

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur siebenten Auflage . . . . .	V	
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXI	
<b>1. Kapitel: Der Begriff des Europarechts und die Entwicklung der europäischen Einigung in Europäischer Union und Europarat . . . . .</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>I. Zum Begriff des Europarechts . . . . .</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>II. Die Ursprünge der Europaidee . . . . .</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>III. Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses . . . . .</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
1. Gründung, Aufbau und Krise der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	4	7
2. Ausbau des Binnenmarktes und Anfänge der politischen Integration . . . . .	6	13
3. Einheitliche Europäische Akte 1986 und Vertiefung der Integration . . . . .	7	16
4. Maastrichter Vertrag 1992 . . . . .	9	20
5. Amsterdamer Vertrag 1997. . . . .	10	24
6. Vertrag von Nizza 2001 . . . . .	10	26
7. Auflösung der EGKS 2002. . . . .	11	28
8. Erweiterung der Europäischen Union . . . . .	12	30
9. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004. . . . .	13	33
10. Vertrag von Lissabon 2007. . . . .	14	34
<b>IV. Europarat und Europäischer Menschenrechtsschutz . . . . .</b>	<b>16</b>	<b>40</b>
1. Funktionsweise und Ziele des Europarates. . . . .	17	40
2. Die Europäische Menschenrechtskonvention . . . . .	18	43
<b>V. Merksätze . . . . .</b>	<b>21</b>	<b>49</b>

	Seite	Rn.
<b>2. Kapitel: Die Europäische Union</b> . . . . .	23	50
<b>I. Die Architektur der Europäischen Union</b> . . . . .	23	50
1. Struktur und Charakteristik des Unionsrechts . . . . .	23	50
a) Von der Tempelkonstruktion zur einheitlichen Union . . . . .	23	50
b) Die Union als Staatenverbund . . . . .	26	54
c) Die Charakteristik des supranationalen Unionsrechts . . . . .	27	56
d) Der intergouvernementale Charakter des Unionsrechts im Bereich der GASP . . . . .	29	61
2. Die materielle Verbundsicherung durch das Kohärenzgebot.	30	63
3. Die institutionelle Verbundsicherung durch den institutionellen Rahmen . . . . .	31	67
4. Völkerrechtssubjektivität und völkerrechtliche Handlungs- fähigkeit der Europäischen Union. . . . .	32	73
a) Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union . . . . .	33	73
b) Die Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Union. . . . .	34	75
c) Das Vertragsschlussverfahren . . . . .	35	79
d) Die Deliktstfähigkeit der Europäischen Union. . . . .	36	81
e) Das Gesandtschaftsrecht der Europäischen Union . . . . .	37	82
5. Merksätze . . . . .	37	83
<b>II. Die Verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten</b> . . . . .	39	84
1. Grundregeln. . . . .	39	84
2. Verfahren. . . . .	40	86
3. Merksätze . . . . .	42	89
<b>III. Die EU-Vertragsänderung</b> . . . . .	42	90
1. Die unionsvertraglichen Änderungsverfahren. . . . .	42	90
a) Das ordentliche Änderungsverfahren. . . . .	43	91
b) Die vereinfachten Änderungsverfahren. . . . .	44	95
aa) Das vereinfachte Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV . . . . .	44	95
bb) Das Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV . . . . .	44	96
c) Kein änderungsfester Kern des Unionsrechts . . . . .	45	98
2. Nichtförmliche Vertragsänderungen nach allgemeinem Völkerrecht . . . . .	46	99
3. Merksätze . . . . .	47	100
<b>IV. Der Beitritt zur Europäischen Union</b> . . . . .	48	101
1. Die Beitrittsvoraussetzungen . . . . .	48	101
2. Das Beitrittsverfahren . . . . .	49	105
3. Die Beitrittswirkung . . . . .	50	107
4. Merksätze . . . . .	51	108

	Seite	Rn.
<b>V. Austritt, Ausschluss und Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten . . . . .</b>	<b>51</b>	<b>109</b>
1. Der Austritt aus der Europäischen Union . . . . .	52	109
2. Der Ausschluss aus der Europäischen Union . . . . .	54	112
3. Die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten . . . . .	54	113
4. Merksätze . . . . .	56	119
<b>VI. Institutionelle Struktur der Europäischen Union . . . . .</b>	<b>56</b>	<b>120</b>
1. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten . . . . .	56	120
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft nach dem Grundgesetz . . . . .	59	120
b) Verfassungsrechtliche Grenzen des Ausbaus der Union . . . . .	60	123
aa) Unantastbarkeit der souveränen Staatlichkeit Deutschlands . . . . .	64	131
bb) Beachtung des föderalen Prinzips beim Ausbau der EU. . . . .	64	132
cc) Wirksamer Grundrechtsschutz als verfassungsrechtliche Teilnahmevoraussetzung . . . . .	66	135
dd) Schritthalten der Demokratie in der europäischen Integration . . . . .	68	138
c) Prozessuale Aspekte der Kontrolle durch das BVerfG . . . . .	71	146
d) Unionsrecht und Recht der Mitgliedstaaten . . . . .	73	149
aa) Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten . . . . .	73	149
bb) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung . . . . .	75	156
cc) Kompetenzergänzungsbestimmung und „implied powers“. . . . .	78	162
dd) Subsidiaritätsprinzip. . . . .	79	165
ee) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	84	177
ff) Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts . . . . .	85	181
gg) Das Gebot unionsrechtskonformer Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts . . . . .	90	191
e) Pflicht zur Unionstreue. . . . .	92	194
f) Schutz- und Notstandsklauseln . . . . .	93	196
g) Notbremsemechanismus . . . . .	94	198
h) Merksätze . . . . .	95	200
2. Die Unionsorgane. . . . .	97	201
a) Überblick . . . . .	98	201
b) Institutionelles Gleichgewicht. . . . .	100	206
c) Europäisches Parlament . . . . .	101	209
aa) Zusammensetzung und Organisation des Parlaments . . . . .	101	210
bb) Aufgaben des Parlaments . . . . .	106	223

## XVIII Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
cc) Beschlussfassung . . . . .	109	231
d) Europäischer Rat . . . . .	109	233
aa) Zusammensetzung und Organisation des Europäischen Rates . . . . .	110	234
bb) Aufgaben des Europäischen Rates . . . . .	111	238
cc) Beschlussfassung . . . . .	112	240
e) Rat . . . . .	113	242
aa) Zusammensetzung und Organisation des Rates . . . . .	113	243
bb) Aufgaben des Rates . . . . .	115	249
cc) Beschlussfassung . . . . .	116	251
f) Europäische Kommission . . . . .	121	266
aa) Zusammensetzung und Organisation der Kommission . . . . .	121	267
bb) Aufgaben der Kommission . . . . .	126	280
cc) Beschlussfassung . . . . .	127	284
dd) Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik . . . . .	128	285
g) Gerichtshof der Europäischen Union . . . . .	130	290
aa) Gerichtshof . . . . .	130	292
bb) Gericht . . . . .	132	299
cc) Fachgerichte . . . . .	133	303
h) Europäische Zentralbank . . . . .	134	304
i) Rechnungshof . . . . .	136	311
j) Institutionen der Europäischen Union . . . . .	137	313
aa) Wirtschafts- und Sozialausschuss . . . . .	137	314
bb) Ausschuss der Regionen . . . . .	138	317
cc) Europäische Investitionsbank . . . . .	139	321
k) Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union . . . . .	139	322
l) Merksätze . . . . .	140	323
3. Rechtsetzungsverfahren . . . . .	141	324
a) Ordentliches Gesetzgebungsverfahren . . . . .	144	330
b) Besondere Gesetzgebungsverfahren . . . . .	146	338
aa) Anhörungsverfahren . . . . .	147	341
bb) Zustimmungsverfahren . . . . .	148	343
c) Der Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten . . . . .	148	344
aa) Delegierte Rechtsakte . . . . .	149	345
bb) Durchführungsrechtsakte . . . . .	150	347
(α) Beratungsverfahren . . . . .	152	353
(β) Verwaltungsverfahren . . . . .	152	354
(γ) Regelungsverfahren . . . . .	153	355
(δ) Regelungsverfahren mit Kontrolle . . . . .	153	356
(ε) Verfahren bei Schutzmaßnahmen . . . . .	154	358

	Seite	Rn.
d) Beschlussverfahren im Rahmen der GASP. . . . .	155	359
e) Sonstige in den Verträgen vorgesehene Rechtssetzungs- verfahren . . . . .	156	361
f) Merksätze . . . . .	156	362
4. Rechtsquellen der Europäischen Union . . . . .	157	363
a) Zur Rechtsnatur des Unionsrechts . . . . .	158	363
b) Primäres supranationales Unionsrecht . . . . .	160	367
c) Sekundäres supranationales Unionsrecht. . . . .	164	376
aa) Verordnungen . . . . .	166	382
bb) Richtlinien . . . . .	167	383
(α) Die Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten . . .	168	384
(β) Unmittelbare Wirkung. . . . .	170	388
(γ) Das Gebot richtlinienkonformer Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts. . . . .	175	398
cc) Beschlüsse. . . . .	177	403
dd) Empfehlungen und Stellungnahmen. . . . .	179	411
ee) Protokollerklärungen . . . . .	180	413
ff) Austauschbarkeit der Rechtsakte. . . . .	181	414
gg) Formerfordernisse und Inkrafttreten von Sekundärrecht . . . . .	181	416
hh) Aufhebung . . . . .	184	425
ii) Durchsetzung . . . . .	185	428
d) Europäisches Gewohnheitsrecht . . . . .	187	431
e) Allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	188	435
f) Völkergewohnheitsrecht . . . . .	189	438
g) Völkerrechtliche Verträge . . . . .	191	446
h) Merksätze . . . . .	196	454
5. Vollzug des Unionsrechts . . . . .	199	455
a) Formen des Vollzugs . . . . .	200	455
b) Verwaltungsorganisation bezüglich des Vollzugs . . . . .	201	457
c) Verwaltungsverfahrenrecht . . . . .	201	459
d) Merksatz . . . . .	205	468
6. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof. . . . .	205	469
a) Stellung und Aufgaben des Gerichtshofs . . . . .	206	469
b) Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG . . . . .	209	476
aa) Sachliche Zuständigkeiten des EuG . . . . .	209	476
bb) Sachliche Zuständigkeiten des EuGH . . . . .	209	477
cc) Verweisung bei Unzuständigkeit und Aussetzung des Verfahrens . . . . .	210	479
c) Verfahrensablauf vor dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht . . . . .	210	481
d) Die einzelnen Verfahrensarten. . . . .	212	487

## XX Inhaltsverzeichnis

aa) Vertragsverletzungsverfahren. . . . .	212	487
(α) Funktion der Vertragsverletzungsverfahren . . .	212	487
(β) Zulässigkeit der Vertragsverletzungsklage . . .	213	490
(γ) Begründetheit der Vertragsverletzungsklage. . .	216	499
(δ) Urteilswirkungen im Vertragsverletzungs- verfahren. . . . .	217	503
(ε) Prüfungsschemata zu den Vertragsverletzungs- verfahren. . . . .	218	504
bb) Nichtigkeitsklage. . . . .	221	506
(α) Funktion der Nichtigkeitsklage . . . . .	221	506
(β) Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage . . . . .	222	509
(γ) Begründetheit der Nichtigkeitsklage . . . . .	230	531
(δ) Urteilswirkungen im Nichtigkeitsverfahren. . .	231	533
(ε) Prüfungsschema zur Nichtigkeitsklage. . . . .	231	534
cc) Untätigkeitsklage. . . . .	233	535
(α) Funktion der Untätigkeitsklage . . . . .	233	535
(β) Zulässigkeit der Untätigkeitsklage . . . . .	234	536
(γ) Begründetheit der Untätigkeitsklage . . . . .	237	545
(δ) Urteilswirkungen im Untätigkeitsverfahren. . .	237	546
(ε) Prüfungsschema zur Untätigkeitsklage. . . . .	238	547
dd) Amtshaftungsklage . . . . .	240	548
(α) Funktion der Amtshaftungsklage. . . . .	240	548
(β) Zulässigkeit der Amtshaftungsklage . . . . .	240	549
(γ) Begründetheit der Amtshaftungsklage. . . . .	242	557
(δ) Urteilswirkungen im Amtshaftungsverfahren .	243	558
(ε) Prüfungsschema zur Amtshaftungsklage . . . .	243	559
ee) Vorabentscheidungsverfahren . . . . .	244	560
(α) Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens . .	244	560
(β) Annahmefähigkeit der Vorlagefrage („Zulässigkeit“) . . . . .	245	561
(γ) Beantwortung der Vorlagefrage durch Urteil des EuGH . . . . .	249	571
(δ) Rechtswirkungen des Vorabentscheidungs- urteils. . . . .	249	572
(ε) Prüfungsschema zum Vorabentscheidungs- verfahren. . . . .	250	573
ff) Rechtsmittelverfahren. . . . .	252	574
gg) Einstweiliger Rechtsschutz . . . . .	254	581
(α) Funktion des einstweiligen Rechtsschutzes . . .	254	581
(β) Zulässigkeit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz. . . . .	254	582
(γ) Begründetheit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz. . . . .	255	586
(δ) Der Beschluss und seine Wirkungen . . . . .	255	587

	Seite	Rn.
(ε) Prüfungsschema zum Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. . . . .	256	588
hh) Sonstige Verfahren vor den Unionsgerichten . . . . .	257	589
e) Merksätze . . . . .	258	592
7. Rechtsschutz vor den mitgliedstaatlichen Gerichten . . . . .	260	593
a) Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie . . . . .	260	593
b) Grenzen der nationalen Verfahrensautonomie. . . . .	261	595
c) Merksatz . . . . .	263	600
8. Haftung der Europäischen Union. . . . .	264	601
a) Vertragliche Haftung . . . . .	264	601
b) Außervertragliche Haftung . . . . .	265	603
aa) Amtshandlung eines Unionsorgans oder -bediensteten . . . . .	266	604
bb) Rechtswidrigkeit der Amtshandlung . . . . .	267	606
cc) Haftung für rechtmäßiges Unionshandeln . . . . .	267	607
dd) Schutznormverletzung . . . . .	268	608
ee) Schaden . . . . .	269	610
ff) Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden . . . . .	269	611
gg) Verschuldensunabhängigkeit des Anspruchs . . . . .	269	612
hh) Rechtsfolge . . . . .	270	613
c) Haftung der Bediensteten . . . . .	270	615
d) Merksätze . . . . .	271	617
9. Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht . . . . .	272	618
a) Herleitung des Haftungsanspruchs . . . . .	273	619
b) Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	274	622
aa) Mitgliedstaatlicher Verstoß gegen Unionsrecht. . . . .	274	623
bb) Verleihung subjektiver Rechte . . . . .	277	630
cc) Hinreichende Qualifikation des Verstoßes . . . . .	277	631
dd) Kausalität zwischen Unionsrechtsverstoß und Schaden . . . . .	281	635
c) Rechtsfolge. . . . .	282	637
d) Merksätze . . . . .	285	642
10. Haushalts- und Personalrecht . . . . .	285	643
a) Haushaltsrecht der Europäischen Union . . . . .	286	643
aa) Einnahmen der Union. . . . .	286	643
bb) Mehrjähriger Finanzrahmen . . . . .	287	645
cc) Haushaltsplan . . . . .	287	646
dd) Haushaltsverfahren . . . . .	288	647
ee) Betrugsbekämpfung . . . . .	289	651
b) Personalrecht der Europäischen Union. . . . .	290	653
c) Merksätze . . . . .	291	654

	Seite	Rn.
<b>3. Kapitel: Materielle Gewährleistungen des Unionsrechts</b> . . . . .	293	655
<b>I. Die Grundrechte des Unionsrechts</b> . . . . .	293	655
1. Notwendigkeit unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes . . . . .	294	655
2. Ausdrückliche Freiheits- und Grundrechtsgewährleistungen im Unionsrecht . . . . .	295	657
3. Die Europäische Grundrechte-Charta . . . . .	296	660
4. Die Herleitung der Unionsgrundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen . . . . .	298	664
5. Funktionen der Grundrechte des Unionsrechts . . . . .	299	665
6. Der Schutzbereich der Unionsgrundrechte . . . . .	301	667
a) Die sachlichen Bereiche des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes . . . . .	301	667
aa) Würde des Menschen . . . . .	302	670
bb) Freiheitsrechte . . . . .	302	671
cc) Gleichheitsrechte . . . . .	303	672
dd) Justizielle Rechte . . . . .	305	677
b) Der persönliche Schutzbereich der Unionsgrundrechte . . . . .	305	678
7. Eingriff in Unionsgrundrechte . . . . .	306	679
8. Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen . . . . .	307	683
a) Rechtfertigung von Eingriffen in Freiheitsgewährleistungen . . . . .	308	684
aa) Gesetzliche Grundlage . . . . .	308	684
bb) Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes . . . . .	308	687
cc) Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsbeschränkung . . . . .	309	688
dd) Wahrung des Wesensgehalts des Grundrechts . . . . .	309	689
b) Rechtfertigung von Eingriffen in Gleichheitsrechte . . . . .	310	690
9. Das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention . . . . .	310	692
10. Das Verhältnis zum Recht der Vereinten Nationen . . . . .	313	697
11. Merksätze . . . . .	314	698
<b>II. Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV</b> . . . . .	315	699
1. Schutzbereich . . . . .	317	703
a) Persönlicher Schutzbereich . . . . .	317	703
b) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	318	704
aa) Anwendungsbereich des AEUV . . . . .	319	705
bb) Anwendungsbereich des EUV . . . . .	322	712
2. Diskriminierung . . . . .	323	715
3. Rechtfertigung . . . . .	326	719
4. Merksätze . . . . .	328	722

	Seite	Rn.
<b>III. Die Unionsbürgerschaft</b> . . . . .	328	723
1. Unionsbürgerliches Freizügigkeitsrecht . . . . .	331	728
a) Unmittelbare Beeinträchtigungen der Rechte auf Bewegung und Aufenthalt . . . . .	333	730
aa) Schutzbereich . . . . .	333	730
bb) Eingriff . . . . .	334	732
cc) Rechtfertigung . . . . .	335	733
b) Sonstige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit . . . . .	337	738
aa) Anwendungsbereich . . . . .	337	738
bb) Beeinträchtigungen der Freizügigkeit . . . . .	338	740
cc) Rechtfertigung . . . . .	340	743
c) Freizügigkeitsrelevantes Sekundärrecht . . . . .	341	744
2. Kommunalwahlrecht . . . . .	342	746
3. Wahlrecht zum Europäischen Parlament . . . . .	344	752
4. Diplomatischer und konsularischer Schutz der Unionsbürger . . . . .	346	756
5. Petitions- und Beschwerderecht . . . . .	348	761
a) Petitionen zum Europäischen Parlament . . . . .	348	761
b) Anrufung des Bürgerbeauftragten . . . . .	348	764
c) Schriftliche Eingaben an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union. . . . .	350	771
6. Bürgerbegehren . . . . .	350	772
7. Merksätze . . . . .	351	773
<b>IV. Die Grundfreiheiten des AEUV</b> . . . . .	353	774
1. Bedeutung und Funktion der Grundfreiheiten . . . . .	353	774
2. Sekundärrechtliche Harmonisierung . . . . .	354	776
3. Struktur und Konvergenz der Grundfreiheiten . . . . .	355	777
4. Prüfungsschema für die Grundfreiheiten . . . . .	368	797
5. Merksätze . . . . .	368	798
6. Freiheit des Warenverkehrs . . . . .	369	799
a) Die Zollunion . . . . .	370	800
b) Verbot von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung . . . . .	372	806
aa) Schutzbereich . . . . .	372	806
(α) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	372	806
(β) Persönlicher Schutzbereich . . . . .	374	814
bb) Eingriff . . . . .	375	815
(α) Handlung eines Verpflichtungsadressaten/ Schutzpflicht. . . . .	375	815
(β) Mengenmäßige Ein- und Ausfuhr- beschränkungen. . . . .	377	819
(γ) Maßnahmen gleicher Wirkung . . . . .	378	821

	Seite	Rn.
(αα) Ausgangspunkt: <i>Dassonville</i> -Formel und <i>Cassis</i> -Rechtsprechung . . . . .	378	821
(ββ) Einschränkung der <i>Dassonville</i> -Formel durch die <i>Keck</i> -Formel . . . . .	381	825
(γγ) Anwendung der <i>Keck</i> -Formel bei Nutzungsmodalitäten? . . . . .	385	831
(δδ) Keine Anwendung der <i>Keck</i> -Formel auf Maßnahmen der Union? . . . . .	387	832
cc) Rechtfertigung . . . . .	387	833
(α) Rechtfertigungsgründe nach Art. 36 AEUV . . .	387	833
(β) Rechtfertigungsgründe nach der <i>Cassis</i> -Rechtsprechung . . . . .	391	843
(γ) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechts- schutzes . . . . .	394	848
c) Umformung der staatlichen Handelsmonopole . . . . .	394	849
d) Merksätze . . . . .	395	852
7. Freizügigkeit der Arbeitnehmer . . . . .	398	853
a) Schutzbereich . . . . .	399	854
aa) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	399	855
(α) Begriff des Arbeitnehmers . . . . .	399	855
(β) Grenzüberschreitung . . . . .	402	860
(γ) Aufenthalts- und Bewegungsrecht . . . . .	402	861
(δ) Bereichsausnahme für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	403	863
bb) Persönlicher Schutzbereich . . . . .	404	865
cc) Zeitlicher Schutzbereich . . . . .	405	868
b) Eingriff . . . . .	407	869
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten . . . . .	407	869
bb) Beeinträchtigungen . . . . .	408	872
(α) Diskriminierungen . . . . .	408	873
(β) Beschränkungen . . . . .	410	878
(γ) Einschränkungen nach den Grundsätzen der <i>Keck</i> -Rechtsprechung? . . . . .	412	883
c) Rechtfertigung . . . . .	413	885
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 45 Abs. 3 AEUV . .	413	886
bb) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses . . . . .	414	889
cc) Rechtfertigung unter Berufung auf Grundrechte . .	415	892
(α) Staatliche Schutzpflicht zugunsten privater Grundrechtsausübung . . . . .	415	892
(β) Private Grundrechtsausübung . . . . .	416	893
(γ) Praktische Konkordanz . . . . .	417	894

	Seite	Rn.
dd) Rechtfertigung privater Eingriffe durch „sachliche Gründe“ . . . . .	417	895
ee) Schranken-Schranken . . . . .	417	896
d) Maßnahmen der Union zur Herstellung der Frei- zügigkeit und sozialen Sicherheit . . . . .	418	897
e) Merksätze . . . . .	419	899
8. Niederlassungsfreiheit . . . . .	420	900
a) Schutzbereich . . . . .	421	901
aa) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	422	902
(α) Der Begriff der Niederlassung. . . . .	422	902
(β) Grenzüberschreitender Bezug. . . . .	424	905
(γ) Bereichsausnahme für die Ausübung öffentlicher Gewalt . . . . .	424	906
bb) Persönlicher Schutzbereich . . . . .	425	907
(α) Natürliche Personen . . . . .	425	907
(β) Juristische Personen . . . . .	427	910
(αα) Die grundsätzliche Berechtigung juristischer Personen . . . . .	427	910
(ββ) Die unterschiedliche Behandlung von Zuzugs- und Wegzugsfällen . . . . .	431	916
(γγ) Unionsrechtliche Gesellschaftsformen . .	432	918
b) Eingriff. . . . .	433	919
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten . . . . .	433	919
bb) Diskriminierung . . . . .	434	920
cc) Beschränkung durch unterschiedslose Maßnahmen .	437	925
c) Rechtfertigung. . . . .	438	927
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 52 Abs. 1 AEUV .	438	927
bb) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nach der <i>Gebhard</i> -Formel . . . . .	440	930
cc) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechts- schutzes und Rechtfertigung der Eingriffe intermediärer Gewalten . . . . .	441	932
dd) Schranken-Schranken . . . . .	442	933
d) Die sekundärrechtlichen Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinien . . . . .	443	935
aa) Der bisherige Ansatz: Sektorale Anerkennung und Koordinierung von Berufsqualifikationen . . . . .	443	935
bb) Der neue Ansatz: Die einheitliche Anerkennungs- richtlinie für Berufsqualifikationen . . . . .	444	936
cc) Koordinierungsrichtlinien außerhalb der Anerkennung von Berufsqualifikationen . . . . .	444	937
e) Merksätze . . . . .	445	938

	Seite	Rn.
9. Freiheit des Dienstleistungsverkehrs . . . . .	446	939
a) Schutzbereich . . . . .	448	940
aa) Sachlicher Schutzbereich . . . . .	448	941
(α) Begriff der Dienstleistung . . . . .	448	941
(β) Grenzüberschreitung/Modalitäten der Dienstleistungsfreiheit . . . . .	453	949
(γ) Aufenthalts- und Bewegungsrecht . . . . .	454	951
(δ) Bereichsausnahme für die Ausübung hoheitlicher Gewalt. . . . .	455	952
bb) Persönlicher Schutzbereich . . . . .	455	953
b) Eingriff. . . . .	457	957
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten . . . . .	457	957
bb) Beeinträchtigungen . . . . .	459	958
(α) Diskriminierung . . . . .	459	960
(β) Beschränkung . . . . .	464	968
(γ) Einschränkungen nach den Grundsätzen der <i>Keck-Rechtsprechung?</i> . . . . .	465	970
c) Rechtfertigung. . . . .	467	974
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 62 i. V.m. Art. 52 Abs. 1 AEUV. . . . .	467	974
bb) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses . . . . .	468	977
cc) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechtsschutzes und Rechtfertigung der Eingriffe intermediärer Gewalten . . . . .	470	980
dd) Schranken-Schranken . . . . .	470	981
d) Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinien. . . . .	471	982
e) Merksätze . . . . .	475	988
10. Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs . . . . .	477	989
a) Verbot der Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs . . . . .	477	989
aa) Schutzbereiche . . . . .	478	990
(α) Sachlicher Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit. . . . .	478	990
(β) Sachlicher Schutzbereich der Zahlungsverkehrsfreiheit . . . . .	482	995
(γ) Persönlicher, räumlicher und zeitlicher Schutzbereich der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit . . . . .	482	996
bb) Eingriff . . . . .	483	997
(α) Handlung eines Verpflichtungsadressaten/ Schutzpflicht? . . . . .	483	997
(β) Einheitlicher Beschränkungsbegriff . . . . .	483	998

	Seite	Rn.
cc) Rechtfertigung . . . . .	485	1001
(α) Geschriebene Rechtfertigungsgründe . . . . .	485	1002
(αα) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65		
Abs. 1 lit. a AEUV . . . . .	485	1002
(ββ) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65		
Abs. 1 lit. b AEUV . . . . .	486	1004
(γγ) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65		
Abs. 2 AEUV . . . . .	488	1008
(β) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen		
des Allgemeininteresses . . . . .	489	1010
(γ) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechts-		
schutzes und Rechtfertigung der Eingriffe		
intermediärer Gewalten . . . . .	490	1013
dd) Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des Kapital-		
und Zahlungsverkehrs. . . . .	490	1014
b) Schutz- und Embargomaßnahmen . . . . .	491	1015
c) Merksätze . . . . .	491	1016
<b>4. Kapitel: Interne Politiken der Europäischen Union . . .</b>	<b>493</b>	<b>1017</b>
<b>I. Landwirtschafts- und Fischereipolitik . . . . .</b>	<b>493</b>	<b>1017</b>
<b>II. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts . . .</b>	<b>495</b>	<b>1022</b>
1. Allgemeine Bestimmungen . . . . .	495	1022
2. Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung . . . . .	497	1025
3. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen . . . . .	502	1032
4. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen . . . . .	504	1034
a) Grundlagen und Ziele . . . . .	504	1034
b) Gegenseitige Anerkennung in Strafsachen . . . . .	504	1035
c) Eurojust . . . . .	507	1040
d) Europäische Staatsanwaltschaft . . . . .	508	1043
5. Polizeiliche Zusammenarbeit . . . . .	508	1044
a) Grundlagen und Ziele . . . . .	508	1044
b) Handlungsfelder der polizeilichen Zusammenarbeit . . .	509	1046
aa) Maßnahmen nach Art. 87 Abs. 2 AEUV . . . . .	509	1046
bb) Maßnahmen nach Art. 87 Abs. 3 AEUV . . . . .	510	1047
cc) Völkerrechtliche Übereinkommen nach Art. 37 EUV	510	1048
<b>III. Wettbewerbskontrolle . . . . .</b>	<b>510</b>	<b>1049</b>
1. Wettbewerbspolitik . . . . .	510	1049
a) Kurzüberblick . . . . .	511	1049
b) Das Schutzgut „Wettbewerb“ . . . . .	512	1051
c) Merksätze . . . . .	517	1056

## XXVIII Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
2. Unternehmensgerichtete Wettbewerbsvorschriften. . . . .	518	1057
a) Kartellverbot – Art. 101 AEUV . . . . .	519	1057
aa) Verbot mit Legalausnahme und anschließender Kontrolle . . . . .	519	1057
bb) Normadressaten des Kartellverbots . . . . .	520	1060
(α) Unternehmen . . . . .	520	1060
(β) Öffentliche und mit ausschließlichen oder besonderen Rechten ausgestattete Unternehmen (Art. 106 Abs. 1 AEUV) . . . . .	525	1067
(γ) Mitgliedstaaten . . . . .	526	1069
cc) Erfasste Verhaltensweisen. . . . .	529	1071
dd) Wettbewerbsverfälschung. . . . .	531	1075
ee) Spürbarkeit . . . . .	534	1079
ff) Die Ausnahmenvorschrift des Art. 101 Abs. 3 AEUV. . . . .	534	1081
gg) Die Kommissionsbefugnisse (Kartellverfahrens- verordnung Nr. 1/2003) . . . . .	537	1085
b) Missbrauchsaufsicht – Art. 102 AEUV . . . . .	541	1092
aa) Marktbeherrschende Stellung. . . . .	542	1093
(α) Marktabgrenzung. . . . .	542	1094
(β) Marktbeherrschung. . . . .	546	1099
bb) Missbräuchliche Ausnutzung. . . . .	549	1104
c) Sektorspezifische Wettbewerbsbestimmungen . . . . .	557	1114
d) Fusionskontrolle . . . . .	559	1117
e) Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln, Kollision mit mitgliedstaatlichem Wettbewerbsrecht und Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden mit der Kommission . . . . .	565	1126
aa) Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln . . . . .	565	1126
bb) Kollision mit mitgliedstaatlichem Wettbewerbsrecht . . . . .	565	1127
cc) Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbs- behörden mit der Kommission . . . . .	566	1128
f) Merksätze . . . . .	566	1129
3. Beihilfenkontrolle. . . . .	569	1130
a) Bedeutung und Struktur des EU-Beihilfenrechts . . . . .	569	1130
b) Der Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV . . . . .	571	1134
aa) Begünstigung. . . . .	571	1134
bb) Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt . . . . .	577	1144
cc) Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige . . . . .	580	1149
dd) Verfälschung des Wettbewerbs . . . . .	582	1152
ee) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels . . . . .	583	1153
ff) Der Ausschluss des Beihilfentatbestandes nach den <i>Altmark</i> -Voraussetzungen . . . . .	583	1154

	Seite	Rn.
c) Ausnahmen vom Beihilfenverbot . . . . .	585	1156
aa) Legalausnahmen – Art. 107 Abs. 2 AEUV. . . . .	585	1156
bb) Ausnahmen, die im Ermessen der Kommission stehen – Art. 107 Abs. 3 AEUV. . . . .	586	1157
d) Verfahren der Beihilfenaufsicht . . . . .	588	1160
e) Merksätze . . . . .	593	1170
4. Wettbewerbskontrolle im Bereich mitgliedstaatlicher Daseinsvorsorge. . . . .	595	1171
a) Die Ausnahmevorschrift des Art. 106 Abs. 2 AEUV . . .	596	1171
b) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse . . . . .	597	1174
c) Betrauungsakt. . . . .	600	1176
d) Verhinderungserfordernis . . . . .	601	1177
e) Das „Kommissionspaket“ zur Kompensation von Daseinsvorsorgediensten. . . . .	604	1181
f) Die Kommissionsbefugnisse gegenüber den Adressaten der Absätze 1 und 2 des Art. 106 AEUV (Art. 106 Abs. 3 AEUV). . . . .	606	1185
g) Merksätze . . . . .	608	1187
5. Kurzaufsicht: Vergaberecht . . . . .	609	1188
a) Normgefüge des Vergaberechts . . . . .	609	1188
b) Der Anwendungsbereich des Vergaberechts . . . . .	610	1189
c) Die Vergabeverfahren. . . . .	614	1196
d) Vergaberechtlicher Rechtsschutz . . . . .	615	1197
<b>IV. Rechtsangleichung im Binnenmarkt . . . . .</b>	<b>616</b>	<b>1198</b>
<b>V. Wirtschafts- und Währungspolitik . . . . .</b>	<b>620</b>	<b>1205</b>
1. Wirtschaftspolitik. . . . .	620	1205
2. Die Verwirklichung der Währungsunion . . . . .	621	1206
3. Die Europäische Währung. . . . .	623	1211
4. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt . . . . .	624	1212
5. Die Eurogruppe. . . . .	625	1214
6. Der Wechselkursmechanismus . . . . .	626	1215
<b>VI. Sozialpolitik . . . . .</b>	<b>626</b>	<b>1216</b>
<b>VII. Struktur- und Regionalpolitik. . . . .</b>	<b>630</b>	<b>1225</b>
<b>VIII. Umwelt- und Energiepolitik. . . . .</b>	<b>633</b>	<b>1230</b>
<b>IX. Verkehrspolitik . . . . .</b>	<b>636</b>	<b>1236</b>
<b>X. Beschäftigungspolitik. . . . .</b>	<b>637</b>	<b>1237</b>
<b>XI. Sonstige Politiken . . . . .</b>	<b>638</b>	<b>1241</b>

	Seite	Rn.
<b>5. Kapitel: Auswärtige Politiken der Europäischen Union</b>	643	1248
<b>I. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</b> . . . . .	643	1248
1. Grundlagen und Ziele der GASP . . . . .	643	1248
2. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). . . . .	645	1252
3. Die Handlungsformen der GASP . . . . .	647	1256
4. Institutionen der GASP . . . . .	648	1262
5. Die Finanzierung der GASP. . . . .	651	1268
6. Merksätze . . . . .	651	1269
<b>II. Assoziierungspolitik</b> . . . . .	652	1270
1. Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete.	652	1270
2. Der Abschluss von Assoziierungsabkommen . . . . .	653	1271
<b>III. Gemeinsame Handelspolitik</b> . . . . .	655	1275
1. Die Reichweite der Außenhandelskompetenz der Europäischen Union . . . . .	656	1276
2. Die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation . . . . .	657	1277
3. Kurzabriss: Antidumpingrecht . . . . .	658	1280
4. Handelsembargos der Europäischen Union . . . . .	661	1284
5. Merksätze . . . . .	664	1287
<b>IV. Sonstige Auswärtige Politiken</b> . . . . .	664	1288
1. Entwicklungszusammenarbeit . . . . .	664	1288
2. Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern. . . . .	665	1289
3. Humanitäre Hilfe. . . . .	665	1290
4. Merksätze . . . . .	666	1292
Übereinstimmungstabellen . . . . .	667	
Ausgewählte Literaturempfehlungen . . . . .	695	
I. Lehrbücher . . . . .	695	
II. Handbücher und Kommentare. . . . .	696	
III. Text und Entscheidungssammlungen . . . . .	697	
IV. WWW-Adressen. . . . .	697	
Sachverzeichnis . . . . .	699	

# 1. Kapitel

## Der Begriff des Europarechts und die Entwicklung der europäischen Einigung in Europäischer Union und Europarat

### I. Zum Begriff des Europarechts

Der Begriff des Europarechts umfasst in einem weiteren Sinn das Recht einer Vielzahl europäischer internationaler Organisationen. Dieses besteht jeweils aus der Gesamtheit von Normen, welche zum einen in den Gründungsverträgen dieser Organisationen enthalten sind (Primärrecht). Zum anderen umfasst das Europarecht auch solche Normen, die erst im Rahmen der primärrechtlichen Verfahrensregeln durch die Organe dieser Organisationen erlassen werden (Sekundärrecht). 1

Europäische internationale Organisationen mit eigener Völkerrechtssubjektivität sind die Europäische Union (EU) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG), deren Recht das *Europarecht im engeren Sinn* bildet. Zum *Europarecht im weiteren Sinn* gehört der Europarat mit seinem Schutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Auch die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), die am 4. Januar 1960 von sieben, damals nicht den Europäischen Gemeinschaften angehörenden Staaten – Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz – gegründet wurde, ist zum Europarecht im weiteren Sinn zu zählen. Heute gehören der EFTA Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein an, die sich 1992 – mit Ausnahme der Schweiz – mit den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zusammengeschlossen haben. Zum weiteren Kreis der europäischen internationalen Organisationen gehören auch weniger bekannte Zusammenschlüsse, wie z.B. das Internationale Zentrum für wissenschaftliche und technische Information (IZWTI) oder das Europäische Kernforschungszentrum (CERN). 2

## II. Die Ursprünge der Europaidee

- 3 Der Begriff „Europa“ geht auf die griechische Sage zurück, nach der Zeus – in Gestalt eines Stiers – die phönizische Königstochter Europa auf die Insel Kreta entführte. Seit der Antike verkörpert Europa eine gemeinsame und darüber hinaus einende Ideenwelt.
- 4 Literarisch ist die Europaidee seit dem Mittelalter zunehmend belegbar. Ihre zentrale Grundlage ist zumeist der Gedanke der Friedenssicherung. Bereits in „De recuperatione Terre Sancte“ (1305–1307) entwarf der französische Jurist *Pierre Dubois* ein europäisches Friedenssystem. Auch in der Neuzeit wirkte die Vorstellung von einem europäischen Frieden in den Werken bekannter zeitgenössischer Autoren fort<sup>1</sup>. Besonders *Immanuel Kant* setzte sich mit dem Traktat „Zum ewigen Frieden“ (1795) für eine europäische, langfristig republikanisch verfasste Föderation von Staaten ein.
- 5 Mit zunehmendem Nationalismus kam die Europaidee bis zum Ersten Weltkrieg ins Stocken. Wieder aufgenommen wurde sie durch *Graf Richard Coudenhove-Kalergi* in seinem Werk „Pan-Europa“ (1923), in dem er sich für die Schaffung eines Bundesstaates der „Vereinigten Staaten von Europa“ – unter Ausschluss von Großbritannien und der Sowjetunion – einsetzte. Zur Verbreitung seiner Idee gründete *Graf Coudenhove-Kalergi* die Paneuropäische Union, in der sich die Außenminister Frankreichs und Deutschlands, *Aristide Briand* und *Gustav Stresemann*, engagierten. Am 7. September 1929 legte *Briand* dem Völkerbund einen Plan für eine Europäische Föderation vor, der die Einrichtung eines Ständigen Politischen Ausschusses und eines Sekretariats vorschlug. Um die Souveränität der Staaten nicht unbotmäßig zu beeinträchtigen, sollte eine Föderation staatenbündischer Zusammenarbeit gegründet werden. Der Plan scheiterte jedoch am fehlenden Willen der anderen europäischen Staaten vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Krisenerscheinungen in den späten zwanziger Jahren. Darüber hinaus bestanden Bedenken, neben dem Völkerbund eine politische „Konkurrenzorganisation“ zu errichten.
- 6 Schon kurz nach dem Zweiten Weltkrieg gewann die Europaidee erneut schnell an Boden. In seiner Züricher Rede vom 19. September 1946 beschwor *Winston Churchill* eine „Neugründung der Europäischen Völkerfamilie“ in Gestalt der „Vereinigten Staaten von Europa“. Großbritannien, das seine wichtigste Rolle noch im Commonwealth sah, wollte aber zunächst im Hintergrund bleiben und die ersten Schritte anderen europäischen Staaten, vor allem Frankreich, überlassen. Geprägt durch das im Kalten Krieg hervorgerufene Sicher-

---

<sup>1</sup> *William Penn*: „An Essay towards the Present and Future Peace in Europe“ (1693); *John Bellers*: „Some Reasons for a European State“ (1710); *Abbé de Saint Pierre*: „Memoire pour rendre la paix perpétuelle en Europe“ (1713); *Jean Jacques Rousseau*: „Projet pour la paix perpétuelle“ (1760).

heitsbedürfnis, war die neue westeuropäische Einigungsidee auch als Gegenreaktion auf den wirtschaftlichen und weltpolitischen Niedergang der ehemaligen europäischen Großmächte nach dem Zweiten Weltkrieg entworfen worden. Bald erfolgten die Gründungen der Westunion (später Westeuropäische Union, WEU) am 17. März 1948, der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, später Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD) am 16. April 1948, des Nordatlantikpaktes (NATO) am 4. April 1949, des Europarates am 5. Mai 1949, dessen Mitgliedstaaten sich dem Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 angeschlossen haben (Rn. 43.).

### III. Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses

**Literaturhinweise:** *Calliess, Ch./Ruffert, M.:* Vom Vertrag zur EU-Verfassung?, EuGRZ 2004, S. 542; *Epiney, A./Abt, M.F./Mesters, R.:* Der Vertrag von Nizza, DVBl. 2001, S. 941; *Fischer, K.H.:* Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005; *ders.:* Der Vertrag von Lissabon, 2008; *Görlitz, N.:* Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen, DÖV 2004, S. 374; *Hatje, A.:* Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, S. 143; *Hatje, A./Kindt, A.:* Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?, NJW 2008, S. 1761; *Höreth, M./Janowski, C./Kühnhardt, L. (Hrsg.):* Die Europäische Verfassung, 2005; *Lindner, J.F.:* Der Konvent zur Zukunft Europas – Ein Überblick über die aktuelle europäische Reformagenda, BayVBl. 2002, S. 513; *ders.:* Der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union, BayVBl. 2008, S. 421; *Mösl, M.:* Verfassung für Europa, 2005; *Obwexer, W.:* Das Ende der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EuZW 2002, S. 517; *Oppermann, Th.:* Vom Nizza-Vertrag 2001 zum Europäischen Verfassungskonvent 2002/2003, DVBl. 2003, S. 1; *ders.:* Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents, DVBl. 2003, S. 1165, 1234; *ders.:* Die Europäische Union von Lissabon, DVBl. 2008, S. 473; *Pache, E./Rösch, F.:* Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473; *Pache, E./Schorkopf, F.:* Der Vertrag von Nizza. Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, NJW 2001, S. 1377; *Pernice, I.:* Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, EuZW 2008, S. 65; *Sattler, A.:* Die Entwicklung der EG vom Ende der Übergangszeit bis zur Erweiterung auf zwölf Mitgliedstaaten, JöR 36 N.F. (1987), S. 365; *Schröder, M.:* Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, JZ 2004, S. 8; *Schwarze, J.:* Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 535; *ders.:* Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, EuR 2009, Beiheft 1, S. 9; *Streinz, R.:* Der Vertrag von Amsterdam – Die institutionellen Veränderungen für die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft, Jura 1998, S. 57; *ders.:* Der Vertrag von Amsterdam. Einführung in die Reform des Unionsvertrags von Maastricht und Bewertung der Ergebnisse, EuZW 1998, S. 137; *Streinz, R./Ohler, Ch./Herrmann, Ch.:* Die neue Verfassung für Europa, 2005; *dies.:* Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008; *Weber, A.:* Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von

#### 4 Begriff des Europarechts und Entwicklung der europäischen Einigung

Lissabon, EuZW 2008, S. 7; *Wiedmann, T.*: Der Vertrag von Nizza – Genesis einer Reform, EuR 2001, S. 185.

### 1. Gründung, Aufbau und Krise der Europäischen Gemeinschaften

- 7 Am 9. Mai 1950 stellte der französische Außenminister *Robert Schuman* den von seinem Mitarbeiter *Jean Monnet* entwickelten Plan einer zunächst funktional auf Kohle und Stahl begrenzten Gemeinschaft wirtschaftlicher Integration vor. Die „Montanunion“ sollte die „erste Etappe der Europäischen Föderation“ sein. Der Plan sah vor, die Gesamtheit der französisch-deutschen Produktion von Kohle und Stahl unter eine gemeinsame oberste Autorität innerhalb einer Organisation zu stellen, die der Mitwirkung anderer Staaten Europas offen steht.
- 8 Der *Schuman-Monnet-Plan* verband Sicherheitsgarantien für Frankreich gegenüber einem wiedererstarkenden Deutschland durch Kontrolle der Schlüsselindustrien der damaligen Zeit mit einer ausbaufähigen Integrationsordnung auf partnerschaftlicher Grundlage. Er wurde von Italien, den Benelux-Staaten und Deutschland begeistert aufgenommen, während sich Großbritannien auch wegen seiner Bindungen im Commonwealth nicht beteiligte. Bereits am 20. Juni 1950 begannen in Paris die Verhandlungen, die am 18. April 1951 zur Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) mit Sitz in Luxemburg führten. Nach Ratifikation durch die Mitgliedstaaten trat der Vertrag am 23. Juli 1952 in Kraft. *Jean Monnet* wurde erster Präsident der Hohen Behörde (Kommission). Vor dem Hintergrund der Koreakrise und der von amerikanischer Seite begrüßten Wiederbewaffnung Deutschlands legte Frankreich einen Plan für eine *Europäische Verteidigungsgemeinschaft* (EVG) vor. Die Ratifikation des EVG-Vertrags scheiterte schließlich an der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung am 30. August 1954. Weiteren Plänen zur Gründung einer umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) war damit zunächst die Grundlage entzogen.
- 9 Die Erfahrungen mit der funktionierenden EGKS empfahlen zunächst eine Integrationspolitik in wirtschaftlichen Bereichen und zwar durch funktional begrenzte Gemeinschaften. Auf der Außenministerkonferenz von Messina am 1./2. Juni 1955 kam man überein, zur Ausarbeitung von Vertragsentwürfen für einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Atompolitik einen Ausschuss unter der Leitung von *Paul-Henri Spaak* einzusetzen. In seinem Abschlussbericht vom 29. Mai 1956 legte der *Spaak*-Ausschuss dar, dass es einen Gemeinsamen Markt nur geben könne, wenn die nationalen Märkte fusioniert und eine umfassende Zollunion errichtet würden. Der Bericht enthielt bereits den Vorschlag verschiedener Stufen des Gemeinsamen Marktes, um Übergangsperio-

den zu ermöglichen. Darüber hinaus wurden als Gemeinschaftsorgane ein Ministerrat, eine mit eigenen Rechten ausgestattete Europäische Kommission, ein Gerichtshof und eine Parlamentarische Versammlung vorgeschlagen, welche sich aus den bereits vorhandenen Organen der EGKS rekrutieren sollten. Nach einem ähnlichen Muster sollte eine Gemeinschaft zur friedlichen Nutzung der Kernenergie gegründet werden.

Eine zwischenstaatliche Konferenz unter der Leitung *Spaaks* arbeitete auf dieser Grundlage den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG; Euratom) aus. Die Verträge wurden am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet („*Römische Verträge*“) und traten nach Ratifikation für alle Mitgliedstaaten am 1. Januar 1958 in Kraft. Während der EGKS-Vertrag die Hohe Behörde mit den Kompetenzen eines Hauptrechtsetzungsorgans ausstattete, konstruiert der EWG-Vertrag die Kommission nach den Worten ihres ersten Präsidenten *Walter Hallstein* als „Motor, Wächter und ehrlichen Makler des Vertrags“. Die Endentscheidung für verbindliche Rechtsakte lag und liegt in der EWG, der heutigen EG, anders als in der EGKS grundsätzlich beim Ministerrat. 10

Nach dem Scheitern von EVG und EPG gewann die Auffassung an Boden, wonach eine Politische Union nur durch eine konföderale, auf Zusammenarbeit – nicht auf Supranationalität – ausgerichtete Organisation verwirklicht werden könne. Die Gipfelkonferenz der sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften beauftragte im Juli 1961 eine Expertenkommission, Pläne auszuarbeiten, um „der Einigung der Völker binnen kürzester Frist einen statutarischen Charakter zu geben“. Eine Arbeitsgruppe der Expertenkommission legte unter Federführung des französischen Botschafters *Fouchet* im Dezember 1961 einen Plan über die Gründung einer staatenbündischen Europäischen Union vor, welche in erster Linie intergouvernemental und nicht supranational ausgerichtet werden sollte. Der *Fouchet*-Plan sah eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Wissenschaft vor. In der Wirtschaftspolitik sollte eine „Annäherung, Koordinierung und Vereinheitlichung“ angestrebt werden, wobei das Verhältnis zu den bestehenden Gemeinschaften EWG, EGKS sowie EAG und ihren supranationalen Kompetenzen offen gelassen war. Vor allem fehlte ein Bekenntnis zum bereits erreichten supranationalen Besitzstand der drei Gemeinschaften („*acquis communautaire*“). 1962 scheiterten sowohl der *Fouchet*-Plan als auch entsprechende Gegenentwürfe zur Gründung einer Europäischen Union, da bereits über den Verhandlungstext keine Einigkeit erzielt werden konnte. 11

Nachdem es noch mit dem Fusionsvertrag vom 8. April 1965 gelungen war, eine einheitliche Kommission und einen einheitlichen Rat der drei Gemeinschaften zu schaffen, kam es bereits Mitte 1965 zu der schwersten Krise der Gemeinschaft. Frankreich blockierte über ein halbes Jahr durch Nichtteilnahme an den Sitzungen den Ministerrat („Politik des leeren Stuhls“). Hintergrund 12

## 6 Begriff des Europarechts und Entwicklung der europäischen Einigung

war Frankreichs Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip bei der Beschlussfassung im Ministerrat. Zudem gab es starke gaullistische Bestrebungen, den Handlungsspielraum der Kommission zu beschneiden, um die Position souveräner Nationalstaaten zu stärken. Die Krise wurde nach weitgehenden Konzessionen an die französischen Vorstellungen durch den „Luxemburger Kompromiss“ vom 29. Januar 1966 beigelegt. Danach soll bei Beschlüssen, die vitale Interessen eines Mitgliedstaates berühren, nach einvernehmlichen Regelungen gesucht werden, eine Mehrheitsentscheidung also ausgeschlossen sein (Rn. 265).

### 2. Ausbau des Binnenmarktes und Anfänge der politischen Integration

- 13 Mit dem Rücktritt *de Gaulles* war es möglich geworden, auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag im Dezember 1969 ein Programm über die Zukunft der Gemeinschaften zu erarbeiten. Anlass für die Programmarbeit war der bevorstehende Ablauf der zwölfjährigen Übergangphase zum 31. Dezember 1969. Danach sollten Verhandlungen mit den beitragswilligen Staaten aufgenommen werden. Auch eine Einigung über eine neue Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften mit eigenen Gemeinschaftseinnahmen, die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, direkte Wahlen zum Europäischen Parlament sowie über die Errichtung einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) schien nun möglich. Der von den Staats- und Regierungschefs in Auftrag gegebene, am 27. Oktober 1970 von den Außenministern verabschiedete *Davignon-* (oder Luxemburger) Bericht sprach sich richtungsweisend für eine intergouvernementale Zusammenarbeit ohne supranationale Integrationsmomente im Bereich der Außenpolitik aus. Durch eine Harmonisierung der außenpolitischen Standpunkte sollte ein gemeinsames Vorgehen ermöglicht werden.
- 14 Die Zielsetzungen der Haager Gipfelkonferenz von 1969 wurden im Laufe der siebziger Jahre nur zum Teil verwirklicht: So wurde eine Finanzverfassung geschaffen, nach der sich die EWG durch eigene Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif, den Agrarabschöpfungen und aus einem Anteil am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten finanziert. 1970 wurden Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen aufgenommen, die 1973 zum Beitritt der drei erstgenannten Staaten führten; in Norwegen scheiterte der Beitritt an einem Referendum. Weniger Erfolg war dem Plan einer Wirtschafts- und Währungsunion beschieden. Trotz verschiedener Vorstöße (*Barre-Plan* 1969, *Werner-Plan* 1970, *Jenkins-Initiative* 1977) war eine Umsetzung wegen zu großer wirtschafts- und währungspolitischer Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht möglich. Als kleiner Ausschnitt einer Währungsunion wurde 1978 allerdings das Europäische Währungssystem (EWS)

auf Initiative von *Giscard d'Estaing* und *Helmut Schmidt* (ohne Beteiligung Großbritanniens) gegründet. Das EWS führte zu stabileren Wechselkursen zwischen den Mitgliedstaaten. Damit konnten Transaktionskosten im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr gesenkt und der Binnenmarkt währungspolitisch flankiert werden.

Die im *Davignon*-Bericht vorgeschlagene Kooperation im Bereich der Außenpolitik führte zunächst zu einer intensiveren Zusammenarbeit der Außenministerien der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus kam es zu jährlichen Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs, auf denen Leitlinien zur Entwicklung der Gemeinschaft verabschiedet wurden. Diese Gipfelkonferenzen wurden auf Vorschlag von *Giscard d'Estaing* seit 1974 offiziell als „Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs“ (Europäischer Rat) bezeichnet. Dieser sollte dreimal jährlich unter Beteiligung der Außenminister und des Kommissionspräsidenten tagen. Im Jahre 1976 einigte sich der Europäische Rat über die Modalitäten einer Direktwahl zum Europäischen Parlament, welche erstmals 1979 stattfand. 15

### 3. Einheitliche Europäische Akte 1986 und Vertiefung der Integration

Nachdem die Reforminitiativen zur „Vertiefung“ der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere der *Tindemans*-Bericht (1976) sowie der Bericht der „drei Weisen“ (*Biesheuvel/Dell/Marjolin*) des Europäischen Parlaments (1979), zunächst ohne praktischen Erfolg geblieben waren, brachte die *Genscher-Colombo*-Initiative über eine „Europäische Akte“ den Stein im November 1981 ins Rollen. Die Initiative wurde im Juni 1983 in der „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“ des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs als Grundlage für weitere Verhandlungen angenommen. Die Deklaration nennt als eines ihrer Ziele die „Vertiefung bestehender und die Ausarbeitung neuer politischer Zielsetzungen im Rahmen der Verträge von Paris und Rom“. Ihre Schlussbestimmung sieht die Prüfung der Möglichkeiten eines Vertrags über die Europäische Union vor. 16

Im Juni 1985 beschloss der Europäische Rat gegen die Stimmen Dänemarks, Griechenlands, das den Gemeinschaften 1981 beigetreten war, und Großbritanniens die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Vertragsrevision. Die Arbeiten der Regierungskonferenz mündeten nach dem Beitritt Portugals und Spaniens im Jahr 1986 schließlich in eine „*Einheitliche Europäische Akte*“ (EEA), die am 17. Februar 1986 unterzeichnet wurde, aber erst am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Die EEA „vereinheitlicht“ das Bündel aus Gemeinschaftspolitiken und bisher außergemeinschaftlichen Politikbereichen (wie der Außenpolitik). Mit der EEA wurden der Europäische Rat und die EPZ vertraglich festgeschrieben. Vor allem ging von den in der EEA enthaltenen Änderungen des EWG- 17

## 8 Begriff des Europarechts und Entwicklung der europäischen Einigung

Vertrags die erste grundlegende Reform der Gemeinschaft aus. Die Gemeinschaftsreform erstreckte sich im Wesentlichen auf folgende Politikbereiche:

- den europäischen Binnenmarkt, in dem der freie Verkehr von Waren und Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist,
- die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik,
- neue Zuständigkeiten auf den Gebieten der Forschung und Technologie sowie des Umweltschutzes,
- die Sozialpolitik,
- die wirtschaftliche Entwicklung als Gemeinschaftsziel,
- die Reform der Entscheidungs- und Rechtsetzungsverfahren zur intensiveren Zusammenarbeit der EG-Organen.

18 Mit der EEA wurde der Wille zur weiteren Vertiefung der Integration bekräftigt. Im Juni 1988 beauftragte der Europäische Rat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten *Delors* mit der Prüfung einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Auf der Grundlage des *Delors*-Berichts vom Juni 1989 wurde das Inkrafttreten der ersten Stufe der Währungsunion zum 1. Juli 1990 beschlossen. Von dieser Terminfestlegung ging ein erheblicher Zugzwang in Richtung einer vertraglichen Konsolidierung der weiteren Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion aus. Bereits am 27./28. Oktober 1989 wurde der Beginn der zweiten Stufe, also der Phase zur institutionellen Vorbereitung eines Europäischen Systems der Zentralbanken, auf den 1. Januar 1994 festgelegt. In Dublin wurde dann am 25./26. Juni 1990 beschlossen, neben der Regierungskonferenz über eine Wirtschafts- und Währungsunion einen parallelen Ratsgipfel zur Gründung einer umfassenden Europäischen Union einzuberufen.

19 Bereits zu dieser Zeit stellte sich mit Blick auf den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme des Ostblocks die Frage nach einer Osterweiterung der Gemeinschaft. Durch die deutsche Wiedervereinigung wurden die Bemühungen um eine Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch um eine Politische Union, nicht unerheblich beschleunigt, da man sich davon eine im allseitigen Interesse liegende stärkere europäische Einbindung Deutschlands versprach. Während die Eingliederung der Gebiete der ehemaligen DDR in die Europäischen Gemeinschaften ohne eine grundlegende Änderung der Gemeinschaftsverträge lediglich durch Ausnahmeregelungen möglich war, wurde nun deutlich, dass eine Osterweiterung auch zu einem Wandel des inneren Gemeinschaftsgefüges führen würde. Daher sollten weitere Beitritte erst möglich sein, nachdem man sich über die grundlegenden Integrationsschritte geeinigt hatte. So wurden mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten zur Heranführung an die Europäische Union zunächst nur Assoziierungsabkommen geschlossen (sog. Europa-Abkommen). In diesem Zusammenhang ist auch die Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zusammen mit den EFTA-Staaten im Jahre 1992 zu sehen (Rn. 2, 1267). Auch der EWR wurde zunächst nur als Zwischenlösung betrachtet.

#### 4. Maastrichter Vertrag 1992

Das in Maastricht vereinbarte Vertragswerk über die Europäische Union stellt „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ dar (vgl. ex-Art. A Abs. 2 EUV). Es enthält einerseits Bestimmungen zur intergouvernemental ausgerichteten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Andererseits inkorporiert der EU-Vertrag grundlegende Änderungsbestimmungen der drei Gemeinschaftsverträge von EG, EAG und EGKS. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde zur umfassenderen Europäischen Gemeinschaft (EG). Neben dem Kernstück der im EG-Vertrag verankerten Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 98 bis Art. 124 EGV a. F.) wurden auch eine Unionsbürgerschaft mit aktivem und passivem Kommunalwahlrecht, das Recht zur Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament im Wohnsitzstaat sowie ein europäisches Petitionsrecht eingeführt (Art. 17 bis Art. 22 EGV a. F.).

Der EU-Vertrag wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht von allen damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften unterzeichnet, infolge von Ratifikationsverzögerungen konnte er jedoch erst am 1. November 1993 in Kraft treten. So bedurfte die Ratifikation in einigen Mitgliedstaaten aufgrund ihres Verfassungsrechts eines Referendums und/oder einer Verfassungsänderung. Nachdem in Irland und Frankreich die Bevölkerungsmehrheit für den Vertrag votierte, scheiterte eine Ratifikation Dänemarks im ersten Anlauf aufgrund des negativen Ausgangs des Referendums. Erst nach einigen Zugeständnissen seitens der übrigen Mitgliedstaaten an Dänemark, vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, sprachen sich die Dänen in einer zweiten Volksabstimmung für eine Ratifikation des Maastrichter Vertrags aus. Nachdem das deutsche BVerfG schließlich am 12. Oktober 1993 die Verfassungsbeschwerden gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zurückgewiesen hatte, konnte auch Deutschland den Vertrag ratifizieren.

Vor der 1996 einberufenen Regierungskonferenz zur Vertragsrevision<sup>2</sup> traten Finnland, Österreich und Schweden mit Wirkung zum 1. Januar 1995 der Europäischen Union bei<sup>3</sup>. Der Beitritt Norwegens scheiterte hingegen erneut an einem Referendum.

Der Europäische Rat einigte sich am 15. Dezember 1995 auf dem Madrider Gipfel auf den Namen der zukünftigen europäischen Währung. Die bislang für die europäische Rechnungseinheit verwendete Bezeichnung „ECU“ (European Currency Unit) wurde durch die Bezeichnung „Euro“ für die neue gemeinsame Währung abgelöst. Im Januar 1999 wurden die Umrechnungskurse der betei-

<sup>2</sup> Ex-Art. N Abs. 2 EUV.

<sup>3</sup> ABl. EG 1994 Nr. C 241, S. 6.

gten Währungen unwiderruflich festgelegt. Die neuen Geldscheine und Münzen sind im Januar 2002 ausgegeben worden.

## 5. Amsterdamer Vertrag 1997

- 24 Der *Vertrag von Amsterdam* wurde vom Europäischen Rat im Juni 1997 als Ergebnis der in ex-Art. N Abs. 2 EUV vorgesehenen Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Maastrichter Vertrags als Entwurf verabschiedet und am 2. Oktober 1997 unterzeichnet<sup>4</sup>. Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft, nachdem in allen Unionsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften die *innerstaatlichen Ratifikationsverfahren* (vgl. Art. 23 GG, Art. 59 Abs. 2 GG für die Ratifikation in Deutschland) erfolgreich abgeschlossen worden waren. In Irland und Dänemark musste dazu eine Volksabstimmung durchgeführt werden. In Frankreich war eine Verfassungsänderung erforderlich, wodurch die Ratifikation des Vertrags verzögert wurde.
- 25 Der Vertrag von Amsterdam enthält keine grundsätzlichen Änderungen der Maastrichter Unionsarchitektur. Allerdings erhielt die Europäische Gemeinschaft zusätzliche Kompetenzen im Bereich der Innenpolitik, indem ein neuer Titel IV in den EG-Vertrag eingefügt wurde („Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“). Die Vetomöglichkeiten und damit die Einflussnahme des Europäischen Parlaments in der Gemeinschaftsgesetzgebung wurden durch eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens (vgl. Art. 251 EGV a.F.) auf weitere EG-Rechtsetzungsmaterien erweitert. In einem neuen Titel VII sieht der Amsterdamer Unionsvertrag „Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit“ vor (Art. 43 bis Art. 45 EUV a.F.). Diese erlauben es einem kleineren Kreis von Unionsstaaten, aufgrund flexibler Entscheidungsmechanismen in der Integration weiter voranzuschreiten. Schließlich nahm der Amsterdamer Vertrag eine rechtsverbindliche Neunummerierung in der Artikelzählung des EU-Vertrags sowie des EG-Vertrags vor; inzwischen obsoletere Übergangsvorschriften des EG-Vertrags wurden gestrichen.

## 6. Vertrag von Nizza 2001

- 26 Am 1. Februar 2003 ist der *Vertrag von Nizza* in Kraft getreten<sup>5</sup>. Dieser Vertrag hob das Amsterdamer Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union auf und nahm die Änderungen des EU- und des EG-Vertrags vor, die sich im Hinblick auf die damals anstehende Erweiterung als notwendig erwiesen hatten. Institutionelle Fragen standen daher bei der

4 ABL.EG 1997 Nr. C 340, S. 1.

5 ABL.EG 2001 Nr. C 80, S. 1; ABL.EG 2003 Nr. C 24, S. 11.

Vertragsgestaltung im Vordergrund. Neu geregelt wurden insbesondere die Zusammensetzung von Rat, Kommission und Parlament. Auch das gemeinschaftliche Rechtsschutzsystem durch den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Gericht erster Instanz erfuhr eine Reform. So soll etwa das Gericht erster Instanz auch in besonderen Sachgebieten für Vorabentscheidungen zuständig sein können. Weiterhin kann der Rat mit gerichtlichen Kammern, die für bestimmte Gruppen von Klagen im ersten Rechtszug zuständig sein sollen, eine dritte Stufe der gemeinschaftlichen Gerichtsbarkeit schaffen. Auch wurde ein weiteres Mal der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens ausgedehnt sowie die Möglichkeiten der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Darüber hinaus wurden die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit ergänzt und neu gefasst. Die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit wurde auf den Bereich der GASP ausgedehnt.

Nachdem die in Irland für die Ratifikation erforderliche Volksabstimmung im Juni 2001 noch eine Ablehnung des Vertrags von Nizza erbracht hatte, hat die irische Bevölkerung in einem zweiten Referendum dem Vertrag im Oktober 2002 mehrheitlich zugestimmt. Nach der Ratifikation durch Irland und der Hinterlegung der irischen Ratifikationsurkunde ist der Vertrag von Nizza gemäß seinem Art. 12 Abs. 2 am 1. Februar 2003 in Kraft getreten<sup>6</sup>. 27

## 7. Auflösung der EGKS 2002

Während die Verträge zur Europäischen Union (Art. 51 EUV a.F.), zur Europäischen Gemeinschaft (Art. 312 EGV a.F.) und zur Europäischen Atomgemeinschaft (Art. 208 EAGV) auf unbegrenzte Zeit gelten sollten, war der auf eine *Geltungsdauer von 50 Jahren* angelegte Gründungsvertrag der EGKS (Art. 97 EGKSV) am 23. Juli 2002 abgelaufen. Ein dem Vertrag von Nizza beigefügtes Protokoll zum EG-Vertrag über die finanziellen Folgen des Ablaufs der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags und über die Errichtung und Verwaltung des Forschungsfonds für Kohle und Stahl<sup>7</sup> sieht vor, dass das gesamte Vermögen und alle Verbindlichkeiten der EGKS auf die Europäische Gemeinschaft übergehen. Das EGKS-Protokoll von Nizza bestimmt, dass der Nettowert dieses Vermögens und dieser Verbindlichkeiten als Vermögen für Forschung in Sektoren gilt, die die Kohle- und Stahlindustrie betreffen, und die Bezeichnung „EGKS in Abwicklung“ erhält. Nach Abschluss der Abwicklung wird dieses Vermögen als „Vermögen des Forschungsfonds für Kohle und Stahl“ bezeichnet. 28

Da der Vertrag von Nizza erst nach dem Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags in Kraft getreten ist, traf der Beschluss 2002/234/EGKS der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 27. Februar 29

6 ABl.EG 2003 Nr. C 24, S. 11.

7 ABl.EG 2001 Nr. C 80, S. 67.

2002 eine Übergangslösung<sup>8</sup>. Das EGKS-Vermögen, das mit Ablauf des EGKS-Vertrags an die Mitgliedstaaten zurückgefallen war, wurde danach einstweilen von der Kommission verwaltet.

## 8. Erweiterung der Europäischen Union

- 30 Bereits im Juni 1993 hatte der Europäische Rat von Kopenhagen den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten einen EU-Beitritt unter bestimmten politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in Aussicht gestellt. Dem Vorschlag der Europäischen Kommission in ihrer *Agenda 2000* vom 15. Juli 1997 folgend, wurden die Beitrittsverhandlungen am 31. März 1998 zunächst mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Slowenien, Estland und Zypern aufgenommen. Der Europäische Rat beschloss im Dezember 1999, die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Rumänien und Malta im Februar 2000 aufzunehmen. Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit zehn Staaten ist das Beitrittsabkommen am 16. April 2003 unterzeichnet worden<sup>9</sup>. Zum 1. Mai 2004 sind Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern als neue Mitglieder in die Europäische Union aufgenommen worden. Das Beitrittsabkommen mit Bulgarien und Rumänien ist am 25. April 2005 unterzeichnet worden<sup>10</sup>. Beide Staaten sind der Europäischen Union zum 1. Januar 2007 beigetreten.
- 31 Mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo sowie Kroatien hat der Europäische Rat im Juni 2003 weiteren westlichen Balkanstaaten eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Seit 2004 bestehen mit diesen Staaten *Europäische Partnerschaften*<sup>11</sup>. Am 3. Oktober 2005 hat die Europäische Union Beitrittsverhandlungen mit Kroatien aufgenommen. Der Europäische Rat hat im Dezember 2005 außerdem der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt<sup>12</sup>. Seit Anfang 2006 besteht eine *Beitrittspartnerschaft* mit Kroatien<sup>13</sup> und seit An-

8 ABl.EG 2002 Nr. L 79, S. 42; ber. ABl.EG 2002 Nr. L 196, S. 64.

9 ABl.EU 2003 Nr. L 236, S. 17.

10 ABl.EU 2005 Nr. L 157, S. 11.

11 VO (EG) Nr. 533/2004 ABl.EU 2004 Nr. L 86, S. 1; vgl. auch die Beschlüsse ABl.EU 2004 Nr. L 223, S. 20; ABl.EU 2006 Nr. L 35, S. 1; ABl.EU 2008 Nr. L 80, S. 1 (Albanien); ABl.EU 2004 Nr. L 221, S. 10; ABl.EU 2006 Nr. L 35, S. 19; ABl.EU 2008 Nr. L 80, S. 18 (Bosnien und Herzegowina); ABl.EU 2004 Nr. L 222, S. 20; ABl.EU 2006 Nr. L 35, S. 57 (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien); ABl.EU 2004, 227, S. 21; ABl.EU 2006 Nr. L 35, S. 32; ABl.EU 2008 Nr. L 80, S. 46 (Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo); ABl.EU 2004 Nr. L 297, S. 19 (Kroatien).

12 Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates v. 15./16. 12. 2005, Dok. 15914/1/05 REV 1 CONCL 1, Ziff. 24.

13 ABl.EU 2006 Nr. L 55, S. 30; ABl.EU 2008 Nr. L 42, S. 51.

fang 2008 eine solche mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien<sup>14</sup>. Serbien hat am 22. Dezember 2009 einen Beitrittsantrag gestellt.

Nach schwierigen Verhandlungen hat der Europäische Rat im Dezember 1999 die Türkei in den Status eines Beitrittskandidaten erhoben. Auch mit der Türkei hat die EU am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen und im Januar 2006 eine *Beitrittspartnerschaft* beschlossen<sup>15</sup>. Vor dem aktuellen Hintergrund der weltweiten Finanzkrise, die Island in besonders schwerer Weise betrifft, wird auch über dessen raschen Beitritt zur Europäischen Union diskutiert. Island hat sein EU-Beitritts-gesuch am 23. Juli 2009 in Stockholm offiziell der schwedischen Ratspräsidentschaft übergeben. Die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten haben am 27. Juli 2009 einstimmig die Weiterleitung des Beitritts-gesuchs an die Europäische Kommission zur Erstellung eines Gutachtens beschlossen. Das formale Beitrittsverfahren wurde damit eingeleitet. 32

## 9. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004

Der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 hatte in der „*Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union*“<sup>16</sup> die Einsetzung des „Konvents zur Zukunft Europas“ unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten *Valerie Giscard d'Estaing* beschlossen und den Konvent mit der Ausarbeitung eines Entwurfs eines Europäischen Verfassungsvertrags beauftragt. Angestrebt waren dabei eine Weiterentwicklung der Europäischen Union bei gleichzeitiger Vereinfachung der Verträge, eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union, den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten sowie eine Stärkung von Demokratie und Transparenz auf europäischer Ebene. Der Konvent diskutierte unter Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit weitgehende Reformen und legte im Juli 2003 den daraus hervorgegangenen Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ vor. Nach umfangreichen Änderungen, die das Ergebnis intensiver Verhandlungen der Regierungskonferenz darstellen, wurde der Entwurf am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet<sup>17</sup>. Der Vertrag sollte, die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten vorausgesetzt, am 1. November 2006 in Kraft treten. Nachdem der Verfassungsvertrag in Referenden in Frankreich am 29. Mai 2005 und in den Niederlanden am 1. Juni 2005 abgelehnt worden ist, ist der Ratifikationsprozess allerdings gescheitert. Nach einer Reflexionsphase, die als Zeit für Dialog und Kommunikation genutzt werden sollte, ist die Verfassungsidee vorerst aufgegeben worden. Wesentliche Inhalte des Verfassungsvertrags sind jedoch in den am 13. De- 33

14 ABl.EU 2008 Nr. L 80, S. 32.

15 ABl.EU 2006 Nr. L 22, S. 34, ABl.EU 2008 Nr. L 51, S. 4.

16 EuGRZ 2002, S. 662.

17 ABl.EU 2004 Nr. C 310, S. 1.

zember 2007 unterzeichneten Reformvertrag von Lissabon übernommen worden.

## 10. Vertrag von Lissabon 2007

- 34 Nachdem absehbar war, dass der Ratifikationsprozess des Verfassungsvertrags nicht erfolgreich durchlaufen werden konnte, beschloss der Europäische Rat im Juni 2007 die Einberufung einer Regierungskonferenz und erteilte dieser ein Mandat zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs für einen Reformvertrag, der an die Stelle des gescheiterten Verfassungsvertrags treten soll. Das unter der deutschen Ratspräsidentschaft erarbeitete, sehr detaillierte Mandat beließ der Regierungskonferenz nur wenig inhaltlichen Spielraum, so dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf ihrem Lissabonner Treffen vom 18. und 19. Oktober 2007 bereits einen entsprechenden Vertragstext verabschieden konnten. Die Unterzeichnung des Reformvertrags erfolgte am 13. Dezember 2007 ebenfalls in Lissabon<sup>18</sup>. Der Reformvertrag sollte nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten am 1. Januar 2009 in Kraft treten.
- 35 Nachdem ein erstes Referendum in Irland über eine die Ratifikation des Reformvertrags ermöglichende Verfassungsänderung am 12. Juni 2008 einen negativen Ausgang hatte, sprachen sich die Iren in einem zweiten Referendum am 2. Oktober 2009 für eine Verfassungsänderung aus. Der Europäische Rat war Irland zuvor in mehreren Punkten entgegengekommen. So wurde klargestellt, dass der Reformvertrag keine Änderung in Bezug auf den Umfang und die Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Bereich der Steuerpolitik bewirken wird, dass die Neutralitätspolitik Irlands unberührt bleiben wird und dass – nicht zuletzt mit Blick auf das irische Abtreibungsverbot – die Bestimmungen der irischen Verfassung betreffend das Recht auf Leben, die Bildung und die Familie weder von der Europäischen Grundrechte-Charta noch von den Bestimmungen über die Justiz- und Innenpolitik berührt werden. Zudem wurde der irischen Seite bestätigt, dass den Arbeitnehmerrechten künftig hohe Bedeutung beigemessen wird. Wichtigstes Zugeständnis ist sicherlich, dass Irland auch künftig ein Kommissionsmitglied stellen soll. Dies soll dadurch erreicht werden, dass der Europäische Rat nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Beschluss fassen soll, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird (vgl. Rn. 267 ff., 271).
- 36 Deutschland hat den Vertrag am 25. September 2009 ratifiziert. Zuvor hatte das BVerfG im so genannten *Lissabon-Urteil*<sup>19</sup> zwar die Vereinbarkeit des Vertrages mit dem Grundgesetz festgestellt, allerdings ebenfalls entschieden, dass das Begleitgesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags

18 ABl.EU 2007 Nr. C 306, S. 1.

19 BVerfG, Urt. v. 30. 6. 2009, 2 BvE 2/08 u. a., NJW 2009, S. 2267 – *Lissabon*.

und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union gegen Verfassungsrecht verstößt. Nachdem die Vorgaben des BVerfG Anfang September 2009 in neuen Begleitgesetzen umgesetzt wurden, hat der Bundespräsident die Ratifikationsurkunde am 25. September unterzeichnet. Noch am selben Tag wurde die Urkunde bei der Regierung der Italienischen Republik, dem Depositar der Union, hinterlegt. Als letzter Mitgliedstaat hat Tschechien den Vertrag von Lissabon am 3. November 2009 ratifiziert, nachdem der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen am 29./30. Oktober 2009 in Brüssel eine Ausnahmeregelung beschlossen hatte, wonach die im Vertrag enthaltene Grundrechte-Charta keine Rechtsgrundlage für mögliche Klagen gegen die sogenannten *Benes*-Dekrete von 1945 ist. Der Vertrag ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Da das Scheitern des Verfassungsvertrags nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass in Teilen der Bevölkerung einiger Mitgliedstaaten Befürchtungen bestanden, die Europäische Union werde sich mit einer Verfassung, mit der Betonung eigener Symbole (Hymne, Flagge etc.), mit einem eigenen Außenminister und mit als Gesetzen bezeichneten Rechtsakten zu einem zentralistischen und quasi-staatlichen Gebilde entwickeln, wurde dieses formelle Verfassungskonzept im Vertrag von Lissabon aufgegeben. Auch die Streichung der noch im Verfassungsvertrag vorhandenen ausdrücklichen Bestimmung über den Vorrang des Unionsrechts vor innerstaatlichem Recht zielt in die gleiche Richtung. Der Vertrag von Lissabon rückt jedoch vielfach nur formal von der staatsähnlichen Terminologie des Verfassungsvertrags ab. Materiell wird dessen Substanz weitgehend in den Vertrag von Lissabon hinübergerettet. 37

Der *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Der Vertrag nimmt zahlreiche Änderungen des EU- und des EG-Vertrags vor. Anders als noch im Verfassungsvertrag vorgesehen, wurden die Verträge jedoch nicht einem einzigen Dokument zusammengefasst. Während der EU-Vertrag zwar grundlegend neu strukturiert wird, bleibt die Grundstruktur des EG-Vertrags im Wesentlichen erhalten, er wird jedoch in *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEU-Vertrag) umbenannt<sup>20</sup>. Die bisherige Tempelkonstruktion<sup>21</sup>, nach der der EU-Vertrag das Dach über den drei Säulen (Europäische Gemeinschaften, GASP, PJZS) gebildet hatte (Art. 1 EUV a.F.), ist aufgegeben worden. Eine einheitliche und rechtsfähige Europäische Union ist an die Stelle der aufgelösten Europäischen Gemeinschaft getreten (Art. 1 Abs. 3 Satz 3, Art. 47 EUV). Die Union ist im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nunmehr selbst Trägerin völkerrechtlicher Rechte und Adressatin völkerrechtlicher Pflichten. Die Europäische Atomge- 38

20 Art. 2 Nr. 1 des Vertrags von Lissabon.

21 Vgl. dazu die Voraufgabe, Rn. 72 ff.

meinschaft bleibt neben der Europäischen Union als eigenständige supranationale Gemeinschaft erhalten.

- 39 Zu den wichtigsten institutionellen Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon zählen die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 2, Abs. 5 EUV), die Aufnahme des Europäischen Rates in den Kreis der Organe der Union (Art. 13 Abs. 1 EUV), die Stärkung des Europäischen Parlaments durch das Recht, den Präsidenten der Kommission zu wählen (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 EUV) sowie die Neuordnung der Abstimmungsmechanismen im Rat der Europäischen Union (Art. 16 EUV). Weitere wesentliche Neuerungen betreffen den Grundrechtsschutz in der Union und den Beitritt der Union zur EMRK, (Art. 6 Abs. 2 EUV), wobei dieser Beitritt die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten unberührt lassen soll. Die nur geringfügig veränderte Grundrechte-Charta wird rechtlich gleichrangig neben die die Union begründenden Verträge gestellt und damit auf die Ebene von primärem Unionsrecht gehoben (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1, 2. Hs. EUV).

#### IV. Europarat und Europäischer Menschenrechtsschutz

**Literaturhinweise:** *Brinkmeier, F.:* Die Entstehungsgeschichte der Europäischen Menschenrechtskonvention – Bedeutung für den europäischen Einigungsprozess, MenschenrechtsMagazin, Themenheft „50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention“ 2000, S. 21; *Frowein, J. Abr./Peukert, W.:* Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1996; *Grabenwarter, Ch.:* Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2007; *Gusy, Chr.:* Wirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Deutschland, JA 2009, S. 406; *Kadelbach, S.:* Der Status der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen Recht, Jura 2005, S. 480; *Keller, H./Bertschi, M.:* Erfolgspotenzial des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK, EuGRZ 2005, S. 204; *Keller, M.:* Straßburg – 50 Jahre danach: Rechtsschutzeffektivität trotz Beschwerdeflut? Wie sich der EGMR neuen Herausforderungen stellt, EuGRZ 2008, S. 359; *Klein, E.:* 50 Jahre Europarat, AVR 39 (2001), S. 121; *Krüger, H. Ch.:* Der Europarat im 21. Jahrhundert, ZEuS 1999, S. 367; *Meyer-Ladewig, J.:* Ein neuer ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, NJW 1995, S. 2813; *ders.:* Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2003; *Papier, H.-J.:* Umsetzung und Wirkung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus der Perspektive der nationalen deutschen Gerichte, EuGRZ 2006, S. 1; *Partsch, K.J.:* Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 15 (1954), S. 631; *Ruffert, M.:* Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, EuGRZ 2007, S. 245; *Siess-Scherz, I.:* Bestandsaufnahme: Der EGMR nach der Erweiterung des Europarates, EuGRZ 2003, S. 100.

## 1. Funktionsweise und Ziele des Europarates

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 mit Sitz in Straßburg gegründet und stellt eine internationale Organisation der demokratischen Staaten Europas dar. Entstanden ist der Europarat aus den Bemühungen, den europäischen Einigungsprozess voranzutreiben und den Frieden in Europa zu sichern. Der Europarat ist eine von der Europäischen Union völlig unabhängige, intergouvernemental strukturierte Organisation. Er ist daher streng vom „Europäischen Rat“ (Art. 15 EUV, Rn. 233 ff.), dem „Rat“ der Europäischen Union (Art. 7 Abs. 1, Art. 16 EUV, Rn. 242 ff.) und den „im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten“ (Rn. 242), allesamt Institutionen des Unionsrechts und damit des Europarechts i. e. S. (Rn. 2), zu unterscheiden. Als bislang letzte Staaten wurden Monaco am 5. Oktober 2004 und Montenegro am 11. Mai 2007 in den Europarat aufgenommen. Seitdem hat der Europarat 47 Mitglieder und umfasst die westeuropäischen Staaten sowie im Gefolge der revolutionären Entwicklung der Jahre nach 1989 jetzt auch nahezu alle mittel- und osteuropäischen Staaten.

*Organe des Europarates* sind das Ministerkomitee als Organ mit vornehmlich exekutiven Funktionen und die für eine internationale Organisation innovative Institution der Beratenden Versammlung (seit 1974 „Parlamentarische Versammlung“ genannt) als parlamentarisches Organ (Art. 10 Europaratssatzung). Diese Organe werden durch die ständige Institution des Sekretariats unterstützt (Art. 10, Art. 36, Art. 37 Europaratssatzung). Im Ministerkomitee ist jeder Mitgliedstaat durch einen Vertreter, meistens den jeweiligen Außenminister, repräsentiert (Art. 14 Europaratssatzung). Hier werden die für die Erfüllung der Aufgaben des Europarates notwendigen Maßnahmen beschlossen (Art. 15 Europaratssatzung). Solche Maßnahmen sind insbesondere die Empfehlung zum Abschluss von Abkommen und die Entscheidung über die weitere Aufnahme von Mitgliedern nach entsprechender Empfehlung durch die Parlamentarische Versammlung. In der Parlamentarischen Versammlung werden die Mitgliedstaaten durch eine unterschiedliche Anzahl von Vertretern repräsentiert (z. Zt. 18 Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Art. 26 Europaratssatzung), die sich in politischen Gruppen zusammengeschlossen haben. Sie werden aus den nationalen Parlamenten gemäß den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt, d. h. in Deutschland durch den Bundestag aus dem Kreis der Bundestagsabgeordneten. Die Aufgabe der Parlamentarischen Versammlung besteht darin, die in die Zuständigkeit des Europarates fallenden Fragen zu diskutieren und Empfehlungen zu verabschieden (Art. 23 Europaratssatzung). In Bereichen mit spezifisch regionalem Bezug steht der Parlamentarischen Versammlung der 1994 vom Europarat gegründete Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beratend zur Seite.

Die Europaratssatzung weist als wesentliches Ziel des Europarates die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und die För-

derung ihres wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts aus (Art. 1 lit. a Europaratssatzung). Dies soll durch die Beratung von Fragen von gemeinsamem Interesse, durch den Abschluss von Abkommen sowie durch eine umfangreiche Zusammenarbeit der Staaten erzielt werden (Art. 1 lit. b Europaratssatzung). Auf dieser Grundlage bekennen sich alle Mitgliedstaaten zum Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und zur Anerkennung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 3 Satz 1 Europaratssatzung). Die im Rahmen des Europarates angenommenen Konventionen sind wegen der intergouvernementalen Struktur des Europarates allerdings nicht unmittelbar bindend (zu dieser supranationalen Wirkung im Fall des Unionsrechts Rn. 60), sondern bedürfen dazu der vorherigen Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten. Das Spektrum der mehr als 200 ausgearbeiteten Europaratsabkommen reicht von sozialen Themen (Europäisches Fürsorgeabkommen aus dem Jahre 1953; Europäische Sozialcharta von 1961 und Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996), über die Freizügigkeit (Europäisches Niederlassungsabkommen von 1955) und neueren Problemen der technischen, kulturellen und medizinischen Entwicklung (Datenschutzkonvention von 1981, Fernsehrechtsübereinkommen von 1989, Bioethik-Konvention von 1997, Übereinkommen über Datennetzkriminalität von 2001 und Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten von 2009) bis hin zu den Herausforderungen des internationalen Terrorismus (Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus von 1977, Konvention zur Terrorismusprävention von 2005, Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten von 2005).

## 2. Die Europäische Menschenrechtskonvention

- 43 Zentrales Anliegen des Europarates ist die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes (Art. 1 lit. b Europaratssatzung). Dies führte insbesondere zum Abschluss des wichtigsten im Rahmen des Europarates ausgearbeiteten Übereinkommens: der *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK). Inzwischen erfolgt eine Aufnahme neuer Mitglieder in den Europarat nur noch, wenn sich der Beitrittskandidat zur Unterzeichnung der EMRK verpflichtet. Nach der Ratifikation der Konvention durch Monaco am 30. November 2005 zählt die EMRK 47 Vertragsstaaten. Seit ihrer Zeichnung am 4. November 1950 in Rom hat die EMRK enorm an Bedeutung gewonnen. Entgegen anfänglicher Zweifel an ihrer „Wirkmächtigkeit“ konnte sie nachhaltig zur Herausbildung eines gemeineuropäischen Grundrechtsstandards beitragen. Die im Rahmen der Konventionskonkretisierung entwickelten Rechte beeinflussen zunehmend den Grundrechtsschutz in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ebenso wie den Gewährleistungsumfang der Grundrechte im Europäischen Unionsrecht (dazu Rn. 655, 692). Gerade im Hinblick

auf die Osterweiterung des Konventionsraums ist die konsequente Fortschreibung der Konventionsstandards unerlässlich. Die EMRK gilt in verschiedenen Mitgliedstaaten, etwa in Österreich, im Range des Verfassungsrechts. In Deutschland gilt sie zwar nur mit Gesetzesrang, wird jedoch zunehmend auch vom BVerfG bei der Grundrechtsauslegung berücksichtigt<sup>22</sup>.

Der große Erfolg der EMRK ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ein durchsetzungskräftiges Rechtsschutzsystem zur Gewährleistung der Konventionsrechte installiert und im Laufe der Jahre noch fortentwickelt wurde. Eine wesentliche Verbesserung brachte zuletzt das *11. Protokoll zur EMRK* vom 11. Mai 1994<sup>23</sup>. Dieses fasst das bisherige schwerfällige zweistufige Prozedere einer vorrangigen Befassung der Europäischen Kommission für Menschenrechte (EKMR) mit einer Beschwerde, die im Anschluss an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) weitergeleitet werden konnte, zu einem einheitlichen Verfahren vor dem EGMR zusammen<sup>24</sup>. Der neue, nunmehr ständige EGMR hat seine Arbeit am 1. November 1998 aufgenommen und führt seit dem 1. November 1999 auch die Zulässigkeitskontrolle durch (vormals Aufgabe der EKMR). Damit wird die Entwicklung hin zu einem „Europäischen Verfassungsgerichtshof“ weiter beflügelt. Die Aufgabe der politischen Institution des Ministerausschusses wird auf die Kompetenz zur Überwachung der Ausführung der Urteile beschränkt. Eine Funktion im Beschwerdeverfahren kommt ihm nach Inkrafttreten des 11. Protokolls nicht mehr zu. Vor dem Gerichtshof können sowohl Staatenbeschwerden als auch Individualbeschwerden erhoben werden. Der EGMR entscheidet durch Einzelrichter (bei Beschwerden aus Staaten, die das Protokoll Nr. 14 für vorläufig anwendbar erklärt haben oder die das Protokoll Nr. 14bis ratifiziert haben, vgl. unten Rn. 46), in Ausschüssen mit drei Richtern, in Kammern mit sieben Richtern oder in der Großen Kammer mit 17 Richtern (Art. 27 Abs. 1 EMRK) – je nach Schwierigkeit der anhängigen Rechtssache. Die Zahl der Richter am EGMR entspricht derjenigen der Konventionsstaaten (Art. 20 EMRK).

Durch das Protokoll Nr. 14<sup>25</sup>, das die Bundesrepublik Deutschland am 11. April 2006 ratifiziert hat, soll die Arbeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte effektiver gestaltet und der Gerichtshof insgesamt entlastet werden. Die Beanspruchung des Gerichtshofs ist vor allem durch den Beitritt neuer Vertragsstaaten deutlich erhöht worden. Zum 31. Dezember 2008 waren beim Gerichtshof insgesamt 97.307 Beschwerden anhängig<sup>26</sup>. Da ein Großteil der Kapazität des Gerichtshofes für die Bearbeitung von eindeutig unzulässigen sowie inhaltlich ähnlich gelagerten Beschwerden beansprucht wird, sieht das

22 BVerfGE 111, 307, 315 ff. – *Görgülü*; vgl. *Gusy* JA 2009, S. 406, 407 m. w. N.

23 BGBl. 1995 II S. 579.

24 Vgl. *Meyer-Ladewig/Petzold*, NJW 1999, S. 1165.

25 BGBl. 2006 II S. 138.

26 Council of Europe (ed.), Annual Report 2008 of the European Court of Human Rights, S. 128.

Protokoll diesbezüglich eine Reihe wichtiger Entlastungsmaßnahmen vor. Da es sich um ein Änderungsprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention handelt, ist zu seinem Inkrafttreten die Annahme durch sämtliche 47 Vertragsstaaten der EMRK erforderlich. Russland, gegen das sich ca. 27.250, also etwa 28% der anhängigen Beschwerden richten<sup>27</sup>, hatte sich am 22. Dezember 2006 zunächst gegen die Ratifikation des 14. Protokolls entschieden und es somit (vorerst) scheitern lassen<sup>28</sup>.

- 46 Vor diesem Hintergrund wurden auf der Konferenz der Mitgliedstaaten in Madrid vom 12. Mai 2009 zwei Wege beschritten, auf denen auch für den Fall des endgültigen Scheiterns des 14. Protokolls eine Entlastung des Gerichtshofes erreicht werden soll. Zum einen wurde eine Übereinkunft erzielt, welche die vorläufige Anwendung bestimmter Regelungen des 14. Protokolls ermöglicht. Die Mitgliedstaaten können nunmehr die Art. 4, 6, 7 und 8 des Protokolls Nr. 14 für sich für vorläufig anwendbar erklären. Dadurch werden Einzelrichter als Entscheidungskörper eingeführt, was zu einer Stärkung des Filtermechanismus des Gerichtshofes führen soll, indem die Zurückweisung offensichtlich unzulässiger Beschwerden künftig durch nur einen Richter anstatt zuvor durch drei Richter in einstimmiger Entscheidung erfolgen kann. Zudem werden die Kompetenzen der Ausschüsse gestärkt, indem sie die Befugnis erhalten, durch einstimmigen Beschluss über Beschwerden vollumfänglich zu entscheiden, sofern die der Beschwerde zugrunde liegende Rechtsfrage bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes ist. Die Änderungen gelten nur für diejenigen Mitgliedstaaten, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben. Bislang liegen Erklärungen von neun Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland<sup>29</sup> – vor. Die vorläufige Anwendung des Protokolls Nr. 14 findet für Deutschland seit dem 1. Juni 2009 statt<sup>30</sup>. Der zweite Weg wurde durch die Verabschiedung des Protokolls Nr. 14bis beschritten. Dieses Protokoll setzt für die ratifizierenden Staaten die zuvor dargestellten Verfahrenserleichterungen des Protokolls Nr. 14 ebenfalls um. Das Protokoll Nr. 14bis ist am 1. Oktober 2009 in Kraft getreten. Bislang haben 17 Staaten das Protokoll unterzeichnet, in sieben Staaten ist es nach Ratifikation in Kraft getreten. Am 18. Februar 2010 hat Russland das Protokoll Nr. 14 letztendlich doch ratifiziert und so den Weg zu dessen Inkrafttreten am 1. Juni 2010 frei gemacht.

- 47 Im Einzelnen enthält die EMRK neben einem umfassenden Katalog an Abwehr- und Freiheitsrechten, vom Recht auf Leben (Art. 2) über das Folterverbot (Art. 3) bis hin zur Versammlungsfreiheit (Art. 11), verschiedene Verfahrensgarantien wie den Grundsatz *nulla poena sine lege* (Art. 7). In der Konventions-

27 Council of Europe (ed.), Annual Report 2008 of the European Court of Human Rights, S. 12, 129.

28 Vgl. Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation, EuGRZ 2007, S. 507.

29 Vgl. BGBl. 2009 II S. 823.

30 Vgl. BGBl. 2009 II S. 824.

praxis ausgeprägt sind vor allem der Schutz der Privatsphäre, des Familienlebens und der Wohnung gemäß Art. 8 EMRK und die Kommunikationsfreiheit in Art. 10 EMRK. Dies gilt gleichermaßen für die Justizgrundrechte des Art. 6 EMRK mit dem Recht auf Zugang zu einem Gericht, der Fairness des gerichtlichen Verfahrens und dem Anspruch auf eine Entscheidung in angemessener Frist. Ergänzend sind die Zusatzprotokolle zur EMRK von Bedeutung, insbesondere Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls<sup>31</sup>, der das Recht auf Achtung des Eigentums gewährleistet, und Art. 1 des 6. Zusatzprotokolls<sup>32</sup> sowie Art. 1 des 13. Zusatzprotokolls<sup>33</sup>, die die Abschaffung der Todesstrafe vorschreiben. Mit Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls vom 4. November 2000, das am 1. April 2005 – allerdings nicht für die Bundesrepublik Deutschland – in Kraft getreten ist, besteht nun auch ein eigenständiges Diskriminierungsverbot, das anders als die Verbürgung in Art. 14 EMRK nicht mehr akzessorisch zu den übrigen in der EMRK gewährleisteten Rechten ist.

In der die Konvention konkretisierenden Rechtsprechungspraxis hat sich eine der deutschen Grundrechtsdogmatik in verschiedenen Punkten durchaus vergleichbare Prüfungsstruktur entwickelt. So umfasst die Prüfung der Freiheitsrechte die Ermittlung des Schutzbereichs, des Eingriffs, der rechtfertigenden Schrankenbestimmung und der Schranken-Schranken, insbesondere unter Berücksichtigung des Gesetzesvorbehalts und der Notwendigkeit (Verhältnismäßigkeit) des Eingriffs. Ferner hat der EGMR aus einigen Konventionsrechten auch Schutzpflichten entwickelt<sup>34</sup>. 48

## V. Merksätze

Der hier verwendete Begriff des **Europarechts im engeren Sinne** bezeichnet das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft. Das **Europarecht im weiteren Sinne** umfasst darüber hinaus das Recht aller europäischen internationalen Organisationen, also z. B. auch des Europarates einschließlich der Europäischen Menschenrechtskonvention. 49

Der **Europarat** wurde am 5. Mai 1949 mit Sitz in Straßburg gegründet und umfasst inzwischen 47 demokratische Staaten Europas. Er ist eine von der Europäischen Union völlig unabhängige, **intergouvernemental strukturierte Organisation** und streng vom „Europäischen Rat“, dem „Rat der Eu-

31 BGBl. 1956 II S. 1880; zul. geänd. BGBl. 1995 II S. 579; neu bek. gem. BGBl. 2002 II S. 1072.

32 BGBl. 1988 II S. 662; zul. geänd. BGBl. 1995 II S. 579; neu bek. gem. BGBl. 2002 II S. 1077.

33 BGBl. 2004 II S. 983.

34 Vgl. den Fall *Guerra*, EGMR, EuGRZ 1999, S. 188.

## 22 Begriff des Europarechts und Entwicklung der europäischen Einigung

ropäischen Union“ und den „im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten“ zu unterscheiden.

Zentrales Anliegen des Europarates ist die **Verbesserung des Menschenrechtsschutzes**. Die wichtigste vom Europarat verabschiedete Konvention ist die **Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)**. Seit ihrer Unterzeichnung am 4. November 1950 trägt sie nachhaltig zur **Herausbildung eines gemeineuropäischen Grundrechtsstandards** bei.