



DIE ENTWICKLUNG BIS ZUR EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE

Mit den wichtigsten Änderungen der Gründungsverträge wurden das System der Eigenmittel der Gemeinschaft etabliert, die Haushaltsbefugnisse des Parlaments gestärkt, die allgemeine unmittelbare Wahl zum Europäischen Parlament eingeführt und das Europäische Währungssystem errichtet. Die Einheitliche Europäische Akte trat 1986 in Kraft und brachte wesentliche Änderungen des Vertrags von Rom mit sich: Durch die Schaffung eines umfangreichen Binnenmarktes wurde die Integration erheblich gestärkt.

WICHTIGE ERFOLGE IN DER ANFANGSPHASE DER INTEGRATION

Nach Artikel 8 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), auch bekannt als Vertrag von Rom^[1], sollte ein gemeinsamer Markt geschaffen werden. Dafür war ein zwölfjähriger Übergangszeitraum in drei Phasen bis zum 31. Dezember 1969 vorgesehen. Das erste Ziel, die Zollunion, wurde schneller verwirklicht als geplant. Der Übergangszeitraum, in dem die Kontingente vergrößert und die Binnenzölle schrittweise abgeschafft werden sollten, dauerte nur bis zum 1. Juli 1968. Doch bestanden danach immer noch große Hindernisse für den freien Warenverkehr. Im gleichen Zeitraum wurde ein gemeinsamer Außenzoll auf die Einfuhren aus Drittländern eingeführt.

Die Landwirtschaft war eine weitere große Herausforderung im europäischen Aufbauwerk. 1962 wurden die ersten Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verabschiedet und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen.

ERSTE VERTRAGSÄNDERUNGEN

A. Institutionelle Verbesserungen

Die erste institutionelle Änderung bewirkte der sogenannte Fusionsvertrag^[2] vom 8. April 1965, der 1967 in Kraft trat. Er begründete einen gemeinsamen Rat und eine gemeinsame Kommission für die Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) und führte den Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans ein.

[1] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign?locale=de>

[2] Fusionsvertrag (ABl. 152 vom 13.7.1967, S. 2-17), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign?locale=de>



B. Eigenmittel und Haushaltsbefugnisse

Mit dem Beschluss des Rates vom 21. April 1970^[3] wurde anstelle der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten ein Eigenmittelsystem für die Gemeinschaft geschaffen (1.4.1).

- Im Vertrag von Luxemburg vom 22. April 1970^[4] wurden dem Europäischen Parlament bestimmte Haushaltsbefugnisse übertragen (1.3.1).
- Mit dem Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975^[5] erhielt das Parlament schließlich das Recht, den Haushaltsplan abzulehnen und die Kommission für den Haushaltsvollzug zu entlasten. Ferner wurde der Rechnungshof als Organ für die Rechnungsprüfung und Finanzverwaltung der Gemeinschaft ins Leben gerufen (1.3.12).

C. Wahl

Der Akt vom 20. September 1976 verlieh dem Europäischen Parlament eine neue Legitimität und Autorität, da es von nun an in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt wurde (1.3.4). Bei einer Überarbeitung des Aktes im Jahr 2002 wurden der allgemeine Grundsatz der Verhältniswahl und andere Rahmenbestimmungen für die nationalen Rechtsvorschriften zur Europawahl eingeführt.

D. Erweiterungen

Das Vereinigte Königreich trat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 1. Januar 1973 bei, ebenso wie Dänemark und Irland. Die norwegische Bevölkerung lehnte den Beitritt in einem Referendum ab. Griechenland wurde 1981 Mitglied, Spanien und Portugal folgten 1986.

E. Gemeinschaftshaushalt

Nach den ersten Erweiterungen wurden Forderungen nach mehr Haushaltsdisziplin und einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik laut. 1979 einigte sich der Europäische Rat auf mehrere Zusatzmaßnahmen. Mit den Verträgen von Fontainebleau aus dem Jahr 1984 wurde eine tragfähige Lösung eingeführt: Jeder Mitgliedstaat, dessen finanzielle Belastung im Verhältnis zu seinem relativen Wohlstand übermäßig hoch ist, hatte nunmehr Anspruch auf eine Korrektur.

PLÄNE FÜR EINE VERTIEFUNG DER INTEGRATION

Nach den ersten Erfolgen der Wirtschaftsgemeinschaft kam Anfang der 1960er-Jahre erneut der Wunsch auf, auch eine politische Gemeinschaft der Mitgliedstaaten zu

[3]70/243/EGKS, EWG, Euratom: Beschluss vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj?locale=de>

[4]Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften (ABl. L 2 vom 2.1.1971, S. 1-12), abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/search.html?lang=en&DB_COLL_OJ=o-j&qid=1558096159975&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&whOJ=NO_OJ%3D002%2CYEAR_OJ%3D1971&locale=de

[5]Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 359 vom 31.12.1977, S. 1-19), abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/search.html?lang=en&DB_COLL_OJ=o-j&qid=1558096310653&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&whOJ=NO_OJ%3D359%2CYEAR_OJ%3D1977&locale=de



schaffen, obwohl der Plan einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im August 1954 gescheitert war.

A. Gescheiterter Versuch einer politischen Union

Auf dem Gipfel von Bonn 1961 beauftragten die Staats- und Regierungschefs der sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft einen Regierungsausschuss unter der Leitung des französischen Botschafters Christian Fouchet, Vorschläge für ein politisches Statut einer Union der europäischen Völker auszuarbeiten. Dieser Ausschuss unternahm zwischen 1960 und 1962 zwei Versuche, den Mitgliedstaaten einen für alle annehmbaren Vertragsentwurf vorzuschlagen, jedoch ohne Erfolg, beruhte der Plan Fouchets doch auf der strikten Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten und stand mithin einer föderalen Struktur entgegen.

Die fehlende politische Gemeinschaft sollte mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ausgeglichen werden. Auf dem Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 beschlossen die Staats- und Regierungschefs zu prüfen, wie sich die besten Fortschritte bei der politischen Einigung erreichen ließen. Der von den Außenministern im Oktober 1970 angenommene Davignon-Bericht, der später durch weitere Berichte ergänzt wurde, bildete bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte die Grundlage der EPZ.

B. Die Krise von 1966

In der dritten Phase des Übergangszeitraums löste das Vorhaben, im Rat über bestimmte Belange mit qualifizierter Mehrheit anstelle der Einstimmigkeit zu beschließen, eine schwere Krise aus. Frankreich widersetzte sich einer Reihe von Vorschlägen der Kommission, bei denen es unter anderem um die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ging, und verweigerte die Teilnahme an den wichtigsten Gemeinschaftssitzungen („Politik des leeren Stuhls“). Man einigte sich schließlich auf die sogenannte Luxemburger Vereinbarung (1.3.7), der zufolge die Ratsmitglieder bei Belangen, die wichtige Interessen eines oder mehrerer Länder berühren, nach Lösungen suchen, die für alle unter Wahrung der gegenseitigen Interessen annehmbar sind.

C. Durchsetzung der europäischen „Gipfel“

Obwohl die Konferenzen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaften stattfanden, ging man dazu über, dort politische Leitlinien vorzugeben und Probleme zu lösen, die im Ministerrat nicht bewältigt werden konnten. Nach ersten Sitzungen 1961 und 1967 gewannen diese Konferenzen mit dem Gipfel von Den Haag am 1. und 2. Dezember 1969 an Bedeutung. Dort wurde beschlossen, Verhandlungen über die Erweiterung der Gemeinschaft aufzunehmen, und es wurde eine Einigung über das System der Gemeinschaftsfinanzen erzielt. Auf dem Gipfel von Fontainebleau (Dezember 1974) wurden weitere wichtige politische Entscheidungen getroffen, nämlich über die direkte Wahl des Europäischen Parlaments und das Beschlussfassungsverfahren im Rat. Außerdem beschlossen die Staats- und Regierungschefs, künftig dreimal jährlich im „Europäischen Rat“ zusammenzukommen, um über Gemeinschaftsfragen und die politische Zusammenarbeit zu beraten (1.3.6).



D. Institutionelle Reform und Währungspolitik

Ende der 1970er-Jahre unternahmen die Mitgliedstaaten verschiedene Versuche, ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik abzustimmen. Auf den Tagungen des Europäischen Rates von Bremen und Brüssel 1978 wurde das Europäische Währungssystem (EWS) eingeführt, das dem Problem der Währungsinstabilität und den schädlichen Auswirkungen dieser Instabilität auf die Gemeinsame Agrarpolitik und den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten abhelfen sollte. Grundlage waren zwar Freiwilligkeit und Unterschiedlichkeit (das Vereinigte Königreich beschloss, nicht am Wechselkursmechanismus teilzunehmen), doch das Europäische Währungssystem beruhte gleichwohl auf einer gemeinsamen Rechnungseinheit, der sogenannten Europäischen Währungseinheit (ECU).

Die Außenminister Deutschlands und Italiens, Hans-Dietrich Genscher und Emilio Colombo, stellten bei der Londoner Tagung des Europäischen Rates 1981 den Entwurf einer „Europäischen Akte“ zu verschiedenen Themen vor: politische Zusammenarbeit, Kultur, Grundrechte, Harmonisierung der Gesetzgebung über die von den Gemeinschaftsverträgen abgedeckten Bereiche hinaus, Bekämpfung von Gewalt, Terrorismus und Kriminalität. Die Akte wurde in dieser Form zwar nie angenommen, doch einige Punkte daraus fanden sich in der „Feierlichen Erklärung über die Europäische Union“ wieder, die am 19. Juni 1983 in Stuttgart verabschiedet wurde.

E. Der Spinelli-Entwurf

Wenige Monate nach der ersten allgemeinen unmittelbaren Wahl zum Europäischen Parlament 1979 kam es zwischen dem Parlament und dem Rat zu einer schweren Krise wegen des Haushaltsplans für 1980. Auf Initiative des Abgeordneten Altiero Spinelli, Gründer der Europäischen Föderalistischen Bewegung und ehemaliges Kommissionsmitglied, traf sich im Juli 1980 eine Gruppe aus neun Mitgliedern des Parlaments, um über Möglichkeiten zur Verbesserung der Funktionsweise der Organe zu beraten. Im Juli 1981 setzte das Parlament einen institutionellen Ausschuss ein, dessen Berichterstatter und Koordinator Spinelli war und der Änderungen der bestehenden Verträge ausarbeiten sollte. Der Ausschuss beschloss, einen Entwurf für eine künftige Verfassung der Europäischen Union zu erarbeiten. Der Vertragsentwurf wurde am 14. Februar 1984 mit großer Mehrheit angenommen. Die Legislative sollte demnach in einem Zwei-Kammer-System nach dem Vorbild eines föderalen Staates organisiert werden. Damit sollte ein Gleichgewicht zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat hergestellt werden. Der Entwurf wurde jedoch von den Mitgliedstaaten abgelehnt.

DIE EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE

Der Europäische Rat setzte im Juni 1984 in Fontainebleau nach der Beilegung der Streitigkeiten der frühen 1980er-Jahre um den Gemeinschaftshaushalt einen Ad-hoc-Ausschuss aus persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs ein, der nach seinem Vorsitzenden „Dooge-Ausschuss“ genannt wurde. Der Ausschuss sollte Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise des Gemeinschaftssystems sowie der politischen Zusammenarbeit ausarbeiten. Im Juni 1985 beschloss der Europäische



Rat von Mailand jedoch in einem außerordentlichen Verfahren mehrheitlich (mit 7 zu 3 Stimmen), eine Regierungskonferenz einzuberufen, die sich mit den Befugnissen der Organe, neuen Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaft und der Schaffung eines wirklichen Binnenmarkts befassen sollte.

Am 17. Februar 1986 unterzeichneten neun Mitgliedstaaten die Einheitliche Europäische Akte (EEA)^[6], gefolgt von Dänemark (nach einem Referendum), Italien und Griechenland am 28. Februar 1986. Nachdem die EEA von den Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 1986 ratifiziert worden war, trat sie am 1. Juli 1987 – mit sechsmonatiger Verspätung aufgrund der Klage einer Privatperson vor einem irischen Gericht – in Kraft. Die EEA war die erste wesentliche Änderung des Vertrags von Rom. Ihre wichtigsten Bestimmungen betrafen Folgendes:

A. Erweiterung der Zuständigkeiten der Union

1. Durch die Verwirklichung des Binnenmarktes

Bis zum 1. Januar 1993 sollte ein funktionsfähiger Binnenmarkt vollendet sein, womit die Idee des bereits 1958 angeregten gemeinsamen Marktes wieder aufgegriffen und weiter ausgebaut wurde ([2.1.1](#)).

2. Durch die Schaffung folgender neuer Zuständigkeitsbereiche:

- Währungspolitik,
- Sozialpolitik,
- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
- Forschung und technologische Entwicklung,
- Umwelt,
- Zusammenarbeit in der Außenpolitik.

B. Verbesserung der Beschlussfähigkeit des Rates

In vier Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaft wurde die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt: Änderung des gemeinsamen Zolltarifs, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und gemeinsame See- und Luftverkehrspolitik. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit galt auch für die neuen Zuständigkeitsbereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung und technologische Entwicklung sowie Umweltpolitik. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit führte schließlich zu einer Anpassung der Geschäftsordnung des Rates an eine Erklärung des Vorsitzes, wonach eine Abstimmung im Rat nicht nur vom Ratsvorsitz, sondern auch von der Kommission oder einem Mitgliedstaat beantragt werden konnte, wenn eine einfache Mehrheit der Ratsmitglieder dem zustimmt.

C. Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments

Die Befugnisse des Parlaments wurden gestärkt:

[6]Einheitliche Europäische Akte (ABl. L 169 vom 29.6.1987, S. 1-28), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A11986U%2FTXT>



- Zu Erweiterungs- und Assoziierungsabkommen der Gemeinschaft war nunmehr seine Zustimmung erforderlich.
- Durch das Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Rat ([1.2.3](#)) erhielt das Parlament eine regelrechte, wenn auch begrenzte Rechtsetzungsbefugnis. Das Verfahren galt damals für etwa zehn Rechtsgrundlagen, stellte jedoch einen entscheidenden Schritt bei der Entwicklung des Parlaments zum Mitgesetzgeber dar.

Ina Sokolska
11/2019

