ANDREAS HARATSCH
CHRISTIAN KOENIG
MATTHIAS PECHSTEIN

Europarecht

13. Auflage

MOHR SIEBECK

MOHR SIEBECK LEHRBUCH

Mohr Siebeck Lehrbuch

Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein

Europarecht

Andreas Haratsch/Christian Koenig/
Matthias Pechstein

Europarecht

13., überarbeitete und aktualisierte Auflage

Mohr Siebeck

Andreas Haratsch, geboren 1963; 1982–88 Studium der Rechtswissenschaft in Mainz; 1990/91 Studium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer; 1992 zweites juristisches Staatsexamen; 1997 Promotion; 2003 Habilitation; ab Wintersemester 2005/06 Vertreter des Lehrstuhls Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie Völkerrecht an der FernUniversität in Hagen; seit 2007 Univ.-Prof. und Inhaber dieses Lehrstuhls; seit 2017 Direktor des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften der FernUniversität in Hagen; 2019 Gastprofessur an der Università di Roma „La Sapienza".

Christian Koenig, geboren 1961; 1980–85 Studium der Rechtswissenschaften in Berlin und Mainz; 1986 Master of Laws (London School of Economics); 1988 Promotion; 1991 zweites juristisches Staatsexamen; 1993 Habilitation; seit 1994 Univ.-Prof.; seit 1999 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn.

Matthias Pechstein, geboren 1958; 1979–85 Studium der Rechtswissenschaft in Mainz und Nizza; 1987 Promotion; 1989 zweites juristisches Staatsexamen; 1989–90 Referent im Bundesministerium des Inneren für europäische Medienpolitik; 1990–93 wiss. Assistent an der Universität Bayreuth; 1993–94 Richter am Verwaltungsgericht Berlin; 1994 Habilitation; seit 1995 o. Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder.

1. Auflage 1996
2. Auflage 1998
3. Auflage 2000
4. Auflage 2003
5. Auflage 2006
6. Auflage 2009
7. Auflage 2010
8. Auflage 2012
9. Auflage 2014
10. Auflage 2016
11. Auflage 2018
12. Auflage 2020
13. Auflage 2023

ISBN 978-3-16-159667-4/eISBN 978-3-16-159668-1
DOI 10.1628/978-3-16-159668-1

ISSN 2568-4566 (Mohr Siebeck Lehrbuch)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Jung Crossmedia Publishing in Lahnau gesetzt und von C. H. Beck in Nördlingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort zur dreizehnten Auflage

Dieses Lehrbuch zum Europarecht richtet sich vor allem an Studierende. Wir hoffen aber auch, dem praktisch – sei es beruflich oder anderweitig – am Europarecht Interessierten beim rechtsdogmatischen und kasuistischen Zugang zur europäischen Integration behilflich zu sein. Gegenüber der Vorauflage ist die Darstellung des Rechts der Europäischen Union auf den prüfungsrelevanten konzentriert und gestrafft worden. Das Lehrbuch kann sowohl als Einführung als auch zum Wiederholen des europarechtlichen Prüfungsstoffes anhand der Übersichten herangezogen werden. Die Prüfungsübersichten sollen als Lernkontrollen zum nochmaligen Nachlesen im betreffenden Kapitel anregen. Damit die Ausführungen immer „hart am Recht" verstanden werden, empfehlen wir nachdrücklich, parallel zur Buchlektüre die im Text zitierten Vertragsbestimmungen nachzulesen. Ebenso wichtig ist die Lektüre zumindest der Leitentscheidungen, die am Ende einzelner Abschnitte angeführt werden. Eine wertvolle Hilfe leistet dabei die von *Matthias Pechstein* kommentierte Studienauswahl von Entscheidungen des EuGH, die zeitgleich in zwölfter Auflage im Verlag Mohr Siebeck erscheint. Eine aktuelle Ergänzung hierzu bietet das Internetprojekt *DeLuxe* (www.rewi.europa-uni.de/deluxe), in welchem in Anlehnung an den Ansatz der Entscheidungssammlung die neuesten Urteile des Gerichtshofs didaktisch aufbereitet werden. In dieser dreizehnten Auflage wird in den Fußnoten bei den einschlägigen EuGH-Urteilen auf die Entscheidungssammlung in der zwölften Auflage hingewiesen (P Nr. xy).

Die dreizehnte Auflage aktualisiert die Darstellung des Europarechts. Nicht nur die Literatur ist auf den neuesten Stand gebracht worden, sondern es sind auch die seit der Vorauflage eingetretenen Entwicklungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der europarechtsrelevanten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie im relevanten Sekundärrecht der Europäischen Union berücksichtigt worden. Hinzuweisen ist darauf, dass die amtliche Entscheidungssammlung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Jahr 2012 eingestellt worden ist. Alle Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union werden in diesem Lehrbuch daher mit dem sog. European Case Law Identifier (ECLI) zitiert (näher hierzu Rn. 470).

In dieser dreizehnten Auflage werden die Vertragsbestimmungen in der Artikelnummerierung des EU- und des AEU-Vertrags zitiert, wie sie durch den Lissabonner Vertrag eingeführt worden ist. Wird eine Vertragsbestimmung des Rechts vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages zitiert, so erfolgt dies mit dem Hinweis „a. F.", z. B. Art. 5 EGV a. F., der nach dem Lissabonner Vertrag Art. 5 EUV entspricht, oder Art. 39 EGV a. F. für den jetzigen Art. 45 AEUV.

Unser Dank für die Unterstützung bei der Überarbeitung gilt *Frau Krisztina Mezey,* Herrn *Carlos Deniz Cesarano,* Herrn *Patrick Wittum,* Frau *Hannah Döding* sowie Frau *Dela Rütten* und Frau *Nina Tippmann.* Großer Dank gebührt zudem Frau *Birgit Löckenhoff* für ihre unermüdliche Mithilfe im Rahmen der Organisation sowie für stets wertvolle Anregungen und Anmerkungen. Wir danken auch Frau *Dr. Anke Holljesiefken,* Herrn *Dr. Yury Safoklov,* Frau *Lydia Hannawald,* Herrn *Jan Sebastian Müllner,* Frau *Judith Wüst* sowie Frau *Carina Henkel* für die unermüdliche Hilfe bei der Aktualisierung der Querverweise und des Sachverzeichnisses.

Für die gewohnt vorzügliche verlegerische Betreuung danken wir Frau *Daniela Taudt,* LL.M. Eur., vom Verlag Mohr Siebeck.

Hagen, Bonn, Frankfurt (Oder)

Andreas Haratsch
Christian Koenig
Matthias Pechstein

DeLuxe
EUROPARECHT AKTUELL

EUROPA UNIVERSITÄT VIADRINA

Das Projekt DeLuxe richtet sich an alle, die an aktuellen Entwicklungen der Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit interessiert sind, Hauptzielgruppe sind Studenten und Referendare.

Die Kenntnis der wesentlichen Entscheidungen der Unionsgerichte ist notwendige Grundvoraussetzung für jeden, der sich mit dem Europarecht beschäftigt. Mit der aktuellen Entwicklung Schritt zu halten, fällt jedoch angesichts der Dynamik der unionsgerichtlichen Rechtsprechung erfahrungsgemäß immer schwerer.

Das Projekt DeLuxe will hier Abhilfe schaffen. Aktuelle studienrelevante EuGH-Entscheidungen werden nach einem einheitlichen Muster didaktisch aufbereitet:

- **Das Wichtigste** jeder Entscheidung wird in redaktionellen Leitsätzen am Anfang zusammengefasst.
- **Vorbemerkungen** liefern die dogmatischen Hintergründe und eine kritische Würdigung zur Einordnung der Entscheidung in die Struktur des Europarechts.
- **Vertiefende Lesehinweise** in ausbildungsrelevanter Literatur ermöglichen ein weiterführendes Selbststudium.
- Der zusammenfassende **Sachverhalt** liefert den für das Verständnis der Entscheidungsgründe notwendigen tatsächlichen Hintergrund.
- Im Hauptteil werden die wichtigsten Passagen **aus den Entscheidungsgründen** im Originalwortlaut wiedergegeben.

Die gesamte Darstellung der Entscheidungen orientiert sich an dem Werk „Entscheidungen des EuGH – Kommentierte Studienauswahl“, herausgegeben von Prof. Dr. M. Pechstein. Das Projekt DeLuxe versteht sich daher als stets aktuelle Ergänzung zu diesem Buch.

Viel Erfolg mit DeLuxe!

www.rewi.europa-uni.de/deluxe

Inhaltsübersicht

	Seite	Rn.
Vorwort zur dreizehnten Auflage	III	
Inhaltsverzeichnis	XIII	
Abkürzungsverzeichnis	XXIX	
1. Kapitel Der Begriff des Europarechts und die Entwicklung der europäischen Integration	1	1
I. Zum Begriff des Europarechts	1	1
II. Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses	2	3
1. Gründung, Aufbau und Krise der Europäischen Gemeinschaften	2	3
2. Ausbau des Binnenmarktes und Anfänge der politischen Integration	3	7
3. Einheitliche Europäische Akte 1986 und Vertiefung der Integration	4	10
4. Maastrichter Vertrag 1992	5	13
5. Amsterdamer Vertrag 1997	6	16
6. Vertrag von Nizza 2001	7	18
7. Auflösung der EGKS 2002	7	19
8. Erweiterung der Europäischen Union	7	20
9. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004	9	23
10. Vertrag von Lissabon 2007	9	24
11. Austritt Großbritanniens	11	30
2. Kapitel Die Europäische Union	15	33
I. Die Architektur der Europäischen Union	15	33
1. Struktur und Charakteristik des Unionsrechts	15	33
2. Die materielle Verbundsicherung durch das Kohärenzgebot	21	46
3. Die institutionelle Verbundsicherung durch den institutionellen Rahmen	22	50

	Seite	Rn.
4. Völkerrechtssubjektivität und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Union	23	52
II. Die Verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten	28	63
1. Grundregeln	28	63
2. Verfahren	29	65
III. Die EU-Vertragsänderung	31	68
1. Die unionsvertraglichen Änderungsverfahren	31	68
2. Nichtförmliche Vertragsänderungen nach allgemeinem Völkerrecht	35	77
IV. Der Beitritt zur Europäischen Union	35	78
1. Die Beitrittsvoraussetzungen	35	78
2. Das Beitrittsverfahren	36	82
3. Die Beitrittswirkung	37	84
V. Austritt, Ausschluss und Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	38	85
1. Der Austritt aus der Europäischen Union	38	85
2. Der Ausschluss aus der Europäischen Union	40	90
3. Die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	41	91
VI. Institutionelle Struktur der Europäischen Union	44	100
1. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten	44	100
2. Die Unionsorgane	87	195
3. Rechtsetzungsverfahren	127	310
4. Rechtsquellen der Europäischen Union	138	345
5. Vollzug des Unionsrechts	180	438
6. Rechtsschutz vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	185	452
7. Rechtsschutz vor den mitgliedstaatlichen Gerichten	237	576
8. Haftung der Europäischen Union	242	583
9. Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht	250	599
3. Kapitel Materielle Gewährleistungen des Unionsrechts	263	625
I. Die Grundrechte des Unionsrechts	263	625
1. Notwendigkeit und Entwicklung unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes	263	625
2. Abgrenzung zu sonstigen Gewährleistungen des Unionsrechts	266	629
3. Die Europäische Grundrechte-Charta	266	630
4. Die Herleitung der Unionsgrundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen	268	635

	Seite	Rn.
5. Funktionen der Unionsgrundrechte	269	636
6. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte	270	638
7. Der Schutzbereich der Unionsgrundrechte	284	665
8. Eingriff in Unionsgrundrechte	285	669
9. Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen	286	671
10. Das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention	289	680
11. Das Verhältnis zum Recht der Vereinten Nationen	294	694
12. Prüfungsschema zu den Unionsgrundrechten	296	696
II. Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV	297	697
1. Schutzbereich	299	701
2. Diskriminierung	304	712
3. Rechtfertigung	307	716
4. Prüfungsschema zum allgemeinen Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV	310	719
III. Die Unionsbürgerschaft und die Unionsbürgerrechte	310	720
1. Die Unionsbürgerschaft	310	720
2. Unionsbürgerliches Freizügigkeitsrecht	316	731
3. Kommunalwahlrecht	333	753
4. Wahlrecht zum Europäischen Parlament	334	757
5. Diplomatischer und konsularischer Schutz der Unionsbürger	337	761
6. Petitions- und Beschwerderecht	338	766
7. Bürgerinitiative	341	776
IV. Die Grundfreiheiten des AEUV	342	778
1. Bedeutung und Funktion der Grundfreiheiten	342	778
2. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des Binnenmarktes	343	780
3. Struktur und Konvergenz der Grundfreiheiten	347	785
4. Prüfungsschema für die Grundfreiheiten	364	810
5. Freiheit des Warenverkehrs	365	811
6. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	394	866
7. Niederlassungsfreiheit	415	912
8. Freiheit des Dienstleistungsverkehrs	443	955
9. Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	470	1004
4. Kapitel Ausgewählte interne Politiken der Europäischen Union	487	1033
I. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	487	1033
1. Allgemeine Bestimmungen	487	1033
2. Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung	488	1037

	Seite	Rn.
3. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	494	1049
4. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	496	1051
5. Polizeiliche Zusammenarbeit	501	1061
II. Wettbewerbskontrolle	503	1066
1. Wettbewerbspolitik	503	1066
2. Unternehmensgerichtete Wettbewerbsvorschriften	509	1073
3. Beihilfenkontrolle	563	1162
4. Wettbewerbskontrolle im Bereich mitgliedstaatlicher Daseinsvorsorge	607	1237
5. Kapitel Auswärtige Politiken der Europäischen Union	621	1260
I. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	621	1260
1. Grundlagen und Ziele der GASP	621	1260
2. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	623	1264
3. Die Handlungsformen der GASP	625	1269
4. Institutionen der GASP	627	1275
5. Die Finanzierung der GASP	629	1281
II. Assoziierungspolitik	630	1282
1. Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete	630	1282
2. Der Abschluss von Assoziierungsabkommen	630	1283
III. Gemeinsame Handelspolitik	632	1287
1. Die Reichweite der Außenhandelskompetenz der Europäischen Union	633	1288
2. Die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation	634	1290
3. Handelsembargos der Europäischen Union	635	1293
Ausgewählte Literaturempfehlungen	639	
I. Lehrbücher	639	
II. Handbücher und Kommentare	640	
III. Text- und Entscheidungssammlungen	641	
IV. www-Adressen	641	
Sachverzeichnis	643	

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur dreizehnten Auflage	V	
Inhaltsübersicht	IX	
Abkürzungsverzeichnis	XXIX	
1. Kapitel Der Begriff des Europarechts und die Entwicklung der europäischen Integration	1	1
I. Zum Begriff des Europarechts	1	1
II. Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses	2	3
1. Gründung, Aufbau und Krise der Europäischen Gemeinschaften	2	3
2. Ausbau des Binnenmarktes und Anfänge der politischen Integration	3	7
3. Einheitliche Europäische Akte 1986 und Vertiefung der Integration	4	10
4. Maastrichter Vertrag 1992	5	13
5. Amsterdamer Vertrag 1997	6	16
6. Vertrag von Nizza 2001	7	18
7. Auflösung der EGKS 2002	7	19
8. Erweiterung der Europäischen Union	7	20
9. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004	9	23
10. Vertrag von Lissabon 2007	9	24
11. Austritt Großbritanniens	11	30
2. Kapitel Die Europäische Union	15	33
I. Die Architektur der Europäischen Union	15	33
1. Struktur und Charakteristik des Unionsrechts	15	33
a) Von der Tempelkonstruktion zur einheitlichen Union	15	33
b) Die Union als Staatenverbund	17	37
c) Die Charakteristik des supranationalen Unionsrechts	18	39

	Seite	Rn.
d) Der intergouvernementale Charakter des Unionsrechts im Bereich der GASP	19	42
2. Die materielle Verbundsicherung durch das Kohärenzgebot	21	46
3. Die institutionelle Verbundsicherung durch den institutionellen Rahmen	22	50
4. Völkerrechtssubjektivität und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Union	23	52
a) Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union	23	52
b) Die Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Union	24	54
c) Das Vertragsschlussverfahren	26	59
d) Die Deliktsfähigkeit der Europäischen Union	27	61
e) Das Gesandtschaftsrecht der Europäischen Union	27	62
II. Die Verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten	28	63
1. Grundregeln	28	63
2. Verfahren	29	65
III. Die EU-Vertragsänderung	31	68
1. Die unionsvertraglichen Änderungsverfahren	31	68
a) Das ordentliche Änderungsverfahren	31	69
b) Die vereinfachten Änderungsverfahren	32	73
aa) Das vereinfachte Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV	32	73
bb) Das Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV	33	74
c) Kein änderungsfester Kern des Unionsrechts	34	76
2. Nichtförmliche Vertragsänderungen nach allgemeinem Völkerrecht	35	77
IV. Der Beitritt zur Europäischen Union	35	78
1. Die Beitrittsvoraussetzungen	35	78
2. Das Beitrittsverfahren	36	82
3. Die Beitrittswirkung	37	84
V. Austritt, Ausschluss und Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	38	85
1. Der Austritt aus der Europäischen Union	38	85
2. Der Ausschluss aus der Europäischen Union	40	90
3. Die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	41	91
VI. Institutionelle Struktur der Europäischen Union	44	100
1. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten	44	100
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft nach dem Grundgesetz	44	100
aa) Die Öffnung der deutschen Rechtsordnung	44	101

	Seite	Rn.
bb) Anforderungen an die Struktur der Europäischen Union	47	105
(α) Effektiver Grundrechtsschutz auf Unionsebene	47	106
(β) Die Weiterentwicklung der Demokratie auf Unionsebene	48	108
b) Verfassungsrechtliche Grenzen des Ausbaus der Union	50	114
aa) Unantastbarkeit der souveränen Staatlichkeit Deutschlands	52	118
bb) Beachtung des föderalen Prinzips beim Ausbau der EU	52	119
cc) Bewahrung der innerstaatlichen Demokratie	54	122
c) Überwachung der Integrationsgrenzen durch das BVerfG	55	123
aa) Identitätskontrolle	57	126
bb) Ultra-vires-Kontrolle	58	129
cc) Die Grundrechtskontrolle	60	135
dd) Unanwendbarkeit des Rechts der Europäischen Union	62	137
ee) Vorherige Vorlage an den Europäischen Gerichtshof	63	140
ff) Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts	64	142
d) Unionsrecht und Recht der Mitgliedstaaten	65	144
aa) Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten	65	144
bb) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	67	151
cc) Kompetenzergänzungsbestimmung und „implied powers“	70	157
dd) Subsidiaritätsprinzip	71	160
ee) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	75	171
ff) Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts	76	175
gg) Das Gebot unionsrechtskonformer Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts	82	186
e) Pflicht zur Unionstreue	84	189
f) Schutz- und Notstandsklauseln	85	191
g) Notbremsemechanismus	85	193
2. Die Unionsorgane	87	195
a) Überblick	87	195
b) Institutionelles Gleichgewicht	88	198
c) Europäisches Parlament	88	200
aa) Zusammensetzung und Organisation des Parlaments	89	201
bb) Aufgaben des Parlaments	95	216
cc) Beschlussfassung	97	224

	Seite	Rn.
d) Europäischer Rat	98	226
aa) Zusammensetzung und Organisation des Europäischen Rates	98	227
bb) Aufgaben des Europäischen Rates	99	231
cc) Beschlussfassung	100	233
e) Rat	101	235
aa) Zusammensetzung und Organisation des Rates	101	236
bb) Aufgaben des Rates	104	242
cc) Beschlussfassung	105	244
(α) Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit	105	245
(β) Einstimmige Beschlussfassung	107	250
f) Europäische Kommission	107	252
aa) Zusammensetzung und Organisation der Kommission	108	253
bb) Aufgaben der Kommission	113	266
cc) Beschlussfassung	114	270
dd) Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik	114	271
g) Gerichtshof der Europäischen Union	116	275
aa) Gerichtshof	116	277
bb) Gericht	118	284
cc) Fachgerichte	120	289
h) Europäische Zentralbank	121	290
i) Rechnungshof	122	296
j) Institutionen der Europäischen Union	123	298
aa) Wirtschafts- und Sozialausschuss	123	299
bb) Ausschuss der Regionen	124	302
cc) Europäische Investitionsbank	125	306
k) Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union	126	307
3. Rechtsetzungsverfahren	127	310
a) Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	129	315
b) Besondere Gesetzgebungsverfahren	131	323
aa) Anhörungsverfahren	132	326
bb) Zustimmungsverfahren	133	328
c) Der Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten	133	329
aa) Delegierte Rechtsakte	134	330
bb) Durchführungsrechtsakte	134	331
(α) Beratungsverfahren	136	338
(β) Prüfverfahren	136	339
d) Beschlussverfahren im Rahmen der GASP	137	342

	Seite	Rn.
e) Sonstige in den Verträgen vorgesehene Rechtsetzungsverfahren	138	344
4. Rechtsquellen der Europäischen Union	138	345
a) Zur Rechtsnatur des Unionsrechts	138	345
b) Primäres supranationales Unionsrecht	141	349
c) Abgeleitetes supranationales Unionsrecht	144	358
aa) Verordnungen	147	364
bb) Richtlinien	148	366
(α) Die Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten	149	367
(β) Unmittelbare Wirkung	151	371
(γ) Das Gebot richtlinienkonformer Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts	157	383
cc) Beschlüsse	159	388
dd) Empfehlungen und Stellungnahmen	162	395
ee) Protokollerklärungen	163	397
ff) Austauschbarkeit der Rechtsakte	163	398
gg) Formerfordernisse und Inkrafttreten von Sekundärrecht	164	400
hh) Aufhebung	167	409
ii) Durchsetzung	168	412
d) Europäisches Gewohnheitsrecht	170	415
e) Allgemeine Rechtsgrundsätze	171	419
f) Völkergewohnheitsrecht	172	422
g) Völkerrechtliche Verträge	174	430
5. Vollzug des Unionsrechts	180	438
a) Formen des Vollzugs	180	438
b) Verwaltungsorganisation bezüglich des Vollzugs	180	440
c) Verwaltungsverfahrensrecht	181	442
6. Rechtsschutz vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	185	452
a) Stellung und Aufgaben des Gerichtshofs	185	452
b) Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG	187	459
aa) Sachliche Zuständigkeiten des EuG	187	459
bb) Sachliche Zuständigkeiten des EuGH	188	461
cc) Verweisung bei Unzuständigkeit und Aussetzung des Verfahrens	189	463
c) Verfahrensablauf vor dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht	189	465
d) Die einzelnen Verfahrensarten	191	471
aa) Vertragsverletzungsverfahren	191	471
(α) Funktion der Vertragsverletzungsverfahren	191	471
(β) Zulässigkeit der Vertragsverletzungsklage	192	474
(γ) Begründetheit der Vertragsverletzungsklage	195	483

	Seite	Rn.
(δ) Urteilswirkungen im Vertragsverletzungsverfahren	198	490
(ε) Prüfungsschemata zu den Vertragsverletzungsverfahren	199	491
bb) Nichtigkeitsklage	201	493
(α) Funktion der Nichtigkeitsklage	201	493
(β) Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	202	496
(γ) Begründetheit der Nichtigkeitsklage	211	521
(δ) Urteilswirkungen im Nichtigkeitsverfahren	212	523
(ε) Prüfungsschema zur Nichtigkeitsklage	212	524
cc) Untätigkeitsklage	214	525
(α) Funktion der Untätigkeitsklage	214	525
(β) Zulässigkeit der Untätigkeitsklage	215	526
(γ) Begründetheit der Untätigkeitsklage	218	536
(δ) Urteilswirkungen im Untätigkeitsverfahren	218	537
(ε) Prüfungsschema zur Untätigkeitsklage	219	538
dd) Amtshaftungsklage	221	539
(α) Funktion der Amtshaftungsklage	221	539
(β) Zulässigkeit der Amtshaftungsklage	221	540
(γ) Begründetheit der Amtshaftungsklage	223	547
(δ) Urteilswirkungen im Amtshaftungsverfahren	223	548
(ε) Prüfungsschema zur Amtshaftungsklage	224	549
ee) Vorabentscheidungsverfahren	225	550
(α) Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens	225	550
(β) Annahmefähigkeit der Vorlagefrage („Zulässigkeit“)	226	551
(γ) Beantwortung der Vorlagefrage durch Urteil des EuGH	231	563
(δ) Rechtswirkungen des Vorabentscheidungsurteils	231	564
(ε) Prüfungsschema zum Vorabentscheidungsverfahren	232	565
ff) Rechtsmittelverfahren	234	566
gg) Sonstige Verfahren vor den Unionsgerichten	236	573
(α) Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel	236	573
(β) Gutachten	236	574
(γ) Inzidentrüge	236	575
7. Rechtsschutz vor den mitgliedstaatlichen Gerichten	237	576
a) Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie	237	576
b) Grenzen der nationalen Verfahrensautonomie	238	578
8. Haftung der Europäischen Union	242	583
a) Vertragliche Haftung	242	583

	Seite	Rn.
b) Außervertragliche Haftung	243	585
aa) Amtshandlung eines Unionsorgans oder -bediensteten	243	586
bb) Rechtswidrigkeit der Amtshandlung	244	588
cc) Haftung für rechtmäßiges Unionshandeln	245	589
dd) Schutznormverletzung	245	590
ee) Schaden	247	592
ff) Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden	247	593
gg) Verschuldensunabhängigkeit des Anspruchs	248	594
hh) Rechtsfolge	248	595
ii) Verjährung	249	596
c) Haftung der Bediensteten	249	597
9. Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht	250	599
a) Herleitung des Haftungsanspruchs	250	600
b) Anspruchsvoraussetzungen	251	603
aa) Mitgliedstaatlicher Verstoß gegen Unionsrecht	252	604
bb) Verleihung subjektiver Rechte	254	610
cc) Hinreichende Qualifikation des Verstoßes	254	611
(α) Hinreichende Qualifikation eines Verstoßes gegen Unionsrecht bei der Richtlinienumsetzung	256	616
(β) Hinreichende Qualifikation eines Verstoßes gegen Unionsrecht bei judikativem Unrecht	257	617
dd) Kausalität zwischen Unionsrechtsverstoß und Schaden	258	618
c) Rechtsfolge	259	620
d) Verjährung	260	623
e) Prüfungsschema für den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch	261	624
3. Kapitel Materielle Gewährleistungen des Unionsrechts	263	625
I. Die Grundrechte des Unionsrechts	263	625
1. Notwendigkeit und Entwicklung unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes	263	625
2. Abgrenzung zu sonstigen Gewährleistungen des Unionsrechts	266	629
3. Die Europäische Grundrechte-Charta	266	630
4. Die Herleitung der Unionsgrundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen	268	635
5. Funktionen der Unionsgrundrechte	269	636

	Seite	Rn.
6. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte	270	638
a) Die Bindung der Unionsorgane, -einrichtungen und sonstigen Stellen	271	639
b) Die Bindung der Mitgliedstaaten	271	640
aa) Die grundsätzliche Bindung bei der Durchführung von Unionsrecht	271	640
bb) Die Bindung bei vollvereinheitlichtem Unionsrecht	273	642
cc) Die Bindung bei gestaltungsoffenem Unionsrecht	274	644
dd) Die Unionsgrundrechte als Prüfungsmaßstab des BVerfG	280	658
ee) Die Vorlagepflicht des BVerfG und der letztinstanzlichen Fachgerichte nach Art. 267 Abs. 3 AEUV	282	663
c) Bindung Privater (Drittwirkung)?	282	664
7. Der Schutzbereich der Unionsgrundrechte	284	665
a) Die sachlichen Bereiche des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes	284	665
b) Der persönliche Schutzbereich der Unionsgrundrechte	285	668
8. Eingriff in Unionsgrundrechte	285	669
9. Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen	286	671
a) Rechtfertigung von Eingriffen in Freiheitsgewährleistungen	286	672
aa) Gesetzliche Grundlage	286	672
bb) Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes	287	675
cc) Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsbeschränkung	287	676
dd) Wahrung des Wesensgehalts des Grundrechts	288	677
b) Rechtfertigung von Eingriffen in Gleichheitsrechte	288	678
10. Das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention	289	680
a) Die Rechtslage vor dem Beitritt zur EMRK	289	680
b) Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	291	683
aa) Inhalt des Entwurfs eines Beitrittsabkommens	291	684
bb) Das EuGH-Gutachten zum Entwurf eines Beitrittsabkommens	293	690
11. Das Verhältnis zum Recht der Vereinten Nationen	294	694
12. Prüfungsschema zu den Unionsgrundrechten	296	696
II. Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV	297	697
1. Schutzbereich	299	701
a) Persönlicher Schutzbereich	299	701
b) Sachlicher Schutzbereich	300	702
aa) Anwendungsbereich des AEUV	300	703
bb) Anwendungsbereich des EUV	303	709
cc) Verselbstständigte Anwendung des Art. 18 AEUV	304	711

	Seite	Rn.
2. Diskriminierung	304	712
3. Rechtfertigung	307	716
4. Prüfungsschema zum allgemeinen Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV	310	719
III. Die Unionsbürgerschaft und die Unionsbürgerrechte	310	720
1. Die Unionsbürgerschaft	310	720
a) Die Unionsbürgerschaft als föderales Angehörigkeitsverhältnis	310	720
b) Die Unionsbürgerschaft als subjektives Recht	312	724
c) Prüfungsschema zur Unionsbürgerschaft, Art. 20 AEUV	316	730
2. Unionsbürgerliches Freizügigkeitsrecht	316	731
a) Unmittelbare Beeinträchtigungen der Rechte auf Bewegung und Aufenthalt	319	733
aa) Schutzbereich	319	733
bb) Eingriff	321	737
cc) Rechtfertigung	322	738
b) Sonstige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit	326	744
aa) Anwendungsbereich	326	744
bb) Beeinträchtigungen der Freizügigkeit	327	746
cc) Rechtfertigung	329	749
c) Freizügigkeitsrelevantes Sekundärrecht	330	750
d) Prüfungsschema zur unionsbürgerlichen Freizügigkeit, Art. 21 Abs. 1 AEUV	331	752
3. Kommunalwahlrecht	333	753
4. Wahlrecht zum Europäischen Parlament	334	757
5. Diplomatischer und konsularischer Schutz der Unionsbürger	337	761
6. Petitions- und Beschwerderecht	338	766
a) Petitionen zum Europäischen Parlament	338	766
b) Anrufung des Bürgerbeauftragten	339	769
c) Schriftliche Eingaben an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union	340	775
7. Bürgerinitiative	341	776
IV. Die Grundfreiheiten des AEUV	342	778
1. Bedeutung und Funktion der Grundfreiheiten	342	778
2. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des Binnenmarktes	343	780
a) Funktionen des Sekundärrechts	343	780
b) Vorrangige Prüfung des Sekundärrechts	345	782
3. Struktur und Konvergenz der Grundfreiheiten	347	785
a) Überblick	347	785
b) Schutzbereich	347	786

	Seite	Rn.
c) Eingriff	349	788
aa) Verpflichtungsadressaten	349	788
bb) Diskriminierung	351	791
cc) Beschränkung	353	794
d) Rechtfertigung	357	799
e) Rechtsfolgen	362	806
4. Prüfungsschema für die Grundfreiheiten	364	810
5. Freiheit des Warenverkehrs	365	811
a) Die Zollunion	366	812
b) Verbot von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung	368	818
aa) Schutzbereich	368	818
(α) Sachlicher Schutzbereich	368	818
(β) Persönlicher Schutzbereich	370	826
bb) Eingriff	371	827
(α) Handlung eines Verpflichtungsadressaten/ Schutzpflicht	371	827
(β) Mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen	373	831
(γ) Maßnahmen gleicher Wirkung	375	833
(αα) Ausgangspunkt: *Dassonville*-Formel und *Cassis*-Rechtsprechung	375	833
(ββ) Einschränkung der *Dassonville*-Formel durch die *Keck*-Formel	379	838
(γγ) Anwendung der *Keck*-Formel bei Nutzungsmodalitäten?	383	844
(δδ) Übergang zu einer Neuen Formel?	384	845
cc) Rechtfertigung	387	847
(α) Rechtfertigungsgründe nach Art. 36 AEUV	387	847
(β) Rechtfertigungsgründe nach der *Cassis*-Rechtsprechung	390	857
(γ) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechtsschutzes	392	862
c) Umformung der staatlichen Handelsmonopole	393	863
6. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	394	866
a) Schutzbereich	395	867
aa) Sachlicher Schutzbereich	395	868
(α) Begriff des Arbeitnehmers	395	868
(β) Grenzüberschreitung	398	873
(γ) Aufenthalts- und Bewegungsrecht	399	874
(δ) Bereichsausnahme für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung	399	876

	Seite	Rn.
bb) Persönlicher Schutzbereich	401	878
cc) Zeitlicher Schutzbereich	402	881
b) Eingriff	403	882
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten	403	882
bb) Beeinträchtigungen	404	885
(α) Diskriminierungen	404	886
(β) Beschränkungen	407	891
(γ) Einschränkungen nach den Grundsätzen der *Keck*- und der *ANETT*-Rechtsprechung?	409	896
c) Rechtfertigung	410	898
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 45 Abs. 3 AEUV	410	899
bb) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses	411	902
cc) Rechtfertigung unter Berufung auf Grundrechte	412	905
(α) Staatliche Schutzpflicht zugunsten privater Grundrechtsausübung	412	905
(β) Private Grundrechtsausübung	413	906
(γ) Praktische Konkordanz	414	907
dd) Rechtfertigung privater Eingriffe durch „sachliche Gründe“	414	908
ee) Schranken-Schranken	414	909
d) Maßnahmen der Union zur Herstellung der Freizügigkeit und sozialen Sicherheit	415	910
7. Niederlassungsfreiheit	415	912
a) Schutzbereich	416	913
aa) Sachlicher Schutzbereich	416	914
(α) Der Begriff der Niederlassung	416	914
(β) Grenzüberschreitender Bezug	418	917
(γ) Bereichsausnahme für die Ausübung öffentlicher Gewalt	419	918
bb) Persönlicher Schutzbereich	420	919
(α) Natürliche Personen	420	919
(β) Juristische Personen	421	922
(αα) Beeinträchtigung durch den Gründungsmitgliedstaat (Wegzugskonstellation)	423	926
(ββ) Beeinträchtigung durch den Aufnahmemitgliedstaat (Zuzugskonstellation)	424	927
(γγ) Zusammenfassung	426	929
(δδ) Grenzfälle	426	930
(εε) Unionsrechtliche Gesellschaftsformen	429	933
b) Eingriff	431	937
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten	431	937

	Seite	Rn.
bb) Diskriminierung	432	938
cc) Beschränkung durch unterschiedslose Maßnahmen	434	943
c) Rechtfertigung	436	945
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 52 Abs. 1 AEUV	436	945
bb) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nach der Gebhard-Formel	437	948
cc) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechtsschutzes und Rechtfertigung der Eingriffe intermediärer Gewalten	439	950
dd) Schranken-Schranken	440	951
d) Die sekundärrechtlichen Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinien	441	953
aa) Die einheitliche Anerkennungsrichtlinie für Berufsqualifikationen	441	953
bb) Koordinierungsrichtlinien außerhalb der Anerkennung von Berufsqualifikationen	442	954
8. Freiheit des Dienstleistungsverkehrs	443	955
a) Schutzbereich	444	956
aa) Sachlicher Schutzbereich	444	957
(α) Begriff der Dienstleistung	444	957
(β) Grenzüberschreitung/Modalitäten der Dienstleistungsfreiheit	448	965
(γ) Aufenthalts- und Bewegungsrecht	449	967
(δ) Bereichsausnahme für die Ausübung hoheitlicher Gewalt	450	968
bb) Persönlicher Schutzbereich	450	969
b) Eingriff	452	973
aa) Handlung eines Verpflichtungsadressaten	452	973
bb) Beeinträchtigungen	452	974
(α) Diskriminierung	454	976
(β) Beschränkung	458	983
(γ) Einschränkungen nach den Grundsätzen der *Keck*- und der *ANETT*-Rechtsprechung?	460	985
c) Rechtfertigung	462	989
aa) Rechtfertigungsgründe nach Art. 62 i.V. m. Art. 52 Abs. 1 AEUV	462	989
bb) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses	463	992
cc) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechtsschutzes und Rechtfertigung der Eingriffe intermediärer Gewalten	464	995
dd) Schranken-Schranken	465	996

	Seite	Rn.
d) Die sekundärrechtlichen Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinien	466	997
aa) Anerkennung von Berufsqualifikationen	467	998
bb) Die Dienstleistungsrichtlinie	468	999
9. Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	470	1004
a) Verbot der Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs	470	1004
aa) Schutzbereiche	471	1005
(α) Sachlicher Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit	471	1005
(β) Sachlicher Schutzbereich der Zahlungsverkehrsfreiheit	475	1012
(γ) Persönlicher, räumlicher und zeitlicher Schutzbereich der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit	476	1013
bb) Eingriff	476	1014
(α) Handlung eines Verpflichtungsadressaten	476	1014
(β) Einheitlicher Beschränkungsbegriff	476	1015
cc) Rechtfertigung	478	1018
(α) Geschriebene Rechtfertigungsgründe	479	1019
(αα) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65 Abs. 1 lit. a AEUV	479	1019
(ββ) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65 Abs. 1 lit. b AEUV	480	1021
(γγ) Rechtfertigungsgründe nach Art. 65 Abs. 2 AEUV	482	1025
(β) Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses	482	1027
(γ) Rechtfertigung aus Gründen des Grundrechtsschutzes und Rechtfertigung der Eingriffe intermediärer Gewalten	484	1030
dd) Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des Kapital- und Zahlungsverkehrs	484	1031
b) Schutz- und Embargomaßnahmen	485	1032
4. Kapitel Ausgewählte interne Politiken der Europäischen Union	487	1033
I. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	487	1033
1. Allgemeine Bestimmungen	487	1033
2. Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung	488	1037
3. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	494	1049

	Seite	Rn.
4. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	496	1051
a) Grundlagen und Ziele	496	1051
b) Gegenseitige Anerkennung in Strafsachen	496	1052
c) Eurojust	499	1057
d) Europäische Staatsanwaltschaft	500	1060
5. Polizeiliche Zusammenarbeit	501	1061
a) Grundlagen und Ziele	501	1061
b) Handlungsfelder der polizeilichen Zusammenarbeit	502	1063
aa) Maßnahmen nach Art. 87 Abs. 2 AEUV	502	1063
bb) Maßnahmen nach Art. 87 Abs. 3 AEUV	502	1064
cc) Völkerrechtliche Übereinkommen nach Art. 37 EUV	503	1065
II. Wettbewerbskontrolle	503	1066
1. Wettbewerbspolitik	503	1066
a) Kurzüberblick	503	1066
b) Das Schutzgut „Wettbewerb“	504	1068
2. Unternehmensgerichtete Wettbewerbsvorschriften	509	1073
a) Kartellverbot – Art. 101 AEUV	509	1073
aa) Verbot mit Legalausnahme und anschließender Kontrolle	509	1073
bb) Normadressaten des Kartellverbots	510	1076
(α) Unternehmen	510	1076
(β) Öffentliche und mit ausschließlichen oder besonderen Rechten ausgestattete Unternehmen (Art. 106 Abs. 1 AEUV)	515	1084
(γ) Mitgliedstaaten	517	1087
cc) Erfasste Verhaltensweisen	520	1089
dd) Wettbewerbsverfälschung	522	1094
ee) Spürbarkeit und Zwischenstaatlichkeit	526	1098
ff) Die Ausnahmevorschrift des Art. 101 Abs. 3 AEUV	526	1100
gg) Die Kommissionsbefugnisse (Kartellverfahrensverordnung 1/2003) und die zivilrechtlichen Folgen	529	1103
b) Missbrauchsaufsicht – Art. 102 AEUV	535	1111
aa) Marktbeherrschende Stellung	535	1113
(α) Marktabgrenzung	536	1114
(β) Marktbeherrschung	539	1121
bb) Missbräuchliche Ausnutzung	543	1128
c) Sektorspezifische Wettbewerbsbestimmungen	553	1146
d) Fusionskontrolle	556	1149

	Seite	Rn.
e) Anwendungsbereich der EU-Wettbewerbsregeln, Kollision mit mitgliedstaatlichem Wettbewerbsrecht und Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden mit der Kommission	561	1157
aa) Anwendungsbereich der EU-Wettbewerbsregeln	561	1157
bb) Kollision mit mitgliedstaatlichem Wettbewerbsrecht	561	1158
cc) Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden mit der Kommission	562	1160
3. Beihilfenkontrolle	563	1162
a) Bedeutung und Struktur des EU-Beihilfenrechts	563	1162
b) Der Verbotstatbestand der Art. 107 Abs. 1, Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV	566	1166
aa) Begünstigung	567	1168
bb) Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt	575	1183
cc) Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige – Selektivität	581	1193
dd) Verfälschung des Wettbewerbs	589	1201
ee) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	590	1203
c) Ausnahmen vom Beihilfenverbot	591	1205
aa) Legalausnahmen – Art. 107 Abs. 2 AEUV	593	1209
bb) Ausnahmen, die im Ermessen der Kommission stehen – Art. 107 Abs. 3 AEUV	594	1210
d) Verfahren der Beihilfenaufsicht	599	1219
4. Wettbewerbskontrolle im Bereich mitgliedstaatlicher Daseinsvorsorge	607	1237
a) Die Bereichsausnahmevorschrift des Art. 106 Abs. 2 AEUV	607	1237
b) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	608	1239
c) Betrauungsakt	611	1243
d) Verhinderung der Aufgabenerfüllung	613	1246
e) Staatliche Ausgleichszahlungen für die Erbringung von DAWI	614	1248
aa) Der Ausschluss des Beihilfentatbestandes nach den *Altmark*-Voraussetzungen	615	1249
bb) Das DAWI-Paket (Almunia-Paket)	616	1251
f) Die Kommissionsbefugnisse gegenüber den Adressaten der Absätze 1 und 2 des Art. 106 AEUV (Art. 106 Abs. 3 AEUV)	619	1258

	Seite	Rn.
5. Kapitel Auswärtige Politiken der Europäischen Union	621	1260
I. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	621	1260
1. Grundlagen und Ziele der GASP	621	1260
2. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	623	1264
3. Die Handlungsformen der GASP	625	1269
4. Institutionen der GASP	627	1275
5. Die Finanzierung der GASP	629	1281
II. Assoziierungspolitik	630	1282
1. Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete	630	1282
2. Der Abschluss von Assoziierungsabkommen	630	1283
III. Gemeinsame Handelspolitik	632	1287
1. Die Reichweite der Außenhandelskompetenz der Europäischen Union	633	1288
2. Die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation	634	1290
3. Handelsembargos der Europäischen Union	635	1293
Ausgewählte Literaturempfehlungen	639	
I. Lehrbücher	639	
II. Handbücher und Kommentare	640	
III. Text- und Entscheidungssammlungen	641	
IV. www-Adressen	641	
Sachverzeichnis	643	

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere/r Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ABl.EWG	Amtsblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Abs.	Absatz
ACER	European Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Amtsgericht
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl.	Auflage
AuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie („Rinderwahnsinn“)
BSG	Bundessozialgericht

bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-StenBer.	Stenographische Berichte des Bundestags
Bull.BReg.	Bulletin der Bundesregierung
Bull.EU	Bulletin der Europäischen Union
BV	Besloten Vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
BWGZ	Die Gemeinde (Verbandszeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg)
bzw.	beziehungsweise
CB	Compliance Berater (Zeitschrift)
CDE	Cahiers de Droit Européen
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CMLR	Common Market Law Review
COM	Documents of the European Commission
COREPER	Comité des Représentants Permanents des États Membres
COSAC	Conférence des Organismes Spécialisés dans les Affaires Communautaires
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/n
Die Verwaltung	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Diss.	Dissertation
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGCP	Economic Advisory Group for Competition Policy
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebda.	ebenda
EBIG	Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative
ECLI	European Case Law Identifier
ECLR	European Competition Law Review

ECN	European Competition Network (Europäisches Wettbewerbsnetz)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EJIL	European Journal of International Law
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Reporter (Zeitschrift)
ELRev.	European Law Review
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
ENKP	Europäisches Netz zur Kriminalprävention
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPRA	European Parliament Representation Act
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EStAL	European State Aid Law Quarterly
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EuG	Europäisches Gericht (erster Instanz)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGH-Satzung	Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union
EuGöD	Europäisches Gericht für den öffentlichen Dienst
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuHbG	Europäisches Haftbefehlsgesetz
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Eurodac	European Dactyloscopy; System für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit, seit 12.12.2019 Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Europol	Europäisches Polizeiamt, seit 1.5.2017 Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUStA	Europäische Staatsanwaltschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EuWG	Europawahlgesetz
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWIV	Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Währungssystem/Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZB	Europäische Zentralbank
f.; ff.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FAO	Food and Agriculture Organization
FKVO	Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache; früher: Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FS	Festschrift
FusV	Fusionsvertrag
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil (Zeitschrift)
GS	Gedächtnisschrift
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZT	Gemeinsamer Zolltarif

HGB	Handelsgesetzbuch
HK-EU	K. Hailbronner/E. Klein/S. Magiera/P.-C. Müller-Graff, Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union (EUV/EGV), Stand: September 1999
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ICJ	International Court of Justice
i. d. F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIC	International Review of Intellectual Property and Competition Law
insbes.	insbesondere
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union – Integrationsverantwortungsgesetz
i. S. d.	im Sinne der/des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IZWTI	Internationales Zentrum für Wissenschaftliche und Technische Information
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM	Dokumente der Europäischen Kommission
lit.	litera
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
Mrd.	Milliarden
MRM	Menschenrechtsmagazin
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number, Numéro
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht

NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. ä.	oder ähnliche/s/r
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OMT	Outright Monetary Transaction
P	Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 12. Aufl., Tübingen 2023
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Pkw	Personenkraftwagen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
PSPP	Public Sector Purchase Programme
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
Rn.	Randnummer/n
Rs.	Rechtssache/n
s.	siehe
S.	Seite/n
s. a.	siehe auch
SAM	State Aid Modernisation
SCE	Societas Cooperativa Europaea
SE	Societas Europaea
SGB	Sozialgesetzbuch
SIEC-Test	Significant Impediment of Effective Competition
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte/r/s
SPE	Societas Privata Europaea
SSNIP-Test	Small, but significant and nontransitory increase in price
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
str.	streitig
SUP	Societas Unius Personae
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Tz.	Textzahl
TranspRL	Richtlinie (EG) Nr. 2006/111 der Kommission v. 17.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
u.	und
u. a.	unter anderem/und andere

UAbs.	Unterabsatz
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UKIP	United Kingdom Independence Party
UN	United Nations
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	vom/von
VA	Verwaltungsakt
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfO	Verfahrensordnung
VerfV	Verfassungsvertrag
VerfVO	Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates v. 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VR	Verwaltungsrundschau
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VW	Volkswagen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEU	Westeuropäische Union
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
www	world wide web
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer/n

ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZöR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil
zul. ber.	zuletzt berichtigt
zul. geänd.	zuletzt geändert
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

1. Kapitel
Der Begriff des Europarechts und die Entwicklung der europäischen Integration

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. Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses

1. Gründung, Aufbau und Krise der Europäischen Gemeinschaften

3 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 offensteht.

4 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. Die Verhandlungen zwischen Frankreich, Italien, Deutschland und den Benelux-Staaten führten am 18. April 1951 in Paris zur Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Nach Ratifikation durch die Mitgliedstaaten trat der „*Pariser Vertrag*" am 23. Juli 1952 in Kraft. 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 jedoch 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.

5 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 des Belgiers *Paul-Henri Spaak* einzusetzen. Sein Abschlussbericht vom 29. Mai 1956 enthielt bereits den Vorschlag verschiedener Stufen des Gemeinsamen Marktes, um Übergangsperioden 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. Auf dieser Grundlage arbeitete eine zwischenstaatliche Konferenz 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 am 1. Januar 1958 in Kraft.

Nachdem es mit dem Fusionsvertrag vom 8. April 1965 gelungen war, eine einheitliche Kommission und einen einheitlichen Rat der drei Gemeinschaften zu schaffen, kam es 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 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 sollte bei Beschlüssen, die vitale Interessen eines Mitgliedstaates berühren, nach einvernehmlichen Regelungen gesucht werden, eine Mehrheitsentscheidung also ausgeschlossen sein (Rn. 249). 6

2. Ausbau des Binnenmarktes und Anfänge der politischen Integration

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 Übergangsphase zum 31. Dezember 1969. Danach sollten Verhandlungen mit den beitrittswilligen 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) schienen 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. 7

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 finanzierte. 1970 wurden Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen aufgenommen, die 1973 zum Beitritt der drei erstgenannten Staaten führten; in Norwegen scheiterte der 8

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 *Valéry 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.

9 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.

3. Einheitliche Europäische Akte 1986 und Vertiefung der Integration

10 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.

11 Im Juni 1985 beschloss der Europäische Rat gegen die Stimmen Dänemarks, Großbritanniens und Griechenlands, das den Gemeinschaften 1981 beigetreten war, 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 „vereinheitlichte“ das Bündel aus Gemeinschaftspolitiken und bisher außergemeinschaftlichen Politikbereichen (wie der Außenpolitik). Mit der EEA wurden der Europäische Rat und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) vertraglich festgeschrieben. Vor allem ging von den in der EEA enthaltenen Änderungen des EWG-Vertrags die erste grundlegende Reform der Gemeinschaft aus, die sich im Wesentlichen auf folgende Politikbereiche erstreckte: den europäischen Binnenmarkt, 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-Organe.

12 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, 1285). Auch der EWR wurde zunächst nur als Zwischenlösung betrachtet.

4. Maastrichter Vertrag 1992

13 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.

14 Das in Maastricht vereinbarte Vertragswerk über die Europäische Union stellte „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" dar (vgl. ex-Art. A Abs. 2 EUV). Es enthielt einerseits Bestimmungen zur intergouvernemental ausgerichteten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Andererseits inkorporierte 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.).

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

5. Amsterdamer Vertrag 1997

16 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[3]. 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.

17 Der Vertrag von Amsterdam nahm keine grundsätzlichen Änderungen der Maastrichter Unionsarchitektur vor. 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 Gemein-

1 Ex-Art. N Abs. 2 EUV.
2 ABl.EG 1994 Nr. C 241, S. 6.
3 ABl.EG 1997 Nr. C 340, S. 1.

schaftsgesetzgebung wurden durch eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens (vgl. Art. 251 EGV a. F.) auf weitere EG-Rechtsetzungsmaterien erweitert. Zudem sah der Amsterdamer Unionsvertrag erstmals „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.

6. Vertrag von Nizza 2001

Am 1. Februar 2003 trat der *Vertrag von Nizza* in Kraft[4]. Institutionelle Fragen standen bei der 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. 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. **18**

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[5] sah vor, dass das gesamte Vermögen und alle Verbindlichkeiten der EGKS auf die Europäische Gemeinschaft überging. **19**

8. Erweiterung der Europäischen Union

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. **20**

4 ABl.EG 2001 Nr. C 80, S. 1; ABl.EG 2003 Nr. C 24, S. 11.
5 ABl.EG 2001 Nr. C 80, S. 67.

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[6]. Zum 1. Mai 2004 wurden Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern als neue Mitglieder in die Europäische Union aufgenommen. Das Beitrittsabkommen mit Bulgarien und Rumänien ist am 25. April 2005 unterzeichnet worden[7]. Beide Staaten sind der Europäischen Union zum 1. Januar 2007 beigetreten. Nachdem mit Kroatien im Juni 2011 die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen waren, ist das Beitrittsabkommen am 9. Dezember 2011 unterzeichnet worden[8]. Der Beitritt Kroatiens ist am 1. Juli 2013 erfolgt. Die Europäische Union bestand damit – bis zum Austritt Großbritanniens – aus 28 Mitgliedstaaten.

21 Mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien sowie Serbien und Montenegro einschließlich des Kosovo hat der Europäische Rat im Juni 2003 weiteren westlichen Balkanstaaten eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Seit 2004 bestehen mit diesen Staaten *Europäische Partnerschaften*[9]. Die Beitrittsverhandlungen mit Montenegro haben im Juni 2013 begonnen. Seit Januar 2014 wird zudem mit Serbien verhandelt. Mit Albanien und Nordmazedonien werden seit dem 19. Juli 2022 Beitrittsverhandlungen geführt. Bosnien und Herzegowina hat seinen Beitrittsantrag am 15. Februar 2016 eingereicht. Mit der Ukraine am 28. Februar 2022 und Georgien sowie Moldawien am 3. März 2022 haben weitere Staaten Osteuropas – vor dem Hintergrund der russischen Invasion in die Ukraine – den Beitritt zur Europäischen Union beantragt.

22 Nach schwierigen Verhandlungen hat der Europäische Rat im Dezember 1999 die Türkei in den Status eines Beitrittskandidaten erhoben. Mit der Türkei hat die EU am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen und im Januar 2006 eine *Beitrittspartnerschaft* beschlossen[10]. Nach einem gescheiterten Putschversuch in der Türkei im Juni 2016 hat sich die innerstaatliche Lage im Hinblick auf rechtsstaatliche Garantien und die Menschenrechte in der Türkei dramatisch verschlechtert. Das Europäische Parlament hat mit Blick hierauf in einer Entschließung vom 6. Juli 2017 eine Aussetzung der Beitrittsverhandlungen gefordert[11].

---

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

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

8 ABl.EU 2012 Nr. L 112, S. 6.

9 Verordnung (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 Nr. L 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).

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

11 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 6.7.2017 zu dem Bericht 2016 der Kommission über die Türkei (2016/2308(INI)), P8_TA-PROV (2017) 0306.

Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzkrise, die Island in besonders schwerer Weise betroffen hatte, wurde auch über dessen raschen Beitritt zur Europäischen Union diskutiert. Island hatte sein EU-Beitrittsgesuch am 23. Juli 2009 in Stockholm offiziell der schwedischen Ratspräsidentschaft übergeben. Am 27. Juli 2010 waren die Beitrittsverhandlungen offiziell eröffnet worden. Nach Parlamentswahlen und einem Regierungswechsel im Jahr 2013 hat die isländische Regierung ihren Beitrittsantrag im März 2015 jedoch wieder zurückgezogen.

9. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004

Der Europäische Rat von Laeken hatte im Dezember 2001 in der „*Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union*“[12] die Einsetzung des „Konvents zur Zukunft Europas“ unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten *Valéry 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[13]. 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. Dezember 2007 unterzeichneten Reformvertrag von Lissabon übernommen worden. **23**

10. Vertrag von Lissabon 2007

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 **24**

12 EuGRZ 2002, S. 662.
13 ABl.EU 2004 Nr. C 310, S. 1.

Mandat zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs für einen Reformvertrag, der an die Stelle des gescheiterten Verfassungsvertrags treten sollte. Die Unterzeichnung des Reformvertrags erfolgte am 13. Dezember 2007 in Lissabon[14].

25 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 sollte dadurch erreicht werden, dass der Europäische Rat nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Beschluss fassen sollte, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird (vgl. Rn. 256).

26 Deutschland hat den Vertrag am 25. September 2009 ratifiziert. Zuvor hatte das BVerfG im sogenannten *Lissabon*-Urteil[15] zwar die Vereinbarkeit des Vertrages mit dem Grundgesetz festgestellt, allerdings ebenfalls entschieden, dass das Begleitgesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags 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.

27 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

14 ABl.EU 2007 Nr. C 306, S. 1.
15 BVerfGE 123, 267 – *Lissabon.*

mit als Gesetzen bezeichneten Rechtsakten zu einem zentralistischen und quasistaatlichen 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 ist jedoch vielfach nur formal von der staatsähnlichen Terminologie des Verfassungsvertrags abgerückt. Materiell ist dessen Substanz im Vertrag von Lissabon weitgehend erhalten geblieben.

28 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. Anders als noch im Verfassungsvertrag vorgesehen, sind die Verträge durch den Vertrag von Lissabon jedoch nicht in einem einzigen Dokument zusammengefasst worden. Während der EU-Vertrag grundlegend neu strukturiert worden ist, ist die Grundstruktur des EG-Vertrags, der in *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEU-Vertrag) umbenannt worden ist[16], im Wesentlichen erhalten geblieben. 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 Atomgemeinschaft bleibt neben der Europäischen Union als eigenständige supranationale Gemeinschaft erhalten.

29 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 Hs. 2 EUV).

11. Austritt Großbritanniens

30 Angesichts der Wahlerfolge der europaskeptischen UK Independence Party (UKIP) und schlechter Umfragewerte für seine eigene Partei kündigte im Januar 2013 der damalige Premierminister *David Cameron* an, er werde, sofern er im

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

Jahr 2015 wiedergewählt werde und nachdem er mit seinen europäischen Partnern über eine Reform der Europäischen Union im Sinne Großbritanniens verhandelt habe, spätestens im Jahr 2017 ein Referendum über den Verbleib seines Landes in der Europäischen Union abhalten lassen. Eine der zentralen Forderungen der britischen Regierung bei den Reformverhandlungen war es, den Zustrom von Arbeitnehmern aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu bremsen. Das vom Europäischen Rat vom 18./19. Februar 2016 verabschiedete „New Settlement for the United Kingdom within the European Union“[17] sah diesbezüglich Änderungen des Unionssekundärrechts vor. Danach sollte ein Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat mitteilen, wenn ein außergewöhnlich großer Zustrom von Arbeitnehmern zu verzeichnen ist, der aufgrund seines Ausmaßes wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit beeinträchtigt oder erhebliche und voraussichtlich anhaltende Schwierigkeiten auf seinem Arbeitsmarkt verursacht oder dazu führt, dass das ordnungsgemäße Funktionieren seiner öffentlichen Dienste übermäßigen Belastungen ausgesetzt ist. Auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags sollte es dem Rat dann möglich sein, den betreffenden Mitgliedstaat zu ermächtigen, den Zugang von neu hinzukommenden Arbeitnehmern aus der EU zu nicht durch Beiträge finanzierten Lohnergänzungsleistungen für einen Zeitraum von bis zu insgesamt vier Jahren ab Aufnahme der Beschäftigung zu beschränken.

31 Trotz dieses Entgegenkommens stimmten im Referendum vom 23. Juni 2016 51,89 % der Briten für einen „Brexit“, also den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union. Am 29. März 2017 hat die britische Regierung das Austrittsgesuch gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 1 EUV dem Europäischen Rat übergeben[18]. Zugleich hat Großbritannien auch den Austritt aus der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Art. 106a Abs. 1 EAGV i. V. m. Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV beantragt. Damit wäre der Austritt gemäß Art. 50 Abs. 3 EUV zwei Jahre nach Abgabe der Austrittserklärung, also am 29. März 2019 erfolgt.

32 Die seit dem 19. Juni 2017 zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich geführten Verhandlungen gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV sind im November 2018 in ein Austrittsabkommen gemündet[19]. Da dieses lediglich die Modalitäten des Austritts regeln sollte, aber keine wesentlichen Aussagen über die künftigen Rechtsbeziehungen der Vertragsparteien enthielt, war ihm eine „Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich“ beigefügt worden[20]. Da die Ratifikation des Austrittsabkommens im britischen Unterhaus zunächst trotz mehrfacher Anläufe gescheitert war, war die Zweijahresfrist ge-

---

17 ABl.EU 2016 Nr. C 69 I, S. 1.

18 Siehe den Brief der britischen Premierministerin *Theresa May* an den Präsidenten des Europäischen Rates *Donald Tusk,* mit dem der Austritt notifiziert wird: http://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf.

19 ABl.EU 2019 Nr. C 66 I, S. 1.

20 ABl.EU 2019 Nr. C 66 I, S. 185.

mäß Art. 50 Abs. 3 EUV mehrfach einvernehmlich verlängert worden, zuletzt bis zum 31. Januar 2020[21], um einen ungeregelten Austritt, einen sogenannten „No-deal Brexit", zu verhindern. Als Hindernis für eine Ratifikation durch das Vereinigte Königreich erwies sich vor allem das dem Austrittsabkommen beigefügte Protokoll zu Irland/Nordirland[22]. Die dort enthaltene sogenannte „Backstop"-Regelung sollte eine offene Grenze ohne Grenzkontrollen zwischen der Republik Irland und Nordirland gewährleisten, um ein Wiederaufflammen des Nordirland-Konflikts zu verhindern. Das Protokoll sah daher vor, dass das Vereinigte Königreich und Nordirland auch nach dem Austritt aus der Europäischen Union der Europäischen Zollunion angehören sollten, bis eine endgültige Übereinkunft zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich im Hinblick auf Nordirland getroffen sein würde. Beide Seiten sollten sich nach Kräften bemühen, eine solche Übereinkunft zu erreichen. Die britische Befürchtung war, dass mit diesem „Backstop" Großbritannien auf unbestimmte Zeit in der Zollunion „gefangen" sein könnte, was den Abschluss eigener Handelsabkommen des Vereinigten Königreichs unmöglich machen würde. Am 17. Oktober 2019 führten Nachverhandlungen zu einer Revision des Irland/Nordirland-Protokolls[23] und einer entsprechenden Anpassung des Austrittsabkommens[24]. Danach bleibt Nordirland Teil des britischen Zollgebiets. Gleichzeitig finden alle relevanten Binnenmarktregeln der Europäischen Union sowie der EU-Zollkodex in Nordirland Anwendung. Dazu notwendige Kontrollen und Erhebungen der Zölle finden allerdings nicht zwischen Irland und Nordirland statt, sondern an den Eingangspunkten der irischen Insel in Nordirland. Nachdem alle Seiten das geänderte Austrittsabkommen, das am 24. Januar 2020 unterzeichnet worden ist[25], ratifiziert haben[26], ist Großbritannien mit Ablauf des 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgeschieden. Das Austrittsabkommen ist am 1. Februar 2020 in Kraft getreten[27]. Auch nach dem Austritt galten zunächst weite Teile des materiellen Unionsrechts für das Vereinigte Königreich gemäß Art. 126 i. V. m. Art. 127 Abs. 1 des Austrittsabkommens während eines Übergangszeitraums bis zum 31. Dezember 2020 weiter. Seit dem 1. Mai 2021 regelt das Abkommen über

---

21 Beschluss des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, zur Verlängerung der Frist nach Art. 50 Abs. 3 EUV v. 29.10.2019, ABl.EU 2019 Nr. L 278 I, S. 1.

22 ABl.EU 2019 Nr. C 66 I, S. 85.

23 ABl.EU 2019 Nr. C 384 I, S. 92; Protokoll zu Irland/Nordirland, ABl.EU 2020 Nr. L 29, S. 102.

24 ABl.EU 2019 Nr. C 384 I, S. 1.

25 Abkommen v. 24.1.2020 über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl.EU 2020 Nr. L 29, S. 7.

26 Vgl. Beschluss (EU) 2020/135 des Rates v. 30.1.2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl.EU 2020 Nr. L 29, S. 1.

27 ABl.EU 2020 Nr. L 29, S. 189.

Handel und Zusammenarbeit vom 30. Dezember 2020 die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Großbritannien[28]. Das Abkommen war ab dem 1. Januar 2021 vorläufig anwendbar und ist am 1. Mai 2021 in Kraft getreten.

28 ABl.EU 2021 Nr. L 149, S. 10.

2. Kapitel
Die Europäische Union

I. Die Architektur der Europäischen Union

1. Struktur und Charakteristik des Unionsrechts

a) Von der Tempelkonstruktion zur einheitlichen Union

Die Struktur der Europäischen Union wurde bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zumeist mit dem Bild einer *Tempelkonstruktion* veranschaulicht. Die Union stellte danach das verbindende Dach über drei Säulen dar, wobei die erste Säule aus den beiden Europäischen Gemeinschaften EG und EAG bestand. Die zweite Säule bildete die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die dritte Säule die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Der bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 geltende EU-Vertrag begründete eine spezifische Verknüpfung zwischen den beiden Europäischen Gemeinschaften als *supranationale* erste Säule, mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), den beiden *intergouvernementalen* Säulen der Union. Mit der Supranationalität der ersten Säule war gemeint, dass die Mitgliedstaaten Kompetenzen auf die Gemeinschaft als eigene Hoheitsrechtsträger übertragen hatten. Die Säulen GASP und PJZS wurden hingegen als intergouvernemental bezeichnet, weil die Mitgliedstaaten keine Kompetenzen auf eine internationale Organisation als eigenständigen Hoheitsrechtsträger übertragen hatten, sondern weiterhin Inhaber dieser Kompetenzen blieben. Sie hatten sich lediglich völkerrechtlich – durch den Unionsvertrag – zur Koordinierung der Ausübung dieser Kompetenzen verpflichtet. Die Verknüpfung der Säulen miteinander durch den EU-Vertrag a. F. verdeutlichte insbesondere Art. 1 Abs. 3 EUV a. F. Dort hieß es: „Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die in diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten.“ Die Union selbst besaß bei dieser Konstruktion keine Rechtspersönlichkeit[1]. **33**

1 Vgl. 6. Aufl., Rn. 79 ff.

34 Der Vertrag von Lissabon hat die bisherige Struktur der Europäischen Union grundlegend verändert. Auch wenn es sich beim Vertrag von Lissabon formell um eine Vertragsreform, also nicht um eine Ersetzung, sondern lediglich um eine Änderung der bestehenden Verträge handelt (Rn. 28), hat der Reformvertrag gleichwohl die *Neugründung einer rechtsfähigen Europäischen Union* vorgenommen. Somit handelt es sich, auch wenn man diesen Anschein eigentlich vermeiden wollte, um eine deutliche Zäsur. Dies wird bereits in Art. 1 EUV deutlich. Die Europäischen Gemeinschaften EG und EAG werden darin nicht mehr als Grundlage der Union benannt. Nunmehr bilden der *Vertrag über die Europäische Union* sowie der *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* die Grundlage der Union (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 EUV). Bezüglich der Europäischen Gemeinschaft regelt der Vertrag, dass die neue Union als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG tritt (Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV). Als Rechtsnachfolgerin hat die Union alle internen und externen Rechte und Pflichten der EG übernommen. Die EG ist damit aufgelöst. Die EAG bleibt hingegen als eigenständige supranationale Gemeinschaft weiter neben der Union bestehen. Das dem Vertrag von Lissabon beigefügte *Protokoll zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft*[2] sieht insoweit zahlreiche Anpassungen des EAG-Vertrags an die neuen Verträge vor.

35 Die Verträge und Rechtsakte der EG werden aufgrund der Rechtsnachfolge zu Rechtsakten der nunmehr rechtsfähigen Europäischen Union. Sofern bislang im Rahmen der intergouvernementalen Unionssäulen GASP und PJZS die Unionsstaaten gemeinsam gehandelt und Rechtsakte gesetzt haben, sollen diese gemäß Art. 9 des Lissabonner Protokolls über die Übergangsbestimmungen[3] weitergelten, bis sie in Anwendung der reformierten Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. Wegen der Überführung der bislang intergouvernemental ausgestalteten PJZS in supranationale Entscheidungsstrukturen sind für die Weitergeltung und Änderung für auf der Grundlage der bisherigen PJZS-Bestimmungen erlassenen Rechtsakte in Art. 10 des Protokolls Übergangsbestimmungen vorgesehen.

36 Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon besitzt die Union gemäß Art. 47 EUV *Rechtspersönlichkeit.* Zudem besitzt sie in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist (Art. 335 AEUV). Weiterhin sieht Art. 1 Abs. 1 EUV vor, dass der Union von den Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen werden. Allerdings ist die Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Rn. 151) nicht ermächtigt, über die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten hinaus gesetzgeberisch tätig zu werden (Art. 5 Abs. 2 EUV). Dies wird durch Erklärung Nr. 24 zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union[4] noch einmal beson-

2 ABl.EU 2007 Nr. C 306, S. 197.
3 ABl.EU 2007 Nr. C 306, S. 157.
4 ABl.EU 2008 Nr. C 115, S. 346.

ders hervorgehoben. In den Bereichen, in denen ihr von den Mitgliedstaaten Zuständigkeiten übertragen wurden, ist die Union damit nunmehr *eigenständige Hoheitsrechtsträgerin.* Im Bereich der GASP werden der Union nunmehr auch bestimmte eigene Kompetenzen zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen (vgl. näher Rn. 42 ff.). Gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV bleiben insoweit besondere Entscheidungsstrukturen mit intergouvernementalem Charakter bestehen (Rn. 1262). Damit besteht künftig eine einheitliche, rechtsfähige Union, die im Rahmen ihrer Kompetenzen supranational, im Bereich der GASP jedoch intergouvernemental entscheidet. Für den supranationalen Bereich ist dabei insbesondere kennzeichnend, dass einzelne Mitgliedstaaten auch ohne ihre Zustimmung im Wege der Mehrheitsabstimmung verpflichtet werden können. Die neue Union stellt sich daher als „aufgeblähte" Gemeinschaft dar.

b) Die Union als Staatenverbund

37 Der EU-Vertrag enthält keine präzisere „Legaldefinition" der Europäischen Union als die Aussage des Art. 1 Abs. 3 Satz 1 EUV: „Grundlage der Union sind dieser Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union." Der EU-Vertrag versteht sich als „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. 1 Abs. 2 EUV). Die europäische Integration gründet sich danach auf zwischen den Mitgliedstaaten vertraglich vereinbarte Rechtssätze. Im Gegensatz zur staatlichen Einheitsbildung zielt das Recht der europäischen Integration nicht auf eine (innerstaatliche) Homogenität der Lebensverhältnisse, sondern auf die institutionelle Weiterentwicklung des gemeinsamen Handelns unter gleichzeitiger Absicherung der Vielfalt unterschiedlicher mitgliedstaatlicher (Verfassungs-)Kulturen. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass Änderungen der Verträge, also Änderungen der Grundlagen der Union, auch in Zukunft nur nach Ratifikation durch alle Vertragsparteien in Kraft treten können (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV, vgl. aber auch Abs. 6 und 7, Rn. 68 ff.). Die Mitgliedstaaten sind daher weiter die „Herren der Verträge". Jeder Mitgliedstaat kann überdies im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten (Art. 50 EUV, Rn. 85 ff.).

38 Die Rechtsnatur der Europäischen Union war nach der alten Rechtslage äußerst umstritten. Das BVerfG hat die Europäische Union in seinem *Maastricht*-Urteil vom 12. Oktober 1993 als einen „Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der staatlich organisierten Völker Europas" bezeichnet[5]. Im achten Leitsatz des *Maastricht*-Urteils betont das BVerfG: „Der EU-Vertrag begründet einen Staatenverbund, (...) keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat". In seinem *Lissabon*-Urteil vom 30. Juni 2009[6] hat

5 BVerfGE 89, 155, 188 – *Maastricht.*
6 BVerfGE 123, 267 – *Lissabon.*

das BVerfG an diesem Verständnis der Europäischen Union festgehalten. Der Begriff des Verbundes erfasst nach Ansicht des BVerfG eine „enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“[7].

c) Die Charakteristik des supranationalen Unionsrechts

39 Das Unionsrecht besteht aus dem primären und dem abgeleiteten Unionsrecht. Das *primäre Unionsrecht* bilden der EU- sowie der AEU-Vertrag. Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig und bilden gemeinsam die Grundlage der Union (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 und 2 EUV, Art. 1 Abs. 2 AEUV). Ebenfalls zum primären Unionsrecht zählen die den Verträgen beigefügten Protokolle und Anhänge (Art. 51 EUV). Teil des primären Unionsrechts ist auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deren rechtsverbindliche Geltung Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV anordnet und die gleichrangig neben dem EU- und dem AEU-Vertrag stehen soll (Rn. 632). Über das geschriebene primäre und sekundäre Unionsrecht hinaus gibt es auch ungeschriebenes Unionsrecht in Form allgemeiner Rechtsgrundsätze sowie seltener in Form des Gewohnheitsrechts.

40 Das sekundäre, d. h. vom Primärrecht abgeleitete und daher normhierarchisch diesem untergeordnete Unionsrecht wird von den Unionsorganen auf Grundlage der Verträge in Form von Rechtsakten erlassen. Die in den Mitgliedstaaten mit Vorrang vor nationalem Recht anwendbaren Sekundärrechtsakte der Union, hier insbesondere Verordnungen, machen für den Unionsbürger den spürbaren *supranationalen* Charakter des Unionsrechts aus. In Deutschland stellt Art. 23 Abs. 1 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zulässigkeit dieser Wirkungen dar (Rn. 100 ff.). An Bedeutung gewinnt zunehmend auch das sogenannte „Tertiärrecht“. Dabei handelt es sich um Recht, das auf Grundlage von Sekundärrechtsakten von Unionsorganen erlassen wird (Rn. 329 ff.).

41 Der Begriff der *Supranationalität* wird allerdings nicht einheitlich verwendet. Diese Charakterisierung wird in einem weiteren, wenig spezifischen Sinne für jede die Staaten unmittelbar verpflichtende Entscheidung internationaler Organisationen oder Gerichte gebraucht. Häufig wird von Supranationalität auch ungenau im politischen, rechtlich nicht eindeutigen Sinne gesprochen, wenn der Begriff als Synonym für eine prozesshafte Integration verwendet wird. Demgegenüber wird hier der Begriff der Supranationalität in einem engeren Sinne verwandt: zum einen mit Blick auf die besonderen Beschlussfassungsverfahren der Europäischen Union, wenn einzelne Mitgliedstaaten auch ohne ihre Zustimmung im Wege der Mehrheitsabstimmung verpflichtet werden können; zum an-

7 BVerfGE 123, 267, 348 – *Lissabon.*

deren ist für die Supranationalität des Unionsrechts kennzeichnend, dass es für die Mitgliedstaaten und/oder für deren Individuen sowie Körperschaften ohne Weiteres unmittelbar verbindlich und mit Vorrang vor dem nationalen Recht anwendbar ist. Dabei durchstößt es den nationalen Souveränitätspanzer, ohne dass die Mitgliedstaaten dem noch jeweils gesondert – also über die Ratifikation der Gründungsverträge hinaus – völkerrechtlich zustimmen müssten. Auch wirkt das EU-Recht in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in seiner Qualität als Unionsrecht und nicht als in nationales Recht transformiertes Recht; eine solche Transformation ist sogar unionsrechtlich unzulässig, da hiermit seine spezifischen Qualitäten verloren gehen würden. Diese Wirkungsbesonderheiten bestehen dagegen bei dem Unionsrecht im Bereich der intergouvernemental verbliebenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Insofern ist – entgegen dem ersten Anschein – von einem einheitlichen Unionsrecht trotz der eigenen Rechtspersönlichkeit der Union doch nicht die Rede. Vielmehr ist auch weiterhin von einem supranationalen und einem intergouvernementalen Unionsrecht (im Rahmen der GASP) zu sprechen. Dies gilt sowohl für das Primär- als auch für das Sekundärrecht.

d) Der intergouvernementale Charakter des Unionsrechts im Bereich der GASP

42 Die supranationalen Handlungsbefugnisse der Europäischen Union sind weitgehend im AEU-Vertrag geregelt, wohingegen der EU-Vertrag die nach wie vor intergouvernementalen Rechtsgrundlagen der GASP (Art. 21 bis Art. 46 EUV) enthält. Während die Rechtsordnung der EU im Übrigen supranational ausgestaltet ist und die Normen des Unionsrechts *Anwendungsvorrang* vor dem nationalen Recht genießen (Rn. 175 ff.), erschöpft sich das intergouvernementale Recht der GASP in seinen völkerrechtlichen, d. h. zwischenstaatlichen Bindungswirkungen. Es besitzt keine unmittelbare Anwendbarkeit und somit keinen das nationale Recht der Mitgliedstaaten verdrängenden Anwendungsvorrang. Derartige Rechtsakte bedürfen zur Bewirkung innerstaatlich verbindlicher Effekte vielmehr stets eines innerstaatlichen Umsetzungsaktes (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV). Das nationale Recht ist jedoch im Lichte dieser Sekundärrechtsakte auszulegen[8]. Aufgrund intergouvernementaler Konsensverfahren bewahren sich die Unionsstaaten weitgehende Souveränität in den für sie besonders sensiblen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere für deren integralen Bestandteil (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 EUV), die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auch für das intergouvernementale Unionsrecht gilt nach der Rechtsprechung des EuGH der *Grundsatz der Unionstreue,* der als „Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit"[9] nunmehr Niederschlag in Art. 4

8 EuGH, Rs. C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 43 ff. – *Pupino.*
9 EuGH, Rs. C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 33 ff. – *Pupino.*

Abs. 3 UAbs. 1 EUV gefunden hat und der auch den Bereich der GASP überwölbt.

43 Für die Beibehaltung des intergouvernementalen Charakters des GASP-Rechts spricht, dass die GASP-Regelungen nicht in die Bestimmungen über die supranationalen Unionspolitiken des AEU-Vertrags eingereiht sind, sondern ihnen eine besondere Stellung im EU-Vertrag zugewiesen ist. Zudem wird im Bereich von GASP und GSVP das völkerrechtliche Einstimmigkeitsprinzip weitgehend beibehalten. Die Beschlüsse im Bereich der GASP sind für die Mitgliedstaaten zwar rechtlich verbindlich (vgl. Art. 28 Abs. 2 EUV); sie erschöpfen sich jedoch in ihrer völkerrechtlichen Verbindlichkeit. Dies wird durch Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 und Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV bestätigt, wonach der Erlass von Gesetzgebungsakten – mit ihren supranationalen Wirkungen – ausdrücklich ausgeschlossen ist. Zudem hat die Regierungskonferenz beim Abschluss des Vertrags von Lissabon in zwei Erklärungen betont, dass die Bestimmungen über die GASP die bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik nicht berühren[10].

44 Gleichwohl hat die Schaffung einer Rechtssubjektivität der Union durch den Vertrag von Lissabon die Rechtslage insofern verändert, als diese neue Union auch im Rahmen der GASP mit gewissen eigenen Kompetenzen ausgestattet wird. Damit sind die Mitgliedstaaten nicht mehr die alleinigen Akteure im Bereich der GASP. Sollen die neuen Unionszuständigkeiten gleichwohl – wie allgemein unterstellt – nichts an dem intergouvernementalen Charakter der GASP ändern, so bedarf die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon einer gewissen Neuinterpretation[11]. Insofern ist festzuhalten, dass

- es erstens bei der Wirkungsbeschränkung der GASP-Maßnahmen auf völkerrechtliche Verpflichtungen ohne Durchgriffswirkung, also ohne unmittelbare Anwendbarkeit und Anwendungsvorrang, bleibt,
- zweitens eigene Unionskompetenzen in der GASP bestehen,
- drittens gleichwohl keine Verdrängung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen stattfindet, sondern nur völkerrechtlich gestuft-verbindliche inhaltliche Vorgaben getätigt werden, deren Einhaltung allerdings nur politisch, nicht justiziell kontrolliert werden kann, und
- viertens die Mitgliedstaaten durch die Konzentration der Entscheidungsbefugnisse in den von ihnen beherrschten Organen Europäischer Rat und Rat bei prinzipiellem Einstimmigkeitserfordernis die Herrschaft über das „Ob“ und „Wie“, also Inhalt und Dichte der Vorgaben für die nationalen Außenpolitiken, uneingeschränkt in der Hand behalten haben.

---

10 Vgl. Erklärungen Nr. 13 u. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ABl. EU 2008 Nr. C 115, S. 343.

11 Hierzu ausführlich *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 ff.

Aufgrund der Ausschaltung von Kommission und Europäischem Parlament aus den GASP-Entscheidungsbefugnissen bleibt es ohne Abstriche bei der fremdeinwirkungsfreien Selbststeuerung der Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage lässt sich fraglos davon sprechen, dass die GASP auch nach dem Vertrag von Lissabon weiterhin „intergouvernemental" ist. Die Zurechnung der GASP zu den eigenen Unionspolitiken wird dadurch aber nicht in Frage gestellt. Art. 2 Abs. 4 AEUV bestätigt diesen unionseigenen Charakter der GASP noch einmal ausdrücklich. 45

2. Die materielle Verbundsicherung durch das Kohärenzgebot

Eine das supranationale und das intergouvernementale Unionsrecht umklammernde Funktion kommt in *materieller Hinsicht* dem Kohärenzgebot des Art. 7 AEUV zu, das für den Bereich der GASP in Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV ausdrücklich wiederholt wird. Danach achtet die Europäische Union auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen (Art. 7 AEUV), insbesondere zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen (Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Das Kohärenzgebot verlangt sowohl von den Mitgliedstaaten bei der Politikgestaltung in der intergouvernementalen GASP und GSVP als auch von der Union, ihre einzelnen Handlungen, aber auch ihr grundsätzliches Politikverhalten in möglichst *zusammenhängender und stimmiger* Weise, also „kohärent", an den in Art. 3 EUV niedergelegten Unionszielen auszurichten. Auf diese Weise soll der Eindruck des Auftritts eines einheitlichen Akteurs sichergestellt werden. 46

Zu unterscheiden sind die innere und die äußere Kohärenz. Die *innere Kohärenz* zielt auf den Zusammenhalt in der Union im Innenverhältnis. Mit Blick auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Europäischen Union spricht der AEU-Vertrag auch von *Kohäsion.* Hierzu ist ein eigener „Kohäsionsfonds" eingerichtet worden (Art. 177 AEUV). Die innere Kohärenz wird auch in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV angesprochen. Danach fördert die Union den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. 47

Die *äußere Kohärenz* soll ein gemeinsames außen-, sicherheits- und entwicklungspolitisches Auftreten gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen, z. B. auf Konferenzen oder in Organen der Vereinten Nationen, gewährleisten. Dies kommt in Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV zum Ausdruck, wonach die Union insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen achtet. Nach Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 2 EUV enthalten sich die Unionsstaaten in der GASP „jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte". Verantwortliche Unionsorgane für die Herstellung dieser außenpolitischen Kohärenz sind der Rat und die Kommis- 48

sion, die dabei vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden (Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 2 EUV).

49 Neben dem in Art. 7 AEUV verankerten allgemeinen Kohärenzgebot gibt es noch besondere, im AEU-Vertrag ausformulierte Ausprägungen dieses Abstimmungsgebots. Die wichtigste hiervon ist Art. 215 AEUV, welcher der Union eine unbedingte supranationale Umsetzungsverpflichtung bei GASP-Entscheidungen über ein Handelsembargo auferlegt (Rn. 1293). Kohärenz wird hier erzielt durch die unionsrechtliche Verpflichtungswirkung einer Maßnahme im Bereich der GASP. Dabei wird in der GASP die außenpolitisch relevante Entscheidung über das „Ob" eines Embargos getroffen, die EU regelt im Rahmen der GASP-Vorgaben nach Art. 215 AEUV das „Wie" im Rahmen ihrer supranationalen ausschließlichen Außenhandelskompetenz.

3. Die institutionelle Verbundsicherung durch den institutionellen Rahmen

50 In *institutioneller Hinsicht* soll die Einheitsbildung durch das Kohärenzgebot mittels eines *institutionellen Rahmens* (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV) sichergestellt werden. Der Verbund der Union verlangt eine wechselseitige Abstimmung der Politiken der supranationalen Bereiche mit dem intergouvernementalen Bereich von GASP und GSVP. So sind für den institutionellen Zusammenhalt der Europäischen Union neben dem Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 1 EUV) der Rat und die Kommission (Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 2 EUV) verantwortlich. Sie werden dabei unterstützt vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Dagegen werden durch den EU-Vertrag dem Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV), der Kommission (Art. 30 Abs. 1 EUV) und dem Europäischen Parlament nur wenige Befugnisse im intergouvernementalen Bereich der GASP zugewiesen (Art. 27 Abs. 3 Satz 4 EUV, Art. 36 EUV, Art. 41 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Diese sind zumeist auch ohne inhaltlich bestimmende Funktion.

51 Gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV üben die Unionsorgane ihre Befugnisse nach Maßgabe der Verträge, also EUV und AEUV, aus. Soweit diese Organe auch im Rahmen der GASP tätig werden, sind die intergouvernementalen Besonderheiten dieses Rechtsbereichs zu beachten. Aufgrund der nunmehr gegebenen Rechtspersönlichkeit der Union üben die im Rahmen der GASP tätigen Unionsorgane nunmehr jedoch eigene Befugnisse aus und sind nicht mehr – wie nach der alten Rechtslage – nur im Wege der Organleihe für die Mitgliedstaaten tätig. Die Wirkungsbesonderheiten des GASP-Rechts, die vom supranationalen Unionsrecht abweichenden Rechtsetzungsverfahren und die weitestgehende Konzentration der Befugnisse auf den Rat und den Europäischen Rat (vgl. nur Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV: „Sie [die GASP] wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt (…)") kennzeichnen

jedoch weiterhin den Sonderstatus der GASP. Das Kohärenzgebot hat daher für die gemeinsame Ausrichtung des supranationalen und des intergouvernementalen Unionsrechts sowohl materiell als auch institutionell große Bedeutung.

4. Völkerrechtssubjektivität und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Union

a) Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union

Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen ist gekennzeichnet durch deren Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Erst die Verleihung der Völkerrechtssubjektivität – regelmäßig durch den Gründungsvertrag – gibt einer internationalen Organisation ein rechtliches Eigenleben. Aus der Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen folgt regelmäßig ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, durch eigene Organe die Rechte und Pflichten der Organisation auf völkerrechtlicher Ebene wahrnehmen zu können. Der Europäischen Union wird seit dem Vertrag von Lissabon durch den EU-Vertrag explizit Völkerrechtssubjektivität zuerkannt (vgl. Rn. 28), wobei die ausdrückliche Normierung in Art. 47 EUV allerdings nur im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Union Wirkung entfaltet. Sie ist damit *Trägerin von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten* und jedenfalls an die Regeln des Völkergewohnheitsrechts gebunden, soweit dieses auf internationale Organisationen anwendbar ist (vgl. Rn. 28, 422). **52**

Aufgrund der ausdrücklichen Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität an die Europäische Union ist sie nunmehr auch im Bereich der GASP und der GSVP (Art. 21 bis Art. 46 EUV) eine Trägerin von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten. Der intergouvernementale Charakter des Unionsrechts in diesem Bereich steht dem nicht entgegen (vgl. Rn. 1260)[12]. Trotz der nunmehr eigenen GASP-Befugnisse der Union – die allerdings ohne Durchgriffswirkung bleiben – sind es weiterhin die Mitgliedstaaten, welche diesen Politikbereich prägen. Die GASP bleibt daher eine vertraglich festgelegte Form der Koordinierung der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wobei sich die Mitgliedstaaten durch Unionsmaßnahmen im Rat und im Europäischen Rat selbst Koordinationsvorgaben machen, ohne sich den Fremdeinwirkungen durch die anderen Unionsorgane auszusetzen. Da die außenpolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten von den Koordinationskompetenzen der Union unberührt bleiben, ist der außenpolitische Auftritt der Union und ihrer Mitgliedstaaten weiterhin nicht einheitlich – es bleibt insofern bei einem oftmals vielstimmigen Durcheinander. **53**

12 *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 ff.

b) Die Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Union

54 Aufgrund ihrer Völkerrechtsfähigkeit besitzt die Europäische Union in den supranationalen Politikbereichen zugleich die *Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen*[13]. Die Kompetenzen der Union in diesem Bereich werden von Art. 216 AEUV geregelt. Nach dieser Vorschrift kann die Union völkerrechtliche Übereinkommen zum einen dann schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist. Damit kodifiziert die Vorschrift für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Rn. 151 ff.). Die Union darf demnach in all denjenigen Bereichen völkerrechtliche Verträge abschließen, in denen die Verträge ihr diese Kompetenz ausdrücklich zuweisen. Solche *ausdrücklichen Kompetenzen* enthalten z. B. Art. 207 AEUV für den Bereich der gemeinsamen Außenhandelspolitik, Art. 191 Abs. 4 AEUV für den Bereich der Umweltpolitik und Art. 217 AEUV für die Assoziierung mit dritten Staaten und anderen internationalen Organisationen.

55 Darüber hinaus benennt Art. 216 AEUV drei Konstellationen, in denen der Union eine *implizite Kompetenz* zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zusteht. So besteht eine Vertragsschlusskompetenz der Union zum einen dann, wenn der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags notwendig ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Weiter besteht eine Vertragsschlusskompetenz der Union, wenn sie sekundärrechtlich zum Vertragsschluss ermächtigt wurde. Insoweit kodifiziert Art. 216 AEUV die bisherige Rechtsprechung des EuGH zur „implied powers"-Lehre (Rn. 159)[14]. Danach verfügt die Union, früher die Gemeinschaft, immer dann über völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, wenn der Vertrag ihr entsprechende Kompetenzen im Innenbereich überträgt (Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen, „AETR-Doktrin")[15] und die Union von ihrer internen Zuständigkeit bereits Gebrauch gemacht hat[16]. Solange und soweit die Union nach innen von einer Rechtsetzungskompetenz noch nicht Gebrauch gemacht hat, bleiben die Mitgliedstaaten zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge berechtigt. Eine Vertragsschlusskompetenz der Union besteht nach der Rechtsprechung des EuGH ausnahmsweise auch dann, wenn sie zwar zuvor noch nicht intern von einer Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht hat, der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags jedoch notwendig ist, um eines der Ziele der Unionsverträge zu verwirk-

---

13 So für die EG: EuGH, Rs. 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, Rn. 13/14 – *AETR* (= P Nr. 55).

14 *Pechstein,* Die Kodifizierung der AETR-Rechtsprechung durch den Vertrag von Lissabon, in: FS Klein, S. 619 ff.; *Streinz/Ohler/Herrmann,* Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 134; *Obwexer,* EuR 2012, Beiheft 2, S. 49, 56 f.

15 EuGH, Rs. 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, Rn. 15/19 ff. – *AETR* (= P Nr. 55); EuGH, verb. Rs. 3, 4 u. 6/76, ECLI:EU:C:1976:114, Rn. 30/31 – *Kramer („Biologische Schätze des Meeres")* (= P Nr. 56); EuGH, Rs. C-476/98, ECLI:EU:C:2002:631, Rn. 109 – *Kommission/Bundesrepublik Deutschland („Open Skies")* (= P Nr. 58).

16 EuGH, Gutachten 2/92, ECLI:EU:C:1995:83, Rn. 31 – *OECD.*

lichen[17]. Die dritte Konstellation, in welcher die Union über implizite Vertragsschlusskompetenzen verfügt, ist gegeben, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag seinem Inhalt nach Sekundärrecht beeinträchtigen würde, falls er statt von der Union von den Mitgliedstaaten geschlossen würde[18].

56 Der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags fällt in die *ausschließliche Zuständigkeit* der Union, „wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte" (Art. 3 Abs. 2 AEUV). Dagegen besteht lediglich eine *geteilte Zuständigkeit* gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV (Rn. 147 f.), wenn sich die Ermächtigung zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags aus einer Vorschrift der Verträge ergibt, die den Mitgliedstaaten ausdrücklich eigene Vertragsschlusskompetenzen überlässt, oder wenn die Kompetenz in einem Rechtsakt der Union vorgesehen ist, der kein Gesetzgebungsakt (Rn. 311) ist. Im Fall der geteilten Zuständigkeit können sog. *gemischte Abkommen* geschlossen werden, bei denen neben der Union auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind.

57 Da auch der Beitritt zu einer internationalen Organisation durch völkerrechtlichen Vertrag erfolgt, kann die Europäische Union, sofern die Verträge ihr ausdrücklich oder implizit die Ermächtigung dazu erteilen, Mitglied anderer internationaler Organisationen sein. Zu beachten ist, dass die Europäische Union Rechtsnachfolgerin der aufgelösten Europäischen Gemeinschaft ist. Die Rechtsnachfolge in völkerrechtliche Verträge der EG – die EG war u. a. Mitglied der FAO (Food and Agriculture Organization), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, und der Welthandelsorganisation (WTO) – wirkt allerdings nur vertraglich zwischen den Mitgliedstaaten der Union. Im Außenverhältnis zu Drittstaaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten bestimmt sich die Rechtsnachfolge nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, sie bedarf also der zumindest konkludenten Zustimmung der anderen Vertragsparteien.

58 Im Bereich der GASP kann die Union nach Art. 37 EUV Übereinkünfte mit anderen Staaten oder Internationalen Organisationen schließen. Freilich ist die Vertragsschlusskompetenz beschränkt auf den (bescheidenen) Umfang der eigenständigen GASP-Kompetenzen der Union. Die Vertragsschlusskompetenz nicht nur der Union, sondern auch der Mitgliedstaaten untereinander oder mit Drittstaaten wird allerdings durch den EuGH begrenzt[19]. Um die Einheitlichkeit und Autonomie des Unionsrechts zu wahren, müssen folgende Voraussetzungen gewahrt sein, sofern Übereinkommen die Befassung von weiteren Gerichten

---

17 EuGH, Gutachten 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, Rn. 77 – *WTO/GATS/TRIPs* (= P Nr. 57); EuGH, Gutachten 2/92, ECLI:EU:C:1995:83, Rn. 32 – *OECD.*

18 *Vedder,* in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 276.

19 EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 – *EMRK-Beitritt II* (= P Nr. 130); EuGH, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 – *Achmea* (= P Nr. 66); EuGH, Gutachten 1/17, ECLI:EU:C:2019:341 – *CETA* (= P Nr. 67).

vorsehen: (1) Es darf keine Zuständigkeit für die Auslegung oder Anwendung des Unionsrechts über den eigenen völkerrechtlichen Regelungsbereich hinaus übertragen werden, und (2) die in den Abkommen vorgesehenen Gerichte dürfen keine Urteilssprüche erlassen können, die dazu führen, dass die Unionsorgane daran gehindert werden, gemäß dem verfassungsrechtlichen Rahmen der Union zu funktionieren[20].

c) Das Vertragsschlussverfahren

59 Das *Vertragsschlussverfahren* bestimmt sich, sofern der AEU-Vertrag keine speziellen Vorschriften für bestimmte völkerrechtliche Verträge enthält (z. B. Art. 207 Abs. 3 und 4 AEUV für Handels- und Art. 219 AEUV für Währungsabkommen), nach Art. 218 AEUV. Die Vorschrift weist dem Rat eine zentrale Rolle zu. Er erteilt die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Die Initiative für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge liegt allerdings bei der Kommission oder, wenn sich die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die GASP bezieht, beim Hohen Vertreter. Diese legen dem Rat Empfehlungen vor (Art. 218 Abs. 3 Hs. 1 AEUV). Der Rat kann daraufhin einen Beschluss über die Aufnahme von Verhandlungen erlassen. Zudem hat er die Möglichkeit, den Verhandlungsführer oder den Leiter des Verhandlungsteams der Union zu benennen (Art. 218 Abs. 3 Hs. 2 AEUV). Vor dem Abschluss eines Abkommens hat eine Anhörung des Europäischen Parlaments zu erfolgen, die allein im Bereich der GASP entbehrlich ist (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b AEUV). In bestimmten Fällen, außer im Bereich der GASP, ist darüber hinaus die Zustimmung des Europäischen Parlaments vorgeschrieben (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. a AEUV). Der Zustimmung bedürfen danach Assoziierungsabkommen, die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur EMRK, Übereinkünfte, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, Übereinkünfte, die mit erheblichen finanziellen Folgen für die Gemeinschaft verbunden sind, sowie Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Rn. 315 ff.) oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt. Ob sich erhebliche finanzielle Belastungen ergeben, ist durch einen Vergleich der durch das Abkommen verursachten Ausgaben mit dem Gesamtbetrag der Unionsmittel für außenpolitische Maßnahmen zu bestimmen. Handelt es sich um ein sektorbezogenes Abkommen, z. B. um ein Fischereiabkommen, ist ergänzend auf den Gesamtbetrag der im Haushaltsplan für den betreffenden Sektor – ohne Unterscheidung nach internen und externen Maßnahmen – eingesetzten Mittel abzustellen[21].

---

20 EuGH, Gutachten 1/17, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 119 – *CETA* (= P Nr. 67).
21 EuGH, Rs. C-189/97, ECLI:EU:C:1999:366, Rn. 3 ff. – *Parlament/Rat.*

Der eigentliche Vertragsschluss erfolgt durch den Rat (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Er beschließt während des gesamten Verfahrens grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit. Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften über wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur EMRK beschließt der Rat einstimmig (Art. 218 Abs. 8 AEUV). Berührt ein völkerrechtlicher Vertrag sowohl Zuständigkeiten der Union als auch der Mitgliedstaaten, werden sog. *gemischte Abkommen* geschlossen[22], bei denen neben der Union auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind (zur Bedeutung der Kompetenzverteilung für den Vertrag vgl. Rn. 144 ff.). **60**

d) Die Deliktsfähigkeit der Europäischen Union

Eine Folge der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union ist ihre *völkerrechtliche Deliktsfähigkeit.* Die Union haftet nach den Regeln des Völkergewohnheitsrechts für von ihren Organen begangene Völkerrechtsverletzungen, durch die anderen Völkerrechtssubjekten zurechenbar Schaden zugefügt worden ist *(aktive Deliktsfähigkeit).* Es handelt sich dabei jedoch nicht um Fälle der vertraglichen oder außervertraglichen Haftung der Union (Art. 340 Abs. 1 und 2 AEUV; Rn. 583 ff.), sondern um im Völkergewohnheitsrecht begründete Ansprüche aus einem völkerrechtlichen Delikt. Die Europäische Union kann ihrerseits aber auch Opfer völkerrechtswidriger Handlungen anderer Völkerrechtssubjekte sein *(passive Deliktsfähigkeit).* In Reaktion auf eine Verletzung ihr gegenüber bestehender völkerrechtlicher Pflichten kann die Union dabei auf das Instrumentarium des Völkergewohnheitsrechts zurückgreifen. **61**

e) Das Gesandtschaftsrecht der Europäischen Union

Aus der Völkerrechtsfähigkeit der Union entspringt auch ihr *aktives und passives Gesandtschaftsrecht.* Regelungen hierzu finden sich in Art. 220 und Art. 221 AEUV. Ihr aktives Gesandtschaftsrecht nimmt die Union über sogenannte *Delegationen* wahr[23], die für die Vertretung der Union in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen sorgen (Art. 221 Abs. 1 AEUV). Zwar sind Delegationen de jure keine Botschaften, sie werden aber de facto von den Staaten, in denen sie akkreditiert sind, als solche behandelt. Sie genießen die entsprechenden Vorrechte und Befreiungen. Die Delegationen der Union sind Teil des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD; vgl. Rn. 1276) und unterstehen der Leitung des **62**

---

22 Dazu *Kumin/Bittner,* EuR 2012, Beiheft 2, S. 75 ff.
23 Dazu *Schmalenbach,* EuR 2012, Beiheft 2, S. 205 ff.

Hohen Vertreters. Sie werden in enger Zusammenarbeit mit den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten tätig (Art. 221 Abs. 2 AEUV). Das passive Gesandtschaftsrecht nimmt die Union wahr, indem sie Vertretungen von Drittstaaten akkreditiert. Bei der Europäischen Union sind über 160 Vertretungen von Drittstaaten akkreditiert. In Art. 16 des Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union wird bestimmt, dass der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Sitz der Union befindet, den bei der Union beglaubigten Vertretungen dritter Länder die üblichen diplomatischen Vorrechte und Befreiungen gewährt. Die Union arbeitet nach Art. 220 AEUV auch mit den Organen der Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammen und unterhält ferner Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen.

II. Die Verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten

1. Grundregeln

63 Der EU-Vertrag enthält in Titel IV *allgemeine „Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit“*. Danach können die Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Union begründen wollen, in den Grenzen und nach Maßgabe des Art. 20 EUV und der Art. 326 bis Art. 334 AEUV die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge ausüben. Eine Verstärkte Zusammenarbeit soll flexible Entscheidungsmechanismen für einen kleineren Kreis von Unionsstaaten gewährleisten, um diesen zu ermöglichen, in der Integration weiter voranzuschreiten, auch wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten auf einen entsprechenden weiteren Schritt verständigen können. Aufgrund der Erweiterung der Union auf 27 Mitgliedstaaten und weiteren möglichen Beitritten und der daraus resultierenden immer stärker werdenden wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten ist die Bereitstellung eines entsprechenden Instrumentariums erforderlich, um modellhafte Fortentwicklungen zu ermöglichen. Die Verstärkte Zusammenarbeit darf nur als letztes Mittel aufgenommen werden, wenn der Rat zu dem Schluss gelangt ist, dass die mit der Zusammenarbeit verfolgten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 EUV). Maßnahmen im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit binden nur die beteiligten Staaten. Sie gelten nicht als Besitzstand, der von beitrittswilligen Staaten angenommen werden muss (Art. 20 Abs. 4 EUV). Die sich aus der

Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, werden von den beteiligten Mitgliedstaaten getragen, sofern nicht der Rat etwas anderes beschließt (Art. 332 AEUV).

Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist nur zulässig, sofern sie **64**

- darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und diesen zu dienen sowie ihren Integrationsprozess zu stärken (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EUV),
- die Verträge und das Recht der Union beachtet (Art. 326 Satz 1 AEUV),
- im Rahmen der Zuständigkeit der Union bleibt und sich nicht auf Bereiche erstreckt, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV)[24],
- den Binnenmarkt und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt nicht beeinträchtigt (Art. 326 Satz 2 AEUV),
- keine Behinderung oder Diskriminierung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerrt (Art. 326 Satz 3 AEUV),
- mindestens neun Mitgliedstaaten umfasst (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV),
- die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten beachtet (Art. 327 Satz 1 AEUV) und
- allen Mitgliedstaaten jederzeit offensteht (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV).

Die vielfältigen Formen differenzierter Integration werfen auch komplexe Rechtsschutzfragen auf[25].

2. Verfahren

Das Verfahren zur Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit ist in Art. 329 AEUV geregelt. Eine Verstärkte Zusammenarbeit setzt danach einen Antrag der Mitgliedstaaten, die eine solche Zusammenarbeit beabsichtigen, an die Kommission voraus, welche ihrerseits dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen kann. In dem Antrag müssen der Anwendungsbereich und die Ziele aufgeführt werden, die mit der Verstärkten Zusammenarbeit angestrebt werden (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Die Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). An den Beratungen des Rates können alle Mitgliedstaaten teilnehmen. Damit wird gewährleistet, dass auch die nicht beteiligten Staaten über alles informiert sind, was im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit geschieht. Stimmberechtigt sind allerdings nur die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitglied- **65**

---

24 Dazu EuGH, verb. Rs. C-274/11 u. C-295/11, ECLI:EU:C:2013:240, Rn. 16 ff. – *Spanien u. Italien/Rat.*

25 Hierzu *Pechstein,* EuR 2013, Beiheft 2, S. 71 ff.

staaten (Art. 20 Abs. 3 EUV, Art. 330 Satz 1 AEUV). Der Rat erteilt die Ermächtigung zur Verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit, die sich nach Art. 238 Abs. 3 AEUV bestimmt (Art. 330 Satz 3 AEUV). Nach Art. 331 AEUV kann sich jeder Mitgliedstaat auch später einer bereits bestehenden Verstärkten Zusammenarbeit anschließen.

66 Die Rechtsakte, die zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergehen[26], haben die *Rechtsnatur und Wirkungsweise,* die das *Unionsrecht* den betreffenden Maßnahmen auch ansonsten zuweist. Dies bedeutet, dass sie ggf. unmittelbar anwendbar sind und dann Anwendungsvorrang vor nationalem Recht haben und mit dem Primärrecht vereinbar sein müssen. Die Besonderheit gegenüber den sonstigen Rechtsakten der Union besteht nur in ihrer *territorial auf die teilnehmenden Mitgliedstaaten beschränkten Geltung* (Art. 20 Abs. 4 EUV). Es handelt sich mithin um *sekundäres Sonderrecht*[27]. Im Verhältnis zum regulären Sekundärrecht ergeben sich allerdings beachtliche Probleme, welche die dogmatische Grundproblematik der Verstärkten Zusammenarbeit verdeutlichen. Geht man davon aus, dass der Rat, der im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit handelt, nicht identisch ist mit dem regulären Rat[28], dann können in dem Verhältnis des Sondersekundärrechts zum regulären Sekundärrecht nicht die lex-posterior- und die lex-specialis-Regel gelten[29], da die Normen von verschiedenen Normsetzern stammen. Gleichwohl wirft die Behauptung der Organdifferenz und die daraus folgende Umleitung der Zurechnung zu den an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten – anstelle einer Zurechnung zu der Union selbst – die Frage auf, ob es sich bei diesen Durchführungsmaßnahmen wirklich um Unionsrecht handeln kann. An dem Willen der Vertragsstaaten, eine derartige Einbettung der Verstärkten Zusammenarbeit vorzunehmen, kann indes nicht ernstlich gezweifelt werden. Vorgeschlagen wird daher eine *Vorrangigkeit des regulären Sekundärrechts vor den Durchführungsmaßnahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit*[30]. Dies lässt sich jedenfalls damit begründen, dass das reguläre Sekundärrecht über die primärrechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Verstärkten Zusammenarbeit praktisch durchgängig unangreifbar gestellt wird. Ob der Vorrang des regulären Sekundärrechts dabei als aus ihm selbst folgend oder über das Primärrecht vermittelt angesehen wird, ist im Ergebnis unerheblich.

67 Im *Bereich der GASP* sieht Art. 329 Abs. 2 AEUV einige besondere Verfahrensvoraussetzungen vor. Eine Verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich

---

26 Zu den einzelnen Rechtsakten vgl. *Martenczuk,* ZEuS 1998, S. 447, 467.

27 So zutreffend *Hatje,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 EUV Rn. 40.

28 So *Hatje,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 EUV Rn. 34.

29 *Becker,* EuR 1998, Beiheft 1, S. 29, 53; *Hatje,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 EUV Rn. 34.

30 *Becker,* EuR 1998, Beiheft 1, S. 29, 53; *Hatje,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 EUV Rn. 34.

setzt danach einen Antrag der beteiligten Mitgliedstaaten an den Rat voraus. Der Rat übermittelt den Antrag sodann dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Kommission, welche zur Kohärenz der beabsichtigten Verstärkten Zusammenarbeit mit der GASP bzw. mit der Politik der Union in anderen Bereichen Stellungnahmen abgeben. Ferner wird der Antrag dem Europäischen Parlament zur Unterrichtung übermittelt. Der Rat erteilt die Ermächtigung zur Verstärkten Zusammenarbeit nach Anhörung von Kommission und Hohem Vertreter sowie nach Unterrichtung des Europäischen Parlaments *einstimmig.* Die Einstimmigkeit bezieht sich dabei allein auf die Stimmen der an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten (Art. 330 Satz 3 AEUV).

III. Die EU-Vertragsänderung

1. Die unionsvertraglichen Änderungsverfahren

In Art. 48 EUV sind ein *ordentliches Änderungsverfahren* (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV) und zwei *vereinfachte Änderungsverfahren* (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV) vorgesehen. Das *ordentliche Vertragsänderungsverfahren* unterteilt sich seinerseits wiederum in zwei Verfahrensvarianten. Alle Verfahren sind durch eine verstärkte Einbeziehung der Parlamente der Mitgliedstaaten und eine wichtige Rolle des Europäischen Rates gekennzeichnet. **68**

a) Das ordentliche Änderungsverfahren

Ist dem Rat ein Entwurf durch eine mitgliedstaatliche Regierung, das Europäische Parlament oder die Kommission vorgelegt worden, ist dieser dem Europäischen Rat sowie den nationalen Parlamenten zu übermitteln (Art. 48 Abs. 2 EUV). Der Europäische Rat hat nach einer Prüfung des Entwurfs und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich auch nach Anhörung der EZB, mit einfacher Mehrheit zu beschließen, ob er entweder zunächst einen Konvent (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) oder gleich eine Regierungskonferenz (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV) einberuft. Eine ablehnende Stellungnahme des Parlaments, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank hindert nicht den Fortgang des Vertragsänderungsverfahrens. Spricht sich der Europäische Rat jedoch weder für die Einsetzung eines Konvents noch für die Einberufung einer Regierungskonferenz aus, ist das ordentliche Änderungsverfahren gescheitert. **69**

Entscheidet sich der Europäische Rat für einen Konvent, besteht dieser aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission (Art. 48 Abs. 3 **70**

UAbs. 1 Satz 1 EUV). Die Option, einen Konvent einzuberufen, besitzt der Europäische Rat freilich nur, wenn der Umfang oder die Bedeutung der ins Auge gefassten Vertragsrevision dies rechtfertigt. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und legt einer im Anschluss einzuberufenden Regierungskonferenz Empfehlungen vor (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 3 EUV). Er arbeitet jedoch nicht mehr selbst den Vertragsentwurf aus.

71 Der Europäische Rat kann aber auch beschließen, sofern es sich um keine bedeutenden Vertragsänderungen handelt, keinen Konvent einzuberufen und einen Änderungsentwurf unmittelbar einer Regierungskonferenz vorzulegen. Ein solcher Beschluss setzt jedoch zum einen die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus und ist zum anderen auf kleinere Vertragsrevisionen beschränkt (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Aufgabe einer Revisionskonferenz von Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten ist es, im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen die Vertragsänderungen inhaltlich abzustimmen und zu vereinbaren. Die Regierungskonferenz ist dabei inhaltlich nicht an die Ergebnisse des Konvents gebunden und kann frei entscheiden, welche Vertragsänderungen völkerrechtlich vereinbart werden[31].

72 Vertragsänderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Diese tatbestandliche Bezugnahme des Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten stellt nicht nur eine in völkerrechtlichen Verträgen häufig verwendete allgemeine Ratifikationsklausel des Inhalts dar, dass Ratifikationen nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts zu erfolgen haben. Vielmehr begründet Art. 48 Abs. 4 EUV eine echte unionsrechtliche Wirksamkeitsvoraussetzung für Vertragsänderungen. Erst nachdem die Änderungen gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften innerstaatlich gebilligt worden sind, kann das in den Mitgliedstaaten jeweils zuständige Organ – nach Art. 59 Abs. 1 GG in der Bundesrepublik der Bundespräsident – die völkerrechtliche Ratifikationshandlung vornehmen. Diese erfolgt durch die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei der Regierung der Italienischen Republik, dem Depositar der Europäischen Union (vgl. Art. 54 EUV).

b) Die vereinfachten Änderungsverfahren

aa) Das vereinfachte Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV

73 Änderungen des Dritten Teils des AEU-Vertrags über die internen Politikbereiche (Art. 26 bis Art. 197 AEUV) sind daneben auch in einem *vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV* möglich. Eine vereinfachte Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 6 EUV darf jedoch keine Ausweitung der

31 Vgl. BVerfGE 123, 267, 385 – *Lissabon.*

Unionskompetenzen bewirken (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)[32]. Im vereinfachten Verfahren kann der Europäische Rat über Änderungsvorschläge der Regierung eines Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments oder der Kommission einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission – im Währungsbereich auch nach Anhörung der EZB – beschließen. Der Änderungsbeschluss bedarf der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 3 EUV), in Deutschland also eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG[33].

bb) Das Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV

Im *vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV* (sog. *Passerelle-Regelung* oder *Brückenklausel)* kann der Europäische Rat über Verfahrensänderungen beschließen. Es kann sich dabei entweder um den Übergang von einer im AEU-Vertrag oder in Titel V EU-Vertrag vorgeschriebenen Einstimmigkeit im Rat zur qualifizierten Mehrheit handeln (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) oder im Rahmen des AEU-Vertrags um den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV). Das vereinfachte Verfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV gilt jedoch nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Nach der Rechtsprechung des BVerfG im *Lissabon*-Urteil darf eine Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat zu einer Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EUV jeweils nur auf der Grundlage eines vorherigen Gesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und ggf. Satz 3 GG[34] erfolgen. Dies soll nach Auffassung des BVerfG die vertraglich nicht vorgesehene Ratifikation der Vertragsänderung durch die nationalen Parlamente kompensieren. **74**

Jede vom Europäischen Rat ausgehende Änderungsinitiative ist den nationalen Parlamenten zu übermitteln. Lehnt ein nationales Parlament eine vorgeschlagene Änderung innerhalb von sechs Monaten ab, ist die Vertragsänderung gescheitert (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV). Erfolgt keine Ablehnung, kann der Europäische Rat die vorgeschlagene Änderung nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig beschließen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 3, UAbs. 4 EUV). Einer anschließenden Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf es nicht. Im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)[35], dem deutschen Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon, ist geregelt, dass der Bundestag eine Änderungsinitiative nach Art. 48 Abs. 7 EUV ablehnen kann, wenn sich die Verfahrensänderung auf eine Materie bezieht, die im **75**

---

32 Zur Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV im Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV vgl. EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 45 ff. – *Pringle.*

33 BVerfGE 123, 267, 387 – *Lissabon.*

34 BVerfGE 123, 267, 390 f. – *Lissabon.*

35 BGBl. 2009 I S. 3022.

Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes betrifft (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 IntVG). In allen anderen Fällen sind sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat zu einer Ablehnung befugt (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 IntVG).

c) Kein änderungsfester Kern des Unionsrechts

76 Eine *Hierarchisierung der Unionsrechtsordnung* dergestalt, dass bestimmte Norminhalte – in Entsprechung zu Art. 79 Abs. 3 GG – der Änderung in den Verfahren nach Art. 48 EUV nicht zugänglich wären, lässt sich weder Art. 48 EUV selbst noch einer anderen Bestimmung des Unionsrechts entnehmen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, wie der Ausspruch des EuGH in seinem ersten EWR-Gutachten[36] zu verstehen ist, wonach eine (implizite) „Änderung der Grundlagen der Gemeinschaft" durch Abschluss eines Assoziierungsabkommens (Art. 238 EWG) nicht möglich sei. Der Gerichtshof befand die Vertragsabschlussbefugnis nach Art. 238 EWG für nicht ausreichend, um ein EWR-Gerichtssystem zu errichten, dessen Rechtsprechung auch die EG binden sollte und damit das Rechtsprechungsmonopol des EuGH als eine der „Grundlagen der Gemeinschaft"[37] beeinträchtigt. Darüber hinaus wird das Gutachten des EuGH jedoch teilweise auch dahingehend verstanden, dass im Rechtsschutzsystem der Union sogar ein *änderungsfester Kern der Gründungsverträge* liegt, der auch im förmlichen Vertragsrevisionsverfahren nach Art. 48 EUV nicht mehr zur Disposition der Mitgliedstaaten stehe[38]. Dies bezieht sich auf folgende Formulierung des EuGH: „Aus denselben Gründen könnte eine Änderung dieser Bestimmung [Art. 164 EWG][39] in dem von der Kommission angesprochenen Sinne[40] die Unvereinbarkeit des Gerichtssystems des Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht nicht beseitigen"[41]. Dieses Verständnis des ersten EWR-Gutachtens ist allerdings *nicht zwingend*[42]. Aufgrund von Richterrecht kann eine mit Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbare Unantastbarkeitsgarantie – ohne entsprechende Anhaltspunkte in den Gründungsverträgen – gewiss nicht wirksam geschaffen werden. Mit einem solchen Unterfangen würde der Gerichtshof sich auch übernehmen. Soweit dagegen außerhalb dieser Judikatur ein für die Unionsstaaten

---

36 EuGH, Gutachten 1/91, ECLI:EU:C:1991:490 – *EWR I.*

37 EuGH, Gutachten 1/91, ECLI:EU:C1991:490, Rn. 71 – *EWR I.*

38 *Da Cruz Vilaca/Picarra,* CDE 1993, S. 26; *Gialdino,* CMLR 1995, S. 1089, 1110; *Klein,* in: HK-EU, Art. N EUV Rn. 15: „(…) ein zentraler Angriff auf die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge"; *Reinisch,* ÖJZ 1992, S. 321, 325.

39 Anm. der Verfasser.

40 *Klein,* in: HK-EU, Art. N EUV Rn. 15, bezieht dies auf Art. 236 EWG.

41 EuGH, Gutachten 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, Rn. 72 – *EWR I.*

42 Aufgrund der völlig unsystematischen Beantwortung der von der Kommission gestellten Fragen durch den EuGH lässt sich diese Passage auch als auf die dritte und nicht auf die vierte Frage bezogen interpretieren. In diesem Falle wäre ihr eine so weitgehende Bedeutung nicht beizumessen. Ablehnend auch *Herrnfeld,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 48 EUV Rn. 13; *Heintzen,* EuR 1994, S. 35, 38.

unveränderbarer Kern des Unionsrechts im Sinne gemeinsamer Strukturprinzipien angenommen wird[43], beruht dieser nicht auf dem Unionsrecht, sondern wird hiervon als durch die nationalen Verfassungsordnungen vorgegeben anerkannt[44]. Auch Art. 2 EUV weist diesen Strukturprinzipien keinen Rang zu, der sie Art. 48 EUV entziehen würde, sondern fordert von den Unionsstaaten lediglich ihre Aufrechterhaltung[45].

2. Nichtförmliche Vertragsänderungen nach allgemeinem Völkerrecht

77 Vom förmlichen Vertragsrevisionsverfahren nach Art. 48 EUV ist die nichtförmliche Vertragsänderung nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen zu unterscheiden. Danach haben die Staaten das Recht, einen Vertrag jederzeit im Konsens auch formfrei wieder zu ändern und können sich insbesondere von zunächst vereinbarten Änderungsmodalitäten wieder lösen. Die in Art. 48 EUV vorgeschriebenen Verfahren stellen keine Kodifikation von „ius cogens" (Art. 53 WVK) des allgemeinen Völkerrechts dar. Auch fehlen Anhaltspunkte dafür, dass die Mitgliedstaaten einvernehmlich ihre völkerrechtliche Kapazität, Übereinkünfte an Art. 48 EUV vorbei zu treffen, dinglich aufgeben wollten. Die Staaten besitzen weiterhin die Fähigkeit, wirksame völkerrechtliche Änderungsverträge auch jenseits des in Art. 48 EUV vorgeschriebenen Verfahrens abzuschließen. Solche Vertragsänderungen sind trotz ihrer Unionsrechtswidrigkeit gleichwohl völkerrechtlich wirksam.

IV. Der Beitritt zur Europäischen Union

1. Die Beitrittsvoraussetzungen

78 Nach Art. 49 Abs. 1 EUV steht die Europäische Union allen europäischen Staaten offen, welche die in Art. 2 EUV genannten Werte achten und – dies ist neu – sich für ihre Förderung einsetzen. Die in Art. 2 Satz 1 EUV genannten Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Art. 2 Satz 2 EUV postuliert, dass diese Werte allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam sind, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Tole-

---

43 So z. B. *Everling,* FS Bernhardt, S. 1161, 1170; *Herdegen,* FS Everling, S. 447, 458 ff.; *Vedder,* EuR 1999, Beiheft 1, S. 7, 38; dazu auch *Herrnfeld,* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 48 EUV Rn. 14.

44 *Bieber,* RMC 1993, S. 343, 348.

45 Offengelassen von *Herdegen,* FS Everling, S. 447, 459 f.