

§ 2 Gründung und Entwicklung der Europäischen Union bis heute

- I. Die Gemeinschaften (1952 – 1992)
 1. Gründungsphase
 2. Reform des Gemeinschaftsrechts: Einheitliche Europäische Akte
- II. Die Union
 1. Maastricht: Gründung der Europäischen Union
 2. Amsterdam
 3. Nizza und die Erweiterung
- III. Verfassungsvertrag
 1. Entstehung
 2. Einheitliche „Verfassung“
 3. Inhalt
 4. Scheitern
- IV. Vertrag von Lissabon
- V. Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone

Literatur: *Werner Schroeder*, Grundkurs Europarecht, § 2: Grundlagen der Europäischen Union (erschienen in München 2009).

I. Die Gemeinschaften (1952 – 1992)

Dass das Unionsrecht häufig unübersichtlich erscheint, liegt vor allem daran, dass die Europäische Union ein sich fortentwickelndes Projekt ist, das in verschiedenen Phasen von unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Union (vor allem vom Rat und vom Europäischen Gerichtshof) mit wechselnden Integrationskonzepten vorangetrieben oder gebremst wird. Nicht selten erwiesen sich vertraglich vorgesehene Mechanismen in der Praxis als untauglich und wurden umgekehrt von der Praxis entwickelte Lösungen nachträglich vertraglich verankert.

1. Gründungsphase

Nach ersten Initiativen in der Zwischen- und unmittelbaren Nachkriegszeit kam es, vorbereitet vor allem von *Robert Schumann* und *Jean Monnet*, **1952** zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS** bzw. Montanunion). Die Gründerstaaten (B, D, F, I, LUX und NL) übertrugen die Verwaltung zweier Schlüsselsektoren der Nachkriegswirtschaft einer neuen „Hohen Behörde“. Deren Mitglieder wurden zwar von den Mitgliedstaaten ernannt, arbeiteten aber unabhängig von ihnen (Art. 9 EGKS), sie konnte gegenüber den Staaten verbindliche Entscheidungen fällen (Art. 14 EGKS). Durch diesen Mechanismus unterschied sich schon die Montanunion von den klassischen Internationalen Organisationen, deren Gremien typischerweise aus Staatenvertretern bestehen und die keine für die Staaten unmittelbar verbindlichen Maßnahmen treffen können. Die

Schumann-Erklärung formulierte 1950 den Grundgedanken der Montanunion: „*Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Deutschland und Frankreich nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist.*“¹ Die Gründungsstaaten verstanden die EGKS sie von Anfang an als Keim für weitere Integrationschritte.

1954 scheiterte dann allerdings die Gründung einer ebenfalls mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG)² an der französischen Nationalversammlung, die die nationale Souveränität Frankreichs gefährdet sah. Die Idee einer umfassenden politischen Integration hatte einen Rückschlag erlitten. 1955 entschlossen sich die Mitgliedstaaten der EGKS, den Integrationsprozess zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet schrittweise voranzutreiben. Dieser Ansatz mündete in die **Römischen Verträge** von **1957**, die zwei neue Gemeinschaften schufen: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (**EWG**) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG bzw. **Euratom**). Der EAG-Vertrag unterstellte die Atomenergie einem ähnlichen Regime wie dem Kohle- und Stahlsektor. Der EWG-Vertrag war dagegen vor allem auf eine *sektorenübergreifende* wirtschaftliche Integration in Form des „Gemeinsamen Marktes“ ausgerichtet, der gekennzeichnet ist durch eine Zollunion (nicht nur Freihandelszone wie EFTA und NAFTA) und weiter durch die vier Marktfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital). Auch der EWG-Vertrag sollte von Anfang „*die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker schaffen*“, so die Präambel. Damit waren die drei Gemeinschaften entstanden, die (wenn auch in veränderter Form) bis heute den Kern der Union bilden.

Nach der Gründung blieben die Verträge zunächst 30 Jahre lang weitgehend unverändert. Die zunächst noch getrennten Organe der drei Gemeinschaften wurden mit dem sog. **Fusionsvertrag** von **1965** zusammengelegt. 1970 fand eine Finanzreform statt, 1978 beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Direktwahl des Parlaments. Außerdem traten DK, GB und IRL (1971) sowie GR (1979) bei.

Es war der **EuGH**, der in dieser Phase die Integration entschieden vorantrieb, u.a. indem er die Institute der unmittelbaren Anwendbarkeit³ und des Vorrangs⁴ schuf und damit das Gemeinschaftsrecht deutlich von Formen der völkerrechtlichen Kooperation abhob.

Auf zwei Feldern, für die in der Gründungsphase keine Einigung erzielt wurde, entstanden in den 70er Jahren zusätzliche Kooperationsmechanismen – institutionell neben den Gemeinschaften: **Seit 1970** stimmten die Mitgliedstaaten unter dem Titel „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (**EPZ**) ihre Außenpolitik freiwillig und ohne formellen Rahmen untereinander ab. **1978** wurde durch einen Beschluss des Europäischen Rates und darauf beruhende Vereinbarungen zwischen den nationalen Zentralbanken ein Europäisches Währungssystem (**EWS**) geschaffen.

¹ Zitiert nach *Haltern*, Europarecht, S. 33.

² <http://www.politische-union.de/evgv/index.htm>.

³ EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend&Loos), Slg. 1963, S. 3.

⁴ EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1253.

2. Reform des Gemeinschaftsrechts: Einheitliche Europäische Akte

1986 kam es zur ersten weitreichenden Änderung der Gründungsverträge durch die sog. **Einheitliche Europäische Akte** (EEA, ein völkerrechtlicher Vertrag): Die Mitgliedstaaten formulierten das Ziel, einen **Binnenmarkt** zu schaffen,⁵ und führten zur Herstellung dieses Binnenmarkts ein Rechtsetzungsverfahren ein, das erstmals **Mehrheitsentscheidungen** im Rat ermöglichte und das sich als äußerst produktiv erwies. Außerdem wurden der Gemeinschaft neue Kompetenzen übertragen, z.B. zur Rechtsetzung im Bereich des Umweltschutzes und zur finanziellen Förderung im Rahmen sog. Strukturfonds.

Eine Vorschrift zum EWS wurde in den EWG-Vertrag aufgenommen. Die EPZ wurde zwar durch einen eigenen Titel in der EEA geregelt, aber in keinen der Gründungsverträge aufgenommen. Damit verbanden die Mitgliedstaaten diese beiden Parallelstrukturen formell mit den Gemeinschaften.

ESP und POR traten bei (1986).

Trotz des Binnenmarktziels scheiterte auch nach der EEA das Projekt, durch verbindliche Maßnahmen der Gemeinschaft die Binnengrenzkontrollen abzuschaffen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen in den Bereichen Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung zu erlassen. Vor allem die neuen Mitglieder Großbritannien und Dänemark sperrten sich gegen entsprechende Rechtsetzung, die auch eine Koordination ihrer Innenpolitik bedeutet hätte.

1984 schlossen Deutschland und Frankreich dann einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag, mit dem sie den Grenzübertritt erleichterten. Am 14. Juni **1985** schlossen sich die BeNeLux-Staaten an: die fünf Staaten unterzeichneten das „**Schengener Abkommen**“. Weil auch nach der EEA, trotz Einführung des Binnenmarktziels, innerhalb der Gemeinschaft keine Fortschritte zu Stande kamen, unterzeichneten die Schengen-Staaten **1990** das „**Schengener Durchführungsübereinkommen**“, in dem die Öffnung der Grenzen endgültig vorgesehen war. Italien, Spanien und Portugal traten Schengen bei. Mit dem Schengen-Regime hatte sich abermals ein völkerrechtliches Regime neben der Gemeinschaft etabliert. Zwar verlor die Blockadepolitik der Nicht-Schengenstaaten dadurch ihre Wirksamkeit. Allerdings bestand auch die Gefahr, den europäischen Integrationsprozess aufzuspalten. Das gefährdete die Funktion der Gemeinschaft als zentrale Institution, in deren Rahmen eine Vielzahl von Kooperationsprozessen zusammenläuft und deshalb umfassende Kompromisse möglich werden.

II. Die Union

Nach 30 Jahren relativer Ruhe entwickelten die Mitgliedstaaten seit der EEA ein hohes Tempo bei der Reform der Verträge: 1992 schlossen sie den Maastricht-Vertrag, 1997 den Amsterdamer Vertrag und 2002 den Vertrag von Nizza.

Diese neue Phase wird geprägt durch die Einbindung weiterer, nicht-wirtschaftlicher Politikfelder in den Integrationsprozess. Nachdem die Mitgliedstaaten im Maastricht-Vertrag einer Koordination ihrer

⁵ Art.8a EWGV lautete nun: „Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 [...] den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

Außen- und Sicherheitspolitik und wichtiger Bereiche ihrer Innenpolitik grundsätzlich zugestimmt hatten, ging bei den nachfolgenden Änderungen darum, die Regelungstechniken für diese Felder immer wieder neu den politischen Verhältnissen anzupassen und dabei nach und nach ein möglichst kohärentes Gesamtsystem zu schaffen.

1. Maastricht: Gründung der Europäischen Union

Der **Maastricht-Vertrag** von **1992** verlieh dem Integrationsprozess eine neue Dimension. Um sicherzustellen, dass die Integration zwischen den Mitgliedstaaten nicht zerfaserte, wurde mit der „**Europäischen Union**“ ein übergreifender Rahmen geschaffen für die Gemeinschaften und die zwei großen Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten bisher außerhalb der Gemeinschaft kooperiert hatten. Seit dem bestand die Union aus den drei Säulen (die **Europäischen Gemeinschaften**, die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** und die **Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI)**).

Die GASP führt die EPZ fort und ergänzte die vorhandenen Instrumente. Die ZBJI stellte zwar unter anderem Rechtsetzungsmechanismen zur Verfügung, die einen Wegfall der Binnengrenzkontrollen möglich machen sollten. Allerdings konnte man sich nicht auf allen Gebieten einigen, so dass trotzdem das Schengen-Regime als selbständiger Rechtskorpus bestehen blieb und sich auf völkerrechtlicher Basis weiterentwickelte. Zudem wurde mit dem Vertrag von Maastricht auch das eigentliche Gemeinschaftsrecht erheblich geändert, insbesondere durch die **Währungsunion**. Der Maastricht-Vertrag führte außerdem die Unionsbürgerschaft ein. Seit dem Maastricht-Vertrag hieß die EWG nur noch EG.

Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags erforderte in vielen Staaten eine Verfassungsänderung (vgl. Art. 23 GG) und war Gegenstand von Volksabstimmungen und Verfassungsgerichtsverfahren (z.B. Maastricht Urteil des BVerfG: E 89, 155). Der Vertrag trat am 1. November 1993 in Kraft.

1995 traten A, FIN und S der Europäischen Union bei.

1995 konnten die Grenzen zwischen den Schengenstaaten erstmals **ohne Passkontrollen** überschritten werden. 1996 waren alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien und Irland den Schengen-Verträgen beigetreten.

2. Amsterdam

Zwar hatten die Mitgliedstaaten mit dem Maastricht-Vertrag den ersten Schritt zu einer außen- und innenpolitischen Integration gemacht. Allerdings erwiesen sich die Strukturen als wenig praxistauglich. Außerdem war die Bereitschaft gewachsen, die Koordination in den neuen Politikfeldern zu intensivieren. Deshalb wurde schon **1997** der **Amsterdamer Vertrag** unterzeichnet, der zum 1. Mai 1999 in Kraft trat und EU- und EG-Vertrag abermals grundlegend änderte.

Ein Teil der zunächst in der dritten Säule verorteten Politikbereiche, nämlich das Asyl- und Ausländerrecht, wurde in das Gemeinschaftsrecht überführt und damit den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsverfahren und Kontrollmechanismen unterstellt. Die dritte Säule umfasste seit dem nur noch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZ). Gemeinsam mit den überführten

Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bildete die PJZ nun den säulenübergreifenden „**Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**“ (RFSR). Auch das Schengen-Regime wurde schließlich in das Unionsrecht überführt, mit ausführlichen Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark. Die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit wurde vertieft, insbes. das Amt eines „Hohen Vertreters“ für die GASP eingerichtet.

Das Gemeinschaftsrecht wurde durch den Amsterdamer Vertrag ebenfalls angepasst. Die Zuständigkeiten wurden erweitert. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments wurden gestärkt; im Rat wurden die Möglichkeiten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erweitert. Der Umweltschutz wurde neues Integrationsziel, dem alle EG-Politiken und -Maßnahmen Rechnung tragen mussten.

Aufgeschoben wurden Änderungen der Struktur der Organe der Gemeinschaften, die im Hinblick auf den schon damals zu erwartenden Beitritt weiterer Staaten unbedingt notwendig waren. Als einzige institutionelle Neuheit kam das Konzept einer „flexiblen Integration“ hinzu.

3. Nizza und die Erweiterung

Für den Gipfel von Nizza im Dezember 2000 hatten sich die Mitgliedstaaten die institutionelle Reform der Union vorgenommen, vor allem, um auf die bevorstehenden Beitritte vorbereitet zu sein. Hauptproblem waren die Mehrheitsregeln im Rat, für die aber kein Durchbruch erreicht werden konnte.

Außerdem wurde in Nizza die **Grundrechte-Charta** feierlich verabschiedet, die jedoch keine rechtliche Bindungswirkung hatte. Der auf dem Gipfel von Nizza politisch vereinbarte und am 26. Februar 2001 unterzeichnete Vertrag von Nizza trat – nach einem zweiten positiven Referendum in Irland – am 1. Februar 2003 in Kraft. Schon in Nizza beschlossen die Staats- und Regierungschefs, weitere Reformen in einer zukünftigen Verfassung für Europa zu verwirklichen.⁶

Am 1. Januar 2002 wurden die **Euro-Münzen und Banknoten** eingeführt. Am 23. Juli 2002 endete die Montanunion. Zum 1. Mai 2004 traten CZ, EST, HUN, LET, LIT, POL, SK, SLO sowie MAL und CYP bei, zum 1. Januar 2007 BUL und RUM. Mit CRO und der TUR werden bis heute Beitrittsverhandlungen geführt. Serbien, Mazedonien, Albanien, Island und Montenegro haben offizielle Mitgliedschaftsanträge gestellt, auch hier werden Verhandlungen geführt.

III. Verfassungsvertrag

1. Entstehung

Literatur: Clemens Ladenburger, Die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs durch den Konvent, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 397 (Ladenburger war Mitglied des Konventssekretariats).

Nachdem die Verträge von Amsterdam und Nizza nicht den erhofften und allgemein für notwendig gehaltenen Durchbruch zu grundlegenden institutionellen Reformen von EU und EG gebracht hatten, rief der Europäische Rat, der im Dezember 2001 in Laeken zusammen kam, den „**Europäischen**

⁶ Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza vom 11. Dezember 2000, ABl. 2001 C 80/85.

Konvent“ ins Leben,⁷ der von Februar 2002 bis Juli 2003 tagte und den Auftrag hatte, eine **Verfassung für Europa** zu erarbeiten. Im Unterschied zu den früheren Vorbereitungsarbeiten für Vertragsänderungen sollte die Konventsmethode Transparenz schaffen und die Unionsbürger einbeziehen.⁸ Sicher sollte das neue Verfahren auch den symbolischen Wandel von „Verträgen“ hin zu einer „Verfassung“ unterstützen. Hinzu kam, dass die Konventsmethode eine Alternative zu den in Nizza als gescheitert empfundenen intergouvernementalen Verhandlungen bot.

Am 20. Juni 2003 legte der Konvent seinen Entwurf einer Verfassung für Europa vor. Mit einigen Änderungen wurde dieser dann Gegenstand einer Regierungskonferenz im Spätherbst 2003. Dort scheiterte seine Annahme am Widerstand der Regierungen von Polen und Spanien – es ging wie schon in Nizza um die Stimmgewichtung im Rat. Im Frühjahr 2004 wurde ein Kompromiss gefunden und der Text des Verfassungsvertrages (VerfV) konnte auf der Sitzung des Europäischen Rats in Brüssel am 18. Juni 2004 einstimmig angenommen und auf der Regierungskonferenz in Rom am 29. Oktober 2004 feierlich unterzeichnet werden.

2. Einheitliche „Verfassung“

Literatur

Einführend zum Verfassungsbegriff im Unionsrecht: *Christoph Möllers*, Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation, in v. Bogdandy/Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2005, S. 183.

Zum Verfassungsvertrag: *Armin v. Bogdandy*, Europäische Verfassungspolitik als Identitätspolitik – Theoretische Verordnung und Kritik, in: KJ 2005, 110.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) ist **eineinziger**, in sich geschlossener **Vertragstext** in vier Teilen mit einer Präambel und 448 Artikeln (sowie 36 Protokollen, zwei Anhängen und einer Schlussakte, der 50 Erklärungen zu einzelnen Bestimmungen des Vertrags bzw. zu einzelnen Protokollen beigelegt sind). Die Verfassung sollte den EU- und EG-Vertrag (nicht den EAGV) ersetzen, aber unter Fortgeltung des gesamten sonstigen gemeinschaftlichen Besitzstands (*acquis communautaire*), also auch der Rechtsprechung des EuGH. Die Zusammenfassung der Verträge und die Zusammenführung grundlegender Normen in einem eigenen ersten Teil verfolgten

⁷ Bulletin der EU 12-2001 (<http://europa.eu/bulletin/de/200112/i1027.htm>): „Der Europäische Rat hat Herrn V. Giscard d'Estaing zum Präsidenten des Konvents und Herrn G. Amato sowie Herrn J. L. Dehaene zu Vizepräsidenten ernannt.“

Zusammensetzung: Neben seinem Präsidenten und seinen beiden Vizepräsidenten gehören dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (2 pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Die Bewerberländer werden umfassend an den Beratungen des Konvents beteiligt. Sie werden in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten vertreten sein (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments) und an den Beratungen teilnehmen, ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.“

⁸ „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.“

das Ziel, die Struktur der Union transparenter zu machen. Insgesamt geriet der Text aber sehr lang und es gelang nicht überall, die neuen und alten Teile bzw. Normkomplexe aufeinander abzustimmen.

Der Vertrag trug den Titel „Verfassung für Europa“. Der EuGH und viele Stimmen in der Literatur bezeichnen das Primärrecht der Union schon seit langem als „Verfassung“.⁹ Trotzdem löste die Entscheidung, der Union eine „Verfassung“ zu geben, in den Mitgliedstaaten spezifischen Widerstand aus. Denn damit versuchte die Union, sich mit Symbolen auszustatten, die bisher den Staaten vorbehalten waren – gerade in Kombination mit weiteren Anknüpfungen an staatliche Vorbilder: Hymne, Flagge, gemeinsamer Feiertag (Art. I-8 VVE).

3. Inhalt

Literatur: Rainer Hofmann/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2005.

Zwar ist der Verfassungsvertrag nicht in Kraft getreten. Er enthält aber trotzdem die von allen mitgliedstaatlichen Regierungen und den Unionsorganen geteilte Vorstellung von der Zukunft der Union. Sein Text ist Grundlage des Vertrags von Lissabon. Ein sehr großer Teil der Veränderungen wurde aus dem Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon übernommen.

Der VVE hatte **vier Teile**: Teil I enthielt die grundsätzlichen Bestimmungen zur EU (wie etwa Definition, Werte und Ziele, Unionsbürgerschaft, Zuständigkeiten, Institutionen und Rechtsinstrumente). Teil II enthielt die im Jahre 2000 in Nizza als Feierliche Erklärung verkündete Grundrechte-Charta, die so Rechtsverbindlichkeit erlangt. In Teil III wurden die meisten Regelungen des EG-Vertrags, allerdings in teils überarbeiteter Form und neuer Systematik, übernommen; außerdem wurden die im EU-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur GASP und PJZS in weitgehend neu gefasster Form eingefügt. Teil IV enthielt die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Der VVE hob die **Doppelnatur** der EU als Bürger- und Staatenunion hervor: Einerseits stützt sich die EU auf die Unionsbürger, denen gegenüber sie im Rahmen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Hoheitsrechte unmittelbar öffentliche Gewalt ausübt, und die ihr gegenüber demokratische Kontrollrechte haben, die vor allem in den Wahlen zum EP ausgeübt werden. Andererseits stützt sie sich auf die Mitgliedstaaten, deren demokratisch legitimierte Regierungen über den Rat maßgebliche legislative wie exekutive Befugnisse behalten; auch weiterhin sind die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“, da auch künftig grundlegende Vertragsänderungen der Ratifikation durch alle Vertragsparteien bedürfen (IV-443 Abs. 3 VVE), die EU also nach wie vor keine *Kompetenz-Kompetenz* besitzt.

In Einklang mit den bisherigen rechtlichen Dokumenten, welche die europäische Integration begleiteten und voranbrachten, war der Verfassungsvertrag „offen“, d.h. enthält keine Aussagen zu

⁹ Seit EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, S. 1139, Rn. 23: „Dazu ist zunächst hervorzuheben, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“

ihrem Ziel und zur Frage der „Finalität“ der europäischen Einigung und stützt so die „**Prozesshaftigkeit**“ dieses Vorgangs.

Im Einzelnen enthielt der Verfassungsvertrag (u.a.) folgende Neuerungen:

Der Verfassungsvertrag sah die Verschmelzung von EU und EG in einer neuen EU vor.

Mit der Zusammenführung in einem einzigen Text und der Verschmelzung von EG und EU war auch das **Ende der sog. Säulen-Struktur** verbunden.

Um die Transparenz zu vergrößern, wurden im Verfassungsvertrag die **grundlegenden Prinzipien** der Union **ausdrücklich** genannt. Einige dieser zentralen Vorschriften fanden sich nur in Protokollen zu den Verträgen¹⁰ oder sind vom EuGH entwickelt und nie ausdrücklich primärrechtlich formuliert worden.¹¹

Der in den Mitgliedstaaten verbreiteten Sorge vor einem zunehmenden Verlust von Kompetenzen an die Union begegnete der Verfassungsvertrag durch die nun ausdrückliche Feststellung, dass Zuständigkeiten, die nicht die Union übertragen sind, bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Außerdem sollte ein „Subsidiaritäts-Frühwarnsystem“ eingeführt werden, das den nationalen Parlamenten bestimmte (Verhinderungs-)Rechte im Gesetzgebungsverfahren der Union, ebenso ein Klagerecht zum EuGH in Fragen der Subsidiarität.

Die demokratischen Elemente wollte der Verfassungsvertrag zum einen durch ihre ausdrückliche Nennung betonen. Vor allem aber sah er eine deutliche Stärkung des Europäischen Parlaments durch Einführung der gleichberechtigten Mitentscheidung im Rechtsetzungsverfahren vor. Außerdem führte er ein Bürgerbegehren ein.

Weitere wichtige Elemente: Neuordnung der Rechtsakte und Begrenzung auf nur noch sechs – Bezeichnung einiger Rechtsformen als „Gesetze“; ausdrückliches Austrittsrecht für die Mitgliedstaaten. Außerdem enthielt der Verfassungsvertrag verschiedene Vorschriften, die die Handlungsfähigkeit der Union erhöhen sollten, wie Einführung des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats für einen Zeitraum von 30 Monaten; deutliche Erweiterung der Entscheidungen des Rats mit qualifizierter Mehrheit; Begrenzung der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 750; Möglichkeit der Verkleinerung der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Rotation – allerdings erst ab 2014; Ausbau der bisherigen Flexibilitätsinstrumente (*verstärkte Zusammenarbeit*) mit dem Ziel, ggf. weitere Integrationsfortschritte ohne Mitwirken aller Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

4. Scheitern

Wegen der **gescheiterten Referenden** in Frankreich (29. Mai 2005) und in den Niederlanden (1. Juni 2005) konnte der Vertrag nicht von allen Staaten ratifiziert werden und ist deshalb nicht in Kraft getreten. Als Reaktion beschlossen die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen im Juni 2005 eine **Reflexionsphase** einzuleiten, um eine breite und intensive Debatte – mit Beteiligung der

¹⁰ V.a. das Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das 1997 als Teil des Amsterdamer Vertrags vereinbart wurde.

¹¹ So v.a. der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die Dogmatik der Unionskompetenzen.

Bürgerinnen und Bürger, der Zivilgesellschaft, der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und der Parteien – über die Verfassung und die Zukunft Europas zu ermöglichen.¹²

In Deutschland wurde das Ratifizierungsgesetz in Bundesrat und Bundestag im Mai 2005 mit überwältigender Mehrheit angenommen.¹³ Wegen einer Klage vor dem Verfassungsgericht wurde es aber vom Bundespräsidenten nicht unterzeichnet.

IV. Vertrag von Lissabon

Am 18. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs in Lissabon auf einen überarbeiteten Text, der am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde. Zieldatum für das Inkrafttreten war zunächst Januar 2009. Im Juni 2008 scheiterte jedoch das Referendum in Irland zum Lissabon-Vertrag, so dass dieses Datum nicht erreicht werden konnte. Zusätzlich verweigerten Vaclav Klaus, der Präsident der Tschechischen Republik, und Lech Kaczynski, der Präsident Polens, die Unterschrift. In Deutschland musste das Bundesverfassungsgericht noch über die Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrages entscheiden, bevor dieser ratifiziert werden konnte. Am 30. Juni 2009 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass der Lissabon-Vertrag dann mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wenn Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat gestärkt werden.¹⁴ Nachdem dies geschehen ist, konnte Deutschland den Lissabon-Vertrag ratifizieren. In Irland wurde das Referendum am 1. Oktober 2009 wiederholt, diesmal mit positivem Ausgang. Auch Polen und die Tschechische Republik ratifizierten nach Verhandlungen während des Jahres 2009 den Lissabon-Vertrag, so dass dieser am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Der Lissabon-Vertrag orientiert sich inhaltlich in vielen Punkten am gescheiterten Verfassungsvertrag, verzichtet jedoch auf Symbole der Staatlichkeit wie z.B. die Bezeichnung als „Verfassung“ oder auch eine gemeinsame Flagge. Auch modifiziert er nur den EU-Vertrag und den EG-Vertrag (nun AEUV), ohne ein einheitliches europäisches Regelwerk zu schaffen. Trotzdem verändert er die Struktur der Union maßgeblich (siehe zum Vergleich §3).

¹² Bulletin EU 6-2005 (<http://europa.eu/bulletin/de/200506/i1030.htm>): Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Die Staats- und Regierungschefs gelangten zu der Einschätzung, dass „*die ursprünglich für den 1. November 2006 geplante Bestandsaufnahme zur Ratifizierung nicht mehr haltbar ist, da jene Länder, die den Text nicht ratifiziert haben, nicht vor Mitte 2007 eine gute Antwort geben könnten*“.

¹³ Bundestag: Plenarprotokoll 15/175 der Sitzung vom 12. Mai 2005, S. 16383 ff.; Bundesrat: Drs. 339/05 und Plenarprotokoll 811 der Sitzung vom 27. Mai 2001, S. 201 (<http://dip.bundestag.de/brp/811.pdf>).

¹⁴ Entscheidung zu finden unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

V. Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone

Literatur:

-Kadelbach, Stefan, Nach der Finanzkrise: Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, Baden-Baden 2012.

-Kube, Hanno, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: WM 2012, Heft 6, S.245.

-Sander, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, in: ZRP 2011, S.33-36.

-Callies, Christian, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ 2012, S.1-7.

Ende 2009 wurde bekannt, dass einige Mitgliedstaaten der Eurozone ihren Zahlungsverpflichtungen ohne Unterstützung Dritter nicht mehr nachkommen können. So hat Griechenland die EU und den Internationalen Währungsfonds (IWF)¹⁵ um finanzielle Hilfe gebeten, um eine Staatsinsolvenz abzuwenden. Auch Portugal, Spanien, Italien und Irland konnten ihre Verbindlichkeiten nicht mehr aus eigener Kraft begleichen und zählen somit zu den Krisenstaaten.

An diesem Punkt stellte sich für die Regierungen der Mitgliedstaaten die Frage nach Reaktionsmöglichkeiten. Die EU hat eine eigene Währung, die in vielen Mitgliedstaaten einziges Zahlungsmittel ist, und einen gemeinsamen Binnenmarkt, folglich kann sie bei derartigen Fragen nicht außen vor bleiben. Allerdings ist die Hoheit über den eigenen Staatshaushalt stets alleinige Angelegenheit der Mitgliedstaaten gewesen. Die Wirtschaftspolitik soll gem. Art.119 Abs.1 AEUV lediglich koordiniert werden.

Weder bestehendes Primär- noch Sekundärrecht sehen Maßnahmen für derartige Krisen vor,¹⁶ weshalb die Mitgliedstaaten selbst nach einem Weg aus der Krise suchen mussten.

Zunächst erfolgte die Gründung einer Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), mit der Mitgliedstaaten der Euro-Zone, der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds (IWF) den Schuldenstaaten Notkredite und Notbürgschaften zur Verfügung stellten. Ab Juli 2013 soll der Euro-Rettungsschirm dauerhaft durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt werden, dessen Mittel unter strengen Bedingungen gewährt werden sollen. Obwohl die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union getroffen wurden, operieren sowohl der EFSF als auch der ESM auf formell außerhalb der

¹⁵ Der Internationale Währungsfonds ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Washington D.C., deren Aufgabe in der Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik, der Ausweitung des Welthandels, der Stabilisierung von Wechselkursen, der Kreditvergabe und der Überwachung der Geldpolitik liegt. Er hat 187 Mitgliedstaaten. Näheres dazu unter <http://www.imf.org/external/> oder bei Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Kapitel 12. Zur Rolle des IWF in der Staatsschuldenkrise bei Gaitanides, Charlotte, Intervention des IWF in der Eurozone – mandatswidrig?, in: NVwZ 2011, S.848-852.

¹⁶ Näheres zur Problematik bei Sander, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, in: ZRP 2011, S.33-36, und bei Häde, Ulrich, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, in: EuR 2010, S.854-867.

europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen.¹⁷ So ist der EFSF rechtlich eine Gesellschaft nach Luxemburger Recht, Eigentümer sind die Länder des Euroraums, er beruht auf einem privatrechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten Regierungen.¹⁸ Der ESM dagegen beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Euro-Staaten.¹⁹ Am 30. Januar 2012 beschloss 25 der 27 Mitgliedstaaten²⁰ den EU-Fiskalpakt,²¹ ebenfalls ein rein völkerrechtlicher Vertrag außerhalb des Unionsrechts, in dem sich die 25 Mitgliedstaaten verpflichten, strenge Obergrenzen für die Staatsverschuldung als Selbstverpflichtung einzuhalten.

Daneben wird immer wieder über Änderungen des Primärrechts diskutiert, vor allem über die Frage, ob der Europäischen Kommission mehr Handlungsspielraum in wirtschaftlichen Fragen eingeräumt werden sollte. Denn trotz der Tatsache, dass die bisher getroffenen Maßnahmen außerhalb des Unionsrechts stehen, besteht weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit unionsweiter Lösungen für die Krise. Es ist daher zu erwarten, dass die Krise in Zukunft auch das Unionsrecht stark beeinflussen wird.

(Stand: April 2012)

¹⁷ Politische Grundlage für die EFSF ist ein Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen des Euro-Währungsgebietes vom 9. 5. 2010, Ratsdok. 9614/10. Der politische Entschluss für den ständigen ESM wurde auf der Tagung des Europäischen Rates vom 28./29. 10. 2010 getroffen, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29. 10. 2010, EUCO 25/1/10 REV 1, CO EUR 18, CONCL 4. Näheres dazu bei Callies, Christian, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ 2012, S.1-7.

¹⁸ Siehe dazu <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

¹⁹ Zu finden unter <http://eurodemostuttgart.files.wordpress.com/2012/01/120123-esm-vertragstext.pdf>.

²⁰ Großbritannien und die Tschechische Republik sind nicht beteiligt.

²¹ Offiziell Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerungen der Wirtschafts- und Währungsunion, zu finden unter http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-tscg.de.12.pdf.