Inhaltsverzeichnis

1. Der europäische Gedanke: Von Rom nach Maastricht S.3

1.1. Die weiteren Schritte: EWG, EURATOM S.3

1.2. Die sechsziger und siebziger Jahre im Intergrationsprozeß S.4

1.3. Die Reformbestrebungen in den 80-ern bis zur EEA S.6

1.4. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) S.7

2. Das Vertragswerk von Maastricht S.9

2.1. Kurze Einführung zum Inhalt und den Elementen des Vertrags S.9

2.2. Umsetzung und Ratifizierung in den Mitgliedstaaten S.10

3. Die wirtschaftliche Einigung und der Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion S.12

3.1. Der Weg zur WWU S.12

3.1.1. Das Binnenmarktkonzept in der EEA S.13

3.2. Der freie Binnenmarkt S.14

3.2.1. Der freie Warenverkehr S.14

3.2.2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer S.15

3.2.3. Niederlassungsfreiheit S.16

3.2.3.1. Diensleistungsfreiheit S.16

3.2.4. Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr S.17

3.3. Die Konvergenzbedingungen in der Wirtschafts- und Währungspolitik auf den drei Stufen zur Währungsunion S.18

3.4. Die Europäische Zentralbank und das System der Zentralbanken S.20

3.5. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt S.22

4. Die intergouvernementalen Säulen der Union S.24

4.1. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik S.24

4.1.1 Eine historische Bilanz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik S.24

4.1.2. Die „zweite Säule“ des EU- Vertrages : GASP S.25

4.1.3. Die gemeinsame Verteidigungspolitik S.26

4.2. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) S.27

4.2.1. Geschichte der innen – und justitiellen Zusammenarbeit S.27

4.2.2. Die ZBJI und ihre Analyse S.28

5. Schlußwort S.31

Literaturverzeichnis S.33

1. Der europäische Gedanke: Von Rom nach Maastricht

In der Katastropophe des II. Weltkrieges entstanden Visionen von einem Europa, in dem Menschen frei von Krieg, frei von Hunger leben können. Viele politisch und wirtschaftlich engagierte Menschen sahen angesichts der Erfahrungen, die sie zwischen I. und II. Weltkrieg hatten sammeln müssen, nur einen wirkungsvollen Weg: eine wirtschaftliche Integration der ehemaligen Feindstaaten. Nachdem Europa nochmals in Schutt und Asche gelegt wurde, kristallisierte sich daraufhin die Einsicht heraus, daß fortdauernde Rivalität zwischen den europäischen Staaten dem Kontinent in seiner Entwicklung zum Verhängnis wurde.
Der völlige Zusammenbruch Europas und der politische wie wirtschaftliche Verfall der europäischen Staaten mit ihren regressiven nationalen Strukturen schufen Voraussetzungen für einen Neubeginn und zwangen zu radikalem Denken im Hinblick auf die Neugestaltung Europas. Die Kriegserfahrung stand Pate bei der Montanunion. Der Gewerkschafter und Sozialist Jean Monnet wollte die gemeinsame Verwaltung einer - insbesondere natürlich der deutschen und französischen - Kohle- und Stahlindustrie erreichen. Gerade diese Industriezweige waren ja Voraussetzungen für die Waffenproduktion.
Der Vertrag für eine Europäische Gemeinschaft von Kohle und Stahl (EGKS) von Paris 1951 enthielt bereits alle Elemente des EWG- Vertrages. Den Grundstein nach Monnet legte bereits der damalige französische Außenminister Robert Schumann mit seiner Erklärung vom 9. Mai 1950, darin der Plan bzw. die Initaitive „die Gesamtheit der deutsch- französischen Produktion von Kohle und Stahl unter eine gemeinsame oberste Autorität innerhalb einer Organisation zu stellen, die der Mitwirkung anderer Staaten Europas offensteht.“[1] Deutschland sollte in eine politisch und wirtschaftlich festgefügte Gemeinschaft eingebunden werden. Mit Abschluß des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl durch sechs Gründerstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Nierderlande) am 18. April 1951 und seinem Inkrafttreten am 23. Juli 1952 wurde der Schuman- Plan letztendlich Realität.

1.1. Die weiteren Schritte: EWG, EURATOM

Auf der Konferenz von Messina beschlossen die Gründerstaaten der EGKS ihre Arbeit am europäischen Einigungswerk fortzusetzen, zumal auf dem weniger von nationalen Emotionen geprägten Gebiet der Wirtschaft. Die Analyse der Möglichkeiten einer fortschreitenden Integration übertrugen die sechs Außenminister einem Ausschuß unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Paul -Henri Spaak. Dieser Spaak- Ausschuß legte 1956 einen Bericht vor, der als Grundlage für die Vertragsverhandlungen zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM, EAG) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die Verträge wurden am 25. März 1957 von den sechs Mitgliedsstaaten der EGKS unterzeichnet und taten am 1. Januar 1958 in Kraft. Wie die EGKS besitzen diese Vertragswerke mit gewissen Modifikationen auch heute noch Gültigkeit.
Die EAG wurde wie die EGKS nur auf einem Teilsektor der Wirtschaft tätig. Sie reguliert gemeinsame Aufgaben bei der Erforschung und Nutzung von Kernenergie, insbesondere soll sie Bildung und Entwicklung der Kernindustrien der Mitgliedstaaten fördern und deren Versorgung mit spaltbarem Material sicherstellen. Weiterhin sollte sie einen gemeinsamen Markt für die auf dem Gebiet der Kernenergie verwendeten Stoffe und Ausrüstungen sowie für Fachkräfte und Investitionen zu errichten. Jedoch gelang es der EAG nicht, einen gemeinsamen Markt zu etablieren: AKW´s und Zubehör werden von den Mitgliedstaaten

[1] Europäisches Parlament: Institutioneller Ausschuß, Sammlung der institutionellen Dokumente der Gemeinschaft von 1950 bis 1982., Luxemburg o.J., S.41

unter Ausschaltung des Wettbewerbs von nationalen Herstellern bezogen. Erfolgreicher ist die Bilanz auf dem Gebiet der gemeinsamen Forschung: hier liegen die Wurzeln europäischer Forschungs- und Technologiepolitik.[2]
Die EWG als neue, umfassende Wirtschaftsgemeinschaft besaß folgende Institutionen: eine parlamentarische Versammlung (ab dem 30.3.1962 unter der Bezeichnung Europäisches Parlament), einen Wirtschafts- und Sozialausschuß, einen Europäischen Gerichtshof (EuGH); eine supranationale Verwaltung (EG- Kommission), sowie die eigentliche politische Kraft: den Ministerrat. Der Fusionsvertrag vom 8. April 1965 mit Wirkung vom 1.Juli 1967 verfügte dann, daß sowohl Ministerrat als auch Hohe Behörde bzw. Kommission von EWG und EGKS zusammengeführt wurden. Bei Gründung der EWG und der EURATOM legte man bereits das Europäische Parlament und den Gerichtshof mit den entsprechenden, bereits bestehenden EGKS- Organen zusammen. Seit dieser Zusammenlegung der wichtigsten Organe der Gemeinschaften wurde zunehmend auch die Singularbezeichnung „Europäische Gemeinschaft“ (EG) gebräuchlich.
Innerhalb der Römischen Verträge war eine Beteiligung des Europäischen Parlaments noch außerordentlich mangelhaft. In der Regel entschied der Rat auf Vorschlag der EG-Kommission und nach Anhörung des Parlamentes, und teilweise auch nach Konsultation des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Zum Teil ist das Parlament jedoch überhaupt noch nicht erwähnt. Im Ministerrat waren Entscheidungen in den ersten 12 Jahren mit dem Prinzip der Einstimmigkeit zu fällen, danach genügte die qualifizierte Mehrheit. Die Kommission hatte im Verfahren die Rolle der Gesetzesinitiative, sie konnte ihre Vorschläge jederzeit ändern. Der Rat wiederum konnte die Änderung der Vorschläge der Kommission nach dem EWG-Vertrag nur einstimmig beschließen.

1.2. Die sechsziger und siebziger Jahre im Intergrationsprozeß

In den, wenn man sie so bezeichnen möchte, Aufbaujahren der EG fehlte es weitesgehend an Initiativen, die sich dem Ziel „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“[3] annähern. Die Vorschläge der Kommission unter der Leitung des französischen Botschafters Christian Fouchet für ein politisches Statut einer „Union europäischer Völker“ scheiterten in zwei Anläufen zu Beginn der 60er Jahre. Neue Impulse setzten erst wieder mit den verschiedenen Gipfelkonferenzen Ender dieses Jahrzehnts ein. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Den Haager Gipfels im Dezember 1969, wobei man Fortschritte auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet anzustreben und die stufenweise Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980 einzuführen versuchte, wurde auf den Pariser Konferenzen 1972 und 74 als Zielsetzung der europäische Einigung die Schaffung der europäischen Union proklamiert. Der belgische Premier Leo Tindemans erhielt von seinen Amtskollegen den Auftrag, die verschiedenartigen Vorstellungen der Institutionen innerhalb der EWG- Strukturen zu fokussieren und zu einem Gesamtkonzept auszuformulieren. Nach dem Tindemans- Bericht hätte der Prozeß der Errichtung der Europäischen Union bis zum Jahre 1980 konkretisiert sein sollen. Der Plan involvierte die Durchführung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die Reform der Institutionen der EG, die Ausübung einer gemeinsamen Außenpolitik und einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik. Insgesamt hochgesteckte Ziele also, die dementsprechend scheitern mußten, da vor allem auf dem Gebiet der Verfassungstruktur einer künftigen Europäischen Union und über die notwendigen

---

[2] Vgl. die Ausführungen in: Paul Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft., Baden-Baden 1983
[3] Dr. Klaus- Dieter Borchardt: Die Europäische Einigung. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union., Brüssel/ Luxemburg 1995 , S.11

institutionellen Reformen grundlegende Divergenzen zwischen den Teilnehmerstaaten bestanden.
Andererseits brachten die 70er Jahre im Integrationsprozeß auch wichtige Ergebnisse. Neue politische Instrumente wurden entwickelt, die die Grundlage für die Koordinierung nationaler Politiken darstellten. Ein Beispiel dafür wäre *die Europäische Politische Zusammenarbeit* (EPZ) ab 1970, ein Instrument, das in der Folgezeit stetig ausgebaut wurde. Das Europäische Währungssystem, welches im März 1979 eingerichtet wurde, ließ die währungspolitische Zusammenarbeit in Europa in neue Dimensionen vordringen. Der Sinn und Zweck des Systems bestand darin, eine stabile Währungszone in Europa zu errichten, die von tiefgreifenden Wechselschwankungen zwischen den Währungen befreit ist. Grundrecheneinheit war die *European Currency Unit* (ECU), auf der die Kurse basieren sollten. Die tatsächliche Entwicklung des EWS lief entgegen der Vorstellungen der Gründer hingegen nicht auf den ECU, sondern auf die bis heute stabilste Währung – die DM- als Zentrum des Systems zu, das System wurde asymetrisch.[4] Einige Länder folgten dem österreichischen Beispiel und banden ihre Währungen offen oder verdeckt primär an die DM-Parität, statt – wie 1979 vereinbart- an den ECU- Mittelwert.
Vorläufer des EWS auf europäischer Ebene war der *Werner- Plan* von 1970, der auf dem *Bretton- Woods- System* des IWF von 1944 aufbaute, jedoch statt der festen Dollar- Parität eine europäische Lösung suksessive vorzog. Im Juni 1970 hatte sich der Plan auch schon überlebt, das Bretton- Woods- System brach zusammen und der Übergang zum weltweit freien *Floaten* , d.h. dem freien Schwanken der Währungskurse nach Markteinflüssen, vollzog sich. Jedoch wurde der Plan fester Währungsparitäten in Europa bald wieder aufgegriffen, im März 1973 wurde die *Währungsschlange* eingeführt, die wie beschrieben, vom EWS abgelöst wurde. Vor allem nach der Ölkrise im Herbst 1973 bekam das System der Währungschlange Probleme, nationale Alleingänge und die Unfähigkeit zum gemeinsamen Handlen bestimmten die wirtschaftspolitischen Handlungsweisen der europäischen Länder.
Die Gemeinschaft entwickelte sich. Wenn auch nur schrittweise, konnten dennoch einige Punkte in der Präambel des EWG- Vertrages erfüllt werden. Die *Zollunion* konnte 1968 verwirklicht werden, ein Ziel der EG seit 1957: „...in dem Wunsch, durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen...“[5] Aus mehreren nationalen Märkten sollte ein gemeinschaftlicher, binnenmarktähnlicher Zustand geschaffen werden. Mit der EFTA wurde 1972 ein Freihandelsabkommen geschlossen. Zum Ausgleich des Wohlstandsgefälles und zur Hilfe der weniger entwickelten Regionen bzw. für benachteiligte Personengruppen entstanden 1960 der *Sozialfonds* und 1975 der *Regionalfonds*, die bei Beteiligung der nationalen Regierungen erhebliche Geldmittel zur Verfügung stellen. Dazu hieß es 1957: „...das Bestreben, ihre Volkswirtschaften (der EG, Anm. d. Verf.) zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern,...in dem Vorsatz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben...“[6] Die besonderen Beziehungen zu den sogenannten *überseeischen Gebieten*, den früheren Kolonien, die sich später zu allgemeinen Staaten der dritten Welt entwickelten, werden durch Verträge zwischen der EG und der überseeischen Staatengruppe (heute 66) geregelt. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte 1963, dann wurde alle fünf Jahre neu verhandelt und in Lomé verabschiedet. Auch dieser Punkt ist in der Präambel der Römischen Verträge verankert.

---

[4] Vgl. Dr. Arwed Max von Poser: Europäische Währungsunion. Die EWWU zwischen Maastricht und Frankfurt., Stuttgart 1994, S.14 ff.
[5] In: Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft., Nachdruck Luxemburg 1973, S.173
[6] Ebenda, S.174

Ein Problemfeld tat sich mit der Bildung des gemeinsamen Agrarmarktes auf, eine gemeinsame Politik der EG hatte das Ziel, sowohl Landwirten das geregelte Einkommen, als auch den Verbrauchern stabile Endverbraucherpreise zu garantieren. Festgesetzte Preisstrukturen und Abnahmegarantien waren die Modalitäten einer derartigen Agrarpolitik. Man wollte die Entwicklung des freien Marktes eindämmen, gegen absehbare soziale Folgen prospizieren. 1962 nimmt der Europäische Agrarfonds seine Arbeit auf. Die Erfolge der ersten Jahre bestanden in enormen Produktionssteigerungen, Schaffung von Arbeitsplätzen bei Abnahme der Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben. Negativfolgen waren Überproduktion, die hohe Kosten verursachte und zu Umweltbelastungen durch die industrielle Agrarproduktion führte. Ein Entwicklung, die den Haushalt der Gemeinschaft trotz Reformmaßnahmen ab 1988 auch heute noch belastet.[7]
1979 erfuhr das europäische Parlament mit der ersten Direktwahl eine entsprechende Aufwertung. Die Zahl der Abgeordneten erhöhte sich auf 410, nachdem es 1962 (erstmals Bezeichnung *Europäisches Parlament*) lediglich 142 Parlamentarier waren. Europaabgeordente müssen von 1979 an nicht mehr Mitglied ihrer nationalen Parlamente sein und sind in freier, gleicher und geheimer Wahl *direkt* zu wählen. Jedoch ging mit der ersten Direktwahl keine Ausweitung der parlamentarischen Kompetenzen einher. Die Machtbefugnisse dieser Institution blieben gering, das eigentliche Entscheidungsrecht ist uneingeschränkt beim Ministerrat.[8]

1.3. Die Reformbestrebungen in den 80-ern bis zur EEA

Mitte der 80er Jahre setzte eine intensiv geführte Reformdiskussion ein. Schlagworte der Zeit waren „Europa der zweiten Generation“, „Relance Européenne“ oder „Europäische Union“. Besondere Beachtung muß in dem Zusammenhang dem „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäische Union“ zukommen, der von Altiero Spinelli initiiert wurde und am 14. Februar 1984 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Erstmals wagte man einen wirklich qualitativen Sprung hin zur Union. [9] Hier waren neue Zuständigkeiten in Übertragung auf die Europäische Union vorgesehen, die in „Zentralbereiche staatlicher Politik vordrangen.“ [10] Dazu gehörten u.a. Wirtschafts- und Währungspolitik, Gesellschaftspolitik mit Sozial- und Gesundheitspolitik, und im Bereich der Außenpolitik die Fragen nach Sicherheit, Frieden und Abrüstung. Die Rechtssetzung sollte in einem Zweikammersystem erfolgen. Ein Gleichgewicht zwischen Europäischem Parlament und Rat der Union, der aus Regierungsmitgliedern bestehen sollte, war Ziel des Systems. Aber auch dieser Entwurf teilte das Schicksal der Vorlage aus dem Brentano- Ausschuß: Er verschwand in der Schublade und wurde von den folgenden Regierungskonferenzen weitesgehend ignoriert.
Während im Juni 1983 auf der Sitzung des Europäischen Rates in Stuttgart („Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“) lediglich ein Konsenz in „einer umfassenden Aktion...der EG Impulse zur Neubelebung zu geben“ gelang, eine sehr „verwässerte“ Vorstellung nach der Genscher- Colombo- Akte 1981 und innerhalb der weiteren Integration, konnte auf den Konferenzen von Fontainebleau (Juni 1984) und Mailand (Juni 1985) die europapolitische Initiative des Parlaments aufgriffen werden. „Eine ebenso feierliche wie

[7] Vgl. auch Günter Renner/ Peter Czeda: Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union., Bühl 1992, S.13 f.
[8] Vgl. Hortense Hörburger: Europa- ratlos statt grenzenlos. Der Vertrag von Maastricht auf dem Prüfstand., Marburg 1992, S.23
[9] Europäisches Parlament: Ein Parlament in voller Entfaltung 1950-88., Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften., Luxemburg 1989
[10] Borchardt, S.12

nichtsaussagende und folgenlose Erklärung“, wie Claus Eiselstein schrieb.[11] Den bis dahin vollmundig verkündeten Absichtserklärungen sollten konkrete Schritte für eine neuartige Dimension der europäischen Einigung folgen. Der erste betraf die *institutionelle Reform* der EG. Zu diesem Anlaß wurde ein Ausschuß unter Vorsitz des irischen Senators Dooge gebildet. In seiner Zusammensetzung aus Vertretern der Staats- und Regierungschefs ähnelte er dem „Spaak- Ausschuß“, der die Grundlagen der EWG und EAG erarbeitet hatte. Der Dooge- Ausschuß besaß die Aufgabe, Vorschläge zum besseren Funktionieren der europäischen Zusammenarbeit innerhalb der EG und der EPZ zu erarbeiten.
In einer zweiten Aktion sollte in stärkerem Maße als bisher auf die Sorgen und Interessen der Gemeinschaftsbürger eingegangen werden. Auf diesem Wege zu einem *„bürgernahen Europa“* übertrug man die Verantwortung einem ad hoc eingesetzten Ausschuß, der unter dem Vorsitz des Italieners Adonnino ab dem 7. November 1984 seine Arbeit aufnahm. Hier sollten Möglichkeiten für ein gemeinsames Handeln in Bereichen wie Gesundheit, Erziehung, Recht, Rauschgift- und Terrorismusbekämpfung ausgelotet werden. Die Untersuchungen dieser Ausschüsse dienten letztendlich als Prämissen für die Beratungen des Europäischen Rats Ende Juni 1985 in Mailand. Der Weg zur Europäischen Union wurde mit der geplanten Schaffung eines Wirtschaftsraumes ohne Grenzen, der Stärkung der EPZ unter Hinzukommen von Sicherheits- und Verteidigungsfragen und der Verbesserung der Entscheidungsstrukturen der EG durch eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments konkretisiert.
Als Jaques Delors (1985) sein Amt als Präsident der EG- Kommission antrat, war die europäische Integration in einem Punkt überhaupt noch nicht vorwärts gekommen: in der Vollendung des Binnenmarktes. Spätestens 1969 sollte er laut EWG- Vertrag verwirklicht worden sein. In seiner Funktion als französischer Finanz- und Wirtschaftsminister war Delors von Beginn an auf eine europäische Währungsunion fixiert, nachdem seine Erfahrungen belegten, daß nationale Alleingänge auf Dauer nicht mehr funktionierten. In einer Zeit der beginnenden Globalisierung der Wirtschaft setzte er auf die Vollendung des Binnenmarktes als wichtige Etappe auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, die in Verbindung mit der politischen Union und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stehen mußte. Unter seiner Führung legte die Kommission 1985 das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ vor und bildete einen ebenso wichtigen Anstoß zur Europäischen Union wie die beschriebenen Parlamentsinitiativen. 300 Rechtsakte sind, wie dort geschrieben, notwendig, um bis Ende 1992 die materiellen, technischen und steuerlichen Hindernisse zu beseitigen. Vor allem das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat mußte durchbrochen werden, wollte man vorankommen. Erstmals kam mit Delors ein Politiker an die Spitze der Kommission, der mit zäher Energie gegen die Kamarilla der Nationalstaaten anzukämpfen versuchte.[12]

1.4. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)

Ein wesentliches Etappenziel bzw. ein Meilenstein der europäischen Einigung bildete die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA), die am 7. Februar 1986 in Luxemburg von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde. Sie ist am 1.7.1987 in Kraft getreten und gilt als erste große Vertragsreform des EWG- Vertrages. Die alten Ziele von 1957 blieben weiter bestehen, nur wurde in der Präambel der EEA explizit herausgestellt, daß die Gemeinschaft in eine Politische Union mit außenpolitischen Kompetenzen umzuwandeln sei. Demzufolge

[11] Claus Eiselstein: Die Beschlüsse von Maastricht: Grundsätzliche Veränderungen im Prozeß der Europäischen Integration., in: Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer? (Hrsg.: Rolf Cesar/ Renate Ohr), Baden-Baden 1996., S.211
[12] Vgl. Thomas Läufer: Zweiundzwanzig Fragen zu Europa. Europäische Gemeinschaft und Europäisches Parlament., Bonn 1990

wurden Bestimmungen über die EPZ eingefügt, die mit der EEA ein rechtliches Dach erhalten hat. Ausdrücklich sprachen sich die Staats- und Regierungschefs für ein gemeinsames Eintreten für die Demokratie aus, wobei sie sich auf „die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen.“ (3. Paragraph). Die EEA führte weiterhin folgende neuen Politikbereiche in den Vertrag ein: die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik; Forschung und Technologie; Umwelt; wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Die wesentlichen Novitäten betrafen den Entscheidungsprozeß: Einführung der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat; die Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit mit den Parlament bei Gesetzen zum Binnenmarkt usw. . Für die soziale Dimension wurde die Möglichkeit der Verabschiedung von Richtlinien im Bereich der Arbeitsumwelt, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament bedacht. Wesentliches, festgeschriebenes Ziel in dieser Akte ist natürlich der erstrebte freie, gemeinsame Binnenmarkt, d.h. der freie Waren- und Kapitalverkehr, ein freier Arbeitsmarkt und ein freier Dienstleistungssektor bis zum 31.12. 1992.

Direkter Anstoß zu Maastricht war dann die erneute Finanzkrise der Gemeinschaft von 1987/88 mit dem Kompromiß vom Februar 1988. Auf dem 88er Hannover- Gipfel wurden Wissenschaftler und EG- Zentralbankgouverneure unter dem Vorsitz von Jaques Delors bzw. der „Meinungsführerschaft“[13] des damaligen Bundesbankpräsidenten Karl Otto Pöhl zu einem Untersuchungsausschuß einberufen, der im April 1989 einen Bericht über den Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion der Öffentlichkeit vorstellte. Dieser ging als sogenannter „Delors- Bericht“ in die Geschichte ein. Er sah den Übergang zur WWU in drei Schritten vor, allerdings vorerst ohne terminliche Vereinbarungen. Außerdem war in der Endstufe eine unwiderrufliche Parität zwischen den Einzelwährungen, jedoch keine gemeinsame Währung vorgesehen.[14] Der Beginn der ersten Stufe war ohne Vertragsänderung möglich, aber bereits der Eintritt in die zweite erforderte nach dem Delors- Bericht notwendige Souveränitätsübertragungen von den Mitgliedstaaten auf die EG mit vorheriger Änderung des EWG- Vertrages. Für jede Stufe waren streng simultan ablaufende wirtschafts- und währungspolitische Schritte vorgesehen. Das war der Unterschied zum Bericht von Padoa- Schioppa, der im Auftrag der Kommission ein Jahr davor für Furore sorgte und der ausschließlich institutionelle, währungspolitsche Maßnahmen vorsah.[15] Die drei Stufen nach dem Delors- Bericht entsprechen denen der Maastricht- EWWU 1992. Nach Diskussionen im Ecofin- Rat im Mai 1989 und dem anschließenden Gipfel in Madrid, beschloß man dort, die erste Stufe am 1. Juli 1990 beginnen zu lassen. Sie beinhaltete die Aufhebung der Beschränkungen im Geld- und Kapitalverkehr und die Koordinierung der einzelnen Wirtschaftspolitiken, sowie deren Überwachung. Die zweite Stufe sollte nach den Beschlüssen des Gipfels in Rom vom Dezember 1990 ab dem 1. Januar 1994 durchgeführt werden. Allerdings konnte man sich zu der Zeit noch nicht über inhaltliche Bestimmungen einigen. Doch zu den einzelnen Schritten später mehr.

Auf dem Straßburger Gipfel im Dezember 1989 beschloß man die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion, auf dem Dubliner Gipfel vom Juni 1990 eine Konferenz zur politischen Union. Nach dem Gipfel in Rom im Dezember des gleichen Jahres nahmen beide die Arbeit auf und beendeten sie ein Jahr später termingerecht zum Maastrichter Gipfel. Die Ergebnisse der Regierungskonferenzen sind im Vertrag über die

---

[13] Claus Eiselstein, in: Masstricht oder Maastricht II., S.212

[14] Arwed Max von Poser, S.25

[15] Claus Thomasberger: Europäische Währungsintegration und globale Währungskonkurrenz., Tübingen 1993, S.216 ff.

Europäische Union niedergelegt, der am 7. Februar 1992 von allen zwölf Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Ein neues Kapitel der europäischen Integration wurde geschrieben.

2. Das Vertragswerk von Maastricht

Der *Vertrag über die Europäische Union (EUV)* war, wie beschrieben, das Ergebnis einjähriger Verhandlungen im damaligen Zwölferkreis über die Weiterentwicklung der EG zu Europäischen Union. Die Verhandlungen wurden somit auf der Tagung des Europäischen Rates am 9./10. Dezember 1991 abgeschlossen. Am 7. Februar ist der Vertragstext von den 12 Außen- und Finanzministern unterzeichnet worden und trat am 1. November 1993 nach Ratifizierung in allen Mitgliedsstaaten in Kraft, wobei es hier teilweise noch einige Hindernisse gab. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes ab dem 1.1.1993 hatte die EG bereits davor eine entscheidende Etappe auf dem Weg zur Europäischen Union genommen.
Wie schon die EEA von 1996 ist der EUV als *Mantelvertrag* angelegt[16], der die einzelnen Elemente bündelt und auf die neue Phase des Integrationsprozesses, die Verwirklichung der EU, ausrichtet. Der Mantel wird von den gemeinsamen Bestimmungen gebildet, die sozusagen als „Klammer“ für alle seine Teile gelten. Hier werden Aussagen über die Ziele der Union, über ihre Struktur („Institutioneller Rahmen“), zur Kohärenz des gesamten Gemeinschaftshandelns und auch zur Stellung und zu den Aufgaben des Europäischen Rates als politischem Lenkorgan der Union getroffen.

2.1. Kurze Einführung zum Inhalt und den Elementen des Vertrags

Die Präambel und die Gemeinsamen Bestimmungen bilden zusammen mit den Schlußbestimmungen den Rahmen des Vertragswerks. Abgesehen von der Klammerfunktion des Mantels werden hier die Beweggründe, sowie die Tragweite und pragmatischen Ziele des Vertrags erläutert. Drei Titel belegen darauf die einzelnen Bestimmungen zur Änderung und Ergänzung der drei Gründungsverträge der EG, nämlich des EWG- Vertrages (jetzt: EG-Vertrag) mit den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion, des EGKS- Vertrages und des EAG- Vertrages, wobei hierbei institutionelle Veränderungen impliziert werden. Eingeführt wird in zwei weiteren Titeln die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* und die Zusammenarbeit in den *Bereichen Justiz und Inneres (ZJIP)*. Strukturell stellt der EU- Vertrag die frühere Gemeinschaft auf drei Säulen. Grundlagen und Mittelpunkt der EU sind erstens der frühere EWG- Vertrag mit all seinen Erweiterungen um die WWU und weiteren Materien: Sozialpolitik, berufliche Bildung, Jugendpolitik, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Transeuropäische Netze, Industriepolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung und Technologie, Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit. Die zweite Säule wird von der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* gebildet, die sich an im Vertrag festgelegten Zielen orientiert und gemeinsame Aktionen ermöglichen soll. Die dritte beinhaltet die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik, die u.a. Asylpolitik, Einwanderungspolitik, polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ behandelt. Um all diese Punkte wird es in dieser Arbeit später noch einmal konkret gehen.
An dieser Stelle seien schon einige institutionelle Veränderungen genannt. Eine Neuerung beispielsweise war die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Bestellung der Europäischen Kommission und die Koppelung der Amtszeit der Kommission an die

[16] Thomas Läufer : Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleittexten., Bonn 1996, S.12

Wahlperiode des EP. Über den Rahmen des bisher geltenden Mitwirkungs- und Zustimmungsverfahren bei der Rechtssetzung auf EU- Ebene wurde ein neuer Kompromiß der gemeinsamen Entscheidungsfindung zwischen Rat und EP festgelegt. Dieses Verfahren bedeutet noch kein echtes Mitentscheidungsrecht des EP, ist aber ein Weg zu mehr Kompetenzen. Auf Betreiben der deutschen Bundesländer wurde ferner *ein „Ausschuß der Regionen"* eingeführt., der bei Beschlüssen, die die Regionen betreffen, anzuhören ist und einen weiteren Komplizierungsfaktor des Entscheidungsweges in Europa darstellt. Maßnahmen praktischer Art für ein *„Europa der Bürger"* sind gerade in den letzten Jahren getroffen worden, da wegen der zunehmenden Komplexität das Gebilde Europa für seine Bürger durchschaubarer werden muß. Der Maastrichter vertrag unternimmt in diese Richtung weitere Schritte. Ein zum EWG- Vertrag hinzugekommener Unterpunkt ist die *Unionsbürgerschaft*, die das Recht bietet, sich überall in der Gemeinschaft aufzuhalten und niederlassen zu können. Weiterhin kann man konsularischen Schutz in Drittländern von jeder anderen EU- Botschaft beanspruchen und kann im jeweiligen Wohnort außerhalb des Heimatlandes aktiv oder passiv bei Kommunal- und Europawahlen wählen. Ein Punkt, der nicht gerade neu ist, der aber nunmehr gesetzlich festgeschrieben und großangelegt propagiert wurde. Zur Unionsbürgerschaft gehört letztendlich auch ein *Petitionsrecht* zum Europäischen Parlament und die Möglichkeit, sich bei Beschwerden an einen Bürgerbeauftragten („*Ombudsman*") zu wenden. Der Begriff ist schwedischen Ursprungs und ist die Bezeichnung für einen gewählten Vertreter zur Anhörung von konkreten Fragen der Bürger.
Explizit herausgestellt ist im Maastrichter Vertrag die Achtung der nationalen Identitäten sowie die Bindung der EU an die Grundrechte. Die Beschränkung des Gemeinschaftshandelns durch das Subsidiaritätsprinzip ist ebenfalls in den Gemeinsamen Bestimmungen angelegt. Um den Ruf einer zentralistischen Einrichtung, die in dem Sinne doch bürgerfern ist, entgegenzuwirken, wurde ein Art. 3b mit folgendem Wortlaut in den Vertrag hinzugefügt: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem *Subsidiaritätsprinzip* nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses vertrages erforderliche Maß hinaus."[17] Eine eindeutige Intention; die Gemeinschaft soll nicht Politikbereiche beeinflussen, die ihr vertraglich nicht unterstehen. Findet ein Mitgliedsland eigene Lösungen – im Sinne des Vertrages – dann ist keine gemeinschaftliche Aktion nötig. Wenn nicht, kann die Gemeinschaft tätig werden und eine doktroyierte Lösung finden. Es zeichnet sich bei dieser unpräzisen, ja „schwammigen" Formulierung ein weit divergierender Interpretationsradius ab. Die Regierungen werden die Aufgaben oftmals als subsidär zu regelnde Problematik ansehen, während andere, z.B. das Europäische Parlament, das sich aufgrund eigener Schwäche als Entscheidungsträger aufdrängen wird, die Aufgabe im Einzelnen eindeutig als Gemeinschaftsaufgabe ansehen. „Ob dieser Artikel wirklich die immer beschworene Bürgernähe mit sich bringt, scheint mehr als zweifelhaft.", eine berechtigte Vorstellung von Hortense Hörburger angesichts einer verzweifelten Annäherung an den EU- Bürger.[18]

2.2. Umsetzung und Ratifizierung in den Mitgliedstaaten

Was bei einigen Volksbefragungen in Ländern der jetzigen EU ersichtlich wurde: das Volk quotiert die Maastrichter Beschlüsse in differenzierter Form. Ein Unbehagen, das teilweise

[17] Läufer, S.125
[18] Hortense Hörburger, S.37

zum offenen Mißtrauen unter den Bürgern der Mitgliedstaaten kulminierte, lag darin begründet, daß der entscheidende Schritt zur EU als nicht transparent erschien und sich hinter geschlossenen Türen vollzog. Im Unterschied zum Binnenmarktkonzept fehlte hier in evidenter Weise die Publizität, so daß viele Bürger innerhalb der EU ein Informationsdefizit hinsichtlich Absichten, Notwendigkeiten und Inhalte des Einstiegs in die EU besaßen. Das Nein der Dänen in einer ersten Volksabstimmung am 2. Juni 1992 hat dies deutlich gemacht und in allen Mitgliedstaaten eine Welle von fruchtbaren und intensiven Diskussionsrunden ausgelöst. Die Zukunft der europäischen Einigung und der Verlust eigener Identifikationspunkte, insbesondere die materielle Bedeutung der eigenen Währung, ist den Bürgern heute wichtiger denn je. Die Kritiker der europäischen Einigung haben eines deutlich werden lassen: Die europäische Einigung kann nicht von „oben“ verordnet werden, sondern muß auf der Basis des Willens und der Überzeugung der in der EU zusammengeschlossenen Völker behutsam wachsen. Die auf der Ebene der EU ablaufenden Prozesse müssen durchschaubarer und damit auch kontrollierbarer gestaltet werden.
Insbesondere im Zusammenhang mit der zentralisierten Geld- und Währungspolitik wurden die meisten kritischen Stimmen laut. Die geplante Geldpolitik müßte in ihren Zielen, Instrumenten und Gestaltungsformen rechtzeitig bekanntgemacht werden, hieß es vielerorts. Sie sollte „über einen längeren Zeitraum von den potentiellen Mitgliedsländern gemeinsam geprobt und somit vor Ort in ihrer Wirkungsweise überprüft werden können. Erst wenn dies über eine längeren Zeitraum reibungslos funktioniert, kann auf den Wechselkurs als Ausgleichsmechanismus verzichtet werden und zu einer Einheitswährung übergegangen werden.“, schrieb Renate Ohr, Wirtschaftsprofessorin in Stuttgart angesichts eines „Experiments mit unsicherem Ausgang“[19] in einer für sie noch moderaten Form. Sie gehört seit Jahren zu ausgemachten Unionskritikern und verurteilt die WWU als gravierende ökonomische Fehlentscheidung.
Für Dänemark wurde durch den Europäischen Rat auf seiner Tagung in Edinburgh am 11./12. Dezember 1992 eine Lösung in Form von Zugeständnissen und Ausnahmeregelungen gefunden, die den Weg für den positiven Ausgang eines weiteren Referendums am 18. Mai 1993 geebnet hat. Auch in Frankreich war die öffentliche Meinung über das Vertragswerk ambivalent, so stimmten im September 1992 gerade mal 50,9 % der „Grande Nation“ für die Ratifizierung des Vertrages im eigenen Land. Auch in Englang gab es Verzögerungen wie in Dänemark durch massiven Widerstand innerhalb der damals regierenden konservativen Partei bis zum 2. August 1993.
In Deutschland wurden gegen das deutsche Ratifizierungsgesetz Klagen beim Bundesverfassungsgericht erhoben, unter der Behauptung, der Vertrag über die EU führe zu Eingriffen, die die Identität der Verfassungsstruktur änderten. Mit seiner Entscheidung am 12. Oktober 1993 hat das Bundesverfassungsgericht bei aller normativen „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes und der eigene Bereitschaft, grundsätzliche Prinzipien im Interesse des europäischen Integrationprozesses zu relativieren, dennoch äußerste Grenzen angedeutet. Die Klage wurde abgewiesen, aber die angedeuteten Grenzen dürfen bei derzeitiger Verfassungslage im weiteren Integrationsprozeß nicht überschritten werden. Erster Angriffspunkt war die zentrale Aussage der „Maastricht“- Entscheidung, daß das europäische Parlament aufgrund der derzeitigen Rekrutierung und Kompetenzausstattung nicht in der Lage ist, den Handlungen auf EU- Ebene eine hinreichende demokratische Legitimation zu übertragen, sondern daß dieses momentan noch über die nationalen Parlamente zu erfolgen

[19] Renate Ohr: Implikationen einer zentralisierten europäischen Geld- und Währungspolitik., in: Maastricht und Maastricht II. Visionen oder Abenteuer?, Baden- Baden 1996, S.118 / Vgl. Dies.: Integration in einem nicht-optimalen Währungsraum, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 38. Jahrg., 1993, S.29 ff.

habe. Angesichts dieses bestehenden „Demokratiedefizits“ kann die weitere Übertragung von deutschen Hoheitsrechten an die EU nur bei Abbau des Defizits erfolgen.
Weitere Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu diesem hochbrisanten Thema betreffen den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion. Die Gesetzeshüter in Karlsruhe sehen den für den 1.1.1999 vorgesehenen Termin für den Beginn der dritten Stufe eher als politische Zielvorgabe denn als rechtlich durchsetzbares Datum. Auch die in der Vergangenheit vom Bundesfinanzminister Theo Waigel oft heraufbeschworene und legitimisierte „Aufweichung“ der Konvergenzkriterien hat laut Verfassung im Art.88 S.2 GG Grenzen. Von einem „Automatismus“ oder dem Eintritt in die 3. Stufe um „jeden Preis“ kann in der deutschen Verfassung keine Rede sein. Insgesamt gesehen, setzte Karlsruhe also deutliche Akzente, die den Integrationsspielraum in der Bundesrepublik deutlich eingrenzen.[20]

3. Die wirtschaftliche Einigung und der Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion

3.1. Der Weg zur WWU

Die Regelungen des EWG- Vertrages von 1957 spiegeln einen Kompromiß zwischen ökonomischen und integrationspolitischen Erfordernissen bzw. nationalen Widerständen gegen die Aufgabe wirtschaftspolitischer Souveränität wieder. Im Abschnitt des EWGV über die „Wirtschaftspolitik“ werden in Art.104 neben der beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung, größeren Stabilität weitere wesentliche Zielsetzungen ergänzt: hoher Beschäftigungsstandard, stabiles Preisniveau und Zahlungsbilanzgleichgewicht. Nach einer bestimmten Zeitfolge war der *Gemeinsame Markt* bis zum 31.12.1969 angestrebt – ein Ziel, das sich bald als utopisch herausstellte. [21]
Der EWGV beließ die Wirtschafts- und Währungspolitik weitesgehend in der Entscheidungskompetenz der nationalen Regierungen. Sie wurden allerdings verpflichtet, ihre Konjunktur- und Wechselkurspolitik als „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ (Art.103,107)[22] zu betrachten und ihre Politik dahingehend zu koordinieren., auf die gemeinsame Zielfunktion zu lenken. Institutionelle Rahmenbedingungen in Form von Gründungen der Ausschüsse sollte zwei Effekte bringen: intergouvernementale Absprachen und das Lernen der Koordination in einem Bereich, wo bereits auf nationaler Ebene innerparteiliche Konflikte bestehen. Neben dem 1958 gegründeten Währungsausschuß wurden weitere Ausschüsse für Konjunkturpolitik (1960), mittelfristige Wirtschaftspolitik (1964) und Haushaltspolitik (1964) sowie der für die Zentralbankpräsidenten (1964) eingerichtet. 1974 wurden sie z.T. zum Ausschuß für Wirtschaft zusammengefaßt.
Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in den 60ern insgesamt gesehen positiv und spannungsarm. Die zunehmende Marktintegration, ein wichtiger Schritt hierbei war die Zollunion vom 1. Juli 1968, bei festen Währungskursen, war für die Mitgliedstaaten mit Einbussen an Handelssouveränität verbunden. Durch zunehmende Differenzen in den Stabilitätsvorstellungen der Mitgliedstaaten kam es zu unkoordinierten wirtschaftlichen Reaktionen. Dieser Prozeß der Desintegration dieses Politikbereichs stand im Widerspruch zum EWGV, der die „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ neben der Errichtung eines gemeinsamen Marktes als Ziele benennt. Somit wurden durch die

[20] Vgl. Armin Dittmann: Maastricht II aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts., in: Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden- Baden 1996, S.39-53
[21] Dr. Klaus-Dieter Borchardt, S.31
[22] Vgl. Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration., Bonn 1994, S.336 f.

Zollunion lediglich Voraussetzungen für einen Freihandel geschaffen. Andere Wirtschaftsbereiche, wie der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr, die Niederlassungsfreiheit und der freie Kapital- und Zahlungsverkehr, kamen abgesehen von teilerfolgen nicht voran. Die angestrebte Konvergenz der nationalen Wirtschaftspolitiken blieb auch in den 70ern angesichts der wirtschaftlichen Rezessionen stecken, bis weit in die 80-er konnte von einem real existierenden, gemeinsamen Markt keine Rede mehr sein. Viele integrationspolitischen Bestrebungen in der Wirtschafts- und Währungspolitik, wie z.B. die „Werner-Strategie“ (1970) einer WWU bis 1980, scheiterten durch große Diskrepanzen zwischen Deutschland und Frankreich. Die beiden Ratsentscheidungen zur WWU 1971/72 und die Konvergenzentscheidung von 1974 blieben „Erklärungen unverbindlichen Charakters“[23].
Lediglich mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) von 1979, an vorangegangener Stelle ebenfalls schon geschildert, schuf man zumindest einen pragmatisch orientierten Kooperationsrahmen für die Wechselkursgestaltung. In der EEA sind dann später die rechtlichen Grundlagen für eine dementsprechende Weiterentwicklung zum Binnenmarkt verankert. In Art.102a wurde festgelegt, daß bei institutionellen Modifikationen hinsichtlich einer Wirtschafts- und Währungspolitik der Art. 236 des erweiterten E(W)G- Vertrages angewendet werden muß. Alle Staaten müssen zustimmen und die nationalen Parlamente den Vertrag ratifizieren. [24] Dennoch liefen die Interessen erheblich auseinander. Die deutsche Europapolitik war im Gegensatz zur französischen der Ansicht, daß eine einheitliche Währung in langfristiger Hinsicht sinnvoll, aber zu der Zeit noch nicht notwendig war, um den Binnenmarkt zu vollenden. Bonn wartete auf vorsichtiger Basis darauf, daß die Einzelwährungen nach Wert und Stabilität praktisch kongruent wären. Erst dann könnte man den Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung krönen („Krönungsstrategie“). Frankreich mit seinem Kommissionspräsidenten Jaques Delors setzte auf die Sogwirkung der neuen Währung und drängte auf frühere Einführung des „Euros“. (Monetaristischer Ansatz, „Lokomotivstrategie“)
In dieser Diskussion geriet Deutschland bald in Position des „Bremsers“. Angesichts der Verzögerungen stellte die Kommission bereits 1985 fest: „Europa steht am Scheideweg, entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück.“ [25] Erst im ersten Halbjahr 1988 signalisierte das „Genscher- Memorandum“ für die Schaffung eines Europäischen Währungsraums und einer Europäischen Zentralbank Kompromißbereitschaft. Immanente Währungspolitik wurde darin als Katalysator für die notwendige Konvergenz der Wirtschaftspolitik verstanden. Also keine Krönungsstrategie mehr, sondern die Äquivalenz von Wirtschafts- und Währungsintegration.

3.1.1. Das Binnenmarktkonzept in der EEA

Doch was besagt der Art. 8a (heute Art. 7a EG- Vertrag) eigentlich genau, der mit der am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen EEA in den bstehenden E(W)G- Vertrag ergänzt wurde und von einer Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 sprach, in Form eines Raumes „ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital gewährleistet ist“?
Im Binnenmarkt haben sich die Mitgliedstaaten zu einem einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum zusammengeschlossen, der weder durch Zoll- noch durch Handelsschranken eingeschränkt wird. Die Eckpunkte sind die genannten vier Grundfreiheiten. Ihre Verwirklichung ermöglicht die freie Entfaltung der Faktoren Arbeit und Kapital. Die

[23] Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels, S.338
[24] Ebenda, S.347
[25] EG-Kom., Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Rat., Juni 1985, Ziff.219

Arbeitnehmer erhalten Zugang zu Arbeitsplätzen mit größerer Nachfrage, können sich mit ihren Familien in jedem Land der EU niederlassen. Die Unternehmen stehen in einem freien Wettbewerb ohne Beschränkungen und können dort herstellen und verkaufen, wo es für sie am vorteilhaftesten und kosteneffizientesten ist. Kein Mitgliedstaat darf seine Bürger gegenüber Angehörigen der anderen Partnerstaaten bevorzugt behandeln. Nach einer Studie einer von der EG- Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe unter Paolo Cecchini, die 1988 vorgelegt wurde, ist der gesamtwirtschaftliche Nutzen des Binnenmarktprogrammes beträchtlich. Die erreichbare Wohlfahrtssteigerung wird demnach mit 430 Mrd. DM beziffert. Der Bericht rechnete in einem Zeitraum von 1993-99 mit einem zusätzlichem Wachstum des BSP von ca. 4,5%, der Schaffung von 1,8 Mio neuen Arbeitsplätzen, der Senkung der Verbraucherpreise um 6,1 % sowie der Verbesserung der außenwirtschaftlichen Position um etwa 1% des BSP. Der zunächst als Schönfärberei kristisierte Bericht ist aufgrund der frühen Antizipierung des Binnenmarktes und einem ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungsschub für die Jahre 1988/89 eingetroffen: insgesamt 5,5 Mio neue Arbeitsplätze und einer Wachstumsrate für die EG- Wirtschaft über des US- Wertes waren die Ergebnisse. [26]

3.2. Der freie Binnenmarkt

3.2.1. Der freie Warenverkehr

Zur Herstellung des Binnenmarktes mußte als erstes der *Abbau sämtlicher Zölle* erfolgen, was bereits, wie geschildert, 1968 geschah. Auch die später der EG beigetretenen Staaten haben sich exakt an den Abbau ihrer Zollbestimmungen bis zu einem festgelegten Zeitpunkt gehalten. Mit der Beseitigung der Zollschranken im Innern der EG erfolgte am 1. Juli 1968 die Festsetzung eines gemeinsamen Außenzolltarifs gegenüber Drittländer. Diese Harmonisierung war notwendig, um eine Verlagerung der Warenströme zu verhindern. Durch das bestehende Gefälle zwischen Ländern mit niedrigem Außenzoll (BRD, Benelux) und hohem Außenzoll (Frankreich, Italien) hätten die Importeure den hohen Außenzoll ihrer Länder durch Einkäufe aus Drittländern über Strohmänner in Niedrigzollgebieten umgehen können. Die Erträge aus den Zöllen stehen seit 1975 der EG zu und sind von den Mitgliedstaaten an diese abzuführen.
Neben der Aufhebung der Zollschranken mußte für einen Binnenmarkt auch eine *Beseitigung* der *mengenmäßigen Beschränkungen* vorgenommen werden. Dabei handelte es sich um Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die einheimischen Produkte vor Konkurrenz ausländischer Produkte in großem Umfang zu schützen, indem die Einfuhr einer Ware völlig oder für einen begrenzten Zeitraum beschränkt wurde bzw. man Einfuhrkontingente für bestimmte Waren aufgestellt hatte.
Weiterhin gab es sogenannte *„Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschänkungen“*. Durch eigene strukturelle Schwierigkeiten in wichtigen Wirtschaftsbereichen und zunehmenden Einfuhren aus kostengünstiger produzierenden Ländern, steigt die Versuchung zu protektionistischen Maßnahmen. Innergemeinschaftliche Schranken waren keine Seltenheit, wobei das Ausmaß an Einfallsreichtum nicht größer hätte sein können. In einer undurchschaubaren Zahl von Vorschriften, die aus Gesundheits-, Sicherheits-, Verbraucherschutz- und Wettbewerbsgründen eingeführt wurden, legte man detaillierte Vertriebsbedingungen fest. Die Besonderheit an diesen Vorschriften war, daß sie häufig gleichermaßen für einheimische wie ausländische Produkte gelten, angesichts der Verschiedenartigkeit der Produkte aber bewirken, daß die Absatzmöglichkeit ausländischer

[26] Vgl. Paolo Cecchini: Europa´92. Der Vorteil des Binnenmarktes., Baden- Baden 1988

Artikel entscheidend behindert wird. Den Umfang dieser den innergemeinschaftlichen Handel belastenden Maßnahmen belegt die Zahl von rund 250 Beschwerden, die jährlich bei der Kommission eingehen. Viele Jahre versuchte die Gemeinschaft, die nationalen Vorschriften an einen vereinbarten EU- Standard heranzuführen – im Prozeß der Vorbereitung und Durchführung eine wahre Siphysus- Arbeit. Mitunter vergingen Jahre, bis Einigungen in den technischen Details erzielt wurden. Das hatte eine Verunsicherung der Geschäftsleute (v.a. Mittelstand) zur Folge, die somit vorsichtig bei Investitionen im europäischen Ausland waren.[27]
Eine sehr pragmatische Lösung für den freien Warenverkehr offerierte 1979 der Gerichtshof der EG mit dem „Cassis de Dijon"- Urteil. Im Streit um die Einfuhr des gleichnahmigen Likörs aus Frankreich in die Bundesrepublik entschied der Gerichtshof, daß das Einfuhrverbot als übertriebene Maßnahme zur Erreichung des Verbraucherschutzes abgelehnt wurde. Eine deutsche Regelung über den Weingeistgehalt hatte verfügt, daß traditionelle Produkte dieser Art mit niedrigerem Alkoholgehalt in Deutschland nicht unter der Bezeichnung „Likör" verkauft werden durften. In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, daß grundsätzlich alle Produkte, die in einem Mitgliedland vorschriftsmäßig hergestellt und verkauft werden, auch in anderen EG- Ländern vermarktet werden dürfen. Kein Mitgliedland darf ein Konkurrenzprodukt nur deshalb verbieten, weil es sich in der Konsistenz vom eigenem unterscheidet. Diese Rechtssprechung hatte auch in der Kommission zu einem Umdenken geführt, eine neue Konzeption der technischen Bestimmungen war die Folge.
Zum einen wurden nationale Vorschriften für Produktion und Marketing, die grundlegende Forderungen wie den Schutz der Gesundheit und die Sicherheit betrafen, Gegenstand der Gemeinschaftsgesetzgebung. Die Einzelheiten der praktischen Anwendung regeln Europäische Norminstitute, wie z.B. das CEN oder Cenelec. Zum anderen wurden nationale Regelungen, die nicht diese grundlegenden Anforderungen betreffen, automatisch zum Gegenstand der gegenseitigen Anerkennung. Zu ihrer Durchführung kann der Europäische Gerichtshof (EuGh) angerufen werden. Die Verbraucher haben somit die größtmögliche Auswahl aus der gesamten Produktpalette der Gemeinschaft, ohne daß die Produkte einen Mindeststandard im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher unterschreiten. Dadurch ergeben sich Kosteneinsparungen, mehr Wettbewerbsfreiheit und niedrigere Produktionskosten. [28]

Eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung des freien Warenverkehrs spielt auch die Beseitigung der *Unterschiede in der Besteuerung* der Waren. Sogenannte indirekte Steuern, die bei Verbrauch der gehandelten Ware an den Staat abgeführt werden, wo das Produkt auch konsumiert wird, sind in einem System steuerlich annähernd gleichgestellt. Steuergrenzen zum anderen spielen eine wichtige Rolle bei Steuerhinterziehungen sowie der Verhinderung der Umleitung von Handelsströmen. Um das zu kontrollieren, ist ein kompliziertes Meldepflichtsystem der steuerpflichtigen Unternehmer eingeführt worden. Nach 1996 ist schrittweise damit begonnen worden, daß Herkunftsland- Prinzip einzuführen. Hierbei wird eine Mehrwertsteuer schlicht im Ursprungsland der Ware erhoben, eine weitere Besteuerung entfällt danach. Jedoch setzt dies eine Homogenität der Mehrwertsteuersätze voraus, was momentan noch unerreichbare Zukunft ist.

3.2.2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer

[27] Klaus- Dieter Borchardt, S.36
[28] Vgl. auch Michael Emerson: Europas Zukunft- Binnenmarkt 1992., in: Europäische Wirtschaft 35, o.J.

Grundlage für die heute weitesgehend hergestellte Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine dahingehende Verordnung des Rates aus dem Jahre 1968, wobei eine berufliche Mobilität sowie ein Mindestmaß an sozialer Eingliederung garantiert wurden. Ein gemeinschaftlich garantiertes Aufenthaltsrecht war zunächst den „Arbeitnehmern“ vorbehalten, jedoch wurden diese Richtlinien 1990 auch auf Studenten, Nichterwerbstätige und Rentner ausgedehnt. Das gilt allerdings nur bei ausreichenden finanziellen Reserven für die Bestreitung des Lebensunterhalts und einem genügenden Krankenversicherungsschutz. Diese *räumliche Mobilität*, sich in einem anderen Mitgliedstaat zum Zweck der Arbeitssuche oder der Aufnahme der Beschäftigung aufzuhalten, hat vorerst einen begrenzten zeitlichen Rahmen. Fünf Jahre gilt das Aufenthaltsrecht, mit der Verlängerungsoption für weitere fünf Jahre. Weiterhin ist der Aufenthalt nach einer Rechtssprechung des EuGh so lange gewährleistet, wie der Arbeitssuchende glaubhaft machen kann, daß er sich mit Erfolgsaussichten um eine Stellenvermittlung bemüht. Am Ende seines Arbeitslebens kann der Betreffende auch unter gewissen Bedingungen im Aufenthaltsland verbleiben.
In bezug auf die *berufliche Mobilität* darf ein Arbeitnehmer aus einem anderen Land nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer. Er hat das Recht auf gleiches Entgeld, auf berufliche Wiedereingliederung, Zugang zu Bildungsanstalten und Umschulungszentren. Die Ansprüche auf *soziale Eingliederung* beinhalten das Recht auf die im anderen Land der Union angebotenen sozialen Vergünstigungen. Arbeitnehmer aus dem europäischen Ausland genießen die gleichen Vorzüge bei der Anmietung einer Wohnung, im Bereich der gewerblichen Betätigung (z.B. Übergangsgeld) und auch bei der Gewährung von Sozialhilfe. Er und seine Familienangehörigen können Beihilfen in allen Lebensbereichen in Anspruch nehmen. Somit gelten auch die Bestimmungen über einen hinreichenden sozialen Schutz bei Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfall etc.. Die Kinder erhalten den gleichen Bildungsstandard wie Kinder von Inländern.

3.2.3. Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten, die Gründung und Leitung von Unternehmen und die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften. Ausdrücklich ausgenommen sind in diesen Artikeln 52-58 des EG- Vertrages Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauerhaft oder temporär mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Vor allem betrifft dies die Bereiche des öffentlichen Dienstes. Laut Rechtssprechung des EuGh beschränkt sich die inhaltliche Tragweite der Niederlassungsfreiheit nicht allein auf die Verpflichtung aller EU- Staaten, den EU- Bürgern die gleiche Behandlung zukommen zulassen wie den eigenen Staatsangehörigen, sondert verbietet außerdem nachdrücklich Behinderungen der Ausübung der Tätigkeit eines Niederlassungswilligen. Die Niederlassungfreiheit als fundamentaler Bestandteil des EG- Vertrages darf nur durch Regelungen beschränkt werden, die dem Allgemeininteresse entsprechen.

3.2.3.1. Diensleistungsfreiheit

Bei Ausübung des *freien Dienstleistungsverkehrs* gilt eine zeitliche Begrenzung und es kann eine Binnengrenze der Gemeinschaft überschritten werden. Ausgenommen, wie beim Niederlassungsrecht, sind Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlichen Rechts. Das Merkmal der *„Grenzüberschreitung“* eröffnet dabei drei Gestaltungsmöglichkeiten. Zum einen kann sich der Dienstleistungserbringer vorübergehend in den Staat des Dienstleistungsempfängers begeben, um dort in einem anderen Mitgliedstaat seine Leistung zu erbringen. Auch die sogenannte *„negative“ Dienstleistungsfreiheit* wird

anerkannt, wenn der Dienstleistungskäufer sich in das Land des Dienstleistungserbringers begibt, um dort die Leistung in Anspruch zu nehmen. Dieser Beschluß löst bis heute zuweilen heftige Diskussionsstürme aus, da oftmals ein großes Preisgefälle (bestes Beispiel: medizinische Versorgung) innerhalb der Gemeinschaft herrscht. Die Regelungen gelten natürlich auch dann, wenn nur die Dienstleistung die Grenze überschreitet und sowohl Verkäufer als auch Käufer in ihrem Staaten verbleiben. Zwei Beispiele hierfür: Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen, Internet-Shopping.
Aufgrund des Gebots der Gleichbehandlung können dem Gemeinschaftsbürger, der sich in einem anderen EU- Staat zur Ausübung einer Tätigkeit aufhält, keine weitergehenden Kenntnisse, Fähigkeiten abverlangt werden, als sie von den eigenen Staatsangehörigen verlangt werden. Aber einen gewissen Standard des Gastlandes an erforderlichen inländischen Zeugnissen, Diplomen oder Prüfungen muß er nachweisen. Das setzt natürlich auch eine *gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise und Diplome* voraus. Dahingehend wurden von der Gemeinschaftbereits vielfältige Versuche der Nivellierung unternommen, aber die Gemeinschaftsrechtsetzung erwies sich als außerordentlich schwierig. Erfolge können daher bis jetzt fast ausschließlich nur auf dem Gebiet der medizinischen Berufe verzeichnet werden. Die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise setzt bestimmte qualitative und quantitative Mindestanforderungen voraus, die im einzelnen in der Ausbildung nicht immer erfüllt werden.
Ende 1988 ist es auch gelungen, ein *Anerkennungssystem für alle Hochschuldiplome* einzuführen, die ein mindestens dreijähriges Studium abschließen. Diese neue Regelung verzichtet auf die Harmonisierung der Studienbedingungen. Grundlage ist das Vertrauensprinzip, wobei hier allerdings einige Anpassungen in Form von Kursen und/oder Eignungsprüfungen vorzunehmen sind. 1992 wurde eine Richtlinie verabschiedet, die die Anerkennung von nichtakademischen, insbesondere handwerklichen Ausbildungsgängen vorsieht. Die erworbene Qualifikation soll den Zugang zu Beschäftigungen in anderen Mitgliedstaaten erleichtern. Am Ende des Weges soll letztendlich die Einführung eines europäischen Berufsbildungsausweises stehen.[29]

3.2.4. Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr

Zur Realisierung des *freien Kapitalverkehrs* hat der Rat bereits 1960,62 und 1986 Satzungen zum Abbau der Devisenbeschränkungen angelegt. Parallel dazu sind eine Vielahl von Empfehlungen ergangen, die die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Regelung des Kapitalmarktes vorsehen. Eine erste umfassende Zielsetzung für einen freien Kapitalmarkt enthielt das Kommissions- Programm von 1986 „zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft“, das eine Verflechtung der Finanzmärkte und eine Liberalisierung der Finanz- und Geldströme involvierte. 1988 folgte der Erlaß der „Charta des freien Kapitalverkehrs“. Seit dem 1. Januar 1993 ist der Kapitalverkehr nach einem Stufenplan weitesgehend liberalisiert, was der ersten Stufe der WWU entspricht. Europäischen Bürgern und Unternehmern ist es nun ermöglicht, überall in der Gemeinschaft ein Bankkonto zu eröffnen und unbegrenzt Finanztransaktionen innerhalb der EU durchzuführen. Vermögensbildende Kapitalanlagen können in jedem Land in Anspruch genommen werden. Durch diese Richtlinien kommt eine verstärkte Integration von Wirtschafts- und Finanzsektor zustande.
Der freie Zahlungsverkehr stellt eine adäquate Ergänzung des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs dar. Die Mitgliedstaaten müssen es gestatten, daß

[29] Vgl. Michael Kreile: Europa 1992. Konzeptionen, Strategien, Auswirkungen., Baden- Baden 1991

Zahlungen von Arbeitslöhnen, Entgelten oder Schulden in der Währung des Mitgliedstaates erfolgt, in dem der Gläubiger oder Begünstigte ansässig ist. [30]

3.3. Die Konvergenzbedingungen in der Wirtschafts- und Währungspolitik auf den drei Stufen zur Währungsunion

Mit dem pünktlichen Beginn der ersten Stufe am 1. Juli 1990 konnten bis auf wenige Ausnahmen Beschränkungen des Geld- und Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Zur Erreichung einer schrittweisen Konvergenz der Politiken und der wirtschaftlichen Ergebnisse wurde eine auf Berichten und Untersuchungen der Kommission basierende „multilaterale Überwachung“ vorgesehen. Die Mitgliedstaaten hatten mittelfristige Anpassungsprogramme auszuarbeiten und der Gemeinschaft mitzuteilen. Zum anderen ordnete der Beschluß des Rates vom 3. März 1990 eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zentralbanken an.[31] Die zweite Stufe hat am 1. Januar 1994 automatisch begonnen, ohne daß hierbei qualifizierte Voraussetzungen erfüllt oder ein Beschluß hätte gefaßt werden müssen. Mit dem Eintritt in die zweite Stufe sind seit dem 1. Januar 1994 ist die Herstellung weitgehender Konvergenz zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten eine der Hauptaufgaben geworden. In Art. 109j Abs.1 EGV sind dazu die Konvergenzkriterien aufgestellt worden und nach Art. 3a i.V.m. Art.5 Abs. 1 dann die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen. Die Kommission wacht über die Staatsverschuldung und die Haushaltsdisziplin der Einzelstaaten „im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler.“ (Art. 9e Abs. 3 i.V.m. Art. 104c Abs.2 EGV)
Institutionell unterstützt wird das Vorhaben noch bis zum 1. Januar 1999 vom Europäischen Währungsinstitut (EWI), einer Gemeinschaftsinstitution mit Sitz in Frankfurt/ Main, die übergangsweise bis zur Einführung der Stufe 3 existiert. Die Rolle des EWI besteht in der fachlichen Begleitung der momentan noch laufenden Stufe 2, es übernimmt dabei die Aufgaben der Planung, Überwachung und Beratung. [32] In der Übergangsphase liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der Geld-, Wechsel- und Fiskalpolitik bei den Institutionen der Mitgliedstaaten, wobei durch das EWI Hilfe bei der Koordinierung zugesichert wird. Erst in der 3. Stufe geht die Zuständigkeit für Wechselkurs- und Geldpolitik an eine europäische Einrichtung, die Europäische Zentralbank (EZB), über. Doch dazu später.
Der wichtigste Gesichtspunkt hinsichtlich der Bewältigung der 2. Stufe wird von vier Konvergenzkriterien gebildet, die gewisse, von den Mitgliedstaaten unbedingt zu erfüllende Referenzwerte darstellen.

1. Ein hohes Maß ein Preisstabilität ist gefordert, es wird gemessen an einer Inflationsrate, die möglichst nahe an den Mittelwert der drei niedrigsten Inflationsraten in der EU heranreichen soll. Weiterhin ist festgschrieben, daß sie nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem genannten Mittelwert liegen sollte und durch eine anhaltende Preisstabilität gekennzeichnet ist.

---

[30] Die für die Betrachtungen herangezogenen Anforderungen bzw. Grundfreiheiten an den Binnenmarkt entsprechen folgenden Artikeln: EG- Vertrag Art. 9-37 ; 48-73h, in: Thomas Läufer: Europäische Union. Europäische Gemeinschaft., 1996, S. 130-142; S.149-162 / Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Bulletin der EG., Luxemburg 1986/87
[31] Vgl. Christian Koenig/ Matthias Pechstein: Die Europäische Union- Der Vertrag von Maastricht., Tübingen 1995, S.134 ff.
[32] Vgl. Aume/ Niesr: Maastricht- und was dann? Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.“, Landsberg 1992, S.53-57

2. Eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand ist hier angestrebt, wobei der Haushalt des betreffenden Mitgliedstaates kein übermäßiges Defizit aufweisen sollte. Zwei Werte sind hierbei strikt vorgeschrieben worden: das Verhältnis des Haushaltsdefizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll nicht mehr als 3 % und das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP nicht mehr als 60 % betragen. Vor allem die in der Presse oft erwähnte Dreiprozent- Hürde wurde von den Nationalregierungen zur Präsentierung der eigenen, angeblichen Haushaltssolidität genutzt, wobei die Erfüllung dieses Kriteriums nicht trickreicher hätte ablaufen können. Problematischer gestaltete sich das Meistern der zweiten Hürde, die von vielen Staaten nicht bewältigt werden konnte. Vor allem Italien, Griechenland und Belgien haben diese Zahl eher verdoppelt als sie unterboten.
3. Die Einhaltung der im Rahmen des Wechselkursmechanismus des EWI vorgesehenen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung bildet die dritte Forderung.
4. Zuletzt ist die Dauerhaftigkeit der Konvergenz angestrebt, die sich in der langfristigen Zinsentwicklung wiederspiegelt. Nach der im Protokoll enthaltenen Definition dürfen diese Zinsen nicht mehr als 2 Prozent vom Normalzins für Staatsschuldverschreibungen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten abweichen.[33]

Im Falle eines Überschreitens wird natürlich keinem der Staaten der Weg zur EWWU versperrt, hier berücksichtigt- wie sollte es anders sein- die Kommission die Rückläufigkeit der Verhältniszahlen in Richtung der Referenzwerte. Sie erstellt einen Bericht, in dem sie sowohl die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage als auch die Frage berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die fiskalen Ausgaben übertrifft.[34] Hat die Kommission ein übermäßiges Defizit (Nettofinanzierungssaldo) festgestellt, muß dem Rat eine Stellungnahme vorgelegt werden. Wenn dieser die Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit bestätigt, richtet er an den betreffenden „Sündenbock“ die Empfehlung!, das übermäßige Defizit innerhalb einer Frist abzubauen. Weitere Maßnahmen des Rates sind die Veröffentlichung der Empfehlung oder weitere Aufforderungen, Appelle. Sanktionsmaßnahmen kann der Rat in der zweiten Stufe nicht treffen, da die Mitgliedstaaten sich nach Art. 109e Abs. 4 lediglich um eine „Vermeidung öffentlicher Defizite bemühen“[35]. Gleichwohl standen die Mitgliedstaaten unter einem starken Druck, die Konvergenzkriterien zu erfüllen, da sie die Voraussetzuing für die Beteiligung an der dritten Stufe der Währungsunion darstellen.

Die Entscheidung, ob die Gemeinschaft den Übergang zur 3. Stufe vollziehen konnte, war aber auch von anderen Faktoren anhängig: die Entwicklung des Ecu, die Ergebnisse der Integration der Märkte, die Situation und Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung der Lohnstückkosten und andere Preisindizes. Somit ist der Entscheidungsprozeß ein integrationstypisch komplexes Verfahren. Bis Ende 1996 hatte der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber zu befinden, ob

1. jeder einzelne Mitgliedstaat die für die Annahme einer einheitlichen Währung erforderlichen Maßnahmen erfüllt,
2. die Mehrheit der Mitgliedstaaten die für die Annahme einer einheitlichen Währung erforderlichen Voraussetzung erfüllt.

Wenn ja, hätte der Rat den Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe sozusagen vorverlegen können. Da dies bis zum Dezember 1997 nicht der Fall war, greift der Eintrittsmechanismus nach Art.109j Abs.4 und die dritte Stufe beginnt planmäßig am 1. Januar 1999.

Im Frühjahr 1998 befand der Europäische Rat über die Teilnehmer an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, die ja bekanntlich die Einführung des Euro in einem Übergangszeitraum bis Mitte 2002 involviert. Die Konvergenzkriterien haben entschieden,

---

[33] Sehr gute Analyse der Konvergenzbestimmungen in: Aume/ Niesr, S.56 f.
[34] Thomas Läufer, S.180 (Art. 104c Abs. 3 EGV)
[35] Ders. S.190

wobei die Frage der Mehrheit nicht mehr von Belang war. Grundlage für die für die europäische Integration so wichtige Entscheidungsfindung bilden die Berichte von EWI und Kommission, die die Funktion der Überprüfung der Kriterien übernommen hatten. Von den Kernstaaten der Europäischen Union wurden die wichtigsten Kriterien erfüllt, so daß pünktlich mit Beginn des Jahres 1999 in den meisten Mitgliedstaaten die gemeinsame Währung eingeführt wird. Andererseits gibt es für die Staaten, die vorerst nicht an der dritten Stufe teilnehmen, eine Ausnahmeregelung, d.h. sie werden als „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ geführt und besitzen kein Stimmrecht bei Beschlüssen des Rates betreffend die dritte Stufe. Bei entsprechender finanzieller Konsolidierung kann diese Ausnahmeregelung auf Antrag des betreffenden Staates jederzeit wieder aufgehoben und das Stimmrecht zurückerlangt werden. [36]

3.4. Die Europäische Zentralbank und das System der Zentralbanken

Wesentliche institutionelle Veränderung ab 1.1. 1999 ist der Start für das Europäische Zentralbanksystem (ESZB), das aus den nationalen Zentralbanken und der übergeordneten Größe Europäische Zentralbank (EZB) als Zentrum des Systems besteht. Das ESZB ist eine nichtrechtsfähige Organisation, in der EZB- wiederum mit Sitz in Frankfurt/ Main- und die nationalen Zentralbanken sich zu einer Handlungseinheit zusammenschließen. Die EZB ist das Leitorgan des Systems, dessen vorrangige Aufgabe es ist, die Preisstabilität zu wahren. Die EZB ist bei der Wahrnehmung der Aufgaben und Pflichten autark gegenüber den Institutionen der Gemeinschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Beschlüsse des ESZB sollen die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft unterstützen und dabei im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu handeln.[37]

Somit erreicht die EWWU in Stufe 3 ihre volle Funktionsfähigkeit mit ihren neuen Institutionen ESZB, EZB und dem Wirtschafts- und Finanzausschuß. Die Voraussetzungen für eine gemeinsame Geld- und Wechselkurspolitik sowie für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sind geschaffen. Wichtig ist die im Grundsatzartikel 3a Abs.2 des EGV umschriebene Einführung des Euro als Ziel, die aber erst nach der unwiderruflichen Festsetzung der Wechselkurse zu Beginn der Stufe 3 erfolgen kann und am Ende derselben steht.

Das ESZB hat vier grundlegende Aufgabenstellungen: die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen, die Devisengeschäfte durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten, und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Die Leitung der Bank besteht aus einem sechsköpfigen Direktorium, bestehend aus Präsidenten, Vizepräsidenten und sechs Mitgliedern. Ihre Amtszeit beträgt 8 Jahre, wobei die Option einer Verlängerung ausgeklammert wurde. Dabei ist die EZB zuständig für die Ausgabe der Banknoten, Offenmarktgeschäfte, die Festlegung der Mindestreserveanforderungen sowie sonstige Aspekte der monetären Steuerung. Überziehungs- und Kreditfazilitäten sind bei ihr und den nationalen Zentralbanken ausdrücklich untersagt. Die EZB kann die verschiedenen Organe der Kommission und der Mitgliedstaaten über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute und bezüglich finanzpolitischer Stabilität beraten, die Durchführung dieser Funktionen obliegt

[36] Koenig/ Pechstein, S.140

[37] Vgl. Michael Potacs: Nationale Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion., EuR 1993, S.23 ff.

jedoch allein der Zuständigkeit der Nationalstaaten. Kontrolliert wird die Bank durch den Europäischen Gerichtshof. [38]

Adäquat zur Geldpolitik gibt es auch umfassende Bestimmungen zur Wirtschaftspolitik. (Art.102a- 104c EGV) Hierbei gilt der Grundsatz, daß die an der WWU teilnehmenden Staaten diese Form der Politik als gemeinsames Anliegen betrachten und ihre Wirtschaftspolitik innerhalb des Rates zu koordinieren haben. Der Rat erstellt auf Empfehlung der Kommission die Grundzüge der nationalen Wirtschaftspolitiken und der Gemeinschaftsökonomie zusammen. Die Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Länder und die Einhaltung der Richtlinien wird multilateral überwacht. Weiterhin überprüft die Kommission auch nach 1999 die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten auf der Verhältnisgrundlage, die bereits mit den Konvergenzkriterien festgelegt wurde. Wird in einem Land unter Berücksichtigung „relevanter Faktoren“ ein übermäßiges Haushaltzsdefizit festgestellt, kann der Rat dem betreffenden Mitgliedstaat Maßnahmen zur Behebung des Defizits quasi empfehlen. Wird dem nicht Folge geleistet, besteht seitens des Rates die Möglichkeit für vier Sanktionen: vor der Emission von Schuldverschreibungen und Wertpapieren können zusätzliche Informationen eingefordert, die Europäische Investitionsbank zum Ändern ihrer Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat ersucht werden, oder aber der „Sündenbock“ hat eine unverzinsliche Einlage bei der Gemeinschaft bis zur Korrektur des Defizits zu hinterlegen bzw. bekommt in letzter Instanz eine Geldbuße aufgebürdet. Für Sanktionsmaßnahmen sind allerdings Zwei Drittel- Mehrheiten erforderlich. [39]

Zwei Staaten werden basierend auf eigenem Mißtrauen gegenüber der Stabilität einer WWU in entgültiger Konsequenz erst einmal nicht an der dritten Stufe teilnehmen. Großbritannien wurde in einem Zusatzprotokol eingeräumt, seinen Eintritt in die WWU- Endstufe von einem ausdrücklichen positiven Votum des britischen Parlaments abhängig zu machen („opting out“). Dänemark ist ebenfalls in einem anderen Protokoll zugesichert worden, den Eintritt in die dritte Stufe von einer Volksabstimmung abhängig zu machen.[40]

Zusammenfassend gesehen erhält die Gemeinschaft mit den neuen Bestimmungen über die WWU zentrale Elemente einer Währungsordnung, die in der Bundesrepublik seit über 40 Jahren zu Geldwertstabilität beigetragen hat. Mit dem Weg in eine europäische Stabilitätsgemeinschaft wird ein Rückfall in Protektionismus und Nationalismus wirksam verhindert. Allerdings bietet nur eine stabile und funktionsfähige Währungsunion wirtschaftliche Vorteile, das oft heraufbeschworene Szenario einer negativen Entwicklung der WWU kann Jahrzehnte der europäischen Integration zunichte machen. Bei einem soliden Euro nimmt die Kalkulations- und Planungssicherheit zu und die Absicherung des Wechselkursrisikos entfällt. Den Investoren steht mit der Währungsunion der größte Finanzmarkt der Welt offen, Kapital kann ungehindert dorthin fließen, wo es den größten Produktionsbeitrag leistet. Im Ergebnis kann das zu mehr produktiven Investitionen und mehr Arbeitsplätzen führen.[41] Befragt man allerdings führende Wirtschaftswissenschaftler, so führt die WWU zur Zerreißprobe, so beispielsweise in einer Erklärung von 60 Dozenten für Wirtschaftslehre, die in der FAZ vom 11.6.1992 publiziert wurde. Hierin heißt es, daß „eine

---

[38] P. Bofinger/ S. Collignon/ E.-M. Lipp: Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D- Mark., Wiesbaden 1993, S.233-37
[39] Vgl. Aume / Niesr, S.60 f.
[40] Thomas Läufer, S.77-82
[41] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Auf dem Weg zur Europäischen Union., Bonn 1992, S. 28 f.

Wirtschatfs- und Währungsunion...als erstrebenswertes Ziel des europäischen Integrationsprozesses angesehen werden“ kann. „Die Beschlüsse von Maastricht sind allerdings in entscheidenden Punkten ungeeignet, dieses Ziel angemessen zu verwirklichen.“, formuliert der erste Punkt dieser Erklärung. Auch in Hinblick auf die Konvergenzkriterien hagelt es hier von vernichtender Kritik: „Eine einmalige- stichtagbezogene- und damit mehr oder weniger zufällige Erfüllung einzelner Kriterien ist kein Nachweis der erforderlichen Konvergenz.“, die außerdem noch zu „weich“ ausfallen. Diesem Manifest sollten noch viele Erklärungen folgen, die allesamt fundiert belegen, daß die 3. Stufe der WWU auch leicht negative Folgen nach sich ziehen könnte. Im Gedächtnis verbleiben wird auch dieser eine prägnante Satz von Renate Ohr, Wirtschaftsprofessorin in Stuttgart: „Wir sind nicht gegen Europa“, aber gegen „gravierende ökonomische Fehlentscheidungen“ von Politikern, denen „ausreichendes ökonomisches Basiswissen“ ganz einfach fehlt.

3.5. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Der neue Vertrag spricht auch die Frage des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts an, somit einen im Zusammenhang mit der WWU zu erwähnenden Aspekt. (Art. 130 a-e EGV) Hierbei sind fünf prioritäre Ziele zu unterscheiden:

1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
2. Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung besonders betroffen sind
3. / 4. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben
4. beschleunigte Anpassung der Agrarstruktur und Förderung des ländlichen Raums.[42]

Hauptsächliche Instrumentarien hinsichtlich dieses Politikbereichs bilden drei Strukturfonds, die 1994 um einen Kohäsionsfonds ergänzt worden sind. Zum einen sorgt der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung* für den Abbau regionaler Diskrepanzen, *ein Europäischer Sozialfonds* dient zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten und der geographischen bzw. beruflichen Mobilität der EU- Arbeitnehmer. Zum anderen hat ein *Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds* die Verbesserung der Produktions- und Verkaufsbedingungen für landwirtschaftliche Produkte zum Ziel. Zuletzt existiert ein *Kohäsionsfonds*, der die Vorhaben von gemeinsamen Interesse auf den Gebieten Umweltschutz und transeuropäische Netze sicherstellen soll.

Mit der fortschreitenden europäischen Einigung haben sich die Probleme der strukturellen Unterschiede der Gemeinschaft verschärft. Das Europa der Sechs war regional noch relativ ausgeglichen, wobei sich die Problemregionen nur auf den Süden Italiens und einige von der Umstrukturierung gekennzeichnete Industriestaaten beschränkten. Mit den Erweiterungsrunden verschärften die Beitritte Irlands, Griechenlands, Spaniens und Portugals das Konvergenzproblem erneut. „So hat sich mit der jüngsten Entwicklung der Gemeinschaft die Bevölkerung in den besonders benachteiligten Regionen (BIP unter 50% des EG-Durchschnitts) verdoppelt.“, formulierte es die EG- Kommission 1989 nicht ohne Sorgen.[43] Mit der deutschen Vereinigung vergrößerte sich die Gemeinschaft um 16,4 Mio Einwohner, deren Einkommensniveau weit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Auch die geplante Osterweiterung wird die strukturellen Probleme bald unlösbar gestalten. Dramatisch muten die Entwicklungsunterschiede an: die zehn wirtschaftsstärksten Regionen weisen beispielsweise ein dreimal so hohes Pro- Kopf- Einkommen wie die zehn schwächsten

[42] Dr. Klaus- Dieter Borchardt, S. 69 f.
[43] In: EG- Kommission: Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft., Luxemburg 1989, S.9

Regionen auf. In den 25 schwächsten Regionen ist die Arbeitslosigkeit 5 mal höher als in den 25 stärksten Regionen. [44]Die Vision der unterzeichnenden sechs Gründungsmitglieder, die „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel“ anstrebten und „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, in dem sie den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“ [45]wird wohl auch in der Zukunft visionär bleiben.

Der Maastrichter Vertrag verankert das Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen“ Zusammenhalts bereits in Artikel B der Gemeinsamen Bestimmungen über die Ziele der Union. Der Vertrag institutionalisiert dabei die Vertretung der Regionen auf europäischer Ebene durch die Bildung eines *Ausschusses der Regionen*, der auf das Drängen der deutschen Bundesländer vornehmlich zustande kam. Art. 198a beschreibt, daß dieser aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besteht. Jedes Land stellt eine bestimmte Anzahl von Vertretern. In den verschiedenen Bereichen des Vertrages von Maastricht sind die folgenden Politikbereiche angegeben, bei denen der Ausschuß von Rat oder Kommission konsultiert werden kann: Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Transeuropäische Netze in Leitlinien und wirtschaftlicher- und sozialer Zusammenhalt. (Art.126-130e EGV)[46] Der Ausschuß der Regionen wird administrativ mit dem *Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)* verschmolzen. So kann er auch zu den Bereichen Stellung beziehen, die zum Aufgabenbereich des WSA gehören und Initiativstellungnahmen erarbeiten. Festzuhalten ist, daß der Ausschuß der Regionen auf keinen Fall den Anspruch einer neuen Kammer im institutionellen Gefüge erfüllt, also weit von den Funktionen beispielsweise eines Bundesrates entfernt ist. Bereits jetzt steht fest, daß dieser Ausschuß mit seiner Möglichkeit des permanenten Erfahrungsaustausches zwischen Regionalvertretern auch innerhalb der Mitgliedstaaten die Diskussion über regionale Kompetenzen neu beleben wird, da sich in fast allen Ländern der Gemeinschaft die regionale Dimension verstärkt hat.

Ein weiteres Novum des Vertragsentwurfes von Maastricht ist der bereits erwähnte *Kohäsionsfonds*, „durch den zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell beigetragen wird.“ (Art. 130d) Durch die Veränderung bei den Abstimmungsverfahren ist eine bedeutende Steigerung der Zuständigkeit des Europäischen Parlaments vorgesehen. Es muß den Rahmenverordnungen über die Angaben und Ziele des Fonds, sowie der Koordinierung seine Zustimmung geben. Bei den einzelnen Fondsverordnungen bleibt es beim bereits bestehenden Verfahren der Zusammenarbeit. Somit räumt der Maastrichter Vertrag in dem Zusammenhang dem Parlament größere Rechte ein. Das dem Vertrag beigefügte Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt legt konkret die Ziele der Mittelvergabe fest. Grundsätzlich soll der neue Kohäsionsfonds den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, die insgesamt ein Pro- Kopf- Einkommen unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts aufweisen. Die vier derzeitigen Mitgliedstaaten – Irland, Spanien, Portugal, Griechenland- , die vom Kohäsionsfonds profitieren, müssen die Mittel ausschließlich für den Ausbau ihrer Verkehrsinfrastruktur und den Umweltschutz ausgeben. Die Mittelvergabe steht außerdem unter dem Vorbehalt, ein Programm zur Sanierung der Staatsfinanzen vorzulegen. Länder mit immensen inneren Entwicklungsdifferenzen, wie Italien oder Deutschland, müssen selbst höhere Anstrengungen zum Ausgleich der der internen Unterschiede unternehmen. Bei den Strukturfonds selbst wird die Finanzdecke enger, da das gesamte Gebiet der fünf neuen Länder in der Bundesrepublik in die liste der Ziel 1- Gebiete aufgenommen wurde. Am

---

[44] Zahlen nach Hortense Hörburger, S.133

[45] Präambel des EWG- Vertrages von 1957 (Verträge zur Gründung der EG, erschienen in mehreren Auflagen, zuletzt 1987 in Luxemburg)

[46] Thomas Läufer, S.204-210

31.7.1992 wurde der erste ausgearbeitete Entwurf für eine Kohäsionsverordnung präsentiert, hierin ist die Umorientierung in Richtung Osten bereits akzentuiert. Der Finanzbedarf des Kohäsionsfonds zwischen 1993 und 97 wurde auf 10 Mrd. ECU festgelegt, wobei sich die gesamten, im Delors II- Paket vorgeschlagenen Strukturmittel sich auf 11 Mrd. ECU beliefen, so daß für die traditionellen Fonds lediglich 1 Mrd. zur Verfügung standen. Daß sich dies aus italienischer und deutscher Sicht sich sehr nachteilig auswirkte, mag einleuchten, somit wird in der Zukunft sicherlich eine Umverteilung der Gewichte innerhalb der Strukturfonds erfolgen.[47]

4. Die intergouvernementalen Säulen der Union

4.1. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

4.1.1 Eine historische Bilanz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

In Art. J1 wird die Einführung der *gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* als Neueinführung bezeichnet, was grundsätzlich falsch ist. Die GASP ist kein Neuanfang, sondern lediglich die kodifizierte Weiterenwicklung der bereits seit Den Haag 1969 existierenden Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Zum Herausstellen der durch die GASP tatsächlich erfolgten Intensivierungen auf dem sie betreffenden Gebiet bedarf es eines retrovertierenden Blicks auf die EPZ.
Auf der Den Haager Gipfelkonferenz legten im Auftrag der Staats- und Regierungschefs die Außenminister der EG- Mitgliedstaaten den sog. Luxemburger- oder *Davignon*- Bericht vor, der die Ziele einer außenpolitischen Zusammenarbeit benannte:

- durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultation eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten und
- die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen bzw. dadurch die Solidarität zu festigen.[48]

Zur Realisierung dieser Vorhaben schlug der Bericht vor, daß sich die Außenminister mindestens zweimal im Jahr treffen sollten. Ein Politisches Komitee wurde gebildet, welches aus den Leitern der Politischen Abteilungen bestand und zur Vorbereitung der Ministertreffen dienen sollte. Im Oktober 1972 beschlossen die Staats- und Regierungschefs in Paris, daß sich die Außenminister nicht nur zweimal, sondern viermal jährlich treffen sollten. Mit einer etablierten EPZ im europäischen Gefüge kristallisierte sich bald der zwischenstaatliche Charakter heraus. Nur bei Fragen, die sich auf die Gemeinschaften auswirkten, sollte eine enge Verbindung zu den EG- Organen gehalten werden. Mit der EEA wurde die EPZ im Jahre 1986 erstmals auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage gestellt, ohne daß ihr rein zwischenstaatlicher Charakter aufgegeben werden mußte. Erst zu diesem Zeitpunkt erhielt die EPZ ein ständiges Sekretariat und die Zielsetzungen wurden gegenüber den bisherigen Festsetzungen weiter ausdifferenziert. Obwohl verpflichtendere Termini den Wortlaut beherrschten, waren sich die Vertragsstaaten darüber einig, daß sie sich jenseits verpflichtender Konsultationen lediglich um Einheitlichkeit *bemühen* wollten. Bekundet wurde außerdem die Auffassung, daß eine engere Zusammenarbeit in den Fragen der Europäischen Sicherheit wesentlich zur Entwicklung einer außenpolitischen Identität Europas beitragen kann. [49]

---

[47] Hortense Hörburger, S.39 f.
[48] Vgl. H. Lecheler: Die Pflege der auswärtigen Beziehungen in der Europäischen Union., Archiv des Völkerrechts (1994), S.19 ff.
[49] Koenig/ Pechstein, S.101-103

4.1.2. Die „zweite Säule“ des EU- Vertrages : GASP

In Art. J 1 EUV hat nunmehr eine interessante *Neudefinition der Zielsetzung* der gemeinsamen Außenpolitik stattgefunden. Während für die EPZ die Konsultationen und eventuelle gemeinsame Maßnahmen noch das Ziel der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit waren, sind sie für die GASP nur noch *Mittel* zur Erreichung ausdrücklich genannter *materieller Ziele*. Diese bestehen in der Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der EU; in der Stärkung der Sicherheit der Union und der Mitgliedstaaten; in der Wahrung des Weltfriedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen sowie den Grundsätzen der KSZE- Abkommen, die in der Helsinki- Akte von 1975 und der Pariser Charta von 1990 nierdergeschrieben sind. Weiterhin ist eine Förderung der internationalen Zusammenarbeit und von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten angestrebt. Da man bei der EU noch von keinem fertigen Staatsgebilde sprechen kann, ist die Verwirklichung der Ziele nur schrittweise möglich. Die Entscheidungen in der gegenwärtigen Außen- und Sicherheitspolitik werden überwiegend noch im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit getroffen, da dieser Bereich erfahrungsgemäß zu denjenigen zählt, in denen die Mitgliedstaaten auf die Wahrung ihrer Souveränität besonders achten. Ein weiteres Problem besteht darin, daß nicht alle EU- Mitgliedstaaten den existierenden Verteidigungsbündnissen NATO (Irland, Schweden, Österreich, Finnland) und WEU (Dänemark, Irland, Griechenland) angehören. Es ist also ein subtiles Terrain, bei dem es in Zukunft auf die integrative Bedeutung der GASP und der instrumentellen Stufe der Maßnahmen ankommen wird. Erst dann kann der imposante Zielkatalog irgendwann erfüllt werden und zur Schaffung einer inhaltlich einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik führen. [50]

Zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung findet eine gegenseitige Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten statt. Ihr vereinter Einfluß soll durch weitesgehend konvergierendes Handeln zum Tragen kommen. Diese Konsultations- und Abstimmungsverpflichtung stellt die *untere Handlungsebene* der GASP dar. Sie greift jedoch erst bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen von *allgemeiner Bedeutung*, bei Fragen, die nur für einen einzelnen Unionsstaat relevant sind, obliegt die Lösung dessen alleiniger Gestaltungsbefugnis. Von *allgemeiner Bedeutung* sind Fragen, die eine ungewichtete Mehrheit der Unionsstaaten interessiert. Das heißt, eine Mehrheit der Unionsstaaten muß substantiiert ein Interesse an einer Angelegenheit auf diesem Gebiet bekunden, dann wird sich der agierende Staat einer Unterrichtungs- und Abstimmungsverpflichtung nicht entziehen können. Ob er und inwieweit er zum Abweichen von seiner Ausgangsposition verpflichtet ist, wird im Unionsvertrag nicht geregelt. [51]

Nach Art. J2 Abs. 2 EUV ist eine Intensivierung der Unterrichts- und Abstimmungsverpflichtung vorgesehen. Danach legt der Ministerrat, wenn er die Notwendigkeit sieht, einen *gemeinsamen Standpunkt* fest. Die Unionsstaaten müssen dafür sorgen, daß ihre Außenpoltik damit im Einklang steht. Jedoch sind die Einzelstaaten weiterhin Träger der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen, was auch in der mangelnden Völkerrechtssubjektivität der Union begründet sein mag.

Es steht im freien Ermessen des Unionsrates, der als Vertragsorgan für die Unionsstaaten handelt, ob er er einen *gemeinsamen Standpunkt* festlegt oder nicht. Entsprechend der Zielvorgabe des Art. J1 Abs.1 gilt das Gleiche für den Inhalt der Standpunkte. Da die Entscheidung über die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts einstimmig erfolgen muß,

---

[50] Ebenda, S. 104 f.

[51] Vgl. für ausführlichere Informationen : Auswärtiges Amt (Hrsg.): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Dokumentation., Bonn 1995

hat jeder Unionsstaaat die Möglichkeit, sie zu verhindern. Eine Konkretisierung der Bedeutung gemeinsamer Standpunkte, sieht lediglich Art. J2 Abs.3 vor, der den Mitgliedstaaten die Koordinierung ihres Handelns auf internationalen Konferenzen und innerhalb internationaler Organisationen vorschreibt. Sie sollen sozusagen als Einheit auftreten und dort für die gemeinsamen Standpunkte eintreten. Die Einhaltung und Umsetzung der gemeinsamen Standpunkte muß auch durch das Auftreten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten auf internationalen Konferenzen und bei internationalen Organisationen praktiziert werden. (Art. J6)
Eine dritte und neue Stufe engerer Zusammenarbeit ist die g*emeinsame Aktion*, die für jeden Mitgliedstaat der Union bindend ist. Der Ministerrat beschließt im Rahmen der GASP auf der Grundlage allgemeiner Richtlinien des ER zunächst einmal einstimmig, daß eine klar definierte Angelegenheit der Außen- und Sicherheitspolitik Gegenstand einer *gemeinsamen Aktion* werden soll. Von dieser Möglichkeit wird vor allem dann Gebrauch gemacht, wenn die Vertretung gemeinsamer Interessen besonders dringlich und aktuell ist. Als erste Bereiche für gemeinsame Aktionen wurden bereits herauskristallisiert:

- der KSZE- Prozeß
- die Politik für Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa
- die Nichtverbreitung von Kernwaffen
- die wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit, v.a. die Kontrolle der Transfers von Rüstungstechnologie in Drittländer und die Kontrolle von Waffenexporten[52]

Ausgenommen sind laut Art. J4 Abs.3 EUV Fragen mit verteidigungspolitischem Bezug. Im Rahmen der gemeinsamen Aktion kann der Europäische Rat festlegen, daß die einzelnen Fragen nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Die im Rahmen einer gemeinsamen Aktion festgelegte Haltung der Union ist für die Regierungen der Mitgliedstaaten bei deren Auftreten auf internationaler Bühne verbindlich.

4.1.3. Die gemeinsame Verteidigungspolitik

Bezeichnenderweise wird der gemeinsamen Verteidigungspolitik in dem umfangreichen Titel V über die GASP nur ein einziger Artikel gewidmet, und zwar Art. J4 EUV. Die darin getroffenen Entscheidungen sind jedoch äußerst unbestimmt. Auf „längere Sicht“ soll die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitk getroffen werden, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“[53] Der Rechtsgehalt dieser Bestimmungen tendiert gegen Null und ist mit den adäquaten Bestimmungen in der EEA (Art.30 Abs.6) durchaus vergleichbar.
Im Bereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik bezieht sich die EU auf die Strukturen der Westeuropäischen Union (WEU)[54]. Die WEU wird als integraler Bestandteil bei der Entwicklung der EU angesehen, sie soll der „verteidigungspolitische Arm“ der Union werden.[55] Entscheidungen und Aktionen der Union mit verteidigungspolitischem Ausmaß werden nach dem Maastrichter Vertrag von der WEU als selbstständige, *internationale* Organisation ausgearbeitet. Somit mag es befremdlich klingen, gerade die WEU als integralen Bestandteil anzusehen. Dies gilt insbesondere deshalb, da nicht alle Mitgliedstaaten WEU-Mitglieder sind. In einer Rolle der WEU und ihre Beziehung zur EU und zur NATO haben

---

[52] Kurze Auflistung und Schilderung in: Claus D. Grupp: Europa 2000. Der Weg der Europäischen Union., Bonn 1997 (Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)
[53] Thomas Läufer, S. 25 (Art. J4 Abs. 1 EUV)
[54] Die Westeuropäische Union wurde am 23.10.1954 nachdem Scheitern der EVG in Paris gegründet. Sie befaßt sich mit wirtschaftlicher, politischer und kulturellert Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen, sowie mit kollektiver Selbstverteidigung. Wichtigstes Organ ist der Rat der Außenminister. Mitgliedstaaten sind die Benelux- Staaten, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und seit 1989 auch Spanien und Portugal bzw seit 1995 Griechenland.
[55] Koenig/ Pechstein, S.109

die neun alten Mitgliedstaaten der EU- allesamt auch Mitglieder der WEU- ein Programm für die künftige Zusammenarbeit verabschiedet. Die WEU soll darin schrittweise die Verteidigungskomponente der EU werden und den europäischen Pfeiler der EU stärken. Jedoch kann aus den genannten Gründen das alte Problem der Spannung zwischen Nordatlantikpakt und rein europäischen Sicherheitsbestrebungen in überhaupt keiner Weise gelöst werden. Außerdem lief der Vertrag über die Westeuropäische Union 1996 aus und muß neu verhandelt werden, was die Konzeption einer gemeinsamen Sicherheitspolitik nicht gerade erleichtert.[56]
Die Entscheidungsgremien sind bei der GASP genaustens geregelt. Der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs, legt die allgemeinen Leitlinien fest, der Ministerrat trifft die Entscheidungen nach Vorarbeit des politischen Komitees und des Ausschusses der Ständigen Vertreter. Die Europäische Kommission ist an der Politik hinsichtlich der GASP „in vollem Umfang beteiligt“[57], eine völlig vage und schwammige Formulierung, die nichts über die Entscheidungskompetenz aussagt. Eine Verpflichtung für den Rat, Anregungen der Kommission aufzugreifen, besteht nicht bzw. ist im EUV nicht einmal ansatzweise erwähnt worden. Lediglich nach Art. J8 Abs.4 ist der Kommission das Recht eingeräumt, wie ein Unionsstaat in Fällen mit raschem Handlungsbedarf durch ein Antrag eine außerordentliche Ratstagung herbeizuführen. Selbst dem Europäischen Parlament wird nach Art. J7 EUV ein Anhörungsrecht eingeräumt. Der Ratsvorsitz muß diese Stellungnahmen „gebührend berücksichtigen“. Die materielle Voraussetzung des Anhörungsrechts, die regelmäßige Unterrichtung über die Entwicklung der GASP sieht dieser Vertragsteil ebenfalls vor. Das Parlament kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten, was jedoch keine Neuschöpfungen, sondern detaillierte Fortschreibungen der Bestimmung des Art.30 Abs.4 EEA sind.
Resümiert man den erreichten konzeptionellen Unterschied zwischen EPZ und GASP, so muß man feststellen, daß es den nicht gibt. Einzige Ausnahmen bilden die detaillierteren Bestimmungen und die völkerrechtliche Verbindlichkeit gemeinsamer Aktionen. Jedoch wird gerade durch die erweiterte Differenzierung der Bestimmungen ein stabileres Grundgerüst für ein gemeinsames außenpolitisches Vorgehen als mit der EPZ erreicht.

4.2. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI)

4.2.1. Geschichte der innen – und justitiellen Zusammenarbeit

Die Justiz- und die Innenpolitik zählen zu den klassischen Kernbereichen nationalstaatlicher Souveränität. Aufgrund dessen wurde hier im EU- Vertrag das Entscheidungsverfahren der Regierungszusammenarbeit gewählt, was den Staaten umfassenden Gestaltungsspielraum beläßt. Innerhalb der Zusammenarbeit wird es auch in Zukunft darum gehen, im Binnenmarkt mit seiner impetuosen Freizügigkeit die innere Sicherheit wenigstens ansatzweise gewährleisten zu können. Die ZBJI wird als „dritte Säule“ der Europäischen Union bezeichnet.
Wie es schon für die GASP festzustellen war- die ZBJI stellt keinen wirklichen Neuanfang dar. Vorausgegangen war eine jahrzehntelange Zusammenarbeit, allerdings nicht wie bei der EPZ in einem einheitlichen Rahmen verpackt, sondern eher fragmentarisch vorhanden. Den ersten Ansatz gab es bereits 1957 mit dem EG- Vertrag, worin in Art. 220 ein begrenztes Programm zur Ergänzung der Grundfreiheiten des Vertrages durch völkerrechtlich bindende Abkommen der Mitgliedstaaten im Justizbereich enthalten war. [58] Weitere Anstöße ereichte

[56] Renner / Czada, S.171
[57] Thomas Läufer, S.28 (Art. J9 EUV)
[58] Vgl. Klaus- Peter Nanz: Der dritte Pfeiler der Europäischen Union: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik., integration 15 (1992), S.127

die in den siebziger Jahren einsetzende Diskussion über ein „Europa der Bürger“, weiterhin das Weißbuch der Kommission zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Es sah die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft vor und erforderte daher konvergente Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf intergouvernementaler Ebene.[59] Ein entscheidenden Sprung in Richtung der ZBJI über die Verwirklichung des Grenzabbaus vollzog man mit Unterzeichnung des ersten Schengener Abkommens (Schengen I), das Belgien, die Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande im Juni 1985 unterzeichneten. (1990 wurden Italien, 1991 Spanien und Portugal Mitglieder der Schengen- Gruppe). Inhaltlich wurden hierbei zunächst Erleichterungen für die Bürger bei der Grenzabfertigung und „möglichst bis zum 1. Janaur 1990“ einen vollständigen Abbau der Grenzkontrollen fixiert. Der Termin wurde aufgrund von Schwierigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit und wegen massiver Kritik der Datenschützer nicht erfüllt und bis Juni 1990 ein neues Übereinkommen zur Durchführung des Grenzabbaus (Schengen II) ausgehandelt. Nach einer langen Ratifizierungsphase in den Mitgliedsländern ist es seit März 1995 in Kraft (auch Schengener Durchführungsübereinkommen genannt). Hier wurden weitere Kontrollerleichterungen an den Binnengrenzen und ein beträchtliches Programm zur Harmonisierung von Ausgleichsmaßnahmen in den Bereichen Außengrenzkontrollen, Visa-, Ausländer- und Asylrecht, polizeiliche und justitielle Kooperation beschlossen. Jedoch sind an diesem Abkommen nur Deutschland, Frankreich, die Benelux- Staaten, Italien, Spanien, Portgal und Griechenland beteiligt. Ein weiteres Manko ist zur Erfüllung des Abkommens die unzuverlässige Überwachung der Seegrenzen durch die genannten südeuropäischen Staaten, was sicherlich auch ein schwer zu bewältigender finanzieller Faktor ist. Daß das Gefüge sehr fragil ist, kann man an der Bewältigung der Flüchtlingswellen von Albanien nach Italien ersehen. Aus Angst vor der Immigration in das Europa nördlich der Alpen wurde durch die reichen mitteleuropäischen Staaten eine zeitweilige Verschärfung der Binnengrenzkontrollen verfügt.
Außerhalb völkerrechtlich verbindlicher Ansätze für eine Zusammenarbeit in der Innenpolitik und bei der Justiz existieren seit einigen Jahren diverse Arbeitsgruppen, die unterschiedliche Aspekte dieser Zusammenarbeit erarbeiten. Zum einen gibt es die *Ad- hoc- Gruppe- Einwanderung*, die sich aus engsten Beratern der für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern und aus Vertretern der Kommission zusammensetzt. Seit 1975 bestand bis ins Jahr 1992 die Gruppe *TREVI Kooperation* (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violent International), die zwei mal jährlich Fragen der inneren Sicherheit erörterte und aus Innen- bzw. Justizministern bestand. Im Jahre 1989 wurde vom Europäischen Rat ein Ausschuß für die Koordinierung der bis dato singulären Maßnahmen zur Drogenbekämpfung eingesetzt. *(CELAD)* Die *GAM´92* (Groupe Assistance Mutuelle) hat sich zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Schmuggels zu verbessern. Letztendlich kontrolliert und koordiniert eine *Gruppe der Koordinatoren - Freizügigkeit* die verschiedenen Arbeitsgruppen, sie wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Dezember 1988 in Rhodos eingesetzt.[60]

4.2.2. Die ZBJI und ihre Analyse

Schwerpunkte im Bereich der inneren Angelegenheiten sind zunächst die Einwanderungs- und Asylpolitiken gegenüber Drittstaaten. Aufgrund der sich aus dem Binnenmarkt ergebenden Obligationen wurde die Visumspflicht der gemeinschaftlichen Zuständigkeit unterstellt. Da mit dem Binnenmarktkonzept die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft völlig entfallen sollen (Art. 7a Abs. 2 EGV), ist die Einigung auf eine *inhaltlich*

[59] Siehe Anm. 24 :EG- Kommission: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der EG- Kommission an den Rat., Brüssel 1985
[60] Etwas umfangreicher dazu Klaus- Peter Nanz, S.128 ff.

einheitliche Visapolitik gegenüber *allen* Drittstaaten unumgänglich. Art. 100c EGV räumt der Gemeinschaft nunmehr eine grundlegende Befugnis ein: ab dem 1. Januar 1996 hat der Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments diejenigen Drittländer zu bestimmen, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Bis zum 1. Januar 1996 mußte der Rat Maßnahmen zur einheitlichen Visagestaltung treffen. Die Bestimmung des genauen Umfangs ist nach Art. 100c Abs.1 EGV äußerst kompliziert und schon jetzt zwischen Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten umstritten.[61] Die Auseinandersetzung dreht sich dabei um die Frage, ob neben der Befugnis zur Erstellung einer *Negativliste* auch diejenige zur Erstellung einer *Positivliste* gewährt wird, was vor allem die Ansicht der Kommission wiederspiegelt. Wie soll mit allen dritten Staaten, die nicht auf einer ausdrücklich geforderten *Negativliste* stehen und bei denen alle EG- Staaten auf ein Visum verzichten, verfahren werden? Eventuell wäre eine homogene *Positivliste* der visafreien Drittstaaten auch rechtlich möglich. Noch problematischer stellt sich die Behandlung der Drittstaaten dar, bei denen nur ein Teil der Mitgliedstaaten bei der Einreise ein Visa verlangt. So ist die vollständige Harmonisierung der Einwanderungspolitik gegenüber Staatsangehörigen von Drittstaaten seit Anfang 1993 in Aussicht gestellt, ein Ende ist noch nicht abzusehen. 1993 konnten sich die Mitgliedstaaten über die Aufnahme von 73 Ländern auf die *Negativliste* und von nur 19 Nicht-EU- Ländern auf die *Positivliste* einigen. Bei weiteren 92 Drittstaaten sind die Visaerfordernisse in den Mitgliedstaaten hingegen unterschiedlich.
Zusätzlich zu dem Komplex der dargestellten Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen nennt Art. K1 EUV enumerativ weitere Bereiche, die die Unionsstaaten als „Angelegenheiten von gemeinsamen Intersesse“ deklarieren. Hier heißt es dazu: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse:

1. die Asylpoitik
2. die Vorschriften über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen
3. die Einwanderungspolitik und die Poltik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder:

a) die Voraussetzung für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten
b) die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung
c) Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“[62]

Ein qualitativen Sprung bilden die weiteren Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die sich nicht mit Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik beschäftigen, die aber einen evident hohen Dringlichkeitsstatus aufweisen:

4. die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit
5. die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab
6. die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
7. und die im Bereich der Strafsachen
8. die Zusammenarbeit im Zollwesen
9. die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels...erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der

[61] Koenig/ Pechstein, S. 114 f.
[62] Thomas Läufer, S.29

Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines europäischen Polizeiamtes (EUROPOL).[63]

Entsprechend der Vorschrift des Art.2 Abs.1 EUV bestimmt Art. K3 Abs.1 EUV als unterste Handlungsstufe der ZBJI die Unterrichtung und Koordinierung der Unionsstaaten untereinander. Dies geschieht bei den Tagungen des Europäischen Rates, nachdem die anstehenden Fragen zuvor in Arbeitsgruppen und einem Koordinierungsausschuß erörtert wurden. Der Koordinierungsauschuß wiederum besteht aus hohen Beamten der betreffenden Ministerien. Jedoch geht die Erfüllung der genannten Poltikbereiche über eine enge Zusammenarbeit hinaus. Denn der Rat kann sowohl gemeinsame Standpunkte annehmen als auch gemeinsame Maßnahmen beschließen, soweit sich die Ziele der Union „durch gemeinsames Vorgehen besser verwirklichen lassen als durch Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten.“[64] Ein in dieser Form präsentiertes Übereinkommen wird den Staaten dann zur Annahme (Ratifikation) empfohlen. Seit Beginn der Zusammenarbeit haben die Staaten auf der Weise u.a. vereinbart:

- Mindeststandards für die Durchführung des Asylverfahrens
- eine harmonisierte Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs (nach der Genfer Flüchtlingskonvention)
- die Auslieferung von Straftätern untereinander
- gemeinsame Maßnahmen zur Rechtsangleichung bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität und zur Bekämpfung des Menschenhandels bzw. der sexuellen Ausbeutung von Kindern
- in der Einwanderungspolitik einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen für die verschiedenen Gruppen (Arbeitnehmer, Selbstständige, Studenten usw.) von Ausländern aus Drittstaaten. *(Stand Februar 1997*)[65]

Wie schon bei der GASP muß man bei der Frage der Kompetenzen erneut feststellen: Das Parlamnet hat in diesem sensiblen Politikbereich wenig bis gar nichts zu melden. Es wird lediglich, dafür dann aber regelmäßig, über die durchgeführten Arbeiten *unterrichtet*. Der präsidierende Innenminister hört das EP zu den wichtigsten Aspekten an und achtet darauf, daß die Meinung des Parlaments *gebührend berücksichtigt* wird - ein Terminus, den wir ja bereits von der GASP kennen.

Wie im Vertrag vorgeschrieben wurde, arbeitet die Polizei der EU- Staaten hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus, von schwerem Drogenhandel und Formen der internationalen Kriminalität ab 1992 eng zusammen. Zu diesem Zweck soll ein unionsweites System zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL) schrittweise eingerichtet werden. Da diese Behörde keine exekutiven Befugnisse erhält, muß sie sich auf das Sammeln und Auswerten von Erfahrungen und Informationen beschränken, die sie den nationalen Polizeibehörden zur Verfügung stellt. [66] Als Sitz von Europol bestimmte der Europäische Rat im Oktober 1993 Den Haag. Bereits seit Anfang 1994 hat die Vorläuferorganisation von EUROPOL, die EUROPOL- Drogeneinheit (EDE) ihre Arbeit aufgenommen. Sie unterstützt inzwischen den Informationsaustausch nicht nur bei der Rauschgiftkriminalität, sondern auch von Nuklearschmuggel, Schleuserbanden und Kfz-Diebstahl. Im Juli 1995 ist die EUROPOL- Konvention zur Errichtung der kompletten Behörde von den EU- Staaten unterzeichnet worden, die Ratifizierung von allen Mitgliedstaaten steht aber noch aus. Kern von EUROPOL wird ein Hochleistungsrechner

---

[63] Ebenda

[64] Vgl. Hortense Hörburger, S.73 (Art K3.2.b)

[65] Nach Claus D. Grupp, S.56

[66] Hierzu etwas detaillierter :H.G. Fischer: Die Zusammenarbeit in den bereichen Justiz und Inneres – die „3. Säule“ des Vertrages über die EU., Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1994, S.749ff. (Zeitschriften im Rahmen europäischer Veröffentlichungen sind sehr gut im Internet einsehbar.)

sein, in dem jegliche Daten über internationale Kriminalität jederzeit abrufbar sind. Ermittlungsarbeiten können hier zentral ausgewertet werden. Weiterhin sind gemeinsame Konzepte zur Vermeidung von Verbrechen und Maßnahmen zur Schulung, Forschung und Kriminaltechnik vorgesehen.[67]
Betrachtet man den Titel VI über die ZBJI im Vergleich zu vorangegangenen Kooperationsformen, so ist ein wesentlicher Fortschritt die Schaffung eines differenzierten Handlungsrahmens für die Bewältigung der genannten Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse zu verzeichnen. Jedoch an inhaltlichen Vorgaben für die konkrete Lösung der Probleme findet sich wiederum ein Vertrags"vakuum". Es bleibt dem Ermessen der Unionsstaaten vorbehalten, in welchem Umfang das bereitgestellte Schema genutzt oder gar für praktische Vorstellungen erweitert wird.

5. Schlußwort

Fest steht, der Vertrag über die Europäische Union stellt einen Meilenstein auf dem Weg von den Gründungsverträgen über die Einheitliche Europäische Akte zu einem handlungsfähigen und stabilen Europa dar. Das Vertragswerk ist ein substantiell bedeutsames und umfangreiches politisches Gesamtpaket. Dennoch bestehen u.a. folgende Mängel fort oder treten erstmals auf:

1. Das von Beginn der Europäischen Integration sich an sämtliche Entscheidungen „festklammernde" Demokratiedefizit bleibt bestehen. Ein Vielvölkerstaat, den die Europäische Union anstrebt, braucht mehr Demokratie und echte Kontrollmöglichkeiten über Institutionen, die die Union vorbereiteten und deren Geschicke sie später leiten sollen.
2. Nicht zufriedenstellend sind die Verfahren der EU und ihre langen Wege im Maastrichter Vertragswerk geregelt, da sie noch vielschichtiger und komplizierter geworden sind. Das demokratische Erfordernis der Transparenz und der Verständlichkeit der Prozesse droht auf der Strecke zu bleiben. Der Bürger hat aber das Recht, wie in „seinem Namen" und „in Verantwortung zu ihm" entschieden wird. Die Komplexität vieler Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene erschweren den Bürgern das Verständnis der Zusammenhänge und verhindern ein Gefühl der Solidarität und Gemeinsamkeit zwischen ihnen. Viele Umfragen und die Wahlbeteiligung zu den letzten Wahlen für das Europaparlament haben belegt, daß die Bürger der Union nicht damit einverstanden sind, die Diskrepanz zwischen „vollblumigen" Proklamationen bzw. Absichtserklärungen und ihrer fehlenden praktischen Umsetzung hinzunehmen. Die Unionsbürger müssen stärker eingebunden, informiert und befragt werden.
3. Bis 1971 hatte das Parlament im Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft nur beratende Aufgaben. Es mußte zu bestimmten Gesetzesentwürfen „angehört" werden und konnte Stellungnahmen abgeben. Heute wird dem EP in Politikfeldern ein Mitentscheidungsecht zugebilligt, wie z.B. bei Rechtsakten in den Bereichen Binnenmarkt, Kultur, Bildung, Gesundheit, Forschung und Umwelt. [68] Jedoch kann das über den weiterhin bestehenden Reformbedarf hinwegtäuschen: Noch immer stehen dem Parlamnent wesentliche Entscheidungsrechte in wichtigen Politikbereichen nicht zur Verfügung, das Medieninteresse an seiner Arbeit ist begrenzt und der Bekanntheitsgrad ist nicht sehr hoch. Ein Fortschritt dahingehend wäre die vielbeschworene und dann doch arg beschnittene institutionelle Stärkung des EP, die über den Vertrag über die Europäische Union hinausgehen muß. So konnten sich die Regierungschefs in Maatricht entgegen vielerlei Erwartungen nicht über eine wesentliche Erweiterung der Parlamentsrechte

[67] Claus D. Grupp, S.56 / Klaus- Dieter Borchardt, S.62
[68] So oft dargelegt in europabejahenden Publikationen, die keine Tendenz zur Hinterfragung der Problemstrukturen erkennen lassen, u.a. Vgl. Claus D. Grupp, S.18

einigen. Die entscheidende Struktur bleibt der Europäische Rat, das Parlament besitzt außer in den genannten Politkfeldern lediglich Rechte der Anhörung, Beratung, der Zusammenarbeit und der Zustimmung. Vor allem der Ministerrat wehrt sich gegen die Erhöhung von Kompetenzen des Parlaments.[69]

Letztendlich ist es noch ein weiter Weg bis zu einem Europa der Bundesstaaten, wenn dieser überhaupt jemals beschritten wird. Will die EU irgendwann einmal die Funktion eines mehrsprachigen Staatsgebildes übernehmen, muß an der Struktur und dem Weg der Entscheidungen gearbeitet werden. Nur wenn eine Interessenvertretung der Völker zum Interessenausgleich führt, kann eine Union der Völker auf freiwilliger Basis Bestand haben. Der Interessenausgleich kann demnach durch zwei Prinzipien erfolgen: Einstimmigkeitsprinzip oder die Austrittsmöglichkeit. Jedoch Einstimmigkeit blockiert die Entwicklung und andere Abstimmungsmodalitäten können noch so ausgereift sein- einen reellen Minderheitenschutz garantieren sie auch nicht. Aber Einstimmigkeitsregelungen durch Majorisierung der Minderheiten völlig zu ersetzen, hätte in naher Zukunft den Effekt, daß die Union auseinanderbricht.

Die Staaten geben ihre „Dominanz über die Integration“[70] nicht auf, nein zur Kompensation ihres Versagens verlängern sie sich einerseits in internationale Organisationen, andererseits in regionale und lokale Strukturen. Die Gemeinschaft wird, obwohl die Staats- und Regierungschefs das kaschieren, zunehmend beeinträchtigt durch das Auseinanderdriften des Stabilitätslagers um Deutschland, Frankreich und ihren „Satelliten“ und der inflationären Gruppe im Südosten Europas. Es gibt einfach unterschiedliche Konjunkturzyklen, die kaum aufeinander abgestimmt werden können. Ohne internationale Konjunkturausgleichmechanismen besteht die Gefahr des Auseinanderbrechens der Währungsunion. Der Arbeitsmarkt wird nie auf eine bestimmte Kompromißebene gebracht werden können.

Andererseits haben viele Bürger Angst vor einem unüberschaubaren „Supra“- Staat, dem die nationalen Tradtionen, Werte und wirtschaftlich- sozialen Errungenschaften zum Opfer fallen könnten. Diese Ängste werden in einer Übergangsphase der europäischen Neuordnung die dominierende Rolle spielen.

---

[69] Renner / Czada, S.149

[70] Zit. nach Gerda Zellentin: Staatswerdung Europas?, in: Rolf Hrbek (Hrsg.):Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse., Baden- Baden 1993, S.46

Literatur

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), , Bulletin der EG., Luxemburg 1986/87

Aume/ Niesr: Maastricht- und was dann? Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.“, Landsberg 1992

Auswärtiges Amt (Hrsg.): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Dokumentation., Bonn 1995

Bofinger, P. / Collignon, S. / Lipp, E.-M.: Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D- Mark., Wiesbaden 1993

Borchardt, Dr. Klaus- Dieter: Die Europäische Einigung. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union., Brüssel/ Luxemburg 1995

Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Von der EG zur Europäischen Union – Vertiefung und Erweiterung., Bonn 1996

Cecchini, Paolo: Europa´92. Der Vorteil des Binnenmarktes., Baden- Baden 1988

Cesar, Rolf / Ohr, Renate (Hrsg.): Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden- Baden 1996

EG- Kommission (Hrsg.): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft., Luxemburg 1989

EG- Kommission (Hrsg.): Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der EG- Kommission an den Rat., Brüssel 1985

Europäisches Parlament (Hrsg.): Institutioneller Ausschuß, Sammlung der institutionellen Dokumente der Gemeinschaft von 1950 bis 1982., Luxemburg o.J.

Europäisches Parlament (Hrsg.): Ein Parlament in voller Entfaltung 1950-88., Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften., Luxemburg 1989

Grupp, Claus D.: Europa 2000. Der Weg der Europäischen Union., Bonn 1997 (Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)

Hörburger, Hortense: Europa- ratlos statt grenzenlos. Der Vertrag von Maastricht auf dem Prüfstand., Marburg 1992

Hrbek, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse., Baden- Baden 1993

Koenig, Christian / Pechstein, Matthias: Die Europäische Union- Der Vertrag von Maastricht., Tübingen 1995

Kreile, Michael: Europa 1992. Konzeptionen, Strategien, Auswirkungen., Baden- Baden 1991

Läufer, Thomas: Zweiundzwanzig Fragen zu Europa. Europäische Gemeinschaft und Europäisches Parlament., Bonn 1990

Läufer, Thomas : Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleittexten., Bonn 1996

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Auf dem Weg zur Europäischen Union., Bonn 1992

Renner, Günter / Czeda, Peter: Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union., Bühl 1992

Thomasberger, Claus: Europäische Währungsintegration und globale Währungskonkurrenz., Tübingen 1993

Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften., (Hrsg.: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG), Nachdruck Luxemburg 1987

von Poser, Dr. Arwed Max: Europäische Währungsunion. Die EWWU zwischen Maastricht und Frankfurt., Stuttgart 1994

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration., Bonn 1992

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbücher der Europäischen Integration, Bonn 1995-97

Welcker, Johannes / Nerge, Carsten: Die Maastrichter Verträge- zum Scheitern verurteilt?, Landsberg/Lech 1992