



**HEMMER / WÜST / HUTKA**

# **EUROPARECHT**

**Das Prüfungswissen**

- für Studium
- und Examen

**E-BOOK EUROPARECHT**

**Autoren: Hemmer / Wüst / Hutka**

**14. Auflage 2021**

**ISBN: 978-3-96838-016-2**

# INHALTSVERZEICHNIS

## § 1 ENTSTEHUNG UND ABLAUF DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

## § 2 WESEN DER EUROPÄISCHEN UNION (EU) UND DES UNIONSRECHTS

### A) Allgemeines

- I. Früheres Verhältnis der Europäischen Union (EU) zur Europäischen Gemeinschaft (EG)
- II. Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon
- III. Aufgaben und Ziele der Europäischen Union

### B) Rechtsnatur der Europäischen Union und des Unionsrechts

- I. Supranationalität der Europäischen Union
  1. Begriff der Supranationalität
  2. Übertragung von Hoheitsrechten auf die „Europäische Union“ nach Art. 23 I GG
    - a) Verfahren bei der Übertragung von Hoheitsrechten
    - b) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten
- II. Die EU als „Union eigener Art“ und das Unionsrecht als „eigenständige Rechtsordnung“

### C) Die Rechtsfähigkeit der Europäischen Union

### D) Beitritt zur Union und Austritt aus der Union

- I. Beitritt zur Union, Art. 49 EUV
- II. Austritt aus der Union, Art. 50 EUV
- III. Ausschluss aus der Union
- IV. Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten

## § 3 RECHTSQUELLEN DES UNIONSRECHTS

### A) Primäres Unionsrecht

- I. EUV und AEUV
- II. Grundrechte auf Unionsebene

### B) Sekundäres Unionsrecht

- I. Verordnung, Art. 288 II AEUV
- II. Richtlinie, Art. 288 III AEUV
  1. Allgemeines
  2. Unmittelbare Anwendbarkeit
    - a) Grundvoraussetzungen und Folgen der unmittelbaren Anwendbarkeit
    - b) Begründung der unmittelbaren Anwendbarkeit
    - c) Umfang der unmittelbaren Anwendbarkeit
  3. Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung
  4. Schadensersatzpflicht bei gänzlich unterbliebener oder nicht ordnungsgemäßer Richtlinienumsetzung
- III. Beschluss, Art. 288 IV AEUV
- IV. Empfehlung und Stellungnahme, Art. 288 V AEUV

### C) Tertiäres Unionsrecht

- I. Delegierte Rechtsakte, Art. 290 AEUV

II. Durchführungsrechtsakte, Art. 291 AEUV

#### D) Ungeschriebenes Unionsrecht

I. Allgemeine Rechtsgrundsätze

II. Rechtsstaatsprinzipien

III. Gewohnheitsrecht

E) Völkerrechtliche Verträge, Völkergewohnheitsrecht

F) Begleitendes Unionsrecht

G) Rangordnung innerhalb des Unionsrechts („Normenhierarchie

## § 4 INSTITUTIONELLES SYSTEM DER EUROPÄISCHEN UNION

### A) Organe der Union, Art. 13 ff. EUV, Art. 223 ff. AEUV

I. Das Europäische Parlament, Art. 14 EUV, Art. 223 ff. AEUV

1. Zusammensetzung

2. Aufgaben und Befugnisse

3. Beschlussfassung

II. Der Europäische Rat, Art. 15 EUV, Art. 235 f. AEUV

1. Zusammensetzung

2. Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Rates

3. Beschlussfassung

III. Der Rat, Art. 16 EUV, Art. 237 ff. AEUV

1. Zusammensetzung

2. Aufgaben und Befugnisse

3. Beschlussfassung

IV. Die Europäische Kommission, Art. 17 EUV, Art. 244 AEUV

1. Ernennung und Zusammensetzung

2. Aufgaben und Befugnisse

3. Beschlussfassung

V. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

VI. Der Gerichtshof der Europäischen Union, Art. 19 EUV, Art. 251 ff. AEUV

1. Aufgabe

2. Zusammensetzung und Organisation des Gerichtshofs, Art. 251 ff. AEUV

3. Zusammensetzung und Organisation des Gerichts, Art. 254 ff. AEUV

4. Die Bildung von Fachgerichten, Art. 257 AEUV

VII. Europäische Zentralbank, Art. 282 ff. AEUV und Rechnungshof, Art. 285 ff. AEUV

### B) Hilfsorgane

I. Wirtschafts- und Sozialausschuss, Art. 301 ff. AEUV

II. Ausschuss der Regionen, Art. 305 ff. AEUV

III. Europäische Investitionsbank, Art. 308 f. AEUV

### C) Verhältnis der Organe

## § 5 RECHTSETZUNG

### A) Kompetenz der Union

## I. Allgemeines

1. „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“
2. „Implied-Powers-Lehre“
3. Vertragsabrundungskompetenz, Art. 352 AEUV
4. Vertragsänderungsverfahren, Art. 48 EUV

## II. Ausschließliche Zuständigkeit der Union, Art. 2 I, 3 AEUV

## III. Geteilte Zuständigkeit, Art. 2 II, 4 AEUV

1. Allgemeines
2. Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 III EUV
3. Rechtsangleichung nach Art. 114, 115 AEUV

## B) Organkompetenz

## C) Gesetzgebungsverfahren

### I. Allgemeines

### II. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Art. 289 I AEUV i.V.m. Art. 294 AEUV

1. Erste Lesung, Art. 294 III – VI AEUV
2. Zweite Lesung, Art. 294 VII – IX AEUV
3. Vermittlungsausschuss, Art. 294 X – XII AEUV
4. Dritte Lesung, Art. 294 XIII – XIV AEUV
5. Bereiche, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet:

### III. Besonderes Gesetzgebungsverfahren, Art. 289 II AEUV

1. Das Anhörungsverfahren
2. Das Zustimmungsverfahren

### IV. Weitere besondere Verfahren

## D) Form (Begründung, Veröffentlichung), Art. 296, 297 AEUV

## E) Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die EU

- I. Stärkung der nationalen Parlamente durch den Reformvertrag
- II. Beteiligung des Bundesrates Art. 23 II, IV – VI GG
- III. Beteiligung des Bundestages, Art. 23 II, III GG

## § 6 VOLLZUG DES UNIONSRECHTS

### A) Unionseigener Vollzug

### B) Mitgliedstaatlicher Vollzug

- I. Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug
- II. Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug

## § 7 VERHÄLTNIS DES UNIONSRECHTS ZUM MITGLIEDSTAATLICHEN RECHT

### A) Eigenständigkeit des Unionsrechts und seine unmittelbare Anwendbarkeit

### B) Kollision zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht – das Rangverhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem (= deutschem) Recht

- I. Vorrangfrage aus Sicht des Unionsrechts – die Rechtsprechung des EuGH
- II. Vorrangfrage aus Sicht des deutschen Rechts – die Rechtsprechung des BVerfG
  1. Kollision mit einfachen Gesetzen

## 2. Kollision mit Verfassungsrecht

- a) Grenzen der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten und des Vorrangs des Unionsrechts
- b) Kollision von unmittelbar anwendbarem sekundärem Unionsrecht mit dem Grundgesetz (insbesondere mit den Grundrechten)
- c) Kollision von Primärrecht mit dem Grundgesetz
- d) Verstoß deutscher Ausführungsgesetze gegen das Grundgesetz (insbesondere Grundrechte)

## 3. Unanwendbarkeit sekundären Unionsrechts wegen Kompetenzüberschreitung der Union

### C) Einwirkungen auf den mitgliedstaatlichen Vollzug

#### I. Allgemeines

#### II. Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen, § 48 VwVfG

#### III. Aufschiebende Wirkung und einstweiliger Rechtsschutz §§ 80 I, V, 123 VwGO

#### IV. Aufhebung bestandskräftiger Verwaltungsakte

## § 8 HAFTUNG DER MITGLIEDSTAATEN FÜR UNIONSRECHTSVERSTÖSSE

### A) Allgemeine Grundsätze der unionsrechtlich gebotenen Staatshaftung

#### I. Entstehungsvoraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs

##### 1. Grundvoraussetzungen

##### 2. Einzelne Arten von Unionsrechtsverstößen

- a) Legislatives Unrecht
- b) Administratives Unrecht
- c) Judikatives Unrecht

#### II. Durchsetzung des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs im innerstaatlichen Bereich

### B) Durchsetzung des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs im Rahmen des deutschen Staatshaftungsrechts

#### I. Haftung für legislatives Unrecht

##### 1. Ansprüche nach deutschem Staatshaftungsrecht: Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG, enteignungsgleicher Eingriff)

##### 2. Unionsrechtlicher Haftungsanspruch

- a) Voraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs sind nicht erfüllt
- b) Voraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs sind erfüllt

#### II. Haftung für administratives Unrecht

## § 9 DIE VIER GRUNDFREIHEITEN

### A) Allgemeines

#### I. Unmittelbare Anwendbarkeit

#### II. Grundsatz der „Inländergleichbehandlung“ und allgemeine Beschränkungsverbote

#### III. Verpflichtung der Mitgliedstaaten und horizontale Wirkung

#### IV. Einschränkungen der Grundfreiheiten

#### V. Problem der „Inländerdiskriminierung“

#### VI. Rechtsangleichung

### B) Freier Warenverkehr, Art. 28 ff., 34 ff. AEUV

#### I. Anwendungsbereich

1. Begriff der Ware
2. Begriff der Unionsware

## II. Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung, Art. 30 AEUV

1. Zölle
2. Abgaben gleicher Wirkung

## III. Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, Art. 34, 35 AEUV

1. Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Art. 34, 35 AEUV
2. Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen, Art. 34, 35 AEUV
  - a) Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, Art. 34 AEUV
  - b) Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen, Art. 35 AEUV
3. Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV
4. Rechtfertigung durch die Unionsgrundrechte
5. Bedeutung der Rechtsangleichung nach Art. 114 AEUV
6. Problem der Inländerdiskriminierung
7. Beispielsfall zur Warenverkehrsfreiheit

## C) Freiheit des Personenverkehrs

### I. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 45 – 48 AEUV

1. Anwendungsbereich
2. Umfang der Freizügigkeit nach Art. 45 AEUV
  - a) Einreise-, Aufenthalts- und Verbleiberecht, Art. 45 III lit. b – lit. d AEUV
  - b) Recht auf gleiche Behandlung, Art. 45 II AEUV
  - c) Allgemeines Beschränkungsverbot
3. Vorbehalte, Ausnahmen
  - a) „Ordre-Public-Vorbehalt“ nach Art. 45 III AEUV
  - b) Bereichsausnahme der öffentlichen Verwaltung, Art. 45 IV AEUV
4. Angehörige des Wanderarbeitnehmers
5. Problem der Inländerdiskriminierung

### II. Niederlassungsfreiheit, Art. 49 – 55 AEUV

1. Anwendungsbereich
2. Umfang der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV
  - a) Einreise- und Aufenthaltsrecht
  - b) Recht auf gleiche Behandlung
  - c) Allgemeines Beschränkungsverbot
3. Vorbehalte, Ausnahmen
  - a) „Ordre-Public-Vorbehalt“ nach Art. 52 AEUV
  - b) Bereichsausnahme der Ausübung öffentlicher Gewalt, Art. 51 AEUV
4. Problem der Inländerdiskriminierung
5. Beispielsfall zur Niederlassungsfreiheit

## D) Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, Art. 56 ff. AEUV

### I. Anwendungsbereich

### II. Umfang der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56, 57 AEUV

1. Aufenthalts- und Einreiserecht
2. Recht auf gleiche Behandlung und das allgemeine Beschränkungsverbot
  - a) Diskriminierungsverbot
  - b) Allgemeines Beschränkungsverbot

### III. Vorbehalte, Ausnahmen

### IV. Problem der Inländerdiskriminierung

E) Freiheit des Kapitalverkehrs, Art. 63 I, 64 ff. AEUV

F) Hilfsfreiheit: Die Freiheit des Zahlungsverkehrs, Art. 63 II, 64 ff. AEUV

## § 10 DISKRIMINIERUNGSVERBOTE

### A) Allgemeines Diskriminierungsverbot

I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV)

II. Antidiskriminierungsmaßnahmen hinsichtlich persönlicher Eigenschaften (Art. 19 AEUV)

B. Der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau, Art. 157 AEUV

## § 11 RECHTSSCHUTZSYSTEM

### A) Allgemeines

#### B) Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, Art. 258, 259 AEUV

##### I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit
2. Beteiligtenfähigkeit
3. Klagegegenstand
4. Überzeugung einer Vertragsverletzung
5. Ordnungsgemäßes Vorverfahren
  - a) Vorverfahren nach Art. 258 AEUV
  - b) Das Vorverfahren nach Art. 259 II – IV AEUV
6. Klagefrist
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

##### II. Begründetheit

#### C) Nichtigkeitsklage, Art. 263 AEUV

##### I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit
2. Beteiligtenfähigkeit
3. Klagegegenstand
4. Klagebefugnis
5. Klagegründe
  - a) Unzuständigkeit
  - b) Verletzung wesentlicher Formvorschriften
  - c) Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm
  - d) Ermessensmissbrauch
6. Klagefrist, Art. 263 VI AEUV
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

##### II. Begründetheit

#### D) Untätigkeitsklage, Art. 265 AEUV

##### I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit
2. Beteiligtenfähigkeit
3. Klagegegenstand
4. Klagebefugnis



5. Vorverfahren, Art. 265 II AEUV

6. Klagefrist

7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

II. Begründetheit

#### E) Schadensersatzklage, Art. 268 i.V.m. Art. 340 II AEUV

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit

2. Beteiligtenfähigkeit

3. Klagegegenstand

4. Klagefrist

5. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

II. Begründetheit

#### F) Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 AEUV

I. Zulässigkeit des Antrags auf Vorabentscheidung

1. Zuständigkeit

2. Vorlageberechtigung

3. Antragsgegenstand

4. Entscheidungserheblichkeit

II. Vorlagerecht und Vorlagepflicht

III. Sachentscheidung des EuGH

**WIEDERHOLUNGSFRAGEN: / RANDNUMMER**

Der Begriff des Europarechts lässt sich in einem weiteren und einem engeren Sinn verstehen.<sup>1</sup> Unter Europarecht im weiteren Sinn versteht man das Recht aller europäischen internationalen Organisationen und Pakte (z.B. Europarat, OECD, OSZE). Die „Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) des Europarates, über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wacht, ist das wichtigste und bekannteste Übereinkommen, das zum Europarecht im weiteren Sinne gehört.

1

Die Justizausbildungsordnungen der Länder stellen dagegen auf den engen Europarechtsbegriff ab. Europarecht im engeren Sinn ist das Recht der Europäischen Union, kurz EU. Hierzu gehören insbesondere der EU-Vertrag (EUV), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die Europäische Grundrechtecharta (EGRCh), die völkerrechtlichen Verträge der Union und das Recht, das die Organe der EU erlassen (Sekundärrecht, Art. 288 AEUV).

Bis zum Inkrafttreten des **Reformvertrags von Lissabon** am 01.12.2009 war die EU nach dem Drei-Säulen-Modell die Dachorganisation, innerhalb derer die verschiedenen Verträge und Politikbereiche eingeordnet wurden. Innerhalb dieses Modells wurden in der ersten Säule der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EG) und der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) zusammengefasst. In der zweiten Säule fand sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP), in der dritten Säule die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Die Union als Dachorganisation hatte selbst keine Rechtspersönlichkeit<sup>2</sup>.

Mit dem **Reformvertrag von Lissabon** wurde dieses Modell aufgegeben. Nunmehr gibt es hauptsächlich zwei Verträge (sowie deren Anhänge und Protokolle), die das Recht der Europäischen Union regeln: den EU-Vertrag (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die PJZS wurde in den AEUV integriert, die GASP in den EUV. Die EU an sich ist Rechtsnachfolgerin der EG geworden und hat seit dem 01.12.2009 eigene Rechtspersönlichkeit, Art. 1 III S. 3 EUV. Das originäre Recht der Europäischen Union wird als Europarecht im engeren Sinne verstanden. Hierzu zählen nicht nur die Verträge über die Europäische Union (Primärrecht), sondern auch das Recht, das die Organe der Europäischen Union erlassen (Sekundärrecht).

**hemmer-Methode: Examensrelevant sind insbesondere der EUV, der AEUV mitsamt Anhängen und Protokollen sowie das von der Europäischen Union erlassene Sekundärrecht. Bis zum Inkrafttreten des Vertrages über die EU (01.11.1993) trug die Europäische Gemeinschaft den Namen „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG). Später trug sie den Namen Europäische Gemeinschaft (EG). Seit dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon wurde die EG aufgelöst, ihre Rechtsnachfolgerin ist nunmehr die EU, vgl. Art. 1 III S. 3 EUV.<sup>3</sup> Das Skript verweist fortan auf die aktuellen Bestimmungen des EUV und des AEUV.<sup>4</sup>**

1 Siehe hierzu Herdegen, § 1 Rn. 2 ff. und Rn. 6 ff.; Streinz, Europarecht, Rn. 1.

2 Zur früheren Terminologie etwa Diehm, JuS 2007, S. 209 ff.

3 So wurde bisher stets von der Gemeinschaft gesprochen (z.B. „Gemeinschaftsorgane“), da vor Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon allein dieser Rechtspersönlichkeit zukam. Nach Auflösung der EG muss nunmehr von der Union gesprochen werden (z.B. „Unionsorgane“). Beachten Sie dies vor allem bei der Heranziehung älterer Literatur und Rechtsprechung.

4 In den Zitaten älterer Rechtsprechung werden überwiegend die Originalartikel mit Verweis auf die aktuellen Bestimmungen beibehalten.

## § 1 ENTSTEHUNG UND ABLAUF DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION<sup>5</sup>

Die Entstehung und der Ablauf der europäischen Integration war ein langer, von Erfolgen und Rückschlägen gekennzeichneter Prozess,<sup>6</sup> der sich, je nach Betrachtungsweise, bis ins Mittelalter zurückverfolgen lässt.<sup>7</sup>

2

In Gang gesetzt wurde die europäische Integration durch ein kurz nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges entstandenes Konzept des Franzosen Jean Monnet von 1950, das der damalige französische Außenminister Robert Schuman aufgriff („**Schuman-Plan**“).<sup>8</sup> Grundgedanke war es, die deutsche Produktion von Kohle und Stahl, der eine erhebliche militärische und wirtschaftliche Bedeutung beigemessen wurde, unter eine internationale Kontrolle zu bringen. Dadurch sollte eine Bedrohung des europäischen Friedens durch ein wieder erstarkendes Deutschland ausgeschlossen werden.<sup>9</sup> Angesichts des aufkommenden „Ost-West-Konfliktes“ und der negativen Erfahrungen mit dem „Versailler Vertrag“ erschien ein solches Vorgehen nur dann Frieden sichernd und Erfolg versprechend, wenn Deutschland gemeinsam mit anderen europäischen Staaten in ein supranationales<sup>10</sup> System eingegliedert würde. So kam es am 18.04.1951 in Paris zur Gründung der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, sog. „**Montanunion**“ zwischen Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten. Der Vertrag zur Gründung der EGKS, der als einziger Gemeinschaftsvertrag befristet für die Dauer von 50 Jahren abgeschlossen wurde (Art. 97 EGKSV), trat am 23.07.1952 in Kraft und ist mittlerweile ausgelaufen.

3

Um die europäische Integration voranzutreiben, erfolgten weitere Vorschläge zur Gründung europäischer Gemeinschaften in Teilbereichen der Politik. Die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG, 27.05.1952) scheiterte jedoch 1954 am Veto des französischen Parlaments.

4

Am 25.03.1957 wurden schließlich die Verträge über die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und die **Europäische Atomgemeinschaft (EAG)**<sup>11</sup> in Rom unterzeichnet („**Römische Verträge**“), die am 01.01.1958 in Kraft getreten sind. Unterzeichner waren die sechs bereits an der EGKS beteiligten Staaten.

In der Folgezeit wurden die wichtigsten Ziele des EWGV – Errichtung eines „**Gemeinsamen Zolltarifs**“ (**GZT**)<sup>12</sup> im Verhältnis zu Drittstaaten und Freizügigkeit von Waren, Personen und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten („**Gemeinsamer Markt**“) – stufenweise verwirklicht (früher Art. 7 EGV, jetzt Art. 26 AEUV). Die Jahre nach Gründung der EWG waren indes auch von zahlreichen Krisen und einer Stagnation des europäischen Integrationsprozesses gekennzeichnet.

5

Durch den „**Fusionsvertrag**“ vom 08.04.1965 wurden die bis dahin noch getrennt bestehenden Organe der Gemeinschaften (EWG, EAG, EGKS) zu einem gemeinsamen Rat und einer gemeinsamen Kommission zusammengeschlossen („fusioniert“).<sup>13</sup> Die rechtliche Selbstständigkeit der Gemeinschaften blieb davon unberührt.

6

Am 01.01.1973 wurden Großbritannien, Irland und Dänemark Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften („**Europa der Neun**“). Die Süderweiterung erfolgte durch den Beitritt Griechenlands am 01.01.1981 sowie Spaniens und Portugals am 01.01.1986 („**Europa der Zwölf**“).

7

5 Die wichtigsten Eckdaten und ihre Bedeutung sollte man für die mündliche Prüfung kennen.

6 Vertiefend zu historischen „Vorläufern“ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 3 ff.; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 1 Rn. 1 ff.

7 Hakenberg, Europarecht, Rn. 4 ff.

8 Weiterführend zu den einzelnen Abschnitten der europäischen Integration Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 2 Rn. 1 ff.

9 Wilmowsky, JURA 1992, S. 337.

10 Zum Begriff der Supranationalität siehe Rn. 26.

11 Ziel der EAG ist die friedliche Nutzung der Kernenergie.

12 Zur Bedeutung des „Gemeinsamen Zolltarifs“ siehe Rn. 414.

13 Der Gerichtshof und die Versammlung (= EP) wurden bereits bei den „Römischen Verträgen“ vereint.

Ein wichtiges Ereignis für die europäische Integration war die Verabschiedung der **Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)** am 28.02.1986, die wegen verschiedener Verzögerungen der Ratifikation erst am 01.07.1987 in Kraft getreten ist. Durch sie wurde die „Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes“ (vgl. heute Art. 3 III EUV)<sup>14</sup> als Vertragsziel in den EWGV aufgenommen und die Gemeinschaftstätigkeit auf weitere Politikbereiche ausgedehnt (z.B. Umweltschutz). Zahlreiche Änderungen des EWGV sollten den Integrationsprozess flexibler gestalten (z.B. Art. 100a EGV a.F. = Art. 114, 115 AEUV). Der europäische Binnenmarkt trat am 01.01.1993 in Kraft.

8

Ferner wurde die **Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)** auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, die bis dahin nur in politischen Absichtserklärungen enthalten war, ausdrücklich in der EEA geregelt.<sup>15</sup> Auch wurde erstmals die Schaffung einer „Europäischen Union“ als Ziel herausgestellt (Art. 1 I EEA).

Die Unterzeichnung des „**Vertrages über die Europäische Union**“ (EU, „**Maastricht-Vertrag**“) am 07.02.1992 stellte dann eine neue Stufe europäischer Integration dar. Der Vertrag, der am 01.11.1993 in Kraft trat, enthielt wesentliche Änderungen des EWGV, der ab diesem Moment „**Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**“ (EGV) hieß.

9

Durch die Aufnahme neuer Aufgaben und Ziele (Art. 3 EUV) wurde die Gemeinschaftstätigkeit auf neue Politikbereiche ausgeweitet. Hierzu zählen insbesondere die Verwirklichung einer „**Wirtschafts- und Währungsunion**“ (WWU, jetzt Art. 120 ff., 136 ff. AEUV) und die Einführung einer „**Unionsbürgerschaft**“ (Art. 20 ff. AEUV).

Weiterhin erfolgt eine engere **Zusammenarbeit in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik** („**GASP**“, jetzt Art. 23 ff. EUV) sowie die **Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik** („**ZBJI**“ vgl. jetzt hierzu Dritter Teil – Titel V des AEUV „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“).

Schließlich wurde die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) und damit die demokratische Legitimation der Gemeinschaft im Rechtsetzungsverfahren durch die Einführung des Verfahrens der Mitentscheidung (Art. 251 EG, jetzt sog. „**ordentliches Gesetzgebungsverfahren**“, Art. 289, 294 AEUV) wesentlich gestärkt.<sup>16</sup>

Einen weiteren wichtigen Schritt stellte die Erweiterung der EU durch den Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs zum 01.01.1995 dar („**Europa der Fünfzehn**“).

10

Die nächste wesentliche Änderung der Verträge erfolgte durch den am 02.10.1997 unterzeichneten und am 01.05.1999 in Kraft getretenen „**Amsterdamer Vertrag**“.<sup>17</sup>

10a

Durch den „Amsterdamer Vertrag“ wurden unter dem Begriff „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (jetzt Dritter Teil – Titel V AEUV) wichtige Bereiche der bislang nur in der dritten Säule des Vertrags über die Europäische Union geregelten Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik in die erste Säule überführt (sog. **Vergemeinschaftung**).<sup>18</sup> Vergemeinschaftet wurden etwa die Einwanderungs- und Asylpolitik, der freie Personenverkehr von Drittstaatsangehörigen sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 AEUV).

Die **polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** („**PJZS**“) wurde dagegen in der intergouvernemental ausgestalteten dritten Säule des Vertrags über die Europäische Union belassen (Art. 29 ff. EU, heute Art. 82 ff. AEUV). Weiter wurden durch die Aufnahme des bisherigen Sozialprotokolls in den Gemeinschaftsvertrag (Art. 136 ff. EG, jetzt Art. 151 ff. AEUV) der Gemeinschaft zahlreiche weitere Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik verliehen (z.B. Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen). Als Neuerung enthielt das Vertragswerk auch die Möglichkeit der Sanktionierung von Mitgliedstaaten, welche die in Art. 6 EUV enthaltenen, die Europäische Union begründenden rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze missachten (jetzt Art. 7 EUV, Art. 354 AEUV).

In institutioneller Hinsicht wurden die Rechte des EP im europäischen Rechtsetzungsprozess wesentlich verstärkt, indem der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EG, jetzt Art. 289, 294 AEUV)<sup>19</sup> erneut erheblich ausgeweitet wurde (damals z.B. auf das allgemeine Diskriminierungsverbot ex Art. 12 EG, die Umweltpolitik ex Art. 175 EG, die soziale Sicherheit ex Art. 42 EG).

10b

14 Zum Begriff des Binnenmarktes siehe Rn. 20.

15 Dieser Vereinigung von Bestimmungen über die EPZ und den EWGV verdankt die EEA ihren Namen („Einheitliche Akte“).

16 Zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289, 294 AEUV, das ein echtes Zustimmungserfordernis des EP begründet, siehe unten Rn. 208.

17 Siehe allgemein zum Amsterdamer Vertrag Hilf/Pache, NJW 1998, S. 705.

18 Zum durch den Vertrag über die Europäische Union eingeführten sog. „Drei-Säulen-Konzept“ siehe unten Rn. 13 ff.

19 Zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289, 294 AEUV siehe unten Rn. 208.

Durch den „Amsterdamer Vertrag“ wurde weiter das sog. „**Prinzip der Flexibilität**“ eingeführt. Durch das „Prinzip der Flexibilität“, das sowohl für die Politikbereiche des EU (ex Art. 40, 43 ff. EU) als auch für die Politikbereiche des EG (ex Art. 11 EG) vorgesehen war, kann in bestimmten Sachgebieten und unter bestimmten Voraussetzungen eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit vereinbaren, auf die dann ebenfalls das institutionelle Gemeinschaftsgefüge Anwendung findet. Auf diesem Wege sollte eine verstärkte Integration nur einiger Mitgliedstaaten ermöglicht werden, da in der Vergangenheit zahlreiche Integrations Schritte oftmals am Erfordernis der Übereinstimmung aller Mitgliedstaaten scheiterten. Mittlerweile findet sich das „Prinzip der Flexibilität“ in den Vorschriften über die „**Verstärkte Zusammenarbeit**“ in Art. 326 ff. AEUV.

10c

Schließlich einigten sich die Mitgliedstaaten anlässlich des „**Amsterdamer Vertrags**“ darauf, im Interesse der Übersichtlichkeit der Verträge hinfällig gewordene Vertragsbestimmungen zu streichen und die Artikel des EU sowie des EG neu zu nummerieren. Zeitgleich zum Inkrafttreten des „Amsterdamer Vertrages“ am 01.05.1999 führte der EuGH sodann auch eine neue Zitierweise für die Bezeichnung der Verträge ein.<sup>20</sup> An Artikel eines Vertrages in der nach dem 01.05.1999 geltenden Fassung wurden zwei Buchstaben angefügt (statt bisher drei), die den jeweiligen Vertrag bezeichnen. So wurde der Vertrag über die Europäische Union mit „EU“ (statt bisher EUV), der EG-Vertrag mit „EG“ (statt bisher EGV), der EGKS-Vertrag mit „KS“ (statt bisher EGKSV) und der EAG-Vertrag mit „EA“ (statt bisher EAGV) bezeichnet, soweit die nach dem 01.05.1999 geltende Fassung in Bezug genommen wurde.<sup>21</sup>

10d

Zum 23.07.2002 lief der „**Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl**“ aus. Er war der einzige Gemeinschaftsvertrag, der befristet (50 Jahre nach Inkrafttreten) abgeschlossen wurde (Art. 97 KS). Mit Ablauf des 23.07.2002 ging das Vermögen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl auf die EG über. Für die Politikbereiche Kohle und Stahl galt seitdem der EG-Vertrag.

10e

Der am 26.02.2001 unterzeichnete „**Vertrag von Nizza**“, der am 01.02.2003 in Kraft getreten ist, enthielt einige wesentliche institutionelle Reformen im Hinblick auf die damals geplante Erweiterung der Europäischen Union.<sup>22</sup> So wurde bei der Kommission neben einer Stärkung der Befugnisse des Kommissionspräsidenten insbesondere die künftige Zahl der Kommissionsmitglieder geregelt (ex Art. 213 EG). Die Zahl der Mitglieder des EP wurde auf höchstens 732 festgesetzt (ex Art. 189 II EG). Was den Rat angeht, so wurde die Stimmgewichtung bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit neu festgelegt und einem komplizierten Verfahren unterworfen (ex Art. 205 EG).

10f

Die grundsätzlichen Änderungen erfuhr damals allerdings die europäische Gerichtsbarkeit. So wurde zunächst das Europäische Gericht 1. Instanz (EuG), das bisher dem EuGH (lediglich „beigeordnet“ war, diesem statusrechtlich gleichgestellt (ex Art. 220 EG, jetzt Art. 251, 254 AEUV). Des Weiteren wurde beim EuG 1. Instanz die Einführung gerichtlicher Kammern auf Grund einstimmigen Ratsbeschlusses für Klagen in bestimmten Sachgebieten vorgesehen, wobei das EuG 1. Instanz insoweit Rechtsmittelinstanz ist (vgl. ex Art. 225a EG, jetzt Art. 257 AEUV).

Der „Vertrag von Nizza“ sah aber auch jenseits institutioneller Fragen bedeutende Änderungen vor. So wurde etwa in zahlreichen Bereichen vom Einstimmigkeitsprinzip zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit übergegangen. Schließlich wurde dem „Vertrag von Nizza“ eine „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ beigelegt, die eine weiter gehende Reformdiskussion einleitete (sog. „**Post-Nizza-Prozess**“).

Zum 01.05.2004 wurde die Europäische Union durch die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten erweitert.<sup>23</sup> Am 01.01.2007 fand bereits die nächste Erweiterung durch die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens statt. Danach hatte die EU 27 Mitgliedstaaten. Die aktuellen **27 Mitgliedstaaten** ergeben sich aus dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013<sup>24</sup> sowie dem Austritt des Vereinigten Königreichs im Jahr 2020. Schwierig und politisch außerordentlich umstritten ist schließlich die Frage eines Beitritts der Türkei. Der Europäische Rat hat am 17.12.2004 der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen jedenfalls grundsätzlich zugestimmt.<sup>25</sup>

10g

20 Abgedruckt etwa in JuS 2000, 99 f. Zweck der neuen Zitierweise war es, eine Verwechslung der vor und nach dem 01.05.1999 geltenden Vertragsfassungen auszuschließen.

21 Das Skript legt bei Zitierung alter EU- und EG-Vorschriften aus Vereinfachungsgründen grundsätzlich die nach dem 01.05.1999 geltende Zitierweise zu Grunde. Auf die heute geltenden Vorschriften des EUV und des AEUV wird dabei hingewiesen.

22 Vgl. dazu Krenberger, Life&Law 2001, VIII (Life); Pache/Schorkopf, NJW 2001, S. 1377; Epiney, DVBl. 2001, S. 941; Gnan, BayVBl. 2001, S. 449; Wiedmann, JuS 2001, S. 846; Schäfer, BayVBl. 2001, S. 460. - Auf die wesentlichen Änderungen wird im Skript an den jeweils einschlägigen Stellen hingewiesen werden. [Unser Service-Angebot an Sie: kostenlos hemmer-club-Mitglied werden \(www.hemmer-club.de\) und Entscheidungen der Life&Law lesen und downloaden.](http://www.hemmer-club.de)

23 Estland, Litauen, Lettland, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta, Zypern. - Mit dem Beitritt wurden die genannten Staaten grundsätzlich Vollmitglieder der Europäischen Union. In einigen Bereichen gelten allerdings Ausnahmen: So kann für längstens 7 Jahre die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt werden, ebenso bestimmte Bereiche der Dienstleistungsfreiheit (z.B. Baugewerbe, Gebäudereinigung).

24 Eine Darstellung der einzelnen Erweiterungsrunden mit den jeweiligen Beitrittsstaaten findet sich etwa bei Hakenberg, Europarecht, Rn. 25 ff.

25 Behalten Sie auch den künftigen Erweiterungs- und den davorgeschalteten Assoziierungsprozess im Auge.

Damit die Europäische Union auch mit einer Mitgliederzahl von 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungs- und funktionsfähig bleibt, bedurfte es aber einer wesentlichen Reform der (ursprünglich nur auf sechs Mitgliedstaaten zugeschnittenen) Verträge. Hieran knüpfte der „**Konvent zur Zukunft der Europäischen Union**“ an,<sup>26</sup> der grundlegende Änderungen des gesamten europäischen Vertragswerks in die Wege leiten sollte.

10h

Sein vom Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 gegebenes Mandat bezog sich vor allem auf die Neuordnung der Kompetenzen der Europäischen Union, die Reform der Handlungsinstrumente und Rechtsetzungsverfahren mit dem Ziel der Vereinfachung, die Reform der Organe, die Aufnahme der Grundrechtscharta der Europäischen Union vom 07.12.2000 in das europäische Recht sowie die Rolle bzw. Einbindung der nationalen Parlamente. Am 18.07.2003 legte der Konvent den Entwurf eines „Verfassungsvertrages“ für Europa vor, der die bestehenden Verträge ablösen sollte.<sup>27</sup> Der Europäische Rat hat diese „**Verfassung für Europa**“ am 29.10.2004 in Rom unterzeichnet. Sie bedurfte für ihr Inkrafttreten allerdings der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen Verfassungsordnungen (vgl. ex Art. 48 III EU, jetzt Art. 48 IV UAbs. 2 EUV). Im Hinblick insbesondere auf in zahlreichen Mitgliedstaaten geplante Volksabstimmungen war der Erfolg der Verfassung für Europa von Anfang an allerdings ungewiss. Nachdem sich die Bevölkerung Frankreichs (29.05.2005) und der Niederlande (01.06.2005) in Referenden gegen die Verfassung ausgesprochen hatte, war das Projekt einer europäischen Verfassung zunächst gescheitert. Der EuGH hat gleichwohl die Gründungsverträge wiederholt als „Verfassungsurkunde der Union“<sup>28</sup> bezeichnet.

Um die Arbeitsfähigkeit der Union nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages dennoch zu erhalten, wurden aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag strittige Punkte, insbesondere staatstypische Symbole wie Hymne und Flagge, gestrichen und der Begriff „Verfassung“ durch „Vertrag“ ersetzt. Der so entstandene **Vertrag von Lissabon** (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. Reformvertrag genannt) sollte der Europäischen Union eine einheitliche Struktur geben und die institutionell und kompetenzrechtlich notwendigen Reformen ermöglichen. Beim EU-Gipfel am 18. und 19.10.2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den endgültigen Vertragstext, der am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde. Das nach Art. 59 II, 23 I S. 2 u. S. 3 GG erforderliche deutsche Zustimmungsgesetz wurde im Mai 2008 mit großen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Es wurde jedoch vom Bundespräsidenten nicht ausgefertigt, da mehrere Anträge, u.a. eine Verfassungsbeschwerde, gegen das deutsche Zustimmungsgesetz beim BVerfG erhoben wurden. In seiner umfangreichen Entscheidung vom 30.06.2009 erklärte das BVerfG zwar nicht den Reformvertrag selbst für verfassungswidrig. Jedoch forderte es, dass die Beteiligungsrechte der nationalen Gesetzgebungsorgane, insbesondere des Bundestages und des Bundesrates, gestärkt werden mussten, erklärte damit das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages zum Reformvertrag als teilweise verfassungswidrig und forderte Nachbesserungen. Diese bezogen sich v.a. auf die Mitwirkung der Deutschen Parlamente bei drohenden „schleichenden“ Kompetenzübertragungen auf die Union.<sup>29</sup> Um diesen Vorgaben Folge zu leisten wurde das sogenannte „**Begleitgesetz**“ neu gefasst und am 08.09.2009 in zweiter und dritter Lesung vom Bundestag angenommen. Der Bundesrat stimmte dem Begleitgesetz am 18.09.2009 zu.

10i

Auch in anderen Mitgliedstaaten gab es Probleme bei der Umsetzung des Reformvertrages, sodass lange Zeit das Inkrafttreten dieses Vertrages nicht gewährleistet war. So hatten sich beispielsweise die Iren in einem ersten Referendum gegen den Reformvertrag ausgesprochen. Das Referendum wurde im Herbst 2009 mit positivem Ausgang wiederholt. Erst als gemäß Art. 48 III EUV alle Mitgliedstaaten innerstaatlich der Vertragsänderung zugestimmt hatten, konnte der Reformvertrag von Lissabon am 01.12.2009 in Kraft treten.

Die wichtigsten Neuerungen, die durch den Reformvertrag von Lissabon erzielt wurden, sind:

- die Abschaffung des Drei-Säulen-Modells
- die EU als Rechtsnachfolgerin der EG, vgl. Art. 1 III S. 3 EUV
- die Rechtsverbindlichkeit der Europäischen Grundrechtecharta, Art. 6 I EUV (nicht für Großbritannien und Polen<sup>30</sup>)
- die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates für jeweils zweieinhalb Jahre (einmalige Wiederwahloption), Art. 15 V, VI EUV
- die deutliche Aufwertung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, Art. 27 EUV
- mehr – und dadurch erleichterte – Abstimmungen nach qualifizierter Mehrheit (statt Einstimmigkeit)
- die Einführung der doppelten Mehrheit ab 2014 im Rat, Art. 16 IV EUV
- die Stärkung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments, indem in den meisten Gesetzgebungsverfahren nach

26 Vgl. dazu allgemein Oppermann, DVBl. 2003, S. 1 ff.; Schwarze, NJW 2002, S. 993 f.

27 Vgl. dazu Oppermann, DVBl. 2003, S. 1165 ff. und S. 1234 ff.; Wuermeling, BayVBl. 2004, S. 577 ff.

28 EuGH, Rs. C-621/18 (Wightman ua/Secretary of State for Exiting the European Union); NVwZ 2019, 143, Rn. 44.

29 BVerfG, NJW 2009, 2267 = Life&Law 2009, 618 = jurisbyhemmer. (Wenn dieses Logo hinter einer Fundstelle abgedruckt wird, finden Sie die Entscheidung online unter „juris by hemmer“: [www.hemmer.de](http://www.hemmer.de).)

30 Vgl. Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

Art. 289, 294 AEUV vorzugehen ist (früher Mitentscheidungsverfahren)

- stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente: Die Parlamente der Mitgliedstaaten haben mehr Möglichkeiten, sich in die Arbeit der EU einzubringen. Es wird noch mehr darauf geachtet, dass die Europäische Union nur dann tätig wird, wenn auf Ebene der EU bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die Einhaltung dieses „Subsidiaritätsprinzips“ wird mit Hilfe einer neu geschaffenen Regelung verstärkt kontrolliert. Dies und die Tatsache, dass auch das Europäische Parlament mehr Gewicht erhält, sorgen für einen Zuwachs an Demokratie und Legitimität in der Funktionsweise der EU, Art. 12 EUV
- stärkeres Mitspracherecht der Bürger: Dank der Bürgerinitiative haben eine Million Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten, Art. 11 IV EUV
- freiwilliger Austritt aus der Union: Der Vertrag von Lissabon sieht erstmals die Möglichkeit zum Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union vor, Art. 50 EUV

10j

Erwähnenswert ist auch die Schaffung eines „**Europäischen Wirtschaftsraums**“ (EWR) durch Vertrag zwischen der EU und den EFTA-Staaten (14.05.1992). Ziel des EWR ist es, binnenmarktähnliche Verhältnisse zwischen den Staaten der Europäischen Union und den EFTA-Staaten (v.a. Norwegen, Island) zu schaffen.<sup>31</sup>

11

Noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon begann im Jahre 2008, zunächst mit einer Krise auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt, die bis heute andauernde **Finanz- und Staatsschuldenkrise**. Spätestens durch den Zusammenbruch der amerikanischen Investment-Bank Lehmann Brothers kam es zu einer universalen Vertrauenskrise am Interbanken-Markt, dem kurze Zeit später eine nicht minder massive Vertrauenskrise am Markt für Staatsanleihen folgte. Innerhalb der EU wurde unter anderem der ständige Krisenmechanismus ESM als Reaktion auf die nur mit großer Mühe abgewendete Staatsinsolvenz Griechenlands installiert.<sup>32</sup>

11a

Daneben begann die EZB und damit das gesamte ESZB mit dem großflächigen Ankauf von Staatsanleihen, worüber das BVerfG, nicht zuletzt mit zwei Vorlageentscheidungen an den EuGH<sup>33</sup>, wiederholt zu entscheiden hatte.<sup>34</sup>

Eine weitere und dem Grunde nach bis heute nicht bewältigte Herausforderung stellte sich der EU und ihren Mitgliedstaaten sodann ab dem Jahre 2015 in Gestalt der **Migrationskrise**.<sup>35</sup> Ausgelöst durch die kriegerischen Auseinandersetzungen in Syrien und im Irak sowie den permanenten Zustrom von Wirtschaftsmigranten vom afrikanischen Kontinent wurden die Probleme bei der Sicherung der Außengrenzen der EU gegen unkontrollierte Zuwanderung ebenso deutlich wie die Grenzen der Leistungsfähigkeit des politischen Systems selbst. Überlagert wird das Ganze durch nationale Egoismen und eine sich nur bedingt als belastbar erweisende Solidaritätsgemeinschaft.<sup>36</sup>

11b

Ein Novum in der Geschichte der europäischen Integration ist das Referendum über einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU vom 23.06.2016 gewesen,<sup>37</sup> das zum sogenannten „**Brexit**“ geführt hat. Mit wenn auch nur sehr knapper Mehrheit sprach sich das zur Abstimmung aufgerufene Wahlvolk für einen Austritt aus der EU aus. Rechtsgrundlage hierfür ist der erst durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffene Art. 50 EUV. Unter dem 29.03.2017 richtete die britische Regierung ein offizielles Austrittsersuchen an den Europäischen Rat, womit das Austrittsverfahren formell eröffnet worden ist. Nach langen Verhandlungen wurde am 25.11.2018 das sogenannte Brexit-Abkommen zwischen Großbritannien und der EU beschlossen.<sup>38</sup> Für den Zeitraum vom 31.01.2020 bis 31.12.2020 war eine Übergangsphase geplant. Diese diente zum Aushandeln der endgültigen Partnerschaft zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU.<sup>39</sup> Innerhalb dieser Phase wurde das EU-Recht grundsätzlich unverändert weiter angewendet. Das Vereinigte Königreich blieb weiterhin Bestandteil des EU-Binnenmarktes sowie der EU-Zollunion.<sup>40</sup>

11c

31 Siehe hierzu Geiger, Art. 217 AEUV, Rn. 17, 25 f. m.w.N.; Schroeder, Europarecht, § 2 Rn. 57. Die Schweiz lehnte einen Beitritt zu dem Abkommen ab, schloss später jedoch mehrere Abkommen mit der EU, bspw. in den Bereichen Personenfreizügigkeit und Luftverkehr.

32 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 3 Rn. 13 ff.

33 BVerfGE 134, 366 ff. (OMT-Beschluss); BVerfGE 146, 216 ff. (PSAP-Beschluss).

34 BVerfGE 142, 123 ff.; BVerfG, NJW 2020, 1647 u.a.

35 Insgesamt zu den krisengeprägten Zeiten nach dem Vertrag von Lissabon Callies, NVwZ 2018, S. 1 ff.

36 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 3 Rn. 17 ff.

37 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 3 Rn. 20 ff.

38 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (2019/C 384 I/01), ABl.EU Nr. C 384 I v. 12.11.2019, S. 1 ff.

39 Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 40 ff.

40 Hobe/Fremuth, Europarecht, § 2 Rn. 47 ff.

Mit dem Vollzug des „Brexit“ ist das primäre und sekundäre Unionsrecht gegenüber Großbritannien nicht mehr verbindlich. Es kommt daher gegenüber Großbritannien nicht mehr zur Anwendung.<sup>41</sup> Anders ist dies bei durch Richtlinien harmonisiertem nationalem Recht. Dieses gilt fort, bis es abgeändert wird.

Bereits seit 2018 werden umfangreiche Reformen gefordert, um die Funktionsfähigkeit der EU zu wahren. Der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sprach von einer sog. „Polykrise“.<sup>42</sup>

Die sich seit 2019 auch in der EU ausbreitende Corona-Pandemie hat sich in der Gesetzgebung sowie in der Rechtsprechung auf Unionsebene bislang nicht signifikant niedergeschlagen. Es blieb bei nationalen Maßnahmen, die teilweise massiv divergierten.

---

41 EuGH, Rs. C-661/17 (M.A., S.A., A.Z./International Protection Appeals Tribunal, Minister for Justice and Equality, Attorney General, Ireland); NVwZ 2019, 297, Rn. 54.

42 Calliess, NVwZ 2018, S. 1.



## § 2 WESEN DER EUROPÄISCHEN UNION (EU) UND DES UNIONSRECHTS

Durch den „**Maastricht-Vertrag**“ haben die Mitgliedstaaten der EG die Europäische Union gegründet, Art. 1 I EUV. Die Union stellt eine neue Stufe bei der Vereinigung der Völker Europas dar und hat sich Grundwerten wie der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit und der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet, Art. 1 II, 2 EUV. Die Ziele der Union sind die Förderung des Friedens und des Wohlergehens ihrer Völker. Diese Ziele sollen im Wesentlichen durch die Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie durch die Errichtung eines Binnenmarktes und einer gemeinsamen Zollunion nach außen erreicht werden, vgl. Art. 3 EUV.

12

### A) Allgemeines

#### I. Früheres Verhältnis der Europäischen Union (EU) zur Europäischen Gemeinschaft (EG)

Wie bereits eingangs angedeutet, hatte die EU an sich bis zum Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon keine eigenständige Rechtspersönlichkeit. Sie fungierte vielmehr als eine Art Dachorganisation, innerhalb derer die einzelnen Verträge rund um die Gründung der verschiedenen Gemeinschaften und die Verträge über die Zusammenarbeit in den verschiedenen Politikbereichen eingeordnet wurden. Man sprach damals vom Drei-Säulen-Modell: die Union als Dachverband wurde von drei Säulen getragen. Innerhalb dieser Säulen ordnete man die verschiedenen Gemeinschaftsverträge (EG, EAG und anfangs noch den EGKS, der dann auslief) der ersten Säule zu. Der zweiten Säule wurde der Politikbereich „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), der dritten Säule die „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) zugeordnet. Die Gemeinschaften der ersten Säule hatten Rechtspersönlichkeit (vgl. für die EG bspw. ex Art. 281 EG).

13

Die Politikbereiche GASP und PJZS stellten keinen integrierenden Bestandteil des Gemeinschaftsrechts dar. Sie waren vielmehr Absichtserklärungen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten, sogenannte intergouvernementale Zusammenarbeit. Sie nahmen nicht am supranationalen Charakter teil, der den Gemeinschaften zukam. Das bedeutet, dass die Union auf den Gebieten der GASP und der PJZS keine Hoheitsrechte hatte und keine „Gesetze“ (Richtlinien oder Verordnungen, sog. Sekundärrecht) erlassen konnte. Vielmehr war eine intergouvernementale Abstimmung und Kooperation zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten erforderlich. So hatte auch der EuGH im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik keine, im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nur bedingt Rechtsprechungsgewalt (vgl. ex Art. 46 EU).<sup>43</sup> Das Unionsrecht war damit trotz des fortgeschrittenen Integrationsstandes weiterhin eine Teilrechtsordnung, die vom BVerfG bewusst dem Völkerrecht zugeordnet wurde.<sup>44</sup>

14

**hemmer-Methode: Bei der Zusammenarbeit im Bereich der „GASP“ (ex Art. 11 – 28 EU) und der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ (ex Art. 29 – 45 EU) handelte es sich im Wesentlichen lediglich um eine intergouvernementale Zusammenarbeit im Sinne des Völkerrechts, für welche die Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts nicht galten. In den genannten Politikbereichen erfolgte keine Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die EU. Teilweise war eine Zuständigkeitsübertragung jedoch bereits angelegt (siehe z.B. ex Art. 42 EU, sog. „Evolutivklauseln“).**

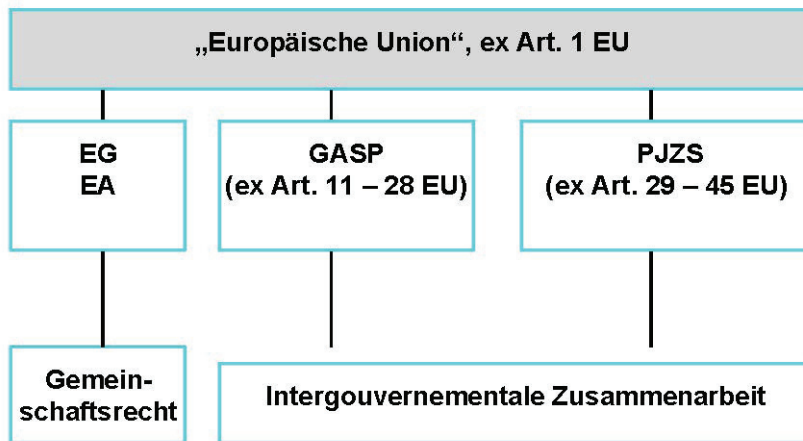
Die EU ruhte damit vormals auf „drei Pfeilern“:<sup>45</sup>

15

43 Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sah ex Art. 35 VI EU für Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse generell eine Art Nichtigkeitsklage zum EuGH vor. Die Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung solcher Beschlüsse im Rahmen einer Art Vorabentscheidungsverfahren hing dagegen von einer entsprechenden Erklärung jedes Mitgliedstaats ab, ex Art. 35 I, II EU.

44 BVerfG, NJW 2005, 2289 (2292) (Europäischer Haftbefehl) = jurisbyhemmer.

45 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl lief zum 23.07.2002 aus (vgl. Rn. 10e); weiterführend zur EGKS etwa Streinz, Europarecht, Rn. 16 ff.



Wichtigster Vertrag dieser Säulenstruktur war der EG-Vertrag mit der auf seiner Grundlage errichteten Europäischen Gemeinschaft (EG). Er zielte auf eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in allen Bereichen der Wirtschaft sowie in bestimmten, nichtwirtschaftlichen Bereichen und damit auf eine umfassende Integration ab. Der EA bezog sich im Wesentlichen auf die friedliche Nutzung der Atomenergie.

16

## II. Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon

Diese Einteilung in supranationale und intergouvernementale Bereiche und das Drei-Säulen-Modell wurden durch den Reformvertrag von Lissabon im Wesentlichen aufgegeben. Die Europäische Union wurde Rechtsnachfolgerin der EG, Art. 1 III S. 3 EUV, und hat nunmehr eigene Rechtspersönlichkeit, vgl. Art. 47 EUV. Die verschiedenen Verträge und Politikbereiche wurden in den jetzigen AEUV integriert. In diesem finden sich im Wesentlichen die Bestimmungen des ehemaligen EG wieder sowie jetzt in Art. 81 ff. AEUV die vormals intergouvernementalen Bestimmungen über die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Lediglich die GASP behielt ihren intergouvernementalen Charakter und findet sich weiterhin im EUV, genauer in Art. 23-46. EUV. Dies wurde in letzter Minute von den Mitgliedstaaten entschieden, die wohl die (eigene) Sicherheits- und Außenpolitik als Ausdruck ihrer staatlichen Souveränität empfanden.

17

Im Wesentlichen kann man sagen, dass der EUV die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb der Union nennt und die Ziele sowie die Grundsatzbestimmungen vorgibt. Im AEUV finden sich, wie der Name „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ schon sagt, detaillierte Bestimmungen über die Befugnisse der Europäischen Union (Kompetenzkatalog) sowie die Zusammensetzung und die Handlungsweise der Organe (Rechtsetzungsverfahren).

## III. Aufgaben und Ziele der Europäischen Union

Die Aufgaben und Ziele der EU sind in Art. 3 bis 6 EUV näher umschrieben. Detailliertere Bestimmungen, wie diese Ziele erreicht werden können, finden sich im AEUV und damit im Primärrecht sowie im Sekundärrecht, das von den Organen der Union erlassen wird.

18

Aufgabe der Union ist die Verwirklichung eines Binnenmarktes (Art. 3 III EUV) und einer Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 3 IV EUV) sowie die Durchführung der in Titel II und Titel V genannten Grundsätze und Politikbereiche (Titel II: Bestimmungen über demokratische Grundsätze, Titel V: allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union).