

Eckhard Wurzel

Europäische Integration – die ökonomischen Zusammenhänge

Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik
sowie Reformansätze

2., erweiterte und aktualisierte Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Eckhard Wurzel

Europäische Integration – die ökonomischen Zusammenhänge

Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik
sowie Reformansätze

2., erweiterte und aktualisierte Auflage

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die 1. Auflage dieses Werks ist unter dem Titel »Europäische Integration wohin? Zu Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie Reformen der EU« in der Reihe »Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsprozess«, herausgegeben von Stefan Kooths, erschienen.

2., erweiterte und aktualisierte Auflage 2024

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-042314-5

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-042315-2

epub: ISBN 978-3-042316-9

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Anette

Vorwort

Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 durchlief die heutige Europäische Union (EU) immer wieder Phasen der Anpassung, die die wirtschaftliche Integration innerhalb der Gemeinschaft vertieften und verbreiterten. Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital wurden abgebaut oder beseitigt und die Freizügigkeit für Personen eingeführt. Die Vergrößerung der Gemeinschaft seit den 1970er Jahren um nord-, süd- und – nach dem Fall der Mauer – mittel- und osteuropäische Länder verlangte signifikante Änderungen gemeinschaftlicher Institutionen und Verfahren. Mit Einführung der gemeinsamen Währung Ende der 1990er Jahre wurde die Geldpolitik von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene übertragen und die finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung wurde verstärkt. Schließlich führte die Finanz- und Schuldenkrise nach 2007 zur Einrichtung neuer gemeinschaftlicher Institutionen, Regeln und ökonomischer Überwachungsverfahren, deren fiskalpolitischer Teil derzeit Gegenstand erneuter Reformdiskussion ist. Bei den aktuellen ökonomischen Herausforderungen spielt nicht zuletzt die Reduktion von Treibhausgasemissionen eine prominente Rolle, die sich nur durch grenzüberschreitende Koordination wirkungsvoll angehen lässt.

Insgesamt wurden während des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der letzten Jahrzehnte die Aufgaben mit Regulierungszuständigkeiten auf der Ebene der EU stetig erweitert. Gemeinsamer Markt, gemeinsame Währung, finanzielle Programme der EU, Harmonisierungen nationaler Vorschriften und wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung sollen Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in der Europäischen Union steigern und helfen, neue Herausforderungen anzugehen. Mehr noch: vertiefte wirtschafts- und währungspolitische Integration wurden häufig als Instrumente der Sicherung eines friedlich geeinten Europas politisch motiviert.

In der Tat vergrößert der Gemeinsame Markt das Wirtschaftspotenzial der EU-Mitglieder, und öffentliche Güter, die allen EU-Ländern zugutekommen, lassen sich am besten auf Gemeinschaftsebene bereitstellen, ebenso wie signifikante grenzüberschreitende externe Effekte dort zum Nutzen der Gemeinschaft am besten reguliert werden können. Auch können kohäsionspolitische Maßnahmen die regionale Konvergenz von Pro-Kopf-Einkommen in Europa unterstützen.

Regelungen und Aktivitäten der EU sind jedoch noch zu wenig auf Aufgabenbereiche konzentriert, in denen gemeinschaftliche Politik einen klaren Mehrwert gegenüber Entscheidungen auf Länderebene aufweisen. Wenn das Produktivitäts-

und Beschäftigungspotenzial in der EU angehoben, gemeinsame Herausforderungen effizient angegangen und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die europäische Integration dauerhaft gesichert werden sollen, so muss dem Subsidiaritätsprinzip – wonach übergeordnete öffentliche Stellen nur dort wirksam werden sollen, wo sie Probleme besser lösen können als regionale (bzw. nationale) Stellen – besondere Priorität eingeräumt werden. Wirtschafts- und finanzpolitische Programme und Verfahren der EU müssen nach Effizienzgesichtspunkten ausgerichtet werden – was etwas anderes ist als feinmaschige Netze bürokratieintensiver Regulierung aufzuspannen. Ebenso wichtig ist, finanzielle Umverteilung über den EU-Haushalt an Effizienzgesichtspunkten auszurichten, auch um kontraproduktive Klientelpolitik so weit wie möglich einzudämmen.

Aktuelle Vorschläge zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration in der EU und im Eurogebiet setzen großteils auf zunehmende Vergemeinschaftung von Risiken und den Ausbau gemeinschaftlicher Transfers, teils finanziert über Schulden. Während Risikoteilung sinnvoll sein kann, laufen einige Vorschläge Gefahr, Anreize für wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen der Länder zugunsten höherer ökonomischer Leistungsfähigkeit zu schwächen, statt sie zu stärken. Ein zunehmend komplexes Geflecht an Bestimmungen und Transfers auf der Ebene der Gemeinschaft erhöht auch das Konfliktpotenzial zwischen Ländern und Gemeinschaftsinstitutionen. Demgegenüber gibt es erheblichen Spielraum, die regulatorischen Rahmenbedingungen von EU und Eurogebiet in Richtung höherer Wirtschaftsdynamik und größerer Widerstandsfähigkeit der Ökonomie gegen negative Risiken zu verbessern. Dabei sollte der Zusammenhang zwischen nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik und Haftung für deren Folgen erhalten bleiben.

In der ersten Phase der Finanz- und Schuldenkrise nach 2007 hat die Politik der Europäischen Zentralbank wesentlich dazu beigetragen, systemische Risiken auf dem Interbankenmarkt einzudämmen. Zu hinterfragen ist jedoch ein geldpolitischer Ansatz des Eurosystems, der – in den Jahren nach der Finanz- und Schuldenkrise auf anhaltend hohe monetäre Expansion ausgerichtet – beim Erreichen des Inflationsziels und entsprechender Verankerung von Inflationserwartungen nur sehr beschränkt Erfolge erzielt hat, während er mit beträchtlichen Risiken für die Allokation von Ressourcen verbunden ist, die das Wachstumspotenzial der Ökonomie mitbestimmt.

In welchem Umfang die Europäische Union auch in Zukunft ihre Rolle als Frieden- und Wohlstand schaffende Gemeinschaft spielen kann, hängt von vielen Einflüssen und Mechanismen ab, von denen sich wiederum viele außerhalb der Sphäre der Ökonomie befinden. Aber es ist klar, dass die ökonomische Verfassung ein Dreh- und Angelpunkt für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ist und weiter sein wird. Die Politik ist gefordert, für stimmige ökonomische Rahmenbedingungen zu sorgen.

Das Buch behandelt die grundlegenden ökonomischen Zusammenhänge und Instrumente der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und deren Wirkung und diskutiert möglichen Reformbedarf. Nach einem kurzen Überblick über wichtige Stationen des ökonomischen Integrationsprozesses und institutioneller

Merkmale der EU im ersten Kapitel, behandeln die folgenden Kapitel II bis VIII Pfeiler und theoretische Grundlagen der wirtschaftlichen und währungspolitischen Integration. Dies betrifft Themen wie die Freizügigkeit auf Güter- und Faktormärkten, Rahmenbedingungen für Wettbewerb und Effizienz, Wohlfahrtseffekte, technischen Fortschritt und Wirtschaftswachstum, Abbau der Emission von Treibhausgasen, Außenhandelspolitik, die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Währung, und grundlegende Ansätze und Grenzen der Schätzung zyklischer Abweichungen vom Produktionspotenzial.

Das folgende Kapitel IX betrachtet die Finanz- und Schuldenkrise nach 2007, die nicht zuletzt auf regulatorische Mängel innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion aufmerksam machte und auch wichtige Reformen auslöste. Kapitel X beleuchtet Einkommenskonvergenz zwischen Ländern und Regionen und einige zugehörige Einflussfaktoren. Kapitel XI behandelt den Haushalt der EU, Kosten und Nutzen der Kohäsionspolitik und Agrarausgaben. In Kapitel XII bis XV geht es um die in Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise eingerichtete Bankenunion und Verminderung systemischer Risiken im Bankensektor, um die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, sowie um Vorschläge zur Einrichtung makroökonomischer Stabilisierungsmechanismen. Schließlich widmen sich die Kapitel XVI und XVII der Staatsverschuldung und der Sicherung einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik der EU-Länder, und die Kapitel XVIII und XIX der Geldpolitik des Eurosystems.

Das Buch richtet sich an Studierende der Volkswirtschaftslehre und anderer Fachrichtungen, die sich mit Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion befassen, aber auch an einen breiteren Kreis von Lesern, die sich mit den ökonomischen Zusammenhängen der europäischen Integration auseinandersetzen wollen. Einen Teil des Inhalts habe ich in Vorlesungen zu ökonomischen Fragen der europäischen Integration an den Universitäten Konstanz und Göttingen verwendet.

Ich bin vielen für anregende Diskussionen zu Dank verpflichtet, nicht zuletzt früheren Kollegen bei der OECD. Besonders erwähnen möchte ich ferner Günter Franke, Jürgen von Hagen, Stefan Kooths, Paul Maeser und Sebastian Schich. Besonderer Dank geht ebenfalls an Uwe Fliegauf vom Kohlhammer Verlag für die hervorragende Betreuung des Projektes.

Berlin, März 2024

Eckhard Wurzel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
I Zum Geleit: Integration, Organe und Aufgaben	17
1 Stationen der Integration: Ein kurzer Überblick	18
2 Rechtsetzung	26
3 Aufgabenübertragung, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität	28
Literatur zu Kapitel I	33
II Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen	35
1 Freier Handel und Zollunion	35
2 Wertschöpfungsketten	41
Literatur zu Kapitel II	45
III Arbeitsmobilität – Effizienz, Einkommen und Integration	46
1 Statische Wohlfahrtseffekte und Wirtschaftsdynamik	46
2 Wanderung, Qualifikation und Integration	54
Literatur zu Kapitel III	64
IV Kapitalmobilität, technischer Fortschritt und Wachstum	66
1 Investitionen und Konvergenz	66
2 Technischer Fortschritt und Produktivitätswachstum	68
3 Produktivitätswachstum und regulatorische Rahmen- bedingungen	72
Literatur zu Kapitel IV	77
V Vor- und Nachteile einer Währungsunion	80
1 Reale Wechselkurse, Terms of Trade und währungspolitisches Trilemma	80
2 Wechselkursstabilisierung aber Verlust eines Anpassungs- mechanismus	83
3 Vor dem Euro: das Europäische Währungssystem	88
Literatur zu Kapitel V	91
VI Gemeinsamer Markt – Rahmenbedingungen für den Wettbewerb	92
1 Wettbewerbspolitik	92

1.1	Wettbewerbswidrige Absprachen	92
1.2	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	96
1.3	Ausnutzung der Marktmacht von Unternehmens- zusammenschlüssen	98
1.4	Subventionen	101
2	Normung und gegenseitige Anerkennung	103
2.1	Normung	103
2.2	Gegenseitige Anerkennung	105
3	Öffentliches Auftragswesen	106
4	Steuerharmonisierung: Mehrwertsteuer	108
5	Klimapolitik: Handel mit Emissionsrechten und Effizienz	112
5.1	System des Emissionshandels	113
5.2	Einige Qualifikationen	115
	Literatur zu Kapitel VI	120
VII	Außenwirtschaft	123
1	Handelspolitik der EU	125
1.1	Die EU innerhalb der Welthandelsorganisation	125
1.2	Logik und Fragen regionaler Freihandelsabkommen	128
2	Der Europäische Wirtschaftsraum	131
3	Austritt aus der EU und Brexit	133
	Literatur zu Kapitel VII	137
VIII	Produktionspotenzial, strukturelle Arbeitslosigkeit und Outputlücken	140
	Literatur zu Kapitel VIII	145
IX	Die Finanz- und Schuldenkrise	146
1	Kreditboom, Leistungsbilanzdefizite und Verschuldung	146
2	Akkumulation von Risiken, Krise und Krisenverstärker	156
	Literatur zu Kapitel IX	165
X	Aufholprozess und Institutionen	167
1	Einkommenskonvergenz zwischen Ländern	168
2	Regionale Entwicklung und Rahmenbedingungen	174
	Literatur zu Kapitel X	178
XI	Ausgabenpolitik	181
1	Der EU-Haushalt: Planung, Prioritäten und Common-Pool- Problematik	181
2	Kohäsionspolitik: Instrumente, Kosten und Nutzen	189
2.1	Instrumente	190
2.2	Zu Kosten und Nutzen der Förderung	192

3	Gemeinsame Agrarpolitik: Einkommens-, Struktur- und Umweltpolitik mit Problemen	196
3.1	Preisstützung und direkte Transfers.....	197
3.2	Organisation und Wirkung.....	199
	Literatur zu Kapitel XI.....	204
XII	Bankenunion: von Regeln und Anreizen	209
1	Angelpunkt Eigenkapitalausstattung	210
1.1	Regulatorisches Eigenkapital.....	212
1.2	Makroprudenzielle Regulierung, Kapital- und Liquiditätspuffer	215
1.3	Risikogewichtung, einzelwirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten	217
1.4	Regulatorische Bevorzugung von Staatsschuld trotz Krisenverstärkung	219
2	Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	222
3	Einheitlicher Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus.....	226
3.1	Sanierung und Abwicklung	228
3.2	Bail-in, verfügbare Verbindlichkeiten und komplexe Regeln	230
3.3	Weitere Sanierungs- und Abwicklungsinstrumente	233
4	Finanzielles Sicherheitsnetz	234
4.1	Harmonisierte Depositenversicherung, Einheitlicher Abwicklungsfonds und Europäischer Stabilitätsmechanismus.....	234
4.2	Weitere Vergemeinschaftung von Risiken?	236
4.3	Notleidende Kredite und ihre Folgen	238
5	Bankenabwicklung: Drei konkrete Fälle mit Fragen	239
	Literatur zu Kapitel XII	243
XIII	Eurobonds und »sichere« Anlagen	248
1	Eurobonds	249
2	Forderungsbesicherte Anleihen.....	251
	Literatur zu Kapitel XIII	257
XIV	Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und Reformkoordinierung	258
1	Das Europäische Semester.....	258
2	Eine »Fiskalkapazität« für Reformen?	267
	Literatur zu Kapitel XIV	270
XV	Makroökonomische Stabilisierung: Transfers und Kapitalmarkt	272
1	Finanzverfassung und territoriale Einkommensstabilisierung	273
2	Antizyklische Transfers zur Stabilisierung von Investitionen?	279

3	Stabilisierung über eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?.....	282
	Literatur zu Kapitel XV.....	286
XVI	Hohe Staatsverschuldung: Rückwirkungen und Herausforderungen	289
1	Struktureller und zyklischer Staatshaushalt	289
2	Staatsverschuldung und ökonomische Aktivität im integrierten Wirtschaftsraum	295
3	Zunehmende Herausforderungen für die Sanierung der Staatsfinanzen	302
	Literatur zu Kapitel XVI	309
XVII	Fiskalpolitik: Überwachung und Marktmechanismus	312
1	Finanzpolitische Steuerung	312
1.1	Mittelfristiges Haushaltsziel und Präventiver Arm	315
1.2	Korrektiver Arm.....	317
2	Komplexe Regeln, geringe Glaubwürdigkeit und Reformbedarf	318
3	Marktmechanismus und No-Bail-out	327
3.1	Preisbildung, kollektive Umschuldung und Insolvenzverfahren	328
3.2	Europäischer Stabilitätsmechanismus: Anforderungen und Moral Hazard	333
	Literatur zu Kapitel XVII	336
XVIII	Die Europäische Währungsunion	341
1	Beitrittskriterien	341
2	Das Eurosystem und sein Mandat.....	344
	Literatur zu Kapitel XVIII.....	348
XIX	Geldpolitik: zwischen Stabilisierung und Fehlanreizen	349
1	Geldpolitische Instrumente und monetäre Transmission	349
1.1	Steuerung der Bankenliquidität.....	349
1.2	Ständige Fazilitäten, Offenmarktpolitik und Käufe von Anleihen.....	353
1.3	Beeinflussung der Erwartungsbildung.....	359
1.4	Mindestreserven	361
2	Episoden und Programme.....	362
2.1	Liquiditätsschaffende Maßnahmen zur Stützung des Kreditsystems	362
2.2	Anleihekäufe zur Kredit-Stimulierung.....	364
2.3	Beschleunigte Stimulierung und Quantitative Lockerung bei niedrigen Inflationsraten	366
2.4	Abbau monetärer Stimulierung bei hoher Inflation	370

3	Wirkung: Kreditbedingungen, Spreads und Inflation	373
3.1	Kreditbedingungen und Zinsen	373
3.2	Inflation	376
4	Risiken	380
4.1	Geldpolitische Normalisierung und Inflationsrisiko	380
4.2	Ineffiziente Kreditallokation	382
4.3	Finanzierung der Staatsverschuldung	386
	Literatur zu Kapitel XIX	391
	Stichwortverzeichnis	397

I **Zum Geleit: Integration, Organe und Aufgaben**

Die Verästelungen einer Vielzahl europäischer Verträge nachzuvollziehen ist eine Wissenschaft für sich, der wir uns hier, ebenso wie einer detaillierten geschichtlichen Darstellung des europäischen Integrationsprozesses, nicht widmen wollen. Beschränken wir uns in diesem einleitenden Kapitel auf einige Tatsachen, die zum Verständnis des Gemeinsamen Marktes und wirtschafts- und finanzpolitischer Fragen hilfreich sind. Dazu gehört ein kurzer Überblick über wichtige Stationen der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und zentraler Institutionen der Gemeinschaft und ihrer Aufgaben. Die Europäische Union schafft Recht, das in den Mitgliedstaaten bindend ist und deren Gesetzgebung wesentlich beeinflusst. Das Kapitel gibt deshalb auch einen knappen Überblick, wie das Recht zustande kommt. Außerdem widmen wir dem Subsidiaritätsprinzip einigen Raum. Es ist bedeutend, da es im Grundsatz regeln soll, was die EU betrifft und was Sache der Mitgliedstaaten bleiben sollte; und es ist gut ökonomisch interpretierbar.

Zwar geht es in diesem Buch ausschließlich um ökonomische Fragen, aber zumindest eingangs sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Bedeutung der Europäischen Union weit über den eines rein ökonomischen Zweckverbands hinausgeht. Die politische Dimension der EU und auch deren Verbindung zur Ökonomie, ist vielfältig. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 war weitgehend politisch motiviert. Zweitens umfasst die EU Elemente gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, des öffentlichen Rechts, Justiz und Strafverfolgung. Ferner beeinflusst wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die gesellschaftliche Entwicklung und schließlich spielt sie auch für außenpolitische Durchsetzungskraft eine Rolle.

Die politischen Wurzeln der europäischen Integration wurden wesentlich von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der Nazidiktatur beeinflusst. Wählen wir als Hinweis eine Aussage der Weißen Rose. Im fünften und vorletzten Flugblatt von Januar 1943 heißt es: »Nur in großzügiger Zusammenarbeit der europäischen Völker kann der Boden geschaffen werden, auf welchem ein neuer Aufbau möglich sein wird. [...] Das Truggebilde der autarken Wirtschaft muss in Europa verschwinden.« (Weiße Rose, 1943) Das besagt, implizit aber klar, dass nach Ansicht der Verfasser grenzüberschreitende, wirtschaftliche Beziehungen als Instrument des Aufbaus und der Friedenssicherung in Europa dienen können. Dieser Gedanke war eine wesentliche Triebkraft für die spätere Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und er spielt auch heute noch eine Rolle, wenn der Zweck der europäischen Integration diskutiert wird, auch vor dem Hintergrund der

Bedrohung von Demokratie und Frieden in Europa, wie er in dem Angriffskrieg auf die Ukraine zu deutlich sichtbar wird.

Man sollte aber auch die Grenzen dieser Idee sehen. Die Übertragung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene ist in dem Umfang sinnvoll, wie sie erlaubt, Aufgaben auf gemeinschaftlicher Ebene besser zu lösen als auf nationaler Ebene. Wo das der Fall ist, bestehen gute Aussichten, dass Zentralisierung dem europäischen Integrationsgedanken nutzt. Wo Aufgaben auf europäischer Ebene nicht besser gelöst werden können als in den Ländern und Regionen, sollten Zuständigkeiten bei den Ländern verbleiben. Eine von der Sache her nicht gerechtfertigte oder zweifelhafte Verschiebung von Kompetenzen und Ressourcen auf die Ebene der Europäischen Union dürfte dem europäischen Gedanken eher schaden als nutzen – heute vielleicht sogar mehr als in der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts. Es wäre deshalb auch trügerisch, darauf zu setzen, dass ein Geflecht europäischer Regulierungen schon deshalb der politischen Integration nachhaltigen Rückhalt verschafft, weil es zunehmend schwerer zu entknoten ist.

1 Stationen der Integration: Ein kurzer Überblick

Der erste Ansatz zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zwischen europäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg war die Zollunion zwischen den Niederlanden, Belgien und Luxemburg, die im Januar 1948 in Kraft trat (BeNeLux-Zollunion). Bereits 1944 hatten die Exilregierungen der drei Länder damit begonnen, die Union vorzubereiten, wobei sie an das Vorbild eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zwischen Belgien und Luxemburg aus den 1920er Jahren anknüpften.

Eine Zollunion ist eine Gemeinschaft von Ländern, bei der Binnenzölle innerhalb der Gemeinschaft abgeschafft sind, während die Zölle gegenüber dem Rest der Welt für alle Mitglieder der Zollunion gleich sind. Werden Binnenzölle abgeschafft, so entgehen den Regierungen einerseits die Zolleinnahmen aus dem innergemeinschaftlichen Handel, andererseits kann es zu ökonomischen Effizienzgewinnen kommen, die wohlfahrtssteigernd wirken. Die BeNeLux-Staaten maßten diesem Gesichtspunkt höhere Bedeutung bei als dem direkten Einnahmenverlust, wobei politische Perspektiven auch eine gewisse Rolle gespielt haben dürften. Schon die BeNeLux-Zollunion illustriert, dass die Abschaffung von Zöllen nicht mit dem Abbau sämtlicher Handelsbarrieren zwischen den beteiligten Ländern gleichzusetzen ist. Auch nachdem die Zölle gefallen waren, unterlag der Warenverkehr Kontingenten, nationalen Einfuhrgenehmigungen und Grenzkontrollen (Bleich, 1948). Aber auch ohne Import- oder Exportkontingente verbleiben innerhalb einer Zollunion viele »nicht-tarifäre« Handelshemmnisse aufgrund nationaler Regulierungen des Wirtschaftsprozesses. Solche Barrieren abzubauen ist oft schwieriger als Zölle zu beseitigen und setzt teilweise komplexe Vereinbarungen zwischen den Beteiligten voraus.

Zwischen den ausgehenden 1940er und den beginnenden 1950er Jahren gab es mehrere Initiativen zugunsten ökonomischer, politischer und militärischer Zusammenarbeit in Europa. Insbesondere wurde 1948 die Organisation für wirtschaftliche

Zusammenarbeit in Europa (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC) gegründet, die die Finanzhilfen des amerikanischen Marshallplans zum Wiederaufbau in Europa verwaltete und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit der beteiligten europäischen Länder beitrug.

Besondere Bedeutung für die weitere Integration kommt der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu, die 1952 in Kraft trat und die direkte Vorläuferin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ist. Die EGKS, die auf einen Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman an Bundeskanzler Konrad Adenauer zurückgeht, war stark politisch motiviert und sollte durch Liberalisierung des Austauschs von »Montangütern« und gemeinsame Regulierung der Montanindustrie dazu beitragen, Wohlstand zu schaffen und den Frieden in Europa, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, zu sichern. Zwar war die EGKS nicht frei von dirigistischen Zügen, aber sie führte für die Montanprodukte die Zollfreiheit innerhalb der Gemeinschaft ein und untersagte den beteiligten Staaten, deren freien Handel zu behindern. Modellcharakter für die spätere institutionelle Integration der europäischen Länder kommt der EGKS auch als erster supranationaler europäischer Organisation zu und wegen der Schaffung von Organen, die in veränderter Form auch in der EU zu den zentralen Instanzen gehören. Darstellung I-1 zeigt die Hauptcharakteristiken der »klassischen« EU-Organe und ihre Vorläufer in der EGKS.¹

Dar. I-1: Zentrale Organe der EU und ihre Vorläufer der EGKS

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	Europäische Union
	<p>Europäischer Rat Versammlung der Staatsoberhäupter der EU-Länder, höchstes politisches Gremium. Er setzt die politischen Prioritäten der EU und identifiziert politische Probleme und Maßnahmen zu ihrer Behandlung. Entscheidungen werden im Konsens getroffen; veröffentlicht als »Schlussfolgerungen« (Conclusions). Er kann die Europäische Kommission beauftragen, Problemlösungen zu erarbeiten und Angelegenheiten an den Rat der Europäischen Union weiterleiten. Er wählt seinen Präsidenten für eine Amtszeit von 2 ½ Jahren.</p>
<p>Besonderer Ministerrat Versammlung der für bestimmte Ressorts zuständigen Minister; wechselnde Zusammensetzung.</p>	<p>Rat der Europäischen Union (Rat) Versammlung der für bestimmte Ressorts zuständigen Minister der EU-Länder. Je nach behandeltem Thema 10 verschiedene Zusammensetzungen (»Formationen«). Z. B.: Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat), insbesondere zuständig für Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik; Rat für Allgemeine Angelegenheiten, insbesondere zuständig für die Koordination der Politik des Rates.</p>

1 Zu den Aufgaben der Organe der EGKS siehe Jaenicke (1951).

Dar. I-1: Zentrale Organe der EU und ihre Vorläufer der EGKS – Fortsetzung

<p>Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl</p>	<p>Europäische Union</p>
	<p>Gesetzgeber, zusammen mit dem Europäischen Parlament. Entscheidung über den EU-Haushalt und über internationale Abkommen der EU (insbesondere in Handelsfragen). Eine Stimme pro Land. Im »Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« (gemeinsam mit dem Europäischen Parlament) qualifizierte Mehrheit gefordert. Bei »Besonderer Gesetzgebung« Einstimmigkeit gefordert.</p>
<p>Hohe Behörde Exekutivorgan.</p>	<p>Europäische Kommission Ein Kommissar pro Land, dem ein Generaldirektorat untersteht, ernannt mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat für eine Amtszeit von 5 Jahren, nach Zustimmung zum Kollegium der Kommissare durch das Europäische Parlament. Sie initiiert Gesetzentwürfe und bereitet sie vor und kontrolliert die Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedsländern. Sie verfügt über direkte Eingriffsrechte zur Sicherung des Wettbewerbs, verhandelt Handelsvereinbarungen der EU und vertritt die EU in internationalen Gremien.</p>
<p>Gemeinsame Versammlung Abgeordnete der nationalen Parlamente.</p>	<p>Europäisches Parlament Es wird alle fünf Jahre in den EU-Ländern direkt gewählt. Die Anzahl der Abgeordneten pro Land nimmt degressiv mit der Größe des Landes zu. Gesetzgeber, zusammen mit dem Rat. Es kann von der Kommission verlangen, Gesetze zu initiieren.</p>
<p>Gerichtshof Urteile über die Anwendbarkeit von EGKS-Recht.</p>	<p>Gerichtshof der Europäischen Union Er ist gegliedert in den »Gerichtshof« und das »Gericht«, in denen aus jedem EU-Land ein bzw. zwei Richter vertreten sind, ernannt von den Regierungen für 6 Jahre. Er legt das EU-Recht aus, entscheidet in Rechtsstreitigkeiten zwischen Regierungen und EU-Institutionen und prüft die Rechtmäßigkeit der Handlungen der EU-Organe.</p>
	<p>Europäischer Rechnungshof Seine Mitglieder (ein Mitglied pro Land) werden vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments für jeweils sechs Jahre ernannt. Er prüft die EU-Einnahmen und Ausgaben auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.</p>
<p>Beratender Ausschuss Beratendes Gremium von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und verschiedenen Interessengruppen des Kohle- und Stahlsektors.</p>	<p>Wirtschafts- und Sozialausschuss Beratendes Gremium von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und verschiedenen Interessengruppen.</p>

Bei supranationalen Entscheidungen delegieren die Staaten Entscheidungsbefugnis auf gemeinschaftliche Organe, die oberhalb der Ebene der Staaten angesiedelt sind. Grundlage dafür sind völkerrechtliche Verträge. Entscheidungen, die auf der gemeinschaftlichen Ebene getroffen werden, sind bindend. Die eigene Entscheidungskompetenz des übergeordneten Organs fehlt bei rein zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Wie die EGKS ist auch die Europäische Union eine supranationale Einrichtung mit eigenen Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren. Die auf der Ebene der EU verabschiedeten Rechtsakte sind für die EU-Mitgliedsländer bindend. Allerdings beruhen nicht alle Bereiche der politischen und ökonomischen Zusammenarbeit von EU-Ländern auf Gemeinschaftsrecht. Es gibt auch zwischenstaatliche Verträge, die nur für die Länder gelten, die dem jeweiligen Vertrag beigetreten sind.

Die heutige Europäische Union stützt sich vor allem auf zwei grundlegende Vertragswerke zwischen den EU-Mitgliedsländern: dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) und dem Vertrag über die Europäische Union (Treaty on the European Union, TEU). Beide Verträge sind das Ergebnis weiterer Verträge zwischen den beteiligten europäischen Staaten. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geht auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zurück, einen der Römischen Verträge, die 1958 in Kraft traten. Der Vertrag über die Europäische Union wird auch bezeichnet als Vertrag von Maastricht, in Kraft seit 1993, der vor allem dadurch bekannt wurde, dass er die Schaffung der Europäischen Währungsunion vorbereitete.

Die Römischen Verträge wurden zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden in Rom abgeschlossen, denselben Ländern, die zuvor den EGKS-Vertrag unterzeichneten. Einer der Verträge begründete die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), ein zweiter die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) und der dritte bestimmte, dass diese beiden Gemeinschaften und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine gemeinsame parlamentarische Versammlung, einen gemeinsamen Gerichtshof und einen gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialausschuss haben sollten. Die Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft.²

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthält weitreichende Bestimmungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die nach wie vor die Entwicklung der Europäischen Union beeinflussen (► Dar. I-2). Vor allem sah er die Schaffung einer Zollunion vor sowie die Einführung der ungehinderten grenzüberschreitenden Bewegungsfreiheit für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Diese sogenannten »Vier Freiheiten« definieren, zusammen mit dem Regelwerk und den Institutionen zur Kontrolle ihrer Einhaltung und ihrer Durchsetzung im Falle von Verstößen, den Gemeinsamen Markt der heutigen Europäischen Union. Der Vertrag bestimmt auch, dass der Wettbewerb

2 Der EGKS-Vertrag von 1951 wurde für eine Laufzeit von 50 Jahren abgeschlossen und lief 2002 aus. Noch relevante Regelungen aus dem EGKS-Vertrag sind heute Bestandteil des TFEU.

nicht verzerrt werden darf, was ein weiteres wesentliches Element des Gemeinsamen Marktes darstellt. Er sieht eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik vor und die Harmonisierung nationaler Gesetzgebung, soweit dies für die Funktion des Binnenmarktes notwendig ist. Er ist auch die Grundlage für die interventionistische Gemeinsame Agrarpolitik.

Dar. I-2: Artikel 3 des EWG-Vertrages von 1957 (Quelle: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25. März 1957)

»Die Tätigkeit der Gemeinschaft [...] umfasst [...]:

- a. die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b. die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;
- c. die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;
- d. die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;
- e. die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- f. die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt;
- g. die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen;
- h. die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmäßige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i. die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen;
- j. die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank, um durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern;

[...]«

Während der im EWG-Vertrag geforderte Abbau der Zölle innerhalb der Gemeinschaft bis Mitte 1968 abgeschlossen war, gab es zunächst wenig Fortschritt beim Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse. Diese wurden teilweise sogar verstärkt – quasi als Ersatz für weggefallene Zölle. Um dem Abbau nichttarifärer Barrieren Schub zu verleihen, einigten sich die damals 12 Regierungen in der Einheitlichen Europäischen Akte (Single European Act, SEA), den europäischen Binnenmarkt in der Gemeinschaft bis Ende 1992 umzusetzen (Europäische Gemeinschaften, 1987). Die SEA, die 1987 in Kraft trat, ist die erste große Reform des »Gründervertrags« der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bewirkte einen substanziellen Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sowie institutionelle Reformen zugunsten des Gemeinsamen Marktes.

Im Ministerrat – Rat der Europäischen Union – wurde für viele den Binnenmarkt betreffende Fragen – die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt,

anstelle der bis dahin geltenden Einstimmigkeit. Infolge der Reform wurden fast 300 Rechtsakte der Gemeinschaft verabschiedet, die entsprechende Rechtsänderungen der Länder nach sich zogen. Ergebnisse sind insbesondere die gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung von Produktnormen, Verminderung von Marktzutrittsbarrieren im Transport und Versicherungswesen, die Aufgabe der Grenzkontrollen für Waren, die EU-weite Marktöffnung für staatliche Beschaffungen oberhalb bestimmter Schwellenwerte und die begrenzte Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze. Ferner führte die SEA die Kohäsionspolitik – Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – ein und legte die rechtliche Grundlage für ergänzende Maßnahmen der Gemeinschaft in der Forschungs-, Umwelt- und Sozialpolitik.

Zwischen den Unterzeichnerstaaten des Schengenabkommens wurden 1995 auch die Personen-Grenzkontrollen abgeschafft (im Gegenzug wurde die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Ländern verstärkt). Das Schengenabkommen ist ein Bereich der »Integration in mehreren Geschwindigkeiten«. Zwar wurde es bald nach Inkrafttreten in das EU-Recht einbezogen (als eine Form der »vertieften Zusammenarbeit«), aber nur 22 der 28 EU-Länder (28 Länder einschließlich Vereinigtes Königreich vor dessen Austritt aus der EU) beteiligen sich am Schengen-Raum. Umgekehrt sind auch europäische Länder außerhalb der EU dem Abkommen beigetreten. Auch die Währungsunion, an der 20 der 27 EU-Länder beteiligt sind, repräsentiert ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten«.

Schon Anfang der 1970er Jahre gab es erste Pläne, eine gemeinsame europäische Währung zu schaffen, die den wirtschaftlichen Integrationsprozess verstärken sollte. Sie erwiesen sich angesichts der währungspolitischen Turbulenzen, die mit dem Scheitern des globalen Bretton-Woods-Systems, das die Wechselkurse mit Hilfe währungspolitischer Interventionen stabilisiert hatte, jedoch als nicht umsetzbar. Zur Stabilisierung europäischer Wechselkurse vereinbarten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1972 den Europäischen Wechselkursverbund und 1979 dessen Nachfolger, das Europäische Währungssystem (EWS).

Schließlich schuf der Vertrag von Maastricht – Vertrag über die Europäische Union – die Voraussetzungen für die Europäische Währungsunion (Europäische Gemeinschaften, 1992). Seit 1993 in Kraft legte der Vertrag die Bedingungen (Konvergenzkriterien) fest, die die EU-Länder erfüllen müssen, um Mitglied des Eurogebietes zu werden und rief die Europäische Zentralbank (EZB) und das aus der EZB und den nationalen Zentralbanken des gemeinsamen Währungsgebietes bestehende Eurosystem ins Leben. Die Europäische Währungsunion trat Januar 1999 in Kraft und im Januar 2002 wurden Euro-Banknoten eingeführt.

Der Vertrag über die Europäische Union führte auch das Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes – zusammen mit dem Rat – bei der Verabschiedung von Gesetzen der Gemeinschaft ein. Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments wurde seitdem auf mehr Politikbereiche ausgeweitet. Auch wurde das Subsidiaritätsprinzip, das als Richtschnur für die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Ländern dienen soll, vertraglich verankert. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde – bei erweiterter Zusammenarbeit der

Länder in der Sicherheits-, Rechts- und Außenpolitik – in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt; zusammen mit der fortgeführten EGKS und der Europäischen Atomgemeinschaft wurde sie Teil der mit dem Inkrafttreten des Vertrages 1993 entstandenen Europäischen Union. Auch wurde der Aufgabenbereich der Gemeinschaft erweitert. So gehören seit dem Vertrag über die Europäische Union auch die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Verkehrsnetze, Fragen des Gesundheitsschutzes, des Verbraucherschutzes, der Bildung und Kultur und Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Tourismus sowie die Entwicklungszusammenarbeit zum Themenkatalog der Gemeinschaft.

Im Zuge der Vorbereitungen der Währungsunion kam es zu einer Verstärkung der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung.³ So vereinbarten die Regierungen 1997 den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dieser verlangt, dass bestimmte Obergrenzen für die Staatsverschuldung und das staatliche Haushaltsdefizit – beide Bestandteil der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages – von allen EU-Ländern eingehalten werden, unabhängig vom Beitritt zur Euro-Währungsunion. Der auf den Maastricht-Vertrag folgende Vertrag von Amsterdam, in Kraft getreten 1999, überführte den Stabilitäts- und Wachstumspakt in EU-Recht. Der Pakt enthält insbesondere Bestimmungen zur Überwachung der staatlichen Haushaltspolitik und zu möglichen Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Fiskalregeln verhängt werden können. Er wurde inzwischen erheblich erweitert, vor allem in Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise nach 2007.

Die Beseitigung tarifärer und der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse begünstigen den Handel innerhalb der Gemeinschaft relativ zum Handel der Gemeinschaft mit Drittländern. Mit fortschreitendem wirtschaftlichen Integrationsprozess erhöhte sich deshalb der Anreiz für andere Länder, der Gemeinschaft beizutreten. Insbesondere wurden nach dem Fall des eisernen Vorhangs viele mittel- und osteuropäische Länder Mitglied der EU (► Dar. I-3). Dabei spielten neben ökonomischen auch politische Erwägungen eine Rolle.

Bei Abschluss des Maastricht-Vertrags (Vertrag über die Europäische Union) hatte sich die Größe der Gemeinschaft mit inzwischen 15 Mitgliedern seit Gründung der EWG mehr als verdoppelt und eine weitere Vergrößerung um mittel- und osteuropäische Länder war absehbar. Die zunehmende Vergrößerung zusammen mit dem Bestreben, den Gemeinsamen Markt weiter zu vertiefen, erhöhten den Druck, gemeinschaftliche Institutionen und Verfahren anzupassen. Zwischen dem Maastricht-Vertrag und der Finanzkrise nach 2007 wurden drei weitere Änderungsverträge zum Vertragswerk der Gemeinschaft abgeschlossen, die sich – neben anderen, teilweise außerökonomischen Themen – mit der Reform der Gemeinschaftsinstitutionen befassten: die Verträge von Amsterdam (in Kraft 1999), Nizza (in Kraft 2003) und Lissabon (in Kraft 2009).

Der Vertrag von Amsterdam weitete die Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes bei der Gesetzgebung erheblich über weitere Politikfelder aus. Der

3 Für einen Überblick über die Vorbereitungen zur Einführung des Euro siehe Deutsche Bundesbank (2008).

Vertrag von Nizza sah eine Beschränkung der Kommission auf einen Kommissar pro Land, eine Verkleinerung des Europäischen Parlaments und eine Erweiterung der Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen im Rat vor. Die institutionellen Veränderungen gingen angesichts zunehmender Anforderungen im Zusammenhang mit der zu erwartenden Osterweiterung der Gemeinschaft jedoch nicht weit genug.

Dar. I-3: Beitritte zur Europäischen Union bzw. zu den Europäischen Gemeinschaften

Jahr	Land
1958	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
1973	Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich (ausgetreten 2020)
1981	Griechenland
1986	Portugal, Spanien
1995	Finnland, Österreich, Schweden
2004	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern
2007	Bulgarien, Rumänien
2013	Kroatien

Weitreichende Änderungen des institutionellen Rahmens brachte dann der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der auch wesentliche Bestandteile eines zuvor von Frankreich und den Niederlanden aufgrund von Volksabstimmungen abgelehnten EU-Verfassungsvertrages übernahm. Der Vertrag von Lissabon modifiziert beide grundlegenden Verträge der EU, den TFEU und den TEU (die erst seit dem Vertrag von Lissabon so benannt sind). Das Mitentscheidungsverfahren, wonach das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt sind, wurde zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das in der Mehrzahl der Politikbereiche gilt. Auch ist das Parlament seither in vollem Umfang an Entscheidungen über die Ausgaben der EU beteiligt. Bei Abstimmungen im Rat wurde das Einstimmigkeitsprinzip durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als Standardabstimmungsverfahren ersetzt. Ferner wurden Leitlinien für eine Orientierung der Abgeordnetenzahl im Europäischen Parlament pro Land an der Größe der Bevölkerung festgelegt. Der Vertrag von Lissabon systematisierte die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und führte ein Verfahren zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente ein. Auch wurde ein formales Austrittsrecht aus der EU eingeführt. Die Europäische Gemeinschaft ging in der EU auf (die seitdem als Rechtspersönlichkeit auftreten kann).

Schließlich wurden substanzielle Erweiterungen des Gemeinschaftsrahmens in Reaktion auf die 2008 einsetzende Finanz- und Schuldenkrise beschlossen. Dabei kam es zu keiner weiteren Änderung der grundlegenden EU-Verträge, aber zu

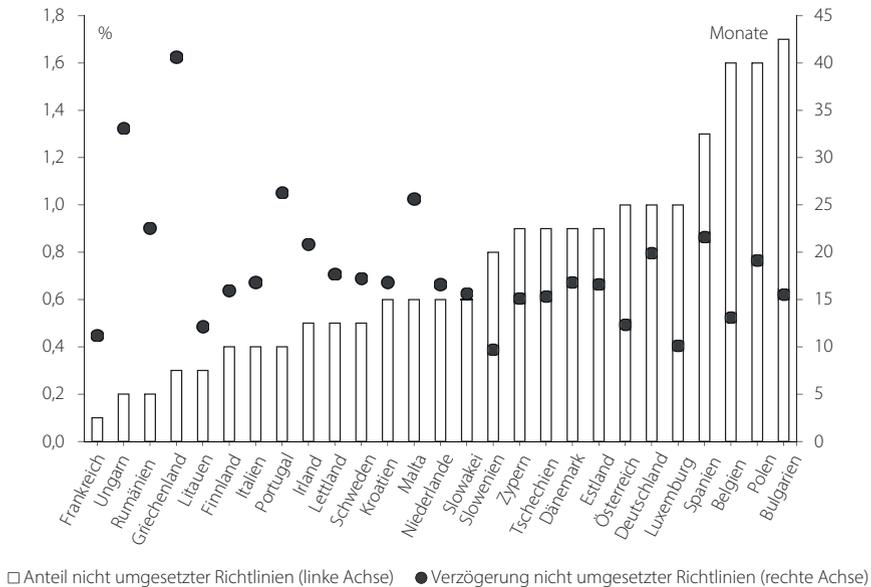
weitreichender EU-Gesetzgebung und zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die neue Regeln und Institutionen schufen. So wurde der Regelungsrahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erweitert und in einen formalen Prozess der finanz- und wirtschaftspolitischen Überwachung – das Europäische Semester – eingebettet. Das Europäische Semester enthält als weitere Säule auch Verfahren zur Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und soll auch das Erreichen struktureller ökonomischer Ziele unterstützen. Ferner wurden auf der Ebene der EU Mechanismen zur Überwachung und Abwicklung von Banken geschaffen sowie Instrumente für finanzielle Hilfestellungen für Länder, die von akuten Zahlungsschwierigkeiten bedroht sind. Finanzielle Transfers für die EU-Länder wurden im Zuge der 2020 einsetzenden Corona-Pandemie erheblich ausgeweitet.

2 Rechtsetzung

Es werden verschiedene Kategorien des Gemeinschaftsrechts unterschieden. Das Primärrecht der Europäischen Union sind die Verträge, auf denen die EU beruht. Hierzu gehören der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (TFEU) und der Vertrag über die EU (TEU) sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Bei dem Sekundärrecht handelt es sich um Rechtsakte, die entweder durch ein Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene der Europäischen Union entstanden sind oder durch rechtlich verbindliche Erlasse der Kommission, die auf EU-Gesetzen beruhen. So können der Rat und das Parlament die Kommission beauftragen, Delegierte Rechtsakte (Delegated Acts) zu erlassen, um Bestandteile von EU-Gesetzen, die nicht wesentlich sind, zu ergänzen oder zu ändern.

EU-Gesetze unterscheiden sich nach Verordnungen (Regulations) und Richtlinien (Directives). Verordnungen sind nach ihrer Verabschiedung durch die gesetzgebenden Organe der EU unmittelbar in jedem EU-Land rechtsverbindlich, ohne weitere Rechtsänderung in den Mitgliedsländern. Zu ihrer Umsetzung kann die Kommission einheitliche Regeln unter Beaufsichtigung eines Ausschusses von Vertretern der Mitgliedsländer erlassen (Durchführungsrechtsakte). Demgegenüber müssen Richtlinien durch nationale Gesetze oder andere Rechtsakte in das heimische Recht überführt werden. Richtlinien belassen den Ländern einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung des EU-Rechts, wobei die nationale Gesetzgebung konkrete Ansprüche und Verpflichtungen im Einklang mit der Richtlinie begründen muss. Richtlinien schreiben vor, innerhalb welcher Zeit sie in nationales Recht zu überführen sind. In der Regel dauert es einige Jahre, bis die Umsetzung von allen Mitgliedsländern vollzogen ist, und nicht immer werden die Umsetzungsfristen eingehalten (► Dar. I-4).

Gesetzentwürfe werden von der EU-Kommission erstellt (► Dar. I-1). Die Initiative für einen Gesetzentwurf geht in der Regel ebenfalls von der Kommission aus, aber das Europäische Parlament kann die Kommission zu einer Initiative auffordern. EU-Bürger haben auch das Initiativrecht, wenn genügend Unterstützungsbekundungen vorliegen. Ein Gesetzentwurf wird in der für die Thematik zuständi-



□ Anteil nicht umgesetzter Richtlinien (linke Achse) ● Verzögerung nicht umgesetzter Richtlinien (rechte Achse)
Dar. I-4: Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht (Stand Dezember 2023. Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Europäische Kommission)

gen Generaldirektion der Kommission erarbeitet und allen Kommissaren zur Annahme vorgelegt. Stimmen diese dem Entwurf zu, so ist es ein Gesetzentwurf der Kommission. Entscheidungen der Kommissare werden mit einfacher Mehrheit gefällt, wobei jeder Kommissar eine Stimme hat.

In der Regel werden Gesetze im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Ordinary Legislative Procedure) gemeinsam vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament verabschiedet (siehe Europäisches Parlament, 2007). Die Kommission leitet den Gesetzentwurf den beiden gesetzgebenden Organen der EU zu. Der Gesetzgebungsprozess umfasst bis zu drei Lesungen. In der ersten Lesung wird er zunächst im Europäischen Parlament behandelt. Nimmt der Rat Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit an, so ist das Gesetz verabschiedet. Andernfalls legt der Rat dem Europäischen Parlament seine eigenen Änderungsvorschläge für die zweite Lesung vor. Nimmt das Parlament die Änderungsvorschläge des Rats an, so ist das Gesetz verabschiedet, lehnt es sie mit absoluter Mehrheit ab, so ist das Gesetz gescheitert. Ändert das Parlament in der zweiten Lesung den Entwurf erneut und der Rat stimmt dieser Änderung nicht zu, so wird der Vorschlag in einem Vermittlungsausschuss behandelt, der sich paritätisch aus Vertretern von Rat und Parlament zusammensetzt. Findet der Entwurf nach dem Vermittlungsverfahren in der dritten Lesung keine absolute Mehrheit im Parlament und keine qualifizierte Mehrheit im Rat, so ist er gescheitert. Eine qualifizierte Mehrheit des Rates ist eine sogenannte »doppelte Mehrheit«: Sie ist gegeben, wenn 55 % der Staaten zustimmen, die zusammen mindestens 65 % der EU-Einwohner repräsentieren.

In Fragen gemeinschaftlicher Steuer-, Sozial- und der Asyl- und Einwanderungspolitik gilt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Special Legislative Procedure), bei dem der Rat einstimmig entscheidet.

3 Aufgabenübertragung, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität

Der EU-Vertrag (TEU) steckt den Rahmen, innerhalb dessen die EU Aufgaben übernehmen kann, durch drei Grundsätze ab: den der Einzelermächtigung (Conferral), der Verhältnismäßigkeit (Proportionality) und durch das Subsidiaritätsprinzip (Subsidiarity). Ferner wird zwischen Feldern unterschieden, in denen die Gemeinschaft das ausschließliche Recht hat zu handeln, und solchen, in denen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedsländer der EU handeln dürfen. Zu ersteren gehören nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU vor allem Angelegenheiten der Zollunion, die Handelspolitik mit Ländern außerhalb der EU, das Setzen von Wettbewerbsregeln, soweit diese für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig sind, und die Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet.

Nach dem Grundsatz der Einzelermächtigung darf die EU nur in den Feldern tätig werden, für die ihr die Mitgliedsländer in den »Verträgen« das Recht übertragen haben, als supranationale Einrichtung zu handeln (TEU, Artikel 5(2)). Dabei meint »Verträge« die beiden grundlegenden Vertragswerke TEU und TFEU. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit fordert – in der Formulierung des TEU (Artikel 5 (4)) – dass die Maßnahmen der EU inhaltlich und formal nicht das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß überschreiten dürfen.

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich in der EU auf den Bereich, in dem sowohl die Staaten als auch die Gemeinschaft handlungsberechtigt sind, nicht also auf den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. Es besagt – ebenfalls in der Formulierung des TEU (Artikel 5(3)) –, dass die EU nur dann tätig werden soll, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend von den EU-Mitgliedsländern – einschließlich deren regionaler und lokaler Ebene – verwirklicht werden können, sondern in Ausmaß und Wirkung besser auf der Ebene der EU zu verwirklichen sind. Etwas lockerer formuliert bedeutet das: In den Bereichen, wo sowohl die EU als auch die Mitgliedsländer tätig werden dürfen, soll die EU das tun, was sie besser kann als die Länder, und sie soll sich aus Bereichen heraushalten, die die Mitgliedsländer besser angehen können als die EU.

Das Subsidiaritätsprinzip ist eng mit dem Konzept öffentlicher Güter und externer Effekte verbunden. Öffentliche Güter kommen einer Gemeinschaft zugute und sind dadurch definiert, dass der Ausschluss von der Nutzung des Gutes nicht oder kaum möglich ist und das »Nichtrivalitätsprinzip« gilt, wonach die individuelle Nutzung des Gutes den Nutzen für andere nicht vermindert. Landesverteidigung ist ein öffentliches Gut, ein Personenkraftwagen ist es nicht. Die Regeln, die den freien

Handel zwischen den Bewohnern verschiedener Länder ermöglichen, und die Dienstleistungen der Institutionen, die dafür sorgen, dass diese Regeln eingehalten werden, können ebenfalls als öffentliche Güter verstanden werden. Externe Effekte sind Auswirkungen von Handlungen, wobei die Auswirkungen nicht über den Markt oder über Vereinbarungen zwischen den Verursachern und den Betroffenen geregelt sind. Beispiele für negative externe Effekte sind Lärm und Umweltverschmutzung.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Regulierung externer Effekte verlangen in der Regel Koordination und das Eingreifen einer staatlichen Autorität. Grenzüberschreitender Handel und der damit verbundene positive Einfluss auf den Wohlstand kämen nicht zustande, wenn jedes Land unkoordiniert für sich selbst über Handelsregeln entscheiden würde. Ähnliches gilt für den Aufbau transnationaler Verkehrs-, Energie- und Informationsnetzwerke und die damit zusammenhängende Regulierung. Negative externe Effekte wie die Umweltverschmutzung verursachen soziale Kosten, die ohne Regulierung durch eine öffentliche Autorität nicht im Marktpreis von Gütern oder Dienstleistungen enthalten sind (Pigou, 1932). Es bedarf der Intervention, um die Verursacher mit den gesellschaftlichen Kosten der Emission zu belasten. Alternativ wäre denkbar, externe Effekte durch private Vereinbarungen zu internalisieren, beispielsweise durch eine Zahlung des Verursachers eines negativen externen Effekts an alle Geschädigten (Coase, 1960). Das Beispiel Umweltverschmutzung zeigt jedoch, dass private Vereinbarungen zur Internalisierung externer Effekte oft auf praktische Umsetzungsprobleme stoßen. Verschmutzung von Luft und Wasser sind auf privater Verhandlungsbasis ohne das Eingreifen einer staatlichen Autorität nicht einzudämmen.

Effizient wäre es, die Entscheidung über die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Regulierung externer Effekte auf der untersten Ebene der Betroffenen anzusiedeln, die dann auch die anfallenden Kosten übernehmen (Oates, 1972; Blankart, 2017). Territorial unterschiedliche Präferenzen und die regionale Begrenztheit externer Effekte gehören zu den grundlegenden Argumenten der diesem Grundsatz entsprechenden dezentralen Behandlung. Ökonomische Theorie würde nahelegen, das Angebot eines öffentlichen Gutes mit regionaler Wirkung so lange zu vergrößern, wie der Nutzen einer zusätzlichen Einheit des Gutes (Grenznutzen) größer ist als die Kosten seiner Erzeugung (Grenzkosten). Bei regional unterschiedlichen Präferenzen der Einwohner ist der Grenznutzen des Gutes regional verschieden. Eine einheitliche Bereitstellung des Gutes in der Gemeinschaft würde die regionalen Präferenzen verletzen und Ressourcen verschwenden, da das Angebot des öffentlichen Gutes in manchen Regionen zu hoch und in anderen zu niedrig wäre.

Ähnliches gilt für externe Effekte. Die CO₂-Emission bedarf der umfassenden Regulierung auf überstaatlicher Ebene, da ihre Auswirkungen über die lokale Wirkung hinausgehen. Für die Lärmbelästigung in öffentlichen Parks gilt das nicht. Unangenehm, wie sie für die Anlieger sein mag, sind ihre externen Wirkungen doch regional begrenzt. Aus Gründen der Praktikabilität mag es dennoch sinnvoll sein, die Lärmbelästigung überregional zu regeln, aber es bedarf der Abwägung,