

Klaus-Dieter Borchardt

Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union

8. Auflage

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Brill | Schöningh – Fink • Paderborn

Brill | Vandenhoeck & Ruprecht • Göttingen – Böhlau • Wien • Köln

Verlag Barbara Budrich • Opladen • Toronto

facultas • Wien

Haupt Verlag • Bern

Verlag Julius Klinkhardt • Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck • Tübingen

Narr Francke Attempto Verlag – expert verlag • Tübingen

Psychiatrie Verlag • Köln

Psychosozial-Verlag • Gießen

Ernst Reinhardt Verlag • München

transcript Verlag • Bielefeld

Verlag Eugen Ulmer • Stuttgart

UVK Verlag • München

Waxmann • Münster • New York

wbv Publikation • Bielefeld

Wochenschau Verlag • Frankfurt am Main

Klaus-Dieter Borchardt

Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union

Eine systematische Darstellung
für Studium und Praxis

8., überarbeitete Auflage 2025

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt war 33 Jahre lang bei der Europäischen Kommission tätig, davon u.a. 12 Jahre im Juristischen Dienst der Kommission, 5 Jahre Kabinettschef der Kommissarin für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, sowie 4 Jahre Rechtsreferent im Kabinett des deutschen Richters am EuGH.

Nach seinem Ausscheiden aus der Kommission im Jahre 2020 war Prof. Borchardt 4 Jahre als Senior Energy Advisor in der Rechtspraxis für Europäisches Recht und Wettbewerbsrecht im Brüsseler Büro von Baker McKenzie tätig. Seit Oktober 2024 ist er als selbständiger Berater in europäischen Rechtsfragen tätig.

Klaus-Dieter Borchardt ist Professor an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg (seit 2001), Gastprofessor an der Copenhagen Business School (CBS) und Senior Research Fellow am Oxford Institute for Energy Studies (OIES).

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung des Autors oder des Verlages ist ausgeschlossen.

Copyright © 2025 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas Universitätsverlag, 1050 Wien, Österreich

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.

Druck und Bindung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm

Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart

Printed in Germany

ISBN 978-3-8252-6460-4

e-ISBN 978-3-8385-6460-9

Vorwort zur 8. Auflage

Die Europäische Rechtsordnung steht in einem sehr dynamischen Prozess, der ständige Anpassungen und Ergänzungen des EU-Rechts mit sich bringt. In den letzten Jahren seit der Voraufgabe haben vor allem der Beitrittsprozess weiterer Staaten zur EU, der Vollzug des Brexits, die Neugestaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (2024), die Vertiefung der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (vor allem EUStA, Geldwäsche, Kodex für polizeiliche Zusammenarbeit) sowie das Krisenmanagement im Hinblick auf die Bewältigung der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie im Jahre 2020 sowie den Angriff Russlands auf die Ukraine im Jahre 2022 die europäische Szene beherrscht. Dies sind deshalb auch die Schwerpunkte der vorliegenden Aktualisierung. Hinzu kommen die vielfältigen institutionellen Änderungen im Zuge der Direktwahl des Europäischen Parlaments im Juni 2024 und der Neubesetzung der Kommission zum 1. Dezember 2024. Daneben werden wie immer die neuen Entwicklungen, einschließlich der neuen Rechtsprechung, in allen Kapiteln des Lehrbuches eingearbeitet.

Mit dem vorliegenden Lehrbuch soll ein Einblick in die weitverzweigte Rechtsordnung der Europäischen Union vermittelt werden. Es ist in erster Linie für Studenten und Referendare gedacht, denen die Grundzüge der Rechtsordnung der EU in eingehender und systematischer Form aufbereitet werden; aber auch Praktiker, wie Rechtsanwälte, Richter oder Verbandsjuristen können dieses Buch zur Hand nehmen, da es sich um Praxisnähe bemüht und einen raschen Überblick über die wesentlichen Strukturmerkmale der Rechtsordnung der EU, einschließlich des Rechtsschutzsystems, vermittelt.

Der Aufbau folgt dem eines klassischen Lehrbuchs. In einem 1. Teil wird die Politische Verfassung der EU dargestellt, wobei die Schwerpunkte bei den Rechtsquellen, den Verfassungsprinzipien und der Organisationsstruktur liegen. Gerade im letzten Bereich werden die in der täglichen Arbeit in den EU-Organen gesammelten praktischen Erfahrungen in die Darstellung miteingebracht. In einem 2. Teil wird ein Überblick über die Grundzüge der Wirtschaftsverfassung gegeben. Der 3. und 4. Teil sind dem Binnenmarktrecht gewidmet, in dessen Zentrum die vier Grundfreiheiten sowie das Wettbewerbsrecht gestellt sind. Der abschließende 5. Teil beleuchtet die Politik über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Auf die Behandlung der einzelnen Unionspolitiken außerhalb der Grundfreiheiten, der Wettbewerbspolitik und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ganz bewusst verzichtet worden. Abgesehen davon, dass eine solche Darstellung den Umfang eines einbändigen Werkes gesprengt hätte, erfordert eine brauchbare Bearbeitung der vielfältigen Politikbereiche Kenntnisse in den einzelnen Bereichen, die heute kaum noch in einer einzigen Person vereinigt sind.

Danksagen möchte ich all denen, die mir Hinweise und Anregungen für Verbesserungen und Vertiefungen geschickt haben, die ich so weit wie möglich in der Neuauflage berücksichtigt habe. Da das Lehrbuch den Anspruch erhebt, besonders benutzerfreundlich zu sein, freue ich mich auch weiterhin über Zuschriften aus der Leserschaft (gerne auch per e-mail: borchkl@gmail.com).

Dieses Buch ist Prof. Dr. Eberhard Grabitz gewidmet.

Brüssel, im Januar 2025

Klaus-Dieter Borchardt

Inhaltsübersicht

1. Teil

Die politische Verfassung der Europäischen Union	39
§ 1 Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union	39
§ 2 Ziele, Methoden und Akteure der europäischen Einigung	67
§ 3 Die Rechtsquellen des Unionsrechts	78
§ 4 Die Verfassungsprinzipien	88
§ 5 Die Organisationsstruktur	168
§ 6 Funktionen	274

2. Teil

Die Wirtschaftsverfassung	371
§ 7 Der Binnenmarkt	371
§ 8 Die Wirtschafts- und Währungspolitik	384

3. Teil

Die Grundfreiheiten	405
§ 9 Der freie Warenverkehr	405
§ 10 Die Freiheit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs	443
§ 11 Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	520

4. Teil

Der freie Wettbewerb	531
§ 12 Die Grundlagen des europäischen Wettbewerbsrechts	531
§ 13 Vorschriften für Unternehmen	537
§ 14 Fusionskontrolle	573
§ 15 Kontrolle staatlicher Beihilfen	579
§ 16 Das Verbot der Begünstigung öffentlicher Unternehmen	603

5. Teil

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	607
§ 17 Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	607
§ 18 Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen und Grenzschutz an den Außengrenzen	610
§ 19 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	615
§ 20 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	619
§ 21 Polizeiliche Zusammenarbeit	648
§ 22 Einwanderungs- und Asylrecht	656

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort zur 8. Auflage</i>	5
<i>Allgemeines Literaturverzeichnis</i>	29
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	31
<i>Zeittafel</i>	34

1. Teil

Die politische Verfassung der Europäischen Union	39
---	----

§ 1 Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union	39
--	----

A. Die frühen europäischen Einigungsbemühungen	39
---	----

I. Die Konkretisierung der Europäischen Idee zwischen den Weltkriegen	39
II. Die Nachkriegszeit	40
III. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften	43
IV. Die Bildung der europäischen Freihandelszone	44

B. Von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union	46
--	----

I. Die vergeblichen Versuche zur Vertiefung der Europäischen Gemeinschaften	46
II. Die Reformdiskussion der 80er-Jahre	47
III. Die Einheitliche Europäische Akte	48
IV. Der Vertrag über die Europäische Union	49
1. Der Vertrag von Maastricht	49
2. Der Vertrag von Amsterdam	50
3. Der Vertrag von Nizza	50
4. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa	51
5. Der Vertrag von Lissabon	51

C. Mitgliedschaft, Beitritt und Assoziierung	53
---	----

I. Die Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften	53
II. Die Beitrittsgeschichte	54
1. Der Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks	54
2. Der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals	54
3. Die Eingliederung der früheren DDR	55
4. Der Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens	55
5. Der Beitritt von zehn ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie Malta, Zypern und Kroatien	55
6. Weitere Beitrittsverhandlungen	56

a) Beitrittskriterien und Beitrittsverfahren	56
b) Kandidatenländer	57
III. Die Austrittsgeschichte	60
1. Austritt Grönlands	61
2. Austritt Vereinigtes Königreich (Brexit)	61
a) Austrittsabkommen	62
b) Politische Erklärung	64
c) Handels- und Kooperationsabkommen	65
IV. Die (Beitritts-)Assoziierung	65
§ 2 Ziele, Methoden und Akteure der europäischen Einigung	67
A. Ziele der europäischen Einigung	67
I. Die Sicherung des Friedens	67
II. Die wirtschaftliche Einigung	68
1. Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes/Binnenmarktes	68
2. Die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion	69
III. Die politische Einigung	69
IV. Die soziale Dimension	72
B. Die Methode der europäischen Einigung	72
I. Kooperation der Staaten	72
II. Das Konzept der Integration	73
III. Verstärkte Zusammenarbeit	74
C. Die Akteure der europäischen Einigung	76
I. Die Rolle der Mitgliedstaaten	76
II. Die Rolle des Europäischen Rates	77
III. Die Rolle der anderen Unionsorgane	77
§ 3 Die Rechtsquellen des Unionsrechts	78
A. Geschriebene Rechtsquellen	78
I. Das primäre Unionsrecht	78
1. Die Unionsverträge	79
2. Änderungs- und Ergänzungsverträge	79
3. Beitrittsverträge	80
II. Das sekundäre Unionsrecht	80
III. Völkerrechtliche Abkommen der EU	80
1. Assoziierungsabkommen (Art. 217 AEUV)	81
a) Abkommen zur Aufrechterhaltung der besonderen Bindungen einiger Mitgliedstaaten der EU zu Drittländern (Art. 198 AEUV)	81

b) Abkommen zur Vorbereitung eines möglichen Beitritts- und zur Bildung einer Zollunion (Art. 217 AEUV)	82
c) Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum „EWK“	82
2. Kooperationsabkommen (Art. 218 AEUV)	82
3. Handelsabkommen (Art. 218 AEUV)	83
B. Ungeschriebene Rechtsquellen	83
I. Allgemeine Rechtsgrundsätze	84
II. Gewohnheitsrecht	84
C. Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU	85
I. Völkerrechtliche Abkommen	85
II. Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten	86
D. Schematische Übersicht über die Rechtsquellen des Unionsrechts	87
§ 4 Die Verfassungsprinzipien	88
A. Rechtscharakter der Europäischen Union	88
I. Rechtsnatur der EU	88
II. Rechtspersönlichkeit der EU	90
1. Völkerrechtsfähigkeit der EU	90
2. Mitgliedstaatliche Rechtsfähigkeit der EU	91
III. Abgrenzung zu anderen Formen politischer Organisation	91
IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Integration in den Mitgliedstaaten	92
1. Die Rechtslage in Deutschland im Einzelnen	93
2. Die Rechtslage in Österreich im Einzelnen	99
B. Das Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht	101
I. Die Eigenständigkeit des Unionsrechts	101
II. Das Zusammenwirken der Rechtsordnungen	102
III. Die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit des Unionsrechts	103
IV. Der Vorrang des Unionsrechts	105
V. Die unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts	110
VI. Schema zur Prüfung der Vereinbarkeit von nationalem Recht und Unionsrecht	114
C. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Sozialstaatlichkeit	115
I. Rechtsstaatlichkeit	117
1. Die Gewaltenteilung	117
a) Prinzip der begrenzten Zuständigkeit	118

b) Formen der Zusammenarbeit und institutionelle Abhängigkeiten	118
c) Politisch-parlamentarische Kontrolle	118
d) Gerichtliche Kontrolle	119
2. Die Grundrechte	119
a) Ableitung und Anerkennung der Grundrechte in der Unionsrechtsordnung	119
b) Grundrechtsträger und -adressaten	122
c) Schutzbereich der Grundrechte	125
d) Grundrechtseingriff	125
e) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs	125
f) Einzelne Grundrechtsverbürgungen	126
g) Vorbehalte des BVerfG	139
h) Vorbehalte des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	143
3. Rechtsstaatliche Grundsätze	143
a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	144
b) Grundsatz des Vertrauensschutzes	144
c) Rechtssicherheit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	145
4. Die Rechtmäßigkeit der Gewaltausübung	145
5. Die Haftung für rechtswidrige Hoheitsakte	146
6. Der Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte	146
7. Schema zur Prüfung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten	147
II. Demokratie	148
III. Sozialstaatlichkeit	152
D. Die Unionsbürgerschaft	155
I. Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft	155
II. Rechtscharakter der Unionsbürgerschaft	155
III. Die durch die Unionsbürgerschaft vermittelten Rechte	157
1. Zuweisung allgemeiner Rechte und Pflichten	157
2. Umfassender Anspruch auf Gleichbehandlung	158
3. Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht	160
4. Anspruch auf Sozialleistungen und steuerliche Vergünstigungen	162
5. Kommunal- und Europawahlrecht	163
6. Diplomatischer und konsularischer Schutz	164
7. Petitionsrecht, Bürgerbeauftragte, Informationsrecht	164
8. Das Recht der Bürgerinitiative	166

§ 5 Die Organisationsstruktur	168
A. Die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen	168
I. Verfassungsorgane der EU	170
1. Der Europäische Rat (Art. 15 EUV)	170
a) Zusammensetzung	170
b) Aufgaben	170
c) Arbeitsweise	171
2. Rat der Europäischen Union (Art. 16 EUV)	172
a) Zusammensetzung und Vorsitz	172
b) Aufgaben	174
c) Arbeitsweise	175
d) Sitz	181
3. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV)	181
4. Europäisches Parlament (Art. 14 EUV)	182
a) Zusammensetzung	182
b) Wahlgrundsätze	184
c) Abgeordnetenstatut.....	187
d) Aufgaben	187
e) Außenbeziehungen	191
f) Arbeitsweise	191
g) Sitz	196
5. Europäische Kommission (Art. 17 EUV)	197
a) Zusammensetzung, Ernennung, Ausscheiden aus dem Amt ..	197
b) Aufgaben	202
c) Arbeitsweise	205
d) Sitz	208
6. Der Gerichtshof der EU (Art. 19 EUV)	209
a) Funktion und Zuständigkeiten	209
b) Aufbau und Aufgaben des EuGH	212
c) Aufbau und Aufgaben des EuG	223
d) Fachgerichte	227
7. Europäische Zentralbank (Art. 282–284 AEUV).....	228
a) Die Europäische Zentralbank	229
b) Das Europäische System der Zentralbanken	230
c) Eurosystem	231
d) Sitz	231
8. Rechnungshof (Art. 285–286 AEUV)	231
a) Zusammensetzung	231
b) Aufgaben	232
c) Arbeitsweise	233
d) Sitz	233

II.	Beratende Einrichtungen der EU	234
1.	Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. 301–304 AEUV)	234
2.	Der Ausschuss der Regionen (Art. 305–307 AEUV)	235
III.	Weitere Einrichtungen und Stellen	236
1.	Europäische Investitionsbank (Art. 308, 309 AEUV)	237
2.	Agenturen	238
a)	Exekutivagenturen	238
b)	Regulierungsagenturen	238
B.	Die Kompetenzen	240
I.	Allgemeine Kompetenzaufteilung	240
II.	Prinzip der begrenzten Ermächtigung	241
III.	Vertikale Kompetenzabgrenzung	241
1.	Ausschließliche Zuständigkeit	241
2.	Geteilte Zuständigkeiten	242
3.	Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungs- zuständigkeiten	243
4.	Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik	244
5.	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU	244
6.	Zuständigkeiten, die nicht von den Kompetenzkategorien erfasst werden	244
a)	Vertragsabrundungskompetenz	244
b)	Implied powers	245
c)	Außenkompetenzen	246
d)	Die offene Methode der Koordinierung	246
IV.	Horizontale Kompetenzabgrenzung	247
V.	Subsidiaritätsprinzip	249
1.	Anwendungsbereich	250
2.	Anwendungsvoraussetzungen	251
3.	Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente	252
4.	Gerichtliche Überprüfbarkeit; fehlende unmittelbare Anwendbarkeit	253
C.	Die Rechtsakte und Rechtshandlungsformen	255
I.	Klassifizierung der Rechtsakte und Handlungsformen	255
II.	Der Katalog der zulässigen Handlungsformen für Rechtsakte	257
1.	Verordnungen	268
2.	Richtlinien	260
a)	Erlass der Richtlinie	260
b)	Wirkungen der Richtlinie	262
c)	Haltung der nationalen Gerichte	266

d) Schadensersatzpflicht der Mitgliedstaaten bei Nichtumsetzung der Richtlinien	267
3. Beschlüsse	268
a) Beschlüsse, die an bestimmte Adressaten gerichtet sind	268
b) Allgemeine Beschlüsse, die keinen bestimmten Adressaten haben	269
4. Empfehlungen und Stellungnahmen	270
III. Sonstige Rechtshandlungen, die keine Rechtsakte sind	271
1. Entschließungen	271
2. Erklärungen	272
3. Mitteilungen der Kommission, Aktionsprogramme, Grünbücher, Weißbücher	272
§ 6 Funktionen	274
A. Rechtsetzung	274
I. Verfahren zum Erlass der Gesetzgebungsakte	274
1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	274
2. Besondere Gesetzgebungsverfahren	280
II. Zustimmungsverfahren	281
III. Verfahren zum Erlass von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter	281
IV. Verfahren zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten	281
1. Bedeutung und Abgrenzungsfragen	281
2. Der Erlass delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV)	282
3. Erlass von Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV)	283
a) Beratungsverfahren	285
b) Prüfverfahren	285
c) Auswahl des „richtigen“ Verfahrens	285
d) Berufungsausschuss	286
V. Atypische Rechtsetzungsverfahren	288
1. Rechtsetzung im Bereich des Sozialen Dialogs	288
2. Rechtsetzung im Bereich der technischen Normen	288
B. Verwaltung	289
I. Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten	289
1. Direkter Verwaltungsvollzug	289
2. Indirekter Verwaltungsvollzug	290
3. Verwaltungszusammenarbeit	290
II. Verfahrensrechtliche Grundsätze im direkten Verwaltungsvollzug	291
1. Offenheit der Verwaltung	292
2. Effizienz der Verwaltung	292
3. Unabhängigkeit der Verwaltung	293

4. Rechtsstaatliche Grundsätze	293
5. Konkretisierungsauftrag	294
III. Verfahrensrechtliche Grundsätze im indirekten	
Verwaltungsvollzug	295
1. Vollzug unmittelbar anwendbaren EU-Rechts	295
2. Vollzug von mittelbar geltendem EU-Recht	296
IV. Die Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des EU-Rechts	297
1. Haftungsgrundlage.....	298
2. Haftungsgegenstand	298
3. Haftungsvoraussetzungen	299
a) Vorschrift, die dem Einzelnen Rechte verleiht	300
b) Hinreichend qualifizierter Verstoß	300
c) Kausalzusammenhang und Schaden	301
4. Umfang der Entschädigung	302
a) Berücksichtigung des entgangenen Gewinns	302
b) Schadensabwendungspflicht	302
5. Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs	302
6. Rückwirkende Anwendung der Haftungsgrundsätze	303
C. Rechtsprechung	304
I. Die Direktklagen	304
1. Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258–260 AEGV)	304
a) Funktion und Bedeutung	304
b) Einleitung des Verfahrens	305
c) Verfahrensstadien	305
d) Sanktionen bei Nichtbeachtung des Urteils des EuGH (Art. 260 AEUV)	309
e) Vertragsverletzungsklage durch einen Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV).....	313
2. Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)	314
a) Funktion der Nichtigkeitsklage	314
b) Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	314
c) Begründetheit der Nichtigkeitsklage	323
d) Nichtigserklärung	327
3. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)	328
4. Schadensersatzklage (Art. 268 i.V.m. Art. 340 AEUV)	329
a) Vertragliche Haftung	329
b) Außervertragliche Haftung	329
c) Haftung für rechtmäßiges Handeln	337
II. Rechtsmittelverfahren (Art. 256 Abs. 1 AEUV)	339
1. Rechtsmittel gegenüber Entscheidungen des EuG	339
a) Beschränkung auf Rechtsfragen	339
b) Keine Veränderung des Streitgegenstandes	340

c) Rechtsmittelgründe	340
d) Urteil	340
2. Rechtsmittel gegenüber Entscheidungen der Fachgerichte	341
3. Rechtsmittel in Rechtssachen, die bereits Gegenstand einer zweifachen Prüfung waren	341
III. Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)	342
1. Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens	343
a) Auslegungsfragen	343
b) Gültigkeitsfragen	344
c) Unzulässigkeit der Überprüfung nationalen Rechts	344
2. Vorlageberechtigung	345
3. Vorlageverpflichtung	347
a) Vorlagepflichtige Gerichte	347
b) Begriff des Rechtsmittels	348
c) Umfang der Vorlagepflicht	348
d) Sanktionen bei Verletzung der Vorlagepflicht	351
4. Wirkungen der Vorabentscheidung	354
a) Rechtliche Bindungswirkung des Urteils	354
b) Zeitliche Wirkung des Urteils	355
5. Vereinfachtes Verfahren/Eilverfahren	355
a) Vereinfachtes Verfahren (Art. 104 VerfO/EuGH)	355
b) Beschleunigtes Verfahren (Art. 105 VerfO/EuGH)	356
c) Eilverfahren (Art. 107 VerfO/EuGH)	356
IV. Vorläufiger Rechtsschutz (Art. 278, Art. 279 AEUV)	358
1. Bedeutung und Formen des vorläufigen Rechtsschutzes	358
2. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (Art. 278 Satz 1 AEUV)	359
3. Antrag auf Vollzugsaussetzung (Art. 278 Satz 2 AEUV) bzw. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (Art. 279 AEUV)	359
a) Zulässigkeit des Antrags	359
b) Begründetheit des Antrags	360
c) Entscheidung	363
V. Das Verfahren vor dem EuGH/EuG	364
1. Verfahrenseinleitung	364
2. Schriftliches Verfahren	365
3. Mündliche Verhandlung	366
4. Urteil	366
a) Urteilsberatung	366
b) Entscheidungsgründe	367
5. Verkündung, Veröffentlichung und Verfahrensdauer	369
6. Vollziehung und Vollstreckung	369

2. Teil

Die Wirtschaftsverfassung	371
§ 7 Der Binnenmarkt	371
A. Vom Gemeinsamen Markt zum Binnenmarkt	371
B. Rechtliche Prinzipien des Binnenmarktes	374
I. Die Marktfreiheit im Binnenmarkt	374
II. Die Marktgleichheit im Binnenmarkt	375
III. Die Wettbewerbsfreiheit	376
C. Die Rechtsangleichung	376
I. Funktion und Begriff der Rechtsangleichung	376
II. Generelle Ermächtigungen zur Rechtsangleichung	377
1. Rechtsangleichung im Binnenmarkt	377
a) Abgrenzung der Art. 114 und 115 AEUV	377
b) Gegenstand der Rechtsangleichung	378
c) Abweichungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten nach Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV	380
2. Angleichung der Vorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums	382
3. Rechtsangleichung nach Art. 352 AEUV	383
III. Spezielle Ermächtigungen zur Rechtsangleichung; Steuerharmonisierung	383
§ 8 Die Wirtschafts- und Währungspolitik	384
A. Die Entwicklung bis zum Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion	384
I. Die Gründerjahre	384
II. Ein erster Neuanfang	385
III. Das Europäische Währungssystem	386
IV. Die drei Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion	386
1. Der erfolgreiche Schritt auf die erste Stufe der WWU: Aufhebung der Beschränkungen des Geld- und Kapitalverkehrs	387
2. Der Eintritt in die zweite Stufe der WWU: Herstellung weit- gehender Konvergenz	387
3. Die dritte Stufe der WWU: Einführung des Euro	388
B. Die rechtlichen Rahmenbedingungen	389
I. Marktwirtschaftliches Ordnungssystem	389
II. Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik	390
1. Allgemeine wirtschaftliche Koordinierung	390
2. Überwachung der staatlichen Haushaltspolitik	392

a) Grundsätze	392
b) Stabilitäts- und Wachstumspakt	392
c) Europäisches Semester	394
d) Fiskalpakt	398
III. Ausgestaltung der Währungspolitik	399
1. Grundsätze der Währungspolitik	399
2. Einführung des „Euro“ als gemeinsame Währung	399
3. Wahrung der Stabilität des Euroraums	401
IV. Der institutionelle Rahmen	402
 3. Teil	
Die Grundfreiheiten	405
 § 9 Der freie Warenverkehr	405
A. Die Zollunion (Art. 30–32 AEUV)	405
I. Der Gemeinsame Außenzoll	406
1. Festlegung des Gemeinsamen Zolltarifs	406
2. Zoll- und Verfahrensrecht	407
II. Abschaffung der Binnenzölle	408
III. Verbot zollgleicher Abgaben	408
1. Begriffsbestimmung	408
2. Abgrenzung zu den Gebühren	409
3. Abgrenzung zu den inländischen Abgaben	410
4. Adressaten des Verbots	410
5. Unmittelbare Anwendbarkeit	410
 B. Das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 34–36 AEUV)	411
I. Anwendungsbereich	411
1. Staatliche Maßnahmen	411
2. Waren	412
II. Mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen	413
III. Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen	414
1. Begriff der „Maßnahme gleicher Wirkung“ i.S.v. Art 34 AEUV ...	415
a) Dassonville-Formel	416
b) Cassis-de-Dijon-Formel	417
c) Keck-Formel	418
d) Die Erweiterung der Keck-Formel durch die 3-Stufen-Theorie	422
e) Synthese der Rechtsprechung zum Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung	423

2. Wichtige Fallgruppen	424
a) Beschränkungen in Bezug auf die Ware selbst, ihre Verpackung oder Bezeichnung	424
b) Beschränkungen des Orts oder der Zeit des Verkaufs sowie der Vertriebswege	426
c) Regelungen über Preise und Preisbestandteile	426
d) Werbung und Absatzförderung	427
e) Beschränkungen zur Abwehr von Verwechslungen oder unlauterer Handlungspraktiken	428
f) Beschränkungen aufgrund gewerblicher Schutzrechte	428
3. Maßnahme gleicher Wirkung i.S.v. Art. 35 AEUV	429
IV. Schranken des Verbots – Rechtfertigung einer Beschränkung	430
1. Immanente Schranken	430
a) „Zwingende Erfordernisse“	430
b) Allgemeinwohlinteressen	431
c) Verhältnismäßigkeit	432
2. Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV	432
a) Regelungszuständigkeit der Mitgliedstaaten	432
b) Geschützte Rechtsgüter	433
c) Grenzen der nationalen Regelungszuständigkeit	437
V. Prüfungsschema	439
C. Umformung der staatlichen Handelsmonopole (Art. 37 AEUV)	441
§ 10 Die Freiheit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs	443
A. Allgemeiner Überblick	443
I. Die Regelungen	443
1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	443
2. Niederlassungsfreiheit	444
3. Dienstleistungsfreiheit	444
II. Abgrenzungsfragen	445
III. Vom Diskriminierungsverbot zum Behinderungsverbot	447
IV. Abschaffung der Grenzkontrollen: Schengener Besitzstand	448
B. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45–48 EGV)	448
I. Begünstigter Personenkreis	449
1. Arbeitnehmer	449
2. Familienangehörige	451
3. Angehörige der neuen Mitgliedstaaten	453
4. Angehörige von Drittstaaten	454

II.	Inhalt des Freizügigkeitsrechts	455
1.	Grundsatz der Gleichbehandlung	456
a)	Begünstigte des Gleichbehandlungsgebots	456
b)	Verpflichtete des Gleichbehandlungsgebots	458
c)	Gegenstand des Gleichbehandlungsgebots	458
2.	Behinderungsverbot	460
3.	Recht auf Stellenbewerbung	461
4.	Recht auf Ausübung einer Beschäftigung	462
5.	Gewerkschaftliche Rechte	463
6.	Verbleiberecht	463
III.	Rechtfertigung von Beschränkungen der Freizügigkeit	463
IV.	Die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer	465
1.	Persönlicher Anwendungsbereich	465
2.	Sachlicher Geltungsbereich	467
3.	Grundprinzipien des Rechts der sozialen Sicherheit	467
a)	Koordinierung der nationalen Sozialleistungssysteme	468
b)	Grundsatz der Gleichbehandlung	469
c)	Zusammenrechnung der Versicherungszeiten	470
d)	Export der Sozialleistungen	471
V.	Ausnahmen des Freizügigkeitsrechts zugunsten der öffentlichen Verwaltung	472
C.	Die Niederlassungsfreiheit	474
I.	Begünstigter Personenkreis	474
II.	Sachlicher Anwendungsbereich	475
1.	Erwerbstätigkeit	475
2.	Niederlassung	475
3.	Ausnahme: „Ausübung hoheitlicher Gewalt“	476
III.	Inhalt des Niederlassungsrechts	476
1.	Diskriminierungsverbot	477
a)	Mögliche Eingriffsmaßnahmen	477
b)	Verbot von Diskriminierungen	478
2.	Verbot von Behinderungen	481
a)	Anerkennung und Inhalt des Behinderungsverbots	481
b)	Behinderung der Standortwahl von Gesellschaften	483
IV.	Rechtfertigung von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit	485
V.	Maßnahmen zur Erleichterung der Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit	488
1.	Die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Befähigungsnachweise	489
a)	Allgemeine Regelung für die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen	491
b)	Anerkennung der Berufserfahrung	492

c) Regelung zur automatischen Anerkennung spezifischer Berufsqualifikationen	493
d) Sprachkenntnisse	493
2. Gegenseitige Anerkennung außerhalb der Richtlinie 2005/36/EG	493
3. Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten	494
D. Der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 56–62 AEUV)	495
I. Persönlicher Anwendungsbereich	496
II. Sachlicher Anwendungsbereich: Begriff der Dienstleistung	497
III. Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit	499
1. Diskriminierungsverbot	499
2. Behinderungsverbot	500
IV. Rechtfertigung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit	501
V. Maßnahmen zur Erleichterung der Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit	503
VI. Öffentliches Auftragswesen	505
E. Gemeinsame Grundstruktur der Grundfreiheiten/ Prüfungsschema	507
I. Gemeinsame Grundstruktur der Grundfreiheiten	507
1. Eingriffstatbestand	508
2. Rechtfertigung	508
3. Unmittelbare Anwendbarkeit der Grundfreiheiten	509
4. Grenzüberschreitender Bezug	510
II. Prüfungsschema für die Freizügigkeit, die Niederlassungs- freiheit und die Dienstleistungsfreiheit	511
F. Ein- und Ausreiserecht, Aufenthalts- und Verbleiberecht	512
I. Ein- und Ausreiserecht	513
II. Aufenthaltsrecht	514
1. Recht auf Aufenthalt von bis zu drei Monaten	514
2. Recht auf Aufenthalt während mehr als drei Monaten	515
3. Recht auf Daueraufenthalt	516
4. Verlust des Aufenthaltsrechts	527
5. Sanktionen	527
III. Verbleiberecht	518
IV. Einschränkungen aus Gründen des „ordre public“	518
1. Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit	518
2. Verfahrensmäßige Rechte	520

§ 11 Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	520
A. Bedeutung und rechtliche Regelungen	520
B. Persönlicher Anwendungsbereich	521
C. Sachlicher Anwendungsbereich	522
I. Kapitalverkehr	522
II. Zahlungsverkehr	522
III. Abgrenzungsfragen	523
D. Beseitigung der Beschränkungen	524
E. Ausnahmen vom Beschränkungsverbot	526
I. Ausnahmen im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander	526
II. Ausnahmen im Verhältnis zu Drittstaaten	528
F. Prüfungsschema für den freien Kapitalverkehr	530
 4. Teil	
Der freie Wettbewerb	531
 § 12 Die Grundlagen des europäischen Wettbewerbsrechts	531
A. Zweck und Aufbau der Wettbewerbsvorschriften	531
B. Verhältnis zum nationalen Wettbewerbsrecht und zu den internationalen Wettbewerbsregeln	533
I. Europäisches und nationales Wettbewerbsrecht	533
II. Europäisches und internationales Wettbewerbsrecht	534
 § 13 Vorschriften für Unternehmen	537
A. Das Kartellverbot (Art. 101 AEUV)	537
I. Tatbestand des Kartellverbots	537
1. „Unternehmen“ als Adressaten des Kartellverbots	537
2. Vereinbarungen, Beschlüsse, abgestimmte Verhaltensweisen	540
a) Vereinbarungen	540
b) Beschlüsse	542
c) Abgestimmte Verhaltensweisen	542
3. Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs	544
4. Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	546
5. Spürbarkeit	547
II. Rechtsfolge des Kartellverbots	548
III. Freistellungen vom Kartellverbot	549
1. Voraussetzungen der Freistellung	550

2. Verfahren der Freistellung	551
3. Rechtsfolge der Freistellung	552
B. Das Verbot des Missbrauchs einer den Markt beherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV)	553
I. Marktbeherrschende Stellung	554
1. Relevanter Markt	554
2. Marktanteil	555
II. Missbräuchliche Ausnutzung	556
1. Ausbeutungsmissbrauch	557
2. Behinderungsmissbrauch	558
a) Kampfpreisunterbietungen	558
b) Gewerbliche Schutzrechte	559
c) Ausschließlichkeitsbindungen und vergleichbare Maßnahmen	559
d) Lieferverweigerung	559
e) Begrenzung von Monopolen	561
f) Kosten-Preis-Schere	561
III. Rechtsfolgen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ...	561
C. Das Kartellverfahren	562
I. Wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln	562
1. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 101 Abs. 3 AEUV	562
2. Dezentralisierung der Anwendung der Art. 101 und 102 AEUV ..	563
3. Ermittlungsbefugnisse der Kommission	563
a) Nachprüfungsbefugnisse	563
b) Befugnis zur Befragung.....	564
c) Auskunftsverlangen	564
d) Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze	565
4. Abstellung von Zuwiderhandlungen	565
a) Feststellung und Abstellung der Zuwiderhandlung	566
b) Einstweilige Maßnahmen	566
c) Beschluss über Verpflichtungszusagen	566
d) Feststellung der Nichtanwendbarkeit der Wettbewerbsregeln	567
5. Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden	567
6. Sanktionen	568
II. Einheitliche Anwendung der Wettbewerbsregeln	570
III. Rechtsschutz	572
§ 14 Fusionskontrolle	573
A. Entstehungsgeschichte	573

B.	Anwendungsbereich der Verordnung über Fusionskontrolle	574
I.	Zusammenschluss von Unternehmen	574
II.	Unionsweite Bedeutung des Zusammenschlusses	575
III.	Untersagungskriterien	575
C.	Verfahren der Fusionskontrolle	576
I.	Zuständigkeiten für die Kontrolle von Unternehmens-	
zusammenschlüssen		576
1.	Verweisungen vor Anmeldung	577
2.	Verweisung nach Anmeldung	577
II.	Verfahrensvorschriften und Fristen	577
1.	Vorabprüfverfahren	578
2.	Hauptprüfverfahren	578
§ 15	Kontrolle staatlicher Beihilfen	579
A.	Beihilfetatbestand	579
I.	Vorliegen einer Beihilfe	580
1.	Zuweisung eines wirtschaftlichen Vorteils an Unternehmen	
oder Wirtschaftszweige		580
2.	Transfer staatlicher Mittel	582
3.	Selektiver Charakter der Maßnahme	583
II.	Verfälschung des Wettbewerbs	584
III.	Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	585
B.	Ausnahmen vom Beihilfenverbot	586
I.	Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV	586
II.	Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV	587
1.	Allgemeine Leitlinien zur Ausübung der Ermächtigung	587
2.	Die wichtigsten Ausnahmekategorien	588
a)	Regionalbeihilfen	588
b)	Behebung einer beträchtlichen Störung	
im Wirtschaftsleben		588
c)	Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige	589
d)	Kulturförderung	590
e)	Vom Rat bestimmte Ausnahmen	591
f)	Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem	
Interesse (IPCEI)		591
3.	Freistellung vom Beihilfeverbot	592
C.	Beihilfeverfahrensrecht	593
I.	Verpflichtung zur Notifizierung neuer Beihilfen und	
Durchführungsverbot		593
II.	Kontrolle notifizierter Beihilfen	594
III.	Kontrolle nicht notifizierter Beihilfen	595

IV. Kontrolle bestehender Beihilfen	597
D. Rechtsschutzfragen	598
I. Rechtsschutz vor Anmeldung der Beihilfen	598
1. Handlungsmöglichkeiten der Kommission	598
2. Handlungsmöglichkeiten der nationalen Gerichte	599
II. Rechtsschutz im Vorprüfverfahren	599
1. Rechtsschutzmöglichkeiten für die Wettbewerber	599
2. Rechtsschutzmöglichkeiten für den Begünstigten	600
III. Rechtsschutz im Hauptprüfverfahren	600
1. Rechtsschutzmöglichkeiten für den Begünstigten	600
2. Rechtsschutzmöglichkeiten für Wettbewerber	601
3. Rechtsschutzmöglichkeiten für staatliche Stellen	601
IV. Rechtsschutz gegenüber Untätigkeit	601
1. Untätigkeit der Kommission	601
2. Untätigkeit des Mitgliedstaates	602
 § 16 Das Verbot der Begünstigung öffentlicher Unternehmen	 603
A. Respektierung der nationalen Eigentumsordnungen (Art. 345 AEUV)	603
B. Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf „unternehmer- isches Handeln“ des Staates (Art. 106 Abs. 1 AEUV)	603
C. Ausnahmeregelung für „Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse“ (Art. 106 Abs. 2, Art. 14 AEUV)	604
D. Durchführungsbefugnisse der Kommission (Art. 106 Abs. 3 AEUV)	606
 5. Teil	
Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	607
 § 17 Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	607
A. Rechtsgrundlage und Ziele	607
B. Schutzklausel	608
C. Beschlussverfahren und Subsidiaritätskontrolle	608
D. Opt-out und opt-in Rechte	609

§ 18 Aufbau der Kontrollen an den Binnengrenzen und Grenzschutz an den Außengrenzen	610
A. Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen	610
B. Grenzschutz an den Außengrenzen	612
§ 19 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	615
§ 20 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	619
A. Grundsätze der Zusammenarbeit	619
I. Gegenseitige Anerkennung	619
1. Gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen	619
a) Europäischer Haftbefehl	619
b) Gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen	624
c) Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen	625
d) Überwachung von Bewährungsmaßnahmen	625
e) Europäische Ermittlungsanordnung	625
f) Nichtanerkennung von Entscheidungen bei Abwesenheitsurteilen	626
g) Alternative zur Untersuchungshaft	626
h) Europäische Schutzanordnung	626
2. Verhinderung von Kompetenzkonflikten	627
3. Zusammenarbeit von Verwaltungs- und Justizbehörden	627
a) Europäisches Justizielles Netz in Strafsachen	628
b) Rechtshilfe in Strafsachen	628
c) Geldwäsche	629
d) Austausch von Informationen aus dem Strafregister	631
B. Strafverfahrensrecht	631
I. Inhalt	631
II. Beschlussverfahren	633
C. Materielles Strafrecht	633
I. Angleichung in Bereichen besonders schwerer grenzüberschreitender Kriminalität	633
1. Terrorismusbekämpfung	634
2. Bekämpfung des Menschenhandels	635
3. Bekämpfung des Drogenhandels	637
4. Angriffe auf Informationssysteme	637
5. Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	638

II.	Angleichung im Rahmen der sonstigen EU-Politiken und Grundfreiheiten	638
III.	Beschlussverfahren	640
D.	Eurojust	640
I.	Zusammensetzung	641
II.	Verarbeitung personenbezogener Daten	642
III.	Beziehung zu anderen Instanzen	643
E.	Europäische Staatsanwaltschaft	643
I.	Zusammensetzung	643
II.	Aufgaben und Verfahren	645
III.	Jahresbericht	647
§ 21	Polizeiliche Zusammenarbeit	647
A.	Inhalt	648
I.	Operative Zusammenarbeit	648
II.	Informationsbeschaffung und -verarbeitung	649
III.	Aus- und Weiterbildung	649
IV.	Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit	650
B.	Europol	651
I.	Einrichtung	651
II.	Aufbau	652
III.	Auftrag, Zuständigkeiten und Aufgaben	652
IV.	Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente	654
§ 22	Einwanderungs- und Asylrecht	655
A.	Einwanderungsrecht	655
I.	Legale Einwanderung	656
II.	Integration	658
III.	Illegale Einwanderung	658
IV.	Rücknahmeübereinkommen	660
B.	Asylrecht	660
I.	Einführung	660
II.	Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ...	661
III.	EU-Mittel für die Asylpolitik	666
	<i>Stichwortverzeichnis</i>	667

Allgemeines Literaturverzeichnis

(Auswahl aus der deutschsprachigen Literatur)

I. Lehrbücher

- Fetzer, T./Fischer, K., Europarecht, 12. Auflage (Heidelberg 2019)
Frenz, W., Europarecht, 3. Aufl., (Berlin 2021)
Bieber, R./Epiney, A. /Haag, M., Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 14. Aufl. (Baden-Baden 2021)
Hafner, G., Kumin, A.J., Weiss, F. (Hrsg.), Recht der Europäischen Union – Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren, 2. Aufl. (Wien 2019)
Hakenberg, W., Europarecht, 10. Aufl. (München 2024)
Haratsch, A./Koenig, C./Pechstein, M., Europarecht, 13. Aufl. (Tübingen 2023)
Herdegen, M., Europarecht, 24. Aufl. (München 2022)
Hobe, Europarecht, 11. Aufl. (Köln 2023)
Kilian, W., Wendt, D.H., Europäisches Wirtschaftsrecht, 9. Aufl. (Baden-Baden 2023)
Klamert, M., EU-Recht, 3. Aufl. (Wien) 2021
Oppermann, T./C; D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 10. Aufl. (München Februar 2025)
Schroeder, Grundkurs Europarecht, 8. Aufl. 2024
Streinz, R., Europarecht, 12. Aufl. (Heidelberg 2023)
Schwabe, W., Europarecht – Materielles Recht & Klausurenlehre, Lernen mit Fällen
3. Aufl. (Stuttgart 2024)

II. Kommentare und Handbücher

- Bergmann, J., Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. (Baden-Baden 2021)
Calliess, C./Ruffert, M., Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 6. Aufl. (Neuwied 2021)
Dausen, M./M. Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung
(München – Rechtsstand 2024)
Fischer, K., Der Vertrag von Lissabon, 2. Aufl. (Baden-Baden 2010)
Fischer, H.G., EUV/AEUV (Köln, 2010)
Frenz, W., Handbuch Europarecht. Band 1: Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl. (Berlin 2012); Band 3: Beihilfenrecht, 2021; Band 4: Europäische Grundrechte, Band 5: Rechtsschutz, 1. Aufl. 2010, Band 6: Institutionen und Politiken, 1. Aufl. 2010
Geiger, R./Khan, D.-E./Kotzur, M., EUV/AEUV, 7. Aufl. (München 2023)
Grabitz, E./Hilf, M. /Nettesheim, M. (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union (Loseblattsammlung, München – Rechtsstand 2024)
Lenz, C.-O./Borchardt, K.-D., EU-Verträge. Kommentar, 6. Aufl. (Köln 2012)
Schulze, R./Zuleeg, M./Kadelbach, S., Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. (Baden-Baden 2020)
Schwarze, J./U. Becker/A. Hatje/J. Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. (Baden-Baden 2019)
Streinz, R., EUV/EGV, Kommentar, 3. Aufl. (München 2018)
Terhechte, J.P., Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. (Baden-Baden 2022)

Vedder, Ch./Heintschel von Heinegg, W., Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. (Baden-Baden 2018)

Weidenfeld, W./Wessels, W., Europa von A bis Z, 16. Aufl. (Baden-Baden 2023/16)

III. Fallsammlungen

Bilic, M./Zelger, B., Falllösung im Europarecht – Alle vier Grundfreiheiten Tatbestandsmerkmal für Tatbestandsmerkmal, 2024

Fetzer, T./Fischer, K., Fälle zum Europarecht, 9. Aufl. 2019

Heselhaus, S. M., Examinatorium Europarecht, März 2025

Lecheler, H./Gundel, J., Übungen im Europarecht, 2. Aufl. Juni 2025

Hummer, W./Vedder, Ch./Lorenzmeier, S., Europarecht in Fällen – Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, deutscher und österreichischer Gerichte, 8. Aufl. Januar 2025

Pechstein, M., Entscheidungen des EuGH, 12. Aufl. 2023

Thiele, A., Standardfälle Europarecht, 2020

IV. Textsammlungen

Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L (Legislation-Rechtsetzung); Nr. C (Communication-Mitteilungen)

Sartorius II, Internationale Verträge – Europarecht (Loseblattsammlung München)

v. Borries, R./Winkel, K., Europäisches Wirtschaftsrecht (Loseblattsammlung, München – Rechtsstand 2021)

Pechstein, M., Entscheidungen des EuGH: Kommentierte Studienauswahl, 12 Aufl. (Tübingen 2023)

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AMLA	Anti-Money Laundering Agency
AMLD	Anti-Money Laundering Directive
AMLR	Anti-Money Laundering Regulation
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AstV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BayVBL	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BulLEG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
DWA	Direktwahlakt
EA	Europa-Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)
EASO	Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEA	Europäische Ermittlungsanordnung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSv	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EIB	Europäische Investitionsbank

Abkürzungsverzeichnis

EP	Europäisches Parlament
EPA	Europäischen Polizeiakademie
ER	Europäischer Rat
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EuGVÜ	Europäisches Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft (EAG)
EURODAC	Europäische System für den Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asyl-suchenden
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUStA	Europäische Staatsanwaltschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angele-genheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EVV	Vertrag über eine Europäische Verfassung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FS	Festschrift
FusV	Fusionsvertrag
GA	Generalanwalt
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen v. 1947
GEAS	Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GPKA	Gemeinsamer Parlamentarischer Kontrollausschuss
GRCh	Grundrechtecharta
GS	Gedächtnisschrift
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZT	Gemeinsamer Zolllarif
Hrsg.	Herausgeber
IBMF	Fonds für integriertes Grenzmanagement
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäi-schen Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
JA	Juristische Arbeitsblätter

JRP	Journal für Rechtspolitik
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Dokumente der europäischen Kommission
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MiCAR	Markets in Crypto-Assets Regulation
Montanunion	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
MWSt	Mehrwertsteuer
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NRP	Nationale Reformprogramme
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEEC	Organisation für Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Ratsdok.	Dokumente des Rates der EU
RdA	Recht der Arbeit
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
SA	Schlussanträge
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
SKP	Stabilitäts- und Konvergenzprogramme
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
TFR	Transfers von Kryptowerten
u.a.	und andere
UN	Vereinte Nationen/United Nations
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtler
VerfO	Verfahrensordnung
VO	Verordnung
WEU	Westeuropäische Union
WHO/WTO	Welthandelsorganisation/World Trade Organisation
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung

Zeittafel

26. Juni 1945	Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen in San Francisco
9. September 1946	Rede von Winston Churchill in Zürich über die Vorzüge der Vereinigten Staaten von Europa
17. März 1948	Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Westeuropäischen Union (WEU) in Brüssel
4. April 1949	Unterzeichnung des Nordatlantikvertrags zur Gründung der NATO in Washington
16. April 1949	Gründung der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) in Paris
5. Mai 1949	Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung des Europarats in Straßburg
9. Mai 1950	Deklaration von Robert Schuman über die Schaffung der Montanunion als erster Etappe einer Europäischen Föderation
4. November 1950	Unterzeichnung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Rom
18. April 1951	Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) in Paris durch die Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Italien – Laufzeit 50 Jahre
23. Juli 1952	Inkrafttreten des EGKS-Vertrags
1. Juni 1955	Außenministerkonferenz von Messina zur Vorbereitung des EWG-Vertrags
25. März 1957	Unterzeichnung der Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) und zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Vertrag) in Rom durch die Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Italien (Römische Verträge)
1. Januar 1958	Inkrafttreten der Römischen Verträge
4. Januar 1960	Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in Stockholm durch Dänemark, Österreich, Norwegen, Portugal, Schweden, Großbritannien und die Schweiz
14. Dezember 1960	Unterzeichnung des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris
8. April 1965	Unterzeichnung des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag)
1. Juli 1967	Inkrafttreten des Fusionsvertrags
1. Januar 1973	Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands zu den Europäischen Gemeinschaften

1. August 1975	Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki
18. Dezember 1978	Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS)
7.–10. Juni 1979	Erste Direktwahl des Europäischen Parlaments
1. Januar 1981	Beitritt Griechenlands zu den Europäischen Gemeinschaften
1. Januar 1985	Austritt Grönlands aus der EWG
14. Juni 1985	Schengener Abkommen zwischen Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden betreffend den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen
1. Januar 1986	Beitritt Portugals und Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften
17./18. Februar 1986	Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) in Luxemburg und in Den Haag
1. Juli 1987	Inkrafttreten der EEA
3. Oktober 1990	Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und Eingliederung in die Europäischen Gemeinschaften
7. Februar 1992	Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union in Maastricht (Unions-Vertrag)
2. Mai 1992	Unterzeichnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) in Porto
1. Januar 1993	Inkrafttreten des EG-Binnenmarktes
1. November 1993	Inkrafttreten des Unions-Vertrages (Vertrag von Maastricht)
1. Januar 1994	Inkrafttreten des EWR-Abkommens
1. Januar 1995	Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union
1. März 1995	Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens (weitere Mitglieder bis März 2001: Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Dänemark, Österreich, Finnland und Schweden)
16. Juli 1997	„Agenda 2000“ der Europäischen Kommission zur Erweiterung der Europäischen Union
2. Oktober 1997	Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam
12. Dezember 1997	Beginn des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union durch den Europäischen Rat in Luxemburg
1. Oktober 1998	Inkrafttreten der Europol-Konvention (Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU)
1. Januar 1999	Einführung der gemeinsamen europäischen Währung „Euro“
1. Mai 1999	Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam
24. März 2000	Verabschiedung der Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung der EU
8. Dezember 2000	Feierliche Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
26. Februar 2001	Unterzeichnung des Vertrages von Nizza
1. Januar 2002	Einführung der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als Zahlungsmittel

28. Februar 2002	Konstituierung des Konvents zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung
28. Februar 2002	Errichtung von Eurojust (Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit)
1. Februar 2003	Inkrafttreten des Vertrages von Nizza
1. Mai 2004	Beitritt von Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Lettland, Litauen, Estland, Malta, Zypern zur EU
29. Oktober 2004	Unterzeichnung des Vertrages über eine neue Verfassung für Europa
Mai/Juni 2005	Ablehnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa in Referenden in Frankreich (54,7 % NEIN) und den Niederlanden (61,7 % NEIN)
1. Januar 2007	Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU
1. Januar 2007	Einführung des Euro in Slowenien
1. März 2007	Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
25. März 2007	Feierliche Begehung des 50. Geburtstages der Römischen Verträge in Berlin
12. Dezember 2007	Feierliche Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission in Straßburg
13. Dezember 2007	Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon
21. Dezember 2007	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn treten dem Schengen-Raum bei
1. Januar 2008	Einführung des Euro in Zypern und auf Malta
15. Februar 2008	1. Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon (53,13 % NO)
1. Januar 2009	Einführung des Euro in der Slowakei
2. Oktober 2009	2. Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon (58,93 % YES)
1. Dezember 2009	Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon
1. Dezember 2009	Herman van Rompuy wird erster Präsident des Europäischen Rates; Baroness Catherine Ashton wird erste Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen und Sicherheitspolitik
17. Juni 2010	Verabschiedung der Strategie 2020
21. Juni 2010	Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes
1. Januar 2011	Einführung des Euro in Estland
1. Januar 2011	Europäische Finanzaufsichtsbehörde nimmt ihre Arbeit auf
25. März 2011	Euro-Plus-Paket zur wirtschaftspolitischen Koordinierung der WWU
24. Juni 2011	Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien
19. Dezember 2011	Liechtenstein tritt dem Schengen-Raum der EU bei

30. Januar 2012	25 Mitgliedstaaten einigen sich auf einen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU
2. Februar 2012	Europäischer Stabilitätsmechanismus (EMS) wird vertraglich besiegelt
1. Juli 2013	Beitritt Kroatiens zur EU
1. Januar 2014	Einführung des Euro in Lettland (18. Mitglied der Eurozone)
18. September 2014	Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands: 55,3 % stimmen mit nein, 44,7 % stimmen mit ja
1. Januar 2015	Einführung des Euro in Litauen (19. Mitglied der Eurozone)
12. März 2015	Island nimmt seinen Beitrittsantrag förmlich zurück.
23. Juni 2016	Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich (51,89 % stimmen für den Austritt)
30. Dezember 2016	Inkrafttreten des im Dezember 2015 vereinbarten „Klimaschutz- übereinkommens von Paris“ durch die Europäische Union nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten
29. März 2017	Notifizierung des Austrittsverlangens durch britische Premier- ministerien Theresa May
31. Januar 2020	Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU nach 47 Jahren Mitgliedschaft, der nach einer Übergangszeit von einem Jahr am 1. Januar 2021 vollzogen wurde.
9. Mai 2020	70 Jahre Schumann Erklärung
10. März 2021	Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung von EP, Rat und Kommission Zur Konferenz über die Zukunft Europas
28. Juni 2021	EU verabschiedet sein erstes Klimagesetzbuch
1. Januar 2023	Beitritt Kroatiens zum Euro und zum Schengen Raum
1. Januar 2025	Rumänien und Bulgarien treten dem Schengen Raum bei

Die politische Verfassung der Europäischen Union

§ 1 Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union

A. Die frühen europäischen Einigungsbemühungen

Die Konzeption eines Zusammenschlusses europäischer Staaten ist in der Geschichte des Kontinents fest verankert und hat lange vor Gründung der Europäischen Gemeinschaften in verschiedenen Formen politischen Ausdruck gefunden¹. Allerdings galt der souveräne Nationalstaat über Jahrhunderte als optimale Organisationsform, so dass die Einsicht in die Notwendigkeit einer Union europäischer Staaten auf vertraglicher Grundlage sich zunächst nicht durchzusetzen vermochte.

I. Die Konkretisierung der Europäischen Idee zwischen den Weltkriege

Erst nach dem Ersten Weltkrieg aufgrund der durch ihn bewirkten Erschütterungen der überkommenen nationalen Strukturen wurden Modelle einer freiwilligen und friedlichen Zusammenführung gleichberechtigter Partner entwickelt².

Ende des Jahres 1923 forderten der österreichische Graf *Coudenhove-Kalergi* und die von ihm ins Leben gerufene Paneuropäische Bewegung die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“³. Als Vorbilder dienten dabei die erfolgreichen Einigungsbemühungen der Schweiz von 1648, die Gründung des Deutschen Reiches von 1871 und vor allem die Entstehung der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1789.

In seiner Rede vom 5. September 1929 vor dem Völkerbund in Genf unterbreitete der französische Außenminister *Aristide Briand* – unterstützt von seinem deutschen Amtskollegen *Gustav Stresemann* – den europäischen Regierungen den Vorschlag, eine Europäische Union im Rahmen des Völkerbundes zu gründen⁴. Obwohl zunächst nur eine engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Rahmen der weltweiten Organisation des Völkerbundes angestrebt wurde, welche die Souveränität der europäischen Staaten unangetastet lassen sollte, hatte dieser Vorstoß zur Einigung Europas keinen Erfolg. Als zu übermächtig erwiesen sich in diesen Zeiten noch die Gedanken des Nationalismus und Imperialismus.

1 Zur historisch-politischen Entwicklung des Europagedankens vgl. *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 1 (1977), S. 69 ff.

2 Vgl. dazu *Coudenhove-Kalergi*, Die Europäische Nation, Stuttgart (1953).

3 *Coudenhove-Kalergi*, Pan Europa, Wien/Leipzig (1924).

4 Die detaillierten Pläne der französischen Regierung zur Schaffung einer Art „*féderation européenne*“ finden sich im *Briand Memorandum*, in: Europa, Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bd. 1, München (1962), S. 29–40.

II. Die Nachkriegszeit

- 4 Erst der völlige Zusammenbruch Europas mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sowie der politische und wirtschaftliche Verfall der europäischen Staaten schufen die Voraussetzungen für einen Neubeginn und gaben der Idee einer neuen europäischen Ordnung Aufschwung. Die verschiedenen Anläufe zu einem Zusammenschluss Europas entsprangen vor allem drei Erkenntnissen:
- Zunächst war es das Wissen um die eigene Schwäche. Europa hatte infolge seiner kriegerischen Auseinandersetzungen seine jahrhundertalte Stellung als Zentrum des Weltgeschehens eingebüßt. Es wurde verdrängt von den zwei neuen Supermächten, den Vereinigten Staaten von Amerika und der früheren Sowjetunion, die beide über mehr militärische, politische und wirtschaftliche Macht verfügten als ein in zahlreiche Einzelstaaten zersplittertes Europa.
 - Zum anderen war aufgrund der leidvollen Erfahrungen die Maxime jedes politischen Handelns: „Nie wieder Krieg!“ Nach zwei Weltkriegen, die als europäische Bruderkriege begannen und Europa zum eigentlichen Schlachtfeld und zum Hauptleidtragenden gemacht hatten, war die Vorstellung neuer kriegerischer Konflikte in Europa unerträglich.
 - Hinzu kamen schließlich der Wunsch und das Verlangen nach einer besseren, freieren und gerechteren Welt mit einer vollkommeneren Ordnung des menschlichen und staatlichen Zusammenlebens.
- 5 In ihrer Gesamtheit bieten die europäischen Einigungsbemühungen der Nachkriegszeit ein verwirrendes Bild komplizierter und nur schwer überschaubarer Organisationen. So existieren heute nebeneinander und ohne rechte Verbindung zueinander die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die NATO (North Atlantic Treaty Organisation = Nordatlantikpakt), der Europarat und die Europäische Union. Die Zahl der Mitgliedstaaten schwankt bei diesen verschiedenen Organisationen zwischen 27 (EU) und 46 (Europarat).

Diese Vielfalt europäischer Gebilde gewinnt erst dann eine Struktur, wenn man sich vergegenwärtigt, welche konkreten Zielsetzungen sich hinter diesen Organisationen verbergen. Sie lassen sich in drei große Gruppen einteilen:

• Erste Gruppe: Die europäisch-atlantischen Organisationen

- 6 Die europäisch-atlantischen Organisationen sind aus der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Verbundenheit der Vereinigten Staaten von Amerika mit West-Europa hervorgegangen. So war es kein Zufall, dass die erste europäische Organisation der Nachkriegszeit, die im Jahre 1948 gegründete **OEEC** (Organisation for European Economic Cooperation = Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit), auf eine Initiative der Vereinigten Staaten zurückgeht⁵. Deren da-

5 OEEC-Konvention und Schlußakte, in: *Siegler*, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, 1961, S. 10 ff.

maliger Außenminister *George Marshall* forderte 1947 die Staaten Europas auf⁶, ihre Anstrengungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu vereinen. Hierfür sagte er die Unterstützung der USA zu, die sich im Marshallplan verwirklichte und die Grundlage für den schnellen Wiederaufbau Westeuropa bildete. Das Hauptanliegen der OEEC bestand zunächst in der Liberalisierung des Handels zwischen den Staaten. Als ergänzende Zielsetzung wurde 1960, dem Beitrittsjahr der USA und Kanadas, die Wirtschaftsförderung in der Dritten Welt durch Entwicklungshilfe festgeschrieben; aus der OEEC wurde die **OECD**⁷, die heute über 38 Mitglieder verfügt.

Der OEEC folgte im Jahre 1949 als militärischer Pakt mit den Vereinigten Staaten und Kanada die NATO⁸. Zur Stärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten wurde im Jahre 1954 die **Westeuropäische Union (WEU)** gegründet. Die WEU markierte 1954 den Anfang der Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa. Ihre Rolle wurde jedoch nicht ausgebaut, da die meisten ihrer Kompetenzen an andere internationale Institutionen, insbesondere die NATO, den Europarat und die EU übertragen wurden. Konsequenterweise wurde die WEU zum 30. Juni 2011 aufgelöst.

• Zweite Gruppe: Europarat und OSZE

Für die zweite Gruppe europäischer Organisationen ist kennzeichnend, dass sie ihrer Struktur nach so aufgebaut sind, dass möglichst vielen Staaten die Mitwirkung in ihnen ermöglicht wird. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass diese Organisationen über die **traditionelle zwischenstaatliche Zusammenarbeit** nicht hinauskommen.

Zu diesen Organisationen gehört der am 5. Mai 1949 als politische Organisation gegründete **Europarat**⁹. Im Statut des Europarats gibt es weder einen Hinweis auf das Streben nach einer Föderation oder Union, noch sieht es die Übertragung oder Zusammenlegung von Teilen der nationalen Souveränität vor. Die Entscheidungen werden im Europarat in allen wesentlichen Fragen nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit getroffen. Jeder Staat kann demnach durch ein Veto das Zustandekommen von Beschlüssen verhindern. Die parlamentarische Versammlung ist ausschließlich mit beratenden, nicht aber mit legislativen Funktionen ausgestattet. Sie kann nicht mehr tun, als Empfehlungen an den Ministerrat zu richten, der ihr nicht verantwortlich ist und eine Empfehlung bereits mit einer einzigen ablehnenden Stimme zu Fall bringen kann. Auch die Vorlagen, die den Ministerrat passieren, müssen, um Rechtsverbindlichkeit zu erlangen, erst noch durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden. Damit bleibt der Europarat in seiner Konstruktion ein Organ internationaler Zusammenarbeit. Dennoch kann der Beitrag, den der Europarat für die europäische Einigung und das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl geleistet

6 Vgl. die Rede *George Marshall*s v. 5. Juni 1947 an der Harvard Universität, in EA, 1947, S. 821.

7 OECD-Übereinkommen, dt. BGBl. 1961 II S. 1151, abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 70.

8 Nordatlantikvertrag, dt. BGBl. 1955 II. S. 289, abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 55.

9 Vgl. Satzung des Europarates, dt. BGBl. 1950; Sartorius II, Nr. 110.

hat, nicht hoch genug geschätzt werden. Sein Ziel bestand darin, eine enge Verbindung zwischen den Staaten Europas herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Dies ist gelungen, denn aus den ursprünglich zehn Gründerstaaten sind inzwischen 46 Mitgliedstaaten geworden¹⁰.

Im Rahmen des Europarats wurden zahlreiche Konventionen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Kultur, der Sozialpolitik und des Rechts geschlossen. Die bedeutendste und zugleich auch bekannteste ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950¹¹ (**EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention**), der inzwischen alle 46 Mitglieder des Europarates beigetreten sind. Mit ihr wurde für die Mitgliedstaaten nicht nur ein praktisch bedeutsamer Mindeststandard für die Wahrung der Menschenrechte geschaffen, sondern auch ein Rechtsschutzsystem verankert, das es den durch die Konvention in Straßburg eingerichteten Organen, der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erlaubt, im Rahmen der Konvention Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten zu verurteilen.

- 10 Zu dieser Gruppe gehört weiterhin die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ („**OSZE**“), die im Jahre 1994 gegründet wurde und aus der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ („**KSZE**“) hervorgegangen ist. Die OSZE, der gegenwärtig 57 Länder angehören, ist den Grundsätzen und Zielen verpflichtet, wie sie in der Helsinki-Akte von 1975 und der Pariser Charta von 1990 niedergelegt sind. Dazu gehört neben der Förderung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den europäischen Staaten auch die Schaffung eines „Sicherheitsnetzes“, das die Beilegung von Konflikten mit friedlichen Mitteln ermöglichen soll.

• **Dritte Gruppe: Die Europäische Union**

- 11 Die dritte Gruppe der europäischen Organisationen bildet die Europäische Union (EU). In ihrer heutigen Form ist die EU hervorgegangen aus der (inzwischen aufge-

10 Vereinigtes Königreich, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Italien, Irland, Dänemark, Norwegen, Schweden, Griechenland, Türkei, Deutschland, Österreich, Zypern, Schweiz, Malta, Island, Portugal, Spanien, Liechtenstein, Finnland, San Marino, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Moldau, Andorra, Kroatien, Am 26.3.2022 wurde Russland aufgrund des am 22.2.2022 begonnenen Krieges gegen die Ukraine wegen eklatanter Verstöße gegen die Satzung des Europarates aus der Organisation förmlich ausgeschlossen, nachdem bereits mit Schreiben vom 15.3.2022 der Außenminister Russlands Lawrow den Austritt Russlands aus dem Europarat und die Kündigung der EMRK verkündete und das Ministerkomitee des Europarats die sofortige Beendigung der Mitgliedschaft Russlands in einer Resolution vom 16.3.2022 festgestellt hatte. Zum Ausschluss Russlands A. Nussberger, Russland und der Europarat – Rückblick und Abgesang, DriZ 2022, S. 148ff.

11 EMRK, dt. BGBl. 1952 II S. 686, 953 (mehrfach geändert, abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 130).

lösten) Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft, die mit dem Vertrag von Lissabon mit der Europäischen Union verschmolzen wurde¹². Die Europäische Union verfügt gegenwärtig über 27 Mitgliedstaaten¹³. Das gegenüber den herkömmlichen internationalen Staatenverbindungen grundlegend Neue der EU besteht darin, dass die Mitgliedstaaten zugunsten der EU auf Teile ihrer Souveränität verzichtet und diese mit eigenen, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Machtbefugnissen ausgestattet haben. In Ausübung dieser Befugnisse ist die EU in der Lage, europäische Hoheitsakte zu erlassen, die in ihren Wirkungen den staatlichen gleichkommen¹⁴.

III. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Den Grundstein zur Bildung der EG legte der damalige französische Außenminister Robert Schuman mit seiner Erklärung vom 9. Mai 1950, in der er den von ihm und Jean Monnet entwickelten Plan vorstellte, *„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“*¹⁵. 12

Hintergrund dieses Vorschlags war die Erkenntnis, dass es einerseits wenig sinnvoll war, Deutschland einseitige Kontrollen aufzuzwingen, andererseits aber ein völlig unabhängiges Deutschland immer noch als eine potentielle Friedensbedrohung empfunden wurde. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma bestand darin, Deutschland politisch und wirtschaftlich in eine festgefügte Gemeinschaft Europas einzubinden.

Mit Abschluss des Gründungsvertrages der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)** durch die sechs Gründerstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) am 18. April 1951 in Paris und seinem In-Kraft-Treten am 23. Juli 1952 wurde der Schuman-Plan schließlich Realität¹⁶. 13

Von der Existenz dieser Gemeinschaft erhoffte man sich eine Initialzündung für eine dieser Gemeinschaft nachfolgende weitere politische Einigung Europas, die mit der Schaffung einer europäischen Verfassung konkrete Gestalt annehmen sollte.

12 Einzelheiten dazu s. unter B.

13 Einzelheiten zur Beitritts- und Austrittsgeschichte s. unter C.

14 Einzelheiten dazu s. unter § 5 C.

15 Abgedruckt in: EA 1950, S. 3091 f.

16 EGKS, dt. BGBl. 1952 II S. 445, 447 (mehrfach geändert), abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 145. Der auf 50 Jahre geschlossene EGKS-Vertrag ist am 23. Juli 2002 ausgelaufen; mit Wirkung vom 24. Juli 2002 galten für die Bereiche Kohle und Stahl zunächst die Regeln des EG-Vertrages und seit In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon gelten die EU-Verträge.

- 14 Schon im Oktober 1950, also noch vor Unterzeichnung des Gründungsvertrages der EGKS, wurde auf französische Initiative die Idee einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** geboren. Vor dem Hintergrund zunehmender Spannungen zwischen den Supermächten USA und der damaligen UdSSR entsprach es den Sicherheitsbedürfnissen der westeuropäischen Staaten, ihre Verteidigungsanstrengungen zu verstärken und die europäische Integration voranzutreiben, um auf diese Weise den Bedrohungen des Kalten Krieges entgegenzuwirken¹⁷. Die Lösung sah man abermals in einer auch Deutschland umfassenden supranationalen Gemeinschaft (sog. Plevénplan). Dieser Plan scheiterte jedoch im August 1954 an der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung, deren Mehrheit nicht bereit war, einen so starken Eingriff in die französische Souveränität, wie ihn der Verzicht auf eine nationale Armee darstellte, mitzutragen¹⁸.

Mit dem Scheitern der EVG hatten zugleich auch die Bemühungen um eine politische Einigung Europas einen schweren Rückschlag erlitten. Einem Jahr der Resignation folgte aber bereits im Juni 1955 ein neuer Vorstoß der Außenminister der Mitgliedstaaten der EGKS zur „Schaffung eines Vereinigten Europas“.

- 15 Auf der **Konferenz von Messina** beschlossen die sechs Gründerstaaten der EGKS, ihre Arbeit am europäischen Einigungswerk dort fortzusetzen, wo man mit der EGKS begonnen hatte, nämlich auf dem weniger von nationalen Emotionen geprägten Gebiet der Wirtschaft. So war man zwar bescheidener geworden, kam aber dadurch der europäischen Wirklichkeit näher, die augenscheinlich mit den Plänen der EVG überfordert worden war. Die Untersuchung der Möglichkeiten einer fortschreitenden Integration übertrugen die sechs Außenminister einem Ausschuss, der unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers *Spaak* tagte. Der Spaak-Ausschuss legte 1956 seinen Bericht vor, der als Grundlage für die Vertragsverhandlungen zur **Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG)** und der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** diente. Die Verträge wurden im März 1957 unterzeichnet und traten am 1. Januar 1958 in Kraft¹⁹.

IV. Die Bildung der europäischen Freihandelszone

- 16 Nach der Gründung der EWG und der EAG stellte sich die Frage, was mit den europäischen Staaten geschehen sollte, die zwar Mitglieder der OEEC waren, sich der EWG aber nicht angeschlossen hatten. Die Gründerstaaten der EWG hatten im EWG-Vertrag verschiedene Formen der Beteiligung dritter Staaten vorgesehen und

17 Vgl. dazu *Monnet*, Mémoires Paris 1976, S. 312 ff.

18 Vgl. dazu die Regierungserklärungen des französischen Ministerpräsidenten *René Plevén* v. 24. Oktober 1950 zur Schaffung einer Europäischen Armee, in: EA 1950, S. 3518 ff.

19 EWGV, dt. BGBl. 1957 II S. 766, 1678, dt. BGBl. 1958 II S. 64 (mehrfach geändert), abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 150, EAGV, dt. BGBl. 1957 II S. 1014, 1678 (mehrfach geändert), abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 200.

damit zum Ausdruck gebracht, dass sie sich keineswegs von dritten Staaten abschnitten wollten. Zu diesen Beteiligungsformen gehörte u.a. auch die Bildung von Freihandelszonen. Die ersten Bemühungen richteten sich in den Jahren 1956–1958 deshalb darauf, zwischen der EWG als Zollunion und den übrigen OEEC-Staaten eine Freihandelszone zu gründen. Eine Freihandelszone sieht wie die Zollunion ebenfalls den Abbau der Zölle zwischen den Mitgliedern vor, im Unterschied zur Zollunion kann jedes Mitglied gegenüber dritten Staaten jedoch einen eigenen Außenzoll beibehalten. Diese Regelungsfreiheit war vor allem für Großbritannien, das seinerzeit prominenteste Nichtmitglied der EWG, mit Rücksicht auf die Commonwealth-Länder von entscheidender Bedeutung. Die Bildung einer solchen Freihandelszone zwischen EWG- und OEEC-Staaten scheiterte jedoch im Dezember 1958 an unüberwindlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und Großbritannien.

Als Antwort darauf schufen 1959 Norwegen, Schweden, Dänemark, Österreich, die Schweiz und Portugal unter Führung Großbritanniens die Europäische Freihandelszone (EFTA), der später Island beitrug und Finnland assoziiert wurde²⁰. Das Ziel der EFTA-Staaten war nach wie vor eine Beteiligung an den Handelsvorteilen, die die EWG ihren Mitgliedern gewährte. Entsprechende Abkommen zwischen der EWG und den EFTA-Staaten wurden zunächst jedoch nicht geschlossen, da die EWG-Mitgliedstaaten darauf bestanden, dass die EFTA-Staaten der Gemeinschaft mit allen Rechten und Pflichten als volle Mitglieder beitreten müssten. Diese „Alles-oder-Nichts-Haltung“ wurde im Laufe der Zeit von der EWG aufgegeben und mit einigen EFTA-Staaten wurden bilaterale Handels- und Assoziierungsabkommen geschlossen²¹. Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes wurde schließlich zwischen der EWG und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den EFTA-Staaten andererseits ein Abkommen über die Schaffung eines **Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)** ausgehandelt, das die Beziehungen zwischen der EG/EU und den EFTA-Staaten umfassend regelt²².

17

Weiterführende Literatur: *Arnold*, Verfassungsidentität und Letztentscheidungsrecht, in: FS für Scheuing, 2011, S. 17; *Bieber/Schwarze*, Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, 1984; *Foerster*, Die Idee Europa 1300–1946. Quellen zur Geschichte der europäischen Einigung, München 1963; *Isensee*, Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 2. Aufl. 1994; *Kraemer*, EWG und EFTA – Entwicklung, Aufbau, Tätigkeit, 1968; *Monnet*, Mémoires, 1976, S. 312 ff.; *Siegler*, Dokumentation der Europäischen Integration, 2 Bde., 1961/64.

20 Vgl. dazu *Kraemer*, EWG und EFTA-Entwicklung, Aufbau, Tätigkeit, Stuttgart (1968), S. 9 ff.

21 *Friedrich*, Die Freihandelsabkommen der Europäischen Gemeinschaften mit den EFTA-Staaten, NJW 1983, S. 1237.

22 Zum Europäischen Wirtschaftsraum s. unter § 1 C. IV.

B. Von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union

I. Die vergeblichen Versuche zur Vertiefung der Europäischen Gemeinschaften

- 18 Ermutigt durch die Anfangserfolge, insbesondere der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wandte man sich zu Beginn der sechziger Jahre erneut dem zu keiner Zeit aufgegebenen Ziel der Schaffung einer auch *politischen* Einheit der Mitgliedstaaten zu.

So beauftragten die Staats- und Regierungschefs der sechs Gründerstaaten der E(W)G eine Kommission unter Leitung des französischen Botschafters *Christian Fouchet*, Vorschläge für ein politisches Statut einer „*Union der europäischen Völker*“ vorzulegen. In zwei Anläufen versuchte die Studienkommission vergeblich, den Mitgliedstaaten einen für alle annehmbaren Vertragsentwurf zu unterbreiten (Fouchet-Pläne I und II)²³. Die Interessengegensätze der Partnerländer erwiesen sich im Hinblick auf die Form und Qualität eines politischen Zusammenschlusses als derart hartnäckig, dass auf der Außenministerkonferenz am 17. April 1962 in Paris beschlossen wurde, die Verhandlungen über eine politische Union zunächst nicht fortzusetzen.

- 19 In den Aufbaujahren der EWG fehlte es dann auch weitgehend an Initiativen, dem politischen Ziel der europäischen Einigung, „*die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen*“, näherzukommen. Neue Impulse für die politische Einigung gingen erst wieder von verschiedenen Gipfelkonferenzen der Staats- bzw. Regierungschefs der EWG gegen Ende der 60er Jahre aus. Auf der Grundlage des im Dezember 1969 auf dem Haager Gipfel beschlossenen Auftrags, Fortschritte auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und politischen Einigung zu erreichen, wurde auf den Pariser Konferenzen von 1972 und 1974 als Instrument und neue Zielsetzung der europäischen Einigung die Schaffung einer Europäischen Union proklamiert²⁴. Allerdings blieb es in der Folgezeit auch weitgehend bei derartigen Proklamationen, da nach wie vor zwischen den Mitgliedstaaten über die Verfassungsstruktur der Europäischen Union und die notwendigen Reformen des institutionellen Systems erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestanden, über die keine Einigung erzielt werden konnte.

- 20 Gleichwohl brachten die 70er Jahre im Integrationsprozess wichtige Ergebnisse. So hat die Gemeinschaft neue politische Instrumente entwickelt, welche die Grundlage für eine Koordinierung nationaler Politiken erweiterten. Dies gilt zunächst für die **Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)**²⁵. Dabei handelt es sich um

23 Die Fouchet-Pläne I und II sind dokumentiert in: EA 1964, S. D 466 ff.

24 Vgl. die Berichte der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten, 1. Bericht EA 1970, S. D 520 ff., 2. Bericht EA 1973, S. D 515 ff., 3. Bericht EA 1982, S. D 45.

25 Vgl. *Rummel*, Zusammengesetzte Außenpolitik – Westeuropa als internationaler Akteur, 1982, S. 62 ff.

ein Instrument, das die Mitgliedstaaten der EWG im Jahre 1970 für eine freiwillige außenpolitische Abstimmung geschaffen haben und das in der Folgezeit stetig verbessert und ausgebaut worden ist²⁶. Daneben ist die Errichtung des **Europäischen Währungssystems (EWS)** im März 1979²⁷ zu nennen, durch das die währungspolitische Zusammenarbeit in Europa in eine neue Dimension vorstieß.²⁸

II. Die Reformdiskussion der 80er-Jahre

Mit Beginn der 80er Jahre setzte eine sehr intensive Reformdiskussion ein, die unter den Stichworten „Europa der zweiten Generation“, „Relance Européenne“ oder „Europäische Union“ geführt wurde. Von den europapolitischen Initiativen und Reformvorschlügen, die von verschiedenen Seiten eingebracht worden sind, verdient vor allem der von *Altiero Spinelli* initiierte und vom Europäischen Parlament am 14. Februar 1984 mit großer Mehrheit verabschiedete **„Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“** besondere Beachtung²⁹. 21

Das Europäische Parlament wagte mit diesem Vertragsentwurf einen qualitativen Sprung zur Europäischen Union. Der Entwurf sah die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Union vor, die in Zentralbereiche staatlicher Politik vordrängten. Zu ihnen gehörten u.a. die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Gesellschaftspolitik mit Sozial- und Gesundheitspolitik sowie im Bereich der Außenpolitik die Fragen nach Sicherheit, Frieden und Abrüstung. Die Rechtsetzung in der Union sollte durch eine Art Zweikammersystem erfolgen, das sehr stark an die Verhältnisse in einem Bundesstaat erinnerte. Ziel dieses Systems war es, ein Gleichgewicht zwischen Europäischem Parlament und Rat der Union, der aus Mitgliedern der Regierungen bestehen sollte, herzustellen.

Auch wenn dieser Vertragsentwurf keine Aussicht hatte, von den nationalen Parlamenten ratifiziert und damit geltendes Recht zu werden, stellte er für die Mitgliedstaaten eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderung haben die Regierungen der Mitgliedstaaten angenommen. Während sie sich noch im Juni 1983 auf dem Europäischen Rat in Stuttgart lediglich darauf verständigen konnten, *„der EG in einer umfassenden Aktion Impulse zur Neubelebung zu geben“*, kamen die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat Ende Juni 1985 in Mailand überein, mit der Schaffung eines Wirtschaftsraumes ohne Grenzen, der Stärkung des Systems der EPZ unter Einschluss von Fragen der Sicherheit und Verteidigung sowie der 22

26 Vgl. dazu *Regelsberger* in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/1994, S. 222 ff.; vgl. auch die Erklärung des Europäischen Rates anlässlich seiner Tagung im Juni 1990, abgedruckt in: EA 1990, S. D 413 ff.

27 *Ypersele/Koeune*, Das Europäische Währungssystem, S. 39 ff.

28 Einzelheiten werden unter § 8 behandelt.

29 Vgl. BullEG 5-1983, S. 26 ff. Zum Entwurf s. ausführlich *Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué*, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Kommentar zu dem vom Europäischen Parlament am 14. Februar 1984 verabschiedeten Entwurf (Baden-Baden 1986).

Verbesserung der Entscheidungsstrukturen der EG durch eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments den noch weiten Weg zur Europäischen Union einzuleiten. Zu diesem Zweck beschloss der Europäische Rat die Einberufung einer Regierungskonferenz, die bis zum nächsten Europäischen Rat am 2. Dezember 1985 in Luxemburg zum einen über einen Vertrag über eine Außen- und Sicherheitspolitik und zum anderen über Änderungen des E(W)G-Vertrags verhandeln sollte.

Die Verhandlungen der Regierungskonferenz offenbarten allerdings in aller Deutlichkeit, dass keines der Mitgliedsländer zum damaligen Zeitpunkt bereit und in der Lage war, unter Preisgabe wesentlicher Teile seiner Souveränität den großen Sprung zur Europäischen Union zu wagen, den das Europäische Parlament mit seinem Vertragsentwurf vorgezeichnet hatte. Es konnte deshalb auch niemanden überraschen, dass der Europäische Rat auf seiner Konferenz am 2. Dezember 1985 in Luxemburg den Beginn einer Europäischen Union noch nicht schaffte.

III. Die Einheitliche Europäische Akte

- 23 Die Beschlüsse von Luxemburg lieferten gleichwohl eine tragfähige Grundlage für eine verstärkte europäische Zusammenarbeit in den Bereichen der Herstellung eines europäischen Binnenmarktes³⁰, der Umwelt-, Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Außenpolitik. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die konkret ins Auge gefassten Fortschritte nicht – wie nach anderen Gipfelkonferenzen – in einem Schlusskommuniqué niedergelegt wurden, sondern in Gestalt der **„Einheitlichen Europäischen Akte“** (EEA)³¹ ein rechtliches Gewand erhalten haben.

Die Präambel dieser Akte stellt noch einmal das allgemeine Ziel, die Schaffung einer „Europäischen Union“, heraus, zu dessen Verwirklichung die EG und die EPZ beitragen sollten. Im Anschluss daran wurden im Einzelnen die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der auf der Gipfelkonferenz beschlossenen Fortschritte im Bereich der Institutionen der EG, der Herstellung eines europäischen Binnenmarktes, der Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Sozialpolitik, der Forschung und technologischen Entwicklung und des Umweltschutzes geschaffen. Der Form nach handelte es sich dabei um Änderungen und Ergänzungen der bereits bestehenden Gründungsverträge der EG. Der dritte Teil der EEA war der bis dahin nur informell betriebenen außenpolitischen Zusammenarbeit innerhalb der EPZ gewidmet, die mit der EEA ein rechtliches Dach erhalten hatte³².

30 S. dazu noch ausführlich unter § 2 A. II. und § 7 A.–C.

31 Veröffentlicht in: BulLEG, Beilage 2–86, S. 1 ff.

32 *Glaesner*, Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 119 ff; *Grabitz*, Die Einheitliche Europäische Akte, Rechtliche Bewertung, integration 3/1986, S. 95 ff. Kritisch *Pescatore*, Die Einheitliche Europäische Akte – Eine ernste Gefahr für den gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153 ff.

Mit ihrem In-Kraft-Treten am 1. Juli 1987 wurde die EEA Bestandteil des rechtlichen Fundaments, auf dem die EG beruhte und auf dem eine Europäische Union errichtet werden sollte.

IV. Der Vertrag über die Europäische Union

1. Der Vertrag von Maastricht

Die Gründung der Europäischen Union durch den **Vertrag von Maastricht** eröffnete eine neue Etappe auf dem Weg zur politischen Einigung Europas. Dieser Vertrag, der bereits am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet, aber erst wegen einiger Hindernisse im Ratifizierungsverfahren (Zustimmung der dänischen Bevölkerung erst in einem zweiten Referendum; Verfassungsklage in Deutschland gegen die parlamentarische Zustimmung³³) am 1. November 1993 in Kraft treten konnte³⁴, bezeichnet sich selbst als *„eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“*. Er beinhaltet neben einer Reihe von Änderungen des EWG-Vertrages und des EAG-Vertrages den Gründungsakt der Europäischen Union, ohne diese allerdings selbst zu vollenden. Es ist ein erster Teilschritt auf dem Weg hin zu einer endgültigen europäischen Verfassungsordnung. Die so gegründete Europäische Union ersetzte auch nicht die Europäischen Gemeinschaften, sondern stellte diese mit den neuen „Politiken und Formen der Zusammenarbeit“ (ex-Art. 1 UAbs. 3 EUV) unter ein gemeinsames Dach. Dies führte bildlich gesprochen zu drei Säulen, auf denen die Europäische Union beruhte: Die *erste Säule* bildeten die zwei noch verbliebenen Europäischen Gemeinschaften (EG und EAG), die weiter vertieft und um eine Wirtschafts- und Währungsunion erweitert wurden. Die *zweite Säule* bestand in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die darauf abzielt, die Sicherheit der EU und ihrer Mitglieder zu stärken, den Weltfrieden zu wahren und die internationale Zusammenarbeit zu fördern sowie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu gewährleisten. Die *dritte Säule* schließlich betraf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU in den Bereichen Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

33 In Deutschland wurden gegen das Zustimmungsgesetz Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit der Behauptung erhoben, der Vertrag über die EU führe zu Eingriffen, die die Identität der Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland veränderten. Das BVerfG hat diese Beschwerden zwar in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 zurückgewiesen, gleichwohl aber einige bedeutsame Akzente gesetzt, die den Integrationsspielraum für die politisch Handelnden in der Bundesrepublik Deutschland erheblich einengen (BVerfGE 89, 115; abgedruckt auch in: EuGRZ 1993, S. 429 = JZ 1993, S. 1100 – NJW 1993, S. 3047 jeweils mit Erklärung von Zuleeg. Einzelheiten dazu vgl. unter § 4 C. II).

34 Sartorius II Nr. 145. ABL 1992 Nr. C 191, S. 1 ff.

2. Der Vertrag von Amsterdam

- 25 Eine erste Weiterentwicklung hat die EU dann mit dem **Vertrag von Amsterdam** erfahren, der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnet wurde und nach Abschluss der Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist³⁵. Er verstärkte vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Asyl- und Einwanderungspolitik wurde von der dritten in die erste Säule überführt. Dies hatte rechtlich die bedeutsame Konsequenz, dass diese Bereiche nicht mehr der bloßen Regierungszusammenarbeit unterlagen, sondern den strengen Verfahren und Grundsätzen der im Rahmen des EG-Vertrages durchgeführten Gemeinschaftspolitiken. Darüber hinaus verbesserte der Vertrag auch die demokratischen Grundlagen der Union und schaffte mehr Bürgernähe dadurch, dass etwa die Beschäftigung zu einem Anliegen von vorrangigem und gemeinsamem Interesse gemacht wurde und auch die anderen bürgernahen Politikbereiche, wie z.B. Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik, verbessert wurden. Gestärkt wurde auch der bereits mit dem Vertrag von Maastricht in „Verfassungsrang“ erhobene Grundsatz der Subsidiarität, der durch ein spezielles, dem Vertrag beigefügtes Protokoll konkretisiert wurde. Nicht gelungen ist hingegen die ebenfalls mit dem Vertrag von Amsterdam angestrebte institutionelle Reform, mit der die Gemeinschaftsinstitutionen auf den gewünschten und in Aussicht genommenen Beitritt der ost- und mitteleuropäischen Staaten vorbereitet werden sollten. Nicht zuletzt dieses Defizit führte schon sehr bald nach dem In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages zur Einsetzung einer neuen Regierungskonferenz, die sich dieses Problems annehmen und eine Lösung in einem neuen Vertragswerk erarbeiten sollte.

3. Der Vertrag von Nizza

- 26 Am 11. Dezember 2000 wurde nach zehn Monaten intensiver Verhandlungen die Regierungskonferenz zum Abschluss gebracht, deren Auftrag darin bestand, die EU institutionell auf die Erweiterung vorzubereiten. Die Ergebnisse sind im „**Vertrag von Nizza**“ zusammengefasst, der Ende Februar 2001 in Nizza unterzeichnet wurde und nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist.

Der Zweck dieser Vertragsreformen war es, der EU ihre Handlungsfähigkeit auch in einer um eine Vielzahl neuer Mitgliedstaaten erweiterten Union zu erhalten. Die beiden Verträge führten deshalb in erster Linie zu institutionellen Reformen. Im Vergleich zu vorangegangenen Reformrunden blieb der politische Wille zur Vertiefung der europäischen Integration vergleichsweise schwach.

35 Sartorius II Nr. 147.

4. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Die dadurch vielfach hervorgerufene Kritik gab Anstoß zur Einleitung einer Debatte über die Zukunft der EU und ihrer institutionellen Ausgestaltung. Diese mündete in die Annahme einer Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union durch die Staats- und Regierungschefs am 5. Dezember 2001 im belgischen Laeken. Darin verpflichtete sich die EU, demokratischer, transparenter und effizienter zu werden und den Weg zu einer Verfassung zu eröffnen. Als ein erster Schritt zur Umsetzung dieser Zielvorgabe wurde die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung in die Hände eines Konvents zur Zukunft Europas gelegt, dem der frühere französische Staatspräsident *Valéry Giscard d'Estaing* vorstand. Der vom Konvent ausgearbeitete Entwurf des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ wurde dem Vorsitzenden des Europäischen Rates offiziell übergeben und von den Staats- und Regierungschefs am 17. und 18. Juli 2004 in Brüssel mit verschiedenen Änderungen verabschiedet. 27

Mit dieser Verfassung sollte aus der bisherigen Europäischen Union und der bisherigen Europäischen Gemeinschaft eine neue, einzige Europäische Union werden, die auf einem einzigen Verfassungsvertrag beruht. Daneben sollte lediglich die Europäische Atomgemeinschaft als weitere eigenständige Gemeinschaft bestehen bleiben, die jedoch – wie bisher – eng mit der neuen Europäischen Union verzahnt sein sollte. Dieser Verfassungsansatz ist dann aber im Ratifizierungsprozess gescheitert. Nach anfänglichen positiven Voten in 13 der damals noch 25 Mitgliedstaaten wurde der Verfassungsvertrag der EU in Referenden in Frankreich (54,68 % Neinstimmen bei 69,34 % Beteiligung) und den Niederlanden (61,7 % Neinstimmen bei 63 % Beteiligung) abgelehnt. 28

5. Der Vertrag von Lissabon

Nach Verstreichen einer Reflexionsphase von beinahe zwei Jahren gelang es erst in der ersten Hälfte des Jahres 2007, ein neues Reformpaket auf den Weg zu bringen. Dieses Reformpaket nimmt formell Abschied vom europäischen Verfassungskonzept, wonach alle bestehenden Verträge aufgehoben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung „Vertrag über eine Verfassung der EU“ ersetzt werden sollten. Stattdessen wurde ein Reformvertrag entworfen, der ganz in der Tradition der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza grundlegende Änderungen an den bestehenden EU-Verträgen vornimmt, um die Handlungsfähigkeit der EU nach innen und außen zu erhöhen, die demokratische Legitimation zu stärken und ganz allgemein die Effizienz des Handelns der EU zu verbessern. Ebenfalls nach guter Tradition wurde dieser Reformvertrag nach dem Ort seiner Unterzeichnung *Vertrag von Lissabon* getauft. 29

Die Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon ging außerordentlich zügig voran. Das lag insbesondere daran, dass die Staats- und Regierungschefs selbst auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007 in den Schlussfolge- 30

rungen im Detail festgelegt haben, in welcher Weise und in welchem Umfang die für den Verfassungsvertrag ausgehandelten Neuerungen in die bestehenden Verträge eingearbeitet werden sollten. Dabei gingen sie ganz untypisch vor und beschränkten sich nicht, wie sonst üblich, auf allgemeine Vorgaben, die dann von einer Regierungskonferenz umgesetzt werden sollten, sondern entwarfen selbst die Struktur und den Inhalt der vorzunehmenden Änderungen, wobei häufig sogar der genaue Text einer Vorschrift vorgegeben wurde. Besonders strittig dabei waren vor allem die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die neue Rolle der nationalen Parlamente im Integrationsprozess, die Einbindung der Charta der Grundrechte in das Unionsrecht sowie mögliche Fortschritte im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

- 31 Die 2007 einberufene Regierungskonferenz hatte somit nur wenig eigenen Handlungsspielraum und war lediglich ermächtigt, die gewünschten Änderungen technisch umzusetzen. Die Arbeiten der Regierungskonferenz konnten so bereits am 18./19. Oktober 2007 beendet werden; sie wurden auf dem zu gleicher Zeit in Lissabon stattfindenden informellen Treffen des Europäischen Rates politisch abgesegnet. Der Vertrag wurde schließlich am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der damals noch 27 Mitgliedstaaten der EU in Lissabon feierlich unterzeichnet.
- 32 Allerdings gestaltete sich auch das **Ratifizierungsverfahren** dieses Vertrages äußerst schwierig. Zwar nahm der Vertrag von Lissabon, anders noch als der Verfassungsvertrag, die Ratifizierungshürden in Frankreich und den Niederlanden, jedoch scheiterte die Ratifizierung zunächst in Irland in einem ersten Referendum am 12. Juni 2008 (53,4 % Neinstimmen bei 53,1 % Beteiligung). Erst nach Abgabe einiger rechtlicher Zusicherungen über die (begrenzte) Tragweite des neuen Vertragswerkes stimmten die Bürger in Irland im Oktober 2009 in einem zweiten Referendum dem Vertrag von Lissabon zu (67,1 % bei 59 % Beteiligung). Der erfolgreiche Ausgang des Referendums in Irland machte zudem auch den Weg der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon in Polen und der Tschechischen Republik frei, wo die Ratifizierung von dem erfolgreichen Ausgang des irischen Referendums abhängig gemacht worden war. Der Vertrag von Lissabon konnte schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.
- 33 Durch den Vertrag von Lissabon werden die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft zur einzigen *Europäischen Union* verschmolzen. Der Ausdruck „Gemeinschaft“ wird durchgängig durch den Ausdruck „Union“ ersetzt. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft und wird deren Nachfolgerin. Mit dem Vertrag von Lissabon wird außerdem das „Drei-Säulen-Modell“ der EU aufgegeben. Die erste Säule, bestehend im Wesentlichen aus dem Binnenmarkt und den EG-Politiken, wird verschmolzen mit der zweiten Säule, bestehend aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und der dritten Säule, bestehend aus der Po-

lizielichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Allerdings bleiben die besonderen Verfahren im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Europäischen Verteidigung, in Kraft; dem Vertrag beigefügte Erklärungen der Regierungskonferenz unterstreichen den spezifischen Charakter und die besondere Verantwortung der Mitgliedstaaten für diesen Politikbereich.

Weiterführende Literatur: *Berg/Karpenstein*, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU durch den Vertrag von Amsterdam, EWS 1998, S. 77; *Blanke*, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, DÖV 1993, S. 412; *Bleckmann*, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, S. 335; *Borchmann*, Der Vertrag von Nizza, EuZW 2001, S. 170; *Breus/Fink/Griller*, Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam. Entstehung und Zukunft der Europäischen Union, 2000; *Fischer*, Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar, 2001; *Fischer, K.H.*, Der Vertrag von Lissabon, Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, 2008; *Glaesner*, Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 119; *Henrichs*, Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten; DÖV 1994, S. 368; *Hilff/Pache*, Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, S. 705; *Hummer* (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, 2001; *Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 2005; *Karpenstein*, Der Vertrag von Amsterdam im Lichte der Maastricht-Entscheidung des BVerfG, DVBl. 1998, S. 942; *Kuschnik*, Integration in Staatenverbindungen vom 19. Jahrhundert bis zur EU nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999; *Lecheler*, Die Fortentwicklung des Rechts der Europäischen Union durch den Amsterdamer Vertrag, JuS 1998, S. 392; *Lieb/Maurer*, Der Vertrag von Lissabon, Kurzkomm. 3. Aufl. Berlin 2009; *Magiera*, Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der EG zur Europäischen Union, in GS Geck, 1989, S. 509; *Sattler*, Die Entwicklung der EG vom Ende der Übergangszeit bis zur Erweiterung auf zwölf Mitgliedstaaten, JöR 1987, S. 365; *Schmidt*, Europäische Union, 2005; *Schuppert/Pernice/Haltern*, Europawissenschaft 2005; *Schwarze/Hatje* (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, EuR Beiheft 1/2009; *Seidel*, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaften nach Maastricht EuR 1992, S. 125; *Streinz*, Der Vertrag von Amsterdam. Einführung in die Reform des Unionsvertrags von Maastricht und erste Bewertung der Ergebnisse, EuZW 1998, S. 137; *Vedder/Heintschel*, Europäischer Verfassungsvertrag, 2005; *Wittinger*, Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“, 2005.

C. Mitgliedschaft, Beitritt und Assoziierung

I. Die Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften

Auch wenn die erste Europäische Gemeinschaft, die EGKS, in erster Linie die institutionelle Vereinigung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie zum Ziel hatte, war diese Verbindung zu keiner Zeit als ein deutsch-französischer Sonderweg konzipiert, sondern stand allen demokratisch verfassten Staaten Europas offen³⁶. Diese Möglichkeit nahmen **Belgien, Italien, Luxemburg** und die **Niederlande** wahr, die zusammen mit der **Bundesrepublik Deutschland und Frankreich** 1952 zunächst die EGKS und im Anschluss daran im Jahre 1957 auch die EWG und die EAG gründeten.

36 Der Beitritt neuer Mitgliedstaaten ist nunmehr in Art. 49 EUV geregelt.

II. Die Beitrittsgeschichte

1. Der Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks

- 35 Bereits im August 1961 stellte das Vereinigte Königreich einen ersten offiziellen Antrag, mit dem es sich um die Vollmitgliedschaft in der E(W)G bewarb. Dänemark, Norwegen und Irland sind diesem Beispiel gefolgt. Der Beitritt dieser Länder scheiterte zunächst jedoch an dem Widerstand des französischen Staatspräsidenten *de Gaulle*, der mitten in den Verhandlungen im Jahre 1963 aufgrund seines Misstrauens gegenüber der Beitrittskandidatur des Vereinigten Königreichs erklärte, dass er keine Fortsetzung der Verhandlungen wünsche. Auch der zweite britische Antrag auf Mitgliedschaft in der E(W)G aus dem Jahre 1967, dem sich abermals Irland, Dänemark und Norwegen anschlossen, konnte zunächst aufgrund französischen Zögerns nicht positiv beschieden werden. Der endgültige Durchbruch der Frage des Beitritts dieser Länder konnte erst nach dem Rücktritt *de Gaulles* im April 1969 auf der noch in demselben Jahr abgehaltenen Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag erzielt werden. Nach langwierigen Verhandlungen wurden die Beitrittsverträge schließlich am 22. Januar 1972 unterzeichnet. Der Beitritt des Vereinigten Königreichs³⁷, Irlands und Dänemarks konnte nach erfolgreicher Durchführung einer Volksabstimmung (Irland und Dänemark) und der Ratifizierung durch die Parlamente (Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark) zum 1. Januar 1973 vollzogen werden. In Norwegen scheiterte der Beitritt in einer Volksabstimmung, in welcher sich 53,49 % der norwegischen Bevölkerung gegen einen Beitritt ihres Landes zur E(W)G ausgesprochen hatten.

2. Der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals

- 36 Nach der Rückkehr zur Demokratie wurden zunächst Griechenland (zum 1. Januar 1981) als zehntes Mitglied und danach Spanien und Portugal (zum 1. Januar 1986) als elftes und zwölftes Mitglied in die EG aufgenommen.

3. Die Eingliederung der früheren DDR

- 37 Die Herstellung der **Einheit Deutschlands** hat mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 zur Eingliederung der früheren DDR in die EG geführt, nachdem die Staats- und Regierungschefs der EG bereits am 28. April 1990 in Dublin festgestellt hatten, dass hierfür lediglich einige Anpassungen, nicht aber das eigentliche Beitrittsverfahren erforderlich seien.

37 Zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU siehe unter III.2.

4. Der Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens

Im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes hatte die EG weiter an Attraktivität gewonnen. Das Binnenmarktkonzept und die mit dem Vertrag über die EU eingeleitete Entwicklung in Richtung auf eine politische Union haben den anderen europäischen Staaten die Überzeugung vermittelt, dass das europäische Einigungswerk in eine neue Dimension vorstößt und dass es besser wäre, an der konkreten Ausformung der neuen Ordnung aktiv und gleichberechtigt mitzuwirken, als sich in einem späteren Stadium in bereits verfestigte Strukturen einpassen zu müssen. 38

Vor diesem Hintergrund wurden konkrete Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen aufgenommen und im Jahre 1994 zu einem Abschluss geführt.

Im Sommer/Herbst 1994 wurden in den Ländern der Beitrittskandidaten Volksabstimmungen über die Frage des Beitritts durchgeführt. Während sich die Bürger in Österreich, Finnland und Schweden mehrheitlich für einen Beitritt ihrer Länder zur EU ausgesprochen haben, lehnte die Bevölkerung Norwegens – wie bereits im Jahre 1972 – die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU mit 52,4 % der Stimmen ab.

Mit dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens am 1. Januar 1995 erhöhte sich die Zahl der Mitgliedsländer in der EU auf 15.

5. Der Beitritt von zehn ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie Malta, Zypern und Kroatien

Am 1. Mai 2004 traten der EU zehn neue Länder bei: die baltischen Staaten und ehemaligen Sowjetrepubliken **Estland, Lettland und Litauen**, die ost- und mitteleuropäischen Staaten **Polen, Ungarn, Tschechische Republik und Slowakische Republik**, die ehemalige jugoslawische Republik **Slowenien** sowie die zwei Mittelmeerinseln **Zypern und Malta**. Nur gut zwei Jahre später wurde mit dem Beitritt **Bulgariens und Rumäniens** zum 1. Januar 2007 die Osterweiterung vorläufig abgeschlossen. Jüngstes Mitglied der EU wurde zum 1. Juli 2013 **Kroatien**, dessen Bürger sich am 22. Januar 2012 in einem Referendum mit 66 % für den Beitritt ausgesprochen haben (bei allerdings nur 43,6 % Beteiligung). Damit vergrößerte sich die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von 15 auf 28, und die Zahl der Unionsbürger wuchs auf 512,6 Millionen. 39

Diese historische Erweiterung der EU bildet den Höhepunkt eines langen Prozesses, der die Wiedervereinigung der über ein halbes Jahrhundert durch den Eisernen Vorhang getrennten europäischen Völker ermöglicht hat. Hinter dieser Erweiterung der EU steht vor allem der Wille, Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand auf einem vereinten europäischen Kontinent herbeizuführen.

6. Weitere Beitrittsverhandlungen

a) Beitrittskriterien und Beitrittsverfahren

40 Die EU steht auch weiteren Staaten zum Beitritt offen, sofern diese die vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen festgelegten **Beitrittskriterien** erfüllen:

- **Politische Kriterien:** Stabilität der Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Garantie der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz der Minderheiten.
- **Wirtschaftliche Kriterien:** Die Existenz einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU standhält.
- **Rechtliche Kriterien:** Die Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft in der EU verbundenen Pflichten, einschließlich des Einverständnisses mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

41 Das **Verfahren des Beitritts** hat drei Stufen, die von allen derzeitigen Mitgliedsländern der EU genehmigt werden müssen:

- (1) Einem Land wird die *Perspektive* der Mitgliedschaft eröffnet, d.h. es erhält den offiziellen Kandidatenstatus, sobald es die Beitrittsvoraussetzungen erfüllt.
- (2) Ein Land erhält den offiziellen *Status als Kandidatenland* für die Mitgliedschaft, was jedoch noch nicht heißt, dass offizielle Verhandlungen eingeleitet werden.
- (3) Mit dem Kandidatenland werden *formelle Beitrittsverhandlungen* aufgenommen, in denen die Modalitäten und Verfahren zur Übernahme der jeweils geltenden EU-Rechtsvorschriften vereinbart werden.

Wenn die Verhandlungen und begleitenden Reformen zur Zufriedenheit beider Seiten abgeschlossen sind, werden die Ergebnisse und die Bedingungen für den Beitritt in einem Beitrittsvertrag niedergelegt. Diesem Beitrittsvertrag muss zunächst das EP mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Danach muss der Rat zustimmen, und zwar mit Einstimmigkeit. Die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags obliegt dann den Staats- und Regierungschefs der EU und des Beitrittslandes. Jeder Beitrittsvertrag muss danach von den Mitgliedstaaten der EU und dem Beitrittsland nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen „ratifiziert“ werden. Mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden ist das Beitrittsverfahren abgeschlossen und der Beitrittsvertrag tritt in Kraft. Das Beitrittsland wird dann zum Mitgliedstaat.

42 Ein Sonderverfahren gilt für den Westbalkan. Die Staaten im Westbalkan durchlaufen ein **besonderes Beitrittsverfahren**, den sogenannten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP). Das betrifft aktuell Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien. Ziel des SAP ist es, diese Länder politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und sie so auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Die EU will dies durch folgende Maßnahmen erreichen: (i) Bereitstellung von finanzieller Unterstützung, (ii) Erleichterung des Zugangs zu den EU-Märkten und (iii) Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Westbalkanstaaten. Die EU-Kommission hat kürzlich einen neuen Wachstumsplan für den Westbalkan verabschiedet. Dieser sieht vor, die Westbalkanstaaten mittels

Wirtschaftsreformen und Investitionen fit für einen Beitritt zu machen und den Menschen in der Region bereits vorab einige der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft zu gewähren³⁸.

b) Kandidatenländer

Land	Antrag	Kandidaten- status	Aufnahme von Verhandlungen
Albanien	4/2009	6/2014	7/2022
Bosnien-Herzowina	2/2016	12/2022	
Georgien	3/2022	12/2023	
Moldau	3/2022	6/2022	6/2024
Montenegro	12/2008	12/2010	6/2012
Nord-Mazedonien	3/2004	12/2015	3/2022
Serbien	12/2008	12/2010	6/2012
Türkei	4/1987	12/1999	10/2005
Ukraine	2/2022	6/2022	6/2024
Kosovo ³⁹	12/2022		

Folgende Entwicklungen verdienen besondere Erwähnung:

Die **Republik von Nordmazedonien** hat noch unter dem früheren Namen Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM) am 22. März 2004 den Antrag auf EU-Mitgliedschaft eingereicht und am 16. Dezember 2005 den Status als Kandidatenland erhalten. Nachdem mit dem Prespes-Abkommen der 30-jährige Streit zwischen Griechenland und Mazedonien mit der Umbenennung in „Republik Nordmazedonien“ endgültig beigelegt wurde⁴⁰, stand der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nichts mehr im Wege stehen. **43**

Serbien hat seine EU-Mitgliedschaft am 22. Dezember 2009 beantragt. Die Beitrittsverhandlungen wurden am 21. Januar 2014 aufgenommen und haben durchaus Fortschritte gebracht; allerdings hängt das Tempo der Gesamtverhandlungen stark von der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo ab. **44**

Seit 2005 laufen Beitrittsverhandlungen mit der **Türkei**, die ihren Beitrittsantrag bereits am 14. April 1987 gestellt hat. Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei haben jedoch eine noch weiter zurückreichende Geschichte. Schon 1963 **45**

³⁸ KOM (2023) 691 edg. Vom 8.11.2023.

³⁹ Entsprechend dem durch die Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen definierten Status.

⁴⁰ Ratifizierung am 25.1.2019 mit 153 zu 146 Stimmen im griechischen Parlament.

wurde ein Assoziationsabkommen zwischen der damaligen EWG und der Türkei geschlossen, in dem auf eine Beitrittsperspektive Bezug genommen wird. 1995 wurde eine Zollunion gegründet. Im Dezember 1999 hat der Europäischen Rat in Helsinki der Türkei offiziell den *Status eines Beitrittskandidaten* zuerkannt. Dies war Ausdruck der Überzeugung, dass dieses Land die Grundlagen für ein demokratisches System besitzt, auch wenn noch enormer Handlungsbedarf bei der Achtung der Menschenrechte und dem Schutz der Minderheiten besteht. Die *Beitrittsverhandlungen* beruhen auf drei Säulen: Die *erste Säule* betrifft die Zusammenarbeit zur Unterstützung des Reformprozesses in der Türkei, insbesondere im Hinblick auf eine fortlaufende Erfüllung der politischen Beitrittskriterien. Die Kommission kann im Falle schwerwiegender und fortgesetzter Verletzungen der freiheitlichen und demokratischen Grundsätze, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit eine Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Eine solche Aussetzung hat das EP in einer EntschlieÙung vom 13. März 2019 wegen der schlechten Bilanz bei der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, der Freiheit der Medien und der Korruptionsbekämpfung sowie des Präsidialsystems gefordert (370 Ja-Stimmen, 109 Nein-Stimmen, 143 Enthaltungen). Nach einer solchen Empfehlung kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit die effektive Aussetzung der Verhandlungen beschließen. Bei der *zweiten Säule* geht es um die spezifische Herangehensweise in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Die Beitrittsverhandlungen finden im Rahmen einer Regierungskonferenz mit voller Beteiligung aller EU-Mitglieder statt. Für jedes Verhandlungskapitel legt der Rat die Referenzkriterien für den vorläufigen Abschluss der Verhandlungen fest, wozu insbesondere eine befriedigende Bilanz in Bezug auf die Umsetzung des unionsrechtlichen Besitzstandes gehört. Die rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Übernahme des Besitzstandes ergeben, müssen vor Aufnahme der Verhandlungen über die betreffenden Kapitel erfüllt sein. Hier können sich längere Übergangszeiträume als notwendig erweisen. In Bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zieht die Kommission unbefristete Schutzklauseln in Betracht. Außerdem ist der Beitritt der Türkei mit einschneidenden finanziellen und institutionellen Konsequenzen verbunden, die vor dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen einer konkreten Lösung zugeführt sein müssen. Die *dritte Säule* sieht einen wesentlich verstärkten politischen und kulturellen Dialog zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten der EU und der Türkei vor. In diesem Dialog geht es um kulturelle und religiöse Unterschiede, um Migrationsfragen, Probleme im Zusammenhang mit den Minderheitenrechten und um Terrorismus. Das *Endziel dieser Verhandlungen ist der Beitritt*. Allerdings besteht *keine Garantie* dafür, dass dieses Ziel auch erreicht wird. Das im Jahre 1999 anvisierte Datum für einen möglichen Beitritt im Jahre 2014 ist verstrichen und es wurde keine neue Zeitlinie vorgegeben⁴¹. Zudem hat sich die Türkei in den letzten Jahren erheblich von der EU wegbewegt, vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz. Nach Verabschie-

41 Vgl. den Fortschrittsbericht 2014–2015, KOM (2014) 700 endg. Zur Stand der Beitrittspolitik im Jahre 2018 s. die Mitteilung der Kommission KOM (2018) 450 final.

derung der Leitlinien des Europäischen Rates vom April 2024 sind die Beziehungen zur Türkei durch eine schrittweise Wiederannäherung gekennzeichnet. Zudem sind konkrete Schritte für einen konstruktiven Austausch über Themen von beiderseitigem Interesse unternommen worden. Es bleibt abzuwarten, ob dies in absehbarer Zeit tatsächlich auch zur Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen führen wird.

Zwar hatte der Europäische Rat **Georgien** im Dezember 2023 den Kandidatenstatus **46** zuerkannt, doch wurde der EU-Beitrittsprozess aufgrund der von der georgischen Regierung seit dem Frühjahr 2024 ergriffenen Maßnahmen in der Zwischenzeit de facto zum Stillstand gebracht⁴². Diese negative Tendenz hat sich noch weiter verstärkt, nachdem die gemeinsame internationale Wahlbeobachtungsmission unter der Leitung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in den am 26. Oktober 2024 durchgeführten Parlamentswahlen eine Reihe von Mängeln benannt hat. Dazu gehören etwa die jüngsten Änderungen an der Wahlgesetzgebung, die häufige Beeinträchtigung des Wahlgeheimnisses, verfahrenstechnische Inkonsistenzen, Einschüchterung und Druck auf Wählerinnen und Wähler. All dies hat sich negativ auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess ausgewirkt.

Das **Kosovo** hat im Dezember 2022 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt. Die **47** Kommission hält sich bereit, eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag des Kosovos auszuarbeiten, sobald der Rat darum ersucht. Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden Fortschritte erzielt und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert. Die Visaliberalisierung für das Kosovo trat am 1. Januar 2024 in Kraft. Das Land muss seine Anstrengungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Verwaltung sowie zum Schutz der Meinungsfreiheit intensivieren.

Seit der „Orangen Revolution“ 2004 bildet die wirtschaftliche Integration und **48** politische Zusammenarbeit der **Ukraine** mit der EU ein zentrales Ziel ukrainischer Außenpolitik. Auch die EU sieht in der Ukraine einen „prioritären Partner“ im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Die Ukraine ist Partnerland der sogenannten „Östlichen Partnerschaft“ der EU, die 2009 gegründet wurde. Im Sommer 2014 schloss die EU trotz anhaltender Spannungen mit Russland ein Assoziierungsabkommen mit der neuen ukrainischen Regierung ab, das schließlich zum 1. Januar 2016 in Kraft trat. Anfang 2019 verankerte das ukrainische Parlament mit einer Mehrheit von 334 der 450 Abgeordneten in der Verfassung des Landes eine „strategische Orientierung der Ukraine zum vollständigen Beitritt zur EU und der NATO“. Mit dem am 24.2.2022 begonnenen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine wird der Ruf nach einem baldigen Beitritt der Ukraine in die EU immer lauter. Insbesondere seit sich abzeichnet, dass ein NATO-Beitritt aufgrund des massiven Drucks aus Russland im Zeichen des Krieges zunächst nicht mehr angestrebt werden kann. Der ukrainische Präsident Selenkyj hat die EU wiederholt um eine rasche Aufnahme sei-

42 Inzwischen hat auch die neue pro-russische Regierung Georgiens die Beitrittsverhandlungen zur EU bis 2028 ausgesetzt.

nes Landes in die EU gebeten und wenige Tage nach Beginn der russischen Invasion bei der EU einen Beitrittsantrag eingereicht. Zwar soll nach dem Willen der Kommissionspräsidentin von der Leyen eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine beschleunigt vorangetrieben werden, jedoch ist ein EU-Beitritt der Ukraine frühestens für 2030 realistisch. Auch wenn die Voraussetzungen in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit Korruptionsbekämpfung sowie die Wahrung der Minderheitenrechte seitens der Ukraine in den kommenden Jahren grundsätzlich erfüllt würden, müsste der „Besitzstand der EU“ auch noch in nationales Recht überführt werden, ein Prozess der Jahre in Anspruch nehmen wird.

III. Die Austrittsgeschichte

- 49 Mit dem Vertrag von Lissabon wurde im EU-Vertrag eine *Austrittsklausel* eingeführt, die es einem Mitgliedstaat erlaubt, die EU zu verlassen (Art. 50 EUV). Danach kann ein Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften den Beschluss fassen, von seinem einseitigen und an keine weiteren Voraussetzungen geknüpften Austrittsrecht nach Art. 50 Abs. 1 EUV Gebrauch zu machen. Der Mitgliedstaat hat dann dem Europäischen Rat nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV seine Austrittsabsicht mitzuteilen. Erst mit der offiziellen Notifizierung des Rates wird das förmliche Austrittsverfahren und damit auch die Zwei-Jahres-Frist des Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV in Gang gesetzt. Der Europäische Rat beschliesst sodann nach Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV einstimmig verbindliche Leitlinien, die den nun folgenden Verhandlungen eines Austrittsabkommens zugrunde gelegt werden, über das er schließlich mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Art. 50 Abs. 4 S. 2 EUV i.V.m. Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV). Der Abschluss eines Austrittsabkommens ist für die Wirksamkeit des Austritts allerdings nicht konstitutiv. Kommt es innerhalb von zwei Jahren nach der Ausübung des Austrittsrechts durch Notifizierung des Europäischen Rates nicht zu einem Austrittsabkommen, so wird der Austritt automatisch wirksam (sog. *sunset clause*), sofern die Zwei-Jahres-Frist nicht im Einvernehmen mit dem austrittswilligen Mitgliedstaat durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates verlängert wird (Art. 50 Abs. 3 EUV). Im Rahmen der turbulenten Verhandlungen über den Brexit wurde der EuGH auf Vorlage durch ein schottisches Gericht mit der Frage befasst, ob, wann und wie eine Notifizierung vor Ende der Zwei-Jahres-Frist einseitig zurückgenommen werden kann. Der EuGH hat hierzu entschieden⁴³, dass eine einseitige Rücknahme der Austrittserklärung „*in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten*“ im Vereinigten Königreich möglich sei. Dann bliebe das Vereinigte Königreich unter unveränderten Bedingungen Mitglied der EU. „*Kein Staat kann gezwungen werden, gegen seinen Willen der Europäischen Union beizutreten und genauso wenig kann er gezwungen werden, die Europäische Union gegen seinen Willen zu verlassen.*“ Die Möglichkeit einer einseitigen Rücknahme besteht bis zum Ende der

43 EuGH C-621/18, Andy Wightman/Secretary of State for Exiting the European Union, ECLI:EU:C:2018:999.

Zwei-Jahres-Frist bzw. einer entsprechend verlängerten Austrittsfrist. Mit der Wirksamkeit des Austritts durch Ablauf der Zwei-Jahres-Frist bzw. einer entsprechend verlängerten Austrittsfrist finden die EU-Verträge und damit auch das europäische Sekundärrecht auf den ausgetretenen Mitgliedstaat automatisch keine Anwendung mehr.

Eine Bestimmung über den Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der EU wurde in Art. 50 EUV nicht aufgenommen.

1. Austritt Grönlands

Der erste Fall des Austritts geht zurück auf den Februar 1982, als sich die Bevölkerung Grönlands in einer Volksbefragung mit einer knappen Mehrheit gegen den Verbleib der Insel in der damaligen E(W)G aussprach. Die Eingliederung Grönlands in die EG erfolgte 1973 aufgrund seiner Zugehörigkeit zu Dänemark. Obgleich der Fall des Austritts in den damaligen EG-Verträgen nicht vorgesehen war, kamen die dänische Regierung und die EG im Februar 1984 überein, Grönland mit Wirkung vom 1. Februar 1985 aus der EG zu entlassen. Grönland wird von diesem Zeitpunkt an der Status eines mit der EG assoziierten überseeischen Gebietes gewährt⁴⁴. 50

2. Austritt Vereinigtes Königreich (Brexit)

Drei Jahre nach dem britischen Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU vom 23. Juni 2016 (51,9 % dafür – 48,1 % dagegen bei einer Beteiligung von 72,2 %) und nach äußerst turbulenten Verhandlungen über das **Austrittsabkommen**⁴⁵ wurde der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU nach 47 Jahren der Zugehörigkeit zur EU zum 31. Januar 2020 endgültig besiegelt⁴⁶. Mit dem Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2020 hat das Vereinigte Königreich die EU am 1. Januar 2021 vollständig verlassen und ist damit vor allem aus dem europäischen Binnenmarkt, der Zollunion, den EU-Politiken und EU Handelsabkommen ausgeschieden. 51

Die Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich als Drittstaat sind in dem bilateralen **Handels- und Kooperationsabkommen** niedergelegt, das zusammen mit dem **Austrittsabkommen**, mit dem die Grundlagen des Austritts geregelt wurden, und der **Politischen Erklärung**, die den Rahmen der Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU vorzeichnete, das Kernstück des Austritts bildet. 52

44 ABl. 1985 Nr. L 29/1. Zur Entlassung Grönlands und den daraus herrührenden Rechtsfolgen; vgl. *Ehlermann*, Mitgliedschaft in der EG, Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, EuR 1984, S. 113.

45 Veröffentlicht in ABl. 2020 L 29/7.

46 Der Verlauf der Verhandlungen und die wichtigsten Stationen bis zum Austritt am 31. Januar 2020 23h GTM (24h CTM) sind in der Voraufgabe im einzelnen aufgeführt.

a) Austrittsabkommen

53 Aus dem Austrittsabkommen sind vor allem zwei Gesichtspunkte besonders hervorzuheben:

- *Das Problem der irischen Grenze*

Nachdem der von der EU verlangte „**Backstop**“, der zur Vermeidung einer fühlbaren Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland praktisch das gesamte Vereinigte Königreich in eine Zollunion mit der EU gezwungen hätte, enthält das Austrittsabkommen nun eine auch für das Vereinigte Königreich akzeptable Regelung.

Ein Protokoll zum Austrittsabkommen stellt unmissverständlich klar, dass Nordirland Teil des Zollgebiets des Vereinigten Königreichs ist. Die Handelsabkommen, die das Vereinigte Königreich nach Ablauf der Übergangsfrist am 31.12.2020 (so weit keine Verlängerung vereinbart wird) und dem Verlassen der Zollunion der EU schließen kann, gelten auch uneingeschränkt in Nordirland. Nordirland wird deshalb eine Grenze mit der Republik Irland und damit mit dem Binnenmarkt und der Zollunion der EU haben, was theoretisch auch Warenkontrollen an dieser Grenze verlangen würde. Dies widerspräche aber dem Friedensabkommen von Belfast aus dem Jahre 1998 (auch bekannt als *Good Friday Agreement*), das nach 30 Jahren Bürgerkrieg zwischen dem Vereinigten Königreich, der Republik Irland und Unionisten sowie Nationalisten in Nordirland geschlossen wurde.

Deshalb wurde im Austrittsabkommen vereinbart, die Zollgrenze zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ins Meer zwischen dem Vereinigten Königreich und Nordirland zu verlegen. Nordirland bleibt dabei allen relevanten Zoll- und Marktregelungen der EU unterworfen, insbesondere den Warenverkehrsregelungen, den Gesundheitsstandards, den Produktionsstandards, den Verkaufsmodalitäten für Agrarprodukte, den Mehrwert- und Verbrauchssteuerregeln sowie den Regelungen über die staatliche Beihilfenaufsicht. Die in Nordirland hergestellten Waren können so ohne jede Grenzkontrolle in die Republik Irland (und von dort an jeden Ort der EU) verbracht werden.

Alle anderen Waren und Produkte, die nach Nordirland eingeführt werden, werden von den britischen Zollbehörden in den Schiffs- und Flughäfen kontrolliert. Dabei muss vor allem festgestellt werden, ob diese Waren und Produkte allein für einen der britischen Märkte bestimmt sind, oder ob sie das „Risiko“ in sich bergen, über die Republik Irland in das Marktgebiet der EU verbracht zu werden. Ein Gemeinsamer Ausschuss wird auf der Grundlage bestimmter Kriterien (Natur und Wert des Produkts, Verwendung zum Direktverbrauch oder zur weiteren Verarbeitung, Wahrscheinlichkeit des Missbrauchs, etc.) das „Risiko“ einzugrenzen versuchen und Ausnahmen vorsehen. Die zollrechtliche Behandlung richtet sich dann nach der Zuordnung zum jeweiligen Zollgebiet: sofern die Ware für den Markt in Nordirland vorgesehen ist, finden die britischen Zollregeln vollumfänglich Anwendung; besteht

hingegen das „Risiko“, dass sich diese Waren auf dem Binnenmarkt der EU wiederfinden, gelten die zollrechtlichen Vorschriften der EU.

Nach der Übergangszeit kann das nordirische Parlament alle vier Jahre mit einfacher Mehrheit entscheiden, ob es die Anwendung der europäischen Regeln beibehalten will. Bei einer (nicht sehr wahrscheinlichen) negativen Entscheidung verlieren die europäischen Vorschriften nach zwei Jahren auch in Nordirland ihre Gültigkeit; der Gemeinsame Ausschuss muss in diesem Fall während der zwei Jahre eine andere Lösung finden, die eine physische Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland verhindert.

- *Gegenseitige Bürgerrechte*

Vor dem Hintergrund, dass 3,2 Millionen Unionsbürger im Vereinigten Königreich ansässig sind, und dass 1,2 Millionen britische Staatsangehörige in der EU leben, ist die Frage des gegenseitigen Schutzes der Bürgerrechte eine absolute Priorität. Nach dem Austrittsabkommen genießen Unionsbürger und britische Bürger, die ihr Recht auf Aufenthalt im jeweiligen Hoheitsgebiet vor dem Ende der Übergangszeit (31.12.2020 plus eventuell maximal 2 Jahre Verlängerung) ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen, auf Lebenszeit alle Rechte, die ihnen auch vor dem Austritt zugestanden haben; dies schließt ihre Familienangehörigen mit ein. Sie können auch nach dem Ende der Übergangszeit weiter ihren Lebensschwerpunkt dort bewahren, arbeiten oder studieren. Ihre Ehepartner, Kinder oder Enkelkinder, die in einem anderen Staat leben, können jederzeit in das Hoheitsgebiet des Familienangehörigen übersiedeln. Die Berechtigten behalten auch sämtliche Ansprüche auf Gesundheitsleistungen und sonstige Leistungen der sozialen Sicherheit. Die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen wird gewährleistet. Jedwede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist auch weiterhin verboten, und dies über den Übergangszeitraum hinaus. Sie genießen vollständige Gleichbehandlung, insbesondere im Hinblick auf gleiche Rechte und Chancen beim Zugang zur Beschäftigung und Ausbildung.

Allerdings gelten diese Rechte nicht automatisch. Vielmehr mussten etwa Unionsbürger bis zum Juni 2021 ihren Status als Aufenthaltsberechtigter im Vereinigten Königreich geltend machen. Bei Versäumung der Frist kann dieser Status nur bei Vorliegen guter Gründe für die verspätete Antragsstellung erlangt werden.

- *Institutionelle Bestimmungen*

Ein Gemeinsamer Ausschuss, der sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des Vereinigten Königreichs und der EU zusammensetzt, hat die Aufgabe, die Umsetzung und Anwendung des Austrittsabkommens zu überwachen und zu erleichtern. Er kann Beschlüsse fassen und beiden Parteien geeignete Empfehlungen unterbreiten (Art. 164ff. VK-EU-Abkommen). Der Ausschuss ist darüber hinaus insbesondere auch für die Regelung von Streitfällen zuständig. Falls es dem Ausschuss nicht gelingt, eine für

beide Seiten akzeptable Lösung zu finden, kann jede der beiden Parteien ein spezifisches Schiedspanel bestehend aus 5 Richtern anrufen, an dessen Entscheidung die Parteien gebunden sind und deren Nichtbeachtung mit Sanktionen oder sogar der Aussetzung des Abkommens (allerdings mit Fortgeltung der gegenseitigen Bürgerrechte) geahndet werden kann. Falls der Streitfall Fragen zur Auslegung des Unionsrechts aufwirft, müssen diese dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt werden.

- *Finanzbestimmungen*

Das Vereinigte Königreich muss alle unter dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014–2020 eingegangenen finanziellen Verpflichtungen vollumfänglich erfüllen, einschließlich solcher, die über die Übergangsperiode hinausgehen (Art. 135ff. VK-EU-Abkommen). Auf eine einfache Formel gebracht bedeutet dies: die von der EU-28 eingegangenen finanziellen Verpflichtungen sind von der EU-28 zu erfüllen. Das Vereinigte Königreich zahlt folglich seinen Anteil am Europäischen Entwicklungsfonds oder der Fazilität für die Flüchtlinge in der Türkei. Es erfüllt seine Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Investitionsbank bis 2030, während die Europäische Zentralbank dem Vereinigten Königreich seine Einlagen zurückbezahlt. Bis 2064 muss das Vereinigte Königreich auch seinen Anteil in die Pensionskasse der EU einzahlen. Obwohl noch keine endgültigen Zahlen vorliegen, wird der Gesamtaufwand des Vereinigten Königreichs allgemein auf 40 Milliarden Euro geschätzt.

b) Politische Erklärung

- 54 Dem Austrittsabkommen wurde eine Politische Erklärung vom 17. Oktober 2019 beigefügt⁴⁷, die die groben Linien für die Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die zukünftigen Beziehungen vorgezeichnet hat⁴⁸.

Die Politische Erklärung bekräftigt den Willen beider Parteien zu einer **ehrgeizigen, breiten, tiefen und flexiblen Partnerschaft**, deren Kern eine Freihandelszone sein sollte. Als Grundprinzip sollten dabei gelten, dass jedes einzelne Verhandlungsergebnis auf der einen Seite die vier Grundfreiheiten der EU, d.h. den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen, und auf der anderen Seite die Souveränität des Vereinigten Königreichs respektieren soll.

Die Parteien strebten ein **ambitioniertes Freihandelsabkommen** an mit „Null-Zollsätzen, Null-Quoten und Null-Dumping“. Es war ein besonderes Anliegen der EU, dass die künftigen Handelsbeziehungen auf „**gleichwertige Wettbewerbsbedingungen (level playing field)**“ gegründet werden, wozu vor allem gemeinsame Standards in den Bereichen staatliche Beihilfen, soziale Sicherheit, Umwelt und Steuern vereinbart werden sollten.

47 ABl. 2020 L 34.

48 KOM (2019) 8000 endg.

Die Politische Erklärung enthält darüber hinaus Hinweise für die Verhandlungen betreffend die Finanzleistungen, die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung und die Fischereirechte in den britischen Gewässern. Eine enge Zusammenarbeit sollte auch in den globalen Aufgaben wie z.B. dem Klimaschutz, dem Umweltschutz oder der Entwicklungshilfe vereinbart werden.

c) Handels- und Kooperationsabkommen

Das Handels- und Kooperationsabkommen wurde am 30. Dezember 2020 unterzeichnet. Es wurde seit dem 1. Januar 2021 vorläufig angewandt und trat am 1. Mai 2021 endgültig in Kraft. Das Handels- und Kooperationsabkommen begründet unter anderem eine umfassende Wirtschaftspartnerschaft. Diese beruht im Kern auf einem Freihandelsabkommen, das weder Zölle noch Quoten vorsieht und damit bedeutende Handelshemmnisse abwendet. Eine solche Partnerschaft braucht aber auch gerechte Rahmenbedingungen. Deshalb haben beide Seiten weitreichende Regelungen vereinbart, um fairen Wettbewerb zu garantieren. Dies betrifft den Bereich der staatlichen Beihilfen ebenso wie Standards im Verbraucherschutz, Arbeitnehmerschutz, Umwelt- und Klimabereich. Von einer echten Wirtschaftspartnerschaft könnte aber nicht die Rede sein, wenn die zukünftigen Beziehungen nicht auch über Handelsfragen hinausgingen. Die EU und das Vereinigte Königreich haben sich deshalb auch in vielen anderen Feldern über den Rahmen der künftigen Kooperation geeinigt: Hierbei geht es um Dienstleistungen, Berufsqualifikationen, öffentliche Beschaffung, Umwelt- und Energiefragen, Luft-, See- und Schienengüterverkehr sowie Regelungen zu Sozialversicherung oder Forschung und Entwicklung. Im Rahmen des Abkommens wird sich das Vereinigte Königreich auch in Zukunft an einer Reihe von EU-Programmen beteiligen. Um der engen Verflechtung und geographischen Nähe von EU und Vereinigtem Königreich Rechnung zu tragen, begründet das Abkommen darüber hinaus auch eine enge Sicherheitspartnerschaft. Diese ermöglicht die Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres. Konkret heißt das, dass beide Seiten weiterhin beispielsweise im Rahmen von Europol eng bei der Verbrechensbekämpfung zusammenarbeiten und sich gemeinsam in der Bekämpfung von Geldwäsche, transnationalem Verbrechen und Terrorismus abstimmen. Zudem regelt das Abkommen den gegenseitigen Datenaustausch, so zum Beispiel von Flugpassdaten oder Strafregistereinträgen. Entgegen dem Wunsch der EU enthält das Abkommen keine Regelungen zur Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die EU und das Vereinigte Königreich bleiben wichtige Partner in NATO, OSZE oder den Vereinten Nationen. 55

IV. Die (Beitritts-)Assoziierung

Die Assoziierung ist eine besondere Form der vertraglichen Beziehungen zu den Drittstaaten, die über rein handelspolitische Regelungen hinaus eine enge wirtschaftliche Kooperation und finanzielle Unterstützung gewährt. 56

In Gestalt der **Beitrittsassoziiierung** ist sie gleichsam eine Vorstufe des Beitritts, auf der eine Annäherung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen eines Beitrittskandidaten an die Verhältnisse innerhalb der EU angestrebt wird⁴⁹. Dieses Verfahren hat sich bereits im Falle Griechenlands, das der damaligen EWG im Jahre 1962 assoziiert wurde, bewährt. Diesen Weg hat die EU auch zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten mit den sogenannten „**Europa-Abkommen**“ eingeschlagen. Anwendung findet diese Strategie nun auch im Rahmen des Beitrittsprozesses der Staaten des westlichen Balkans, die durch **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** (Republik Nordmazedonien, Albanien, Serbien, Montenegro), bzw. **Europäische Partnerschaftsabkommen** (Bosnien und Herzegowina, Kosovo) auf ihrem Weg zu einem möglichen Beitritt zur EU begleitet werden.

- 57 Eine institutionell wie materiell bereits weit reichende (Beitritts-) Assoziierung beinhaltet das **Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum** (EWR), das zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den EFTA-Staaten andererseits besteht⁵⁰. Innerhalb des EWR soll auf der Grundlage des Bestandes an primärem und sekundärem Unionsrecht („*acquis communautaire*“) der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr verwirklicht, eine einheitliche Wettbewerbs- und Beihilfenordnung statuiert sowie die Zusammenarbeit im Bereich der horizontalen Politiken (z.B. Umweltschutz, Forschung und Entwicklung, Bildung) vertieft werden⁵¹. Durch das EWR-Abkommen mit der EU verbunden waren ursprünglich Österreich, Island, Norwegen, Schweden, Finnland und Liechtenstein. Durch den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur EU sind Vertragspartner der EU im Rahmen des EWR-Abkommens nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein.

Weiterführende Literatur: *Adam*, BREXIT, Eine Bilanz, 2019; *Beise*, Die DDR und die EG, EA 1990, S. 149 ff.; *Bruha*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Rechtsetzung im EWR, Außenwirtschaft 1991, S. 357; *Burtscher*, Der EWR, in: Röttinger-Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, S. 508; *Doehring*, Einseitiger Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, in FS Schiedermaier, 2001, S. 695; *Ehlermann*, Mitgliedschaft in der EG, EuR 1984, S. 113 ff.; *EG-Kommission* (Hrsg.), Die Zwölfergemeinschaft nach dem Beitritt Spaniens und Portugals, 1985; *Hummer*, Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, EuZW 1992, 361; *Jansohn*, Brexit means Brexit, Akademie der Wissenschaften und der Literatur, 2018; *Köck*, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987; *Kreidler-Pleus*, Der EG-Beitritt Portugals, 1990; *Lasok*, The UK as member of the EC, 1986; *Miller*, Rechtsprobleme der Mitgliedschaft Irlands in der EG, 1986; *Priebe*, Drei neue Beitrittsanträge – Was tun?, EuZW 2022, 345; *Rentmeister*, Österreich und die EG, Die politische Dimension

49 Vgl. dazu *Herrmann*, Das Institut der Assoziierung im Recht der EG, 1976; *Petersmann*, Struktur und aktuelle Rechtsfragen des Assoziierungsrechts, ZaöRV 1973, S. 266 ff.

50 Dieses Abkommen ist zum 1.1.1994 in Kraft getreten (Teilnahme Liechtensteins zum 1.5.1995).

51 Vertragstext in dt.BGBl. 1993 II 267; zum EWR-Vertrag s. *A. Streit*, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, NJW 1994, S. 555 ff.

eines möglichen Beitritts, EA 1989, S. 155 ff, *Schumann*, Dänemark in der Gemeinschaft, 1985; *Sommermann*, Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG, DVBl. 1987, S. 936; *v.d. Groeben*, Die Erweiterung der EG durch den Beitritt der Länder Griechenland, Spanien und Portugal, 1979; *Wölker*, Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG, JZ 1988, S. 140 ff.

§ 2 Ziele, Methoden und Akteure der europäischen Einigung

A. Ziele der europäischen Einigung

Die verstärkten europäischen Einigungsbemühungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs beruhten – wie bereits gesehen – auf der Einsicht, dass nur durch die Einigung Europas ein Schlussstrich unter die Geschichte der Kriege und des Blutvergießens, der Leiden und der Zerstörung in Europa gezogen werden konnte. **58**

Von diesem Grundanliegen sind auch die ursprünglichen Gründungsverträge der EG und die heute geltenden EU-Verträge geprägt. Als oberste Ziele formulieren sie die Wahrung und Festigung des Friedens, die wirtschaftliche Einigung zum Nutzen aller innerhalb der EU lebenden Bürger durch Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, das Streben nach politischer Einheit und nicht zuletzt die Stärkung und Förderung des sozialen Zusammenhalts in der Union (vgl. den Zielekatalog in Art. 3 EUV).

I. Die Sicherung des Friedens

Bereits der Schuman-Plan, der zur Gründung der EGKS geführt hat, sah in der deutsch-französischen Aussöhnung nicht nur das Kernstück einer neuen europäischen Ordnung, sondern zielte ausdrücklich auf die Schaffung von Bedingungen ab, die jeden Krieg unwahrscheinlich, wenn nicht unmöglich machen sollten. Dies ist mit der Schaffung zunächst der E(W)G und danach der EU gelungen. Mehr als 70 Jahre Frieden in Europa beweisen das. Gewalt in der Form des Krieges ist zwischen den Mitgliedstaaten der EU undenkbar geworden. 2012 wurde die EU für ihren Einsatz für Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte in Europa mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. **59**

Frieden in Europa ist aber keine Selbstverständlichkeit, wie der am 24.2.2022 begonnene Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine nachdrücklich vor Augen geführt hat. Deshalb gilt es mehr als je zuvor über die innerhalb der EU geschaffene Friedenszone hinaus friedensstiftend tätig zu werden. Der EU kommt hier eine besondere Rolle und Verantwortung zu, die im Rahmen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen werden muss.