

Diese Vorbehalte sind für die 3 Westalliierten in Art. 2 des Deutschlandvertrags vom 26. 5. 1952, BGBl. 1955 II 305, für die UdSSR in dem Notenwechsel zum Moskauer Abkommen vom 20. 12. 1955 enthalten. Zu einem **Friedensvertrag** ist es seit Ende des 2. Weltkriegs 1945 nicht gekommen. Er scheiterte an gegensätzlichen Auffassungen der Siegermächte. Die UdSSR bestand auf der Forderung, Friedensverträge mit zwei deutschen Staaten (BRep. und DDR) abzuschließen. Die Westmächte betrachteten die DDR (trotz völkerrechtlicher Anerkennung) nicht als durch den wahren Willen des Volkes zustande gekommenen Staat, da freie Wahlen bisher nicht zugelassen waren. Auf Grund der Ereignisse 1989/90 in der DDR und im ganzen Ostblock kam die Wiedervereinigungsfrage in Bewegung. Die sowjetische Führung erklärte im Februar 1990, es sei das Recht der Deutschen, über den Zeitpunkt und den Weg zu ihrer Einheit selbst zu bestimmen. BRep. und DDR leiteten die deutsche Wiedervereinigung in die Wege. Die äußeren Bedingungen einer deutschen Wiedervereinigung wurden in sog. „2+4-Gesprächen“ (die vier Siegermächte sowie BRep. und DDR) vereinbart.

Durch den Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. 9. 1990 (BGBl. II 1317), auch als „2+4-Vertrag“ oder „Souveränitätsvertrag“ bezeichnet, wurden diese Gespräche, die die äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit, einschließlich der Fragen der Sicherheit der Nachbarstaaten, klären sollten, abgeschlossen. Der Vertrag enthält die endgültige Regelung der Grenzen in Mitteleuropa, einen Verzicht des vereinten Deutschlands auf die Anwendung von kriegerischer Gewalt und auf atomare, biologische und chemische Waffen sowie die Verpflichtung zu Abrüstungsmaßnahmen hinsichtlich der konventionellen Streitkräfte, Regelungen über den sowjetischen Truppenabzug und den militärischen Status des Gebiets der früheren DDR, die Möglichkeit des vereinten Deutschlands zu freier Bündniszugehörigkeit, die **Beendigung des Viermächtestatus** und die Herstellung der **vollen Souveränität** des vereinten Deutschlands.

Durch den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze vom 14. 11. 1990 (BGBl. II 1328) haben die BRep. und Polen unter Berücksichtigung des „2+4-Vertrages“ erklärt, dass die zwischen ihnen derzeit bestehende Grenze jetzt und in Zukunft unverletzlich ist (Art. 1 des Vertrags). Der Verlauf der Grenze bestimmt sich nach dem Abkommen vom 6. 7. 1950 zwischen der DDR und der Republik Polen (Görlitzer Vertrag, GBl. DDR II 1205) und den zu seiner Durchführung und Ergänzung geschlossenen Vereinbarungen. Damit ist die **Oder-Neiße-Grenze** völkerrechtlich als die deutsch-polnische Grenze anerkannt.

## 24 | Die Föderalismusreform

Nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung beherrscht die Reform des bundesdeutschen Föderalismus, also des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, die Diskussion. Dabei dreht es sich im Wesent-

lichen um drei Fragestellungen: die Anzahl und Größe der Bundesländer, die finanziellen Beziehungen von Bund und Ländern einschließlich der Verteilung des Steueraufkommens sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

In der Öffentlichkeit immer wieder gefordert wird eine **Neugliederung der Bundesländer**. Nicht nur Fachleute raten zu einer drastischen Reduzierung der Anzahl der derzeit 16 Länder. Ziel soll die Schaffung von etwa gleich großen und damit finanziell gleich starken Ländern sein, um deren Handlungsfähigkeit zu erhalten und einen echten Wettbewerb zwischen ihnen zu ermöglichen. Vor allem kleinere Länder, wie die Stadtstaaten sowie das Saarland und die neuen Bundesländer, wären von einer Zusammenlegung betroffen. Widerstände gibt es hiergegen sowohl in der Politik wie auch in der Bevölkerung, an deren Zustimmung 1996 der Zusammenschluss der Länder Berlin und Brandenburg scheiterte > s. Nrn. 63, 123.

Während das GG strukturell von einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder in allen staatlichen Bereichen ausgeht (Art. 30 GG), wurden seit 1949 die Gesetzgebungskompetenzen der Länder immer weiter zurückgedrängt. Eine erste Änderung der Anforderungen an ein Bedürfnis des Bundes zur Ausschöpfung seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz > s. Nr. 71 b), im Jahr 1994 zeigte aus Sicht der Länder keine nachhaltigen Wirkungen. Umgekehrt wurde seitens des Bundes das starke Mitwirkungsrecht der Länder über den BR beklagt. Während nach der Struktur des GG nur bestimmte, einzeln aufgeführte Gesetze der Zustimmung des BR bedürfen > im Einzelnen s. Nrn. 76 d), 80 c), hat sich deren Anteil in der Gesetzespraxis auf rund 60 % gesteigert. Gerade bei gegensätzlichen politischen Mehrheiten in BT und BR wird der Vorwurf der Blockadepolitik laut. Nach verschiedenen Anläufen wurde im Oktober 2003 vom BT und BR eine erste Kommission zur Föderalismusreform eingesetzt, die jedoch letztlich an unterschiedlichen Auffassungen im Bereich der Kompetenzverteilung in Bildungsangelegenheiten scheiterte. Erst nach der BT-Wahl im Herbst 2005 und der daraufhin gebildeten großen Koalition von CDU/CSU und SPD kam es zwischen Bund und Ländern zu einer Einigung. Am 30. 6. 2006 beschloss der BT eine umfassende Änderung des GG sowie dazu ein Föderalismusreform-Begleitgesetz mit Änderungen bei einfachen Gesetzen. Beiden Gesetzen stimmte der BR am 7. 7. 2006 zu. Die Änderungen im GG betreffen im Wesentlichen die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen sowie eine Stärkung der Länder beim Gesetzesvollzug. Damit geht eine Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze einher.

Noch nicht neu geregelt sind die **Finanzbeziehungen von Bund und Ländern**. Hierzu hat der BT am 15. 12. 2006 die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von BT und BR (Föderalismusreform II) beschlossen.

(s. [www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismusreform2](http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismusreform2)).

### III. Deutschland in der Europäischen Union

- 31 | Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union
- 32 | Struktur der EU
- 33 | Deutsches Recht und Europäische Integration
- 34 | Das institutionelle System der EU
- 35 | Die Rechtsordnung der EU
- 36 | Europäische Grundrechte/Unionsbürgerschaft
- 37 | Die Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts und der Binnenmarkt
- 38 | Politikbereiche der EG und Rechtsangleichung (Überblick)

#### 31 | Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union (EU)

Aus den Erfahrungen der beiden Weltkriege gespeist, verstärkten sich nach 1945 die schon in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts aktiven Bestrebungen, in Europa eine Friedensordnung zu schaffen, in der es keine Kriege mehr geben würde. Nachdem schon im Jahre 1949 der Europarat > s. Nr. 51 b), geschaffen worden war, der einen Rahmen für Abkommen und gemeinsames Handeln in kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen bieten sollte, wurde mit dem Vertrag über die Gründung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)* (in Kraft getreten am 23. Juli 1952 und am 23. Juli 2002 ausgelaufen) die Grundlage für eine weitgehende, heute in der Existenz einer Europäischen Union gipfelnden Europäischen Integration gelegt, die auf die Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten konkreten Einfluss nimmt und damit Funktionen übernommen hat, die ursprünglich den nationalen Verfassungsorganen zustanden.

Die Montanunion, an der neben Deutschland Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande beteiligt waren, konnte auf Grund der den gemeinsamen Organen, insbesondere der Hohen Behörde (erster Präsident: *Jean Monnet*) eingeräumten weitgehenden wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten in der noch von Stahl- und Eisenmangel gekennzeichneten Periode der 50er Jahre einen effektiven Beitrag zur Versorgung leisten und gleichzeitig der Wirtschaftsentwicklung wirksame Impulse geben. Sie stellte darüber hinaus im Sinne ihrer Initiatoren, der französischen Politiker *Robert Schuman* und *Jean Monnet*, einen konkreten Schritt in Richtung auf „die Vereinigung der Europäischen Nationen“ dar.

Mit den Verträgen zur Gründung einer *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* und einer *Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)* (in Kraft getreten am 1. Januar 1958) wurden sämtliche Bereiche der wirtschaftlichen Tätigkeit gemeinsamen Regeln und Verfahren unterworfen. Kernstück des EWG-Vertrages (EWGV) waren die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes durch den Abbau der Behinderungen des grenz-

überschreitenden Wirtschaftsverkehrs sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern. Daneben sah der EWGV gemeinsame Wettbewerbsregeln vor (Verbot der Bildung von Kartellen und des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht sowie der Subventionierung der einheimischen zum Nachteil der ausländischen Unternehmen) und die Angleichung des innerstaatlichen Rechts, soweit es sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirkt. Für die Landwirtschaft und das Verkehrswesen war die Entwicklung gemeinsamer Politiken vorgesehen, die auch wirtschaftslenkende Maßnahmen beinhalten konnten.

Das institutionelle System der EWG ähnelte demjenigen der Montanunion. Erster Präsident der EWG-Kommission war der Deutsche Walter Hallstein. Mit dem sogenannten Fusionsvertrag (in Kraft getreten am 1. Juli 1967) wurden gemeinsame Organe für die drei europäischen Gemeinschaften geschaffen.

Aus diesem Vertragswerk, das weitgehend noch in der Tradition herkömmlicher Handelsabkommen redigiert worden ist, ist durch eine zukunftsweisende Praxis der europäischen Instanzen, insbesondere der Kommission, und eine auf die Zielvorstellungen des Vertrages abstellende Auslegungspraxis des *Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH)* eine neue, das innerstaatliche Recht zunehmend verdrängende Rechtsordnung geworden.

Diese Rechtsordnung hat sich in den Jahren bis 1980 in den Mitgliedstaaten im wesentlichen, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität, durchgesetzt. Die Gemeinschaft hat sich räumlich erweitert (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich 1973, Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986, Finnland, Österreich und Schweden 1995, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern 2004, Bulgarien und Rumänien 1. Januar 2007). Eine Erweiterung der EU über die gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten hinaus ist politisch sehr umstritten. Zunehmend wird die Fähigkeit der EU, weitere Staaten aufzunehmen, in Frage gestellt. Im Jahre 2005 hat die EU Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und mit Kroatien begonnen. Eine eventuelle Aufnahme der Türkei, deren Territorium überwiegend in Asien liegt, ist wegen der Größe des Landes (über 70 Millionen Einwohner), seiner spezifischen islamischen Geschichte und seiner nur allmählichen Entwicklung zu einem demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungssystem besonders problematisch. In der Entscheidung des Europäischen Rates vom Dezember 2004, in der die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beschlossen worden ist, wird ausdrücklich von einem „Prozess, dessen Ausgang offen ist“ gesprochen. Es wird damit gerechnet, dass dieser länger als zehn Jahre dauern wird. Die westlichen Balkanländer Albanien, Bosnien Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien streben eine Mitgliedschaft in der EU an. Diese wird von den politischen Instanzen der EU grundsätzlich begrüßt. Gegenwärtig finden Verhandlungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses statt, der insbesondere den Abschluss von Assoziierungsabkommen und die Leistung finanzieller Hilfen zum Ziel hat.

<b>Historische Daten der Europäischen Integration</b>	
9. 5. 1950	Der französische Außenminister Robert Schuman schlägt eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor.
23. 7. 1952	Inkrafttreten des Pariser Vertrages (EGKS/Montanunion) zwischen den Gründungsstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg.
1. 6. 1955	Konferenz von Messina. Unter dem Vorsitz von Paul Henri Spaak wird die Ausgestaltung einer weiteren wirtschaftlichen Integration der EGKS-Staaten beschlossen.
1. 1. 1958	Inkrafttreten der Römischen Verträge über die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom).
1. 1. 1973	Inkrafttreten der Beitrittsverträge mit dem Vereinigten Königreich, Dänemark und Irland; „West-Erweiterung“.
1. 1. 1981	Inkrafttreten des Beitrittsvertrags mit Griechenland.
23. 2. 1982	Grönland (nun selbstständig) scheidet aus der Gemeinschaft aus.
1. 1. 1986	Inkrafttreten der Beitrittsverträge mit Spanien und Portugal; „Süd-Erweiterung“ (zusammen mit Griechenland).
1. 7. 1987	Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte; erste große Vertragsrevision.
3. 10. 1990	Mit der deutschen Wiedervereinigung erweitert die EG ihr Territorium und ihre Einwohnerzahl.
31. 12. 1992	Vollendung des Binnenmarktes.
1. 11. 1993	Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages vom 7. 2. 1992 und Begründung der Europäischen Union (EU); zweite große Vertragsrevision.
1. 1. 1994	Inkrafttreten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) mit Österreich, Norwegen, Schweden, Finnland und Island.
1. 1. 1995	Inkrafttreten der Beitrittsverträge mit Schweden, Finnland und Österreich; „Nord-Erweiterung“.
1. 1. 1999	Beginn der Währungsunion.
1. 5. 1999	Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages vom 2. 10. 1997; dritte große Vertragsrevision.
7. 12. 2000	Proklamation der Grundrechte-Charta.
1. 2. 2003	Inkrafttreten des Vertrags von Nizza; vierte große Vertragsrevision.
1. 5. 2004	Inkrafttreten der Beitrittsverträge mit Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Zypern und Malta; „1. Ost-Erweiterung“.
29. 10. 2004	Unterzeichnung der Europäischen Verfassung (noch nicht in Kraft).
1. 1. 2007	Inkrafttreten der Beitrittsverträge mit Rumänien und Bulgarien; „2. Ost-Erweiterung“.

Zahlenvergleich der Großmächte					
	EU-27	Türkei	USA	Russland	China
Bevölkerung/Mio.	487	66	290	150	1300
Größe/Mio. qkm	4,3	0,8	9,6	17,1	9,5
BSP pro Einwohner/Tsd. \$	25,3	7,4	40,1	9,8	5,6

Darüber hinaus hat sich die EU zu einem weltweit anerkannten Wirtschafts- und Handelsblock entwickelt, der sich durch eine Vielzahl von internationalen Verträgen meist handelspolitischer Art mit fast allen Staaten und Regionen der Welt verbunden hat und eines der führenden Mitglieder der World Trade Organization (WTO) ➤ s. Nr. 54 b) ist.

Seit 1985 ist es zu einer Vertiefung der in den Europäischen Gemeinschaften organisierten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gekommen.

So ist auf Grund der in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen Änderung des EWGV (in Kraft getreten am 1. Juli 1987) bis zum 31. Dezember 1992 ein gemeinsamer *Binnenmarkt* errichtet worden, in dem Waren, Dienstleistungen, Kapital, Gesellschaften und Privatpersonen sich frei bewegen können. Die Grenzkontrollen für Waren und Menschen sind abgeschafft worden. Mit dem Vertrag zur Gründung der *Europäischen Union* (dem sogenannten „*Vertrag von Maastricht*“), der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, hat die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten einen neuen institutionellen Rahmen, nämlich die EU, bekommen, allerdings unter Beibehaltung der Organe und der Verfahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die bei dieser Gelegenheit in „Europäische Gemeinschaft“ umgetauft wurde. Im Rahmen der EU sind auch Regeln für die – im Wesentlichen – intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Außen-, Verteidigungs-, Justiz- und Innenpolitik vorgesehen worden. Der Maastrichter Vertrag und der ihn ändernde *Vertrag von Amsterdam* (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) haben vor allem eine verbesserte Rechtsstellung des „Unionsbürgers“, erweiterte Befugnisse des Europäischen Parlaments und – allerdings meist nur auf Beratung und Koordinierung beschränkte – Zuständigkeiten der EU und der Gemeinschaften auf den Gebieten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, der Industriepolitik und der Justiz- und Innenpolitik gebracht. Vor allem aber ist auf seiner Grundlage zum 1. Januar 1999 eine gemeinsame Währung, der Euro, eingeführt worden ➤ s. Nr. 480, die allerdings zunächst nur in elf von 15 Mitgliedstaaten galt.

Mit dem *Vertrag von Nizza* (beschlossen vom Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 und in Kraft getreten am 1. Februar 2003) sind vor allem die Vorschriften über die Zusammensetzung der Organe und die Entscheidungsverfahren den Erfordernissen einer Erweiterung der EU auf 25 oder mehr Mitgliedstaaten angepasst worden (Gewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten bei Mehrheitsentscheidung, Ein-

schränkung der Zahl der Verfahren, in denen einstimmig beschlossen werden muss, Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments pro Mitgliedstaat etc.).

Da auf dem Europäischen Rat von Nizza nicht alle für das Funktionieren der um viele Staaten erweiterten EU notwendigen Vertragsänderungen beschlossen werden konnten, ist einem so genannten *Europäischen Konvent* die Aufgabe übertragen worden, im Konsensverfahren den *Entwurf einer europäischen Verfassung* auszuarbeiten. Dieser Konvent, der aus Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission der EG zusammengesetzt war, hat unter Vorsitz des ehemaligen französischen Präsidenten *Giscard d'Estaing* von Februar 2002 bis Juli 2003 einen Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der im Juni 2004 auf einer Regierungskonferenz gebilligt und am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet worden ist.

Der Verfassungsentwurf fasst die verschiedenen europäischen Verträge in einem einzigen Text zusammen, vereinfacht die Entscheidungsverfahren und grenzt die Zuständigkeiten der EU präziser von denen der Mitgliedstaaten ab, als das gegenwärtig der Fall ist (das war vor allem ein Anliegen der deutschen Regierung). Die Europäische Grundrechtecharta (s. Nr. 36), die vom Europäischen Rat in Nizza beschlossen, aber nicht mit Verbindlichkeit ausgestattet worden ist, wird Teil der europäischen Verfassung. Ein Präsident des Europäischen Rates, der auf zweieinhalb Jahre gewählt wird, und der kein nationales Amt ausüben darf, soll zu größerer Kontinuität in der Arbeit des Rates führen. Ein Außenminister soll die Außen- und Sicherheitspolitik der EU leiten.

Es ist gegenwärtig (Stand: Ende 2006) nicht abzusehen, ob und wann die europäische Verfassung, die der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten bedarf, in Kraft treten wird. Sie ist von 16 Mitgliedstaaten (darunter Deutschland und Österreich) ratifiziert, jedoch von Frankreich (Mai 2005) und den Niederlanden (Juni 2005) durch Referendum abgelehnt worden, während die übrigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die negativen Referenden die Entscheidung verschoben haben.

Die Mitgliedstaaten haben durchaus unterschiedliche Auffassungen über die weitere Behandlung des Verfassungsentwurfs. Mehrere unter ihnen wollen ihn nicht weiter verfolgen und sich auf Änderungen der Entscheidungsverfahren in den bestehenden Verträgen beschränken. Ausdruck dieser Unsicherheiten sind die abwartenden Entscheidungen des Europäischen Rates vom Juni 2006, wonach die deutsche Präsidentschaft dieses Gremiums im ersten Halbjahr 2007 einen Bericht über den Stand und die Perspektiven der europäischen Verfassungsgesetzgebung vorlegen soll und endgültige Schritte spätestens im zweiten Halbjahr 2008 erfolgen sollen.

Der Prozess der Vertiefung der europäischen Integration ist zum Teil von der Zielvorstellung eines zunehmenden Zusammenschlusses der in der Europäischen Union vereinigten Mitgliedstaaten gespeist worden. Das zeigt sich in der Einführung des suggestiven Begriffes der Europäischen Union und in der Verstärkung politischer Teilhaberechte (Aus-

dehnung der Rechte des Europäischen Parlaments, Errichtung eines Ausschusses der Regionen und Schaffung des Amtes des europäischen Bürgerbeauftragten). Andererseits entspricht die Vertiefung der in der EU organisierten europäischen Zusammenarbeit weitgehend wirtschaftlichen Sachzwängen, die es nahelegen, auf die Herausforderungen der Globalisierung mit der Bildung von großen Binnenmärkten zu antworten, in denen die dort ansässigen Unternehmen ungestört von Grenzkontrollen, unterschiedlichen technischen Standards und Währungsrisiken operieren und die für den globalen Wettbewerb als notwendig erachtete Größe erreichen können.

Ob und wie sich der Prozess der Vertiefung der Europäischen Integration fortsetzen wird, ist gegenwärtig durchaus fraglich.

Die angestrebte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist wohl nur mittelfristig realisierbar. Das hat sich 2002/2003 gezeigt, als die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Haltungen zu der von den USA geplanten Intervention im Irak einnahmen (Deutschland und Frankreich standen gegen Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich). Der Ausbau des Binnenmarktes der auf 27 Mitgliedstaaten mit 487 Millionen Einwohnern gewachsenen EU ruft Ängste hervor, die die Besorgnisse wegen der weltweiten Globalisierung verstärken. Viele Menschen fürchten das Sinken des Lebensstandards, den Abbau von Arbeitsplätzen und allgemeiner den Verlust von traditionellen Lebensformen. Das zeigte sich beispielhaft in der Diskussion um den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie > s. Nr. 37 d), in der Befürchtungen vor dem – die einheimischen Arbeitsplätze gefährdenden – „polnischen Klempner und Metzger“ in die negative Haltung des europäischen Parlaments zu dem Entwurf der Kommission einfließen.

Bedeutende Fortschritte bei der Vertiefung der Integration sind auch deswegen nicht zu erwarten, weil die in dem Vertrag von Nizza nur unzureichend auf eine EU von 27 zugeschnittenen Entscheidungsverfahren Blockaden von einzelnen oder Gruppen von Mitgliedstaaten nicht werden verhindern können.

Wahrscheinlich ist eine zunehmende Differenzierung der Europäischen Union, die es mit sich bringen wird, dass einzelne Staaten und Staatengruppen in unterschiedlichem Umfang an den Entscheidungsprozessen teilhaben und in unterschiedlichem Ausmaß dem von der Europäischen Union geschaffenen Recht unterworfen sein werden. Eine solche „abgestufte Integration“ besteht bereits jetzt hinsichtlich der gemeinsamen europäischen Währung (nur 13 der 27 Mitgliedstaaten der Union gehören am 1. 1. 2007 zur EURO-Zone) > s. Nr. 480, und im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein nehmen nicht an den europäischen Entscheidungsprozessen teil, sind aber an das angegliche europäische Recht gebunden, > s. Nr. 51 e).

Eine „verstärkte Zusammenarbeit“ einzelner Mitgliedstaaten ist überdies in den Art. 11 EGV und 43, 44 EUV ausdrücklich vorgesehen. Eine solche Zusammenarbeit, die sich der im Rahmen des EGV vorgesehenen Verfahren zu bedienen hat, steht allerdings nur einer Gruppe von mindestens acht Mitgliedstaaten offen.

Für eine weitere Integration Europas ist eine ausreichende Identifizierung der Menschen mit dem oft als abstrakt erscheinenden Gebilde der Europäischen Union unabdingbar. Diese werden eine weitere Intensivierung der Integration nur akzeptieren und mittragen, wenn die Entscheidungen in ihnen verständlichen Verfahren getroffen und von ihnen bekannten und respektierten Politikern erklärt und vertreten werden. Befürchtungen und Ängste gegenüber den Europäischen Organen und Verfahren („die anonyme und skandalumwitterte Bürokratie in Brüssel“) haben sich in der geringen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im April 1999 und im Juni 2004 gezeigt, wo mit einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von unter 50% der Wahlberechtigten die Ergebnisse aller vorigen Wahlen dieser Art unterschritten worden sind.

Das Inkrafttreten der Europäischen Verfassung mit einer prägnanten Darstellung der Ziele und der Verfahren der Europäischen Union, einer Präzisierung ihrer Kompetenzen und der Schaffung von Ämtern (etwa eines Präsidenten und eines Außenministers der Europäischen Union), mit deren Inhabern sich die Menschen identifizieren können, würde für den Fortgang der Integration von großer Bedeutung sein. Unerlässlich wird es auch sein, dass sich die Menschen kennen lernen und miteinander vertraut werden (Schüler- und Studentenaustausch, Tourismus, wissenschaftliche und kulturelle Projekte etc.), dass die Sprachbarrieren beseitigt oder zumindest überwindbar werden (Sprachunterricht) und dass die mediale Darstellung der Entscheidungsverfahren der EU objektiv erfolgt und auf Effekthascherei verzichtet.

Nachstehend noch einige Hinweise zum Allgemeinwissen über die Europäische Union:

Der Name „Europa“ ist aus der griechischen Mythologie bekannt: dort wird die Geschichte der Tochter des phönizischen Königs *Agenor* erzählt, die von Zeus, der sich in einen Stier verwandelt hat, nach Kreta (also in die westliche Welt) entführt wird. Überliefert wird auch, dass sich der Begriff „Europa“ aus dem semitischen „ereb“, d. h. dunkel, ableitet, was für „Abendland“ stehen würde. Einer der 17 Monde des Jupiter heißt im Übrigen auch „Europa“.

Die Europäische Union hat seit 1986 eine gemeinsame Flagge (und zwar die frühere Flagge des Europarates), einen Kreis aus zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund. Die Flagge ist auf der hinteren Umschlagseite abgedruckt. Die Zahl zwölf ist ein Symbol für Perfektion und Vollständigkeit und wird nicht an die Zahl der Mitgliedstaaten angepasst (also anders als das Sternenbanner der USA).

Der europäische „National-Feiertag“, der so genannte „Europa-Tag“, ist der 9. Mai, der Tag der Schuman-Erklärung.

Die europäische „National-Hymne“ ist der Schlusschor aus der 9. Sinfonie von *Ludwig van Beethoven*; der Text hierzu stammt aus der Ode an die Freude von *Friedrich von Schiller*. Er kann allerdings nur auf Deutsch gesungen werden; offizielle Übersetzungen in die anderen Amtssprachen existieren bislang nicht.

## 32 | Deutschland in der Europäischen Union

Die erste Strophe lautet:

Freude schöner Götterfunken, Tochter aus Elysium!  
Wir betreten feuertrunken, himmlische, Dein Heiligtum.  
Deine Zauber binden wieder, was die Mode streng geteilt.  
Alle Menschen werden Brüder, wo Dein sanfter Flügel weilt.  
Seid umschlungen, Millionen!  
Diesen Kuss der ganzen Welt!  
Brüder, überm Sternenzelt  
muss ein lieber Vater wohnen.

Informationen allgemeiner Art zur EU finden sich unter [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

## 32 | Struktur der Europäischen Union

### a) Zur Terminologie

Der mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 erstmalig in einem völkerrechtlichen Vertrag verwendete Begriff der EU ist ein Oberbegriff für die drei sogenannten Säulen ➤ Einzelheiten hierzu unter Nr. 32 c), nämlich (1.) die ursprünglichen drei europäischen Gemeinschaften (Wirtschaftsgemeinschaft, Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Atomgemeinschaft), (2.) die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Politikbereichen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie (3.) die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Im Gegensatz zu den in der 1. Säule zusammengefassten drei Gemeinschaften besitzt die EU keine Rechtspersönlichkeit.

In den Abschnitten 31 bis 38 ist von der EU auch in einem eher politikwissenschaftlichen als juristischen Sinne die Rede, um das europäische Einheitswerk in seiner Gesamtheit zu beschreiben, unabhängig von den speziellen rechtlichen und politischen Formen, in denen es sich entwickelt hat. Der Begriff „Europäische Gemeinschaft“ wird verwendet, um die spezifischen Strukturen der drei europäischen Gemeinschaften darzustellen, die – im Gegensatz zu der 2. und 3. Säule – über ein komplexes System von Zuständigkeits-, Kompetenz- und Haushaltsregeln verfügen.

### b) Allgemeines

Die EU ist ein in der Entwicklung befindliches politisches, mit einer komplexen Rechtsstruktur ausgestattetes Gebilde, das zwischen der staatlichen und der internationalen Ebene angesiedelt ist und daher weder mit staatsrechtlichen noch mit völkerrechtlichen Begriffen angemessen beschrieben werden kann, (zur rechtlichen Einordnung des Gemeinschaftsrechts, ➤ s. unten Nr. 32 d).

Sie beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, die von den Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen Verfahren ratifiziert worden sind und mit denen diese einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die EU übertragen haben (Gründungsverträge). Anders als dies bei herkömmlichen internationalen Organisationen der Fall ist, können die Organe der EU,

insbesondere der Rat und das Europäische Parlament, Recht setzen, das unmittelbar, also ohne vorherige Umsetzung in nationales Recht, in den Mitgliedstaaten wirkt > s. Nr. 35 a) dd). Die Rechtsetzung erfolgt in Verfahren, die nationalen Verfahren weitgehend ähneln. Die von den Organen erlassenen Rechtsvorschriften – im Wesentlichen handelt es sich um Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen – bilden zusammen mit den Gründungsverträgen das Recht der Europäischen Gemeinschaften.

Die Gründungsverträge der EU beschränken sich nicht auf Zuständigkeitsvorschriften und Verfahrensregeln, sondern enthalten zahlreiche Zielvorgaben und sehen präzise allgemeine- und wirtschaftspolitische Programme vor. So war in dem EWGV von 1957 die Errichtung einer Zollunion und die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik innerhalb einer Übergangszeit von 12 Jahren vorgesehen. Die Einheitliche Europäische Akte von 1988 enthielt ein Programm zur Verwirklichung eines Binnenmarktes bis Ende 1992 und der EUV sah die Verwirklichung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik spätestens bis zum 1. Januar 1999 vor. Diese wirtschaftspolitischen Zielvorgaben sind im Wesentlichen alle eingehalten worden. Auf einer mehr politischen Ebene wurde bereits im EWGV die Wahrung von „Frieden und Freiheit“ als Ziel des angestrebten Zusammenschlusses der Wirtschaftskräfte bezeichnet (Präambel), während der EUV die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit als Grundsätze der Union anerkennt (Art. 6 Abs. 1 EUV).

Teilweise wird die EU als ein Gebilde beschrieben, das sich in der Richtung auf einen europäischen Bundesstaat zu entwickelt. Obwohl die EU sich durch eine Dynamik zu vertiefter Zusammenarbeit auszeichnet und ein Endpunkt dieser Entwicklung nicht auszumachen ist, ist es irreführend, sie mit Bundesstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland und den USA vergleichen zu wollen. Eine Entwicklung zum Bundesstaat entspricht weder den Absichten und Wünschen der in der EU zusammengeschlossenen Staaten und Völker, noch würde sie von den rechtlichen Grundlagen der EU gedeckt:

- Da die EU nur über diejenigen Kompetenzen verfügt, die ihr in den Gründungsverträgen ausdrücklich eingeräumt worden sind (Grundsatz der enumerativen Einzelermächtigung), fehlt ihr die für Staaten charakteristische grundsätzliche Allzuständigkeit.
- Die EU ist auf die Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten verpflichtet (Art. 6 Abs. 3 EUV); sie hat das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, das heißt, sie darf auf Gebieten, auf denen sie nicht ausschließlich zuständig ist, nicht tätig werden, wenn die in Frage stehenden Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend verfolgt werden können (Art. 2 Abs. 2 EUV und Art. 5 EGV).

Charakteristisch für die EU ist eine komplexe Verzahnung von gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Verfahren und Zuständigkeiten, die sich bei anderen von souveränen Staaten geschaffenen Einrichtungen nicht findet. So ist das bisher noch wichtigste Gesetzgebungsorgan, der

Rat, aus Ministern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt, die – jedenfalls in der Praxis – den Interessen ihrer Herkunftsländer verpflichtet sind. Zahlreiche Entscheidungen der Organe der Union werden nur nach einer obligatorischen Konsultation von Ausschüssen getroffen, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind.

### c) Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union

Der am 1. 11. 1993 in Kraft getretene *Vertrag von Maastricht* über die Europäische Union stellt die wichtigste Fortentwicklung der europäischen Integration seit den Gründungsverträgen dar. Dieser Vertrag, der mit dem am 1. 5. 1999 in Kraft getretenen *Vertrag von Amsterdam* geändert wurde, beinhaltet gem. Art. 1 Abs. 2 EUV „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“.

Die EU hat demgemäß ein neues „Dach“ geschaffen, welches einerseits die EG – als Gesamtbegriff für die drei bestehenden Gemeinschaften –, andererseits zwei neue intergouvernemental organisierte Politikbereiche umfasst, in denen die Organe der Gemeinschaft keine oder nur beschränkte Zuständigkeiten haben (Formel: „EU = EG + 2“). Veranschaulicht wird dies durch das Bild der „drei Säulen“, nämlich:

- (1) zunächst, als weiterhin wichtigste Säule, die Fortschreibung der Gründungsverträge mit vielen Einzeländerungen und der Aufnahme des großen neuen Komplexes der Wirtschafts- und Währungsunion;
- (2) die Schaffung der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* („GASP“), durch Einrichtung einer regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Festlegung gemeinsamer Standpunkte, der stufenweisen Durchführung gemeinsamer Aktionen sowie der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden neue institutionelle und operationelle Instrumente für eine gemeinsame Verteidigungspolitik geschaffen. Insbesondere wurde mit dem Hohen Vertreter für die GASP („Mister GASP“) (Erster Amtsinhaber: der frühere Nato-Generalsekretär Javier Solana) eine Art gemeinsamer Außen- und Verteidigungsminister vorgesehen; sowie
- (3) die *Zusammenarbeit in den Bereichen Innen- und Justizpolitik* (seit dem Amsterdamer Vertrag: „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“): hier wurde eine Koordinierung der nationalen Maßnahmen sowie die Festlegung gemeinsamer Standpunkte und die Erarbeitung von gemeinsamen Maßnahmen in Einzelbereichen vorgesehen.

Der Maastrichter und der Amsterdamer Vertrag haben im Wesentlichen die folgenden materiell-rechtlichen und institutionellen Änderungen gebracht:

### **Maastrichter Vertrag**

*Unterzeichnet 7. 2. 1992,  
in Kraft getreten 1. 11. 1993*

#### **Begründung des „3-Säulen-Modelles“ EU**

- ▶ EU als Dachverband ohne Rechtspersönlichkeit
- ▶ 1. Säule EWG-, EGKS-, EAG-Vertrag (Gemeinschaften)
- ▶ 2 weitere „Säulen“; GASP und Justiz/Inneres

#### **Neuerungen in der 1. Säule:**

- ▶ Währungsunion
- ▶ Unionsbürgerschaft
- ▶ Subsidiarität

### **Amsterdamer Vertrag**

*Unterzeichnet 2. 10. 1997,  
in Kraft getreten 1. 5. 1999*

#### **Änderungen in allen Verträgen**

- ▶ Schengen (bisher außerhalb) in den EGV
- ▶ Asyl und Einwanderung von der 3. in die 1. Säule
- ▶ GASP wird operativer/Mister GASP

#### **Neuerungen in der 1. Säule**

- ▶ Institutionelle Änderungen im Hinblick auf Erweiterungen
- ▶ Grundrechtsschutz
- ▶ Flexibilität
- ▶ Stärkung einzelner Politiken

- Die EG wird zuständig für die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion bis zum 1. Januar 1999.
- Die EG erhält Zuständigkeiten in den Bereichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Industriepolitik und Innen- und Justizpolitik (nach dem Amsterdamer Vertrag auch für die Einwanderung von Angehörigen von Drittstaaten, einschließlich der Visums- und Asylpolitik).
- Die Befugnisse des Europäischen Parlaments wurden gestärkt; eine intensivere Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren wurde vorgesehen und ihm wurden zusätzliche Befugnisse bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder eingeräumt.
- Einzelne Mitgliedstaaten (mindestens acht) können in Zukunft ermächtigt werden, in Anwendung der sog. *Flexibilitätsklausel* (Art. 11 EGV und Art. 43 und 44 EUV) eine verstärkte Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen zu begründen; damit werden die schon bisher vorgesehenen Tendenzen zu einer „abgestuften Integration“ und zu einem „Europa à la carte“ ➤ s. Nr. 31, verstärkt.
- Im Amsterdamer Vertrag wurde eine komplette neue Nummerierung des EUV und des EGV vorgenommen (die die Übersichtlichkeit des Rechts der EU zwar etwas verbessert, es aber doch bei mehreren Ver-

trägen belässt, zu denen es jeweils zahlreiche Protokolle und Protokollerklärungen gibt).

Der am 1. 2. 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza hat keine wesentlichen Änderungen der Strukturen der Europäischen Union gebracht, sondern sich vor allem darauf beschränkt, ihre Entscheidungsverfahren und die Zusammensetzung ihrer Organe auf die Erweiterung auf 25 oder mehr Mitgliedstaaten vorzubereiten.

### **Vertrag von Nizza**

*Unterzeichnet 26. 2. 2001,  
in Kraft getreten 1. 2. 2003*

---

#### **Keine Änderungen im Säulen-Gefüge**

##### **Neuerungen in der 1. Säule:**

- ▶ Institutionelle Änderungen im Hinblick auf Erweiterungen, insbesondere Änderung der Stimmengewichtung im Rat
- ▶ Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualitativer Mehrheit
- ▶ Modernisierung des EuGH

### **Europäische Verfassung**

*Unterzeichnet 29. 10. 2004,  
noch nicht in Kraft*

---

#### **Aufgabe des Säulen-Modelles**

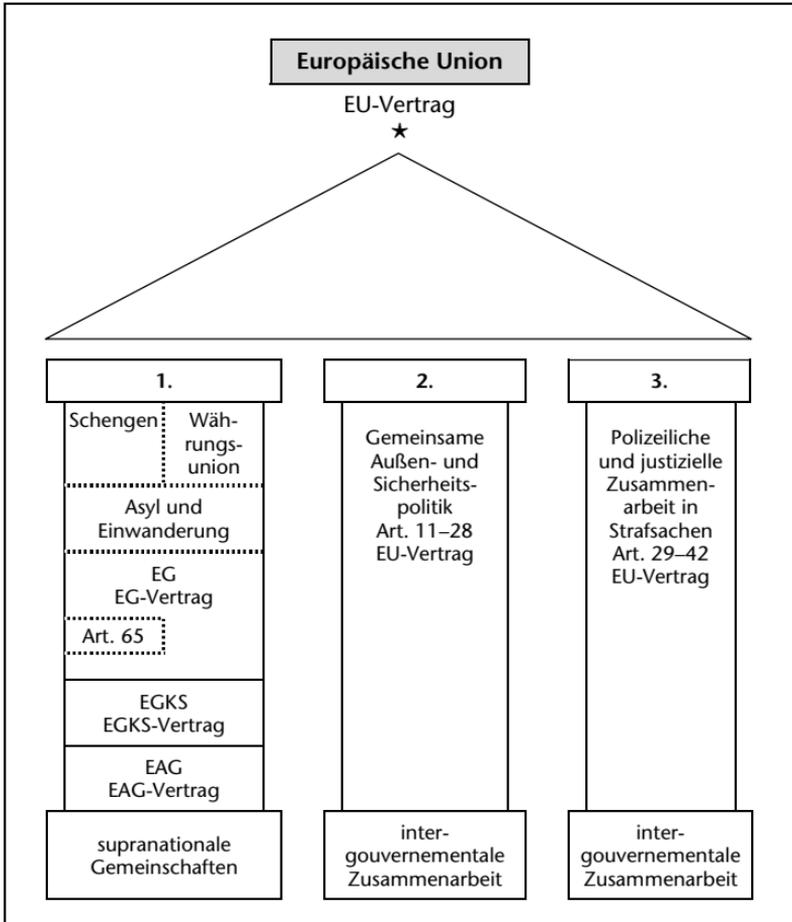
- ▶ „Verbund von Staaten und Bürgern“
- ▶ EU bekommt Rechtspersönlichkeit
- ▶ Gemeinschaften werden aufgegeben
- ▶ Inhalt der Säulen zusammengefasst und im Rang (den früheren Gemeinschaften) identisch
- ▶ Grundrechte-Charta wird inkorporiert

---

#### **Neuerungen der zusammengefassten Inhalte aller Säulen**

- ▶ Kompetenzrahmen ausformuliert
- ▶ Europäische Wirtschaftsregierung unter Beteiligung nationaler Parlamente, „europäischer Außenminister“
- ▶ Institutionelle Reformen
- ▶ Grundfreiheiten und Rechtsordnung modernisiert
- ▶ Bürgerinitiativen für Gesetzgebung

In dem Entwurf einer *Europäischen Verfassung*, der 2002/2003 von einem Europäischen Konvent unter Vorsitz von *Giscard d'Estaing* gearbeitet worden ist, sind die Strukturen und die Entscheidungsverfahren der EU festgeschrieben und verbessert und vor allem auch die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten präzisiert worden. Das Inkrafttreten dieser Verfassung ist aber in die Ferne gerückt, nachdem ihre Ratifizierung in Frankreich und den Niederlanden am negativen Ausgang der entsprechende Referenden gescheitert ist.



**d) Einordnung des Gemeinschaftsrechts**

Das Gemeinschaftsrecht unterscheidet sich sowohl vom nationalen Recht, das lediglich für das Hoheitsgebiet eines einzigen Staates gilt, dessen Parlament es verabschiedet hat, wie auch vom internationalen Recht (Völkerrecht), welches durch bi- und multilaterale Verträge zwischen einzelnen Staaten oder Staatenvereinigungen charakterisiert ist. Solche Verträge werden erst durch einen Zustimmungsakt des nationalen Gesetzgebers zu innerstaatlichem Recht.

Wenn die EG ein Handelsabkommen mit den Kapverdischen Inseln schließt, gehört dies zum internationalen Bereich. Wenn das Gemeinschaftsrecht aber vorschreibt: „Männer und Frauen sind für gleiche Arbeit gleich zu bezahlen“, dann kann sich jede Frau in der EG gegenüber ihrem Arbeitgeber, der ihr einen geringeren Lohn als den männlichen

Arbeitnehmern bezahlen will, vor ihrem nationalen Arbeitsgericht direkt darauf berufen. Hier befinden wir uns also praktisch im nationalen Bereich, ohne dass ein nationaler Gesetzgeber hätte einschreiten müssen.

Die Rechtsbeziehungen, die auf dem europäischen Gemeinschaftsrecht beruhen, können also in die herkömmliche Typologie nicht eingeordnet werden. Das Gemeinschaftsrecht ist supranationales Recht, welches in den Mitgliedstaaten direkt und im Falle eines Konfliktes mit dem nationalen Recht mit Vorrang vor diesem Geltung hat. Das Gemeinschaftsrecht wendet sich zunächst an die Organe selbst und an die Mitgliedstaaten, aber in weitem Umfang auch direkt an die EG-Bürger und sogar manchmal an Angehörige von Drittstaaten. Hierin liegt der fundamentale Unterschied zum Völkerrecht. Das Gemeinschaftsrecht kann damit mannigfaltige Rechtsbeziehungen regeln, und es kann sowohl öffentlich-rechtlicher, als auch privatrechtlicher und bisweilen sogar strafrechtlicher Natur sein.

### e) Finanzierung und Haushalt

Der EU stehen nach dem System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (Beschluss 2000/597, ABl. EG 2000 L 253, S. 42) bestimmte, von den Mitgliedstaaten eingezogene, Abgaben zu sowie ein Anteil an dem Mehrwertsteueraufkommen und ein Betrag, der sich nach dem Bruttosozialprodukt berechnet.

Im Haushalt 2006 waren dies im Einzelnen:

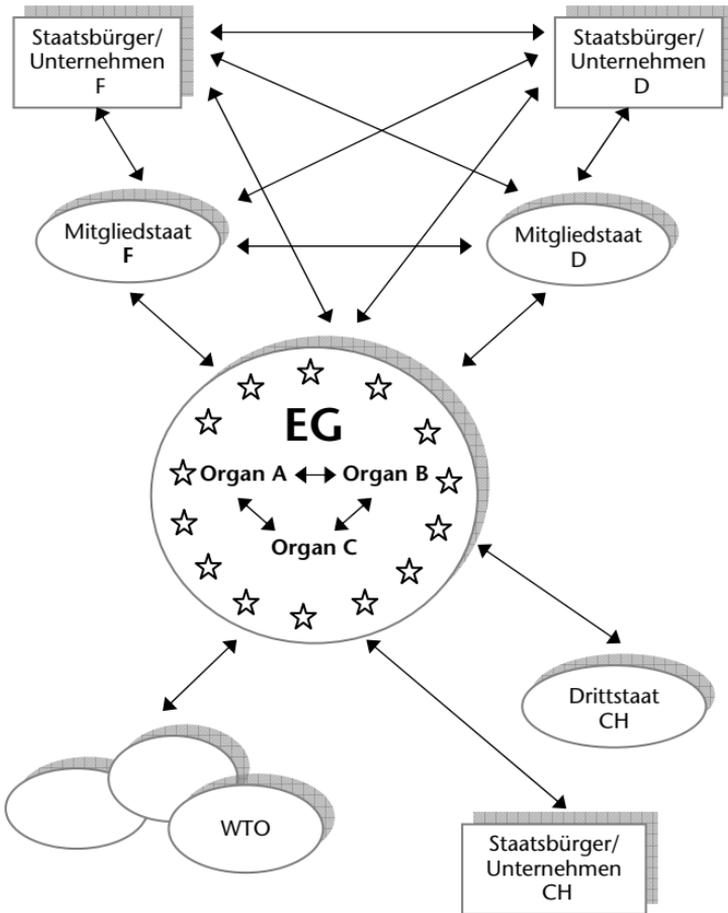
- Zölle, die entsprechend dem Gemeinsamen Zolltarif auf Importe aus Drittländern erhoben werden, sowie Agrarabschöpfungen, mit denen Preise für importierte Agrarerzeugnisse an die höheren Gemeinschaftspreise angeglichen werden, und sonstige Agrarabgaben (13 % der Einnahmen);
- Anteile an dem Mehrwertsteueraufkommen in den Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft zustehen (14 % der Einnahmen);
- ein auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten angewandter einheitlicher Satz (72 % der Einnahmen);
- sonstige Einnahmen wie die von den EU-Bediensteten gezahlte Einkommensteuern und der Ertrag aus von der Kommission verhängten Geldbußen (1 % der Einnahmen).

Die Einnahmen im Haushaltsjahr 2006 betragen 121 Milliarden Euro, ein Betrag, der in etwa 1 % des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten und 240 Euro pro Einwohner entspricht. Die Hauptausgabenposten waren der Agrarsektor, in den 47 % der Ausgaben flossen (einschließlich 11 % für die Förderung des ländlichen Raums und den Umweltschutz), und die Maßnahmen der Strukturpolitik und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die 40 % der Ausgaben beanspruchten.

**Rechtsbeziehungen, die durch das Gemeinschaftsrecht geregelt werden können**

Das Gemeinschaftsrecht als **supranationales** Recht kann Rechtsbeziehungen regeln zwischen

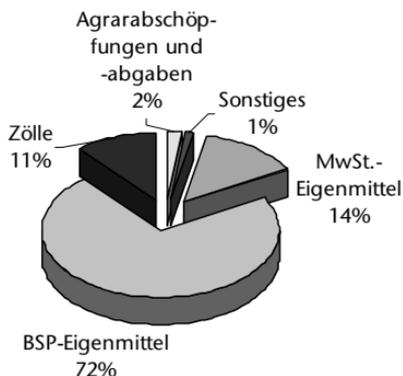
- den EG-Organen untereinander (institutionelles Recht)
- der EG und den einzelnen Mitgliedstaaten
- den Mitgliedstaaten untereinander
- der EG und den Staatsbürgern/Unternehmen der Mitgliedstaaten
- den Mitgliedstaaten und ihren eigenen oder anderen EG-Staatsbürgern/Unternehmen
- den EG-Staatsbürgern/Unternehmen untereinander
- der EG und Drittstaaten, ggf. auch deren Angehörigen, und Staatenvereinigungen.



## Haushalt der EG 2006

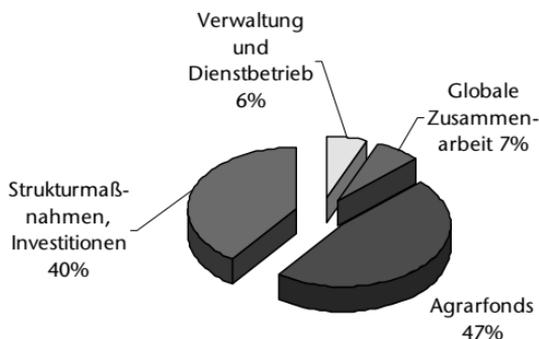
## 1. Einnahmen

insgesamt 121 Milliarden Euro, davon:



## 2. Ausgaben

insgesamt 121 Milliarden Euro, davon:



Unter den Mitgliedstaaten der EU sind sowohl das Gesamtvolumen des Haushalts der EU – mehrere Staaten, darunter Deutschland, sind der Meinung, dass er 1% des Bruttonationaleinkommens nicht überschreiten sollte – als auch der hohe Anteil der Ausgaben für die Landwirtschaft und die Strukturpolitik umstritten. Staaten wie Deutschland, deren landwirtschaftliche Produktion beschränkt ist, kritisieren, dass sie Nettozahler sind, d. h. höhere Beträge an den EU-Haushalt zahlen, als sie von diesem an Einnahmen erhalten. Dagegen sind Staaten mit einem großen landwirtschaftlichen Sektor wie Frankreich prinzipiell gegen eine Einschränkung der Agrarausgaben. Die noch strukturschwa-

chen osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie die „alten“ Mitgliedstaaten wie Spanien und Portugal, die über viele Jahre große Empfänger von Mitteln aus den Strukturfonds waren, sind an einer Beibehaltung der Ausgaben für die Strukturpolitik interessiert. Die Kommission der EU ist der Meinung, dass die beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU eine Erhöhung des EU-Haushaltes auf bis zu 1,25 % des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten notwendig macht.

Nachdem mit dem Finanzrahmen der Union für den Zeitraum 2000–2006 (sog. *Agenda 2000*) eine begrenzte Einschränkung der Ausgaben für die Landwirtschafts- und die Strukturpolitik erreicht worden ist, hat sich der Europäische Rat im Dezember 2005 nach sehr schwierigen Verhandlungen auf einen Finanzrahmen für den Zeitraum 2007–2013 geeinigt, dessen Eckpunkte sind:

- Begrenzung der Ausgaben auf 864,4 Milliarden Euro (1,05 % des EU-Bruttonationaleinkommens);
- Beschränkung der Agrarausgaben auf 371 Milliarden Euro (43 %);
- Beschränkung der Ausgaben für die Strukturpolitik auf 308 Milliarden Euro (35,7 %);
- Reduzierung des sog. britischen Haushaltsrabatts um 10 Milliarden Euro.

Der Beschluss vom Dezember 2005 sieht für 2008/2009 eine erneute grundsätzliche Überprüfung der Struktur des EU-Haushaltes auf der Einnahmen- und Ausgabenseite vor.

Das Haushaltsrecht der EG ist in den Art. 268 ff. EGV und in der in Art. 279 EGV vorgesehenen Haushaltsordnung (VO Nr. 1605/2002 ABl. EG 2002 L 248, S. 1) geregelt. Haushaltsbehörde sind der Rat und das Europäische Parlament. Der jährliche Haushaltsplan wird auf Grund der Voranschläge der Organe in einem komplexen Verfahren genehmigt und schließlich vom Präsidenten des Europäischen Parlaments festgestellt. Die Stellung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren ist seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft schrittweise verstärkt worden. Es kann nunmehr die nicht zwingenden Ausgaben, d. h. diejenigen, die nicht auf der Grundlage von Rechtssätzen zwingend vorgesehen sind, erhöhen und es kann aus wichtigen Gründen den Entwurf des Haushaltsplanes ablehnen und die Vorlage eines neuen Entwurfes verlangen.

## f) Das Zusammenwirken staatlicher und europäischer Organe

### aa) Kompetenzen der EG

In der EG gilt das Prinzip der „enumerativen Einzelermächtigung“, d. h. dass die Gemeinschaft nur dort Kompetenzen hat, wo ihr diese durch Souveränitätsübertragung der Mitgliedstaaten ausdrücklich eingeräumt sind. Sie kann sich nicht selbst eigene Zuständigkeiten schaffen (sie hat also keine sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“). Die Kompetenznormen, die einerseits in einem Katalog in Art. 3 EGV, andererseits in vielen Einzelvorschriften enthalten sind, sind jedoch durchgehend nur wenig präzise gefasst und bedürfen meist der Auslegung. So ist die Be-

fugnis der EG durch Mehrheitsbeschluss des Rates „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“ (Art. 95 EGV) zu erlassen, in ihrer praktischen Tragweite umstritten. Wichtig sind daher die impliziten Schranken der Kompetenzen der EG:

- So gilt das Prinzip der *Verhältnismäßigkeit*, nach welchem die Maßnahmen der Gemeinschaft „nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß“ hinaus gehen dürfen (s. Art. 5 Abs. 3 EGV), sowie
- das *Subsidiaritätsprinzip*: danach darf die EG, außer im Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten, nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 Abs. 2 EGV).

Die Gemeinschaftszuständigkeiten sind grundsätzlich legislatorisch oder erlauben es den Organen Koordinationsaufgaben zu erfüllen (so hat die EG auf dem Gebiet der Arbeitsmarkts- und Beschäftigungspolitik keine gesetzgeberischen, sondern nur koordinierende Aufgaben, Art. 125 ff. EGV). Die Zuständigkeit und die Pflicht zur Ausführung der Rechtsakte der EU, also die Exekutiv- oder Verwaltungskompetenzen, liegt in der Regel bei den Mitgliedstaaten, die z. B. das Agrar- und Zollrecht der EU auf den Einzelfall anzuwenden haben. Auch für die klageweise Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sind im Regelfall die Gerichte der Mitgliedstaaten zuständig. Nur unter eingeschränkten Voraussetzungen kann der Bürger den Gerichtshof der EG anrufen > s. Nr. 35 b). Die Gemeinschaft ist auch in keinem Fall zur Vollstreckung ihrer Entscheidungen zuständig. Diese obliegt immer den mitgliedstaatlichen Vollstreckungsorganen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften. Mehrere Mitgliedstaaten – insbesondere auch Deutschland – wünschen eine präzisere ausdrückliche Bestimmung der Zuständigkeiten der Europäischen Union. Der 2003 vom *Europäischen Konvent* > s. Nr. 31, erarbeitete *Entwurf einer europäischen Verfassung* sieht daher einen Kompetenzkatalog vor, der zwischen den ausschließlichen und den mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten der EU unterscheidet.

### bb) Pflichten der Mitgliedstaaten

Im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen nationalen und EG-Behörden entsprechen den Kompetenzen der Organe der EG auf Seiten der Mitgliedstaaten verschiedene Pflichten, die alle auf die allgemeine Treueklausel des Art. 10 EGV zurückgehen:

- Unterlassungspflichten, z. B. nicht weiterhin in eigener Kompetenz einen bestimmten Bereich zu regeln, keine diskriminierende Vorschriften einzuführen u. ä.,
- Handlungspflichten, soweit Voraussetzungen für den gemeinsamen Markt geschaffen werden müssen, so z. B. gemäß Art. 31 EGV die Umformung der staatlichen Handelsmonopole,

- Treuepflichten, um der Gemeinschaft die Durchführung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Hierunter fällt z. B. die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Organen der EG, Akteneinsichtsrechte etc., aber auch und vor allem die Einräumung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts über das nationale Recht ➤ s. Nr. 35 a) dd).

### 33 | Deutsches Recht und Europäische Integration

Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und seit 1993 diejenige der Europäischen Union hat auf wesentlichen Gebieten staatlichen Handelns die Übertragung von Kompetenzen deutscher Verfassungsorgane, insbesondere des Bundestages und des Bundesrates, auf die Organe der Gemeinschaft und der Union mit sich gebracht. Diese Übertragung ist grundsätzlich von den Artikel 23 und 24 GG gedeckt und entspricht dem in der Präambel zum Grundgesetz ausgedrücktem Willen des deutschen Volkes, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“.

Bis zum Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (*Vertrag von Maastricht*) war Art. 24 GG Abs. 1 eine ausreichende Grundlage für die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Diese Vorschrift erlaubt es der Bundesrepublik, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen.

Angesichts der im Maastricht-Vertrag vereinbarten weitergehenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und die EG (Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, Ablösung der staatlichen durch eine gemeinsame Währung, Befugnisse der Union in den Bereichen Justiz und Sicherheit u. a.) hat es der deutsche Verfassungsgeber für notwendig erachtet, mit einem Gesetz vom 21. Dezember 1992 eine spezielle Verfassungsvorschrift zu erlassen, nämlich Art. 23 GG (Art. 23 GG in der ursprünglichen Fassung war durch die Wiedervereinigung bedeutungslos geworden), die es der Bundesrepublik Deutschland erlaubt, zur „Verwirklichung eines vereinten Europas ... bei der Entwicklung der Europäischen Union“ mitzuwirken und zu diesem Zweck durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte zu übertragen. Wie bei Änderungen des Grundgesetzes müssen Bundestag und Bundesrat mit zwei Dritteln der Mitglieder bzw. Stimmen zustimmen. Voraussetzung einer wirksamen Übertragung ist weiter, dass die sich entwickelnde Europäische Union „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Auch darf die Übertragung von Hoheitsrechten nicht die Grenzen überschreiten, die Art. 79 Abs. 3 GG Änderungen des Grundgesetzes setzt.

Weiter sieht Art. 23 GG die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU vor, insbesondere bei der Rechtsetzung, und enthält hierzu Verfahrensvorschriften, die in den in Art. 23 vorgesehenen Gesetzen (Gesetze vom 12. März 1993, BGBl. I 311 und 313) noch näher detailliert und in einer Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Unterrichtung und Mitwirkung in Angele-

genheiten der Europäischen Union 2006 fortgeschrieben worden sind. Diese Regelung geht vor allem auf das Bestreben der Länder zurück, eine weitere Aushöhlung ihrer Befugnisse durch die Bundesregierung, die die Bundesrepublik bei der europäischen Gesetzgebung auch dann vertritt, wenn es sich um Sachbereiche aus der Kompetenz der Länder handelte, zu verhindern. Die Bundesregierung muss Bundestag und Bundesrat umfassend und frühestmöglich unterrichten und, soweit ein Gesetzgebungsverfahren schwerpunktmäßig ausschließliche Zuständigkeiten der Länder betrifft, bei der Willensbildung die Auffassung des Bundesrates maßgeblich berücksichtigen. Sie soll in solchen Fällen ihre Vertretung im zuständigen Rat der EG einem Vertreter der Länder überlassen, der den Rang eines Landesministers haben soll.

Das BVerfG hat mehrfach über die Gültigkeit und die Tragweite der Gesetze entschieden, mit denen die Bundesrepublik Deutschland den europäischen Verträgen zugestimmt hat. In seinen Urteilen hat er Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten entwickelt, die nunmehr in Art. 23 GG als Verfassungsnormen niedergelegt worden sind. Insbesondere hat das BVerfG die Notwendigkeit der Geltung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze und eines wirksamen Grundrechtsschutzes betont, dabei aber anerkannt, dass von der EU nicht eine Ausprägung dieser Grundsätze erwartet werden kann, die der im GG vorgesehenen identisch ist. Angesichts der in den Mitgliedstaaten der Union sehr unterschiedlichen verfassungsgeschichtlichen Erfahrungen, die in die Ausgestaltung der EU eingeflossen sind, muss die Gleichwertigkeit der in Deutschland und der EU bestehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren genügen (Urteile vom 29. Mai 1974, BVerfGE 37, 271 – Solange I – und vom 22. Oktober 1986, BVerfGE 73, 339 – Solange II).

In seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 155) über das Gesetz zum Vertrag über die Europäische Union hat sich das BVerfG eine recht weitgehende Überprüfung der Übereinstimmung der Europäischen Verträge mit dem GG vorbehalten. Es hat zwar entschieden, dass der Vertrag über die Errichtung der Europäischen Union, und damit das ihm zustimmende Bundesgesetz, das GG nicht verletzt und insbesondere mit dem in Art. 38 niedergelegten Demokratieprinzip in Einklang steht. Doch hat es in diesem Urteil Schranken für die Weiterentwicklung der EU gesetzt und insbesondere verlangt, dass ein weiterer Ausbau der Befugnisse der EU und der EG nur dann zulässig ist, wenn dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben. Darüber hinaus hat es sich die Möglichkeit vorbehalten zu überprüfen, ob die Rechtsakte der Union sich in den Grenzen der ihr eingeräumten Hoheitsrechte halten und sich damit eine Befugnis der Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Akte zugeschrieben, die nach dem Gemeinschaftsverträgen nur dem EuGH zusteht. Schließlich hat es sich die Möglichkeit vorbehalten, Rechtsakte der EU an den Grundrechten des GG zu messen, wobei es diese Kompetenz aber nur in einem Kooperationsverhältnis zum EuGH ausüben will. Damit ist wohl gemeint, dass das BVerfG nur bei solchen schwerwiegenden Rechtsverletzungen zuständig ist, die den Wesensge-

halt von Grundrechten berühren, im Übrigen aber die Kontrollverfahren für ausreichend hält, in denen der EuGH die eventuelle Verletzung der Grundrechte des Gemeinschaftsrechts durch diese Rechtsakte feststellen kann.

Es ist zu erwarten, dass das BVerfG die in ihrer Tragweite teilweise unklaren Kontrollbefugnisse, die es sich vorbehalten hat, auch in Zukunft zurückhaltend ausüben wird. Sollte das deutsche Parlament in Zukunft wieder durch die Ratifizierung neuer oder die Änderung der bestehenden Verträge den Willen des deutschen Volkes zum Ausdruck bringen, die Europäische Einigung weiter zu treiben, dann wird es sich dem wohl nur in höchst außergewöhnlichen Situationen entgegen stellen. Desgleichen ist zu erwarten, dass das deutsche Verfassungsgericht auch in Zukunft dem EuGH darin vertrauen wird, dass er einen wirksamen Grundrechtsschutz praktiziert und in Überschreitung ihrer Kompetenzen erlassene Rechtsakte der Organe der Gemeinschaft und der Union für ungültig erklärt. So hat es das BVerfG in dem Beschluss vom 7. Juni 2000 (BVerfGE 102, 147) abgelehnt, die Handelsregelung der EG für Bananen an deutschen Grundrechten zu messen, da es das Verwaltungsgericht Frankfurt, das diese Prüfung beantragt hatte, unterlassen habe, darzulegen, dass der Grundrechtsschutz durch den EuGH unter das in dem Urteil vom 22. Oktober 1986 (Solange II) beschriebene und dem deutschen Grundrechtsschutz grundsätzlich gleichwertige Niveau abgesunken sei. Ein Tätigwerden des BVerfG wegen möglicher Grundrechtsverletzungen durch die EU ist auch deshalb unnötig, weil der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 230 EGV die Möglichkeit zusteht, jeden von deren Organen erlassenen Rechtsakt, der Grundrechte verletzt oder der von den Kompetenzen dieser Organe nicht gedeckt ist, vor dem europäischen Gerichtshof im Wege der Nichtigkeitsklage anzugreifen ➤ s. Nr. 35 b) bb).

## 34 | Das institutionelle System der EU

### a) Allgemeines

Die Europäische Gemeinschaft hat wie ein nationales Staatswesen Organe, die in ihrem Namen auftreten, ihre Geschäfte besorgen, Rechtsakte erarbeiten und sich gegenseitig kontrollieren. Die EG hat gegenwärtig gemäß Art. 7 EGV fünf Organe, und zwar den Rat, die Kommission, das Europäische Parlament, den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Rechnungshof. Neben den Organen existieren mehrere ergänzende Einrichtungen, von denen die vier wichtigsten der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Europäische Investitionsbank und die Europäische Zentralbank sind ➤ s. Nr. 34 g). Informationen zu allen Organen und ergänzenden Einrichtungen finden sich unter [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

Der Sitz der Organe war in der Vergangenheit häufig Gegenstand politischer Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten. Gegenwärtig sieht die Situation so aus:

- der Rat hat seinen Sitz in Brüssel, tagt aber im April, Juni und Oktober in Luxemburg,