
Kapitel 1

Begriff des Europarechts und Integrationsgeschichte

Themenüberblick

- Was versteht man überhaupt unter dem Begriff des Europarechts?
- Europarecht im weiteren und im engeren Sinne: Fachbegriffe erklärt
- Europarat, andere europäische Regionalorganisationen und Europäische Union
- Historische Entwicklung der Europäischen Union
- Vertragliche Grundlagen der Europäischen Union

A. Was ist „Europarecht“ überhaupt?

Hinter dem auf den ersten Blick einfach anmutenden Begriff des Europarechts verbirgt sich eine schier 1
unendliche Vielzahl unterschiedlicher Rechtsordnungen nicht-staatlicher Natur auf dem europäischen Kontinent. Damit sind schon einmal drei Punkte geklärt: Wir sprechen also von (i) durch Staaten (ii) auf völkerrechtlichen Grundlagen geschaffenen internationalen Organisationen, (iii) welche geographisch in Europa situiert sind. Mit anderen Worten steht hier zunächst **das Recht der (vielen) europäischen internationalen Organisationen** im Mittelpunkt der Diskussion. Wir können dieses auch als **Europarecht im weiteren Sinne** bezeichnen, weil es begrifflich alle europäischen internationalen Organisationen umfasst und beschreibt, also die Gesamtheit von Normen, welche in den Gründungsverträgen dieser Organisationen kodifiziert sind. Im Gegensatz dazu verstehen wir unter dem **Europarecht im engeren Sinne** das Recht der Europäischen Union (dazu synonym: EU-Recht oder Unionsrecht), welches nach den nun folgenden Ausführungen den eigentlichen Gegenstand dieses Skriptums ausmachen wird.

1. Europarecht im weiteren Sinne

Folgende europäische internationale Organisationen fallen unter den Begriff des Europarechts im weiteren Sinne: 2

- der **Europarat**, gegründet 1949 durch die „Satzung des Europarates“, inklusive des Systems der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** von 1950, welche wir in den weiteren Absätzen noch etwas näher besprechen werden;
- die **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)**, 1960 ins Leben gerufen als eine lockerere und mit weniger weitreichenden politischen Verpflichtungen als die spätere EU gegründete Wirtschaftsgemeinschaft, die aber durch die „Übertritte“ vieler Mitgliedstaaten in die EU nunmehr stark an Bedeutung verloren hat. Derzeit sind die einzigen verbliebenen Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz;
- die **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)**, welche 1995 als verestigte Staatenkonferenz zur Friedenssicherung aus der 1975 gegründeten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hervorgegangen ist. Mit 57 Teilnehmerstaaten, darunter auch einige außerhalb Europas, lag ihr ursprünglicher Zweck in der Annäherung zwischen Ost und West während des Kalten Krieges;
- schließlich die **Europäische Union (EU) und ihre Vorläuferorganisationen**, zu denen hier nicht viel mehr gesagt werden muss, da ihnen ohnehin der Rest dieses Skriptums gewidmet ist.

- 3 Bevor wir uns aber diesem zentralen Thema zuwenden können, seien noch einige Worte zum **Europarat**, dem System der **EMRK** und dessen justiziellen Durchsetzungsmechanismus, dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** gesagt, weil diese in einem engen Zusammenhang zum Recht der EU stehen. Damit ist das EMKR-System nicht nur relevant für den Grundrechtsschutz innerhalb der Unionsrechtsordnung, sondern verleitet auch – gerade aufgrund vieler Ähnlichkeiten in der Namensgebung – zu Verwechslungen.

2. Der Europarat, die EMRK und der EGMR

a) Europarat: Gründung, Rechtsgrundlage und Zusammensetzung

- 4 Der **Europarat** versteht sich als Hüter von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa. Gegründet wurde dieser am 5. Mai **1949** in London, also noch bevor die ersten Vorläuferorganisationen der heutigen EU ins Leben gerufen wurden. Nach Art 1 seiner **Satzung** (dh seiner völkervertraglichen Grundlage) erlegt sich diese Organisation die Aufgabe auf, „einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen“.
- 5 Die Art 2–9 der Satzung regeln die **Zusammensetzung** des Europarates, dh die Rechte und Pflichten seiner Mitglieder. Demnach kann jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird, den Vorrang des Rechts und die Menschenrechte anzuerkennen sowie aufrichtig und tatkräftig am Ziel dieses engeren Zusammenschlusses der europäischen Staaten mitzuarbeiten, eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden (Art 2–4). Diesem gehörten bis zum 16. März 2022 insgesamt 47 Staaten an. Nach Beginn des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges der Russischen Föderation gegen die Ukraine beschlossen die zuständigen Organe des Europarates jedoch, Russland nach Art 8 der Satzung aus der Organisation auszuschließen, da es sich „eines schweren Verstoßes gegen die [Ziele des Europarates] schuldig“ gemacht hatte. Russland erklärte im Anschluss daran, nach Art 7 aus dem Europarat austreten zu wollen. Somit gehören dem Europarat aktuell **46 Staaten** mit ca 676 Millionen Menschen an.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Abb. 1 Logo des Europarates

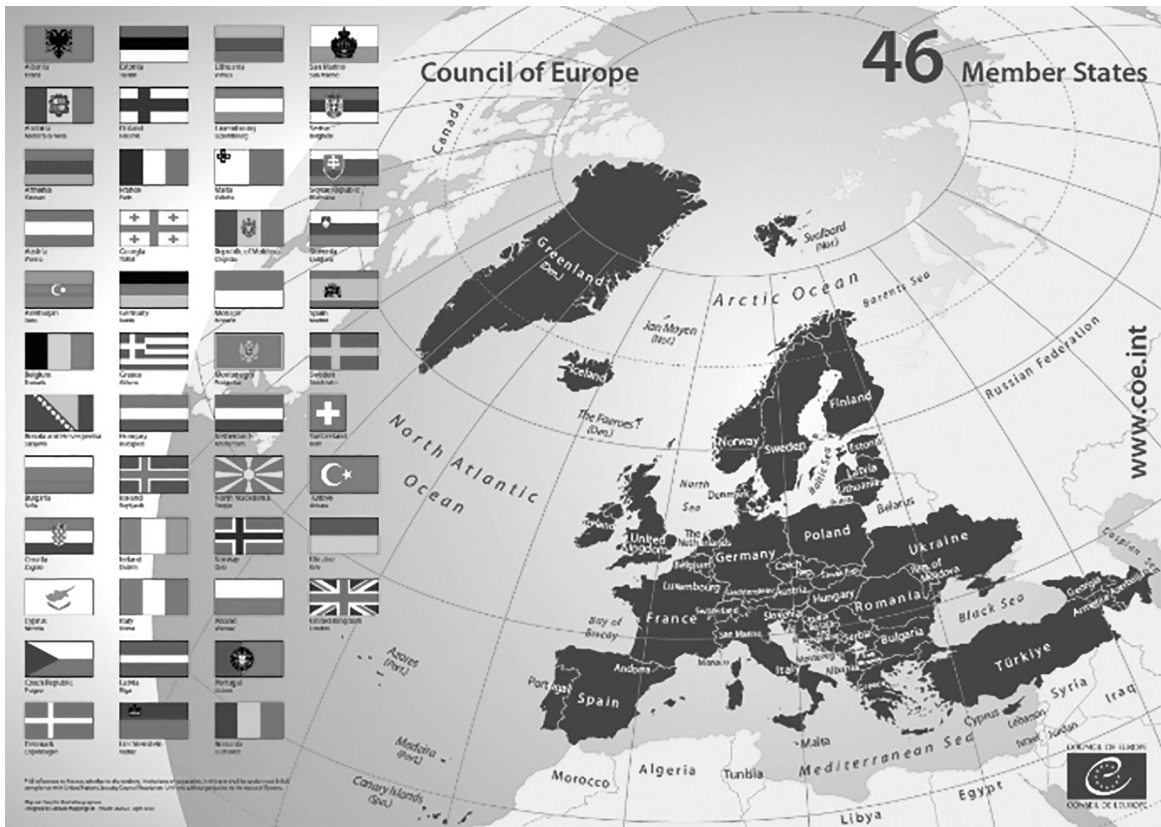


Abb. 2 Aktuelle Vertragsstaaten des Europarates

Der Sitz des Europarates befindet sich nach Art 11 der Satzung in **Straßburg**.

b) Europarat: Organe

Wie jede internationale Organisation setzt sich der Europarat aus verschiedenen **Organen** zusammen, welche auch den üblichen Strukturen solcher Organisationen folgen: Gemäß Art 10 wurden statutarisch das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung eingerichtet, welchen das Sekretariat zur Seite steht. 6

Im **Ministerkomitee** (Art 13–21) verfügen die Vertragsstaaten über jeweils eine Stimme und werden durch Außenministerin oder Außenminister vertreten. Zu den Aufgaben des Komitees zählen die Prüfung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Aufgaben des Europarats zu verwirklichen, darunter insbesondere den Abschluss von internationalen Abkommen und Vereinbarungen sowie die Annahme einer gemeinsamen Politik der Vertragsstaaten bei bestimmten Fragen (Art 15). Zudem überwacht es die Durchführung der Urteile des EGMR, also ob ein verurteilter Staat ein gegen ihn gerichtetes Urteil auch befolgt (Art 46 EMRK). Im Sinne einer klassisch **intergouvernemental** strukturierten internationalen Organisation ist für die Beschlussfassung grundsätzlich **Einstimmigkeit** unter den Staaten erforderlich (Art 20). 7

Intergouvernementalismus

Darunter versteht man eine bestimmte Form der Zusammenarbeit zwischen Staaten innerhalb internationaler Organisationen. Staaten behalten dabei ihre volle Souveränität, treffen Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip und verfügen dementsprechend über ein Vetorecht. Im

Gegensatz dazu steht Supranationalität, welche in der Europäischen Union vorherrschend ist und weiter unten näher erläutert wird.

Aus: *Martin Große Hüttmann/Hans-Georg Wehling* (Hrsg), *Das Europa-Lexikon*³, Verlag J.H.W. Dietz (2020).

- 8 Die **Parlamentarische Versammlung** (Art 22–35) erörtert als beratendes Organ alle Fragen, welche in die Zuständigkeit des Europarates fallen, und kann dazu Empfehlungen ausarbeiten (Art 22). Obwohl ihr Name auf eine parlamentarische Struktur hinweist, handelt es sich bei der Versammlung um kein echtes direkt-gewähltes Parlament, sondern lediglich um ein Forum, das von den nationalen Parlamenten mit einer gewissen Anzahl der eigenen Abgeordneten proportional nach der Bevölkerungsgröße des Vertragsstaates beschiedigt wird (Art 25–26). Beschlüsse werden grundsätzlich mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gefasst (Art 29).
- 9 Das **Sekretariat** (Art 36–37) unterstützt schließlich unter Leitung eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin, auf Empfehlung des Ministerkomitees von der Parlamentarischen Versammlung ernannt, die übrigen Organe bei der Durchführung ihrer Aufgaben.

c) Europarat: Rechtssetzung

- 10 Im Rahmen des Europarates werden auch weitere internationale Übereinkommen und Abkommen ausgearbeitet, welche sodann in der **Sammlung der Europaratsverträge** veröffentlicht werden. Zu diesen 224 Europaratsabkommen (Stand: Juni 2024) zählen thematisch vielfältige Verträge, so etwa – um nur einige zu nennen und deren inhaltlichen Farbenreichtum zu betonen – die Europäische Sozialcharta, das Übereinkommen über Computerkriminalität, das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, und das Übereinkommen über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen.
- 11 Das wohl wichtigste Abkommen des Europarates stellt jedoch sicherlich die **EMRK** dar, welche wir nun genauer betrachten wollen.

d) EMRK und EGMR

- 12 Die Europäische Menschenrechtskonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Vertragsstaaten des Europarates, unterzeichnet 1950 und **in Kraft getreten 1953**, welcher einen Katalog von Menschenrechten enthält. Nachdem die EMRK nur Mitgliedern des Europarates offensteht (Art 59 Abs 1 EMRK), hat sich die Bereitschaft zum Beitritt zu dieser Konvention nunmehr zu einer festen Beitrittsbedingung für Staaten entwickelt, welche dem Europarat angehören möchten. Deshalb sind auch alle Vertragsstaaten des Europarates Vertragsstaaten der EMRK.
- 13 In **materiell-rechtlicher** Hinsicht garantiert die EMRK die folgenden Menschenrechte: Recht auf Leben (Art 2); Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (Art 3); Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit (Art 4); Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art 5); Recht auf ein faires Verfahren (Art 6); keine Strafe ohne Gesetz (Art 7); Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8); Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art 9); Freiheit der Meinungsäußerung (Art 10); Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art 11); Recht auf Eheschließung (Art 12); Recht auf wirksame Beschwerde (Art 13); sowie ein Diskriminierungsverbot (Art 14).
- 14 Zudem wird die EMRK von zurzeit insgesamt **16 Zusatzprotokollen** flankiert, welche einerseits materiell-rechtliche Gewährleistungen enthalten (zB das Recht auf Eigentum nach Art 1 des Ersten Zusatzprotokolls oder das Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern nach Art 4 des Vierten Zusatzprotokolls), andererseits über die letzten Jahre hinweg aber auch nach und nach das **Verfahrensrecht** vor dem **EGMR** reformiert haben. Betrachten wir nun also diesen Gerichtshof, der ebenso wie der Europarat seinen Sitz in **Straßburg** hat, etwas näher.



Abb. 3 Der EGMR in Straßburg

Der Gerichtshof wird durch die EMRK selbst (Art 19) errichtet, hat pro Vertragsstaat eine Richterin oder einen Richter (dh derzeit 46) (Art 20), und übt seit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls im Jahre 1998 die **obligatorische Gerichtsbarkeit** zum Schutz der Menschenrechte nach der EMRK in allen Vertragsstaaten aus. Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten mit Ratifizierung der EMRK automatisch der Gerichtsbarkeit des EGMR unterliegen, ohne dass sie sich dieser separat unterwerfen müssten, wie dies etwa beim Internationalen Gerichtshof (IGH) der Fall ist. 15

Beschwerden wegen angeblicher Verletzungen eines oder mehrerer Konventionsrechte können über zweierlei Wege zum EGMR gebracht werden: entweder über eine **Staatenbeschwerde** nach Art 33, also im Rahmen einer klassischen zwischenstaatlichen Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung der Konvention und ihrer Rechte; oder über eine **Individualbeschwerde** nach Art 34, nach der eine natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personengruppe eine Konventionsverletzung vorbringen kann. Gerade diese letztgenannte Beschwerdeform ist im völkerrechtlichen Vergleich gesehen äußerst innovativ und in Sachen Individualrechtsschutz extrem effektiv. 16

Alle Urteile und Entscheidungen des EGMR sind **rechtlich verbindlich** und von dem betreffenden Vertragsstaat zu befolgen (Art 46 Abs 1). Wird die Verletzung eines Konventionsrechts festgestellt, so trifft den verurteilten Staat die primäre Pflicht zur Beseitigung dieser Verletzung bzw zu Maßnahmen zur weiteren Verhinderung dieser. Unter Umständen verpflichtet der EGMR den Staat auch zur Durchführung konkreter Maßnahmen wie etwa Schadenersatzzahlungen (Art 41), der Freilassung von konventionswidrig inhaftierten Personen, der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis etc. Im Rahmen einer Organleihe überwacht sodann das **Ministerkomitee** des Europarates die Durchführung der Urteile (Art 46 Abs 2), dh es überprüft, ob der verurteilte Staat dieses auch befolgt. Sollte dies nicht der Fall sein, so kann das Ministerkomitee durch politischen Druck bzw die Neubefassung des EGMR in dieser Sache (Art 46 Abs 4) auf die Befolgung hinwirken. 17

3. Europarecht im engeren Sinne – Achtung: Verwechslungsgefahr!

Wir nähern uns nun bereits in großen Schritten dem eigentlichen Gegenstand dieses Skriptums, und zwar dem Europarecht im engeren Sinne, also dem Recht der Europäischen Union. Dabei werden wir im Folgenden genauer untersuchen, wie sich die anfängliche Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen 18

Kapitel 1 Begriff des Europarechts und Integrationsgeschichte

Union gewandelt und von sechs auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist (mit Stand 2024, also dem letzten Beitritt eines Staates am 1. Juli 2013, Kroatien, und dem bisher ersten Austritt eines Staates am 1. 2. 2020, dem Vereinigten Königreich). Wie bereits zuvor kurz angesprochen ist das Unionsrecht großteils supranational strukturiert, was die Europäische Union im Ganzen zur „stärksten“, dh dem nationalen Recht gegenüber, durchgriffsintensivsten europäischen Regionalorganisation macht.

- 19 Zuvor soll aber noch eine Warnung zur **Verwechslungsgefahr** in diesem Kontext ausgesprochen werden. Viele Organisationen oder auch Organe tragen das Attribut „europäisch“ im Namen oder haben ähnliche Bezeichnungen, wie etwa „Rat“, sind aber keinesfalls miteinander ident. Der Europarat ist institutionell nicht mit der Europäischen Union verbunden, auch wenn beide die blaue Europaflagge mit den zwölf Sternen und die Europahymne nach dem Text Friedrich Schillers und der Melodie Ludwig van Beethovens verwenden.
- 20 Die nachfolgende Tabelle soll daher bereits einen ersten Überblick über ähnlich klingende, aber tatsächlich völlig getrennte und keinesfalls gleiche Entitäten/Organisationen/Institutionen/Organe geben:

Europarat <i>Regionale europäische Organisation</i>	Europäische Union <i>Regionale europäische Organisation</i>
–	Europäischer Rat <i>Organ der EU</i>
Ministerkomitee <i>Organ des Europarates</i>	Rat der EU <i>Organ der EU, umgangssprachlich oftmals als „Ministerrat“ bezeichnet</i>
Parlamentarische Versammlung <i>Organ des Europarates</i>	Parlament der Europäischen Union <i>Organ der EU</i>
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) <i>institutionell mit dem Europarat verbundener Gerichtshof</i>	Gerichtshof der Europäischen Union (untergliedert in Gerichtshof und Gericht) <i>Organ der EU</i>
Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) <i>im Rahmen des Europarates abgeschlossenes internationales Übereinkommen</i>	Charta der Grundrechte der Europäischen Union <i>Grundrechtekatalog der EU, Teil des Unionsprimärrechts</i>

- 21 Widmen wir uns nach diesen ersten groben Überblicken nun der Entwicklung und danach den vertraglichen Grundlagen des Rechts der Europäischen Union.

B. Historische Entwicklung des Unionsrechts

- 22 Auch wenn es sich bei diesem Skriptum um eine Lehr- und Lernunterlage für ein juristisches Fach handelt und an dieser Stelle kein historisches Seminar einbegleitet werden soll, ist es dennoch unerlässlich, einen kurzen Abriss der Entwicklung des Unionsrechts zu geben. Woher die Union kommt und weshalb sie sich eben genau so entwickelt hat, erlaubt ein besseres Verständnis gegenwärtig existierender Prozesse und Eigenheiten des Unionsrechts, insbesondere ihrer vertraglichen Grundlagen.

1. Historische Vorläufer der Europaidee

Die ideengeschichtlichen Anfänge der europäischen Einigung oder Integration reichen weit zurück; erste literarische oder philosophische Ansätze solcher Einigungsmodelle zu Frieden, Supranationalität, Handels- und Verkehrsfreiheit sowie zum Machterhalt Europas finden sich bereits im Mittelalter (vgl etwa nur *Dante Alighieris* politische Abhandlung **De Monarchia** von 1316), verstärkten sich dann aber erst zusehends im Zeitalter der Aufklärung mit zB *William Penns* **Essay towards the Present and Future Peace of Europe** (1693) oder den kosmopolitischen Ausführungen *Immanuel Kants* in seiner Schrift **Zum ewigen Frieden** (1795). Circa ein halbes Jahrhundert später gab dann der Schriftsteller *Victor Hugo* beim ersten großen Friedenskongress 1849 in Paris eine Erklärung zur Idee der **Vereinigten Staaten von Europa** ab, welche heute noch immer in den politischen Theorien zur Darstellung der Europäischen Union als (proto-)föderalistischer Entität mitschwingt. 23

2. Die Ausgangslage: Westeuropa um 1945–1950

Trotz all dieser einflussreichen Ideen und Überlegungen setzt man die Anfänge der heutigen EU mit der Zeit nach dem **Zweiten Weltkrieg** an, da dieser – man denke nur etwa auch an die Veränderungen für die gesamte Völkerrechtsordnung und die Gründung der Vereinten Nationen – jene Zäsur darstellte, welche direkt in das für die Schaffung der späteren Union notwendige politische Umdenken mündete. 24

Gerade die Schrecken dieses weltweiten Konflikts diskreditierten den Gedanken des Nationalstaates als alleinigen Träger von Rechten und Pflichten bzw den **Nationalismus** schlechthin, wonach man sich ausschließlich mit seiner Heimatnation zu identifizieren hat. In einem ersten Anzeichen für ein Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen den Nationen Westeuropas, geprägt von der gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion während des beginnenden **Kalten Krieges**, verbreitete sich im Lichte des **Idealismus** und **Föderalismus** die Vorstellung, dass sich die europäischen Staaten in einem europäischen Bundestaat zusammenschließen sollten. 25

Idealismus (in den Internationalen Beziehungen)

Als Idealismus (oder Liberalismus) versteht man in der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen jene theoretische Hauptströmung, welche die zwischenstaatliche Anarchie durch die Völkerrechtsordnung, Verhandlungen, Abkommen und internationale Organisationen einzuhegen versucht. Im Gegensatz dazu sieht der Realismus staatliche Machtausübung und Interessen im Mittelpunkt der Internationalen Beziehungen.

Föderalismus

Der Föderalismus stellt eine politische und rechtliche Ordnung dar, bei der die staatlichen Aufgaben zwischen Gesamtstaat und Einzel-, Glied- oder Bundesstaaten so aufgeteilt werden, dass beide Ebenen für bestimmte verfassungsgemäß festgelegte Aufgaben zuständig sind.

Aus: *Klaus Schubert/Martina Klein* (Hrsg), *Das Politiklexikon*⁷, Verlag J.H.W. Dietz (2020).

Die Hauptmotive für diese Überlegung waren insbesondere, das vom Zweiten Weltkrieg zerstörte Europa wieder aufzubauen; dabei einen langfristigen Frieden zu bewahren; und totalitäre Ideologien zu überwinden. Interessanterweise gab gerade der ehemalige britische Premierminister **Winston Churchill** in seiner „Züricher Rede“ von 1946 den konkreten Anstoß dazu, als er darin die Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“ mit einer engen Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland 26

als ersten Schritt vorschlug. Das Vereinigte Königreich würde diesen neuen europäischen Strukturen jedoch fernbleiben.

3. Schuman-Plan und EGKS (1950–1952)

- 27 Die tatsächliche Geburtsstunde der ersten Vorläuferorganisation der Europäischen Union war jedoch der 9. Mai 1950 (welcher somit auch heute noch als „Europatag“ gefeiert wird), an dem der damalige französische Außenminister **Robert Schuman** einen grundlegenden politischen Plan für die Zusammenlegung der (west-)deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion präsentierte. Durch diese angedachte gemeinsame Verwaltung dieser für die Kriegsindustrie wesentlichen Wirtschaftssektoren durch eine überstaatliche europäische Institution sollte der Krieg zwischen den beteiligten europäischen Staaten für immer verunmöglicht werden.
- 28 Auf Grundlage dieses Plans stellte der französische Unternehmer und spätere Verwaltungsbeamte **Jean Monnet** sodann einen Vertragsentwurf vor, der 1952 zur Gründung der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)** führte. Zu den Gründungsmitgliedern dieser auch „Montanunion“ genannten Organisation zählen Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Sie stellt damit die erste und somit älteste Vorläuferorganisation der heutigen EU dar, wurde jedoch nach 50 Jahren Laufzeit im Jahre 2002 aufgelöst. Die Bereiche Kohle und Stahl sind heute in das allgemeine Unionsrecht eingegliedert.

4. Scheiternde Verteidigung, erfolgreiche Wirtschaft: EVG und EWG (1952–1965)

- 29 Da sich diese sechs Staaten zunächst darauf konzentrieren wollten, jegliche weitere kriegerische Auseinandersetzung in Europa durch eine noch tiefergehende westeuropäische Einigung zu verhindern, planten sie die Gründung einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** mit dem Ziel einer gemeinsamen europäischen Armee. Dieses Projekt scheiterte jedoch 1954, als die französische Nationalversammlung die Ratifizierung des EVG-Vertrages ablehnte. Der Fokus der europäischen Einigung verlagerte sich damit auf die wirtschaftliche Integration.
- 30 Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS-Staaten im Jahre 1955 beschlossen diese folglich die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes sowie supranationale Institutionen zur weiteren Regelung dieses Marktes. Die unter dem Vorsitz des belgischen Premierministers **Paul-Henri Spaak** erarbeiteten Entwürfe wurden 1957 schließlich in Form des **Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** sowie des **Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG)** von den sechs EGKS-Staaten in Rom unterzeichnet. Diese nunmehr als „**Römische Verträge**“ bekannten Verträge traten am 1. Jänner 1958 in Kraft. Der EWG bildete mit seinem Freiverkehrmodell in den Kernbereichen der Wirtschaft (Waren, Personen, Niederlassung, Dienstleistungen und Kapital) das eigentliche Rückgrat der europäischen Einigung; der EAG sollte die friedliche Nutzung der Atomenergie fördern.
- 31 Mit dem **Fusionsvertrag** von 1965 wurden schließlich die bis dahin separaten Institutionen der drei Gemeinschaften zusammengeführt, was in einer gemeinsamen Kommission, einem gemeinsamen Rat, einer gemeinsamen parlamentarischen Versammlung (heute: Parlament) und einem gemeinsamen Gerichtshof mündete.

5. Krise, Erweiterung, Reform (1965–1988)

- 32 Auf die Jahre der Gründung und Konsolidierung folgte nun die erste Krise. Da Frankreich eine grundlegende Änderung bei der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw den dabei geplanten Wechsel beim Abstimmungsmodus von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit im Rat strikt ablehnte, blieb es im letzten Halbjahr 1965 dessen Sitzungen schlicht fern. Da Frankreich in dieser Zeit aber den Ratsvorsitz innehatte, wurde jedoch nicht nur der Rat durch dieses strategische Fernbleiben des Vorsitzen-

den, seine **Politik des leeren Stuhls**, beschlussunfähig, sondern faktisch das gesamte EWG-System lahmgelegt.

Als Anfang 1966 Luxemburg den Vorsitz übernahm, konnte es durch seine Vermittlung den heute genannten **Luxemburger Kompromiss** herstellen, worin sich die Mitgliedstaaten darauf verständigten, auch in jenen Fällen, in denen eine Entscheidungsfindung durch qualifizierte Mehrheit rechtlich möglich ist, dennoch einen Konsens anzustreben und einen Mitgliedstaat nicht einfach zu überstimmen, wenn dieser gegen ein Vorhaben grundlegende Bedenken und wichtige Interessen ins Treffen führt. Obwohl dieser Kompromiss heute in dieser Form nicht mehr in Kraft ist, finden sich dennoch einzelne ähnliche Bestimmungen im Unionsrecht bzw die noch immer eingehaltene Praxis der Mitgliedstaaten, wechselseitig auf Interessen Rücksicht zu nehmen und Kampfabstimmungen zu vermeiden. 33

Nach Überwindung dieser ersten „Verfassungskrise“ der Gemeinschaft trat eine länger dauernde Periode der Konsolidierung und Vertiefung des Integrationsprozesses ein. In diese Phase fällt auch die erste Erweiterungsrunde im Jahre 1973 mit **Dänemark, Irland** und dem **Vereinigten Königreich**, gefolgt von einer zweiten Runde mit **Griechenland** 1981 und einer dritten mit **Portugal** sowie **Spanien** 1986. 34

Durch diese nunmehr auf zwölf angewachsene Anzahl an Mitgliedstaaten wurden auch weitere Reformen notwendig, um das Funktionieren der Gemeinschaft weiterhin gewährleisten zu können. So führte die 1987 in Kraft getretene **Einheitliche Europäische Akte (EEA)** als erster Reformvertrag zu zwei wesentlichen Neuerungen: Erstens erstarkte die Gemeinschaft **institutionell** durch eine Erweiterung der Befugnisse der Kommission und des Parlaments bzw durch eine Verbesserung der Beschlussfähigkeit des Rates in Gestalt von Mehrheitsentscheidungen; und zweitens wurde sie **materiell** durch die Übertragung weiterer Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik sowie im Bereich des Binnenmarktes, für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet. 35

6. Enthusiasmus in neuen Zeiten (1989–2004)

Der **Fall der Berliner Mauer** 1989 und das Ende des **Kalten Krieges** signalisierten einen historischen Meilenstein im weiteren Gang der europäischen Einigung: Nach der Überwindung der Teilung Europas in zwei einander feindlich gesinnte ideologische Blöcke war nun der Weg für eine weitere Integration der bisher kommunistischen Staaten Osteuropas frei. 36

Die größte Bedeutung und (im positiven Sinne) einschneidendste Wirkung kommt hier wohl dem 1993 in Kraft getretenen **Vertrag von Maastricht** zu, welcher die rechtliche Grundlage der Gemeinschaft völlig neu errichtete. Rechtliche Grundlage war nun nicht mehr der EWG-Vertrag alleine, sondern sogar zwei Verträge, und zwar der **Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV)** und der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)**. Der „Verlust“ des für „Wirtschaft“ stehenden Buchstabens „W“ in der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft deutete damit bereits die weitere Zielrichtung an – die Schaffung einer politischen Union auf Grundlage des sog **Tempelmodells**. 37

Die nunmehr neu geschaffene **Europäische Union (EU)** bildete dabei das Dach eines Tempels, dessen drei Säulen dadurch aber lediglich symbolisch miteinander verbunden wurden. Die EU selbst besaß dabei weder eigene Rechtspersönlichkeit noch eigene Kompetenzen oder gar Ermächtigungen zur Rechtssetzung. 38

Die eigentliche „Integrationsarbeit“ fand daher in diesen drei Säulen statt, welche sich in ihrer Methodik der Entscheidungsfindung massiv unterschieden. So waren die **erste Säule** und die in ihr versammelten drei Gemeinschaften (EG, EAG, EGKS) **supranational** (s dazu auch die Infobox in Kapitel 2, Rz 104), die in der **zweiten Säule** angesiedelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die in der **dritten Säule** beheimatete polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZS) (heute: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) jedoch **intergouvernemental** geprägt. 39

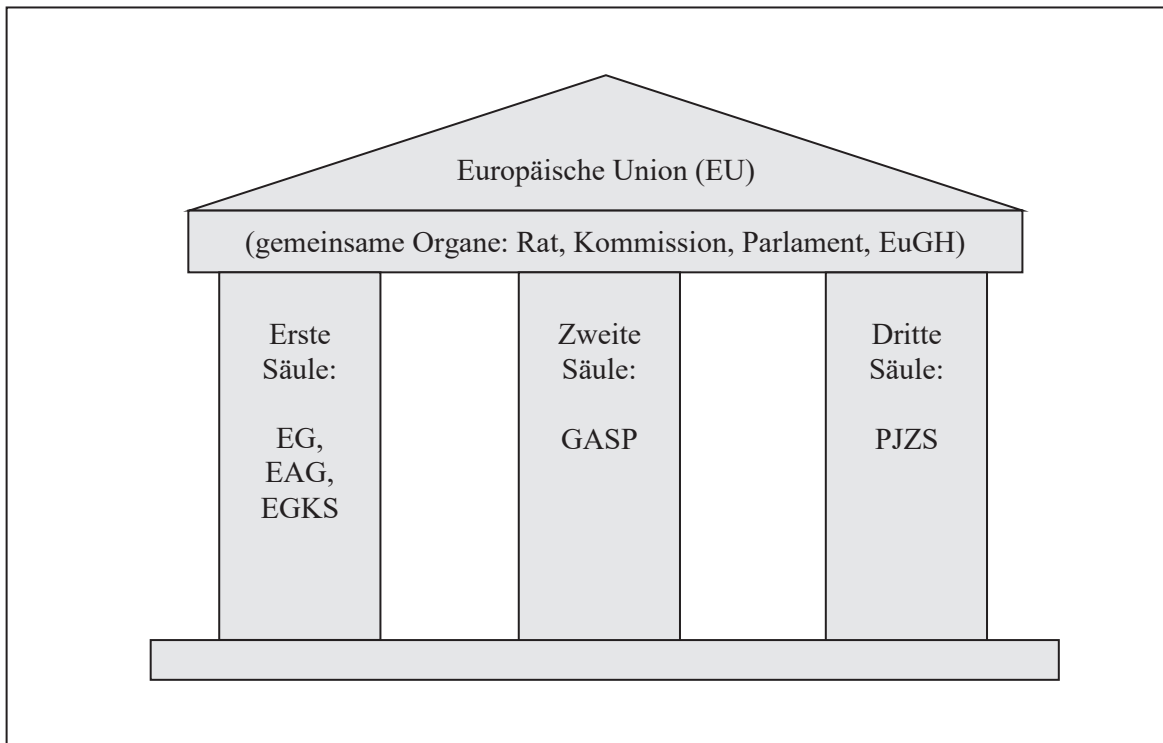


Abb. 4 Tempel- und Säulenarchitektur der EU nach dem Vertrag von Maastricht

- 40 Der Vertrag von Maastricht markierte dementsprechend eine wesentliche Transformation von einer vorwiegend ökonomischen Integration der EWG hin zu einer immer stärker auch politisch orientierten EU. Wichtige materielle (zB Wirtschafts- und Währungsunion, Verbraucherschutz) und institutionelle (zB Rechte des Parlaments) Neuerungen führten dazu, dass die Union zwar insgesamt über mehr Handlungsfähigkeit in unterschiedlichen, über die ökonomische Dimension hinausgehenden, Bereichen verfügte, die Struktur und der Rahmen dieses Handelns aber vielschichtiger und von außen unübersichtlicher wurden.
- 41 Diese verbesserte Handlungsfähigkeit war auch nötig, da 1995 drei neue Staaten der EU beitraten, und zwar **Finnland, Schweden** und **Österreich**.
- 42 Kurz darauf folgte mit dem **Vertrag von Amsterdam** 1999 eine kleinere Vertragsreform, die vor allem die Grundsätze von Freiheit, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sowie einen flankierenden Sanktionsmechanismus zum Schutz dieser Grundsätze (dh die Vorläuferbestimmung des heutigen Art 7 EUV) in den Vertragskorpus integrierte, das Parlament weiter aufwertete, die Möglichkeit der **Verstärkten Zusammenarbeit** einführte sowie Politiken wie Visa, Asyl und Einwanderung in die dritte Säule einfügte.

Verstärkte Zusammenarbeit

Dieses Instrument ermöglicht es integrationsfreudigeren Mitgliedstaaten, in bestimmten Bereichen eine engere Kooperation einzugehen, auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten einen solchen Schritt mittragen wollen oder können.

- 43 Da die Staaten Osteuropas seit dem Fall der Berliner Mauer weitreichende Reformen durchgeführt hatten und nun Mitgliedstaaten werden wollten, musste die EU aber zuerst selbst ihre Erweiterungsfähig-