

WERNER WEIDENFELD

Die Europäische Union

UTB basics
W. FINK

Inhalt

Vorwort	9
1. Warum und wie Europa einigen?	11
1.1 Die Idee der Gründerväter	11
1.2 Die theoretische Perspektive des europäischen Einigungsprozesses	17
1.3 Europas Weg seit dem Zweiten Weltkrieg und der deutsch-französische Motor	24
1.3.1 Das europäische Friedens- und Wirtschaftsprojekt: Von Adenauer und de Gaulle bis Mitterand und Kohl	24
1.3.2 Der Weg aus der Eurosklerose: Jacques Delors Pläne der WWU und die Entstehung des Europas der 28	42
1.3.3 Von der Verfassung zum Vertrag von Lissabon – theoretische Reformen und politische Umsetzung	55
Zusammenfassung	72
Literatur	73
Testfragen	74
2. Wer ist Europa?	75
2.1 Die Nationalstaaten	75
2.1.1 Von 6 zu 28 Mitgliedstaaten: Erweiterungsrunden der Union	75
2.1.2 Die Suche nach Identität und Legitimation	83
2.1.3 In Vielfalt geeint – die Strategie der differenzierten Integration	89
2.2 Die Organe der Europäischen Union	94
2.2.1 Das Europäische Parlament	95
2.2.2 Der Europäische Rat	105
2.2.3 Der Rat der Europäischen Union	109
2.2.4 Die Europäische Kommission	117
2.2.5 Der Gerichtshof der Europäischen Union	125
2.2.6 Die Europäische Zentralbank	128
2.2.7 Der Rechnungshof	130
2.3 Akteure im erweiterten Institutionensystem	131
2.3.1 Beratende und unterstützende Einrichtungen der EU	131
2.3.2 Interessensvertreter und Verbände	135
Zusammenfassung	138
Literatur	139
Testfragen	139

3. Wie entscheidet Europa?	141
3.1 Prinzipien und Formen des Unionsrechts	141
3.2 Gesetzgebungsverfahren der Union	148
3.3 Haushalt und Haushaltsverfahren	151
3.4 Besondere Entscheidungsverfahren	156
Zusammenfassung	161
Literatur	162
Testfragen	162
4. Was entscheidet Europa?	163
4.1 Die Regional- und Agrarpolitik der EU	163
4.2 Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten	167
4.3 Die Wirtschafts- und Währungsunion	172
4.4 Die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion im Zuge der „Euro-Krise“	177
4.5 Die Europäische Union als internationaler Akteur	185
4.5.1 Die strategische Ausgangslage	185
4.5.2 Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik	187
4.5.3 GASP und GSVP	189
4.5.4 Die Außenbeziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten	194
4.5.5 Die transatlantischen Beziehungen	199
Zusammenfassung	201
Literaturauswahl	202
Testfragen	202
5. Wie sieht das Europa der Zukunft aus?	203
5.1 Zentrale Probleme der Europäischen Union	203
5.1.1 Das Führungsdefizit	205
5.1.2 Das Handlungs- und Effektivitätsdefizit	206
5.1.3 Das Demokratiedefizit	207
5.1.4 Das Transparenz- und Erklärungsdefizit	208
5.1.5 Das Strategiedefizit	208
5.1.6 Das Legitimationsdefizit	209
5.2 Zentrale Herausforderungen für die Zukunft Europas	210
5.2.1 Aktuelle Reaktionen auf die Krise	211
5.2.2 Die Notwendigkeit einer neuen Selbstwahrnehmung	211
Zusammenfassung	213
Literatur	214
Testfragen	214

Anhang

Chronologie der Europäischen Integration	215
Antwortteil	221
Abbildungsnachweis	225
Register.....	227

Warum und wie Europa einigen?

| 1.

Inhalt

Das erste Kapitel gibt zu Beginn einen Einblick in die verschiedenen Gründungsmotive der Europäischen Union und die ersten Schritte hin zu einem geeinigten Europa. Hierbei werden auch die verschiedenen Vorstellungen von einem geeinigten Europa ausführlich dargestellt, da sie eine zentrale Rolle im Einigungsprozess gespielt haben und noch heute spielen. Anschließend findet eine kurze Einführung in die wichtigsten Erklärungsansätze, warum sich Europa eint (Integrationstheorien), statt.

Darauf folgend wird die Einigungsgeschichte der Europäischen Staaten, von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) bis zur Europäischen Union (1992) und dem Vertrag von Lissabon (2009) dargestellt. Entscheidend ist hierbei, dass innerhalb dieser geschichtlichen Darstellungen nicht nur einzelne Verträge ausführlich beleuchtet, sondern Zusammenhänge und typische Muster in der europäischen Verhandlungspraxis aufgezeigt werden.

Abschließend erfolgt eine kritische Betrachtung der Reformen von Lissabon und ihrer Umsetzung, um Errungenschaften zu würdigen und Defizite aufzuzeigen.

Die Idee der Gründerväter

| 1.1

In Zeiten, in denen wir Geschichte im Zeitraffer erleben und das Neue morgen schon veraltet ist, tut man gut daran, sich von Zeit zu Zeit auf einen Kern von Gemeinsamkeiten zu berufen. Sich zu verständigen über die Motive und Interessen von zunächst sechs Staaten Europas, nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg der Integration zu beschreiten, den Gründungsakt und die Etappen der Entwicklung nachzuvollziehen, sich das Ende der Spaltung des europäischen Kontinents in Erinnerung zu rufen und schließlich einen Blick in die Zukunft zu wagen – dies kann jenseits aller wichtigen Detailfragen ein Beitrag sein zu einem gemeinsamen Verständnis europäischer Integrationsgeschichte. Nicht im Sinne einer Musealisierung und Verklärung, sondern einer Verständigung über einen Weg, der noch nicht abgeschlossen ist, sondern weiter besritten werden muss.

Grundlegende Motive im Einigungsprozess

Aus den Ruinen des Zweiten Weltkrieges war eine breite Volksbewegung entstanden, die sich der Idee vom vereinten Europa verschrieben hatte. *Winston Churchill* brachte diese Orientierung an einer Vision der *Vereinigten Staaten von Europa* in seiner Züricher Rede vom 19. September 1946 zum Ausdruck. Die anschließenden integrationspolitischen Entwicklungen erfolgten jedoch keineswegs aus einem vorbereiteten Konzept heraus. Auch realisierten sie nicht einfach einen in sich schlüssigen geistigen Entwurf. Dazu waren zu unterschiedliche Interessen und Wünsche am Werk. Es kennzeichnet geradezu den Schlüssel zu den Integrationserfolgen der Nachkriegszeit, dass der Gedanke der Europäischen Einigung zu keinem Zeitpunkt nur einem einzigen politischen Konzept folgte. Der Einigungsprozess konnte so, je nach gegebener Situation, an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen, Zustimmung gewinnen und von dort aus neue Fortschritte zu erzielen versuchen.

Als die Europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg begann Gestalt anzunehmen, war sie also kein Selbstzweck, sondern in erster Linie Ausdruck interessen geleiteter Politik (siehe zu den normativen und historischen Hintergründen der Integration auch Kapitel 2.1.2) Denn auch wenn sich die Interessen und Zielvorstellungen der Akteure der Europäischen Einigung immer wieder unterschieden, zeichneten sich am Beginn des Integrationsprozesses fünf gemeinsame Motive ab. Diese lassen sich allerdings nur dann verstehen, wenn man sich die Lage in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in Erinnerung ruft: Eine geschichtliche Sondersituation, gekennzeichnet durch den Niedergang der europäischen Staaten und ihre unmittelbar danach entstandene Frontstellung zur Sowjetunion.

Fünf gemeinsame Motive

- *Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis:* Nach den nationalistischen Verirrungen sollte Europa die Möglichkeit neuer Gemeinschaftserfahrung bieten. Ein demokratisch verfasstes Europa als Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft.
- *Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden:* Die einzelnen Nationalstaaten hatten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht. Nun hoffte man, dass ein geeintes Europa solche Gewalt verhindern und zugleich Schutz vor der Gefahr einer Ausbreitung des Kommunismus nach Westeuropa bieten würde. Europa sollte eine Friedensgemeinschaft sein.

- *Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität:* Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter kriegsbedingten Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Insofern war es nur allzu verständlich, dass man sich nun die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Meinungen, Informationen und Waren wünschte.
- *Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand:* Das vereinigte Europa sollte die Menschen in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt sollte den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.
- *Die Erwartung gemeinsamer Macht:* Die europäischen Staaten hatten nach dem Zweiten Weltkrieg ihre international dominierende Rolle endgültig eingebüßt. Mit den großen neuen Weltmächten USA und UdSSR konnten sich die vergleichsweise kleinen europäischen Nationalstaaten nicht mehr messen. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückerlangen, die sie einzeln verloren hatten.

Übersetzt man diese Gründungsmotive in die Gegenwart, erweisen sich deren Leitgedanken weitestgehend als weiterhin gültig: Immer noch steht die Europäische Integration für die Überwindung des Nationalismus, immer noch ist die EU Garant für den Frieden unter ihren Mitgliedern. Als Beispiel der Aktualität dieses Einigungsmotivs ist die Vergabe des Friedensnobelpreises an die Europäische Union 2012 anzuführen, die an die Leistung der Europäischen Gemeinschaft erinnern und sie würdigen soll. Wie wichtig es ist, dass die EU diese Friedensfunktion auf den ganzen Kontinent ausdehnt, haben die Konflikte auf dem Balkan und im Kaukasus seit den 90er Jahren gezeigt. Immer lauter wird zudem die Forderung, dass die EU ihre Rolle als Friedensgarant auch auf internationalem Terrain und in außereuropäischen Konflikten wahrnehmen müsse. Nur so könne sie dem Bild der Friedensgemeinschaft, das sie selbst von sich und andere von ihr zeichnen, gerecht werden.

die Aktualität der
Gründungsmotive

Auch die ökonomischen Beweggründe haben bis heute Bestand: In Zeiten von Globalisierung und einer arbeitsteiligen, weltweit miteinander vernetzten Wirtschaft tragen der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion mehr denn je zum Wohlstand der Mitgliedstaaten bei. Mit der europäischen Finanzkrise wurde der

Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten

Glaube an die stetige Prosperität der EU jedoch tiefgreifend erschüttert. Das Motiv der Wohlstandsicherung verliert dadurch in Teilen der Union zunehmend an Glaubwürdigkeit. Nicht zuletzt jedoch bleibt die politische Integration die Voraussetzung für die internationale Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten. Europa befindet sich heute nicht mehr zwischen zwei Supermächten. Allerdings begegnet es in der Weltpolitik neuen aufsteigenden Machtzentren wie China und Indien. Für diese Machtzentren scheint ein isolierter europäischer Nationalstaat kaum ein ernsthafter Verhandlungspartner – erst recht nicht ein gleichberechtigter Akteur in der internationalen Kooperation.

Zu beachten ist schließlich, dass sich viele gegenwärtige und künftige Probleme der internationalen Politik, angefangen von Klimaschutz bis zur Terrorismusbekämpfung, nicht mehr von einem einzelnen Staat lösen lassen. Die Europäische Integration kann deshalb auch als Versuch verstanden werden, solche Probleme der internationalen Politik, die nicht an nationalstaatlichen Grenzen halt machen, auch in grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu entscheiden.

Erklärung

Der Begriff der Integration

Das Wort *Integration* – vom lateinischen *integer* bzw. dem griechischen *entagros* (unversehrt, unberührt, ganz) abgeleitet – lässt sich mit „Herstellung eines Ganzen“ übersetzen. Im wissenschaftlichen und politischen Diskurs über die Europäische Integration wird der Begriff uneindeutig und unterschiedlich verwendet. Oft ist damit ein bestimmtes theoretisches Vorverständnis oder politisches Programm verbunden. Manche Autoren meinen mit dem Begriff der Integration immer auch die Abgabe staatlicher Entscheidungsgewalt (Souveränität) an eine supranationale Ebene. Andere lassen dagegen offen, ob Integration supranational oder in Form der bloßen Zusammenarbeit von Regierungen (intergouvernemental) stattfindet (mehr zur Abgrenzung Intergouvernementalismus und Supranationalismus im Exkurs im nächsten Unterkapitel). Zu dieser zweiten Kategorie gehört die Definition von Integration, mit der in diesem Lehrbuch gearbeitet wird: Integration ist die friedliche und freiwillige Annäherung bzw. Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende Grenzen hinweg.

Paketlösungen und offene Finalität als Verhandlungsstrategie

Angesichts der unterschiedlichen integrationspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten waren es vor allem zwei Verhandlungsstrategien, die ein Voranschreiten der Europäischen Einigung ermöglichten: so genannte Paketlösungen, in denen verschiedene Einzelfragen zu einem Paket geschnürt werden, in dem sich Vor- und Nachteile ausgleichen, und der bewusste Verzicht auf die Formulierung einer Vision des *idealen* Europa, der die Politik in ihren Bemühungen der Einigung verpflichtet gewesen wäre. Schon bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen 1957 zeigte sich der Erfolg der Strategie *europäische Pakete* zu schnüren. Die Tagesordnungspunkte, die Interessen und Einzelkonflikte blieben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern wurden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt. Diese Strategie der Kompromissuche durchzieht wie ein roter Faden die Geschichte der Integration. Was als Einzelvorstoß geradezu aussichtslos erscheint, kann im Gesamtableau der Themen kompromissfähig werden.

Strategie der
Kompromissuche

Neben dem Instrument der Paketlösungen hat auch das Offenlassen der Zielvorstellung des Einigungsprozesses (Finalität) ein Voranschreiten der Integration ermöglicht, an dem sich Akteure mit teils widerstreitenden Zielvorstellungen beteiligen konnten.

Intergouvernementalismus und Supranationalismus

Intergouvernementalismus: Die beiden klassischen und gegensätzlichen Leitbilder für die Finalität der Integration sind der *Staatenbund* und der *Bundesstaat*. Beim Leitbild des Staatenbundes handelt es sich um eine internationale Organisation althergebrachten Musters: Die Staaten arbeiten zur Lösung gemeinsamer Probleme zusammen, behalten aber ihre volle Souveränität. Die Regierungen der Mitgliedstaaten geben das Letztentscheidungsrecht nicht aus der Hand, Beschlüsse werden einstimmig getroffen. Die Anhänger dieser Finalitätsvorstellung – wie der französische Staatspräsident Charles de Gaulle es war – sehen Europa demnach als intergouvernementales System.

Supranationalismus: Beim Leitbild eines Bundesstaates hingegen ist die Souveränität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten geteilt. Die europäische Ebene erhält alleinige Zuständigkeiten. Europäisches Recht steht über dem Recht der Mitgliedstaaten, die sich Mehrheitsentscheidungen fügen müssen. Das bedeutet, dass auch verbindliche Entscheidungen gegen den Willen der Mitglieder getroffen werden können. Die

Exkurs