick auf ihre Zuständigkeiten und Entscheidungsstrukturen macht vielmehr deutlich, dass die EU einerseits über bundesstaatliche Merkmale – wie ein direkt gewähltes Parlament, gemeinsames bindendes Recht und zum Beispiel im Zollbereich über eigene Einnahmen – verfügt. Andererseits deutet die starke Stellung der Mitgliedstaaten, vor allem die herausgehobene Position der EU-Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, auf Analogien zu einem Staatenbund hin.

Die Zusammenschau möglicher Leitbilder und Modelle macht deutlich, dass die EU in ihrer Entwicklung eigene Wege geht. Hierzu gehört es auch, dass niemand gezwungen wird, gegen seinen Willen Mitglied in der EU zu werden oder zu bleiben. Im Lissabon-Vertrag (2009) wurde mit Artikel 50 eine neue Bestimmung in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen, wonach jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen beschließen kann, aus der Union auch wieder auszutreten. Entgegen der allgemeinen Erwartung wurde dieses Instrument schon bald tatsächlich genutzt: Eine knappe Mehrheit von 51,9 Prozent der Briten stimmte am 23. Juni 2016 bei einem Referendum über den EU-Austritt Großbritanniens für den „Brexit“.

Das gemeinsame Wertefundament

Die Europäische Union versteht sich als eine Wertegemeinschaft. In vielen Beschlüssen der europäischen Institutionen und in Erklärungen der handelnden Politiker wird auf die gemeinsamen Werte als Grundlage des europäischen Handelns verwiesen.

Diese Werte werden in Artikel 2 EUV konkretisiert. Dort heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleich-

Leitbilder der europäischen Einigung

In der Diskussion um die künftige Entwicklung Europas wird häufig auf Positionen Bezug genommen, die vier Grundrichtungen zugeordnet werden können:

Das *Modell Europäischer Bundesstaat* basiert auf eindeutigen Aufgabenzuweisungen, handlungsfähigen, demokratisch legitimierten Institutionen und bindendem Recht der bundesstaatlichen Ebene. Grundlage ist eine geschriebene Verfassung, die gemeinsame Grundwerte festhält. Unterstützt wurde und wird dieses Konzept vor allem von Politikern aus Deutschland, Belgien, Italien, den Niederlanden und Luxemburg, seit dem Beitritt 1995 auch Österreich. Die Gegner kritisieren, dass die einzelnen Staaten zu viel Macht abgeben müssten und nicht mehr selbst über als wichtig angesehene Fragen entscheiden könnten.

Beim *Modell Staatenbund* behalten die Regierungen der Mitgliedstaaten das Letztentscheidungsrecht. Nachteil: Die Zusammenarbeit ist von schwerfälligen Verfahren gekennzeichnet, da es keine Mehrheitsentscheidungen gibt. Parlamente spielen in diesem Modell nur eine untergeordnete Rolle. Es wurde und wird vor allem von Vertretern Großbritanniens und aus Skandinavien unterstützt.

Das *Modell Europa der Regionen* gründet sich auf das Vorhandensein starker Regionen, die als dritte Ebene an der Entscheidungsfindung mitwirken. Als Vorteil wird die Bürgernähe genannt. Unterstützt wird das Modell von Vertretern der Regionalebene und zurückhaltender von Regierungen aus Staaten mit föderalen Strukturen (Belgien, Deutschland, Österreich). Von den Gegnern wird auf die Gefahr der Zersplitterung und der Lähmung des Entscheidungsprozesses durch allzu viele Beteiligte hingewiesen.

Das *Modell differenzierte Integration* ist gekennzeichnet durch mehrere, sich teilweise oder vollständig überlagernde Zusammenschlüsse unterschiedlich ausgeprägter Integrationsdichte. Im Zentrum steht dabei ein föderaler Kern, um den sich andere Arrangements der Zusammenarbeit gruppieren. Dieses Modell wird häufig als möglicher Ausweg genannt, wenn einzelne zögernde Staaten nicht zu weiteren Integrationsschritten bereit sind. Kritiker weisen allerdings auf die sehr komplizierten Strukturen mit zahlreichen unterschiedlichen Institutionen und Verfahren hin.

In der politischen Praxis Europas kommen diese Modelle in einer reinen Ausprägung nicht vor. Stattdessen wird die EU häufig als eine *Gemeinschaft eigener Art (sui generis) mit originären Strukturen und Verfahren* bezeichnet. Wesentliche Merkmale sind dabei der *Gemeinsame Besitzstand (Acquis communautaire)* sowie die Anwendung der *Gemeinschaftsmethode* bei der Entscheidungsfindung, das heißt die Kommission verfügt über ein Initiativmonopol und ist für die Verwaltung zuständig, Rat und Europäisches Parlament treffen die wichtigen Entscheidungen und der Europäische Gerichtshof schlichtet möglicherweise entstehende Streitfragen.

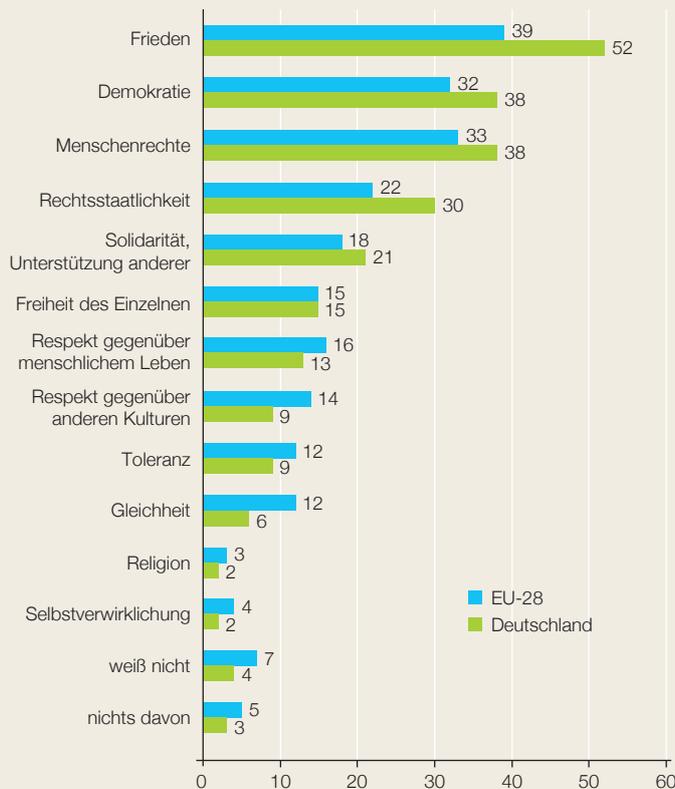
Ähnlich bewertete auch das Bundesverfassungsgericht im Oktober 1993 den Charakter der EU in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht. Es definierte die EU als einen europäischen Staatenverbund eigener Art, in dem nationalen Parlamenten eine zentrale Bedeutung als wesentlichen Trägern der demokratischen Legitimität zukommt.



Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (1. Reihe, 1. v. l.) und zahlreiche Staats- und Regierungschefs bekundeten am 11. Januar 2015 ihre Solidarität mit den Opfern des Anschlags auf die französische Satirezeitung „Charlie Hebdo“ sowie einen jüdischen Supermarkt und gaben damit ein Zeichen für die gemeinsamen Werte.

Welche der folgenden Werte repräsentieren am besten die Europäische Union?

Anteil der Befragten in Prozent (Stand Frühjahr 2018)



Quelle: Europäische Kommission © Statista 2018 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/592442/umfrage/vorherrschende-aspekte-die-die-europaeische-union-repraesentieren/>

Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Auszug)

Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.

In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.

Die Union trägt zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei. [...]

Quelle: Vertrag von Lissabon, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1056, Bonn 2010

heit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Männern und Frauen auszeichnet.“

Schriftlich festgelegt wurden die gemeinsamen Werte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die in den Jahren 2000/2001 von einem Konvent unter der Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog ausgearbeitet wurde. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Charta als rechtlich verbindlich anerkannt. Die in ihr verankerten Rechte beruhen auf den Verfassungs-

traditionen der EU-Staaten und auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.

Artikel 1 dieser Charta lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ In Artikel 2 wird festgelegt, dass niemand zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden darf. Konkrete Ansprüche ergeben sich aus den Bestimmungen, dass jeder Mensch in der EU das Recht auf Bildung und auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung sowie auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst hat.

Besondere Verdienste hat sich die EU auch durch ihre Vorgaben im sozialen Bereich erworben, vor allem im Hinblick auf das Arbeitsleben. In der Charta der Grundrechte werden die Gleichstellung von Frauen

und Männern, der Anspruch auf Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf Ruhezeiten sowie bezahlten Jahresurlaub, bezahlten Mutterschaftsurlaub sowie Zugang zu Gesundheitsvorsorge und ärztlicher Versorgung begründet. Konkrete Festlegungen müssen danach in EU-Vorschriften oder nationalen Rechtsakten erfolgen.

Die Bedeutung der Grundrechte in der EU wird unter anderem daran erkennbar, dass die Europäische Kommission Verfahren gegen Polen und Ungarn wegen mutmaßlicher Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte eingeleitet hat. Derzeit sind die Instrumente zur Durchsetzung der Werte noch allzu schwach. Doch wird darüber verhandelt, im Fall von Verstößen EU-Fördermittel an die betreffenden Staaten zu kürzen.



Seit 1988 verleiht das Europäische Parlament jährlich den Sacharow-Preis für geistige Freiheit an Persönlichkeiten oder Organisationen, die sich für die Verteidigung der Menschenrechte und Meinungsfreiheit einsetzen. 2013 wurde Malala Yousafzai mit diesem Preis ausgezeichnet. Seit ihrem elften Lebensjahr setzt sie sich in ihrem Heimatland Pakistan für das Recht von Mädchen und Frauen auf Bildung ein und wurde zu einer bekannten Aktivistin für die Bildung junger Frauen. Malala Yousafzai wurde 2012 bei einem Talibanattentat schwer verletzt, aber überlebte. 2014 erhielt sie in Oslo den Friedensnobelpreis, 2017 wurde sie Friedensbotschafterin der Vereinten Nationen.

Demokratische Entscheidungsprozesse und europäische Öffentlichkeit

Das demokratische Prinzip, wonach alle staatliche Macht vom Volke ausgeht, gilt auch für die Europäische Union. Alle wichtigen Entscheidungsorgane der EU sind in ihrem Handeln in unterschiedlicher Weise demokratisch legitimiert. Das Europäische Parlament wird seit 1979 alle fünf Jahre von den Bürgerinnen und Bürgern in den EU-Staaten direkt gewählt. Der Präsident der Europäischen Kommission wird auf Vorschlag der EU-Staats- und Regierungschefs vom Europäischen Parlament gewählt, und auch das Kommissionskollegium muss sich einem Parlamentsvotum stellen. Die Mitglieder des Rates der EU und des Europäischen Rates verfügen als nationale Regierungsmitglieder über eine nationale Legitimation durch die einzelstaatlichen Parlamente. Deswegen spricht man häufig von der doppelten Legitimation der EU – direkt durch die Unionsbürger und -bürgerinnen sowie indirekt durch die Mitgliedstaaten.

Die Bedeutung von Europawahlen wurde dadurch deutlich gesteigert, dass die Parteien bei der Wahl 2014 erstmals Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten bzw. der -präsidentin präsentierte. Die Wählerinnen und Wähler bekamen damit die Chance, über das höchste Regierungsamt in der EU mitzuzentscheiden. Die Erfahrungen mit dieser Neuerung wurden durchweg als positiv bewertet. Vielfach wird zudem gefordert, dass die bisher stark einzelstaatlich ausgerichteten Parteien künftig auf der europäischen Ebene noch stärker zusammenarbeiten sollen und sich möglicherweise sogar europäische Parteien bilden. Ein anderer Vorschlag zielt darauf ab, bei künftigen Europawahlen transnationale Listen zuzulassen.

Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags werden die Bürger und die Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt in den Entscheidungsprozess der EU eingebunden. Artikel 11, Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union enthält hierzu folgende Aussage: „Die [EU-]Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern

und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.“ Kommission, Rat und die anderen Institutionen der EU haben somit die Verpflichtung, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen.

Zur Bildung eines europäischen Bürgerbewusstseins bedarf es darüber hinaus europaweit ausgetragener Debatten und einer europäisch orientierten Medienlandschaft, die jedoch erst in Ansätzen vorhanden ist. So betreibt die Europäische Rundfunkunion (allerdings ohne deutsche Beteiligung) den Fernsehsender Euronews. Berichte und Debatten des Europaparlaments können über den Sender EuroParlTV (www.europarl.tv/europa.eu) verfolgt werden. Hinzuweisen ist auch auf das Onlineportal eurotopics (www.eurotopics.net) der Bundeszentrale für politische Bildung, das in deutscher, englischer und französischer Sprache eine europäische Presseschau bietet.

Hauke Brunkhorst: Demokratie muss streiten

Wir erleben [...] jetzt in der Krise zum ersten Mal das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit. Das äußert sich darin, dass Konflikte da sind, die als gemeinsame Konflikte wahrgenommen werden. [...]

Öffentlichkeit ist nicht etwas, was darüber entsteht, dass alle die gleiche Zeitung lesen [...] Sie entsteht vielmehr darüber, dass um essenzielle Sachen grenzüberschreitend gestritten wird. Nichts vereinigt mehr als der Streit. Dieser muss dazu führen, dass die Alternativen auf den Tisch kommen. Der Streit kann natürlich auch endgültig entzweien [...] Dieses Risiko muss man aber eingehen, um die Demokratie vor dem endgültigen Verschwinden in Technokratie zu bewahren.

Quelle: Im Gespräch mit Hauke Brunkhorst (Auszug), in: Weil Europa sich ändern muss, Wiesbaden 2015, S. 117

Europäische Öffentlichkeit „von unten“?

Neben den „professionellen“ Akteuren kommt jedoch auch der zivilgesellschaftlichen Basis eine zentrale Bedeutung zu. Dies zeigt etwa das Beispiel ACTA, wo sich über nationalstaatliche Grenzen hinweg Tausende Menschen in erster Linie über das Internet mobilisierten, um gegen das von der EU-Kommission geplante Handelsabkommen auf die Straße zu gehen. Der Fall ACTA ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert: Es handelte sich hierbei um eine transnationale europäische Bewegung gegen ein einzelnes europäisches Gesetzesvorhaben [...]

Darüber hinaus macht das Beispiel ACTA die Wichtigkeit des Internets für zivilgesellschaftliche Vernetzung auch in westlichen Demokratien deutlich. Aufgrund seines genuin transnationalen Charakters und der Möglichkeit für grundsätzlich jeden, an den Filterungsmechanismen der tradierten Kanäle vorbei als eigener Medienanbieter aufzutreten, könnte das Internet ein bedeutsamer Faktor bei der Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit „von unten“ sein.

Quelle: Christian Schwöbel, Europäische Öffentlichkeit dank der Krise?, in: Website der Heinrich Böll Stiftung, 23. Juli 2012 (Auszug); <http://www.boell.de/de/demokratie/europa-nordamerika-europaeische-oeffentlichkeit-dank-der-Krise-15165.html>



- 1/ „Right2water“ war eine der ersten erfolgreichen Bürgerinitiativen – sie wurde von 1 659 543 EU-Bürgerinnen und -Bürgern unterstützt. Die Initiative forderte ein Gesetz für eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als öffentliche Dienstleistung für alle Menschen.
- 2/ Deutschsprachiges Logo zur „Handeln. Mitmachen. Bewegen.“-Kampagne des Europaparlaments anlässlich der Europawahlen 2014

Innovativ ist auch die Bestimmung des Lissabon-Vertrags zur europäischen Bürgerinitiative: Unionsbürgerinnen und -bürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können im Rahmen einer Initiative die Europäische

Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht dieser Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Seit 2012 können Stimmen zur Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative gesammelt werden. Bis Mitte 2018 waren vier

Bürgerinitiativen erfolgreich: Die Initiative „right2water – Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ erhielt 1 659 543 Unterschriften; „Einer von uns“ zum rechtlichen Schutz der Würde, des Rechts auf Leben und der Unversehrtheit jeder mensch-

lichen Person vom Zeitpunkt der Empfänger an fand 1 721 626 Unterstützer. Die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ wurde von 1 070 865 und der Vorschlag „Stopp Vivisektion“ mit dem Ziel des Ausstiegs aus der tierexperimentellen Forschung von 1 170 000 Personen unterstützt. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 25 Initiativen abgeschlossen, eine Initiative lief noch und weitere 15 waren von den Initiatoren aus verschiedenen Gründen wieder zurückgezogen worden. 17 Initiativen waren von der Kommission abgelehnt worden, da sie nach ihrer Ansicht die Bedingungen nicht erfüllten. Vor allem wurde dabei gerügt, dass diese Initiativen nicht auf den Erlass eines EU-Rechtsakts zur Umsetzung der Verträge gerichtet waren, sondern deutlich darüber hinausgehende allgemeinpolitische Fragen aufgriffen. Die Ziele der Bürgerinitiativen und der Personen, die sie unterstützen, sind auf der Website <http://ec.europa.eu/citizens-initiative> dokumentiert.

Zudem gibt es die Möglichkeit, sich mit einer Petition an das Europäische Parlament zu wenden oder eine Beschwerde an den vom Europäischen Parlament gewählten europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann oder -frau) zu richten. Dieser bzw. diese Bürgerbeauftragte ist nach Artikel 228 AEUV zuständig für die Bekämpfung von Missständen bei der Tätigkeit der EU-Institutionen mit Ausnahme des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz.

Kulturelle und politische Vielfalt in der EU

Die Europäische Union versteht sich als Zusammenschluss gleichberechtigter Staaten. Allein die Mitgliedstaaten entscheiden über die Übertragung von neuen Kompetenzen auf die europäische Ebene; sie sind somit die „Herren der Verträge“. In Artikel 4 EUV wird festgelegt, dass alle nicht übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Zudem gilt das Subsidiaritätsprinzip, wonach die EU nur handeln darf, wenn die Ziele einer geplanten Maßnahme nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten, auf regionaler oder lokaler Ebene erreicht

Klein und frei sein?

Eigentlich spricht nichts dagegen, so viele politische Entscheidungen wie möglich so nahe wie möglich an die Bürger heranzurücken [...] Die Kraft kleiner Gemeinschaften, die auch andere Gemeinschaften anerkennen, ist eben durchaus etwas anderes als die Pathologie des Nationalismus, der andere Völker für minderwertig erklärt. [...] Warum also sollten Flamen und Wallonen nicht eine Viertelstunde Mut aufbringen, wie es ein belgischer Politiker einmal sagte, und sich trennen? Warum sollte man Angst haben vor einem Norditalien, das sich wahrscheinlich anständiger regieren ließe als Gesamitalien? Warum nicht den Katalanen erlauben, sich vom spanischen Zentralstaat zu lösen? Tschechen und Slowaken haben doch vor 20 Jahren vorgemacht, wie friedlich so eine Scheidung ablaufen kann. Klein und frei zu sein hieße schließlich auch nicht zwangsläufig, in Brüssel an Gewicht zu verlieren – man muss sich nur geschickt verbünden [...] Oder optimiert in alle Richtungen netzwerken [...].

Quelle: Jochen Bittner/ Karin Ceballos Betancur/ Reiner Luyken/ Birgit Schönau, Ulrich Ladurner/ Matthias Krupa, Am prächtigsten allein, in: DIE ZEIT Nr. 48/2012 (Auszug); <http://www.zeit.de/2012/48/Essay-Separatismus-EU-Staaten>

Regionale Subsidiarität als Ziel?

Ich sehe [...], dass Regionen vernünftige politische Verwaltungseinheiten im Sinne subsidiärer Demokratie wären, es sind die Regionen in Europa, die Kulturräume sind, die eine gemeinsame Geschichte haben, eine gemeinsame Mentalität und eine gemeinsame Sprache, in besonderer Färbung oder im Vokabular. [...] Was wir heute mit den Autonomiebestrebungen der Basken und Katalanen oder der Schotten, der Friauler und anderen erleben, ist nicht, dass die Nationsidee so zwingend ist, und dass daher jeder seine eigene Nation haben will, sondern dass die Nationen zerbrechen, dass die Nationsidee und nationale Fiktionen eben nicht funktionieren. Wenn manche Basken heute sagen, sie wollen einen eigenen Staat, eine eigene Nation, dann deshalb, weil sie keine anderen Begriffe haben, historisch ist das so besetzt: Souveränität heißt Nation – aber objektiv wollen sie regionale Subsidiarität, und dieser Begriff ist neu, er ist noch nicht in den Köpfen, aber er ist die Zukunft Europas, und die Abspaltungsbewegungen innerhalb mancher europäischer Nationen sind der Beweis dafür.

Quelle: Im Gespräch mit Robert Menasse (Auszug), in: Weil sich Europa ändern muss, Wiesbaden 2015, S. 62 f.

werden können. Entscheidungen müssen möglichst bürgernah getroffen werden.

In Artikel 4 Absatz 2 EUV wird die EU verpflichtet, die Gleichheit der Mitgliedstaaten und ihre jeweilige nationale Identität zu achten. Diese Identität komme zum Ausdruck in den politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung. Besonders die Kommunen hatten sich für diese Neuerung im EU-Vertrag eingesetzt, denn gerade sie sind in vielfältiger Weise von EU-Entscheidungen betroffen. Auch die Regionen – in Deutschland die Bundesländer – verfügen in der

EU über Mitwirkungsrechte. Über den 1994 eingerichteten Ausschuss der Regionen können sie beratend Einfluss nehmen und sich über ihn durch eine Klage beim EuGH gegen Kompetenzübertretungen der EU zur Wehr setzen. Die Regionen tragen in besonderer Weise zu einem „Europa von unten“ bei, da sie die Vorteile des europäischen Zusammenlebens – etwa in den zahlreichen grenzüberschreitenden Euregios – erfahr- und erlebbar machen. Heute verfolgen mehr als 160 europäische Grenz- und grenzübergreifende Regionen mit Unterstützung der EU aktiv das Ziel, ihre sozioökonomischen Benachteiligun-



Sandro Welten/Council of Europe

Der Wettbewerb „Liet International“ kürt die besten Lieder in einer europäischen Minderheitensprache – hier die samische Rockband „Somy“, die 2009 ausgezeichnet wurde. Das Festival wird unter anderem vom Europarat gefördert.

gen zu überwinden. Auch unterstützt die EU abgelegene und insulare Regionen, um deren Anbindung zu erleichtern.

In der Vergangenheit hat sich allerdings gezeigt, dass ein gestärkter Regionalismus auch in Separatismus, das Streben nach Loslösung vom Gesamtstaat, umschlagen kann; die Grenzen zwischen Regionalismus und Separatismus sind fließend. Besonders stark sind separatistische Tendenzen in Katalonien und in Schottland (wo allerdings 2014 ein entsprechendes Referendum scheiterte). Auch in Südtirol, in Flandern und in Bayern finden Autonomiebestrebungen Unterstützung. Der europä-

ische Einigungsprozess hat jedoch insofern konkrete Auswirkungen auf solche Bestrebungen, als der früher alles dominierende Einfluss der Nationalstaaten im zusammenwachsenden Europa relativiert wird und die Regionen – gefördert von der EU – über Mitsprachemöglichkeiten und Instrumente der Vernetzung verfügen.

Für Zündstoff sorgt in der EU immer wieder die Sprachenfrage. Heute sind 24 Amts- und Arbeitssprachen offiziell anerkannt. Hinzu kommen noch zahlreiche Regional- und Minderheitensprachen (etwa Bretonisch oder Sorbisch). Alle Rechtsdokumente der EU werden in die 24 Amts-

sprachen übersetzt. Die Plenar- und Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments werden ebenfalls in alle 24 Sprachen gedolmetscht. Alle EU-Bürger und -Bürgerinnen haben das Recht, sich in ihrer Muttersprache an die Organe der EU zu wenden und von dort eine Antwort in ebendieser Sprache zu erhalten. Vielfach wird darüber diskutiert, ob man sich in der EU nicht auf eine gemeinsame Verständigungssprache – vieles spricht für Englisch – einigen sollte. Doch wurde dies bislang mit Rücksicht auf die kulturelle Vielfalt, die als Reichtum Europas verstanden wird, abgelehnt.

Die Symbole der EU – Hintergründe und Bedeutung

Europäische Flagge: Sie zeigt einen Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund. Die Zahl der Sterne hat nichts mit der Anzahl der Mitgliedstaaten zu tun. Die Flagge bleibt deshalb auch bei möglichen EU-Erweiterungen unverändert.

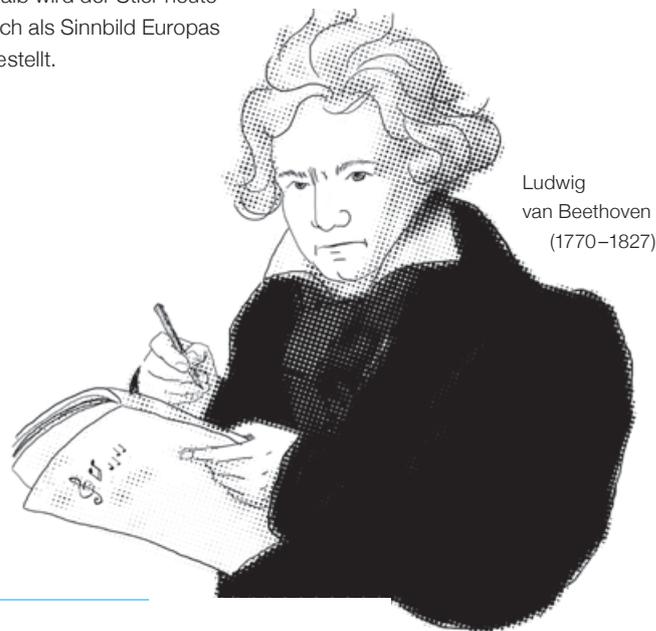
Europäische Hymne: Die offizielle Europahymne ist eine Instrumentalfassung des Hauptthemas „An die Freude“ aus dem letzten Satz der neunten Sinfonie Ludwig van Beethovens. Um keine europäische Sprache zu bevorzugen, handelt es sich nicht um die Chorfassung Beethovens mit dem deutschen Text von Friedrich Schiller („Freude schöner Götterfunken“), sondern um eine Instrumentalversion ohne Text. Die Hymne soll die Nationalhymnen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern ist Ausdruck der Einheit Europas in der Vielfalt und weist auf die Universalität der Musik hin.

Europatag: Am 9. Mai finden zahlreiche Veranstaltungen und Festlichkeiten statt, die Europa seinen Bürgern näherbringen sollen. Am 9. Mai 1950 legte der damalige französische Außenminister Robert Schuman seinen Vorschlag für ein vereintes Europa als Grundlage für die Neugestaltung der deutsch-französischen Beziehungen vor. Die sogenannte Schuman-Erklärung gilt als Grundstein der heutigen Europäischen Union.

Motto der Europäischen Union: In dem Motto „In Vielfalt geeint“ wird deutlich, dass sich die Europäer in der EU zu einer Einheit zusammengeschlossen haben. Wesentliches Merkmal dieser Einheit ist aber zugleich die Vielfalt der verschiedenen Kulturen, Traditionen und Sprachen in Europa, die als Reichtum des Kontinents verstanden wird.

Gemeinsame Währung: Der Euro wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht als gemeinsame Währung für die EU-Staaten vereinbart. Seit 2002 wird in den Eurostaaten mit Euro-Bargeld bezahlt.

Der Stier als Sinnbild Europas: Der griechischen Sage nach war Europa der Name einer phönizischen Königstochter, die der Göttervater Zeus in Stiergestalt schwimmend nach Kreta entführte. Deshalb wird der Stier heute vielfach als Sinnbild Europas dargestellt.



Ludwig
van Beethoven
(1770–1827)

Die Symbole der EU

Das Zugehörigkeitsgefühl von Menschen zu ihrem Staat, ihrer Region oder auch ihrer Heimatgemeinde drückt sich häufig in Symbolen aus. Auch die EU verfügt seit vielen Jahren über akzeptierte Symbole. 2003/2004 wurde der Versuch unternommen, diesen Symbolen in dem damals vom Europäischen Konvent ausgearbeiteten Europäischen Verfassungsvertrag einen offiziellen Status zu verleihen. Doch scheiterte dieser Vertrag im Mai und Juni 2005 an den negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden. Um dennoch auf die große Bedeutung hinzuweisen, haben 16 der damals 27 EU-Staaten in der Erklärung 52 zum Vertrag von Lissabon formell erklärt, dass die europäischen Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen.

Das europäische Gesellschaftsmodell

In Reden von Politikern wird vielfach auf das europäische Gesellschafts- oder auch Sozialmodell verwiesen, das es zu schützen und zu verteidigen gelte. Allerdings werden dabei dessen Merkmale selten konkret benannt. Bei der Diskussion über das Wesen des europäischen Modells erfolgt häufig der Hinweis auf die Unterschiedlichkeit der Sozial- und Wirtschaftssysteme der Mitgliedstaaten, vor allem des skandinavischen Wohlfahrtsmodells, des Kontinentalmodells und auch des angelsächsischen Modells. Zugleich werden Gemeinsamkeiten der europäischen Wirtschafts- und Sozialsysteme festgestellt, die sie deutlich von den entsprechenden Systemen in anderen Weltregionen unterscheiden. So rückt beispielsweise das amerikanische Gesellschaftsmodell die Verantwortung des Einzelnen

in den Vordergrund, während in der EU den Grundsätzen von Solidarität und territorialem Zusammenhalt, das heißt einer ausgewogenen und nachhaltigen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung der EU und ihrer Regionen, deutlich höheres Gewicht zukommt.

Zwar überwiegen als Bindeglieder der EU auf den ersten Blick nach wie vor die Wirtschaftsaspekte, doch lassen sich auch zahlreiche Merkmale aufführen, die für ein europäisches Gesellschaftsmodell und ein soziales Europa stehen:

- Achtung der Grund- und Menschenrechte, hierzu gehört auch die Abschaffung der Todesstrafe,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Bezug auf die soziale Marktwirtschaft, bei der Privateigentum mit sozialer Verantwortung verbunden ist,
- Absicherung persönlicher Risiken durch Systeme der sozialen Sicherheit, etwa



European Union, 2015

- 1/ Ein vertrauter Anblick sind für die Bürgerinnen und Bürger inzwischen die EU-Flaggen vor den Gebäuden der europäischen Institutionen.
- 2/ In zahlreichen europäischen Städten wird der Europatag wie hier in Brüssel vor dem Europäischen Parlament am 9. Mai 2015 mit einem Besuchsprogramm und Aktivitäten für Kinder und Erwachsene gefeiert.
- 3/ Auch ein Symbol der Zusammengehörigkeit: der europäische Reisepass.



picture alliance / dpa



European Union, 2015

durch Sozialversicherungen und/oder steuerfinanzierte Einkommenstransfers, • Vorhandensein starker Gewerkschaften, • Arbeitsbeziehungen, die auf arbeitsrechtlichen Bestimmungen und geregelten Verfahren zur Beilegung sozialer Konflikte beruhen.

Zahlreiche gesetzliche Regelungen sowie Förderprogramme der EU beeinflussen zudem die Lebenssituation der Menschen in den Mitgliedstaaten positiv: So wird der Daseinsvorsorge gegenüber dem Wettbewerbsrecht ein besonderer Status eingeräumt. Geregelt wurden Anerkennungs- und Anrechnungsfragen bei Renten- und Pensionssystemen. Ein Globalisierungsfonds trägt mit dazu bei, die negativen Auswirkungen von Betriebs-

schließungen oder -verlagerungen infolge weltweiter Konkurrenzsituationen abzumildern. Der Sozialfonds unterstützt Umschulungsprogramme. Die Antidiskriminierungs-Richtlinien der EU haben mit dafür gesorgt, dass Menschen wegen ihres Geschlechts, ihrer Hautfarbe, ihrer Religion, ihres Alters oder auch wegen ihrer sexuellen Orientierung nicht benachteiligt werden dürfen.

Ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells ist auch der vertraglich vereinbarte soziale Dialog. Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen suchen unter aktiver Vermittlung der Kommission nach tragfähigen Lösungen für anstehende wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen. Die Erfahrungen

in den Mitgliedstaaten der EU mit einem funktionierenden Dialog der Sozialpartner haben gezeigt, dass dort besser als anderswo der soziale Frieden gewährleistet ist und Krisen gemeistert werden können.

Die EU steht für einen sozialen und toleranten Zusammenschluss, in dem Menschen aller Hautfarben, Religionen und Neigungen friedlich miteinander leben. Die unterschiedlichen Kulturen und Traditionen in der EU sind keine Bedrohung, sondern eine Vielfalt und ein Reichtum, auf den Europa stolz sein kann. Zutreffend haben deshalb die Mitglieder des Europäischen Verfassungskonvents für die Europäische Union das Motto „In Vielfalt geeint“ gewählt. ←

10 Neustart für Europa?

Otto Schmuck

Baustelle Europa: Die Entwicklung der beabsichtigten „immer engeren Union der Völker Europas“ ist noch nicht abgeschlossen.

Mehr als 60 Jahre nach ihrer Gründung steht die Europäische Union vor einer Vielzahl von Herausforderungen, die zweifellos zu den schwerwiegendsten in ihrer Geschichte gehören.

Die EU in schwierigem Fahrwasser

Mit der Brexit-Entscheidung vom 23. Juni 2016 wird erstmals ein Mitgliedstaat die Gemeinschaft verlassen. Damit folgen äußerst komplizierte und langwierige Verhandlungen über die Austrittsmodalitäten, die das künftige Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur EU beeinflussen werden. Auch darüber hinaus gibt es weitere tiefgreifende Probleme und Verwerfungen, auf die die EU überzeugende Antworten finden muss.

→ Herausforderung zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten

Durch die große EU-Erweiterungsrunde 2004/2007, bei der zwölf mittel- und osteuropäische Staaten beigetreten sind, denen 2013 noch Kroatien nachfolgte, hat die Heterogenität der von 15 auf 28 Staaten angewachsenen Gemeinschaft erkennbar zugenommen. Diese Erweiterungen wurden nicht von den notwendigen institutionellen Reformen begleitet. Nach wie vor müssen Weiterentwicklungen der Verträge, aber auch wesentliche Entscheidungen in der Steuer- und Sozialpolitik oder in außenpolitischen Fragen mit Einstimmigkeit getroffen werden. Im Kreis der 28 Mitglieder ist ein Konsens zunehmend schwerer zu erreichen. Häufig verfolgen die süd-, die mittelost- und die nordeuropäischen EU-Staaten aus unterschiedlichen Gründen divergierende Interessen. In Finanzfragen ist ein Kompromiss zwischen Geber- und Nehmerländern nur schwer zu erreichen und auch der Stellenwert von Finanzstabilität, Verschuldungskriterien und Achtung der gemeinsamen Werte ist im Kreis der EU-Staaten hoch umstritten. Bei der Suche nach notwendigen Kompromissen für zentrale Fragen sorgt die erforderliche Einstimmigkeit für ein erhebliches Erpressungspotenzial.

Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten der EU zunehmend auseinanderdriftet. Dies wird vor allem daran deutlich, dass die globale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 noch immer nicht in allen EU-Staaten überwunden ist. Während in Deutschland, Österreich und einigen der nördlichen Mitgliedstaaten die Wirtschaft boomt, ist die Situation im Süden Europas weiterhin kritisch. In Spanien, Portugal, Griechenland und auch in Italien gibt es nach wie vor eine hohe Arbeitslosigkeit. Dabei sind vor allem Jugendliche und junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen.

→ Herausforderung Asyl und Zuwanderung

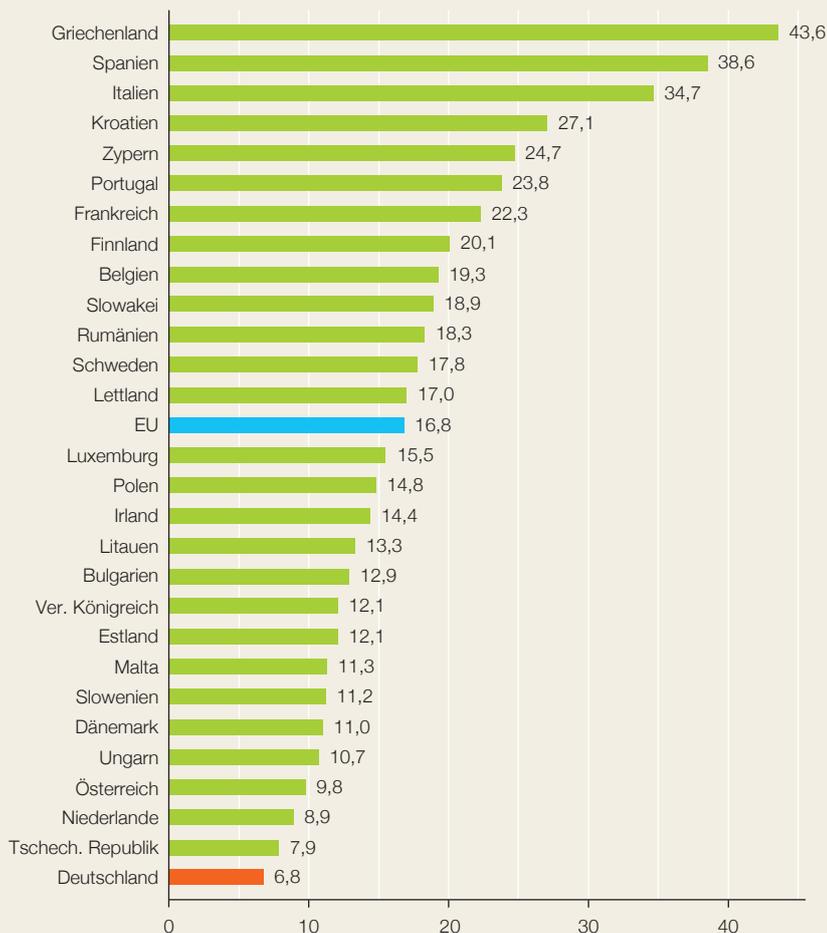
Ein besonderes Problem stellt die anhaltende Zuwanderung von Flüchtlingen dar. Bürgerkriege und eine kontinuierlich schlechte wirtschaftliche Situation in den Nachbarregionen sowie folgenreiche Klimaveränderungen in Afrika haben zunehmend Migration nach Norden zur Folge. Der vorläufige Höhepunkt der Migration nach Europa und vor allem nach Deutschland wurde im Jahr 2015 erreicht, als mehr als eine Million Menschen in die EU flüchteten. Damals wurde deutlich, dass die Regelungen der sogenannten Dublin-Vereinbarungen den vorhandenen Problemen nicht gerecht werden. Diese Regelungen sehen vor, dass ein Asylbewerber in dem EU-Staat, den er als Erstes betreten hat, das Aufnahmeverfahren durchlaufen muss. Die Frage, was danach zu geschehen hat, insbesondere, ob und in welcher Weise eine Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU erfolgen soll, wurde nicht geklärt. Dies hat zur Folge, dass sich vor allem die im Süden Europas gelegenen EU-Staaten mit einer EU-Außengrenze im Stich gelassen fühlen. Bei all dem ist zu bedenken, dass die Zahl der Flüchtlinge seit 2015 deutlich zurückgegangen ist: Nach



© Kostas Koufogiorgos / www.koufogiorgos.de

EU-Länder mit der höchsten Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen

September 2017, in Prozent der aktiven Bevölkerung



Quelle: Zahlenangaben nach Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

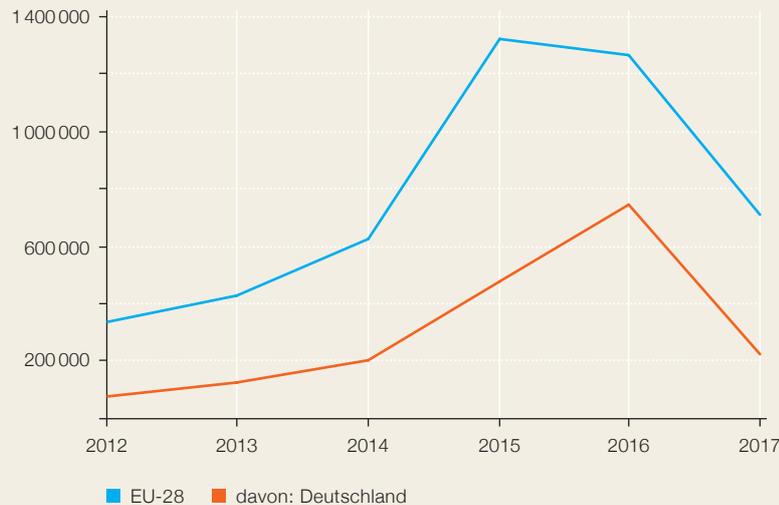
Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union, Eurostat, beantragten 2017 insgesamt 708 585 Menschen erstmals Asyl in einem der 28 EU-Staaten. Im Jahr zuvor waren es noch 1,26 Millionen. Das ist ein Rückgang um 44 Prozent. In Deutschland wurde ein besonders deutlicher Rückgang um 70 Prozent von 745 155 auf 222 560 Personen registriert.

Seit vielen Jahren wird in der EU intensiv über neue Regelungen zu Asyl und Einwanderung diskutiert. Eine solidarische Lösung in dieser Frage ist jedoch wegen unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten und fehlender Zuständigkeiten der EU nicht in Sicht. In der Sache geht es bei diesem Streit vor allem darum, ob eine europäische Lösung gelingt, zu der unter anderem eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, eine gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen sowie eine solidarische Verteilung der Asylberechtigten gehören. Die Alternative eines nationalen Vorgehens hätte die erneute Errichtung von Grenzen zwischen den EU-Staaten und damit die Zerstörung der Schengen-Regelungen zur Folge.

→ Herausforderung Separatismus

Konfliktpotenzial ergibt sich auch aus separatistischen Bestrebungen innerhalb mehrerer EU-Staaten. Im Baskenland, in Nordirland und in Südtirol konnten diese bestehenden Konflikte durch die Vorteile der EU-Mitgliedschaft, die vor allem die Regionalpolitik und die Öffnung von Grenzen betrafen, weitgehend überwunden werden. Als problematisch erwiesen sich dagegen die Entwicklungen in Schottland und Katalonien. In Schottland brachte ein von der britischen Regierung akzeptiertes Unabhängigkeitsreferendum am 18. September 2014 keine Mehrheit für die Loslösung Schottlands vom Vereinigten Königreich. Demgegenüber erwies sich der Versuch der Loslösung Kataloniens von Spanien als ungleich dramatischer. Die damalige spanische Zentralregierung unter Ministerpräsident Mariano Rajoy versuchte mit allen Mitteln eine Volksabstimmung zu dieser Frage zu verhindern. Trotzdem erklärte das katalanische Regionalparlament Katalonien am 27. Oktober 2017 nach

Asylbewerberinnen und -bewerber in der EU in den Jahren 2012–2017



Quelle: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

einem umstrittenen Referendum einseitig zu einer von Spanien unabhängigen Republik. Katalanische Politiker hatten damals von der EU zu Unrecht eine Unterstützung ihrer Unabhängigkeitsbestrebungen erwartet. Denn die EU hat keine Befugnis, in die interne Struktur der Mitgliedstaaten einzugreifen. Zwar unterstützt sie mit ihrer Politik eine starke Stellung der Regionen, doch ist Separatismus nicht das Ziel des Regionalismus in Europa. Ungeklärt ist bis heute die Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein durch Abspaltung entstehender neuer Staat EU-Mitglied werden kann. Ein Beitrittsbeschluss setzt nach geltendem Recht die Einstimmigkeit der vorhandenen Mitglieder voraus. Die hierzu erforderliche Zustimmung eines von der Loslösung direkt betroffenen Staates wäre aber wenig wahrscheinlich, vor allem, wenn diese wie im Fall Kataloniens nicht einvernehmlich erfolgt ist.

→ Herausforderung veränderte Weltordnung

Seit der Jahrtausendwende hat sich die internationale Ordnung in vielerlei Hinsicht tiefgreifend verändert. China ist zu einer politischen und wirtschaftlichen Weltmacht aufgestiegen, in der Türkei werden die Grundrechte zunehmend missachtet, Russland hat mit der Annexion der Krim das Völkerrecht gebrochen und der US-amerikanische Präsident stellt die Sicherheitsgarantie für die europäischen NATO-Mitglieder infrage. Die EU muss außenpolitisch mehr Verantwortung übernehmen (und sich wohl auch in militärischer Hinsicht weltweit stärker engagieren), sonst wird sie zum Spielball der Weltpolitik und kann ihre Interessen nicht wirksam vertreten. Allerdings sollte die EU vorrangig nach diplomatischen Lösungen im multilateralen Rahmen suchen. Hier verfügt sie über große Erfahrungen und über ein reichhaltiges Instrumentarium, das effektiv

genutzt werden kann: Entwicklungshilfe, Handelsverträge, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Von Bedeutung ist dabei, dass in der EU lediglich sieben Prozent der Weltbevölkerung leben – mit abnehmender Tendenz. Dennoch macht ihre Wirtschaftskraft mehr als 16 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung aus; mehr als die Hälfte der weltweit geleisteten Entwicklungshilfe wird von der EU und ihren Mitgliedstaaten geleistet.

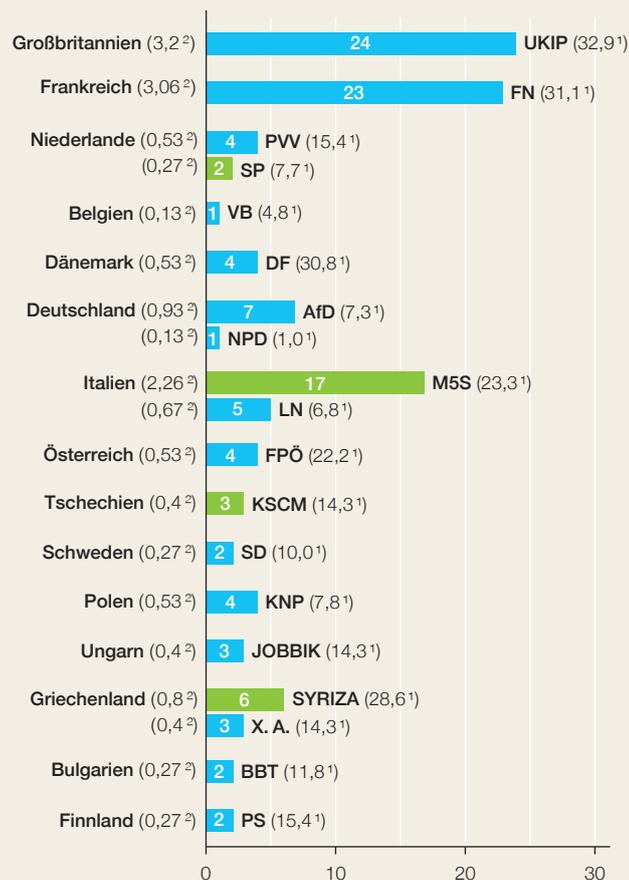
→ Herausforderung Erstarken der europakritischen Kräfte

In nahezu allen EU-Staaten hatten und haben europaskeptische und europafeindliche Parteien Zulauf. Im Europäischen Parlament sind diesem Lager zehn bis 15 Prozent aller Abgeordneten zuzurechnen. Bei den Europawahlen 2019 könnte sich dieser Trend weiter verstärken. Ein besonderes Problem besteht darin, dass auch traditionell europafreundliche Parteien Gefahr laufen, ihre konstruktive Europahaltung zu ändern, um keine Wählerstimmen zu verlieren.

Besonders die Regierungen der mittel-osteuropäischen Visegrad-Staaten zeigen sich gegenüber europäischen Anliegen zunehmend ablehnend. Aber auch in den EU-Gründungsstaaten Italien, Niederlande und Belgien sowie in Österreich existieren starke europakritische Parteien mit entsprechender Wählerunterstützung. Europakritische Parteien haben sogar Regierungsverantwortung übernommen: In Österreich ist seit 2018 die FPÖ an der Regierung beteiligt, in Italien die Lega Nord sowie die Bewegung fünf Sterne.

Zu diesem Bild passt es auch, dass die Zustimmung zur „immer tieferen“ europäischen Integration in den Bevölkerungen schwindet. Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes keineswegs mehr unumstritten ist: In Schweden, den Niederlanden, Frankreich, Italien und der Tschechischen Republik sahen Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer repräsentativen Umfrage vom Mai/Juni 2017 mehr Nach- als Vorteile der EU-Mitgliedschaft, während in Deutschland 64 Prozent der Befragten die Vorteile deutlich höher bewerteten.

Sitze europakritischer Parteien im Europäischen Parlament nach der Europawahl 2014



■ EU-Skeptiker von rechts (11,85% der Sitze im EP)
 ■ EU-Skeptiker von links (3,73% der Sitze im EP)

¹ Anteil an den Sitzen des Landes in %
² Anteil an allen Sitzen im EP (751) in %

- AfD: Alternative für Deutschland
- BBT: Bulgarien ohne Zensur
- DF: Dänische Volkspartei
- JOBBIK: Bewegung für ein besseres Ungarn
- FN: Front National*
- FPÖ: Freiheitliche Partei Österreichs
- VB: Vlaams Belang
- KNP: Kongress der neuen Rechten
- KSCM: Kommunistische Partei Böhmens und Mährens
- LN: Lega Nord
- M5S: Bewegung der 5 Sterne
- NPD: Nationaldemokratische Partei Deutschlands
- PS: Die Finnen
- PVV: Partei für die Freiheit
- SD: Schwedendemokraten
- SP: Sozialistische Partei
- SYRIZA: Vereinte Soziale Front
- Ukip: UK Independence Party
- X. A.: Goldene Morgenröte

* umbenannt in RN (Rassemblement National) am 1. Juni 2018
 Quelle: Europäisches Parlament, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/seats-member-state-percent.html>

Grundhaltung zur EU – die EU nach dem Brexit

Frage: Die Briten haben ja entschieden, aus der EU auszuscheiden. Was meinen Sie: Wird die EU durch den Austritt Großbritanniens eher geschwächt oder gestärkt oder wird das keine nennenswerten Auswirkungen haben?



Angaben in Prozent. Fehlende Werte zu 100 Prozent entsprechen der Kategorie „weiß nicht/keine Angaben“. Grundgesamtheit: wahlberechtigte Bevölkerung in den einzelnen Ländern.

Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung: Was hält Europa zusammen? Repräsentative Acht-Länder-Studie, Berlin August 2017, S. 6

Der „Brexit“ und die Folgen

Am 23. Juni 2016 votierte eine knappe Mehrheit von 51,9 Prozent der an der Abstimmung teilnehmenden Britinnen und Briten für den Austritt ihres Landes aus der EU. Der Ausgang dieses Referendums war für die meisten Beobachter und auch für die handelnden Akteurinnen und Akteure überraschend. Umfragen hatten bis zuletzt die Befürworter der EU-Mitgliedschaft vorn gesehen.

Will man den Ausgang dieser Abstimmung bewerten, ist darauf hinzuweisen, dass das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur EU und zum Vorläufer Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von Anfang an von Spannungen und Missverständnissen geprägt war: Der Einladung zur Gründung der Europäischen Wirtschafts-

gemeinschaft im Jahr 1957 war das Land zunächst nicht gefolgt. Die Briten traten der Gemeinschaft erst 1972 bei, nachdem der wirtschaftliche Erfolg der EWG absehbar war. Auch danach war das Vereinigte Königreich kein einfacher Vertragspartner. Immer wieder wurden Sonderregelungen und -vereinbarungen gefordert und durchgesetzt. So gilt zum Beispiel seit 1984 ein „Brittenrabbatt“, der das Land in seinem Beitrag zum EU-Haushalt bis heute spürbar entlastet. Bei anderen wichtigen europäischen Weiterentwicklungen wie der Grenzöffnung im Schengen-Raum oder der Einführung des Euro als gemeinsamer Währung verweigerte sich das Land. Trotz immer wieder erlangter, weitreichender Zugeständnisse seitens der EU gewann die Forderung nach einem britischen EU-Austritt – angefeuert von der United Kingdom Independent Party (UKIP) – letztlich Zustimmung in der britischen Bevölkerung.

Der damalige britische Premierminister David Cameron hatte ursprünglich die Absicht, die Diskussion um einen möglichen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs mit einer Volksbefragung ein für alle Mal zu beenden. Er war überzeugt, diese gewinnen zu können, und setzte für den 23. Juni 2016 ein entsprechendes Referendum an. Entgegen aller Erwartungen konnten die EU-Gegnerinnen und -Gegner die Abstimmung jedoch für sich entscheiden. Nur in Schottland und Nordirland sprachen sich 62,0 bzw. 55,8 Prozent – also die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler – für den Verbleib in der EU aus. Analysen ergaben, dass vor allem jüngere Menschen, Personen mit höherem Bildungsabschluss und die Bewohnerinnen und Bewohner der Großstädte für den Verbleib gestimmt hatten.

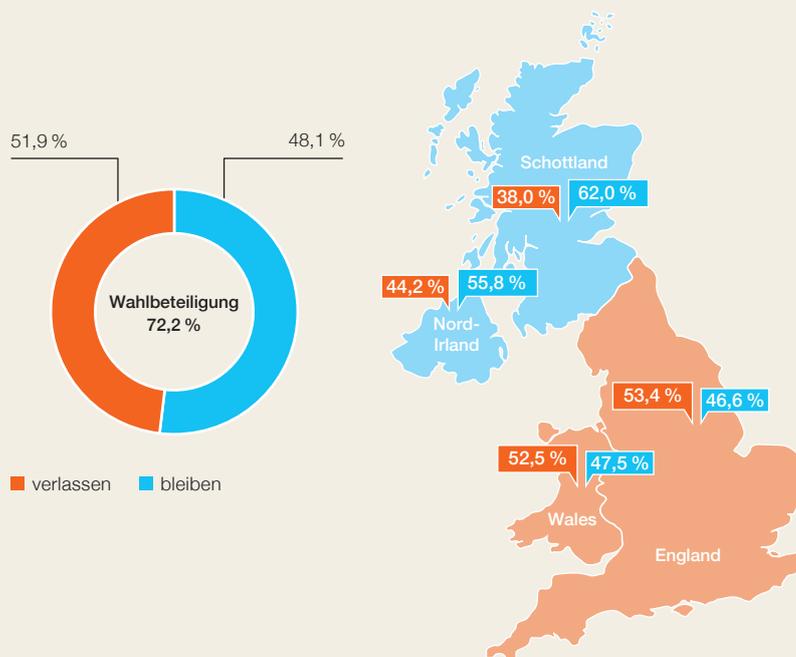
Cameron musste nach der Brexit-Entscheidung zurücktreten. Die Regierung seiner Nachfolgerin Theresa May übermittelte am 29. März 2017 offiziell den Austrittsantrag. Danach sehen die Verträge einen konkreten Zeitraum zur Aushandlung des Austritts vor. Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union legt fest, dass die EU-Verträge auf einen Staat ab jenem Tag keine Anwendung mehr finden, an dem ein Austrittsabkommen in



© dpa

Mit Parolen, die einem Faktencheck letztlich nicht standhalten konnten, warb die Pro-Brexit-Fraktion vor dem Referendum um Unterstützung für den EU-Austritt. Tatsächlich zahlt Großbritannien – auch aufgrund des 1984 von der Thatcher-Regierung ausgehandelten „Brittenrabbatts“ – keineswegs wöchentlich 350 Millionen Pfund netto an die EU, die, wie behauptet wurde, nach einem Austritt für das britische Gesundheitssystem zur Verfügung stehen würden.

Ergebnis des EU-Referendums in Großbritannien 2016



Quelle: Statista, <https://de.statista.com/infografik/5095/die-briten-verlassen-die-eu/>

Entschlossen, die EU mit 27 zum Erfolg zu führen

„Obgleich ein Land seinen Austritt beschlossen hat, ist die EU nach wie vor für die übrigen Mitgliedstaaten unerlässlich. In der Zeit nach den Kriegen und den tiefen Spaltungen auf unserem Kontinent war es die EU, die Frieden und Demokratie sicherstellte und unseren Ländern Wohlstand ermöglichte. Viele Staaten und Regionen außerhalb der EU versuchen immer noch vergebens, solche Erfolge zu erzielen. Aufbauend auf diese gemeinsame Geschichte sind wir entschlossen, die EU mit 27 Mitgliedstaaten zum Erfolg zu führen.“

Die EU ist zwar nicht fehlerfrei, doch ist sie das beste Instrument, über das wir verfügen, um die neuen vor uns stehenden Herausforderungen zu bewältigen. Wir benötigen die EU, um nicht nur Frieden und Demokratie, sondern auch die Sicherheit unserer Bürger zu gewährleisten. Wir benötigen die EU, um ihren Bedürfnissen besser zu genügen, ihrem Wunsch, in ganz Europa frei zu leben, zu studieren, zu arbeiten, zu reisen und zu Wohlstand zu gelangen, besser zu entsprechen und um Nutzen aus dem reichen kulturellen Erbe Europas zu ziehen.“

Quelle: Auszug aus der „Erklärung von Bratislava“, Ergebnis der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs, Bratislava, 16. September 2016

Kraft tritt. Kommt keine Vereinbarung zustande, gilt dies spätestens zwei Jahre nach der Übermittlung des Austrittsantrags – im Fall Großbritanniens also ab März 2019.

Seither werden die Sitzungen der EU-Gremien weitgehend von den Modalitäten des britischen EU-Austritts bestimmt. Zahlreiche offene Fragen gilt es zu lösen:

- Wie soll künftig das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur EU und vor allem zum europäischen Binnenmarkt gestaltet werden?
- Welche Rechte sollen EU-Bürgerinnen und -Bürger im Vereinigten Königreich haben und wie soll umgekehrt die Rechtsstellung der britischen Staatsbürgerinnen und -bürger in den EU-Staaten ausgestaltet sein?
- Soll das Land Zugang zu EU-Programmen, etwa im Forschungsbereich oder bei ERASMUS, erhalten?
- Welche Finanzzahlungen – etwa für Pensionslasten britischer EU-Beamtinnen und -Beamter oder für die Teilhabe an EU-Programmen – muss Großbritannien auch künftig an den Gemeinschaftshaushalt leisten?

Vor allem in der Beantwortung der zuerst genannten Frage liegt erheblicher Spreng-

stoff, denn Großbritannien möchte weiterhin den ungehinderten Zugang zum europäischen Markt im Hinblick auf den freien Warenverkehr genießen. Zugleich will man aber die Personenfreizügigkeit reglementieren und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs überwinden. Darüber hinaus hängt von einer befriedigenden Regelung des britischen Zugangs zum Binnenmarkt auch die künftige Ausgestaltung des Grenzregimes zwischen der Republik Irland und Nordirland ab – ein Thema, das früher Anlass für gewaltsame Zusammenstöße lieferte. Der Zeitplan für eine Einigung ist sehr eng, da entsprechend der vertraglichen Vorgaben der Austritt bereits zum 29. März 2019 rechtskräftig wird. Weil alle Seiten verhindern möchten, dass ein Austritt ohne Rechtsvereinbarung stattfindet, wird über mögliche Übergangslösungen nachgedacht.

Die Brexit-Entscheidung hat in der EU zu verstärkten Reformbemühungen geführt. In der Vergangenheit hatten die Briten in vielen Fällen Entscheidungen blockiert und – etwa bei der Finanzierung des Haushalts, beim Euro, bei Schengen und in vielen anderen Bereichen – Sonderregelungen eingefordert. Auch im Hinblick auf

Reformen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zeigte sich das Vereinigte Königreich als Bremser und sah sich in Krisenfällen häufig eher an der Seite der USA als im europäischen Geleitzug. Dies könnte sich ab 2019 ändern. Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben sich am 16. September 2016 ohne die britische Premierministerin in Bratislava getroffen und sich bei dieser Gelegenheit sehr klar zur Fortführung der europäischen Einigung bekannt.

Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas

Auch vonseiten der Europäischen Kommission gab es wesentliche Impulse zur Überwindung der Krise. Anlässlich des 60. Jahrestags der feierlichen Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 2017 eröffnete Kommissionspräsident Juncker in der italienischen Hauptstadt eine neue Debatte zur Überwindung der Krise und legte hierzu das „Weißbuch zur Zukunft Europas – Die EU der 27 im Jahre 2025 – Überlegungen und Szenarien“ vor. Dieses Weißbuch enthält eine kritische Analyse zum Zustand der EU und zeigt fünf Szenarien zur Zukunft Europas auf. Die Kommission betont, dass sie die Zukunftsdebatte nicht dominieren möchte. Vielmehr fordert sie die nationalen und europäischen Akteurinnen und Akteure und auch die Zivilgesellschaft zur Positionierung auf. Fünf Diskussionspapiere konkretisieren die Auswirkungen der Szenarien im Hinblick auf die Bereiche Globalisierung, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, soziale Dimension, Zukunft der EU-Finzen und europäische Verteidigung.

Zur Beschreibung der Ausgangslage wird auf eine Reihe von Fakten verwiesen, die nach Auffassung der Kommission die Zukunft Europas im nächsten Jahrzehnt prägen. Hierzu gehören unter anderem der geringer werdende Anteil der EU an der Weltbevölkerung (siehe Schaubild) und am weltweiten BIP sowie die Überalterung der Menschen in der EU. Der Euro sei jetzt eine Weltwährung, doch würden andere Währungen erkennbar an Bedeutung gewinnen. So würden zum Beispiel neue Technologien und die Automa-

tisierung eine Herausforderung darstellen, die neue Antworten erforderlich macht. Zugleich wird darauf verwiesen, dass Europa die gerechtesten Gesellschaften der Welt aufweise und in der Bekämpfung des Klimawandels führend sei. Allerdings gebe es wachsende Bedrohungen und Sorgen um die Sicherheit der Außengrenzen. Die Veränderungen in der Welt und das Gefühl der Unsicherheit hätten zu einer wachsenden Unzufriedenheit mit der EU und der Politik insgesamt geführt. Die EU werde vielfach für Probleme verantwortlich gemacht, deren Lösung nicht in ihrer Kompetenz liegt. Zugleich würden Erfolge, die auf die EU zurückgehen, für nationale, regionale und lokale Akteure reklamiert. Die Kluft zwischen Versprechen und Rea-

lität sei eine ständige Herausforderung für Europa. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob sich Europa von den Ereignissen treiben lassen oder die Zukunft gestalten möchte.

→ Die fünf Szenarien des Weißbuchs

Zur Strukturierung der Debatte werden fünf Szenarien vorgestellt, die Einblicke geben sollen, wie die EU im Jahr 2025 aussehen könnte. Dabei geht es nicht um detaillierte Blaupausen, sondern um Denkanstöße. Rechtliche und institutionelle Auswirkungen werden bewusst ausgeklammert. Hierüber soll in einem zweiten Schritt entschieden werden, wenn man sich über die Ziele klar ist. Das Motto lautet also: „form follows function“.

Entsprechend dieser Überlegungen werden fünf Alternativen präsentiert:

- **Szenario 1: „Weiter so wie bisher“.** Die EU mit ihren künftig 27 Mitgliedstaaten konzentriert sich auf die Umsetzung ihrer vereinbarten Reformagenda entsprechend den politischen Leitlinien der Kommission und der von allen verbleibenden EU-Staaten angenommenen Erklärung von Bratislava. Dieses Szenario ist bereits durch seine Beschreibung – „Weiter so wie bisher“ – negativ konnotiert. In einer wie auch immer gearteten Krisensituation wird das Festhalten am bisherigen Kurs wohl kaum als erfolgversprechendes Rezept gelten können.
- **Szenario 2: „Schwerpunkt Binnenmarkt“.** Die EU konzentriert sich eindeutig auf den Binnenmarkt, da – so die Prämisse – die 27 Mitgliedstaaten in immer mehr Politikbereichen nicht in der Lage sind, eine gemeinsame Haltung zu finden. Dieses Modell erscheint angesichts des bereits vorhandenen Integrationsstandes wenig interessant. Möglicherweise würden sich einige mittelosteuropäische EU-Staaten für diesen Ansatz interessieren, doch ist die EU heute bereits weit über diesen Aggregatzustand hinaus. Für die Mehrzahl der Mitglieder wäre dieses Modell deshalb wohl keinesfalls akzeptabel. Zudem ist hier zu bedenken, dass gerade die mittelosteuropäischen EU-Staaten in besonderem Maße Solidarität und finanzielle Unterstützung von der EU erwarten. Beides wäre in einem reinen Binnenmarktkonzept aber von untergeordneter Bedeutung.
- **Szenario 3: „Wer mehr will, tut mehr“.** Die EU verfährt weiter wie bisher, gestattet jedoch interessierten Mitgliedstaaten, sich zusammenzutun, um in bestimmten Politikbereichen wie Verteidigung, innerer Sicherheit, Soziales oder Migration gemeinsam voranzuschreiten. Es entstehen eine oder mehrere „Koalitionen der Willigen“. Angesichts der Notwendigkeit von Fortschritten bei fehlender Zustimmung aller Beteiligten kommt diesem Szenario besondere Aufmerksamkeit zu, da es auf den ersten

Bevölkerungsentwicklung 1950, 2010, Prognosen 2060

Weltbevölkerung in absoluten Zahlen,
Anteile an der Weltbevölkerung in Prozent (Berechnungen 2010–2012)



Quelle: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD);
Online-Datenbank: UNCTADstat; www.bpb.de (Creative commons by-nc-nd/3.0/de)

Blick der Quadratur des Kreises gleicht. Das Konzept birgt allerdings auch erkennbare Risiken, da kein fester Kreis von Mitgliedstaaten – etwa die Mitglieder des Euroraums – bei der verstärkten Zusammenarbeit vorangehen soll. Stattdessen würden – je nach Materie – jeweils unterschiedliche Formationen entstehen, zum Beispiel im Verteidigungsbereich, bei der Terrorbekämpfung oder bei der Steuerpolitik. Damit rückt das Modell der variablen Geometrie oder gar eines „Europa à la carte“ in Reichweite, das die Gefahr der Entsolidarisierung in sich birgt, weil jeder Beteiligte sich lediglich dort engagiert, wo er Vorteile sieht. Ein Interessenausgleich in Paketlösungen, wie es bisher der Fall war, findet in einem solchen Modell nicht mehr statt.

• **Szenario 4: „Weniger, aber effizienter“.**

Die EU konzentriert sich darauf, in ausgewählten Bereichen rascher Ergebnisse zu erzielen, und überlässt andere Tätigkeitsbereiche den Mitgliedstaaten. Die Verwirklichung dieses Modells würde eine Reduzierung der EU auf wenige Kernaufgaben bedeuten. Dort aber könnte die EU wirkungsvoll handeln. Allerdings ist kaum absehbar, wo neben dem Binnenmarkt derartige vorrangige Handlungsfelder – möglichst mit allen verbleibenden 27 Mitgliedern – zu identifizieren wären. Ob eine Vertiefung im Klima- und Umweltschutz beispielsweise von den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten mitgetragen würde, ist mehr als fraglich.

• **Szenario 5: „Viel mehr gemeinsames Handeln“.**

Die Mitgliedstaaten beschließen, in einer Vielzahl von Bereichen mehr Kompetenzen und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen. Auf EU-Ebene werden rascher Entscheidungen getroffen, die zügig umgesetzt werden. Dieses Modell, in dem alle 27 EU-Staaten gemeinsam mehr auf der europäischen Ebene bündeln, liegt auf der Linie der 2005 gescheiterten europäischen Verfassung. Die Schaffung eines europäischen Bundesstaates wäre sowohl unter Demokratie- wie auch Effizienzgesichtspunk-

ten zu begrüßen. Doch scheint ein derart weitreichender Vorstoß angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses im Kreis der 27 und der gemachten Erfahrungen mit dem Europäischen Verfassungsvertrag auf absehbare Zeit wenig realistisch. Insofern erscheinen Fortschritte eher durch eine „Koalition der Willigen“ entsprechend Szenario 3 möglich.

Die Szenarien des Weißbuchs haben vielfältige Reaktionen hervorgerufen. Politikerinnen und Politiker der europäischen, der nationalen und auch der regionalen Ebene haben sich zu den verschiedenen Szenarien positioniert und auch in der Wissenschaft und den Medien schlugen sich die Überlegungen der Kommission nieder.

Aktuelle Entwicklungen – frischer Wind für Europa

Die Debatte zur Zukunft Europas erhielt vor allem im Präsidentschaftswahlkampf 2017 in Frankreich neuen Auftrieb. Emmanuel Macron setzte bei der Weiterentwicklung Europas besondere Akzente und gewann im Mai 2017 die Wahl mit gro-

ßem Vorsprung gegenüber seiner Konkurrentin vom populistischen Front National, Marine Le Pen.

In einer viel beachteten Rede vor Studentinnen und Studenten der Universität Sorbonne in Paris entwickelte Präsident Macron am 26. September 2017 weitreichende Vorschläge zur „Neugründung“ der EU. Er kündigte eine Europainitiative in enger Zusammenarbeit mit Deutschland an und legte den Fokus auf die Stärkung der Eurozone: Sie müsse das Zentrum der wirtschaftlichen Kraft Europas in der Welt werden. Notwendig sei hierfür ein eigener substanzieller Haushalt für den Euroraum, der die Finanzierung gemeinsamer Investitionen ermöglichen und Stabilität angesichts wirtschaftlicher Schocks gewährleisten könne. Innerhalb der EU müssten die Länder, die weiter und schneller vorankommen wollten, dies ohne Hürden tun können. Die Möglichkeiten zur Kooperation sollten jedoch allen jederzeit offenstehen – ausschlaggebend sei einzig das Kriterium der geteilten Zielsetzung. Macron sprach sich auch dafür aus, auf Grundlage der durch den Brexit frei werdenden Abgeordnetensitze europaweite



Am 17. April 2018 erläutert der Präsident Frankreichs, Emmanuel Macron, seine Pläne zur Zukunft Europas vor dem Europäischen Parlament.

Europäisches Parlament, https://www.europarl.europa.eu/resources/library/mages/20180417PH10191020180417PH101910_Original.jpg

Die fünf Szenarien: Überblick nach Politikbereichen

	Weiter wie bisher	Schwerpunkt Binnenmarkt	Wer mehr will, tut mehr	Weniger, aber effizienter	Viel mehr gemeinsames Handeln
Binnenmarkt und Handel	Der Binnenmarkt wird gestärkt, auch in den Sektoren Energie und Digitales; die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Der gemeinsame Waren- und Kapitalmarkt wird gestärkt; die Standards unterscheiden sich weiterhin; Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollumfänglich gewährleistet	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ wird der Binnenmarkt gestärkt und die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Gemeinsame Standards beschränken sich auf ein Mindestmaß, doch in auf EU-Ebene regulierten Bereichen wird die Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt	Der Binnenmarkt wird durch eine Harmonisierung der Standards und eine entschiedener Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt
Wirtschafts- und Währungsunion	Das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wird schrittweise weiter verbessert	Die Zusammenarbeit im Euro-Währungsgebiet ist begrenzt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in Bereichen wie Besteuerung und Sozialstandards vertieft	Es werden weitere Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung seiner Stabilität unternommen; die EU-27 beschränkt ihre Aktivitäten in manchen Bereichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik	Die im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 skizzierte Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion wird verwirklicht
Schengen, Migration und Sicherheit	Die Zusammenarbeit beim Management der Außengrenzen wird schrittweise intensiviert; Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems; verbesserte Koordinierung in Sicherheitsfragen	Keine einheitliche Migrations- und Asylpolitik; weitere Koordinierung in Sicherheitsfragen erfolgt bilateral; systematischere Binnengrenzkontrollen	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Systematische Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung	Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ systematische Zusammenarbeit bei Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung
Außenpolitik und Verteidigung	In der Außenpolitik wird verstärkt mit einer Stimme gesprochen; engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung	Bestimmte außenpolitische Fragen werden in zunehmenden Maße bilateral geregelt; die heutige Verteidigungszusammenarbeit wird weitergeführt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Die EU spricht mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen	Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ spricht die EU mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen
EU-Haushalt	Teilweise Modernisierung, um der von den 27 vereinbarten Reformagenda Rechnung zu tragen	Neuausrichtung zur Finanzierung von Basisfunktionen für den Binnenmarkt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ werden von einigen Mitgliedstaaten für die Bereiche, in denen mehr unternommen werden soll, zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt	Wesentliche Neugestaltung, um den auf EU-27-Ebene vereinbarten neuen Prioritäten gerecht zu werden	Wesentliche Modernisierung und durch Eigenmittel gestützte Aufstockung; eine fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet wird operationell
Tatsächlich mögliche Ergebnisse	Positive Agenda bringt konkrete Ergebnisse; Beschlussfassung weiterhin schwer fassbar; tatsächlich mögliche Ergebnisse werden Erwartungen nicht immer gerecht	Zwar mag die Beschlussfassung leichter verständlich sein, doch ist die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt; neu auftretende gemeinsame Probleme müssen oft bilateral gelöst werden	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ bringt eine positive Agenda auf Ebene der 27 Ergebnisse; einige Gruppen erreichen in bestimmten Bereichen gemeinsam mehr; Beschlussfassung wird komplexer	Erste Einigung darüber, welche Aufgaben prioritär oder aufzugeben sind, ist schwierig; sobald das Modell aber umgesetzt ist, mag die Beschlussfassung leichter fassbar sein; die EU handelt rascher und entschiedener in Bereichen, in denen sie eine größere Rolle spielt	Durchweg schnellere Beschlussfassung und entschiedener Durchsetzung; jene, die der Ansicht sind, dass die EU den Mitgliedstaaten zu viele Kompetenzen genommen hat, stellen Fragen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht

Quelle: Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas – Die EU der 27 im Jahre 2015 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel 1.3.2017, S. 29, im Internet verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

Listen zu schaffen, damit die Europäer über ein kohärentes und gemeinsames Projekt abstimmen könnten.

Mit dem Ziel der Wiederbelebung der deutsch-französischen Rolle als Motor der EU richteten sich die Vorschläge Macrons vor allem an Deutschland. Dort verzögerte sich jedoch die Antwort durch die schwierige Regierungsbildung nach der Bundestagswahl vom 24. September 2017. Der schließlich vereinbarte Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 14. März 2018 enthält ein sehr europafreundliches Eingangskapitel. Unter der Überschrift „Ein neuer Aufbruch für Europa“ werden darin wesentliche Anliegen des französischen Präsidenten konstruktiv aufgegriffen.

Auf dieser Grundlage wurden inzwischen Vorschläge ausgearbeitet und bei einem Treffen der Regierungen Deutschlands und Frankreich am 19. Juni 2018 in Meseberg beschlossen. Das Vorschlagspaket umfasst unter anderem die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik, Migration und Asyl, Steuerharmonisierung und Banken. Für den Euroraum soll ein eigener Haushalt eingeführt werden, das Europäische Währungssystem soll zu einem Europäischen Währungsfonds weiterentwickelt werden. Bei künftigen Europawahlen sollen transnationale Listen die bisherigen nationalen Wahlregelungen ergänzen.

Die deutsch-französischen Vorschläge sind nunmehr Grundlage der Beratungen in den Fachministerräten der EU und nachfolgend auch im Europäischen Rat der EU-Staats- und Regierungschefs. Einige der Vorschläge lassen sich kurz- und mittelfristig im Rahmen der bestehenden Verträge verwirklichen, andere bedürfen jedoch vertraglicher Anpassungen. Einmal mehr steht die Europäische Union somit vor der Notwendigkeit, sich auf erforderliche Reformen zur Überwindung der Krisensituation zu einigen. Angesichts der vorhandenen Interessenunterschiede der vorhandenen Interessengruppen fällt es jedoch zunehmend schwerer, Entscheidungen zu treffen, denen alle EU-Staaten zustimmen können. Möglicherweise werden Fortschritte künftig nur noch im Rahmen des Szenarios 3 des Weißbuchs als „Koalitionen der Willigen“ erreichbar sein.

Reformen in Europa gelingen nur mit Unterstützung der Menschen

Umfragen zeigen deutlich, dass die Unterstützung der europäischen Einigung heute keine Selbstverständlichkeit mehr ist. Eine wesentliche Voraussetzung für Weiterentwicklungen in Europa ist es deshalb, die Menschen wieder verstärkt für europäische Ziele zu gewinnen. Es muss wieder deutlich werden, dass „Europa“ keine Gefahr, sondern vor allem eine Chance für den Wohlstand und für das soziale Zusammenleben darstellt.

Dazu muss die soziale Dimension der EU gegenüber den Anliegen der Wirtschafts- und Währungsunion deutlich gestärkt werden. Auch müssen in der EU die Interessenlagen und die Kompromissfin-

dungsprozesse besser verdeutlicht werden. Positive Erfahrungen im Alltagsleben können dies verstärken: Begegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften, besserer Verbraucherschutz, effektivere Regelungen beim Umweltschutz, offene Binnengrenzen, Wegfall von Roaminggebühren und vieles mehr.

Notwendig ist zweifellos auch eine stärkere Verankerung des Themas „Europa“ in Schulen und Universitäten. Schulprojektstage, Partnerschaften mit Schulen und Hochschulen in anderen europäischen Staaten und die Teilnahme an Austauschprogrammen der EU wie ERASMUS tragen zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins bei. Mehr als vier Millionen vorwiegend jüngere Menschen

Ein neuer Aufbruch für Europa

„Deutschland hat Europa unendlich viel zu verdanken. Auch deshalb sind wir seinem Erfolg verpflichtet. Für Deutschland ist ein starkes und geeintes Europa der beste Garant für eine gute Zukunft in Frieden, Freiheit und Wohlstand. [...]“

Europa muss sein Schicksal mehr als bisher in die eigenen Hände nehmen. Nur gemeinsam hat die EU eine Chance, sich in dieser Welt zu behaupten und ihre gemeinsamen Interessen durchzusetzen. Nur gemeinsam können wir unsere Werte und unser solidarisches Gesellschaftsmodell, das sich mit der sozialen Marktwirtschaft verbindet, verteidigen. Ein starkes, demokratisches, wettbewerbsfähiges und soziales Europa der Menschen muss unsere Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit sein. Deshalb braucht die EU eine Erneuerung und einen neuen Aufbruch. [...]

Um diese Ziele zu erreichen, wollen wir die EU in ihrer Handlungsfähigkeit stärken, insbesondere auch das Europäische Parlament. Wir wollen die EU finanziell stärken, damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann. Dafür werden wir bei der Erstellung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens Sorge tragen. Dabei befürworten wir auch spezifische Haushaltsmittel für wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturereformen in der Eurozone, die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein können. Wir sind zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit. Wir wollen einen Haushalt, der klar auf die Aufgaben der Zukunft mit europäischem Mehrwert ausgerichtet ist.

Wir wollen in diesem Sinne und insbesondere auch in enger Partnerschaft mit Frankreich die Eurozone nachhaltig stärken und reformieren, so dass der Euro globalen Krisen besser standhalten kann. Dabei bleibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt auch in Zukunft unser Kompass.“

Quelle: Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018.

nutzten seit dem Programmstart 1987 dieses Angebot und die Kommission hat angekündigt, die Mittel für ERASMUS für die EU-Finanzperiode 2021 bis 2028 deutlich zu erhöhen.

Austauschprogramme ermöglichen persönliche Erfahrungen und können zu einem gestärkten europäischen Bewusstsein beitragen. Doch sind weitere Schritte zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit erforderlich. Der Informationsstand der EU-Bürgerinnen und -Bürger zu „Europa“ ist noch immer viel zu gering. Es fehlt an einer ausführlicheren und objektiveren Berichterstattung in den Medien. Diese stellen im Hinblick auf die EU häufig lieber negative Klischees in den Vordergrund – oder sie verklären die

europäische Integration. Über die tatsächlichen Errungenschaften und Vorteile eines sich immer weiter integrierenden Europas wird hingegen nur selten differenziert berichtet. Auch haben viele nationale und regionale Politiker die Neigung, Probleme mit der EU deutlich zu artikulieren. Bei gelungenen Projekten wird die Unterstützungen aus Brüssel jedoch kaum erwähnt.

Erforderlich ist ein aktiver Dialog zwischen den europäischen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern. Dazu können die politischen Parteien einen Beitrag leisten, wenn sie sich in europäischen Parteien zusammenfinden und Spitzenkandidaten und -kandidatinnen für das Amt des Kommissionspräsidenten vor-

schlagen. Transnationale Listen bei künftigen Europawahlen können dies unterstützen. Auch müssten die Repräsentierenden aller politischen Ebenen mit den Bürgerinnen und Bürgern verstärkt in einen politischen Dialog zu Europafragen treten.

Darüber hinaus ist eine stärkere Konzentration der EU auf die Bereiche notwendig, in denen ein gemeinsames Vorgehen erkennbare Vorteile bringt. Viele der heute von der EU erfassten Themen müssen nicht auf der europäischen Ebene geregelt werden. Hier gilt es, die föderale Balance zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene besser auszutarieren. In den EU-Verträgen ist mit der Einführung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bereits der richtige Weg vorgezeichnet.

Allem voran ist die kulturelle Vielfalt Europas der Reichtum, aus dem eine europäische Identität wächst. Es ist Aufgabe der Europäischen Union, diese kulturelle Vielfalt zu schützen und Einheit in Vielfalt zu fördern. Hierzu gehört es auch, die Begegnung und die Verständigung mit anderen Kulturen und Lebensverhältnissen sowie den Erwerb von Fremdsprachen zu fördern. Die gemeinsamen Werte der EU sollten einen deutlich größeren Stellenwert erhalten: Die Europäische Union ist gegründet auf die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Europäischen Charta der Grundrechte niedergelegten Werte, zu denen vor allem die Unantastbarkeit der Menschenwürde und die unveräußerlichen Rechte des Einzelnen gehören. Diese Werte sind Ziel und Maßstab ihres politischen Handelns. Bisher tut sich die EU aber erkennbar schwer, bei Verstößen einzelner Mitgliedstaaten gegen diese gemeinsamen Werte einzugreifen. Hierzu müssen wirksamere Instrumente eingeführt und tatsächlich auch genutzt werden.

Viele Veränderungen sind erforderlich, um die Menschen wieder stärker für die Einigung Europas zu motivieren. Die Europäische Union und ihre Vorläuferorganisationen haben ihren Mitgliedstaaten mehr als 60 Jahre Frieden und Wohlstand gebracht. Es wäre unverantwortlich, dies leichtfertig zu gefährden. ←



Eine Aktion der Organisation „Junge Europäische Föderalisten“ vor der Sitzung des Europäischen Rats im Oktober 2012: Die föderale Integration Europas sehen viele als einen ersten Schritt für die globale Demokratisierung und eine friedliche Weltordnung.

Anhang

Europa wächst zusammen – eine Zeittafel wichtiger Stationen

5. Mai 1949

Zehn europäische Staaten unterzeichnen in London die Satzung des Europarates. Die erste Sitzung des Ministerkomitees beginnt am 8. August 1949, die Beratende Versammlung tritt erstmals am 10. August 1949 in Straßburg zusammen.

9. Mai 1950

Der französische Außenminister Robert Schuman veröffentlicht den vom französischen Kabinett gebilligten Plan eines Pools der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie (Schuman-Plan), der anderen europäischen Staaten zum Beitritt offenstehen soll.

23. Juli 1952

Der von sechs Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden) abgeschlossene Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) tritt in Kraft.

25. März 1957

Unterzeichnung der Verträge von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), die am 1. Januar 1958 in Kraft treten.

12. September 1963

Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei, das am 1. Dezember 1964 in Kraft tritt (der Antrag war am 31. Juli 1959 gestellt worden).

1. Juli 1968

Im Rahmen der EWG werden die letzten Binnenzölle im gewerblichen Sektor abgeschafft. Gleichzeitig wird der gemeinsame Außenzoll eingeführt. Damit ist die Zollunion für gewerbliche Güter vollendet.

1. Januar 1973

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark (von sechs auf neun) tritt in Kraft. Norwegens Bevölkerung hatte den ebenfalls verhandelten Beitritt des Landes in einer Volksabstimmung abgelehnt.

28. Februar 1975

Beginn der Zusammenarbeit der EG mit 46 Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik (AKP-Staaten). In der Hauptstadt Togos wird das erste Lomé-Abkommen unterzeichnet, dem weitere Abkommen folgen. Darin werden Handelsfragen, technische und finanzielle Zusammenarbeit sowie viele andere Bereiche behandelt.

6.–7. Juli 1978

Der Europäische Rat beschließt auf seiner Sitzung in Bremen die Schaffung eines europäischen Währungssystems (EWS) und einer europäischen Währungseinheit, die die Währungs- und Wirtschaftspolitik der EG-Mitgliedstaaten in einen engeren Verbund führen soll (in Kraft getreten am 13. März 1979).

7.–10. Juni 1979

Erste Direktwahl zum Europäischen Parlament. Die Wahlbeteiligung ist mit 91,4 Prozent in Belgien (dort gilt Wahlpflicht) am höchsten, mit 32,6 Prozent im Vereinigten Königreich am niedrigsten; in Deutschland liegt sie bei 65,7 Prozent. Seither finden die Europawahlen alle fünf Jahre jeweils im Mai oder Juni statt.

1. Januar 1981

Griechenland wird zehntes Mitglied der EG.

14. Juni 1985

Unterzeichnung des Abkommens von Schengen über den Wegfall der Binnengrenzen und der Personenkontrollen zwischen Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den drei Beneluxstaaten durch Regierungsvertreter dieser Staaten. Anfang 2018 zählte der Schengen-Raum 26 Länder: alle Mitgliedstaaten der EU (ohne Großbritannien, Irland und Zypern) sowie Liechtenstein, Norwegen, Island und die Schweiz als assoziierte Staaten.

1. Januar 1986

Beitritt Portugals und Spaniens zur EG, die damit zwölf Mitglieder hat.

17. und 28. Februar 1986

Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA; am 1. Juli 1987 in Kraft getreten). Sie sieht die Verwirklichung des vollständigen EG-Binnenmarktes bis Ende 1992 vor.

1. Juli 1990

Beginn der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen der EG.

3. Oktober 1990

Der Staatsvertrag zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland tritt in Kraft. Damit ist die Vereinigung Deutschlands vollzogen, die ehemalige DDR wird Teil der Europäischen Gemeinschaft.

9.–11. Dezember 1991

Auf seiner Sitzung in Maastricht beschließt der Europäische Rat eine weitgehende Reform der EG, vor allem die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion bis spätestens 1999 einschließlich einer gemeinsamen Währung, die Umwandlung der EG in eine politische Union und die Einführung einer Unionsbürgerschaft. Die Rechte des Europäischen Parlaments sollen erweitert werden.

1. Januar 1993

Verwirklichung des Europäischen Binnenmarkts, Grenzkontrollen werden weitgehend abgeschafft, für den privaten Verbrauch bestehen keine Einfuhrbeschränkungen mehr.

29. Oktober 1993

Sondergipfel des Europäischen Rates in Brüssel, bei dem die Standorte von insgesamt neun EG-Institutionen festgelegt werden. Die Europäische Zentralbank (EZB) erhält den Standort Frankfurt am Main.

1. November 1993

Der Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union) tritt in Kraft.

1. Januar 1995

Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur Europäischen Union, die nunmehr 15 Mitglieder hat.

26. März 1995

Zehn Jahre nach Unterzeichnung tritt das Schengen-Abkommen über die Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen in sieben Ländern der EU in Kraft.

26. Juli 1995

Unterzeichnung der Europol-Konvention über die Schaffung einer europäischen Polizeibehörde in Den Haag.

16./17. Juni 1997

Die Staats- und Regierungschefs vereinbaren den Vertrag von Amsterdam, der eine Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie die Ausweitung der Kompetenzen von Europol vorsieht. Die Rechte des Europäischen Parlaments werden gestärkt und erste institutionelle Beschlüsse für die Erweiterung der EU vereinbart.

1. Juni 1998

Gründung der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main.

1. Januar 1999

Die Börsen der elf Euroländer notieren ab sofort die Börsenkurse in Euro; Banken und andere Geldinstitute eröffnen die Möglichkeit, Geldgeschäfte in Euro abzuwickeln und Konten in Euro zu führen.

1. Mai 1999

Der Vertrag von Amsterdam tritt in Kraft.

September 2000

Verabschiedung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch den hierfür eingesetzten Konvent; die Charta wird am 7. Dezember vom Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat feierlich proklamiert.

7.–9. Dezember 2000

Nach mühseligen Verhandlungen Einigung des Europäischen Rates auf den Vertrag von Nizza, der (wenig weitreichende) Reformen der Institutionen und eine begrenzte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen vorsieht. Die Vereinbarungen stoßen im EP auf scharfe Kritik, die Methode der Regierungskonferenzen wird infrage gestellt.

14./15. Dezember 2001

Der Europäische Rat beschließt in Laeken die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“. Darin enthalten ist die Einberufung eines neuen Konvents, der ein weit gefasstes Mandat erhält. Ausdrücklich erwähnt wird die Option zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung.

1. Januar 2002

In zwölf EU-Staaten werden die nationalen Währungen auch im Bargeld durch den Euro abgelöst. Dänemark, Schweden und das Vereinigte Königreich behalten sich die Entscheidung für einen späteren Zeitpunkt vor.

28. Februar 2002

Zusammentritt des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union unter dem Vorsitz des früheren französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing. Ziel ist die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung.

1. Februar 2003

Inkrafttreten des Vertrags von Nizza

Frühjahr 2003

Der Konvent einigt sich auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa. Eine Diskussion über diesen Vertrag beginnt in den EU-Organen, in den nationalen Parlamenten und in der Öffentlichkeit.

1. Mai 2004

Beitritt Estlands, Lettlands, Litauens, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Sloweniens, Polens, Ungarns sowie Maltas und Zyperns zur EU, die damit 25 Mitgliedstaaten hat.

29. Mai / 1. Juni 2005

In Frankreich und den Niederlanden stimmen die Bürgerinnen und Bürger – primär aus innenpolitischen Gründen – in Volksbefragungen gegen den Verfassungsvertrag.

1. Januar 2007

Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens steigt die Zahl der EU-Mitglieder auf 27.

März 2007

Die EU-Staats- und Regierungschefs beschließen in Berlin, die wesentlichen Elemente des gescheiterten Verfassungsvertrags in einen Änderungsvertrag zu den bestehenden Verträgen zu übernehmen. Dieser Reformvertrag wird später nach dem Ort der Unterzeichnung als Vertrag von Lissabon bezeichnet.

1. Dezember 2009

Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Damit wird die EU demokratischer, die Entscheidungsverfahren werden effizienter und transparenter. Erstmals wird mit der Europäischen Bürgerinitiative ein Verfahren zur direkten Beteiligung der EU-Bürgerinnen und -Bürger an der Gesetzgebung eingeführt.

1. Juli 2013

Kroatien tritt als 28. Mitgliedstaat der EU bei.

1. November 2014

Die neue Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker tritt ihr Amt an. Dieser kündigt ein Investitionspaket mit einem Volumen von 315 Milliarden Euro an.

1. Januar 2015

Litauen führt nach Griechenland (2001), Slowenien (2007), Malta und Zypern (2008), der Slowakischen Republik (2009) und Estland (2011) als 19. EU-Staat den Euro ein.

23. Juni 2016

In einem Referendum stimmten 51,9 Prozent der teilnehmenden Britinnen und Briten für den Austritt ihres Landes aus der EU. Der Austrittsantrag wurde am 29. März 2017 offiziell übermittelt. Der Brexit erfolgt damit voraussichtlich zum 28. März 2019.

23. Mai 2019–26. Mai 2019

Wahlen zum Europäischen Parlament. In Deutschland findet die Wahl am Sonntag, 26. Mai statt.

Die EU-Mitgliedstaaten im Überblick

	Länder- kürzel	Einwohner	Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in Euro	Amtssprache
Europäische Union (28 Länder)	EU	511 521 685	30 000	
Belgien	BE	11 351 727	38 500	Niederländisch, Französisch, Deutsch
Bulgarien	BG	7 101 859	7 100	Bulgarisch
Tschechische Republik	CZ	10 578 820	18 100	Tschechisch
Dänemark	DK	5 748 769	50 100	Dänisch
Deutschland	DE	82 521 653	39 600	Deutsch
Estland	EE	1 315 634	18 000	Estnisch
Irland	IE	4 784 383	61 200	Irish (Gälisch), Englisch
Griechenland	EL	10 768 193	16 600*	Griechisch
Spanien	ES	46 527 039	25 100*	Spanisch, <i>regional:</i> Katalanisch, Galicisch, Baskisch
Frankreich	FR	66 989 083	34 200*	Französisch
Italien	IT	60 589 445	28 400	Italienisch, <i>regional:</i> Deutsch, Französisch, Slowenisch
Zypern	CY	854 802	22 400*	Griechisch, Türkisch
Kroatien	HR	4 154 213	11 800	Kroatisch
Lettland	LV	1 950 116	13 900	Lettisch
Litauen	LI	2 847 904	14 800	Litauisch
Luxemburg	LU	590 667	92 800	Lëtzebuergesch, Deutsch, Französisch
Ungarn	HU	9 797 561	12 600	Ungarisch
Malta	MT	460 297	23 800	Maltesisch, Englisch
Niederlande	NL	17 081 507	43 000*	Niederländisch, <i>regional:</i> Friesisch
Österreich	AT	8 772 865	42 000	Deutsch, <i>regional:</i> Slowenisch, Kroatisch, Ungarisch
Polen	PL	37 972 964	12 100	Polnisch
Portugal	PT	10 309 573	18 700**	Portugiesisch
Rumänien	RO	19 644 350	9 600*	Rumänisch
Slowenien	SI	2 065 895	20 800	Slowenisch
Slowakische Republik	SK	5 435 343	15 600	Slowakisch
Finnland	FI	5 503 297	40 600	Finnisch, Schwedisch
Schweden	SE	9 995 153	47 400	Schwedisch
Vereinigtes Königreich	UK	65 808 573	35 200	Englisch

Stand: Datengrundlage aus dem Jahr 2017, Quelle: Eurostat
 Bevölkerung: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>
 BIP: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00001&lang=en>

* vorläufig
 ** geschätzt

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	ER	Europäischer Rat
AdR	Ausschuss der Regionen	ESF	Europäischer Sozialfonds
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
AKP	Abkürzung für Entwicklungsländer in Afrika, in der Karibik und im Pazifik mit besonderen vertraglichen Beziehungen zur EU	ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ASEAN	Verband Südostasiatischer Staaten	ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter (Botschafter der EU-Staaten bei der EU)	EU	Europäische Union
AU	Afrikanische Union	EULEX	Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung	EUMC	Europäischer Militärausschuss
BSP/BNE	Bruttonationaleinkommen/Bruttosozialprodukt	EUMS	Militärstab der Europäischen Union
CIVCOM	Ausschuss für ziviles Krisenmanagement	EUPM	Europäische Polizeimission
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	EUPOL	Polizeimission der Europäischen Union
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)	EUROMED	Union für den Mittelmeerraum
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen	EUTM	Ausbildungsmission der Europäischen Union
ECHO	Amt für Humanitäre Hilfe	EUV	Vertrag über die Europäische Union
EDA	Europäische Verteidigungsagentur	EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EEA	Einheitliche Europäische Akte	EuGH	Europäischer Gerichtshof
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds	EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EFTA	Europäische Freihandelszone	EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund	EWS	Europäisches Währungssystem
EG	Europäische Gemeinschaft	EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	EZB	Europäische Zentralbank
EIB	Europäische Investitionsbank	FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft	GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik	GSVP	Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument	INTERREG	Förderprogramm der Europäischen Union zur Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten
EP	Europäisches Parlament	IPA	Instrument für Heranführungshilfe
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft	MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
EPSCO	Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	MOE	Mittel- und Osteuropa
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit	NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags (North Atlantic Treaty Organization)
		ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEEC	Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (vormals Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – KSZE)
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RfAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten
RfAB	Rat für Auswärtige Angelegenheiten
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (englische Abkürzung: COMECON)
SIS	Schengener Informationssystem
STÄV	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel
TEN	Transeuropäische Netze
TTE	Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie
UfM	Union für den Mittelmeerraum
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
VIS	Visainformationssystem
WEU	Westeuropäische Union
WFB	Rat für Wettbewerbsfähigkeit
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	Welthandelsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Weiterführende Literatur

Aktion Europa (Hrsg.): Vertrag von Lissabon. Berlin 2010. Textausgabe mit der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die handliche Publikation enthält alle wichtigen Rechtstexte der EU und wird kostenlos über die Vertretungen der Kommission und des Europäischen Parlaments in Deutschland abgegeben.

Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel: Die Europäische Union: Europarecht und Politik. 12. Auflage, Baden-Baden 2016. Gute Überblicksdarstellung der aktuellen EU-Grundlagenverträge und ihrer Umsetzung in der Praxis der EU; behandelt alle wesentlichen Strukturen und Aktionsfelder.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union. Informationen zur politischen Bildung, Heft 279. Bonn 2015 (überarbeitete Neuauflage). Die Grundlagen der EU, ihre Zuständigkeiten, die Entscheidungsverfahren und auch das Handeln in den Politikfeldern werden für den Bildungsbereich aufgearbeitet. Das Heft kann bei der Bundeszentrale für politische Bildung in Klassensätzen angefordert werden.

Diedrichs, Udo: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Wien 2012. Studie zur Entstehung und Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Enzensberger, Hans Magnus: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas. Berlin 2011. Konstruktiv-kritische Darstellung der Vor- und Nachteile der europäischen Einigung.

Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. 2. Auflage, Wiesbaden 2014. Einführung in die gesamte Bandbreite des außenpolitischen Handelns der EU.

Geiger, Thomas (Hrsg.): Luftsprünge. Eine literarische Reise durch Europa. München 2015. 35 europäische Autorinnen und Autoren berichten über die Lebenssituation, über Probleme und Hoffnungen in ihren jeweiligen Ländern und werfen so einen anderen Blick auf Europa.

Guérot, Ulrike: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016. Entwicklung eines andersartigen Konzepts von Europa, in dem die Nationalstaaten ihren Einfluss zugunsten der Regionen abgeben.

Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas: Ein Essay. Berlin 2011. Der bekannte deutsche Philosoph plädiert für die Erweiterung der politischen Handlungsfähigkeit über die Nationalstaaten hinaus in einem demokratischen Europa.

Hassemer, Volker/Hertling, Nele (Hrsg.): Europa eine Seele geben. Mit einem Grußwort von Martin Schulz. München 2014. Im Rahmen des von Jacques Delors initiierten Projekts „A Soul for Europe“ lieferten engagierte Bürgerinnen und Bürger aus 17 europäischen Staaten Beiträge für ein Europa jenseits von Institutionen und Vorschriften.

Herdegen, Matthias: Europarecht. 20. Auflage, München 2018. Immer wieder aktualisiertes, verständliches Standardwerk über das Recht der Europäischen Union.

Herzog, Roman: Europa neu erfinden. Vom Überstaat zur Bürgerdemokratie. München 2014. Der frühere Bundespräsident beschreibt aus seiner Sicht vorhandene Fehlentwicklungen der EU und zeigt Wege zu deren Überwindung auf.

Integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) herausgegeben (fortlaufend). Politikwissenschaftliche Zeitschrift mit aktuellen Analysen der Europapolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Knodt, Michèle/Corcaci, Andreas: Europäische Integration: Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse. Konstanz und München 2012. Das Lehrbuch erläutert die Mechanismen europäischen Regierens am Beispiel der Regionalpolitik.

Leggewie, Claus: Europa zuerst! Eine Unabhängigkeitserklärung, Berlin 2017. Ausgehend von verschiedenen proeuropäischen Basisbewegungen und Netzwerken in verschiedenen Ländern des Kontinents wird die Frage behandelt, wie europafeindlichen Strömungen entgegengetreten und wie der Stillstand der europäischen Institutionen überwunden werden kann.

Liebert, Ulrike/Wolff, Janna (Hrsg.): Interdisziplinäre Europastudien. Eine Einführung. Wiesbaden 2015. Umfassender Überblick zu den wesentlichen Grundlagen der europäischen Einigung. Neben historischen, juristischen und politologischen Aspekten werden auch wesentliche Konfliktfelder dargestellt.

Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Frankfurt/Main und New York 2014. Standardwerk über die Geschichte der Europäischen Union.

Mak, Geert: Was, wenn Europa scheitert. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1313. Bonn 2012. Plädoyer für ein vereintes, demokratisches Europa zur Verteidigung von Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie in einer Zeit des globalen Umbruchs.

Menasse, Robert: Die Hauptstadt. Berlin 2017. Mit dem Deutschen Buchpreis ausgezeichnete, akribisch recherchierte Roman über die Brüsseler EU-Zentrale.

Mittag, Jürgen: Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart. Münster 2008. Darstellung der historischen Entwicklung der EU. Behandelt werden auch Motive, Konzepte und Hintergründe.

Negt, Oskar/Guérot, Ulrike/Kehrbaum, Tom/Herold, Emanuel: Europa jetzt! Eine Ermutigung, Göttingen 2018. Diskussionsbeiträge zur Ergründung des Wesens Europas, zu seiner Vergangenheit und auch zu den Entwicklungsperspektiven.

Rüttgers, Jürgen: Mehr Demokratie in Europa. Die Wahrheit über Europas Zukunft, Marburg 2016. Begriffe wie Volk, Staat, Nation und Nationalstaat werden erläutert und in Verbindung gebracht mit der Diskussion um die Zukunft Europas. Ohne klare Ziele könne die europäische Krise nicht überwunden werden.

Sauer, Thomas/Wahl, Peter (Hrsg.): Welche Zukunft hat die EU? Eine Kontroverse. Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac. Hamburg 2013. Sammelband mit 14 Beiträgen im linksalternativen Spektrum zum Zustand der EU und den Entwicklungsperspektiven. Auszüge im Internet unter: http://www.vsa-verlag.de/uploads/media/www.vsa-verlag.de-Sauer-Wahl-Welche_Zukunft-hat-die-EU.pdf

Schmidt, Siegmund/Schünemann, Wolf J.: Europäische Union. Eine Einführung. 2. Auflage, Baden-Baden 2013. Gibt einen guten Überblick über Kompetenzen, Akteure und Politiken der EU.

Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Menschen für Europa gewinnen. Für ein Europa der Bürger. Bad Marienberg 2008. Sammelband mit acht Beiträgen zum Wesen des europäischen Föderalismus, zu den Errungenschaften der europäischen Einigung, zur Europaeinstellung der Bürgerinnen und Bürger und zum Beitrag der Europabewegung zum Einigungsprozess.

Schulz, Martin: Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance. Berlin 2013. Kritische Auseinandersetzung des ehemaligen Präsidenten des Europaparlaments mit den Argumenten der Europaskeptiker, zugleich Plädoyer für ein starkes, demokratisches und soziales Europa.

Sinn, Hans-Werner: Gefangen im Euro. München 2014. Der Präsident des Münchner IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung verweist auf die Probleme der europäischen Währung und plädiert für rasche und einschneidende Euro-Reformen.

Steinmeier, Frank-Walter: Europa ist die Lösung. Churchills Vermächtnis, Salzburg 2016. Der Bundespräsident befasst sich im Sinne Churchills, der 1946 in Zürich eine wegweisende Europarede gehalten hat, mit der gegenwärtigen Krise Europas. Flüchtlingsströme, Brexit und heftiger Streit in der EU dürften dieses einzigartige europäische Friedenswerk nicht beschädigen.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 14. Auflage, Baden-Baden 2016. Empfehlenswertes Nachschlagewerk; der Band informiert aktuell über Geschichte und Stationen, Institutionen und Akteure, Haushalt und Verfahren, Aktivitäten und Herausforderungen der Europapolitik.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration. Seit 1980 fortlaufend, Baden-Baden (jährlich). Standardwerk mit über 70 Beiträgen zu den Akteuren, zur Europapolitik der EU-Staaten und zu den europapolitischen Ereignissen des jeweiligen Berichtszeitraums.

Weil Europa sich ändern muss. Im Gespräch mit Gesine Schwan, Robert Menasse, Hauke Brunkhorst. Mit einem Vorwort von Wolfgang Schäuble. Wiesbaden 2015. Zusammenfassung einer Diskussion zu aktuellen Problemen der europäischen Einigung und Lösungsmöglichkeiten.

Europainformationen im Internet

Die **Europäische Kommission** informiert ausführlich und aktuell über alle Aspekte der Europapolitik. Die anderen EU-Institutionen kann man über Links erreichen: www.europa.eu/index_de.htm

Das **Informationsbüro des Europäischen Parlaments** für Deutschland in Berlin informiert über die parlamentarische Arbeit unter: www.europarl.de

Dokumentation des **Rates der Europäischen Union** zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: www.consilium.europa.eu/de

Das **Auswärtige Amt** hat für Informationen zur deutschen Europapolitik eine eigene Website eingerichtet:
www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Uebersicht_node.html

Die **Bundeszentrale für politische Bildung** stellt zum Thema Europa ein vielfältiges Informationsangebot bereit:
www.bpb.de/internationales/europa sowie
<http://de.eurotopics.net>
Hier finden sich ständig aktuelle Nachrichten.

Die Positionen des **Ausschusses der Regionen** findet man unter:
<https://cor.europa.eu/de>

Beschlüsse der **Europaministerkonferenz** der deutschen Länder sind hier dokumentiert: www.europaminister.de

Statistische Angaben zur EU findet man über das Internetportal des **Statistischen Amtes der EU (Eurostat)**: <http://ec.europa.eu/eurostat>

Ergebnisse von Meinungsumfragen findet man (in englischer und französischer Sprache) beim **Eurobarometer der Europäischen Kommission**:
http://ec.europa.eu/public_opinion

Ein **Portal für europäische Nachrichten und Analysen** mit Redaktionssitz auch in Berlin: www.euractiv.de

Nützliche Adressen

Bundeszentrale für politische Bildung

Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Telefon: 0228/99515-0

Fax: 0228/99515-113

Krausenstraße 4 (Ecke Friedrichstraße), 10117 Berlin

Telefon: 030/254 504-0

Fax: 030/254 504-422

info@bpb.de

www.bpb.de

Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, Informationszentrum

Unter den Linden 78, 10117 Berlin

Telefon: 030/2280-2000

eu-kommission-de@cec.eu.int

www.eu-kommission.de

Europäisches Parlament Informationsbüro in Berlin

Unter den Linden 78, 10117 Berlin

Telefon: 030/2280-2000

Fax: 030/2280-2222

epberlin@europarl.eu.int

www.europarl.de

Europäische Zentralbank

Sonnemannstr. 20, 60134 Frankfurt am Main

Telefon: 069/1344-1300

Fax: 069/1344-6000

www.ecb.int

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Dorotheenstraße 84, 10117 Berlin

Telefon: 030/18 272 2720

www.bundespresseamt.de

Bundesnetzwerk Europaschulen

c/o Goethestraße 1

53332 Bornheim

www.bundesnetzwerk-europaschule.de

Informationsdienst Europe Direct

(kann in jeder Amtssprache der EU kontaktiert werden)

Telefon: 00 800/6 7 8 9 10 11

www.europa.eu/europedirect



Die Europäische Union hat im Lauf der Jahre erkennbar an Bedeutung gewonnen und beeinflusst das Handeln ihrer Mitgliedstaaten bis in die Länder und Kommunen hinein. Auch im Alltag der Menschen wirkt sich „Europa“ aus. Doch angesichts des Anwachsens europakritischer Kräfte in vielen EU-Staaten kann der heute erreichte Zustand keineswegs als konsolidiert gelten.

Große Herausforderungen – wie die Folgen der Finanzkrise oder die Einigung auf eine gemeinsame Flüchtlingspolitik – rufen nach Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der EU. Umfragen belegen allerdings, dass die Unterstützung in der Bevölkerung für das europäische Einigungsprojekt Schwankungen unterliegt und immer wieder neu errungen werden muss.

Die Entscheidungsprozesse der EU, ihr Handeln in den verschiedenen Politikbereichen, ihre bestimmenden Merkmale im Verhältnis zu den Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie ihr Entwicklungsbedarf stehen im Mittelpunkt dieser Publikation. Sie zeigt, warum „Europa“ trotz aller Skepsis ein Erfolgsweg bleibt.