Europäische Integration

Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte

von

Prof. Dr. Ulrich Brasche

FH Brandenburg

3., erweiterte und aktualisierte Auflage

Oldenbourg Verlag München

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© 2013 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 143, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Lektorat: Anne Lennartz
Herstellung: Tina Bonertz
Titelbild: thinkstockphotos.de
Einbandgestaltung: hauser lacour
Gesamtherstellung: Grafik + Druck GmbH, München

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

ISBN 978-3-486-71657-3
eISBN 978-3-486-73609-0

Das neue und vereinte Europa, wo sich der deutsche Perfektionismus,
die britische Voraussicht, die französische Erfindungsgabe, die italienische Phantasie,
die polnische Geistesfreiheit und die tschechische Genauigkeit verbinden,
muss ein Europa von Menschen sein, die gemeinsam eine Antwort gefunden haben
auf die Frage, was wesentlicher ist:
Sein oder Haben.

Andrzej Szczypiorski: Europa ist unterwegs, Zürich 1996:94

Vorwort

Jenseits der Krise – ein informierter Blick auf die Europäische Union

Die positive Sicht auf eine „immer engere Union" scheint verflogen. An ihre Stelle sind Krisensorgen, Untergangsszenarien und die Diskussion um Austritt und Herauswurf getreten. Einige der negativen Aspekte haben Substanz und werden die öffentliche Diskussion zu Recht noch weiter begleiten. Jedoch darf der Blick auf die auch positiven Wirkungen der Europäischen Integration und auf das bisher Erreichte dahinter nicht verschwinden.

Jenseits aller Krisen und Unzulänglichkeiten gewinnt die EU für die Bürger ebenso wie für Unternehmen und Personen in der öffentlichen Verwaltung, in Politik und Verbänden immer mehr Bedeutung, und gleichzeitig fällt es nicht leicht, deren Strukturen und Prozesse zu durchschauen. Aus der Unkenntnis bilden sich Mythen und Gerüchte über dieses unbekannte Europa. Dieses Buch will helfen, einen nüchternen und analytischen Blick auf die Europäische Union zu werfen, aus dem ein differenziertes und informiertes Urteil erwachsen kann.

Vor allem die wirtschaftlichen Aspekte Europas werden für den kundigen Laien verständlich gemacht, indem die grundlegenden Annahmen darstellt, bisherige Abläufe sowie Erfolge und Misserfolge geschildert und die Probleme und Widersprüche der Europäischen Wirtschaftsintegration benannt werden. Im Vordergrund stehen der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung Euro, die Agrarpolitik und Regionalförderung, die wirtschaftlichen Wirkungen der Erweiterungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowie die immer noch nicht entschiedene Mitgliedschaft der Türkei. Über institutionelle Fragen der EU erfährt der Leser/die Leserin genug, um das Spiel um Macht und Einfluss zwischen Nationalstaat, Interessensgruppen, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament zu durchschauen. Zwei neue Schwerpunkte in dieser Auflage sind die Finanzmärkte sowie die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise; dabei wird besonders auf deren spezifisch europäische Dimension eingegangen.

Für wen das Buch geschrieben ist

Das Buch wendet sich an Studierende der Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaften sowie des Europarechts, an Lehrer der Sekundarstufe und an Dozenten in der Erwachsenenbildung ebenso wie an Mitarbeiter in Politik, Verbänden und Verwaltung. Auch an Europa Interessierte, die keinen wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Hintergrund haben, werden unkompliziert und schnörkellos an komplexe Zusammenhänge der Europäischen Integration herangeführt.

Die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftswissenschaften werden eingeführt, soweit dies erforderlich ist, um die wirtschaftliche Logik der Europäischen Integration zu verstehen. Ein vertieftes Spezialwissen und das Umgehen mit formalen Modellen werden nicht angeboten oder vorausgesetzt. Themen, die in der Grundausbildung an den Hochschulen meist nicht behandelt werden, werden etwas ausführlicher vorgestellt; dazu zählen z.B. Außenwirtschaftslehre, Finanzmarktanalyse und Regionalökonomie. Dabei wird auch die Sichtweise der verhaltensorientierten Ökonomie berücksichtigt.

Worum es in den Kapiteln geht

Das **erste** Kapitel stellt die grundlegenden Prinzipien einer wachsenden EU sowie ihre wichtigsten Institutionen vor. Die Entscheidungen im „Macht-Dreieck" der EU verlaufen oft widersprüchlich und mit unverständlichen Kompromissen. Daraus wird auch klar, warum Europa seine institutionellen Regeln weiterentwickeln muss, wenn es demokratischer und handlungsfähiger werden und so die Akzeptanz bei den Bürgern (wieder-)gewinnen will. Mit dem Vertrag von Lissabon sind zwar einige Reformen gelungen, ab es wird fundamentale Kritik lauter, die eine neue Formation – weg von der immer engeren Union – nach sich ziehen könnte.

Im Zentrum des **zweiten** Kapitels steht das „wirtschaftliche Herz" der Europäischen Integration: der Binnenmarkt. Unauffällig, aber dennoch mit tiefer Wirkung auf alle nationalen Märkte, ist die EU dem Ideal eines einheitlichen Marktes für Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen nähergekommen. An die Konsumgüter aus unseren Nachbarländern in den Regalen unserer Supermärkte haben wir uns gewöhnt, aber andere Effekte des Binnenmarktes werden als störend wahrgenommen: Wenn die EU-Kommission nationale Subventionen verbietet, wenn die Wasserwerke von der ausländischen Konkurrenz übernommen werden oder Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedsstaaten mit geringeren Lohnniveaus „uns die Arbeit wegnehmen". Die ursprünglich erwarteten Effekte des Binnenmarktes werden – soweit möglich – mit den tatsächlich eingetretenen Effekten verglichen und die möglichen Gewinner und Verlierer ermittelt. Großes Gewicht haben dabei die Dienstleistungen, bei denen der Schutz nationaler Anbieter und die fürsorgliche Rolle des Staates vermeintlich im Widerspruch mit der Liberalisierung in der EU stehen. Neu im Blickfeld sind die Finanzmärkte, über deren Funktionieren wenig nachgedacht wurde – bis durch die Krise die Bedeutung des Finanzsektors klar wurde.

Im **dritten** Kapitel wird der Frage nachgegangen, warum eine einheitliche Währung eingeführt wurde, welche „Prüfungen" die Mitgliedsstaaten bestehen mussten und welche Nebeneffekte des Euro erwartet wurden. Nach der erfolgreichen Einführung der gemeinsamen

Währung wurden mit der Krise die kritischen Aspekte, die bisher meist unterschätzt wurden, deutlich. In dieser Auflage wird der Euro daher recht ausführlich behandelt: Grundlagen zu den Themen Inflation, Wechselkurs und Geldpolitik bereiten das Verständnis der Argumente und Vorgänge um den Euro vor. Private und öffentliche Verschuldung, die sich als wesentliche Krisenursache gezeigt haben, bilden den zweiten Grundlagenabschnitt. Danach wird die Diskussion um das richtige Konzept einer Währungsunion aufgegriffen, womit auch die damaligen Kritiker stärker gewürdigt werden. Das politisch durchgesetzte Konzept der Konvergenz als Kriterium für die Übernahme des Euro sowie die institutionellen Festlegungen von Zuständigkeit und Verantwortung ergaben das – einzigartige und nicht schlüssige – Konstrukt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Nach der Einführung des Euro und ersten – anscheinend erfolgreichen – Jahren brach die Krise aus. Als zwei Ursachen werden Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsstaaten sowie die Geldpolitik erörtert. Krisen werden in einen historischen Kontext eingebettet und mit der Theorie von Hyman Minsky erklärt. Die Krise, die im Jahr 2007 ausbrach, wird speziell in ihrer europäischen Dimension und im Hinblick auf den Euro dargestellt. Eine kurze Diskussion der derzeit diskutierten Lösungen schließt das Kapitel.

Im **vierten** Kapitel werden diejenigen Politiken der EU beleuchtet, für die „Brüssel“ die meisten Mittel einsetzt: Agrar- und Regionalpolitik. Es wird untersucht, ob diese Politiken ökonomisch sinnvoll in Händen der EU liegen, ob die Ziele erreicht werden und welche Nebenwirkungen zu beobachten sind. Die Agrarpolitik der EU ist ein zählebiges und viel geschmähtes planwirtschaftliches Relikt europäischer Gemeinsamkeiten. Sie beansprucht umfangreiche Ressourcen und macht Probleme bei den Verhandlungen um internationale Handelsabkommen sowie bei der Aufnahme neuer Mitglieder. Eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zeichnet sich nicht ab. Wirtschaftliche Entwicklungen haben meist eine starke regionale Komponente. Es wird vermittelt, welche ökonomischen Kräfte die Entwicklung von „Peripherie“ und „Zentrum“ vorantreiben, und wie sich die fortschreitende wirtschaftliche Integration Europas auf diesen Trend auswirkt: Führt „Europa“ zu mehr regionaler Ungleichheit oder ist es im Gegenteil ein Mittel des Ausgleichs? Die Unterstützung der EU für benachteiligte Regionen steht damit auf dem Prüfstand: Was wollte die EU damit erreichen, wie weit ist sie dabei tatsächlich gekommen und wie muss sie als erweiterte Union beschaffen sein, um notwendige Solidarität zu zeigen, ohne wirtschaftliche Vernunft in den Hintergrund treten zu lassen? Da ein Drittel des EU-Haushalts für diesen Bereich ausgegeben wird und da die neuen Mitglieder überwiegend aus unterstützungsbedürftigen Regionen bestehen, haben diese Fragen erhebliches Gewicht. Die EU ist für einige vorrangig ein großer „Fördertopf“ und für andere dagegen ein „Zuschussgeschäft“. Wenn auch die Größenordnung der Finanzen der EU bescheiden bleibt, ist doch der politische Druck auf die nationalen Regierungen groß, ihre finanzielle Position zu verteidigen. Dies führt zu der insgesamt unerfüllbaren Zielsetzung: „Einzahlung minimieren – Empfang maximieren“.

Das **fünfte** Kapitel behandelt die Erweiterung der EU um insgesamt zwölf neue Mitglieder (2004 und 2007). Im Kontrast zu ihrer ungebrochenen Attraktivität für Dritte tut sich die EU immer schwerer damit, neue Mitglieder aufzunehmen. Die einmalige historische Situation des Zusammenbruchs des Sowjetreichs hat die EU geografisch, politisch und wirtschaftlich neu zentriert. Die Regeln, die die EU für die Mitgliedschaft dieser Länder gesetzt hatte, werden auf ihre Begründungen untersucht und es werden mögliche Effekte für die Kandidaten

dargestellt. Die politischen und wirtschaftlichen Spannungen des Beitritts forderten sowohl von den bisherigen Mitgliedern als auch von den Kandidaten erhebliche Anpassungsleistungen. Die wirtschaftlichen Effekte der Erweiterung machen sich an zwei Fragen fest: Welche Verschiebungen wird es im Binnenmarkt geben, wenn Kapital, Arbeit, Güter und Dienstleistungen künftig ungehindert die Grenzen zwischen den alten und den neuen Mitgliedern überschreiten können, und welcher Mitgliedsstaat zahlt künftig mehr bzw. bekommt weniger? Mit diesen Fragen verbanden sich zahlreiche Befürchtungen, die auch zu politischen Blockaden im Erweiterungsprozess geführt haben. Mittlerweile können sowohl Hoffnungen als auch Befürchtungen an der Elle der wirtschaftlichen Realität gemessen werden.

Das **sechste** Kapitel behandelt die Kandidatur der Türkei. Dieses Land nimmt in geografischer, kultureller und politischer Hinsicht eine Sonderstellung ein. Sein Beitritt ist umstritten wie kein anderer. Der Antrag auf Mitgliedschaft wurde bereits 1963 gestellt und vor dem Jahr 2023 dürfte er nicht entschieden sein. Die politischen Aspekte werden ausführlich beleuchtet und die denkbaren wirtschaftlichen Wirkungen eines Beitritts auf die EU sowie auf die Türkei diskutiert.

Das **siebte** Kapitel richtet den Blick auf die Zukunft der EU, deren Richtung und „Finalität" noch unklar ist. Die Weiterentwicklung der Europäischen Union erfordert nicht nur die erfolgreiche Integration der neuen Mitglieder und die Gestaltung der Beziehungen zu den Nachbarn, sondern auch die Lösung der globalen Herausforderungen Umwelt, Alterung und sozialer Zusammenhalt. Dazu sind Dynamik und Reformfähigkeit unerlässlich. Es werden einige Modelle für die künftige Entwicklungsrichtung der EU dargestellt, die nicht zwingend zu einer immer engeren Union führen müssen, sondern auch differenziertere Formen der Zusammenarbeit bedeuten können.

Mein Dank …

für wertvolle Anregungen und fruchtbare Diskussionen geht insbesondere an Victoria Büsch, Rüdiger Eschenbach, Frank Geilfuß, Susanne Huyoff, Winfrid Pfister, Tobias Roth, Siegfried Schulz, Michael Stobernack und meine Studierenden an der FH Brandenburg. Beata Berta hat das Manuskript akribisch durchgesehen und viel zu seiner Verbesserung beigetragen. Verbliebene Fehler und Unzulänglichkeiten gehen allein zu meinen Lasten.

Neuigkeiten

„Europa" bleibt dynamisch: Um auch nach dem Redaktionsschluss im Januar 2013 dem Leser/der Leserin den „aktuellen Rand" sowie Hintergrundinformationen leichter zur Verfügung stellen zu können, biete ich unter der folgenden Web-Adresse zusätzliches Material an und freue mich auf Kommentare und Hinweise: **http://brasche-europa.de**

Ohne die Ermutigung und Unterstützung meiner Frau, Gabriele Koch,
hätte ich nicht die Kraft gehabt, dieses Buch zu schreiben:

Ihr widme ich es.

Inhalt

Vorwort **V**

Tabellen **XV**

Abbildungen **XVII**

Abkürzungen **XIX**

1 Europäische Institutionen und Prozesse **1**

1.1 Der europäische Integrationsprozess ... 2
1.1.1 Prinzipien europäischer Entwicklung ... 2
1.1.2 Erweiterung versus Vertiefung ... 6
1.1.2.1 Spannungen bei Erweiterungen ... 7
1.1.2.2 Vertiefung als Transfer von Souveränität ... 10
1.1.3 Ziele und Entwicklungsstand der EU ... 13
1.1.3.1 Die Ziele der Europäischen Union ... 13
1.1.3.2 Die Stufen der Integration Europas ... 14
1.1.3.3 Wo steht die EU heute? ... 18

1.2 Institutionen und Entscheidungen in der EU ... 19
1.2.1 Das europäische Macht-Dreieck ... 19
1.2.2 Europäisches Parlament ... 21
1.2.3 Europäischer Rat und Rat ... 22
1.2.4 Europäische Kommission ... 27
1.2.5 Gesetzgebung in der EU ... 30
1.2.5.1 Die europäischen Verträge ... 30
1.2.5.2 Verordnungen und Richtlinien ... 33
1.2.6 Regieren im System der EU ... 36

1.3 Institutionelle Probleme in der EU ... 39
1.3.1 Transparenz, Bürgernähe und Demokratie ... 39
1.3.2 Dominanz der Großen über die Kleinen? ... 43

2 Der Europäische Binnenmarkt **47**

2.1 Mehr Wettbewerb durch Integration ... 48

2.2 Den Binnenmarkt vollenden ... 52
2.2.1 Das Programm für ‚1992' ... 52

2.2.2 Die Flankierung des Binnenmarktes ... 56
2.2.2.1 Subventionskontrolle und Wettbewerbsaufsicht ... 56
2.2.2.2 Staatliches Beschaffungswesen ... 58
2.2.3 Erwartungen an den Binnenmarkt ... 62
2.2.3.1 Zur Bestimmbarkeit von Effekten des Binnenmarktes ... 62
2.2.3.2 Erwarteter wirtschaftlicher Nutzen ... 65
2.3 Die „Vier Grundfreiheiten" ... 67
2.3.1 Freier Warenverkehr ... 69
2.3.1.1 Erklärung des Außenhandels ... 69
2.3.1.2 Abbau von Handelshemmnissen ... 78
2.3.1.3 Vereinheitlichung technischer Standards ... 81
2.3.1.4 Erwartete Handelseffekte des Binnenmarktes ... 85
2.3.1.5 Tatsächliche Handelseffekte des Binnenmarktes ... 90
2.3.1.6 E-Commerce nicht grenzüberschreitend ... 96
2.3.1.7 Vertragsverletzungsverfahren im freien Warenverkehr ... 97
2.3.2 Freizügigkeit für Arbeitnehmer im Binnenmarkt ... 98
2.3.2.1 Einkommensdifferenzen als Wanderungsgrund ... 98
2.3.2.2 Wirkungen der Arbeitskräftewanderung ... 101
2.3.2.3 Regelung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer ... 103
2.3.2.4 Wanderungen in der EU ... 105
2.3.2.5 Vertragsverletzungen der Freizügigkeit ... 113
2.3.3 Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt ... 114
2.3.3.1 Die Regelung der Niederlassung in der EU ... 114
2.3.3.2 Vertragsverletzungen der Niederlassungsfreiheit ... 117
2.3.4 Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt ... 117
2.3.4.1 Definition und Beschreibung von Dienstleistungen ... 117
2.3.4.2 Entwicklung und Bedeutung von Dienstleistungen ... 119
2.3.4.3 Dienstleistungen zwischen Staat und Markt ... 125
2.3.4.4 Dienstleistungen im Binnenmarkt ... 130
2.3.4.5 Liberalisierung gescheitert: Die Bolkestein-Richtlinie ... 136
2.3.5 Wettbewerb bei netzgebundenen Dienstleistungen ... 139
2.3.5.1 Organisation von Wettbewerb in Netzen ... 140
2.3.5.2 Daseinsvorsorge unter Wettbewerbsdruck ... 145
2.3.5.3 Beispiel: Elektrizität ... 149
2.3.6 Freiheit des Kapitalverkehrs ... 157
2.3.6.1 Dimensionen und Regelung der Kapitalverkehrsfreiheit ... 157
2.3.6.2 Direktinvestitionen im Binnenmarkt ... 158
2.3.6.3 Widerstand gegen Direktinvestitionen ... 163
2.3.6.4 Regulierung der Finanzmärkte ... 166
2.3.6.5 Integration der Finanzmärkte in der EU ... 175
2.4 Strategien der EU für Wettbewerbsfähigkeit ... 177

3 Die gemeinsame Währung 183

3.1 Inflation und Geldpolitik ... 185
3.1.1 Inflation und Deflation ... 185
3.1.1.1 Ursachen von Inflation und Deflation ... 185
3.1.1.2 Folgen von Inflation und Deflation ... 190
3.1.2 Geldpolitische Stabilisierung der Preise ... 193
3.1.3 Wechselkurs ... 197
3.1.3.1 Der „richtige" Wechselkurs ... 197
3.1.3.2 Wechselkurse, Inflation und Handel ... 199
3.1.3.3 Wechselkurse und Zinsen ... 204
3.1.3.4 Interne Abwertung ... 204

3.2 Verschuldung ... 205
3.2.1 Ursachen der Staatsschulden ... 206
3.2.2 Nachhaltigkeit von Staatsschulden ... 209
3.2.3 Private Verschuldung ... 212
3.2.4 Gesamtwirtschaftliche Folgen hoher Verschuldung ... 213
3.2.4.1 Verschuldung und Ansteckung ... 213
3.2.4.2 Staatsbankrott und Zinsen ... 216
3.2.4.3 Schulden-Deflation-Spirale und Wachstum ... 218

3.3 Eigene oder gemeinsame Währung? ... 220
3.3.1 Erwartungen an eine gemeinsame Währung ... 221
3.3.2 Asymmetrische Schocks ... 223

3.4 Die Konvergenzkriterien für den Euro ... 226
3.4.1 Konvergenz statt „optimaler Währungsraum" ... 226
3.4.2 Fiskalische Konvergenz ... 231
3.4.2.1 Grenzen für Defizit und Schuldenstand ... 231
3.4.2.2 Stabilitäts- und Wachstumspakt ... 234
3.4.3 Monetäre Konvergenz ... 236
3.4.3.1 Konvergenzkriterium: Inflation ... 236
3.4.3.2 Konvergenzkriterium: Wechselkurs und EWS-I ... 237
3.4.3.3 Konvergenzkriterium: Zinsen ... 241

3.5 Die Wirtschafts- und Währungsunion ... 242
3.5.1 Geldpolitik der EZB ... 243
3.5.2 Fiskalpolitik in der WWU ... 248
3.5.3 Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ... 249
3.5.4 Widersprüche im Konzept der WWU ... 251

3.6 Die Einführung des Euro ... 252
3.6.1 Konvergenzprüfungen und erste Beitritte ... 252
3.6.1.1 Die Konvergenzprüfung der ersten Gruppe ... 253
3.6.1.2 Fragwürdige Aufnahme Griechenlands ... 257
3.6.2 Pre-Ins und EWS-2 ... 258
3.6.2.1 Großbritannien, Dänemark und Schweden ... 259
3.6.2.2 Die Transformationsländer und der Euro ... 260

3.6.3 Erste Erfahrungen mit dem Euro ... 264
3.6.3.1 EZB gewinnt Respekt ... 264
3.6.3.2 „TEURO“ und Preiskonvergenz ... 265
3.6.3.3 Handelsintensität ... 266
3.6.3.4 Der Stabilitätspakt hält nicht ... 267
3.7 Ungleichgewichte in der Währungsunion ... 272
3.7.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit ... 273
3.7.1.1 Unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit ... 274
3.7.1.2 Wettbewerbsfähigkeit von Ländern ... 277
3.7.2 Pro-zyklische Realzinsen ... 281
3.7.2.1 Ursachen für Inflationsdifferenzen ... 281
3.7.2.2 Inflationsdifferenzen und Realzinsen ... 283
3.7.2.3 Wirtschaftspolitik und Inflationsdifferenzen ... 285
3.8 Die Krise und der Euro ... 287
3.8.1 Zur Erklärung von Krisen ... 287
3.8.1.1 Minskys instabile Finanzmärkte ... 287
3.8.1.2 Wiederholte Krisen ... 290
3.8.2 Zum Verlauf der Krise in der EU ... 291
3.8.2.1 Spekulation und Krise ... 293
3.8.2.2 Staatsverschuldung und Krise ... 296
3.8.2.3 Ungleichgewichte und Krise ... 299
3.8.2.4 Krisen-Kreislauf ... 299
3.8.2.5 Eine Krise des Euro? ... 302
3.8.3 Lösungsansätze ... 303
3.8.3.1 Grundlegende Aspekte ... 304
3.8.3.2 Kurzfristige Maßnahmen ... 305
3.8.3.3 Mittelfristige Maßnahmen ... 308
3.8.3.4 Langfristige Maßnahmen ... 311

4 Politiken und Finanzen der EU 315

4.1 Agrarpolitik ... 315
4.1.1 Der Agrarsektor im Wandel ... 316
4.1.2 Agrarpolitik in der EU ... 319
4.1.2.1 Ziele und Instrumente der Agrarpolitik ... 320
4.1.2.2 Nebeneffekte und Reformdruck ... 321
4.1.2.3 Reformen der Agrarpolitik ... 324
4.1.3 Ansätze der EU-Agrarpolitik 2014–2020 ... 328
4.2 Regional- und Strukturpolitik ... 330
4.2.1 Regionen und Regionalismus in Europa ... 331
4.2.1.1 Dimensionen und Typen von Region ... 331
4.2.1.2 Regionalismus und das „Europa der Regionen“ ... 334
4.2.2 Disparität und Konvergenz ... 336
4.2.2.1 Messung von Disparitäten und Konvergenz ... 336
4.2.2.2 Konvergenz durch Marktkräfte ... 341

4.2.2.3 Disparitäten durch Strukturwandel 344
4.2.2.4 Disparitäten durch Skalenerträge 344
4.2.2.5 Regionen in der Wirtschafts- und Währungsunion 349
4.2.3 Regionale Disparitäten in der EU 351
4.2.4 Grundfragen der europäischen Regionalpolitik 357
4.2.4.1 Sind Solidarität und Effizienz vereinbar? 357
4.2.4.2 Zentrale Lösungen für lokale Probleme? 360
4.2.5 Regionalförderung der EU 363
4.2.5.1 Entstehung, Größenordnung und Motive 363
4.2.5.2 Grundsätze und Probleme der Regionalförderung 365
4.2.6 Wirkungen der Regionalförderung 372
4.2.6.1 Methodische Aspekte der Wirkungsmessung 372
4.2.6.2 Befunde und Bewertung 375
4.2.7 Ansätze der Regionalförderung 2014–2020 380
4.3 Finanzierung der EU 382
4.3.1 Zwei Sichten auf den Haushalt 382
4.3.2 Grundzüge des EU-Haushalts 384
4.3.2.1 Grundsätze und Verfahren 384
4.3.2.2 Die Ausgaben 385
4.3.2.3 Die Einnahmen 387
4.3.3 Der Streit um die Nettozahler-Position 390
4.3.4 Der EU-Haushalt 2014–2020 395

5 Erweiterung der EU 397
5.1 Erwartungen an eine Mitgliedschaft 398
5.1.1 Politisch-historische Aspekte 398
5.1.2 Wirtschaftliche Aspekte 399
5.2 Erweiterungsfähigkeit der EU 400
5.2.1 Zur Absorptionsfähigkeit der EU 400
5.2.2 Homogenität und Identität 403
5.3 Der Erweiterungsprozess 407
5.3.1 Erweiterungsrunden 407
5.3.2 Die Kopenhagen-Kriterien und ihre Wirkung 411
5.4 Die Erweiterung von 2004 417
5.4.1 Idealtypische Stufen der Transformation 418
5.4.2 Ende des Kalten Krieges 419
5.4.3 Der Ablauf der Erweiterung 423
5.4.4 Der Agrarsektor 427
5.4.4.1 Landwirtschaft im Umbruch 427
5.4.4.2 Agrarsektor und -politik im Beitrittsprozess 428
5.4.5 Handelsbeziehungen 432
5.4.5.1 Handelsstrukturen zwischen „Ost“ und „West“ 432
5.4.5.2 Handelsintegration durch Europa-Abkommen 433
5.4.5.3 Mitgliedschaft im Binnenmarkt 437

5.4.6 Direktinvestitionen ... 439
5.4.6.1 Von der Staatswirtschaft zum Privateigentum an Produktionsmitteln ... 439
5.4.6.2 Standortvorteile und Markterschließung ... 442
5.4.7 Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ... 446
5.4.8 Migrationsdruck aus Mittel- und Osteuropa? ... 450
5.4.8.1 Zwischen Erwartung und Befürchtung ... 450
5.4.8.2 Übergangsfristen bei der Freizügigkeit ... 454
5.4.8.3 Entwicklung der Ost-West-Wanderungen ... 456
5.4.9 Finanzrahmen für die Erweiterung 2004 ... 459
5.5 Die „stille“ Erweiterung 2007 ... 461

6 Die Kandidatur der Türkei 465
6.1 Annäherung zwischen der Türkei und der EU ... 465
6.2 Die „Zollunion PLUS“ mit der EU ... 467
6.3 Politische Konflikte ... 469
6.3.1 Politische Entwicklung in der Türkei ... 469
6.3.2 Nachbarn in der Ägäis ... 471
6.3.3 Der Zypern-Konflikt ... 472
6.3.4 Größe, Macht und Geopolitik ... 474
6.4 Der Beitrittsprozess ... 475
6.4.1 Zur Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien ... 475
6.4.1.1 Politische Kriterien ... 476
6.4.1.2 Wirtschaftliche Kriterien ... 478
6.4.2 Wirtschaftliche Effekte einer Mitgliedschaft ... 484
6.4.2.1 Zeithorizont und Entwicklungsdynamik ... 484
6.4.2.2 Außenhandel der Türkei ... 487
6.4.2.3 Freizügigkeit ... 489
6.4.2.4 Direktinvestitionen in der Türkei ... 491
6.4.2.5 Die Türkei im EU-Haushalt ... 494
6.5 Mögliche Ergebnisse des Beitrittsprozesses ... 496

7 Ausblick 499

Anhang: Meilensteine der Europäischen Integration 505

Literatur 511

Index 563

Tabellen

Tab. 1-1: Europäische Verträge in zeitlicher Reihenfolge 31
Tab. 1-2: Stimmen in Parlament und Rat, EU-27(%) 45
Tab. 2-1: Vollendung des Binnenmarkt – Barrieren und Lösungen 69
Tab. 2-2: Komparative Vorteile: Das Beispiel „Wein und Tuch“ 72
Tab. 2-3: SITC – Standard International Trade Classification – Beispiel 73
Tab. 2-4: Erwartete Handelseffekte – Typologie der betroffenen Sektoren 88
Tab. 2-5: Intra-EU Exporte 95
Tab. 2-6: Keine Nutzung der Freizügigkeit: Gründe von Arbeitgebern und -nehmer 108
Tab. 2-7: Ausländer-Anteil an den Erwerbspersonen (%) 112
Tab. 2-8: Morphologie von Dienstleistungen 118
Tab. 2-9: Wirtschaftsstruktur der EU-27 – Wertschöpfung der Branchen (%) 122
Tab. 2-10: Dienstleistungen im Unternehmenssektor der EU-25, 2002 123
Tab. 2-11: Dienstleistungen, 2005(%) 124
Tab. 2-12: Systematik: Dienstleistungen und Regulierung 133
Tab. 2-13: Direktinvestitionen in der EU-15 im Zeitablauf 163
Tab. 3-1: Kaufkraftverlust durch Inflation 191
Tab. 3-2: Konjunktur und Staatsverschuldung 1970–1996 208
Tab. 3-3: Die Konvergenzkriterien für die Übernahme des Euro 230
Tab. 3-4: Die Wirtschafts- und Währungsunion 243
Tab. 3-5: Stand bei den Konvergenzkriterien zur Prüfung (1998) 254
Tab. 3-6: Konvergenz 2012 263
Tab. 3-7: Defizite in der Euro-Zone 2007 und 2011 271
Tab. 3-8: Exportstärke der Euro-12 277
Tab. 3-9: Leistungsbilanz (% BIP) 278
Tab. 3-10: Lohnstückkosten 1999 und 2008 279
Tab. 3-11: Realzins und seine Abweichung vom Durchschnitt 285
Tab. 3-12: Verschuldung der öffentlichen Haushalte 298
Tab. 4-1: Erweiterung und Agrarsektor, 2007–2009 318
Tab. 4-2: Kosten und Nutzen der EU-Agrarpolitik 323
Tab. 4-3: Ausgaben für Agrarpolitik 2010 327

Tab. 4-4: Morphologie von Regionen 332
Tab. 4-5: Bevölkerung eines Landes in armen und reichen Regionen 2009 354
Tab. 4-6: Entwicklung der Budgets für Regionalförderung im EU-Haushalt 364
Tab. 4-7: Formulierung überprüfbarer Ziele 373
Tab. 4-8: Konvergenz-Typen europäischer Regionen 377
Tab. 4-9: Regionalförderung nach Regionstypen 2014–2020 381
Tab. 4-10: EU-Haushalt nach Ausgabekategorie, in %, Jahresdurchschnitte 386
Tab. 4-11: Einnahmen der EU nach Quellen (% der Gesamteinnahmen) 389
Tab. 4-12: Nettozahler[–] und -empfänger [+] der EU-15 (1995–1999) 392
Tab. 4-13: Nettosalden (jährliche Durchschnitte),1999–2003,2007–2013 393
Tab. 4-14: Vorschlag der Kommission zum mittelfristigen Finanzrahmen 2014–2020 396
Tab. 5-1: Bevölkerung und Wohlstand in den Erweiterungsrunden 410
Tab. 5-2: Kapitel des Acquis für die Beitrittsverhandlungen 413
Tab. 5-3: Von der Transformation zum globalen Wettbewerb 419
Tab. 5-4: Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Beitrittskandidaten (2000) 422
Tab. 5-5: Stationen der Erweiterung 424
Tab. 5-6: Außenhandel des RGW (1970–1988) – Vor- und Nachteile 433
Tab. 5-7: Bedeutung des Handels mit MOEL für die EU-15 (1998) 435
Tab. 5-8: Exporte nach Faktorintensität (Anteil an allen Exporten in %) 439
Tab. 5-9: Bedeutung ausländischer Unternehmen 2001(Anteil in %) 441
Tab. 5-10: Wertschöpfung pro Beschäftigten in EU+12, 2008 441
Tab. 5-11: Direktinvestitionen in ausgewählten Ländern 443
Tab. 5-12: Direktinvestitionen (Bestand) in ausgewählten Mitgliedsstaaten, 2003 (%) 445
Tab. 6-1: Strukturwandel – Anteil der Sektoren an der Bruttowertschöpfung % 479
Tab. 6-2: Produktion und Exporte der Türkei nach Technologieniveau 481
Tab. 6-3: Konstellationen wirtschaftlicher Entwicklung von EU und Türkei bis 2020 485
Tab. 6-4: Handelssaldo der Türkei mit der EU-27 488

Abbildungen

Abb. 1-1: Stufenschema der Europäischen Integration 15
Abb. 3-1: BIP – nominal und real 186
Abb. 3-2: Gesamt- und Kerninflation 1991–2012 187
Abb. 3-3: Inflation, Deflation, Des-Inflation 187
Abb. 3-4: Zins und Risiko – 10-jährige Staatsanleihen 217
Abb. 3-5: Öffentliche und private Verschuldung 2011 219
Abb. 3-6: Abwertung gegenüber der DM, 1965–1998 (1965=100) 239
Abb. 3-7: Nominalzins, Inflation und Realzins im Euro-Raum 283
Abb. 3-8: Minskys „instabile Finanzmärkte“ 288
Abb. 3-9: Private (Brutto-) Verschuldung, Relation zum BIP, % 295
Abb. 4-1: Erwerbtätige in der Landwirtschaft 317
Abb. 6-1: Beschäftigte in der Schattenwirtschaft, Türkei 2010 482
Abb. 6-2: Exporte der Türkei nach Zielregionen (%) 488
Abb. 6-3: Direktinvestitionen – Bestand (Relation zum BIP, %) 493

Abkürzungen

Acquis	Summe der in der EU vereinbarten Gesetze und Verträge
AEU-V	Vertrag zur Arbeitsweise der EU; Teil des Vertrags von Lissabon; ehemals EG-Vertrag (siehe auch EU-V)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
c.p.	Ceteris paribus (Lat.: Alle anderen Faktoren bleiben unverändert)
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der ständigen Vertreter des Rates)
ECOFIN	Economics and Financial Ministers (Treffen des Rats in der Zusammensetzung der der Wirtschafts- und Finanzminister)
EFSF	European Financial Stability Facility (Temporärer „Rettungsschirm“, siehe auch ESM)
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaften (Kohle und Stahl, Atom, Wirtschaft)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG-V, EU-V	EG-Vertrag, EU-Vertrag; Teile des Vertrags von Nizza
EIB	Europäische Investitionsbank
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
ESM	European Stability Mechanism (Permanenter „Rettungsschirm“, siehe auch ESFS)
EU	Europäische Union
EU+10	Die zehn am 1.5.2004 beigetretenen Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern
EU+12	EU+10 plus Bulgarien, Rumänien
EU+2	Die im Jahr 2007 beigetretenen Mitglieder Bulgarien und Rumänien
EU-12	EU-9 plus Griechenland, Portugal, Spanien
EU-15	EU-12 plus Finnland, Österreich, Schweden
EU-27	EU-15 plus EU+12
EU-6	Die sechs Gründungsmitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
EU-9	EU-6 plus Dänemark, Großbritannien, Irland
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Euro-12	Die 12 Länder, die den Euro zuerst eingeführt haben
EU-V	EU-Vertrag ; Vertrag von Nizza, abgelöst durch den Vertrag von Lissabon und die Unterteilung in EU-V und AEU-V (siehe auch EG-V)
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
FDI	Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HVPI	harmonisierte Verbraucherpreisindex
IFI	International Financial Institutions
ISPA	Instrument for Structural Policies Pre-Accession
KKP, KKS	Kaufkraftparität, Kaufkraftstandards
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn)
NAFTA	North American Free Trade Agreement (USA, Kanada, Mexiko)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen
PHARE	Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
WTO	World Trade Organization
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

1 Europäische Institutionen und Prozesse

Europa ist ein Prozess, eine Aktion, eine Unternehmung, etwas, das in Bewegung ist.

Neben vielfältiger nützlicher Kooperation bietet die Europäische Union uns auch Schutz gegen unsere Dämonen.

Wenn kühnes Denken in provinzieller Verdrossenheit versinkt, … betreten die Wortführer einer nationalen Separation die Bühne, und der alte Wahnsinn greift von neuem um sich. Wer nicht erkennt, dass diese zerbrechliche Europakonstruktion auch seine Sicherheit erhöht, der hat noch nie existentielle Bedrohung erfahren.

György Konrád, Karlspreisträger 2001

Die Europäische Union ist ein einzigartiges Gebilde, in dem – ehemals verfeindete – Nationalstaaten Gemeinsamkeiten entwickeln und den Ausgleich ihrer Interessen verhandeln. Nichts an dieser U1nion ist statisch, vielmehr wandelt und vergrößert sie sich ständig. In diesem dynamischen Prozess haben sich einige Grundsätze herausgebildet, an die sich alle Mitglieder halten sollten (Kapitel 1.1). Mittlerweile sind einige Institutionen installiert und haben immer weiter an Einfluss gewonnen, in denen die unterschiedlichen Akteure auf der europäischen Bühne ihre Rolle spielen. Im Kern geht es dabei um die Balance der Macht zwischen nationaler und europäischer Ebene – eine Macht, die bis zum Erlass von Gesetzen geht, die in die Nationalstaaten hineinwirken. Die zahlreichen Interessenskonflikte der unterschiedlichen Mitglieder und Gruppierungen werden nach expliziten oder impliziten Regeln ausgetragen (Kapitel 1.2). Die EU unterliegt nicht den vom Nationalstaat bekannten demokratischen Regeln der Machtkontrolle – ob sie deshalb undemokratisch genannt werden muss, ist umstritten (Kapitel 1.3).

1.1 Der europäische Integrationsprozess

1.1.1 Prinzipien europäischer Entwicklung

Methode Monnet: Folgt die Europäische Integration einem Plan?
Wofür darf „Brüssel“ zuständig sein?
Darf für mehr Effizienz von der Subsidiarität abgewichen werden?

Das Ende des Zweiten Weltkriegs führte zu einem erneuten Versuch der Völker Europas, ihre Beziehungen ohne den Einsatz militärischer Mittel zu gestalten. Damit verbunden war auch die Einsicht, dass Verhandlungen und Kompromisse ebenso erforderlich sind, wie die – zumindest teilweise – Aufgabe nationaler Souveränität. So musste immer erneut eine Balance für die Verteilung der Entscheidungsmacht zwischen der nationalen und der internationalen Ebene gefunden werden.

Die Entwicklung der Europäischen Integration verläuft jedoch nicht planmäßig und logisch: Es gibt offensichtlich keinen von vornherein vereinbarten „Bauplan“ des vereinten Europas, in dem die Themen, die Ziele und die gewünschte Gemeinsamkeit festgelegt sind. Vielmehr folgte die Integration der „Methode Monnet“, d.h. die Nationalstaaten bewegten sich in einzelnen kleinen Schritten dort gemeinsam voran, wo es in der jeweiligen historischen Situation für alle Beteiligten politisch annehmbar war. Dieses pragmatische Vorgehen, benannt nach dem französischen Europapolitiker Jean Monnet (Wessels, W., 2001), war sinnvoll, da die Pläne, Erwartungen und Ängste der Akteure in den Mitgliedsstaaten äußerst heterogen waren und es zu einem „Großen Entwurf“ keine Einigkeit und damit keinen gemeinsamen Fortgang der Integration gegeben hätte.

„Methode Monnet“
“Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity. The coming together of the nations of Europe requires the elimination of the age-old opposition of France and Germany. Any action taken must in the first place concern these two countries.”
Schuman Deklaration: Erklärung vom 9. Mai 1950
http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm (16.3.12)

Zögerliches Teilen der Macht

Mit der fortschreitenden Integration Europas werden die Interessen nationaler Akteure berührt, und in der Diskussion in den Nationalstaaten wird auch die Angst vor einem „übermächtigen Brüssel“ formuliert. Da Institutionen im Allgemeinen die Tendenz haben, die eigene Wichtigkeit und Bedeutung dadurch zu stärken, dass sie immer mehr Kompetenzen an sich ziehen, wird dies auch den Organen der EU unterstellt. Es ist also eine ständige Aufgabe abzugrenzen, welche Bereiche aus Politik und Wirtschaft allein national geregelt werden, welche in Abstimmung mit der EU und welche allein von der EU entschieden werden sollen bzw. dürfen.

Im Grundsatz werden die Zuständigkeiten der EU im Artikel 5, Absatz 2 des EU-Vertrags (EU-V) – und damit einstimmig – festgelegt: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedsstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedsstaaten." Welche Kompetenzen jeweils vertraglich festgelegt wurden, folgte nicht so sehr einer sachlichen Logik, sondern vielmehr dem politischen Willen zur Abgabe nationaler Souveränität. Der ständige Konflikt besteht zwischen der Einsicht, dass ein Land in einem Verbund stärker sein kann und dem Wunsch, über die Geschicke des Landes ohne Abstimmung und Kompromisse mit anderen Staaten entscheiden zu können.

Für die Abgrenzung zwischen der lokalen und der zentralen Ebene kann das Prinzip der **Subsidiarität** herangezogen werden. Es schreibt die Reihenfolge der Akteure vor, die für die Problemlösung zuständig sind. Zuerst sollte das betroffene Individuum für sich selbst aktiv werden. Familie und Nachbarn sind dann als Nächste zum Tätigwerden aufgefordert. Wenn diese keine Problemlösung erreichen können, sollen sie sich an die Gemeinde wenden. Nur wenn auch diese Instanz nicht ausreicht, sind die Region – z.B. das Bundesland – und danach die Zentralregierung hinzuzuziehen. In dieser Logik ist die EU die letzte Instanz, die zuständig sein sollte. Mit diesem Prinzip wird implizit auch der Grundsatz „Privat geht vor Staat" aufgestellt. So wird eine stärkere Rolle entfernter und zentraler staatlicher Institutionen zurückgewiesen. Auf deutsche Initiative hin hat die EU das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Lissabon (Artikel 5, Absatz 3) verankert; zusätzlich erhalten die nationalen Parlamente das Kontrollrecht über die Einhaltung dieses Prinzips.

Das Prinzip der Subsidiarität kann in einem Spannungsverhältnis zwischen der Stärkung der lokalen Handlungsebenen einerseits und der ökonomischen Effizienz anderseits stehen. So können Entscheidungen, die nahe an den Betroffenen gefällt werden, auf kurze Informationswege verweisen und die lokalen Präferenzen besser berücksichtigt werden. In den folgenden Fällen kann es jedoch effizienter sein, die Zuständigkeit an eine höhere, d.h. zentrale Ebene abzugeben:

- **Transaktionskosten**: Die Vielfalt von Regeln in einem dezentralen System macht es für den Einzelnen schwierig, sich zu orientieren; eine zentrale Regelsetzung ist transparenter, daher leichter und mit geringerem Aufwand zu durchschauen. Dies trifft z.B. bei der Aufsicht über die Finanzmärkte oder bei Sicherheitsnormen für Produkte oder den Verbraucherschutz im grenzüberschreitenden Handel zu.

- **Positive Skalenerträge**: Es kann günstiger sein, wenn staatliche Leistungen in größeren Einheiten erstellt werden; diese sollten dann nicht von jedem Nationalstaat, sondern von der EU bereitgestellt werden. Dies trifft z.B. bei grenzüberschreitender Transport- oder Energieinfrastruktur oder bei großen Forschungsgeräten zu. Zwischen dem Prinzip der Subsidiarität und der Nutzung von Größenvorteilen kann also ein Zielkonflikt bestehen.

- **Grenzüberschreitende externe Effekte**: Die Aktivitäten in einem Staat können sich negativ auf die Wirtschaftssubjekte in einem angrenzenden Staat auswirken, wie dies z.B. bei der Umweltverschmutzung der Fall ist. Aber auch positive Effekte sind denkbar, wenn z.B. in einem Land ein attraktives Kulturangebot bereitgestellt wird, das auch für

die Bewohner des Nachbarlandes nutzbar ist. Auf der supranationalen Ebene können grenzüberschreitende externe Effekte besser berücksichtigt werden, wie das Beispiel der transeuropäischen Netze für Transport und Energie zeigt.

Die wirtschaftlichen Gesichtspunkte werden im EU-V aufgegriffen, indem Aktivitäten der EU dort als mit dem **Subsidiaritätsprinzip** vereinbar gehalten werden, wo die Ziele „von den Mitgliedsstaaten 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“ (Artikel 5, Abs. 3 EU-V). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde den nationalen Parlamenten das Recht eingeräumt, Gesetzesvorhaben der EU auf ihre Vereinbarkeit mit der Subsidiarität zu überprüfen und Einspruch einzulegen; allerdings ist die Durchsetzbarkeit eines Einspruchs schwierig, da die rechtlichen Begriffe im Vertrag nicht klar gefasst und die Reaktionszeiten kurz sind (Koch, J. and Kullas, M., 2010).

Die Themenfelder, in denen die EU aufgrund der vertraglichen Ermächtigung tatsächlich Kompetenzen hat, können jedoch nicht immer schlüssig nach dem Subsidiaritätsprinzip bzw. der Effizienz begründet werden (Alesina, A., I. Angeloni, et al., 2002). Die europäische Agrarpolitik wird ohne Legitimation durch das Subsidiaritätsprinzip betrieben; diese Agrarwirtschaft könnte wie jede andere Branche den Kräften des Weltmarktes überlassen werden. Auch die Förderung regionaler Entwicklung durch die EU – zumal in Form kleinteiliger Unterstützung von Projekten in den benachteiligten Regionen – lässt sich nicht aus den oben genannten Kriterien für die Zuständigkeit einer zentralen Instanz ableiten (Kapitel 4.2.4). Allenfalls bei grenzüberschreitenden Infrastrukturvorhaben (Energie, Transport) mit Spill-over-Effekten ist ein gemeinschaftliches Handeln gerechtfertigt; ausgerechnet hier bleibt jedoch die Gestaltungskompetenz der EU bisher schwach (Kapitel 2.3.5.3). Auch in der Forschungs- und Technologiepolitik könnte allenfalls bei sehr großen Projekten, wie z.B. physikalische Großanlagen und Weltraumfahrt, eine supranationale Kooperation begründet werden; tatsächlich aber werden detaillierte Vorgaben zur Förderung einzelner, auch kleiner, Projektverbünde gemacht. Die EU verfügt in einigen Bereichen, die besser zentral geregelt würden, nicht über Handlungskompetenz, da die Mitgliedsstaaten dort nicht bereit waren, diese abzugeben: So ist die Außen- und Sicherheitspolitik überwiegend national kontrolliert, das Luftkontrollsystem ist in einen „Flickenteppich“ von 27 Zuständigkeiten und technischen Systemen aufgeteilt und auch die langfristig orientierte Sicherung von Energielieferungen wird dominiert von bilateralen Verträgen einzelner Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten.

„Single European Sky“ kommt nicht voran

Die EU versucht, den Flickenteppich der Flugleitung und -sicherung zu vereinheitlichen, indem sie die Mitgliedsstaaten dazu zwingen will, neun „Flugraumblöcke mit einheitlicher Technologie einzurichten (European Commission, 2011p). Dadurch könnten die Effizienz des Luftverkehrs sowie die Transportkapazität gesteigert und die Kosten gesenkt werden. Nationale Egoismen verhindern die Umsetzung der entsprechenden Richtlinie. Daher hat die Kommission im Dezember 2012 Verfahren vor dem EuGH angedroht („Single Sky …“, 2012)

Andere Felder der politischen Gestaltung eines Gemeinwesens sind in nationaler Zuständigkeit verblieben, weil sich in ihnen national unterschiedliche gesellschaftliche Präferenzen ausdrücken, die im Rahmen einer EU-weiten „Harmonisierung" nicht bewahrt werden könnten. Dazu gehörten auch die Fiskal-, Steuer-, Sozial- und Bildungspolitik sowie die angebotsseitigen Maßnahmen, die für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wichtig sind. Die im Jahr 2008 ausgebrochene Wirtschaftskrise zeigt jedoch, dass auch in der Fiskalpolitik ein gewisses Maß an supranationaler Kompetenz erforderlich ist.

Tatsächliche Zuständigkeiten der EU

Aus diesem Prozess zögerlicher Teilung der Macht zwischen Nationalstaat und EU sind in den Themenfeldern, in denen die EU durch Vertrag Zuständigkeiten erhalten hat, drei Stufen der Zuständigkeiten hervorgegangen (AEU-V, Art. 3 bis 6):

a. Ausschließliche Zuständigkeiten der EU, d.h. die Mitgliedsstaaten haben keine nationale Macht mehr über die Ausgestaltung in diesen Themen.

b. Geteilte Zuständigkeiten, d.h. die EU und die Mitgliedsstaaten teilen sich die Macht, was aber nicht zwingend eine jeweils gleich starke Rolle für beide Seiten beinhaltet.

c. Die EU darf lediglich Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen durchführen, wohingegen die alleinige Zuständigkeit bei den Mitgliedsstaaten verbleibt.

Zu a): Ausschließlich zuständig ist die EU für die Regulierung jener Aspekte der Wirtschaft, bei denen grenzüberschreitende Effekte wirtschaftlichen Handelns zu erwarten sind. Dies wurde für die Zollunion, die Wettbewerbspolitik, die Währungspolitik für die Euro-Länder sowie für die gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten vereinbart. Bemerkenswert ist hierbei besonders, dass die Fiskalpolitik (Besteuerung und Staatsausgaben) nicht in die Zuständigkeit der EU fällt, obwohl die Krise der Staatsfinanzen offenbar über Ländergrenzen hinweg ausstrahlt und eine gemeinschaftliche Fiskalpolitik möglicherweise diese Probleme lösen könnte (Kapitel 3).

Zu b): Geteilte Zuständigkeiten in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und in der Regionalpolitik geben der EU lediglich die Möglichkeit, die Kommunikation zwischen den Mitgliedsstaaten anzuregen; die Gestaltung und Durchführung bleibt jeweils in nationaler Hand. Auch bei der Konzeption und dem Bau transeuropäischer Netze für Kommunikation, Verkehr und Energie darf die EU ihre Hilfe bei der Kommunikation und Planung einbringen – die Zuständigkeit und Mittel zum Bau dieser Anlagen haben die Staaten jeweils auf ihrem Territorium. In der Innen- und Rechtspolitik, „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" genannt, gibt es eine Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung, die jedoch keine Zuständigkeiten auf die europäische Ebene verlagert.

Zu c): Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der EU sind die schwächste Form der Zuständigkeit. Sie existieren zu den Themen Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit.

In allen anderen Bereichen besteht ausschließlich nationale Zuständigkeit.

Die Teilung und Verteilung von Kompetenzen ist ein ständiger Prozess, der trotz des Widerstands aus den Mitgliedsstaaten mit der Zeit dazu geführt hat, dass die Zuständigkeiten der EU zugenommen haben. Dies ist insbesondere dann ökonomisch rational, wenn Aufgaben zu erledigen sind, die durch Skalenerträge und Externalitäten geprägt sind. Eine Verlagerung staatlicher Aufgaben von der nationalen auf die europäische Ebene kann allerdings nicht nur nach wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit beurteilt werden. Ebenso zu klären sind die national unterschiedlichen Präferenzen der Völker, die demokratische Kontrolle über die Ausübung staatlicher Aufgaben und die Vergabe der Mittel. Dies mag am Beispiel der Sozialpolitik deutlich werden: Wie viel Besteuerung zur Umverteilung von Primäreinkommen gewünscht ist und wie die Balance zwischen individueller Verantwortung und staatlicher Fürsorge festgelegt werden soll wird in Großbritannien anders beantwortet als in Schweden. Ein einheitliches „europäisches Sozialmodell“ (Sapir, A., 2005; Busemeyer, M. R., C. Kellermann, et al., 2006) würde den Unterschieden in den Auffassungen der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht gerecht.

Weiterführende Literatur

- Nugent, N. (2010). The Government and Politics of the European Union. Basingstoke.
- Rosamond, B. (2009): New theories of European Integration, in: Cini, M., Perez-Solorzano Borragan, N. (Ed.): European Union politics, Oxford.
- Baldwin, R. E., Wyplosz, C. (2012): The Economics of European Integration, London [u.a.].
- Pelkmans, J. (2006). European integration – Methods and economic analysis. Harlow et al., pp. 36–52.
- Benz, A., C. Zimmer (2010). “The EU’s competences: The ‘vertical’ perspective on the multilevel system.” Living Reviews in European Governance 5(1).

1.1.2 Erweiterung versus Vertiefung

Die EU ist kein statisches Gebilde, sondern ein Konstrukt der zwischenstaatlichen Kooperation, das sich in ständiger Veränderung befindet. Bei der Entwicklung dieses dynamischen Gebildes können zwei Prozesse unterschieden werden:

- **Erweiterung,** d.h. die Aufnahme zusätzlicher Mitglieder in den bestehenden „Club“, ohne dass gleichzeitig zwingend die Club-Regeln geändert werden.
- **Vertiefung,** d.h. die Weiterentwicklung der Gemeinschaftlichkeit der EU, so dass mehr Entscheidungen nicht mehr im Nationalstaat, sondern „in Brüssel“ getroffen werden.

Beide Prozesse entfalteten sich bisher gleichzeitig und nebeneinander. Sie führen auch nicht zwingend zu einer „immer engeren Union“, sondern können auch Krisen und Rückschritte – sogar einen Zerfall der EU – enthalten.

1.1.2.1 Spannungen bei Erweiterungen

Wie hat sich die EU durch die Aufnahme neuer Mitglieder verändert?
Welche Kräfte und Interessen spielen bei der Entwicklung der EU eine Rolle?

Europa ist in mehreren Erweiterungsrunden gewachsen: Nach der Gründung der EWG durch die EU-6 sind bisher 22 neue Mitglieder dazugekommen. Die Motive der einzelnen Länder für den Wunsch nach einer Mitgliedschaft, sind sowohl politische als auch wirtschaftliche: Die Sicherung des Friedens, die Stärkung der eigenen außenpolitischen Position durch Zusammenschluss sowie die positiven wirtschaftlichen Effekte einer Marktöffnung stehen dabei im Vordergrund. Eine gewisse Rolle mag bei einzelnen Interessengruppen bzw. Ländern auch die Hoffnung auf den Zugang zu Subventionen aus der europäischen Agrar- und Regionalpolitik gespielt haben. Für Länder mit geringerem Wohlstand sowie schwieriger politischer Vergangenheit sind **Frieden und Prosperität** immer noch die zentralen Versprechungen einer EU-Mitgliedschaft, für die sie bereit sind auch Anpassungslasten auf sich zu nehmen.

Die jeweiligen Erweiterungen verliefen jedoch nicht ohne Spannungen und haben zu steigender Heterogenität von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Präferenzen und Strukturen in der EU geführt. Weiterhin macht auch schon die Mitgliederzahl selbst eine Weiterentwicklung von Strukturen und Entscheidungsverfahren erforderlich (Kapitel 5.2). Diese Aspekte werden in den folgenden Beispielen verdeutlicht.

Machtbalance und politische Befriedung in Europa

Der Beitrittsantrag von Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen wurde 1963 vom damaligen französischen Staatspräsidenten De Gaulle blockiert: Er stand einer Aufnahme Großbritanniens ablehnend gegenüber und kritisierte eine zu enge Bindung Großbritanniens an die USA (Dinan, D., 2005). Außerdem glaubte er, dass durch eine Erweiterung die Chance zu vertieften Beziehungen zwischen den bisherigen Mitgliedsländern gefährdet würde. Mit dem Beitritt eines weiteren großen Nationalstaates befürchtete er eine Konkurrenz zu der von ihm angestrebten **französischen** Vorherrschaft in (West-) Europa.

Die Umwälzungen auf dem Balkan im Gefolge des Zerfalls Jugoslawiens sowie der Beitritt Österreichs im Jahr 1995 hatten die Position Deutschlands gestärkt, da es traditionell gute Beziehungen zum wieder entstandenen Kroatien sowie zu Österreich hat. Länder wie Großbritannien, Frankreich und Italien befürchteten, dass die Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Länder, die mit Österreich und Deutschland eng verbunden sind, zu einer Dominanz **Deutschlands** in der EU führen könnte. Damit würde auch die traditionelle „Achse Paris-Berlin“ geschwächt.

Die Option auf eine Mitgliedschaft in der EU kann in den virulenten oder potenziellen Krisenherden Europas zu einer Befriedung und zu einer positiven politischen und wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Daher wurde Bulgarien und Rumänien, die unter den Folgen der **Balkankriege** besonders zu leiden hatten, auf der Ratssitzung in Helsinki 1999 eine Beitrittsoption angeboten, obwohl diese Länder damals von einer Beitrittsreife noch weit entfernt waren. Ebenso war und ist auf dem Balkan nicht nur die unmittelbare politische und

finanzielle Hilfe der EU von Nutzen; auch die gleichzeitig am Horizont aufscheinende Option einer EU-Mitgliedschaft ist für den Friedensprozess förderlich.

Für eine Reform der Gesellschaftsstrukturen in der **Türkei** sowie für eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der Wirtschaft eines Landes generell kann die Perspektive eines EU-Beitritts hilfreich sein, da dadurch Tempo und Richtung der Entwicklung zu einem modernen und prosperierenden Nationalstaat günstig beeinflusst werden. Gleichzeitig kann die Türkei als Brücke zwischen den „westlichen" Staaten und den „islamisch geprägten" Ländern des Nahen und Mittleren Osten dienen. Ihre Mitgliedschaft wirft jedoch gleichzeitig auch Fragen unter den bisherigen Mitgliedsstaaten auf, die die Dominanz eines so großen und damit einflussreichen Landes befürchten (Kapitel 6).

Wachsende Unterschiede im Wohlstand zwischen den Mitgliedern

Waren die Gründungsmitglieder noch auf einem ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, gemessen an ihrem BIP pro Kopf, so wuchsen durch den Beitritt der Süd-Länder (Spanien, Portugal, Griechenland) und besonders durch die Ost-Erweiterung die Heterogenität der Wirtschaftsstrukturen und die Einkommensdisparität.

Nach den einfachen Überlegungen der ökonomischen Theorie der Integration ist ein Rückstand beim Einkommen (BIP pro Kopf) kein Argument gegen eine Mitgliedschaft, da das Land mit geringerem Wohlstand auch geringere Löhne haben wird und dies als Vorteil in der internationalen Arbeitsteilung auf freien Märkten nutzen kann: Arbeitsintensiv gefertigte Produkte dieser Länder können sich – zumal bei gleichzeitigem Zugang zu höherer Technologie und Produktivität – auf den Exportmärkten durchsetzen, und Arbeitskräfte mit geringeren Lohnansprüchen können sich in Ländern mit höherem Lohnniveau erfolgreich um Arbeit bewerben. Nach einer gewissen Anpassungszeit, so sagt die Theorie voraus, haben sich Kapital und Arbeit in den neuen und den alten Mitgliedsstaaten neu angeordnet und Löhne und Preise haben sind angeglichen.

In dieser Sicht fehlen jedoch die Lasten und Kosten der Anpassung bei bestimmten Gruppen von Unternehmen und Arbeitnehmern. Weniger wettbewerbsfähige Unternehmen sind in ihrer Existenz bedroht oder müssen zumindest hohe Verlagerungskosten und Risiken tragen; Arbeitnehmer verlieren den Arbeitsplatz ohne Aussicht auf erneute Beschäftigung unter vergleichbaren Konditionen; Regionen verlieren strukturbestimmende Industrien, und Arbeitnehmer dürfen ihren Lohnkostenvorteil gar nicht ausspielen, da sie in den Hochlohnländern zu den dort geltenden Tarifen bezahlt werden müssen. Selbst wenn die Anpassung der Strukturen im Ergebnis zu einer höheren ökonomischen Effizienz führen sollte, aus der auch die Verlierer der Anpassung angemessen entschädigt werden könnten, so werden die „Früchte" der wirtschaftlichen Integration später reif, während die Lasten schnell spürbar sind. Dies mindert die Akzeptanz für die internationale Öffnung der Märkte. Im politischen Prozess tritt also Widerstand tatsächlich oder vermeintlich negativ betroffener Gruppen gegen neue Mitglieder auf. Daher bestehen trotz der Versuche zu einer umfassenden Liberalisierung der Märkte immer noch Beschränkungen für grenzüberschreitenden Wettbewerb, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt.

Aus Einkommensunterschieden ergeben sich auch Ansprüche auf Ausgleich zwischen „Arm“ und „Reich“, die in politischem „Kuhhandel“ zur Vereinbarung ökonomisch nicht effizienter Transfers führen können. Die Regionalpolitik der EU ist ein Beispiel für solche Prozesse (Kapitel 4.2.5.1). Auch die Vereinbarung von Marktschranken wie die zeitweise Begrenzung des Zugangs osteuropäischer Arbeitskräfte zu den Arbeitsmärkten im „Westen“ (Kapitel 5.4.8.1) zählt zu diesen politischen Kompromissen.

Konflikt zwischen nationaler Eigenständigkeit und Mitgliedschaft

In einzelnen Nationalstaaten besteht zwar grundsätzlich Zustimmung zur Mitgliedschaft, aber gegen einzelne geplante Regelungen werden an jenen Punkten Vorbehalte geäußert, wo die europäische Linie nicht mit der gesellschaftspolitischen Sicht der Bevölkerung im Nationalstaat übereinstimmt. Dann ist ein Kompromiss erforderlich, um den Fortgang der Europäischen Integration nicht insgesamt zu gefährden. Es werden in Zusatzprotokollen zum Vertrag Sondervereinbarungen für ein Land getroffen. Beispiele sind die Aufschiebung der Übernahme des Euro durch Großbritannien und des Schengener Abkommens durch Dänemark sowie die Möglichkeit für Großbritannien, sich nicht an der Weiterentwicklung der Sozialcharta von 1989 zu beteiligen. Auch die Möglichkeit Dänemarks, den Erwerb von Zweitwohnungen durch EU-Ausländer zu begrenzen, zählt zu diesen Konzessionen.

Noch grundsätzlicher kann der Unterschied in der Strategie der nationalen Regierungen und der von ihnen vertretenen Bevölkerungen ausfallen, wenn die Regierung einen Beitritt befürwortet und beantragt, und die Bevölkerung in einem Referendum dies ablehnt, wie dies 1972 und 1994 in Norwegen der Fall war. Im Vorfeld des Beitritts war auch in Osteuropa ein deutliches Absinken der Zustimmung in der Bevölkerung zum geplanten Beitritt zu beobachten; letztlich wurde der Beitritt aber trotzdem in den Referenden angenommen.

Heterogenität und „Überdehnung“

Durch die Aufnahme neuer Mitglieder steigt nicht nur der Umfang der EU, es werden auch mehr potenzielle Krisenherde in das Gebiet eingebunden bzw. rücken sie näher an die Grenzen der EU heran. In einer historischen Parallele zu vergangenen Imperien und dem derzeitigen außenpolitischen Ansatz der USA (Kennedy, P., 1989; Calleo, D. P., 1998) wird die Gefahr einer **„Überdehnung“** der EU thematisiert: Das Überschreiten einer – nicht präzise definierbaren – kritischen Größe könnte das gesamte Gebilde unregierbar machen, so dass es nicht mehr im Stande sein könnte, Probleme zu lösen. Die EU ist jedoch kein Imperium mit zentralisiertem Herrschaftsanspruch, dessen Verteidigung es überfordern könnte. Vielmehr stellt sie eine neue Form der Verteilung von Macht und Koordination dar. Sie ist ein Mehr-Ebenen-System der Regierung, das auf Konsens und Koordination in verteilten Strukturen ausgelegt ist (Bache, J., S. George, 2006:33–40). Für die EU sind also aus einem befürchteten „imperial overstretch“ keine überzeugenden Grenzziehungen ableitbar.

Regionale „Interessenskreise“

Die Mitgliedsstaaten der EU haben gleichzeitig auch eine historisch gewachsene Einbindung in politische und ökonomische Beziehungen zu ihren Nachbarn, mit denen sie auch künftig intensivere wirtschaftliche Beziehungen haben dürften als mit anderen Ländern. Daraus er-

gibt sich, dass jeder Mitgliedsstaat eine Erweiterung der EU um jenes Land präferiert, mit dem es bereits engere Wirtschaftsbeziehungen pflegt, um diese im Rahmen des Binnenmarktes noch besser nutzen zu können. Dies wird an den folgenden Beispielen deutlich.

Eine Süd-Erweiterung der EU, möglicherweise sogar unter Einschluss einiger nordafrikanischer Länder, könnte für Spanien, Italien und Griechenland als Mittelmeer-Anrainer ökonomische Vorteile bringen, die sie aus einer Ost-Erweiterung nicht ziehen können. Dagegen waren Deutschland und Österreich aus den gleichen Gründen eher an einer Mitgliedschaft Polens, Tschechiens und Ungarns interessiert.

Griechenland sieht mehr wirtschaftliche Chancen in einer Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens sowie enge politische Verbindungen zu Serbien und Zypern; es war daher an einer Aufnahme dieser Länder mehr interessiert als an einer Mitgliedschaft z.B. Polens.

Die nordischen Mitgliedsländer Finnland und Schweden sehen mit den drei baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland gemeinsame Entwicklungen im Ostsee-Raum als attraktiv an; dies hat auch dazu geführt, dass Schweden seine Ratspräsidentschaft genutzt hat, um Lettland und Litauen gleichzeitig mit dem weiter entwickelten Estland den Kandidatenstatus von der EU zuerkennen zu lassen.

1.1.2.2 Vertiefung als Transfer von Souveränität

In welchen Dimensionen hat die EU eine Vertiefung erfahren?
In welchem Verhältnis stehen Erweiterung und Vertiefung zueinander?
Können einige Länder bei der Vertiefung vorangehen?

Eine **Vertiefung** der Union findet z.B. dadurch statt, dass ein Politikbereich aus der nationalen in die europäische Zuständigkeit abgegeben wird. Ein anderer Schritt der Vertiefung wird vollzogen, wenn bei der Abstimmung im Rat nicht mehr Einstimmigkeit erforderlich ist, sondern eine (qualifizierte) Mehrheit für einen Beschluss ausreicht. Dann verfügt kein Mitgliedsstaat mehr über ein Veto und andererseits ist es möglich, dass Mitgliedsstaaten überstimmt werden und dann Beschlüsse ausführen müssen, gegen die sie gestimmt haben.

Obwohl Konsens über die Problemlage besteht, ist die Abgabe von Macht „nach Brüssel“ unter den Mitgliedsländern umstritten. Zwar haben sich die Mitglieder auf das Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (EU-V, Präambel) verpflichtet, wobei über die endgültige Richtung, in die sich der Vertiefungsprozess bewegen soll, kein Konsens besteht. Aber gleichzeitig wird der derzeitige EU-Vertrag als Stufe innerhalb dieser Entwicklung bezeichnet, womit klar ist, dass die Vertiefung noch nicht zu ihrem Ende gekommen ist. Offen gelassen wird im Vertrag jedoch, welche endgültige Gestalt dieses Europa annehmen sollte. Lediglich die Forderung nach einer offenen und transparenten Entwicklung der Union wird formuliert.

In der Diskussion zur Integration Europas wird implizit häufig angenommen, dass „mehr Integration besser als weniger Integration“ sei. Entsprechend werden Mitgliedsstaaten mit einer abweichenden Auffassung über die künftige Richtung auch mit Begriffen wie „Bremser“ negativ belegt. Eine solche Zuschreibung verkennt jedoch, dass nur ein transparenter

und offen geführter Dialog über die künftige Entwicklung zu einem von Allen akzeptierten Prozess führen kann.

Die Vertiefungsschritte (Schulhoff, W., 1997:139 ff.; Baldwin, R.E., 1994:142ff.) bezogen sich auf engere innen- und außenpolitische Kooperation, gemeinschaftliche Steuerung der Wirtschaft sowie die Stärkung der Institutionen Parlament und Rat sowie deren Funktionsmechanismen.

Vertiefung in kleinen Gruppen

Da nicht zwingend alle Mitglieder eine zur Diskussion stehende Vertiefung positiv sehen, diese aber nur einstimmig beschlossen werden kann, sind weitere Vertiefungsschritte nur schwer möglich. Daher ist im EU-V (Artikel 20) die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit" vorgesehen, nach der eine Teilgruppe der Mitgliedsstaaten gemeinsam vertiefende Aktivitäten vereinbaren darf, ohne dass damit die anderen Staaten gezwungen wären, sich diesen anzuschließen. Allerdings ist diese Option politisch umstritten, da diejenigen Staaten, die an einer Vertiefung nicht oder noch nicht Interesse haben, befürchten von einer „fortschrittlichen Ländergruppe" unter Zugzwang gesetzt zu werden oder als „2. Klasse" zurückzubleiben; daher wurde von dieser Option lange Zeit kein Gebrauch gemacht. In zwei Themenbereichen wird in jüngerer Zeit diese Option in Erwägung gezogen:

- Die Schaffung eines europäischen Patents kam auch nach langjähriger Diskussion nicht zustande, weil zwei Länder anderer Auffassung waren. Im Jahr 2012 wurde das Vorhaben auf dem Weg der verstärkten Zusammenarbeit realisiert, der sich lediglich zwei von 27 Ländern (Spanien, Italien) nicht anschlossen.
- Zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer haben sich 11 Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit im Januar 2013 zusammengeschlossen, während die anderen diese Steuer nicht einführen wollen.

Vertiefungsschritte zu einer „immer engeren Union"

Politische Vertiefung:
Europäische politische Zusammenarbeit und gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (1986, 1992) eingeführt
Schengener Abkommen zur gemeinsamen Grenzsicherung unterzeichnet (1997)

Institutionelle Vertiefung:
Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Europäischen Rat (1975) eingeführt
Parlament gestärkt und Mehrheitsentscheidungen im Rat bei weiteren Themen vereinbart (1992, 2000, 2007)
Gesetze nach dem „ordentlichen Verfahren", d.h. mit gleichberechtigter Position von Rat und Parlament (2007)

Wirtschaftliche Vertiefung:
Gemeinsame Agrarpolitik (1962) vereinbart

Zollunion (1968) eingeführt
Europäisches Währungssystem (EWS-I) (1979) eingeführt
Binnenmarkt sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt als Ziel in den Vertrag aufgenommen; Wettbewerbspolitik auch auf europäischer Ebene (1986)
Einführung des Euro und damit Abschaffung einer nationalen Geldpolitik beschlossen (1992)
Einführung des Euro als Zahlungsmittel (1999: Buchgeld, 2002: Bargeld)

Eine zweite Teilgruppe hat sich unter den Mitgliedsstaaten herausgebildet, die sich enger koordiniert als die anderen und die mit Initiativen und Vorschlägen vorangeht: Die Euro-Gruppe (Kapitel 3.5.2). Eigentlich für eine Koordination der Fiskalpolitik der Euro-Länder eingerichtet, entwickelte diese Gruppe in der Finanzkrise eine starke Initiative, durch die sich einige Nicht-Euro-Länder unter Druck gesetzt fühlten.

Nicht immer eine „immer engere Union"

Erweiterung und Vertiefung stehen in einem **Spannungsverhältnis.** Die Aufnahme (vieler) zusätzlicher Mitglieder vergrößert das Spektrum an Präferenzen und Interessen, so dass eine Einigung auf gemeinsame Ziele und Vorgehensweisen auf dem Weg der Einstimmigkeit oder qualifizierten Mehrheit schwerer wird. Vertiefung, d.h. der Übergang zu Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip, könnte also Erweiterungen erleichtern (**„Vertiefung vor Erweiterung"**). Andererseits kann die Aufnahme neuer Mitglieder die einstimmige Verabschiedung neuer Verträge, in denen das Mehrheitsprinzip ausgedehnt wird, erschweren oder gar unmöglich machen (**„Erweiterung statt Vertiefung"**). Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, die eine Vertiefung der EU nicht wünschen, unterstützten daher eine Erweiterung, da dadurch vermeintlich die Fähigkeit zur Vertiefung gemindert würde.

Darüber hinaus ist es auch denkbar, dass der historische Prozess hin zu einer immer weiter reichenden Vertiefung zumindest teilweise wieder umgekehrt wird: Die Rückübertragung von Zuständigkeiten, die bereits auf die supranationale Ebene übertragen worden waren, auf die nationale Ebene. Die **Re-Nationalisierung** von Teilen der gemeinsamen Agrarpolitik, der Rückzug aus dem Schengen-Abkommen, mit dem die Bewachung der Außen- und Binnengrenzen der EU geregelt wird sowie die Aufgabe der gemeinsamen Währung zugunsten einer nationalen Währung sind Beispiele dafür. Eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten in den Nationalstaat muss nicht zwingend als **Dis-Integration**, d.h. als ein Scheitern des Integrationsprozesses, gesehen werden. Vielmehr kann es sich auch um eine **Dezentralisierung** handeln, die ein unerwünscht hohes Maß an Zentralisierung korrigiert. Der erzwungene oder freiwillige Austritt eines Mitgliedsstaates aus der EU dagegen, wie er für Griechenland oder Großbritannien diskutiert wird, stellt dagegen eine Dis-Integration dar.

Weiterführende Literatur

- Baldwin, R. E. (1997): Concepts and speed of an Eastern enlargement, in: Siebert, H. (Ed.): Quo Vadis Europe?, Tübingen, 73–95.

- Warleigh, A. (2002): Flexible Integration: Which model for the European Union?, Sheffield.
- Kühnhardt, L. (2005): Erweiterung und Vertiefung: Die Europäische Union im Neubeginn, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 62, Baden-Baden.
- Ruiz-Jimenez, A., J. I. Torreblanca (2008). "Is there a trade-off between deepening and widening? What do Europeans think?" EPIN European Policy Institutes Network Working Paper (17).
- Faber, A. (2007): Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: Integration, 30, 2, 103–116.

1.1.3 Ziele und Entwicklungsstand der EU

1.1.3.1 Die Ziele der Europäischen Union

Welche Ziele verfolgt die EU?
Sind diese Ziele gleichzeitig und spannungsfrei erreichbar?

Die EU versteht sich als Wertegemeinschaft (EU-V, Artikel 2). Ihre Mitglieder haben sich im Verlauf der Integration Europas schrittweise auf gemeinsame Ziele (Artikel 3 EU-V) geeinigt, die unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und der Zuständigkeiten der EU erreicht werden sollen. Im Folgenden werden die Ziele mit wirtschaftlichem Bezug hervorgehoben.

Als oberstes wirtschaftliches Ziel will die EU „das Wohlergehen ihrer Völker“ (EU-V, Artikel 3,1) fördern. Dazu errichtet sie einen Binnenmarkt, in dem zahlreiche Unterziele gleichzeitig verwirklicht werden und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden sollen: Ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung, Umweltschutz, regionaler Ausgleich, Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten und sozialer und technischer Fortschritt. Mit diesem Zielkatalog sind weder mögliche Zielkonflikte noch konkrete Ausgestaltungen angesprochen. Ob die Mittel zur Erreichung der jeweiligen Ziele der EU überhaupt zur Verfügung stehen, ist jeweils zu klären.

Mit dieser Zielsetzung wird implizit angenommen, dass die Einführung eines Binnenmarktes und des Euro geeignete Mittel seien, Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Darin findet das wirtschaftsliberale Element der europäischen Grundphilosophie seinen Ausdruck. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass eine gleichmäßige und konvergente Entwicklung der Mitgliedsstaaten, die auch einen Ausgleich regionaler und sozialer Ungleichgewichte einschließt (wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt), mit der Öffnung der Grenzen für wirtschaftlichen Austausch (Binnenmarkt) und dem Euro harmonieren könne. Dies ist jedoch in der ökonomischen Fachliteratur umstritten: So kann der Wettbewerb bei fortschreitender Integration dazu führen, dass die Teilhabe am Wohlstand für Regionen und soziale Gruppen nicht im gleichen Umfang möglich ist. Auch die EU selbst stellt diese Zielharmonie in Frage: Sie begründet die Förderung benachteiligter Länder und Regionen damit,

dass der Binnenmarkt zu einer Verstärkung der regionalen Disparitäten führe (Kapitel 4.2.5.1).

Auffällig ist auch, dass die Vollbeschäftigung zu den wirtschaftlichen Zielen gehört, aber eine makroökonomische Steuerung der Konjunktur und des Wachstums auf fiskal- oder geldpolitischer Ebene nicht in die Zuständigkeit der EU fällt. Die Fiskal- und Steuerpolitik verbleibt in nationaler Hand, und die Geldpolitik, die mit dem Euro „vergemeinschaftet" ist, trägt keine beschäftigungspolitische Verantwortung, sondern ist nur der Stabilität des Geldwertes verpflichtet.

Mit diesem Zielbündel geht es lediglich um wirtschaftlichen und sozialen, nicht aber um politischen Fortschritt. Der Grund dafür, dass die Verträge diesen Aspekt der Integration ausklammern, liegt in der großen Unterschiedlichkeit der Auffassungen der nationalen Regierungen über die jeweils erwünschte politische Entwicklungsrichtung Europas.

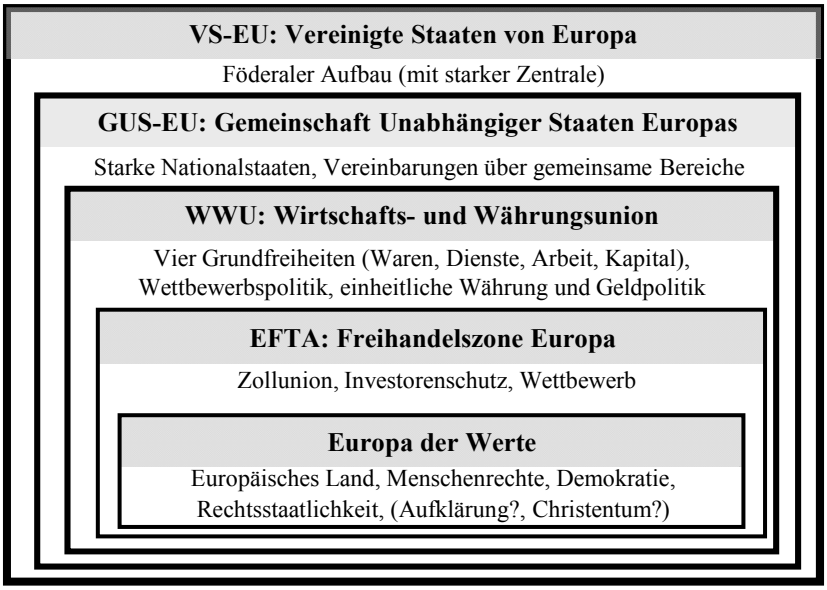
Die außen- und innenpolitischen Ziele umfassen eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit der Option auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik und auf innereuropäischer Ebene die Einführung einer Unionsbürgerschaft, sowie eine gemeinsame Innen- und Rechtspolitik (Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). Im Schengener Abkommen wurde die Aufhebung der Grenzen innerhalb der EU beschlossen, dafür sind aber Kontrollen an den Außengrenzen der EU vorzunehmen. Die Asyl- und Einwanderungspolitik soll gemeinschaftlich geregelt werden und für die grenzüberschreitende Bekämpfung der Kriminalität wurden bereits erste Regelungen und Institutionen geschaffen.

Die Auflistung der Ziele schließt mit dem Hinweis in Absatz 6, dass die EU diese Ziele nur im Rahmen der ihr im Vertrag übertragenen Zuständigkeiten verfolgt; damit soll geklärt werden, dass die EU sich nicht mit dem Hinweis auf gesetzte Ziele zusätzliche Kompetenzen und Ressourcen aneignen darf.

1.1.3.2 Die Stufen der Integration Europas

Welche Stufen kann dieEuropäische Integration durchlaufen?
Welche Integrationsstufe hat die EU erreicht?

Die europäische Kooperation begann nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Bündelung der kriegswichtigen Ressourcen Kohle und Stahl in einer gemeinschaftlichen Organisation, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Wie und wohin es danach weitergehen sollte bzw. könnte war zwar in Visionen einzelner Vordenker umrissen, jedoch nicht als gemeinsamer Wille formulierbar. Die historische Entwicklung sowie künftig denkbare Pfade lassen sich vor dem idealtypischen Hintergrund einer stufenweisen wirtschaftlichen und politischen Integration beschreiben; diese Stufen werden im Folgenden in Anlehnung an das Phasenmodell von Balassa (1961) aufgezeigt. Entsprechend wird dann die bisherige Entwicklung der EU verortet.



Brasche, 2013

Abb. 1-1: Stufenschema der Europäischen Integration

Stufe 1: Europa als Wertegemeinschaft

Die gemeinsamen Werte (Menschenrechte, Freiheit, Rechtsstaat, Demokratie) sind die unverzichtbare und auch unstrittige Basis für eine Mitgliedschaft. Ebenso sind Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern Teil des Wertekanons (EU-V, Artikel 2).

Doch alle zivilisierten Nationen bekennen sich dazu, so dass keine spezifisch europäischen Merkmale beschrieben sind. Strittig ist, ob der gemeinsame Geist der Aufklärung sowie der Bezug zur Religion einen zwingenden Kern Europas bilden, zumal wenn mit Religion ausschließlich das Christentum gemeint ist (Kapitel 5.2.2). Besonders in der Diskussion um den Beitrittsantrag der Türkei wurde in der Frage der Aufklärung und der Religion eine Grenzziehung zwischen Europa und Nicht-Europa versucht.

Bedeutsam ist, dass die EU sich nunmehr eine vertragliche Grundlage dafür geschaffen hat, Mitgliedsstaaten, die diese gemeinsamen Werte verletzen, zu sanktionieren (EU-V, Artikel 7).

Stufe 2: Europäische Freihandelszone bzw. Zollunion

Eine schwach ausgeprägte wirtschaftliche Integration ist in einer **Freihandelszone** erreicht, wenn der grenzüberschreitende Handel mit Gütern zwischen den Mitgliedern der Freihandelszone zollfrei erfolgt. Allerdings hat jedes Mitgliedsland einer Freihandelszone seine eigenen Zölle gegenüber Drittstaaten. Um zu verhindern, dass Güter aus Drittstaaten durch die Grenze mit den geringsten Außenzöllen in die Zollunion eingeführt werden und dort dann

frei zirkulieren, muss für alle Importe mit hohem bürokratischen Aufwand das Herkunftsland dokumentiert werden.

Um diesen Aufwand zu vermeiden, können Staaten eine **Zollunion** eingehen. Sie einigen sich darauf, die Handelsbeziehungen zu Drittstaaten durch einen gemeinsamen Außenzoll zu harmonisieren. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse jedoch blieben in der Freihandelszone und in der Zollunion bestehen. Auch gibt es keinen freien Zutritt zu den Märkten für Arbeitskräfte, Kapital oder Dienstleistungen und eine „positive Integration“ (Tinbergen, 1954), d.h. eine aktive Unterstützung der Marktintegration, ist nicht vorgesehen.

Eine Zollunion wurde zwischen den damaligen Mitgliedern der EWG 1959 geschlossen. Bisher einmalig ist die Vereinbarung einer Zollunion mit einem Nicht-Mitgliedsstaat, der Türkei, die im Jahr 1995 in Kraft trat (Kapitel 6.2).

Stufe 3: Wirtschafts- und Währungsunion

Der Binnenmarkt soll die noch bestehenden nichttarifären Handelsschranken beseitigen und die volle Freiheit von Arbeit, Kapital, Dienstleistungen und Gütern in der EU sicherstellen (Kapitel 2). Als Ergänzung zum Binnenmarkt soll der Euro Störungen wirtschaftlichen Handelns, die von Wechselkursschwankungen ausgehen können, beseitigen (Kapitel 3). Zur Flankierung der von Binnenmarkt und Euro freigesetzten Kräfte soll die Wettbewerbspolitik für das ungehinderte Wirken des Marktprinzips sorgen, indem sie Wettbewerbsbehinderungen wie Fusionen, Missbrauch von Marktmacht, Kartelle und Subventionen kontrolliert und unterbindet. Auch das Handeln des Staates als Nachfrager soll den Wettbewerbsregeln unterworfen werden (Kapitel 2.2.2). Diese Maßnahmen – ergänzt durch die Verpflichtung zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik – schaffen eine starke wirtschaftliche Integration. Eine Vergemeinschaftung eines Teils der Wirtschaftspolitik hat die EU mit der Einführung des Euro vollenden können: Für die Euro-Länder gibt es keine nationale Kompetenz mehr in der Geldpolitik. In anderen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern, wie der Fiskal-, Steuer-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik jedoch verbleibt die Kompetenz in den Nationalstaaten. Die Verpflichtung der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitiken auf eine gemeinschaftliche Orientierung wird durch Regelungen herbeigeführt, die den nationalen Regierungen als Richtschnur dienen. So werden die Mitgliedsstaaten auf eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik verpflichtet und auch der einzelne Staat muss „Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (AEU-V, Artikel 121) im Rat koordinieren. Der Rat hat zwar keine Entscheidungsbefugnis über die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern, verabschiedet jedoch eine Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik jedes Landes und kann bei Verletzung dieser Grundzüge öffentlich „Empfehlungen aussprechen“, d.h. Alarm schlagen und damit die wirtschaftspolitische Position dieser nationalen Regierung einer verschärften internationalen Beobachtung anempfehlen. Dies dürfte nicht ohne Einfluss auf die Stellung des jeweiligen Landes an den internationalen Kapitalmärkten bleiben – Zinserhöhungen bei Kreditaufnahmen der Regierung sind mögliche Folgen.

Über diese Einflussmöglichkeiten hinaus unterliegen die öffentlichen Haushalte der Nationalstaaten der Aufsicht der EU, wenn sie ein „übermäßiges Defizit“ nach der Definition des Vertrags aufweisen: Die Pläne zur Konsolidierung sind der EU vorzulegen und begrenzen

die konjunkturpolitischen Handlungsmöglichkeiten drastisch. Die EU kann nach erfolgloser Abmahnung des Defizits sogar Sanktionen gegen einzelne Staaten verhängen.

Diesen Stand hat die EU mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erreicht. Allerdings blieb die so spezifizierte Wirtschafts- und Währungsunion unvollendet, da die Fiskalpolitik nicht einbezogen wurde. Stattdessen wurde eine Disziplinierung der nationalen Staatshaushalte durch die Finanzmärkte erwartet, die auf Unterschiede im Ausfallrisiko von Staatsanleihen mit Zinsdifferenzen (Spreads) reagieren sollten. Zusätzlich wurden Vorkehrungen getroffen, um ein Übergreifen der Verschuldung einzelner Mitgliedsstaaten auf andere Mitglieder zu unterbinden („No bail out Klausel“ sowie Stabilitätspakt). Diese Instrumente haben jedoch nicht gegriffen, was in der Euro-Krise ab 2008 letztlich zu erheblichen Ansteckungseffekten geführt hat (Kapitel 3).

Stufe 4: Politische Union oder Staatenbund

Mit fortschreitender wirtschaftlicher Integration stellt sich immer wieder die Frage, ob, und bei welchen Themen und nach welchen Verfahren nationale Entscheidungsmacht an eine Gemeinschaft abgegeben werden soll. Das Kontinuum reicht von der Teilung von Entscheidungsmacht in Koordinierungs- und Kommunikationsprozesse über die – widerrufbare – zwischenstaatliche Vereinbarung bis zur endgültigen Abgabe der Entscheidungsbefugnis an eine supranationale Einheit. Alle diese Verfahren sind bereits im Portfolio der EU enthalten. Von der wirtschaftlichen Integration führt ein fließender Übergang in die politische Integration. Welche Ausgestaltung diese letztlich erfahren soll, ist nicht eine Frage der Zweckmäßigkeit, sondern der politischen Willensbildung. „Heute ist es nicht möglich, sich in Straßburg auf ein radikales Programm zu einigen, weil die Mehrzahl der dort vertretenen Regierungen die Idee eines europäischen Bundesstaates ablehnt und Europa organisieren will als losen Staatenbund souveräner Völker“. Seit dieser Rede von Richard Nikolaus Graf Coudehove-Kalergi (1950) anlässlich der Verleihung des Karlspreises in Aachen im Jahr 1950 ist zwar das britische Weltreich untergegangen, aber die Bereitschaft in den Mitgliedsstaaten, den Nationalstaat zugunsten eines Föderalstaates zurückzudrängen, ist seitdem nicht größer geworden. So oszillieren die Visionen von der künftigen Entwicklung der EU auch heute noch zwischen den Stufen 4a und 4b.

Stufe 4a: „Gemeinschaft unabhängiger Staaten Europas“

Wenn gemeinsames Handeln in wirtschaftlichen und politischen Fragen vertraglich vereinbart wird, aber die Entscheidungsautonomie für jede einzelne Entscheidungssituation bei den Mitgliedsstaaten verbleibt, entsteht eine Gemeinschaft von unabhängigen Nationalstaaten, die ihre Politiken zwar gemeinsam ausüben, die Entscheidungsmacht jedoch nicht endgültig „nach Brüssel“ abgeben wollen.

Stufe 4b: „Vereinigte Staaten von Europa“

Sollten die Völker Europas bereit sein, die Verantwortung für immer mehr Politikbereiche auf die supranationale Ebene der EU-Institutionen zu transferieren, könnte ein föderales Gebilde der „Vereinigten Staaten von Europa“ entstehen, in dem die bisherigen Nationalstaaten

die Position von „Bundesländern“ bekämen und die EU-Institutionen zu einer „Zentralregierung“ transformiert würden.

1.1.3.3 Wo steht die EU heute?

Hat die EU ihre Integration bereits vollendet?
Wo ist die Integration wie, wo wenig fortgeschritten?
Wie kann der Stand der Integration gemessen werden?

Der bisherige Stand des europäischen Integrationsprozesses lässt sich wie folgt **zusammenfassen**:

- Die **Wertegemeinschaft** für die Mitgliedsstaaten ist festgeschrieben, wenn auch die Konkretisierung im Einzelfall zu diskutieren ist. Die Europäische Kommission und das Parlament reagieren auf drohende oder tatsächliche Verletzungen demokratischer Grundsätze zunehmend sensibel und mischen sich in die nationalen Prozesse ein, wie die Beispiele Ungarn und Rumänien seit dem Jahr 2011 zeigen. Wirksam scheint die Drohung mit dem Entzug von Subventionen zu sein.

- Die **wirtschaftliche Integration** der Märkte ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Freier Güter- und Kapitalverkehr sind weitgehend gesichert, während auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt, bei der Privatisierung von Staatsbetrieben und beim internationalen Handel von Dienstleistungen noch erhebliche Rückstände im Vergleich zum angestrebten wirtschaftsliberalen Modell bestehen. Die Integration der **Währung** hat erstens nur einen Teil der Mitgliedsländer einbezogen – andere wollten oder konnten den Euro bisher nicht übernehmen –, und zweitens erweist sich der Euro zunehmend nicht als Stufe wirtschaftlicher und politischer Integration, sondern vielmehr als Kristallisationspunkt und Ursache eines möglichen Rückschritts im Integrationsprozess.

- Die **politische Integration** hin zu einer eher bundesstaatlichen Konstruktion kommt nicht voran, da die Stimmung in den Mitgliedsstaaten eine Abgabe von nationaler Souveränität unmöglich macht. Dies zeigt sich in der laufenden Krise z.B. beim Bestimmen über den Staatshaushalt (Steuerpolitik, Fiskalpolitik, Festlegung der Prioritäten für Staatsausgaben), wo nur geringe Bereitschaft besteht, die nationale Kompetenz aufzugeben.

- Anders als die Liberalisierung von Güter- und Kapitalmärkten ist die europäische Komponente in der **Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik** kaum entwickelt, da einige Länder auch auf diesen Gebieten eine liberale, „anglo-sächsische Linie“ verfolgen, während andere eher einer sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Tradition verpflichtet sind. Den Zielen **„Solidarität“ und „regionale Kohäsion“**, zu denen auch das Teilen von Ressourcen zwischen den wohlhabenden und den ärmeren Mitgliedsstaaten beitragen könnte, ist die EU kaum näher gekommen. Zwar wurde unter dem Druck der Finanzkrise das Risiko auf mehr Schultern verteilt, doch geschah dies in Ad-hoc-„Feuerwehr-Aktionen“ der Regierungen, die sich nicht auf eine ausreichende Meinungsbildung innerhalb der Bevölkerung stützen konnten. Die Akzeptanz des europäischen Gedankens hat darunter gelitten.

- Die innen- und außenpolitische Integration, die eine Abgabe nationaler Kompetenzen an die supranationale Ebene voraussetzt, ist nur rudimentär entwickelt; eine weitergehende Vergemeinschaftung, wie z.B. ein europäisches Militär, wird auch von den Bürgern der einzelnen Staaten mehrheitlich abgelehnt.

Den Stand der Integration messen: Der EU-Integrationsindex

Mit dem Hinweis darauf, dass der Begriff „Integration" zwar häufig verwendet, aber nicht klar definiert würde, haben König und Ohr (2012) einen Index entwickelt, aus dem sie den Stand und die Entwicklung der Integration in den einzelnen Mitgliedsstaaten messen und vergleichen. Dazu unterteilen sie den Sachverhalt der Integration in Dimensionen

- Ökonomische Integration
  - Verflechtung (Handel, Migration, …)
  - Homogenität (Einkommen, Arbeitskosten, Steuern, …)
  - Konjunktursymmetrie
- Institutionelle Integration
  - Teilnahme an weiteren Vereinbarungen (Schengen, Euro, EWS-II, …)
  - Vertragstreue

Mit diesem Ansatz stellen die Autoren fest, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bei der erreichten Integration gibt. So haben Belgien, Österreich, Niederlande, Frankreich und Deutschland ein hohes Maß an Integration erreicht, während Großbritannien und Griechenland deutlicher weniger integriert sind. Insgesamt wurde ein deutliches „Nord-Süd"-Gefälle festgestellt. Zwar weist der Integrationsindex für den Zeitraum 1999–2010 einen leicht steigenden Wert auf, aber die Rangfolge der Länder ist nahezu stabil.

1.2 Institutionen und Entscheidungen in der EU

1.2.1 Das europäische Macht-Dreieck

Wie werden die Interessen von Nationen und Gemeinschaft verhandelt?
Wie wird Macht in der EU begrenzt?

Die EU hat sich im Verlauf ihrer Geschichte eine Reihe von Institutionen geschaffen, die ihre Politiken beschließen und zum Teil auch ausführen; die EU hat also sowohl legislative als auch exekutive Zuständigkeiten. Um verständlich zu machen, wie in der EU Entscheidungen getroffen werden, wie der Kampf um Macht und Einfluss geführt wird, welche Blockaden dabei drohen und welche möglichen Defizite im demokratischen Mechanismus Europas festzustellen sind, sollen die drei europäischen Institutionen Parlament, Rat und Kommission im Folgenden näher dargestellt werden.

Diese drei Institutionen bilden das Machtdreieck Europas. Sie vertreten jeweils einen spezifischen Teil des Interessens- und Entscheidungssystems aus den Mitgliedsstaaten sowie die supranationale Ebene. Sie stellen in ihrem Zusammenspiel ein aus Verhandlungen hervorgegangenes System dar, das als Rahmen für weitere Verhandlungen dient (Bolle, M., 2011). Dieses Konstrukt ist der Tatsache geschuldet, dass die EU weder rein zwischenstaatlich (Staatenbund), noch supranational (Bundesstaat) organisiert ist und auch keine durchgängige hierarchische Struktur aufweist.

Im **Nationalstaat** spiegelt das Parlament (Legislative) den politischen Willen der wählenden Bürger wider und die Regierung (Exekutive) setzt diesen unter der Kontrolle durch das Parlament um. Für die Bürger bildet der Nationalstaat die Gemeinschaft, die die Grenze zwischen dem „Wir" und dem „Ausland" zieht. Die öffentliche Meinung, wie sie sich in den Medien artikuliert, – konzentriert sich auf inländische Themen und Ereignisse. Der Nationalstaat stiftet Identität für seine Bürger und verlangt Loyalität von ihnen. Diese Loyalität legitimiert der Staat durch das Versprechen von Gegenleistungen wie innere und äußere Sicherheit und Versorgung. In letzter Konsequenz kann der Nationalstaat von seinen – dann meist männlichen – Bürgern den Einsatz des Lebens verlangen.

Auf der Ebene der Europäischen Union existiert keine analoge Aufgabenteilung von Parlament und Regierung. Vielmehr sind hier drei anders geartete Gruppen vertreten:

1. **Repräsentanten einer politischen Richtung**, die in jedem Mitgliedsstaat aus direkten Wahlen in das Europäische Parlament gewählt wurden und sich dort zu politischen Fraktionen – nicht zu Ländergruppen – zusammenschließen.

2. **Vertreter des Nationalstaates** im Europäischen Rat und Rat; sie sind Vertreter der Interessen ihres Landes auf der EU-Ebene – sie dürfen und sollen also Deutsche, Spanier, Esten usw. sein, wenn sie sich in der EU treffen.

3. **Vertretung Europas** (Europäische Kommission), die allein dem Interesse der Europäischen Union verpflichtet ist und keinerlei spezielle Rücksichten auf politische Strömungen oder nationalstaatliche Interessen nehmen darf.

Dieses Machtdreieck bildet die Plattform, auf der verschiedene Interessen verhandelt werden: Mitgliedsstaaten, Interessengruppen, politische Richtungen und die gesamteuropäische Sicht. Nicht Teil dieses Geflechts ist die Europäische Zentralbank, die unabhängig von Länderinteressen und politischen Richtungen für die Stabilität des Geldwertes der gemeinsamen Währung sorgen soll (Kapitel 3).

Weiterführende Literatur

- Monar, J. (2011). The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon. The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists. European Commission. Luxembourg: 108–112.

- Rossi, L. S. (2011). A new inter-institutional balance: supranational intergovernemental method after the Treaty of Lisbon. The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists. European Commission. Luxembourg.

- Peterson, J., Shackleton, M., Eds. (2012). The Institutions of the European Union. The New European Union Series. Oxford.
- Nugent, N. (2010). The Government and Politics of the European Union, part 3, Basingstoke.

1.2.2 Europäisches Parlament

Wen vertritt das Europäische Parlament?
Welche Rechte hat das Europäische Parlament?

Das Europäische Parlament (Artikel 14 EU-V; 223–234 AEU-V) wird von den Bürgern der Mitgliedsstaaten für jeweils fünf Jahre direkt gewählt. Jedes Land der EU kann eine näherungsweise bevölkerungsproportionale Anzahl von Mitgliedern des Parlaments wählen, wobei die größeren Länder weniger Stimmen erhalten als ihrem Bevölkerungsanteil entspräche und die kleineren dafür mehr. Die Parlamentarier repräsentieren nicht die Mitgliedsstaaten, sondern politische Richtungen. Sie bilden über die nationalen Grenzen hinweg politische Fraktionen, denen sie auch in Abstimmungen verbunden bleiben (Smith, J., 1999; Noury, A. G., G. Roland, 2002).

Das Europäische Parlament befindet sich in einer stetigen Entwicklung: Von einer beratenden Versammlung hin zu einem machtvollen Gremium nach dem Vorbild eines nationalen Parlaments nach den Grundgedanken demokratischer Gewaltenteilung. Es hat jedoch nicht die volle Funktion der Legislative, über die ein nationales Parlament verfügt. Vielmehr kommen ihm lediglich Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse im Zusammenspiel mit den anderen beiden Gremien zu. Diese Befugnisse sind im Lauf der Zeit gewachsen und umfassen

- **Haushaltsrecht**: Der Haushalt der EU wird in einem mittelfristigen Finanzplan beschrieben, und die jährlichen Budgets werden als Teil dieses Plans verabschiedet (Kapitel 4.3). Im mittelfristigen Finanzplan werden die Ausgabenschwerpunkte festgelegt. Dieser Plan kann nur mit einer mehrheitlichen Zustimmung des Parlaments verabschiedet werden. Beim Jahresbudget hat es das Recht, Änderungen vorzuschlagen und diese in einem Vermittlungsverfahren durchsetzen: Ohne mehrheitliche Zustimmung des Parlaments kann der jährliche Haushalt nicht verabschiedet werden. In Nationalstaaten gilt es als das wichtigste Recht des Parlaments, über die Finanzen zu beschließen. In der EU ist die Stellung des Parlaments in dieser Frage zwar stärker geworden, aber es muss die Macht mit dem Rat teilen.
- **Kontrolle der Kommission**: Eine neue Kommission muss durch das Europäische Parlament akkreditiert, sein Präsident muss durch das Parlament gewählt werden. Damit kann das Europäische Parlament auf die Auswahl der Personen für die Kommission Einfluss ausüben. Außerdem hat die Kommission eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament; dieses kann der Kommission sogar das Misstrauen aussprechen und sie damit aus dem Amt entfernen. Das Europäische Parlament kann bei Missständen in der EU Untersuchungsausschüsse einrichten und Petitionen von Bürgern behandeln.

- **Teilnahme an der Rechtsetzung der EU** (Kapitel 1.2.5): Bei der Rechtsetzung hat das Europäische Parlament eine Mitwirkung, die es auch zur endgültigen Ablehnung von Gesetzesvorschlägen nutzen kann. Im Verlauf der Zeit hat das Europäische Parlament eine wachsende Bedeutung erfahren und wird bei der Gesetzgebung einem herkömmlichen nationalen Parlament ähnlich. Es hat immer noch kein Recht, eine Gesetzesinitiative auf den Weg zu bringen; allenfalls kann es die Kommission auffordern, eine solche zu ergreifen.

Seine Macht kann das Europäische Parlament auf der europäischen Bühne also nur im Zusammenspiel mit den beiden anderen Gremien, dem Rat und der Kommission, ausüben. Es ist (noch) nicht in gleicher Art wie ein nationales Parlament der Ort politischer Diskussion, der Willensbildung und der Gestaltung in Ausübung des Wählerauftrags. Dies liegt auch daran, dass, der politische Diskurs im Europäischen Parlament nur schwach zu den nationalen Wählern rückgekoppelt ist: Eine intensive Diskussion der im Europäischen Parlament behandelten europäischen Themen findet keine starke Begleitung in der Öffentlichkeit der Nationalstaaten, weil die nationalen Medien diese Themen nur wenig oder vorrangig aus nationaler Perspektive aufgreifen.

Weiterführende Literatur

- Nugent, N. (2010). The Government and Politics of the European Union, ch. 11, Basingstoke
- Scully, R. (2010): The European Parliament, in: Cini, M., Perez-Solorzano Borragan, N. (Ed.): European Union politics, Oxford, 162–175.
- Hix, S., Scully, R. (Ed.) (2003): The European Parliament at fifty, Journal of Common Market Studies – Special Edition, 41

1.2.3 Europäischer Rat und Rat

Wen vertreten der Europäische Rat bzw. der Rat?
Warum ist die Mehrheitsfindung im Rat so kompliziert geregelt?

Die EU ist heute immer noch weitgehend ein Gebilde, in dem die Mitgliedsstaaten nach dem „Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit“, oder auch intergovernemental, Vereinbarungen untereinander treffen. Dies ist gegeben, wenn die einzelnen Mitgliedsstaaten zwar die Entscheidungsmacht über ein Thema behalten haben, sich aber über die Regelungen zu diesem Thema einigen. Für das Einigungsverfahren sind „Spielregeln“ festzulegen. Erstens ist zu präzisieren, bei welchen Themen ein Land nicht mehr allein, sondern mit den anderen zusammen beschließen soll und zweitens ist – Thema für Thema – festzulegen, wie eine Mehrheit für den Beschluss definiert werden soll. Diese Spielregeln sind heftig umstritten und werden im Verlauf der Zeit auch ständig abgeändert, da sie beschreiben, wie viel Entscheidungsmacht ein Teilnehmer abzugeben hat und ob ein einzelnes Land von den anderen dominiert werden kann. Die Teilnehmer sind die Regierungschefs bzw. die Fachminister der Mitgliedsstaaten. Diese Regeln und ihre Entwicklung sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Die Regierungen der Mitgliedsstaaten kommen in der EU in zwei „Konfigurationen“ zusammen: Die Regierungsspitzen (**Europäischer Rat**) bzw. die Fachminister **(Rat**, früher: Rat der Europäischen Union) aus den Nationalstaaten treffen sich in Brüssel oder Straßburg, um über Themen zu beraten und zu beschließen, die nicht mehr allein, sondern nur noch gemeinsam behandelt werden können. Im Rat werden – im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament – Gesetze verabschiedet.

Der **„Europäische Rat“** (Artikel 15 EU-V; 235–236 AEU-V) besteht aus Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten der Kommission und tritt zweimal jährlich – bei Bedarf häufiger – zusammen. Den Vorsitz hat ein Mitgliedsstaat jeweils für sechs Monate. Entscheidungen fallen in der Regel im Konsens. Die Mitglieder des Europäischen Rates vertreten ihre nationalen Interessen auf der europäischen Ebene und orientieren sich in ihrer Politik an der Wirkung auf die Wähler zu Hause, von denen sie auch in der nächsten nationalen Wahl wieder gewählt werden wollen. Dieses Gremium gibt der EU wesentliche politische Impulse und nimmt zusätzliche Aufgaben, z.B. in der Wirtschafts- und Währungspolitik, wahr.

Der **„Rat“** (Artikel 15 EU-V; 237–243 AEU-V), auch Ministerrat genannt, besteht aus Treffen der Fachminister der nationalen Regierungen. Der Rat ist Teil des Gesetzgebungsmechanismus in der EU. Diese Macht musste er im Lauf der Entwicklung Europas mehr und mehr mit dem Europäischen Parlament teilen, das seinen Einfluss auf die Rechtsetzung ausweiten konnte (Kapitel 1.2.5). Der Rat sorgt auch für die Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten. Zusammen mit dem Parlament übt der Rat die Haushaltshoheit aus.

Die Organisation der Arbeit des Rates übernimmt die Ratspräsidentschaft, die alle sechs Monate zu einem anderen Mitgliedsstaat wechselt. Das Land der vorherigen sowie der nachfolgenden Präsidentschaft bildet mit dem Land, das den Vorsitz innehat, einen Verbund (Troika), um den Informationsfluss und die Kontinuität der Arbeit zu erleichtern.

Als ständiger Apparat zur Unterstützung der Arbeit des Rates wurde ein „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (COREPER, Comité des Représentants Permanents) eingerichtet, der aus Botschaftern und Beamten der Mitgliedsstaaten besteht. Dieser Beamtenapparat, der ständig in Brüssel präsent ist, ist für die Effizienz und Effektivität der Sitzungen des Rates entscheidend. Er bereitet die Beschlussvorlagen für die Sitzungen so weit wie möglich konsensfähig vor. Dabei sind Kompromisse und „Kuhhandel“ notwendige Elemente der Einigung unter Partnern mit unterschiedlichen nationalen Interessen. Lewis (2012) bezeichnet diesen Ausschuss als den Ort, an dem die „deals gemacht“ werden, wo die Entscheidungen des Rats de-facto vorgeformt werden. Da COREPER unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt, wird er als Ausdruck der Intransparenz der EU und der Herrschaft eines undurchsichtigen Apparats kritisiert. Themen, über die im COREPER keine gemeinsame Beschlussvorlage erarbeitet werden konnte, werden von den Ministern während der Sitzung des Rates entschieden.

Finanzpolitische Entschlüsse werden vom Wirtschafts- und Finanzausschuss vorbereitet, in dem Staatssekretäre der Finanzministerien der Mitgliedsstaaten, Vertreter der nationalen Notenbanken sowie je ein Repräsentant der EU-Kommission und der EZB vertreten sind.

Die Mitglieder des Rates sind Delegierte nationaler Regierungen und sind bei ihren Entscheidungen ihren jeweiligen nationalen Parlamenten gegenüber politisch verantwortlich und an einer positiven Resonanz bei ihrer jeweiligen nationalen Wählerklientel interessiert. Wenn die Interessen und Ansichten der Ratsmitglieder aus den verschiedenen Mitgliedsstaaten voneinander abweichen, wird die Beschlussfassung schwierig:

- Sollen alle Beschlüsse nur einstimmig getroffen werden, oder
- sollen Abstimmungen zu Mehrheiten und Minderheiten führen können, in denen – wie in Demokratien üblich – die Minderheit unterliegt?
- Wenn eine Mehrheit gewinnen kann: Wie ist dann die Mehrheit definiert, m.a.W. soll schon eine kleine Minderheit genügen, um eine Entscheidungsvorlage scheitern zu lassen und wer hat wie viele Stimmen dabei?

Um diese Fragen wurden bei der Weiterentwicklung der Europäischen Integration heftige Auseinandersetzungen geführt – letztlich gab es jedoch eine schrittweise Entwicklung hin zu Mehrheitsentscheidungen.

Die **Einstimmigkeit** war die alleinige Regel unter den sechs Gründungsmitgliedern. Es reicht das „Nein" eines einzigen Landes, um einen Beschlussvorschlag scheitern zu lassen. Dadurch ist jedem Land die Möglichkeit eines Vetos gegeben – unabhängig davon, ob es sehr klein oder sehr groß ist. Es können so nur Beschlüsse gefasst werden, mit denen jeder Mitgliedsstaat einverstanden ist, was die Harmonie fördert, aber die Entscheidungsfähigkeit dämpft und zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner führt. Je sensibler das Thema in den Augen einzelner Mitgliedsländer ist, desto geringer ist deren Bereitschaft, sich von einer Mehrheit überstimmen zu lassen.

Bei einer **einfachen Mehrheit** hat jeder Mitgliedsstaat – unabhängig von seiner Größe – eine Stimme. Wenn mindestens die Hälfte aller Staaten zustimmt, wird ein Beschluss verabschiedet; im Grenzfall wird dieser von fast der Hälfte der Staaten abgelehnt. Es ist relativ leicht, eine solche Mehrheit zu organisieren, bzw. relativ schwierig, fast die Hälfte der Länder für ein „Nein" zu mobilisieren („Sperrminorität"). Außerdem könnten in einer solchen Abstimmung viele kleine Staaten, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung der EU repräsentieren, sich gegen eine Gruppe von Ländern durchsetzen, die die überwiegende Mehrheit der EU-Bürger repräsentieren. Ein solcher Beschluss würde nicht so breit akzeptiert, wie es wünschenswert ist. Das grundlegende Problem besteht darin, dass jedes einzelne Land auf Einfluss verzichten muss, indem es auf sein Vetorecht verzichtet: Die Einführung bzw. Modifikation des Mehrheitsprinzips hat wiederholt zur Krise der EU geführt (Kasten „Krisen und Kompromisse").

Um die Zustimmung zu einer Beschlussvorlage auf eine möglichst breite Basis zu stellen, aber dabei ein Veto auszuschließen, wurden die Entscheidungen mit **qualifizierter Mehrheit** eingeführt. Für einen Beschluss wird verlangt, dass deutlich mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten zustimmt; es ist dann einfacher, eine kleine Gruppe zusammenzustellen, die den Beschluss ablehnt („Sperrminorität").

Aber selbst wenn das Prinzip der qualifizierten Mehrheit akzeptiert wird, bleibt noch als Konfliktstoff, dass die Mitgliedsstaaten so ungleich groß sind. Daher sollte bei Abstimmungen gleichzeitig noch die **Bevölkerungszahl** berücksichtigt werden, indem jedes Land eine näherungsweise an seine Bevölkerungszahl gekoppelte Anzahl von Stimmen bekommt. Bei einer vollständig bevölkerungsproportionalen Verteilung könnten die kleineren Länder aber nur ein sehr geringes Stimmengewicht erhalten. Da sie dem nicht zustimmen wollten, wurden sie im Vertrag von Nizza (2000) besser gestellt, indem sie ein Stimmengewicht erhielten, das größer war als ihr Anteil an der EU-Bevölkerung.

Damit wurde ein kompliziertes Verfahren geschaffen, in dem für einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit drei Kriterien heranzuziehen waren:

1. Die Mehrheit der Länder (14 von 27 Ländern),
2. die qualifizierte Mehrheit der Stimmengewichte (255 von 345 Stimmen, d.h. 73,91% der Stimmgewichte), und
3. der Anteil der Bevölkerung der zustimmenden Länder an der Gesamtbevölkerung der EU muss mindestens 62% betragen.

Bei der Revision des Vertrags von Nizza im Reformvertrag von Lissabon (2007) konnte dieses Verfahren zwar vereinfacht werden, aber nur dadurch, dass auf Wunsch Polens eine Übergangsfrist bis 2014 bzw. 2017 eingeführt wurde. Bis November 2014 bleiben die Regelungen des Vertrags von Nizza in Kraft. Für die Zeit danach wird die Gewichtung der Stimmen im Rat aufgegeben, so dass jedes Land eine Stimme hat und außerdem noch die Größe des Landes – gemessen an der Bevölkerung – zählt. Beschlüsse werden nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit gefällt:

1. Es müssen 55% der Mitgliedstaaten zustimmen (15 von 27) und
2. in den zustimmenden Ländern müssen mindestens 65% der EU-Bevölkerung wohnen. Eine Sperrminorität ist erreicht, wenn mindestens vier Länder gegen einen Vorschlag stimmen, in denen mindestens 35% der EU-Bevölkerung leben.

Bis Ende März 2017 kann ein Mitgliedsstaat im Einzelfall verlangen, dass eine Abstimmung nach den alten Regeln des Vertrags von Nizza abzulaufen hat.

Außerdem kann die Anwendung des „Kompromisses von Ioannina“ verlangt werden, wenn eine Gruppe von Ländern, die es nicht schaffen eine Sperrminorität zu bilden, dennoch mit einem Mehrheitsbeschluss nicht einverstanden ist.

Kann der Rat zu einem Thema mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, so fällt es einem Mitgliedsstaat möglicherweise schwer, diese für „sein“ Thema zu gewinnen. Dann findet oft ein politischer „Kuhhandel“ statt, bei dem in gegenseitigen Kompensationsgeschäften ökonomisch nicht immer optimale Ergebnisse erzielt werden. Es werden „Verhandlungspakete“ geschnürt, für die die Zustimmung einer Gruppe von Ländern mit dem Angebot zur Zustimmung bei einem anderen Thema, das dieser Gruppe wichtig ist, getauscht wird.

Im Rat wird jedoch selten nach den im Vertrag vorgesehenen Regeln der qualifizierten Mehrheit abgestimmt. Stattdessen wird versucht, durch Verhandlungen und Kompromisse einen Konsens zu erreichen; allenfalls enthalten sich die Vertreter der Länder, die gegen ei-

nen Vorschlag sind der Stimme – was de-facto als ‚Ja' gezählt wird. Dadurch wurde in 70%–85% dieser Abstimmungen zwischen 2004 und 2010 einstimmig entschieden (Hayes-Renshaw, F., 2012:80). Somit hängt der Einfluss eines Mitgliedsstaates im Rat nicht vorrangig von seinem Stimmengewicht ab, sondern von seinem Verhandlungsgeschick und seiner Kompromissfähigkeit sowie seinem sonstigen politischen Gewicht (Sidjanski, D., 2011:281).

Krisen und Kompromisse

„Luxemburger Kompromiss"

Zwar war der Übergang zum Verfahren der qualifizierten Mehrheit bereits beschlossen worden, seine anstehende erstmalige Anwendung führte jedoch 1966 zu einer ernsten Krise: Der französische Staatspräsident De Gaulle blockierte durch demonstratives Fernbleiben die EU („Politik des leeren Stuhls"). In einem gemeinsamen Beschluss wurde dann festgelegt, dass das neue Prinzip der qualifizierten Mehrheit gelten solle, aber dann nach dem Prinzip der Einstimmigkeit verfahren werden sollte, wenn ein einzelnes Mitgliedsland dies wünschte (Dinan, D., 2000:162, 332). Damit hatte die EU die Weiterentwicklung der Abstimmungsverfahren gerettet, indem sie einen Kompromiss fand, bei dem Frankreich sein Gesicht wahren konnte.

„Kompromiss von Ioannina"

Ab 1.1.1995 kamen neue Mitgliedsstaaten dazu, somit wuchs auch die Anzahl der Stimmen im Rat. Es war zu klären, welche Stimmenzahl künftig für eine Sperrminorität gelten sollte. Spanien und Großbritannien plädierten für eine Beibehaltung der Anzahl der Stimmen, die eine Sperrminorität bilden kann. Dies käme einer Verschärfung der Anforderungen gleich, da künftig ein größerer Prozentsatz der Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit erforderlich wäre. Länder, die eine Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen in der EU wünschten, lehnten dies ab. Auf der Ratssitzung von Ioannina wurde als Kompromiss vereinbart, dass der Rat versuchen wird, eine größere als die mindestens erforderliche Stimmenzahl für einen Beschluss zu erhalten (Geiger, R., 2000:682).

Eine solche Klausel wurde auf Drängen Polens auch in den Reformvertrag (2007) übernommen (Erklärung Nr. 7, Vertrag von Lissabon).

„Nizza oder Tod"

Im Vertrag von Nizza (2003) war dem künftigen Mitgliedsstaat Polen der gleiche Stimmenanteil wie Spanien zugewiesen worden, da es genau so groß war, wie Spanien. Beide Länder hatten aber einen deutlich höheren Anteil an Stimmen als ihrem Anteil an der Bevölkerung der EU entsprach. Dies sollte im Reformvertrag (2007) korrigiert werden. Mit der populistischen Formel „Nizza oder Tod" drohte die polnische Regierung, die Verhandlungen deshalb vollständig scheitern zu lassen. Erst nach der Schaffung einer langen Übergangsfrist, nach der die alte Regelung noch bis 2017 gelten soll, lenkte Polen ein.

Für die politische Gestaltung in der EU ist es auch wichtig, welche Kompetenzbereiche nach welcher Abstimmungsregel behandelt werden sollen. Bei einzelnen Themen wollen Mitgliedsstaaten die Option eines Veto behalten, während sie bereit sind, andere Themen nach dem Mehrheitsprinzip behandeln zu lassen; die Finanzen beispielsweise werden immer noch mit Einstimmigkeit verhandelt. Im Vertrag – und damit einstimmig – ist jeweils festgelegt, welches Thema mit welcher Mehrheitsregel entschieden wird. Im Laufe der Zeit fallen mit

jeder Vertragsrevision mehr Themen unter die Mehrheitsregel statt unter die Regel der Einstimmigkeit. Im Reformvertrag wuchs die Anzahl der Politikbereiche, die im Rat mit qualifizierter Mehrheit behandelt werden, von 137 auf 181 an. Darüber hinaus können der Europäische Rat bzw. der Ministerrat beschließen, dass einige Themen, die noch einstimmig behandelt werden, künftig auch nach dem Mehrheitsprinzip behandelt werden – sofern die nationalen Parlamente dagegen keinen Widerspruch einlegen.

Weiterführende Literatur

- Lewis, J. (2010), The Council of the European Union, European Union politics, Oxford, 141–161.
- Hayes-Renshaw, F. (2012), The Council of Ministers, The New European Union Series, Oxford, 68–95.
- Nugent, N. (2010), The Government and Politics of the European Union, Basingstoke, ch. 9 and 10.

1.2.4 Europäische Kommission

Wie kommt die Kommission zu Stande und wem legt sie Rechenschaft ab?
Welche Rechte hat die Europäische Kommission?
Können die Mitglieder der Kommission „unabhängige Europäer“ sein?

Die Europäische Kommission (Artikel 244–250 AEU-V) ist als europäischer Gegenpol zu den nationalstaatlichen Interessensvertretern im EU-Rat zu verstehen. Die wesentlichen Rollen der Kommission sind:

- **„Hüterin der Verträge“** gegenüber Vertragsverletzungen durch Regierungen, nationale Behörden und Unternehmen. So hat die Kommission ein Recht auf Auskunft gegenüber den Mitgliedsstaaten sowie das Klagerecht vor dem EU-Gerichtshof. Gegen Unternehmen kann sie Bußgelder bei Vertragsverletzungen verhängen.
- **„Unabhängige Europäerin“**, deren Mitglieder von keiner nationalen Regierung Anweisungen anfordern oder entgegennehmen dürfen und damit auch nicht die Interessen eines Mitgliedsstaates vertreten dürfen, sondern das übergeordnete Interesse Europas vertreten sollen.
- **„Motor der Gemeinschaft“** durch alleiniges Initiativrecht zur Weiterentwicklung der Gesetze Europas, d.h. der Rat und das Parlament können Gesetze nur dann verabschieden, wenn diese von der Kommission in das Entscheidungsverfahren eingebracht worden sind. Nach dem Reformvertrag von Lissabon erhält der „Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“ ebenfalls ein Initiativrecht. Außerdem verpflichtete sich die Kommission freiwillig, eine Gesetzesinitiative des Parlaments binnen drei Monaten aufzugreifen.
- **„Exekutive der Gemeinschaft“** bei der Durchführung solcher Maßnahmen, die der Rat der Kommission übertragen hat. Sie ist für die Durchführung der Gemeinschaftspoliti-

ken und der Programme verantwortlich, erlässt die Durchführungsverordnungen, die für die konkrete Umsetzung von europäischen Gesetzen nötig sind und ist auch für Rahmen- und Aktionsprogramme der Gemeinschaft in den Bereichen Bildung, Forschung oder Kultur zuständig. Im Bereich des Wettbewerbsrechts erlässt sie Vollzugsmaßnahmen wie Bußgelder und Verbote gegenüber Unternehmen (Seifert, M., 2006).

Sie funktioniert als Gremium nach dem Kollegialprinzip, dem ein Präsident als „*Primus inter Pares*“ vorsteht. Zwar haben die einzelnen Mitglieder der Kommission ein „Portfolio“, d.h. sie sind für bestimmte Themen zuständig, die Beschlüsse werden jedoch gemeinsam im Gremium mit absoluter Mehrheit gefasst. Zur Unterstützung der Kommissionsmitglieder bei der inhaltlichen Arbeit dient der permanente Verwaltungsapparat der Kommission, der in thematisch zuständige Generaldirektionen unterteilt ist, die „ihrem“ Kommissionsmitglied zugeordnet sind.

Wenn die Amtszeit einer Kommission abgelaufen ist, einigen sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten auf einen neuen Präsidenten und ernennen danach gemeinsam auf Vorschlag eines jeden Mitgliedslandes die weiteren Mitglieder der Kommission. Das Gesamtteam muss sich beim EU-Parlament vorstellen und von diesem bestätigt werden. Bei der Installation der Kommission unter Leitung des Präsidenten Barroso im Jahr 2004 nutzte das Parlament seine Macht, um den Austausch von Personen auf der Liste der künftigen Kommissionsmitglieder durchzusetzen: Insbesondere der konservativ-katholische Kandidat Italiens, Rocco Buttiglione, wurde vom Parlament erfolgreich abgelehnt (Bache, J., S. George, 2006:214; Scully, R., 2010:166).

Im Prinzip sind die einzelnen Mitglieder der Kommission oder die Kommission als Ganzes nicht abwählbar. Dies hat nach erheblichen Vorwürfen gegen Mitglieder der Kommission unter der Leitung von Jaques Santer zu dem Wunsch geführt, die Kommission der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Im Vertrag von Lissabon (Artikel 234 AEU-V) wird dem Europäischen Parlament die Möglichkeit gegeben, die Kommission durch ein Misstrauensvotum aus dem Amt zu entfernen.

Die Mitglieder der Kommission müssen mit dem Wechsel aus ihrem Heimatland in die Kommission ihre nationale Zugehörigkeit „vergessen“; sie nennen das Land, aus dem sie stammen „das Land, das ich am besten kenne“. Sie dürfen also in der Kommission nicht nationale Interessen vertreten oder Weisungen von einem, d.h. ihrem Mitgliedsstaat, annehmen. Damit kontrastiert, dass jedes Land Wert darauf legt, ein Kommissionsmitglied zu stellen. Neben dem damit verbundenen Prestige und den erhofften Einflussmöglichkeiten spielt für diesen Wunsch auch das Initiativrecht der Kommission eine Rolle: Die Staaten sehen in „ihrem“ Kommissar einen informellen Einflusskanal bei der Gesetzesinitiative.

In der Praxis hat sich das Prinzip der Unabhängigkeit der Kommission von nationalstaatlichen Interessen bewährt. Ähnlich wie die Mitglieder der Europäischen Zentralbank, die meist aus Regierungsfunktionen kommen und von der Regierung für das neue Amt vorgeschlagen werden, orientieren sich auch die Kommissionsmitglieder an der Forderung nach Unabhängigkeit, wie es das neue Amt von ihnen erwartet, um sich Ansehen in der Öffentlichkeit und im Kollegium zu erwerben. Wie die folgenden Beispiele zeigen, funktioniert dies nicht immer reibungslos, da

- nationalstaatliche Akteure aus Regierung und Unternehmen versuchen können, zur Vertretung ihrer Interessen im Hintergrund Druck auf die Kommission oder einzelne Mitglieder auszuüben, um deren Handlungen und Entscheidungen zu beeinflussen,
- Mitglieder der Kommission aus eigenem Antrieb die Interessen ihres Herkunftslandes vertreten könnten, z.B. weil sie dort nach ihrer Rückkehr weiter Karriere machen wollen.

Der Economist („In defence …", Nov, 22nd 2007) meint sarkastisch: „ONE of the better jokes in Brussels is the oath sworn by European commissioners to be ‚completely independent' of their home countries." Allerdings greift es zu kurz, der Kommission nur die verbotene Berücksichtigung einzelner nationaler Interessen zu unterstellen, wenn sie auf den Druck aus den nationalen Regierungen eingeht: Schließlich sind es diese Regierungen, die im Ministerrat dann über die Vorlagen der Kommission abstimmen und die Kommission will politisch vernünftigerweise vorher sondieren, ob ihre Vorschläge die Chance auf eine Mehrheit haben.

Unabhängige Kommission unter Druck

Versuche zur Beeinflussung der Kommission finden naturgemäß im Verborgenen statt – allerdings finden sich in der Presse immer wieder Hinweise darauf, wenn auch die Verlässlichkeit dieser Meldungen kaum überprüfbar ist.

Der ehemaliger Kommissar für Wettbewerbsfragen Karel van Miert berichtet über zahlreiche Versuche, Druck auf ihn auszuüben, z.B. eine wettbewerbswidrige Bevorzugung der einheimischen Industrie durch die jeweiligen Regierungen hinzunehmen (Miert, K. van, 2000)

Im April 2002 soll der Kommissionspräsident Romao Prodi die für Spanien kritische Reform der Fischereipolitik allein aufgrund eines Anrufs des spanischen Ministerpräsidenten von der Tagesordnung der Kommission genommen haben („Prodis Kungelei", 2002).

Die aus Frankreich stammenden Kommissare Pascal Lamy und Michel Barnier sollen zum Schutz des französischen Konzerns EdF gegen den Rest der Kommission gestimmt haben („EdF kämpft …", 2002).

Der Vorwurf des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder an die aus Deutschland stammenden Kommissionsmitglieder Michaele Schreyer und Günter Verheugen: „...die haben vergessen, dass sie Deutsche sind..." wurde von Verheugen mit dem Hinweis auf die nationale Neutralität der Kommission zurückgewiesen (SPIEGEL, Nr. 29/2002:44; DIE ZEIT, Nr. 31/2002:12).

Wenn der BDI eine wichtige Rolle für einen deutschen EU-Kommissar in Wirtschaftsfragen fordert, wird offensichtlich keine nationale Neutralität zugrunde gelegt („BDI wirbt…", 2003).

Umstritten war im Mai 2007 die Bewerbung eines Kommissionsmitglieds um einen Parlamentssitz in seinem Herkunftsland Belgien. Zwar schließen sich ein solches nationales Mandat und die Mitgliedschaft in der Kommission gegenseitig aus, aber wenn die Wahrnehmung des Amtes des Kommissars während der Durchführung des Wahlkampfes ruht, so ist eine solche Doppelfunktion zulässig („EU commissioner …", 2007).

Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 äußerte der Generalsekretär der deutschen SPD in einem Fernsehinterview (Phoenix) sinngemäß, dass der Kandidat der SPD für die Nachfolge des Kommissars Verheugen am besten geeignet sei, die Interessen Deutschlands in der Kommission zu vertreten.

Bis zum Vertrag von Nizza nominierten die großen Länder zwei Personen in die Kommission, die anderen je eine. Mit der Erweiterung auf 27 Mitglieder wächst der Umfang des Kollegiums – so wurde befürchtet – über die Grenze der Arbeitsfähigkeit hinaus und nicht für jedes Kommissionsmitglied findet sich dann ein sinnvolles Zuständigkeitsgebiet (Portfolio). In Nizza wurde daher vereinbart, dass ab 2005 jedem Land nur eine Person zusteht. Mit dem Reformvertrag sollte diese Regel bis zum Jahr 2014 gelten; danach sollte die Anzahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedsstaaten sinken; jedes Land sollte nach einem Rotationsprinzip eine Person in die Kommission entsenden dürfen. Allerdings wurde die Entscheidung über eine Verkleinerung der Kommission dem Rat überlassen. Dieser wich dem Konflikt um die Verkleinerung aus und entschied, dass jeder Mitgliedsstaat ein Kommissionsmitglied behalten darf.

Weiterführende Literatur

- Egeberg, M. (2010), The European Commission, European Union politics, Oxford, 125–140.
- Nugent, N. (2010): The government and politics of the European Union, Basingstoke, ch. 8.
- Bauer, M. W., Heisserer, B. (2010): Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich, in: Integration, 33, 1, 21–35.

1.2.5 Gesetzgebung in der EU

Da sich politisches Handeln durch Gesetze legitimieren muss, liegt im Gesetzgebungsprozess der Schlüssel zur politischen Gestaltungsmacht. Auf europäischer Ebene werden zwei Arten von Recht unterschieden: Primärrecht und Sekundärrecht. Der „gemeinschaftliche Besitzstand“, auch **Acquis Communautaire** genannt, ist die Summe aller Verträge und der darauf gestützten Verordnungen und Richtlinien, d.h. das gesamte von der EU geschaffene Primär- und Sekundärrecht. Zum Acquis zählen auch die rechtlichen Grundlagen für die von der EU durchgeführten sektoralen Politiken, insbesondere die Agrar- und Regionalpolitik (Vgl. Kapitel 4.1 und 4.2).

1.2.5.1 Die europäischen Verträge

Wie wird Primärrecht als Grundlage der EU geschaffen?

Das europäische **Primärrecht** besteht aus den europäischen Verträgen, die durch die Staats- und Regierungschefs („Europäischer Rat“) einstimmig beschlossen werden. In meist langen Nachtsitzungen werden politisch brisante und strittige Themen in Kompromisse gegossen,

denen sich die Vertreter aller Mitgliedsstaaten ohne Gesichtsverlust anschließen können. In den Verträgen werden u.a. auch die Themenbereiche festgelegt, für die die Gesetzgebungskompetenz ganz oder teilweise vom Nationalstaat an die EU abgegeben wird. Diese Verträge müssen nach den Regeln jedes Mitgliedsstaates – Parlamentsmehrheit oder Referendum – in diesem ratifiziert werden, um in Kraft zu treten. Für die Weiterentwicklung der EU ist es erforderlich, dieses Primärrecht zu verändern; dafür werden die bisherigen Verträge einstimmig abgeändert und ergänzt und treten nach Ratifizierung in den einzelnen Mitgliedsstaaten in Kraft. Sofern für die Ratifizierung ein (bindendes) Referendum in einem Mitgliedsstaat stattfinden muss, kann der Wille der Bevölkerung die von der Regierung bereits unter den Vertrag gesetzte Unterschrift wirkungslos machen. Nach der Ratifizierung wird die vorige Version außer Kraft gesetzt und durch die neue ersetzt. Die jeweils gültige Version wird nach der Stadt benannt, in der die Staats- und Regierungschefs die Änderungen des Vertrags unterschreiben (Vertrag von Rom, Nizza, etc.)(Tab. 1-1).

Der Reformvertrag von 2007 stand von Anfang an unter keinem günstigen Stern. Die Europäische Union war im neuen Jahrtausend aufgebrochen, ihr nur noch schwer lesbares Vertragswerk textlich neu zu ordnen. Daher wurde unter der Zielsetzung einer Systematisierung und Vereinfachung des europäischen Rechts ein Prozess gestartet, der in seinem Verlauf eine neue Zielsetzung erhielt: Die Schaffung einer „Verfassung für Europa“. Die öffentliche Debatte in den Mitgliedsstaaten dazu war sehr kontrovers. Der Wunsch nach einem einfachen und grundlegenden Vertragswerk ohne Detailregelungen stand neben dem Versuch, den Inhalt aller bisherigen Verträge unter ein konsistentes Dach zu bringen. Auch sollten Lösungen für viele bisher ungelöste und strittige Themen im Verfassungstext enthalten sein: Von der Finalität Europas über den Gottesbezug und die Identität Europas bis zu den umstrittenen Abstimmungsregeln in Rat und Parlament. Die Bedeutung dieses Verfassungsvertrags wurde von Einigen als gering bezeichnet, da es sich nur um die redaktionelle Neufassung bestehender Verträge handele, während andere betonten, dass Europa ohne diese Verfassung nicht zukunftsfähig sei und erst durch sie eine Seele bekomme.

Europäische Verträge in zeitlicher Reihenfolge	
1951	Paris (EGKS)
1957	Rom („Gründungsverträge“: Europäische Atomgemeinschaft EURATOM und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG)
1967	Fusionsvertrag von Brüssel (Zusammenführung von Kommission und Rat der getrennten Gemeinschaften)
1986	Einheitliche Europäische Akte
1992	Maastricht (Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften)
1999	Amsterdam (Ergänzungen und Änderungen zu Maastricht)
2003	Nizza • Vertrag über die Europäische Union (EU-V) • Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften (EG-V)
(2005)	Rom („Verfassungsvertrag“, Ratifizierung in Frankreich und Niederlanden gescheitert)
2009	Lissabon („Reformvertrag“; 2007 unterzeichnet; 2009 Ratifizierung abgeschlossen; einige Übergangsfristen bis 2017) • Vertrag über die Europäische Union (EU-V) • Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-V, ehem. EG-V).
Jeweils beim Beitritt weiterer Länder werden die Verträge angepasst (Beitrittsverträge)	

Tab. 1-1: Europäische Verträge in zeitlicher Reihenfolge

Dem durchschnittlichen Bürger war es kaum möglich, sich in der Fülle der Informationen und Argumente zu orientieren und die Hintergründe einzelner Argumentationen zu durchschauen. Das zur Ratifizierung vorgelegte Papier scheiterte dann im Jahr 2005 in **Referenden in Frankreich und den Niederlanden**. Das Nein der Bevölkerungen ist allerdings nicht allein auf die Inhalte der Verfassung zurückzuführen, sondern dürfte auch als Ventil für die zunehmende Frustration der Bevölkerung wegen der vermeintlichen oder tatsächlichen Folgen der Europäischen Integration gedient haben. Besonders die befürchteten wirtschaftlichen Folgen der Ost-Erweiterung und der Globalisierung mündeten in eine Ablehnung des Entwurfs. Der in der französischen Öffentlichkeit viel zitierte „polnische Klempner" wurde im Jahr 2005 zur Symbolfigur dieses Protestes gegen eine angeblich neo-liberale EU. Dabei wurde nicht gesehen, dass die wirtschaftliche Ordnung der EU nicht erst durch die geplante Verfassung geformt wurde, sondern bereits der Maastrichter Vertrag 1992 mit dem Binnenmarkt und dem Euro das Wettbewerbsprinzips in der EU verschärfte.

Nach dem Scheitern der Referenden war für zwei Jahre unklar, ob und wie dieser Prozess weitergetrieben werden sollte. Nach wiederum schwierigen Verhandlungen im Europäischen Rat konnte dieser im Dezember 2007 den Reformvertrag unterzeichnen. Das Ergebnis der öffentlichen Debatten und Abstimmungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Annahme des Reformvertrags war lange nicht abzusehen – der Vertrag scheiterte dann im **Referendum in Irland** im Jahr 2008 (Millward Brown IMS, 2008). Dabei wurde sogar eine Einflussnahme des amerikanischen Geheimdienstes CIA zugunsten der Gegner des Vertrags behauptet. Nach einer „Denkpause" übernahm die deutsche Ratspräsidentschaft die Aufgabe, den neuen Vertrag doch noch gültig werden zu lassen. Dabei waren widersprüchliche Hürden zu nehmen: Die Substanz des Vertrags, der bereits von 18 Mitgliedsstaaten ratifiziert worden war, sollte gewahrt bleiben und gleichzeitig mussten die Bedenken in Irland respektiert und ein Referendum in Großbritannien vermieden werden (Baldwin, R. E., Wyplosz, C., 2009:ch. 1; Sidjanski, D., 2011). Im Jahr 2009 war der Reformvertrag dann in allen Ländern ratifiziert und konnte in Kraft treten. Eine Voraussetzung für die Einigung waren lange Übergangsfristen für die Einführung des neuen Systems der doppelten Mehrheit im Rat.

Weiterführende Literatur

- Marhold, H. (2011): Von der Währungsunion zur (gescheiterten) Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform, ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999–2008), in: Integration, 35, 1, 3–23.
- Marchetti, A., Demesmay, C., Eds. (2010). Der Vertrag von Lissabon: Analyse und Bewertung. Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI). Baden-Baden.
- European Commission (Ed.), (2011b). The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists. Luxembourg.

1.2.5.2 Verordnungen und Richtlinien

Wie wird sekundäres Recht in der EU geschaffen?
Inwiefern ist europäisches Recht in den Mitgliedsstaaten wichtig?
Wer setzt sich bei Gesetzgebungsverfahren durch?

Auf der Grundlage der Verträge werden u.a. zwei Arten von **sekundärem EU-Recht** mit Wirkung auf die Mitgliedsstaaten geschaffen (Artikel 288 AEU-V):

1. **Verordnungen**: Sie haben im von der EU festgelegten Wortlaut sofortige Geltung als Gesetze in allen Mitgliedsstaaten.

2. **Richtlinien**: Sie können auch als Rahmengesetze bezeichnet werden, die Vorgaben an die Mitgliedsstaaten bilden, nach denen diese ihre jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen) in absehbarer Zeit so anzupassen haben, dass die in der EU-Richtlinie gesetzten Ziele auch auf nationaler Ebene gesetzlich gesichert sind. Da die Umsetzung der europäischen Richtlinien in nationales Recht nicht immer reibungslos abläuft, hat die Kommission das Recht zur Überwachung dieses Prozesses und kann in diesem Zusammenhang einen Mitgliedsstaat vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen. Die Mitgliedsstaaten haben die Freiheit, über die Vorgaben der Richtlinie hinauszugehen und im nationalen Recht weiter gehende Regulierungen zu verankern („gold plating"); dies kann dazu führen, dass in jenem Mitgliedsstaat „Brüssel" zu Unrecht für verschärfte Regulierungen verantwortlich gemacht wird (Schaefer, S., Young, E., 2006).

In den Verträgen wird für jedes Thema das Verfahren definiert, nach dem unter Beteiligung von Kommission, Rat und Parlament europäisches Sekundärrecht geschaffen wird. Dabei wird auch festgelegt, wie stark die Rolle von Rat bzw. Parlament ist. Hier zeigen sich zwei Konfliktlinien:

- Der Kampf des Parlaments um mehr Einfluss bei der Gesetzgebung, wobei von der Hypothese ausgegangen wird, dass ohne Parlamentsbeteiligung das Gesetzgebungsverfahren auf einer schwachen demokratischen Basis stünde (Kapitel 1.3.1).

- Die Ausdehnung des Mehrheitsprinzips im Rat auf mehr Themen: Wenn weniger Möglichkeiten für ein Veto bestehen, kann die EU handlungsfähiger werden.

Die Verabschiedung eines neuen Gesetzes erfolgt in der Regel nach dem **„ordentlichen Gesetzgebungsverfahren"** (Artikel 294 AEU-V). Dies entspricht dem Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments nach Artikel 251 des EG-V von Nizza. Für ausgewählte Themen gibt es davon abweichende, „besondere Gesetzgebungsverfahren". Damit ist das Verfahren, das dem Parlament die größten Mitwirkungsrechte gab, zum Regelfall geworden. Die Mitsprache des Parlaments in der Rechtsetzung hat über die Zeit zugenommen, indem erstens neue Verfahren eingeführt wurden, die das Parlament stärker beteiligen und zweitens, indem mehr Themengebiete nach den Verfahren entschieden werden müssen, die dem Parlament einen höheren Einfluss geben (Theurl, T. und Meyer, E., 2001). Mit dem Re-

formvertrag werden die meisten Themen nach dem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ entschieden.

Das Verfahren durchläuft verschiedene Stufen, auf denen eine Einigung von Parlament und Rat versucht werden kann; ohne die Zustimmung beider Seiten kann es nicht verabschiedet werden. Der Ablauf ist näherungsweise wie folgt:

1. **Gesetzesvorschlag**: Die Kommission nimmt das alleinige Initiativrecht wahr; nur sie darf einen neuen Gesetzesvorschlag formulieren und auf den Weg bringen. Darin findet die Rolle der Kommission als „Motor Europas“ ihren Ausdruck. Jedoch kann der Rat die Kommission auffordern, die Initiative in bestimmten Themenfeldern zu ergreifen und einen Gesetzesvorschlag zu erarbeiten. Den Inhalt des Vorschlags jedoch bestimmt allein die Kommission; im Durchlauf durch das jeweilige Verfahren können aber Rat und Parlament Änderungen einbringen; diese können so erheblich sein, dass sich der ursprüngliche Vorschlag in sein Gegenteil verkehrt, was das Initiativrecht aushöhlt.

2. **Erste Lesung**: Einigung von Rat und Parlament auf die Formulierung des Gesetzesvorschlags, genannt Standpunkt, des Parlaments, andernfalls legt der Rat einen eigenen Standpunkt vor. Dieser geht in eine …

3. **Zweite Lesung**: Der Standpunkt des Rates wird vom Parlament

   – angenommen oder
   – mit einfacher Mehrheit abgelehnt, worauf der Gesetzesvorschlag gescheitert ist, oder
   – abgeändert und dann – unter Einbeziehung der Kommission – zur nächsten Runde an den Rat geschickt.

4. Der Rat kann den geänderten Vorschlag des Parlaments

   – annehmen – sofern die Kommission Einwände hatte – nur einstimmig
   – die Änderungen (teilweise) ablehnen und dann den Vermittlungsausschuss anrufen.

5. Der **Vermittlungsausschuss** besteht je zur Hälfte aus Vertretern von Rat und Parlament. Er kann

   – einen Kompromissvorschlag mit Mehrheit der Parlamentarier bzw. einer qualifizierten Mehrheit des Rates billigen, oder
   – nach sechs Wochen ohne Einigung auseinandergehen: Der Gesetzesvorschlag ist dann endgültig gescheitert.

6. **Dritte Lesung:** Wird der Vorschlag im Vermittlungsausschuss innerhalb von sechs Wochen gebilligt, dann müssen das Europäische Parlament mit Mehrheit und der Rat mit qualifizierter Mehrheit diesen Vorschlag als Rechtsakt erlassen, um ihn Gesetz werden zu lassen.

Nach der Verabschiedung einer Richtlinie müssen die Gesetzgeber der Mitgliedsstaaten aktiv werden, um die Intention der Richtlinie im nationalen Gesetzeswerk abzubilden. Dabei kann es zu Verzögerungen und politischem Widerstand kommen, den die Kommission als Kont-

rollorgan brechen kann: So wurde z.B. im Jahr 2012 die Bundesrepublik Deutschland von der Kommission mit Strafen bedroht, da sie bis dahin die Richtlinie zur Speicherung von Telekommunikationsdaten für die Verbrechensbekämpfung nicht in deutsches Recht übersetzt hatte. Die Kommission berichtet regelmäßig über die Verzögerungen und Fehler bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht (European Commission, 2011k).

Europäisches Recht hat Vorrang vor den Gesetzen des Mitgliedsstaates. Es entwickelt sich durch die Verabschiedung neuer Gesetze ständig weiter. In der öffentlichen Diskussion entsteht der Eindruck, dass die überwiegende Mehrheit der Gesetze „in Brüssel" gemacht würde. Dies geht auch zurück auf eine Äußerung des damaligen Präsidenten der Kommission, Jaques Delors, der 1988 meinte, binnen zehn Jahren würden 80% der Wirtschaftsgesetze in der EU gemacht werden. Diese Zahl wurde später als vermeintlich empirischer Befund weiter verwendet. Die tatsächliche Bedeutung der Vorgaben aus der EU für die bundesdeutsche Gesetzgebung ist nur schwer zu ermitteln; Messungen ergaben einen Anteil, der nicht einmal bei der Hälfte des „80%-Mythos" liegen (Töller, A. E., 2008). Von einer Aushöhlung des Mitgliedsstaates als Gesetzgeber kann also nicht gesprochen werden.

Ein erstarktes Parlament gestaltet

Zwei Beispiele zeigen, wie stark das Parlament seinen politischen Gestaltungswillen durchsetzen kann, indem es die Kommission in den Verhandlungen dazu bringt, Gesetzesinitiativen so stark abzuändern, dass sie ihren ursprünglich intendierten Charakter völlig verändern:

Herkunftsland-Prinzip bei Dienstleistungen („Bolkestein-Richtlinie")

Die Kommission wollte bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – ähnlich wie es bei Gütern bereits gilt – das Herkunftsland-Prinzip einführen: Der Dienstleister könnte sich an den Vorschriften und Zulassungsvoraussetzungen seines Sitzlandes orientieren. Das Parlament hat nach vielen Protesten die befürchtete Verschärfung des Wettbewerbs in ihr Gegenteil verkehrt: Nun gelten die Vorschriften des Ziellandes für die Erbringer von Diensten, was für diese zu einer erheblichen Fragmentierung des Marktes führt (Kapitel 2.3.4.5).

Verbraucherverträge

Bei grenzüberschreitenden Geschäften können Unternehmen und Verbraucher wählen, nach welchem Recht sie den Verbrauchervertrag schließen wollen. Dies zwingt die Anbieter, sich in 27 unterschiedlichen Rechtsräumen zu bewegen. Die Kommission wollte das Recht des Anbieterlandes als verbindlich vorschreiben. Das Parlament meinte, es sei im Interesse der Verbraucher und der kleinen Anbieter, es bei der bisherigen Regelung zu belassen. Es hat sich im November 2007 damit durchgesetzt.

Weiterführende Literatur

- Generalsekretariat des Rates (2010), Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Luxemburg
- Europäisches Parlament (2009), Mitentscheidung und Vermittlung – Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Vertrag von Lissabon (DV\796687DE.doc).

- Nugent, N. (2010), The Government and politics of the European Union, Basingstoke, pp. 307–322.
- Warleigh-Lack, A., Drachenberg, R. (2009): Policy making in the European Union, in: Cini, M., Perez-Solorzano Borragan, N. (Ed.): European Union politics, Oxford, 209–224.

1.2.6 Regieren im System der EU

Gibt es eine klare Hierarchie bei Entscheidungen zwischen Staaten und EU?
Was ist einzigartig am politischen Rahmen der EU?
Wie übt die EU auch dort Einfluss aus, wo sie keine Zuständigkeit hat?

Mit dem Beginn der Annäherung ehemals verfeindeter Staaten in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg und ihrer Zusammenarbeit in „Gemeinschaften“ (Kohle und Stahl, Atomenergie, Wirtschaft) setzten sie einen Prozess in Gang, der seitdem die Art, wie nationale Regierungen ihre Verantwortung ausüben, kontinuierlich verändert. Einfach beschreibbar ist der Beginn dieses Prozesses, es ist der souveräne Nationalstaat. Für die gemeinsame Regelung politischer Themen haben unabhängige Staaten eine Vielzahl von Formen entwickelt. Diese Regelungen lassen sich danach unterscheiden,

- wie viel nationale Souveränität auf Zeit oder unbegrenzt abgegeben wird und
- ob sie bindend sind und es Sanktionsmöglichkeiten zu ihrer Durchsetzung gibt.

Mit aufsteigender Verbindlichkeit der Kooperation können die folgenden Stufen unterschieden werden:

1. Erklärungen des gemeinsamen Willens, ein Ziel zu erreichen bei geringer Verbindlichkeit und ohne Sanktionsmechanismen (z.B. Weltklima-Protokolle, Erklärung zur Bekämpfung von Hunger und Armut in der Welt),
2. die Zusicherung an andere Staaten, bei der Durchführung der nationalen Politik die Interessen der anderen Staaten zu berücksichtigen (z.B. die Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten, in ihre Fiskalpolitik auch die Interessen der anderen EU-Mitglieder zu berücksichtigen),
3. Verträge oder Vereinbarungen zwischen Staaten, teilweise mit Mechanismen zur Erzwingung der Einhaltung des Vertrags (z.B. „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ zur Begrenzung der Defizite im Staatshaushalt),
4. Schaffung von Organisationen, in deren Rahmen sich unabhängige Staaten treffen, um bindende Beschlüsse zu fassen, aus denen sich jedes teilnehmende Land auch wieder zurückziehen kann (intergovernementale Zusammenarbeit, z.B. die Europäischen Verträge oder die WTO),
5. Schaffung von Organisationen, die über den teilnehmenden Staaten stehen und an die bestimmte Aufgaben und Verantwortungen auf Dauer und ohne Eingriffsmöglichkeit

abgegeben werden (Supranationalismus, z.B. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Zentralbank)

6. teilweise oder vollständige Auflösung der Eigenständigkeit der teilnehmenden Staaten und Überführung in eine neue föderale Struktur mit einem Zentralstaat und – mehr oder minder selbständigen – Bundesstaaten (Föderalismus) (z.B. Vereinigte Staaten von Amerika).

Die politische Willensbildung in der Regierungsausübung und ihre demokratische Kontrolle sind für jede dieser Stufen neu zu justieren: Vertraut ist die Gewaltenteilung im unabhängigen Nationalstaat, während der schrittweise Transfer von Souveränität auf eine supranationale Ebene bzw. in eine international zusammengesetzte Bürokratie zu Legitimationsproblemen führen kann. Habermas (2011:48) sieht die Gefahr eines „postdemokratischen Exekutivföderalismus".

Ein ganz eigenes System: Mehr-Ebenen-Regierung kennzeichnend für die EU

Die EU hat sich, gemessen an den oben aufgeführten Stufen, heterogen entwickelt und hat sowohl Elemente einer supranationalen, d.h. föderalen, nach der Gemeinschaftsmethode, als auch Elemente einer Regierungskooperation (intergovernmental). Ein Beispiel für eine supranationale Komponente ist die Geldpolitik, die von den Mitgliedsstaaten endgültig an die Europäische Zentralbank abgegeben wurde. Die Frage nach der Entscheidungsbefugnis lässt sich in kaum einem Politikfeld einheitlich und eindeutig beantworten – es gibt keine einfachen Hierarchien wie „oben = Brüssel" und "unten = Mitgliedsstaat".

Vielmehr hat die EU die Gestalt eines **„Mehr-Ebenen-Regierungssystems (Multi-level Governance)"** angenommen, wo Entscheidungen über viele Ebenen und auf viele Akteure verteilt werden: Von den lokalen und nationalen Parlamenten und Regierungen der Mitgliedsstaaten, über das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat bis zu den verschiedenen Gerichtsinstanzen wirken viele Akteure an der Formulierung und Implementation von Gesetzen und deren Anwendung in der täglichen Politik mit. Keine Ebene – weder die lokale oder die nationalstaatliche noch die europäische – kann allein bestimmen. Außerdem sind nicht nur staatliche Akteure beteiligt, sondern auch Organisationen der Zivilgesellschaft auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene (Umweltschützer, Religionsgemeinschaften, Industrieverbände, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, etc.) mit beratender Funktion (Nugent, N., 2010:417–443). Dieses europäische Konstrukt der internationalen Kooperation wird als einzigartig und kennzeichnend für die Europäische Union bezeichnet.

Wohin sich das mittlerweile entstandene gemischte System aus Nationalstaaten, supranationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Organisationen und völkerrechtlichen Verträgen entwickeln wird, bleibt offen.

„Soft law": Intervention der EU trotz Kompetenzmangel

Die Aufteilung von Macht und Zuständigkeiten zwischen nationaler und supranationaler Ebene, wie sie im europäischen Primärrecht angelegt ist, kennt im Grundsatz

- alleinige Zuständigkeit des Mitgliedsstaates,
- gemeinsame, gemischte Zuständigkeit oder
- alleinige Zuständigkeit der EU.

Die Fiskal-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik liegt in der Zuständigkeit des Nationalstaates – die EU hat kein Gestaltungs- oder Weisungsrecht. Um dennoch handeln zu können, hat die EU auf der Ratssitzung in Lissabon im März 2000 einen Politikprozess ohne Eingriffsrecht geschaffen: Die „**Offene Methode der Koordination**". Dazu treten die Mitgliedsstaaten unter der Koordination durch die Europäische Kommission zu einem bestimmten politischen Themenbereich zusammen und durchlaufen die folgenden Stufen:

- Festlegung von Leitlinien und eines Zeitplans,
- Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt,
- Umsetzung der Leitlinien in konkreter Ziele und Schritte zu ihrer Erreichung,
- Selbstverpflichtung der teilnehmenden Staaten zur Durchführung geeigneter Maßnahmen in der nationalen und regionalen Politik,
- Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung der Maßnahmen und des Grades der Zielerreichung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Teilnehmer voneinander lernen wollen oder sollen („good practice").

In einem gemeinsamen Prozess der Akteure auf allen Ebenen der Mitgliedsstaaten sowie der EU werden Ziele und Maßnahmen formuliert, die dann die autonome Politik im Nationalstaat „freiwillig lenken" sollen. Der Druck zur Einhaltung der Selbstverpflichtung soll aus dem Gruppendruck (Peer Pressure) bei der transparenten Überprüfung der Zielerreichung kommen, was bis zum Anprangern des Landes führen kann, das die Ziele nicht energisch anstrebt oder erreicht (Name and Shame). Andere, harte Sanktionen stehen nicht zur Verfügung, sie wären auch nicht durchsetzbar, da dafür eine rechtliche Grundlage in den EU-Verträgen fehlt.

Beispiele sind die „Lissabon-2010-Strategie" (Kapitel 2.4) sowie die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" (Nugent, N., 2010:297). „Lissabon-2010" verfolgte das Ziel, die EU bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt zu machen, indem sich die Mitgliedsstaaten verpflichteten, ihre Aufwendungen für Innovation und Bildung zu steigern. Diese Strategie scheiterte, das Verfahren zur Erreichung dieses Ziels war offenbar ungeeignet. Es werden Analysen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedsstaaten von der EU angefertigt und zusammen mit daran anschließenden Handlungsempfehlungen als „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" veröffentlicht. Ihre Berücksichtigung bleibt im Belieben der einzelnen Mitgliedsstaaten.

Weiterführende Literatur

- Enderlein, H., Wälti, S., Zürn, M. (Ed.) (2010): Handbook on multi-level governance, Cheltenham, Northampton.

- Diedrichs, U., Reiners, W., Wessels, W. (Ed.) (2011): The dynamics of change in EU governance, Cheltenham, Northampton.
- The open method of coordination: governance after Lisbon, (2006): in: Journal of Contemporary European Research JCER, 2, 1 Special Issue.

1.3 Institutionelle Probleme in der EU

Der jeweils aktuelle Zustand der Europäischen Union ist Gegenstand von Kritik und Veränderungswünschen – die Weiterentwicklung der EU ist ein ständiger Prozess. Welche Themen zur Veränderung aufgerufen werden und welche Richtung diese Veränderung annehmen sollte, wird je nach Zielen und Interessenslage unterschiedlich gesehen. So unterscheiden sich die Sichtweisen z.B. in unterschiedlichen Ländern ebenso wie bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Entsprechend sind Verfahren, Richtung, Themen und (Zwischen-) Ergebnisse des Reformprozesses der EU das Resultat politischer Konsens- und Kompromissbildung.

1.3.1 Transparenz, Bürgernähe und Demokratie

Ist die EU transparent und demokratisch?
Sollte das Europäische Parlament mehr Macht erhalten?

Transparenz und Bürgernähe der EU gelten in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten als gering. Dies liegt neben der räumlichen Entfernung zwischen dem Lebensraum der unterschiedlichen Völker Europas und der Zentrale in Brüssel und Straßburg auch an der schwachen Abdeckung europäischer Themen durch die Medien, die allenfalls dort mehr berichten, wo durch das Thema Europa auch nationale Interessen berührt scheinen. Das Verständnis für die Abläufe in der EU wird durch die hohe Komplexität der Problemstellungen, der Entscheidungsverfahren und der institutionellen Strukturen erschwert. Dazu kommt, dass der Rat und seine Vorbereitungsgruppe COREPER als gesetzgebendes Organ seine Sitzungen nicht öffentlich abhält und Papiere aus dem Innenleben des europäischen Apparates zum Teil nur schwer zugänglich und nur für Experten verständlich sind.

Aber Transparenz und Beteiligung an politischer Gestaltung sind auch eine „Holschuld“: Doch viele Bürger interessieren sich nicht für EU-Fragen. Dies zeigte sich z.B. auch bei der Ablehnung des im Jahr 2000 von den Regierungschefs unterzeichneten Vertrags von Nizza durch die Bürger Irlands im Referendum von 2001. „Ich weiß nicht, worum es geht, ich interessiere mich auch nicht dafür und stimme vorsichtshalber mit ‚Nein‘“ (Sinnott, R., 2001). Ein weiteres Indiz für das geringe Interesse der Bürger ist die niedrige und weiter sinkende Beteiligung an Wahlen zum Europäischen Parlament, die im Gegensatz zur steigenden Macht dieses Organs steht (Jones, R.A., 2001:139).

Unabhängig von einer objektiven Feststellung der Beteiligungsbarrieren und ihrer Ursachen bleibt entscheidend, dass die Bürger subjektiv „Europa“ für undurchschaubar und unver-