

## Der Weg zur Europäischen Union (EU)

### Vorwort

Viele sprechen gerne von der EU als dem gemeinsamen Haus Europa, zu dem neuerdings alle europäischen Staaten und nicht wenig Schweizer (etwa 30 %) gehören möchten. Im Polit-Jargon spricht man gerne von einem Gebäude aus drei **Pfeilern** mit einem gemeinsamen Dach oder eher, wegen der darunter noch zum Teil grossen Leere, von einem über diese drei Pfeiler gestellten griechischen Kapitel, das nach aussen imposant und vollendet wirkt. Eine Analyse der drei Pfeiler und wie es dazu kam, wird uns zeigen, dass noch ein sehr langer Weg, wenn überhaupt, auch zur inhaltlichen Vollendung bevorsteht.

### Die drei Pfeiler

Das Bild der drei Pfeiler stammt von Jacques Delors, der langjährige Präsident der Kommission in Brüssel, der bei der **Vollendung des Europäischen Binnenmarkts** ( *marché unique* )auf den **1.Januar 1993** die weiteren Arbeiten umriss.

### *Der Erste Pfeiler*

**Europäischen Gemeinschaft (EG)**, entstanden aus der **Fusion** vom 8.April 65, in Kraft getreten am 1.7.67, der ursprünglichen drei Gemeinschaften à 6 ( **Benelux**: Belgien, Niederlande und Luxemburg, sowie Frankreich, Italien und Deutschland), nämlich

**Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, 18.April 1951/52, in Kraft 23.Jul.1952 bekannt unter dem Namen **Montanunion**, die als das erste **supra-nationale Gebilde** gemäss dem von Jean Monnet inspirierten Schumann-Plan, eine gemeinsame, überstaatliche Kontrolle, die **Hohe Behörde in Luxemburg**, vorsah für Kohle und Stahl, die kriegswichtigsten Güter der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts; mit einer direkt in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtssetzung und

Durchführung. Die erste Anwendung des sogenannten **supranationalen Rechts**.

**Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)**, entstanden aus der Relance Européenne an der von dem damaligen belgischen Premierminister Paul Henri Spaak geleiteten Konferenz in **Messina** (1955), nach dem Schiffbruch einer Grossen Europäischen Freihandelszone vor allem wegen britischem Widerstand gegen allzu viele supranationale Elemente, welche die 6 Montanunions-Staaten einbringen wollten. Diesen gelang es im Alleingang im **Vertrag von Rom** vom **25. März 1957** (in Kraft getreten am **1. Jan 1958**) einen weit über den blossen Freihandel hinausgehenden freien, in sich geschlossenen, nach aussen durch eine Zollunion, eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten sowie einer sehr eingreifenden Landwirtschaftspolitik gesicherten Markt schaffte.

Dies auf dem Wege der Uebertragung weitgehender **Rechtssetzungs-Kompetenzen**, (man sprach gerne von den entsprechenden Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten mit zum Teil direkter Geltung) an eine Art Hohe Behörde, wie im Montanunions-Vertrag, die man aber nur **Kommission** nannte, um den seit dem Scheitern der **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** und der **Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG)** wegen französischem Widerstand, damals verpönten Begriff supranational und eine überstaatliche Behörde sorgfältig zu vermeiden.

Die **EWG** war die **treibende Kraft**, besonders nach der bereits zu Beginn erfolgten Zusammenlegung der Organe und der Fusion zur **Europäischen Gemeinschaft (EG)**. Ziel war ein echter, **umfassender Markt**, eine volle Freizügigkeit für Personen, Waren (Industrie und Landwirtschaft), Dienstleistungen und Kapital und den dazugehörenden politischen Massnahmen, (gemeinsame Aussenhandels-, Wettbewerbs-, Struktur und Regionalpolitik) mit den entsprechenden Institutionen, Fonds und Verwaltungsstellen) um schlussendlich eine

*Wirtschaftsunion* und die Grundlagen für eine **Währungsunion** zu legen.

**Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)**, gleichzeitig entstanden mit der EWG (**25.März 1957 - in Kraft 1.1.58**) und vorgesehen zur Kontrolle und Entwicklung der **Verwendung der Atomenergie zu friedlichen Zwecken** in einer ähnlichen Konstruktion wie die Montanunion, als oberstes Kontrollorgan mit recht weitgehenden Einwirkungsmöglichkeiten und direkter Rechtssetzung (Kontrolle der Produktion und Verwendung von Brennstäben und entsprechende Sicherheitsvorschriften für Atomkraftwerke, und anderen radioaktiven Substanzen) in den Mitgliedstaaten.

**Charakteristisch für den ersten Pfeiler** ist, dass nur diese drei Gemeinschaften eine **iuristische Persönlichkeit** besitzen und internationale Verträge abschliessen können. Ebenfalls besitzen nur sie **eine direkte Rechtssetzungskompetenz** (direkt in den Mitgliedstaaten geltende **Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und unverbindliche Rechtsakte wie Empfehlungen, Stellungnahmen** sowie eine entsprechende gerichtliche Uebersprüfung durch einen dafür geschaffenen **Europäischen Gerichtshof**). Allerdings betrifft diese **Supranationalität** nur das Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedern, wogegen innerhalb der Gemeinschaft bei der Beschlussfassung letztlich der **Rat** (Organ in welchem die **Mitgliedstaaten vertreten** sind) auf Antrag der Kommission und zum Teil nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments entscheidet, wobei allerdings in zunehmendem Ausmass die ursprünglich vorgesehene Einstimmigkeit durch Mehrheitsbeschlüsse ersetzt wird. Zur Zeit kann der Rat die **Vorschläge der Kommission nur einstimmig abändern**, er kann sie jedoch zur Uebearbeitung zurückweisen.

Von grosser Bedeutung in dieser Phase ist, **die Erweiterung der EG um die früheren Verhandlungs-**

**partner** einer grossen Europäischen Freihandelszone nach dem Grundsatz des ersten Kommissionspräsidenten Hallstein, man solle sich erst dann nach aussen öffnen, wenn man einigermaßen nach innen gefestigt ist. Damit wurde die **Sechser- zu einer Zwölfer-Gemeinschaft** umgewandelt und das Verhältnis zur kleinen **Europäischen Freihandelszone (Efta) geregelt.**

**1972/73 EG-Efta Freihandelsabkommen**

**1973 Beitritt von Grossbritannien, Dänemark und Irland**

**1981 Beitritt Griechenlands**

**1982 Wiederaustritt von Grönland (nach konsultativem Referendum)**

**1982 Beitritt von Spanien und Portugal**

**1990 Beitritt der DDR zur BRD** und Aufnahme in die EG.

Mit der **Vollendung des Binnenmarkts 1992** begann, was man gerne in Brüssel als den Aufbruch zu einer weiteren Phase der Integration bezeichnet: die Oeffnung der Zwölfer-Gemeinschaft für andere **europäische Staaten**, zu anderen Organisationen und vor allem zur Ausdehnung auf andere über das wirtschaftliche hinausgehende, insbesondere politische Bereiche staatlichen Tätigwerden.

*Der zweite Pfeiler*

**Die Europäische Union**, geschaffen durch den **Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992**, in Kraft getreten am **1. November 1993**

Der Vertrag von Maastricht schafft keine neue Organisation, er ergänzt und modifiziert die Verträge der drei ursprünglichen europäischen Gemeinschaften, zusammengefasst in der EG (Montanunion, EWG, EURATOM).

Die **EU** hat auch **keine eigene Rechtspersönlichkeit**; sie ist gewissermassen an die Rechtspersönlichkeit der EG angehängt, besteht aus Aenderungen und Ergänzungen der Römerverträge. Sie hat auch **keine direkte**

**Rechtssetzungskompetenz**, besteht aber aus einer Vielzahl von Abmachungen, welche die zwölf Mitglieder verbindlich und zeitlich unbegrenzt zur Rechtssetzung, Schaffung gemeinsamer Institutionen und einer gemeinsamen Politik auf den verschiedensten Gebieten verpflichtet und bei Nichtbefolgung beim Europäischen Gericht zur Rechenschaft gezogen werden können. Einige wesentliche Aufgaben sind :

**Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem Ziel einer einzigen Währung (EURO mit Europäischer Zentralbank** , das aus den in den einzelnen Mitgliedstaaten vom Volk gewählten Vertretern besteht, gegenüber der Kommission an Kraft (Bestätigung der Wahl der Kommissionsmitglieder und so den Sturz der Kommission Santer verursachte) gewonnen hat, aber sonst, ausser Budgetfragen und Mitspracherrecht in ausserpolitischen Belangen, eher noch auf ein Mitberichtsverfahren beschränkt ist.

**Erweiterte Mitspracherechte des Europäischen Parlaments**, das aus den in den einzelnen Mitgliedstaaten vom Volk gewählten Vertretern besteht, gegenüber der Kommission an Kraft (Bestätigung der Wahl der Kommissionsmitglieder und so den Sturz der Kommission Santer verursachte) gewonnen hat, aber sonst, ausser Budgetfragen und Mitspracherecht in ausserpolitischen Belangen, eher noch auf ein Mitberichtsverfahren beschränkt ist.

**Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)**, wobei der Rat der EU über Ziele gemeinschaftlichen Handelns mit **Einstimmigkeit** und mit qualifizierter Mehrheit über die Durchführungsmodalitäten entscheiden kann. Das zum Beispiel in den Bereichen Ex-Jugoslawien, Mittlerer Osten, Südafrika, Mittel- und Osteuropa (MOES) und Russland. Ebenfalls ein gemeinschaftlicher Dialog mit Drittstaaten und internationalen Organisationen.

**Einführung der Unionsbürgerschaft in Ergänzung der**

**nationalen Staatsangehörigkeit** mit politischen Rechten in den anderen Mitgliedstaaten.

**Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen** auf eine ganze Reihe von Bereichen vom **Verbraucher- und Gesundheitsschutz, der Visapolitik (Asylanten) Transeuropäische Kommunikationsnetze (ein Lieblingskind von Jacques Delors) wie Verkehr, Energie, Telekommunikation, bis zur Entwicklungshilfe, Industriepolitik, Bildung, Kultur, Forschung, Umweltschutz und Sozialpolitik** usw. so etwa alles, was normalerweise zu den **Aufgaben eines modernen Staates** gehört. Aber es ist zu betonen, das es sich **nicht** um **direkte Rechtssetzungs-Kompetenzen** handelt, sondern um **zwischenstaatliche Gemeinschaftsaktionen**, die aber in einem sehr frühen Stadium und zu einem grossen Teil, aus den Zielsetzungen der Römerverträge abgeleitet, eine Verpflichtung zum Mitmachen (Solidarität) zur Grundlage haben.

Dabei spielt das sogenannte **Subsidiaritätsprinzip**, wonach die Kompetenzen der Gemeinschaft auf diejenigen Aufgaben zu begrenzen sind, die sie tatsächlich wirksamer erledigen kann als die einzelnen Mitgliederstaaten. Später im Vertrag von Amsterdam ist der Akzent etwas anders gelegt worden, wonach alles, was die Gemeinschaft **schneller** und besser erledigen kann (wie Hilfe und Entwicklung von Regionen und Gemeinden) in ihre Kompetenz fällt, zusätzlich zu all den Gebieten, die gemäss dem Römervertrag ohnehin in ihre ausschliessliche Kompetenz gehören.

**Charakteristisch für den zweiten Pfeiler** ist der mit der Europäischen Union eingeleiteten **Uebergang vom Gemeinschaftsrecht zu zwischenstaatlichen Abmachungen**. Wenn es nach Delors gegangen wäre, so hätten alle weiteren Schritte einer **Vertiefung** des europäischen Integrationsprozesses ebenfalls durch Abtretung von direkten Rechtssetzungskompetenzen an eine supranationale Behörde erfolgen sollen. Er sprach von einer

**Grundcharta**, ohne soweit zu gehen, um eine eigentliche **Verfassung** vorzuschlagen, wie das heute vom deutschen Aussenminister **Joschka Fischer** getan wird. Beiden ging es um eine **klarere Rechtslage**: Delors nach der Methode Monnet/Schumann durch Abtretung an die Gemeinschaft von Teilen der Souveränität der Mitgliedstaaten auf möglichst vielen Gebieten staatlichen Tätigwerdens, um einen Punkt zu erreichen, in welchem ein neues, **staatsähnliches** (ein überstaatliches, supranationales) **Gebilde entsteht**. Die lange Vorbereitungszeit des Vertrags von Maastricht zeigte aber, das diese Ziele nur auf dem **Wege zwischenstaatlicher, wenn noch so weitgehender vertraglicher und durch das ganze System präjudizierter Regelungen** zu erreichen sei.

Zu berücksichtigen ist, dass in der Folge, die Bemühungen um eine Erweiterung der EU um andere Staaten dank dem Weg zwischenstaatlicher Gemeinschaftsaktionen vorange-  
trieben werden konnte. So

**Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR)** vom 14. Febr. 1992, in Kraft getreten am 1. Jan. 1994, zur Bildung eines einheitlichen Binnenmarkts ( vier Freiheiten: freier Personenverkehr, Dienstleistungen und Kapital, Verkehr und öffentliche Ausschreibungen) zwischen der **Efta und der EG**, der nach dem Nein der Schweiz in sich zusammenfiel (Delors sagte immer ohne die Schweiz mache der EWR keinen Sinn) und

**ab 1. Jan. 1995 zum Beitritt von Oesterreich, Schweden und Finnland zur EG/EU**

(Norwegen hat dies in einer Volksabstimmung einmal mehr, wie 1972, abgelehnt) führte unter Annahme von Maastricht, alle gestützt darauf bestehenden Abkommen und Institutionen, vor allem auch die Landwirtschaftspolitik, Aussen- und Sicherheitspolitik u.a.m. Damit ist die

### **Europäische Gemeinschaft à 15**

entstanden, wobei **Oesterreich und Schweden** beim gewogenen Mittel über **je 4 Stimmen** und **Finnland**

über 3 Stimmen verfügen im Vergleich zu je 10 Stimmen der Grossen (Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien), 8 Stimmen für Spanien, je 5 Stimmen Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal, je 3 Stimmen für Dänemark und Irland, 2 Stimmen für Luxemburg von total 87 Stimmen im Ministerrat à 15, mit qualifiziertem Mehr von 62 Stimmen und einer Sperrminderheit von 26 Stimmen, was demnächst wegen der zunehmenden Zahl kleinerer Länder als Mitglieder geändert werden soll.

### *Der dritte Pfeiler*

besteht aus dem sehr umfassenden Gebiet **der Justiz und den Inneren Angelegenheiten**, wobei der Ministerrat laufend durch **einstimmige Gemeinschaftsbeschlüsse** Aktionen zum Beispiel in Asylfragen, Einwanderung, Grenzübertritte, Terrorismus, internationale Kriminalität, Drogen usw. beschliessen kann und es für die **Umsetzungsmassnahmen nur qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse** braucht. In diesem Zusammenhang sind **Schengen vom 19.Jan.1990** (Wegfall aller Grenzen innerhalb der EG/EU), **Dublin (Verpflichtung des Erstasyl-Landes zur Rücknahme** der im EU-Raum weitergewanderten Asylanten) und andere Massnahmen zur Kontrolle von Asylanten und Ausländern zu erwähnen. Durch den

**Vertrag von Amsterdam vom 2.Oktober 1997** wird deshalb ein wesentlicher Teil zur Sicherstellung von **Freiheit, Sicherheit und Recht** aus dem **zwischenstaatlichen Gemeinschaftsrecht** herausgenommen und **dem überstaatlichen Recht** des ersten Pfeilers zugeordnet. Damit wird eine neue Entwicklung bei der **Dualität Gemeinschaftsrecht und zwischenstaatliche Gemeinschaftsrecht** eingeleitet, gewissermassen eine **Umkehr** von der durch Maastricht (der EU) eingeschlagenen Abwendung vom überstaatlichen Gemeinschaftsrecht.

Eine Entwicklung, die genau im Auge zu behalten ist



und direkt auf die **instituelle Problematik bei einer weiteren Erweiterung der Gemeinschaft** (Mittel- und osteuropäische Länder, MOES) führt. Dazu nur die Stichworte Mitgliedschaft und Abstimmung (Gewichtung der Stimmen) in den obersten Organen, Ministerrat und Kommission, sowie der Vorschlag (ursprüngliche Vorschlag von Schäuble) der Bildung eines **kleinen Kerns**, um den sich die anderen Mitgliedstaaten gruppieren bzw. satellisieren können. Sehr wahrscheinlich, um diese bittere Pille für viele, besonders die kleinen Mitgliedstaaten, etwas schmackhafter zu machen, sieht der **Vertrag von Amsterdam** erstmals ein **Beiseitestehen von gewissen Gemeinschaftsaktionen** für welche es besonders in der Aussen- und Sicherheitspolitik **Einstimmigkeit** braucht. Damit kommt das beim EWR vom schweizerischen Chefunterhändler Franz Blankart konzipierte, der Schweiz verweigerte **Opting out wieder zu Ehren**, wohl weil es damals eine gewisse Bedeutung für das Nein der Schweiz hatte und man nunmehr in Brüssel in eigener Sache die Bedeutung dieser Frage endlich erkannt zu haben scheint. Der Vertrag von Amsterdam sieht vor allem eine rasche Einführung von **Mehrheitsbeschlüssen auf fast allen Gebieten vor**, wobei natürlich Änderungen der Grundgesetze und Verträge nach wie vor Einstimmigkeit brauchen. Amsterdam macht nachdrücklichst auf die Notwendigkeit von mehr Rechtsklarheit, Abbau überflüssiger, einander widersprechender und viel zu komplizierter Rechtsnormen aufmerksam und bemängelt das bekannte, von vielen europäischen Staatsleuten kritisierte Demokratiedefizit der EG/EU-Konstruktion.

### **Schlusswort**

Dieser allzu kurze und deshalb unvollständige Ueberblick zeigt, dass wir in Europa zwar mit einer, sich vor allem zu politischen Zielsetzungen sehr **dynamisch gewollten** Entwicklung, einer möglichst weitgehenden Integration konfrontiert sind, dass aber diese Entwicklung immer wieder ins Stocken gerät, zu unüberwindlich scheinenden Krisen führt, aus denen jeweils der Ausweg leider wieder-

um in Form äusserst **komplexer Kompromisse** gefunden wird. Das mit einem sehr zwiespältigen Ergebnis:

**Einerseits mit einer Unmenge von Rechtssetzungs-Akten** verschiedenster Art ( allein von 1992-98 über 21'000 Rechtsakte zusätzlich zu dem Bestehenden, dem berühmten **acquis communautaire**, den Grundverträgen und den Ausführungsbestimmungen dazu usw.usf., was alles von vielen auf hunderttausende von normalen Textseiten geschätzt wird;

**Andererseits diese hin und her schwankende Dualität** zwischen **Gemeinschaftsrecht und zwischenstaatlichem Recht**, sowie ein totale Unklarheit, wer letztlich entscheidet, was die effektive Rechtslage ist usw. Dabei sollte für jeden Staatsrechtler klar sein, dass sich diese Situation letztlich aus dem **Grundsatz der Unteilbarkeit der Souveränität** ergibt, diese **nicht** stückweise abgetreten werden kann, so das Gemeinschaftsrecht bzw. die supranationale Norm irgendwie in der Luft hängt und mit den Normen des zwischenstaatlichen Rechts zwangsläufig immer wieder in Kollusion geraten muss oder zumindestens zur Unklarheit dazu führt, was schliesslich gilt.

Erschwert wird die Beurteilung dieser **Dualität**, weil daraus ein unübersehbares **Imbroglia** von tausenden und abertausenden von Normen, Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen, gemeinsame sogenannte "Politiken" und vertragliche Bestimmungen entstanden ist, die unübersichtbar sind, sehr oft zueinander im Widerspruch stehen und einen äusserst komplexen, technokratisch und schwerfällig arbeitenden Beamtenapparat notwendig machen. Und die Folge davon sind alle die Nachteile von Lobbying, Korruption und Konflikten innerhalb der Gemeinschaft auf fast jeder Ebene. Am gefährlichsten wirkt sich diese unklare Rechtssituation auf der politischen Ebene, weil sich vermehrt die Tendenz bemerkbar macht, dass die Grossen und Starken der EU schliesslich davon genug haben, die Dinge selber an die Handnehmen und sagen "wo es lang geht"; etwas, das schon vor einigen Jahren im deutschen Bundestag von Bundeskanzler Kohl gegenüber Brüssel und der übrigen EU verlangt wurde...