

Erstes Kapitel

Hintergrund, Kontext und Wesen der Europäischen Union

I. Einleitung und Überblick

Die europäische Integration begann mit dem Kohle- und Stahl-Sektor und dem Versuch, Deutschland in eine friedliche Zukunft Europas einzubinden. 1

Französische Politiker (*Schumann*) und Beamte (*Monnet*) gaben den Anstoß für die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), nach deren Modell 1957/58 durch die Römer Verträge die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) errichtet wurde. Das Ziel war es, Deutschland die Teilhabe am Wirtschaftsprozess zu ermöglichen, gleichzeitig aber dessen Wiederaufrüsten zu verhindern sowie zum besseren Verständnis zwischen insb Deutschland und Frankreich beizutragen. Sowohl die EGKS als auch die EWG unterschieden sich ganz wesentlich von anderen internationalen Organisationen, sowohl betreffend ihre Institutionen (unabhängige Behörde/Kommission, zwingende Gerichtsbarkeit, tw bereits Mehrheitsbeschlüsse) als auch durch ihr Rechtssystem (Verordnungen, Vorabentscheidungsverfahren).

Erweiterung und Vertiefung der Integration erfolgen durch völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten. 2

Die europäische Integration ist ein Prozess. Die EU wurde gegründet und weiterentwickelt durch eine Abfolge von Verträgen (unterzeichnet in Paris, Rom, Den Haag, Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon) zwischen souveränen Staaten. Auch Beitritte zur Erweiterung der EU erfolgen durch völkerrechtliche Verträge. Diese Verträge müssen von allen MS ratifiziert werden. Völkerrechtliche Verträge sind nur eine Antwort auf das „Wie“ der Integration. Ein anderes wichtiges Element ist eine politische Herangehensweise, die nach ihrem „Erfinder“ *Jean Monnet* benannt ist (die Monnet-Methode).

Die EU war bis zum Vertrag von Lissabon etwas anderes als die EG, 3 ist nun aber (auch) deren Rechtsnachfolgerin.

Eingangs sollen einige zentrale Begriffe geklärt werden: Durch den Vertrag von Maastricht 1992/1993 ging das „W“ „verloren“ und die EWG wurde zur EG. Der EG wurde eine (übergeordnete) EU „beigestellt“. Bis zum Vertrag von Lissabon bestand dann die EG neben und mit der EU. Gebräuchlich war damals auch der Begriff Europäische Gemeinschaften (abgekürzt ebenfalls EG). Dieser bezog sich auf die EG, die Europäische Atomgemeinschaft (EAG, Euratom) sowie auf die EGKS, die seit 2002 nicht mehr existiert.

Unionsrecht gilt autonom in den Mitgliedstaaten, geht nationalem 4 Recht vor und ist großteils auch direkt anwendbar.

Der EuGH hat das Recht der damaligen EWG entscheidend weiterentwickelt. Man muss als Folge unterscheiden zwischen der Geltung des Unions-

rechts in den Rechtsordnungen der MS und dessen Wirkung/Anwendbarkeit. Das gesamte, auf die Verträge gestützte (abgeleitete, sekundäre) Unionsrecht ist rechtlich existent in den MS, ohne dass diese etwas dazu tun müssten (autonome Geltung). Die Auslegung des Unionsrechts und dessen Wirkungen im nationalen Recht bestimmen sich damit ohne Einfluss der MS oder des nationalen Rechts. Wichtige Teile des Unionsrechts sind zusätzlich unmittelbar anwendbar/direkt wirksam, wodurch sich natürliche und juristische Personen auf diese vor nationalen Gerichten und Behörden berufen können. Das gesamte Unionsrecht hat schließlich (Anwendungs-)Vorrang vor nationalem Recht.

5 Das „Wesen“ der EU ist unklar und ändert sich.

Die EU ist als Zusammenschluss von Staaten mit Institutionen und Befugnissen zur Rechtsetzung in dieser Art einzigartig. Dies macht es schwierig zu bestimmen, ob sie eher einem (Bundes-)Staat gleicht, oder doch eher einer internationalen Organisation, wie etwa der UNO. Die Zusammenarbeit der MS in der EU ist weitgehend nicht bloß „intergouvernemental“, sondern auf Grund der Abgabe von Zuständigkeiten an eine überstaatliche Organisation „supranational“. Der Anteil der supranationalen Bereiche hat sich im Laufe der Integration schrittweise erweitert.

- 6** In diesem Kap werden Themen besprochen, die sich nicht in den EU-Verträgen oder sonstigem geschriebenen Unionsrecht wiederfinden (Autonomie, Vorrang, Direktwirkung). Als Vertragsbestimmungen relevant sind für dieses Kap Art 1 EUV und Art 1 AEUV zu den Grundlagen der EU sowie Art 49–50 EUV zum Beitritt zur und Austritt aus der EU. Die für dieses Kap wichtigsten Urteile des EuGH sind *Van Gend & Loos* zu Autonomie und unmittelbarer Anwendbarkeit des Unionsrechts, *Costa/ENEL* und *Simmenthal* zum Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht und das Gutachten 2/13 zur Autonomie des Unionsrechts und dem Beitritt der EU zur EMRK.¹⁾

II. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und erstes nationalstaatliches Beharren

Literatur: *Craig*, Institutions, Power and Institutional Balance, in *Craig/de Búrca* (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*² (2011) 41; *Vranes/Orator/Thalmann*, Meilensteine in der rechtlichen Entwicklung der Integration, in *Griller/Kahl/Kneihls/Obwexer* (Hrsg.), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* (2015) 3; *Weiler*, *The Transformation of Europe*, *Yale Law Journal* 1991, 2403.

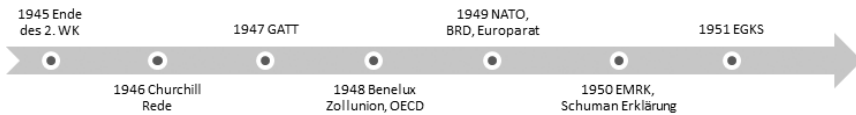
A. Hintergrund

- 7** Die Einigung Europas hat viele Ahnen. Die jährliche Verleihung des Aachener Karlspreises an europäische Persönlichkeiten suggeriert eine Verbin-

¹⁾ EuGH 5. 2. 1963, 26/62, *Van Gend & Loos*; EuGH 15. 7. 1964, 6/64, *Costa/ENEL*; EuGH 9. 3. 1978, 106/77, *Simmenthal II*; EuGH 18. 12. 2014, Gutachten 2/13 (*EMRK II*).

dung mit *Karl dem Großen* (768–814 n Chr), dessen Reich mit dem Gebiet der sechs Gründungs-MS der EU zusammenfiel. Aufrufe zur Einigung Europas gab es bereits im 17. Jhd (von *William Penn*, einem engl Quäker), theoretische Entwürfe eines europäischen Staatenbundes oder Staatenvereins im 19. Jhd.²⁾ In dieser Zeit wurden auch die ersten großen internationalen Organisationen gegründet, wie etwa die Internationale Fernmeldeunion 1865 oder der Weltpostverein 1874, die europäisch dominiert waren. Der erste wirklich einflussreiche Vorläufer der EU war die in Wien gegründete **Paneuropäische Bewegung** des österr Grafen *Coudenhove-Kalergi*, die 1923 einen Bundesstaat der „Vereinigten Staaten von Europa“ propagierte.

Nach dem **1. Weltkrieg** gab es zwar Bestrebungen zur internationalen Zusammenarbeit, wie insb den 1919 gegründeten Völkerbund mit einem System der kollektiven Friedenssicherung, somit der Vorläufer der UNO, dem Deutschland 1926 beiträt (nicht jedoch die USA). 1929 wurde der **Briand-Plan für eine Europäische Föderation** innerhalb des Völkerbundes vorgestellt, nach einer Initiative des französischen Außenministers *Aristide Briand* und seines deutschen Gegenübers *Gustav Stresemann*. Der Plan scheiterte daran, dass kein Staat seine Souveränität beschränken wollte. Erst nach dem **2. Weltkrieg** wurde eine Vielzahl von Initiativen zur internationalen Zusammenarbeit gestartet, von denen viele noch heute fort dauern. Die Zeit der Gründung der EU erfolgte genau in dieser Umbruchphase.



- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD mit Sitz in Paris.
- North Atlantic Treaty Organisation – NATO mit Sitz in Brüssel, der Deutschland schon 1955 beiträt.

In einer berühmten Rede an der Universität Zürich am 19. 9. 1946 hatte der britische Premier **Winston Churchill** die Problematik und die Aufbruchsstimmung der damaligen Zeit sehr gut eingefangen. Sein Lösungsvorschlag war „eine Art Vereinigte Staaten von Europa“:

„Und welches ist der Zustand, in den Europa gebracht worden ist? Zwar haben sich einige der kleineren Staaten gut erholt, aber in weiten Gebieten starren ungeheure Massen zitternder menschlicher Wesen gequält, hungrig, abgehärtet und verzweifelt auf die Ruinen ihrer Städte und Behausungen und suchen den düsteren Horizont angestrengt nach dem Auftauchen einer neuen Gefahr, einer neuen Tyrannei oder eines neuen Schreckens ab. (. . .) **Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten.** (. . .) Das Vorgehen ist einfach. Das einzige, was nötig ist, ist der Entschluss Hunderter von Millionen Männer und Frauen, recht statt unrecht zu tun und dafür Segen statt Fluch als Belohnung zu ernten. (. . .) Damit das zustande kommen kann, braucht es einen Akt des Vertrauens, an dem Millionen von Familien verschiedener Sprachen bewusst teilnehmen müssen.

²⁾ Vgl *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht⁹ (2021) § 1 Rz 4 ff.

(. . .) **Deutschland muss der Macht beraubt werden, sich wieder zu bewaffnen** und einen neuen Angriffskrieg zu entfesseln. Aber wenn all das getan worden ist, so wie es getan werden wird, so wie man es bereits jetzt tut, dann muss die Vergeltung ein Ende haben. Dann muss das stattfinden, was Gladstone vor vielen Jahren, einen segensreichen Akt des Vergessens‘ genannt hat. (. . .) **Ich sage Ihnen jetzt etwas, das Sie erstaunen wird. Der erste Schritt zu einer Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie muss eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein.** (. . .) Unser beständiges Ziel muss sein, die Vereinten Nationen aufzubauen und zu festigen. Unter- und innerhalb dieser weltumfassenden Konzeption müssen wir die europäische Völkerfamilie in einer regionalen Organisation neu zusammenfassen, die man vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa nennen könnte. **Der erste praktische Schritt wird die Bildung eines Europarates sein.**³⁾

- 10** Ein internationales Komitee der Bewegung für die Einheit Europas unter Beteiligung Churchills berief einen Kongress in Den Haag ein, welcher einen wichtigen Anstoß zur Gründung des **Europarats** (*Council of Europe*, CoE) gab. Der Europarat ist organisatorisch von der EU komplett getrennt, darf daher nicht mit dieser verwechselt werden (der Europäische Rat und der Rat der EU sind Organe der EU!).

Der Europarat wurde 1949 gegründet und ist eine internationale Organisation mit einem Ministerrat, einem Sekretariat und einer parlamentarischen Versammlung. Bis heute sind diese Organe nicht sehr eigenständig von den Vertragsstaaten und die Versammlung hat wenig Kompetenzen. Die Bedeutung des Europarats liegt in der **Herausgabe technischer Standards**, etwa für Medikamente (*Pharmacopeia*) ohne eigene Verbindlichkeit, aber mit starker faktischer Autorität, und dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**, der die Einhaltung der EMRK überwacht und dabei erheblichen Einfluss auf Unions- und auf nationales Recht ausübt (siehe Kap 4 Rz 351). Der Europarat hat heute 47 Mitglieder, ua etwa auch Russland.

Daher: **Europa ist nicht die EU!** Damit ist „Europarecht“ streng genommen nicht das Recht der EU, sondern das Recht aller dieser europäischen Organisationen.

- 11** Das Komitee nannte sich dann in **Europäische Bewegung** um. Dieser gehörten Persönlichkeiten an, die später wichtige Rollen in der EU spielen sollten.⁴⁾ Wichtiger Impulsgeber war auch das Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa, gegründet von *Jean Monnet*, dem Leiter des französischen Planungsamtes für den Wiederaufbau.

- 12** Die beiden Weltkriege hatten Frankreich finanziell ruiniert und menschlich ausgeblutet. Es hatte daher ein großes Interesse daran, jede erneute militärische Bedrohung durch Deutschland zu verhindern, ohne jedoch gleichzeitig

³⁾ Übersetzung siehe www.churchill-in-zurich.ch/de/churchill/churchills-zurcher-rede/. Im Original auszugsweise: „And what is the plight to which Europe has been reduced? (. . .) What is this sovereign remedy? It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.“

⁴⁾ Etwa der in Ö-Ungarn geborene Italiener *Alcide de Gaspari*, später kurzzeitiger Präsident der Parlamentarischen Versammlung der EGKS, und *Paul Henri Spaak*, später Leiter jener Konferenz von Messina, die zur Gründung der EWG führen sollte (siehe auch Kap 6 Rz 614).

dessen wirtschaftliche Erholung zu gefährden (keine „Vergeltung“, siehe auch bei *Churchill* oben). In einer **Erklärung vom 9. 5. 1950** – dies ist der offizielle Geburtstag der EU („Europatag“) – zeigte sich der damalige französische Außenminister **Robert Schuman** sehr pragmatisch:

„Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen.“ „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine **Solidarität der Tat** schaffen.“⁵⁾ „Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird [. . .] die **Bestimmung jener Gebiete ändern**, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind.“

Dass *Schuman* die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion erwähnte, erklärt sich daraus, dass die Kontrolle der Kohle- und Stahlindustrie im Ruhrgebiet (damals das industrielle Herz Deutschlands) von zentraler wirtschaftlicher und auch militärischer Bedeutung war. Die Initiative für den ersten Schritt der Wiedereingliederung (Integration) Deutschlands in die europäische Staatengemeinschaft ging daher von Frankreich aus und mündete 1951 in die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), auch **Montanunion** genannt (siehe Rz 16 unten).

Die von *Schuman* erwähnte „Solidarität der Tat“ sollte nach *Jean Monnet* in „der Dynamik in kleinen Schritten von nachhaltiger Bedeutung“ ihren Ausdruck finden (sog Inkrementalismus, Neofunktionalismus).⁶⁾ Durch „Spillover-Effekte“ sollte eine „sektorale Integration zu einer Verflechtung immer weiterer Sektoren und schließlich zum Endstadium einer allgemeinen politischen Föderation“ führen (sog **Monnet-Methode**).⁷⁾ *Monnet* hatte diese schrittweise, aber quasi-automatische Ausweitung der Integration für eine bessere Strategie gehalten als eine umfassende Übertragung von Souveränität auf die europäische Ebene etwa durch eine europäische Verfassung. *Monnet* baute auf die Kooperation von Funktionärseliten (aus Deutschland und Frankreich), welche dadurch auch ihr gegenseitiges Misstrauen nach den Weltkriegern abbauen sollten.⁸⁾

Die Monnet-Methode ist **auch heute noch erkennbar**, wenn die Währungsunion zu einer gemeinsamen Aufsicht über den Bankensektor führt, sowie letztlich vielleicht auch zu einer „Vergemeinschaftung“ der öffentlichen Haushalte der MS (siehe Kap 5 Rz 583 ff). Regelungen über die Mobilität von Unionsbürgern innerhalb der EU bedingen auch solche über das Einreiserecht von Drittstaatsangehörigen (inkl Asylwerber) (siehe

⁵⁾ Schöner im Original: „L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.“

⁶⁾ Vgl *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union⁵ (2015), Integrationsmodelle und -theorien.

⁷⁾ Vgl *Wessels*, Jean Monnet. Mensch und Methode (2000). Damit verbunden ist eine rechtliche Herangehensweise, die Gemeinschaftsmethode (zu dieser siehe Kap 3 Rz 231).

⁸⁾ „Nous ne coalisons pas des États, nous unis sons des hommes“. Siehe *Monnet*, Erinnerungen eines Europäers (1978).

Kap 5 Rz 551 ff). Dies wiederum könnte dazu führen, dass die Sicherung der EU-Außengrenze letztlich (vollständig) einer EU-Behörde überantwortet wird.

So erfolgreich diese Methode lange Zeit war, sie ist auch iZm der **Kritik** zu sehen, die EU sei nicht bürgernah, mit nationalstaatlichen „Gegenmaßnahmen“ (siehe unten Rz 21 ff), mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags (dazu unten Rz 60) sowie der (scheinbaren) Alternativlosigkeit einer immer weiteren Vertiefung der Integration.⁹⁾

- 15** Nach den Plänen *Monnets* hätte die EGKS nur der Anfang sein sollen. Nicht alle der in der Gründungsphase entwickelten Initiativen der vertieften Zusammenarbeit waren jedoch erfolgreich: Eine **Europäische Verteidigungsgemeinschaft** (*European Defence Community*, EDC) scheiterte 1954 an der fehlenden Zustimmung der französischen Nationalversammlung, der dies zu weit ging. Ebenso scheiterten damit verbundene Pläne für eine **Europäische Politische Gemeinschaft**.

Eine institutionalisierte Europäische Politische Zusammenarbeit (**EPZ**) gab es erst ab 1970 durch regelmäßige Zusammenarbeit der Außenministerien der damaligen MS. Aus dieser EPZ wurde später mit dem Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, siehe unten Rz 50).

B. EGKS, EWG und EAG

- 16** Der Vertrag über die Gründung der **EGKS** wurde am 18. 4. 1951 in Paris unterzeichnet, trat am 23. 7. 1952 in Kraft und ist am 23. 7. 2002 (planmäßig) ausgelaufen.¹⁰⁾ Die EGKS hatte schon der späteren EWG sehr ähnliche Institutionen: eine Hohe Behörde mit neun von den MS ernannten jedoch von diesen unabhängigen Mitgliedern, eine „Versammlung“ Delegierter der nationalen Parlamente, einen Rat mit einem Vertreter jedes MS und einen Gerichtshof mit neun Richtern.
- 17** Ein Bericht des belgischen Außenministers *Spaak* nach einer Konferenz der Außenminister im italienischen Messina empfahl eine Ausweitung der Integration auf wirtschaftlichem Gebiet über den Kohle- und Stahlsektor hinaus. Diese sollte sich auch auf die Atomenergie, welche damals trotz Hiroshima als zukunftssträchtige Energiequelle gesehen wurde, erstrecken. Dieser Bericht war die Grundlage der Gründung der **Europäischen Atomgemeinschaft** (EAG, auch Euratom genannt) und der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** (EWG) im Jahr 1957. Erster Präsident der Behörde der EWG, der „Kommission“, war der ehemalige Staatssekretär im deutschen Außenamt *Walter Hallstein*.

Die **Euratom** gibt es immer noch, auch wenn sie in der öffentlichen Wahrnehmung kaum eine Rolle spielt.¹¹⁾ Jedes neue Mitglied der EU muss auch Mitglied der Euratom

⁹⁾ Zu Kritik aus politikwissenschaftlicher Sicht, siehe *Craig*, *Development of the EU*, in *Barnard/Peers* (Hrsg), *European Union Law*² (2017) 10 (33 ff).

¹⁰⁾ Die durch die EGKS verwalteten Energiequellen wurden in Europa in der Zwischenzeit weitgehend obsolet.

¹¹⁾ Siehe jedoch die von Ö angestregten Nichtigkeitsklagen gegen die Genehmigung von staatlichen Beihilfen durch die EK für den Bau von Atomreaktoren durch das UK (*Hinkley Point C*, EuGH 22. 9. 2020, C-594/18 P) und Ungarn (*Paks II*, anhängig, Rs T-101/18).

werden, auch wenn es, so wie Ö, selbst keine Atomkraftwerke betreibt und der Kernenergie kritisch gegenübersteht.

Die Verträge zur Gründung der EWG und der Euratom sind die **Verträge von Rom**. Sie wurden von den Gründungsstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden am 25. 3. 1957 unterzeichnet, und traten am 1. 1. 1958 in Kraft. Art 8 EWG-Vertrag sah die **Verwirklichung des gemeinsamen Marktes** während einer Übergangsphase von 12 Jahren vor, die in drei Stufen von je vier Jahren unterteilt war. Mit dem Vertrag wurden auch alle Zölle und Importquoten zwischen den MS abgeschafft. Als **Aufgabengebiete** waren damals ausdrücklich vorgesehen: eine gemeinsame Agrarpolitik, eine gemeinsame Handelspolitik und eine Verkehrspolitik. Im EWG-Vertrag hieß das jetzige EP noch in klassischer völkerrechtlicher Diktion „Versammlung“ und seine Mitglieder wurden dementsprechend noch nicht in allg. direkter Wahl gewählt, sondern waren entsandte Vertreter der nationalen Parlamente.

Den Gründungs-MS war von Anfang an klar, dass die **EWG mehr war als eine klassische internationale Organisation** (auch wenn der EWG-Vertrag „konventieller“ konzipiert war als der Vertrag über die EGKS). Die Gruppe von Juristen, die für den Vertragsentwurf verantwortlich war, hatte bewußt einige „ausbaufähige“ Elemente in den Vertrag aufgenommen.¹²⁾

Diese **Besonderheiten** waren insb das Vorabentscheidungs- und das Vertragsverletzungsverfahren (Rz 75 unten), das gesetzesähnliche Instrument der VO (Kap 4 Rz 381) und Haftungsregeln, die sich an Staaten orientierten statt an jenen für internationale Organisationen.

Der Sonderstatus der (damaligen) EWG wurde bereits in der Anfangszeit der Integration (den 60er Jahren) durch den EuGH in zwei Urteilen, die weiter unten besprochen werden, auf aufsehenerregende Weise bestätigt.¹³⁾ Der Prozess der Integration wurde in dieser (Anfangs-)Phase, statt durch die MS, maßgeblich durch den **EuGH** vorangetrieben (Konstitutionalisierung, siehe Rz 85 und 94 unten sowie Kap 2 Rz 142 ff).

Anstatt einer Reaktion des EuGH auf zögerliche MS kann man diese Phase der Vertiefung der Integration auch in **umgekehrter Dialektik** als Auslöser der Reaktion insb Frankreichs auf den „föderalen Aktivismus“ des EuGH mit dem Beharren auf seine Souveränität sehen.¹⁴⁾

¹²⁾ Vgl *Vranes*, The Dynamics of European Economic Integration: A Legal Perspective, in *Badinger/Nitsch* (Hrsg), Handbook of the Economics of European Integration (2015) 478 (480).

¹³⁾ Diese waren nicht die einzigen bedeutenden Urteile des EuGH in den 60er Jahren: In dieser Zeit erweiterte der EuGH auch die Kompetenzen der EU („*implied powers*“, siehe Kap 2 Rz 157) und führte das Recht für Bürger ein, sich gegen EU-Rechtsakte auf Grundrechte zu berufen (siehe Kap 4 Rz 330 ff). Siehe insb *Weiler*, Transformation 2413 ff.

¹⁴⁾ Vgl *Weiler*, Transformation 2423 ff, der argumentiert, dass MS an Stelle eines Rückzugs aus der EU aus Furcht vor zu großen Souveränitätsverlusten („Exit“) versuchen würden, ihren Einfluss zu erhöhen, etwa durch die Erlangung von mehr Vetorechten („Voice“).

C. Nationalstaatliches „Beharren“

21 Insb Italien und die Benelux-Staaten waren immer starke Verfechter eines föderalen Modells der europäischen Integration.¹⁵⁾ Die Benelux-Staaten sahen darin auch eine Garantie gegen eine Dominanz der großen MS Deutschland und Frankreich. Frankreich jedoch, unter dem 1958 gewählten Staatspräsidenten *Charles de Gaulle*, bevorzugte eine Zusammenarbeit zwischen den MS ohne Einschränkung der nationalen Souveränität („**Europa der Vaterländer**“).

Seiner Überzeugung nach wäre es „eine **Schimäre**, zu glauben, man könne etwas Wirksames schaffen, und dass die Völker etwas billigen, was außerhalb oder über dem Staat stehen würde“. Dies erklärt die 1961/62 vorgestellten **Fouchet-Pläne** für eine Europäische Politische Union (siehe auch oben Rz 15). Auf den ersten Blick und dem Namen nach sieht dieser Plan zur Zusammenarbeit etwa in kulturellen und militärischen Angelegenheiten sehr „föderal“ aus. Er hätte jedoch ein Vetorecht vorgesehen, und die EK als eine Art Sekretariat dem Ministerrat untergeordnet. Der Plan scheiterte folglich am Widerstand Italiens und der Benelux-Staaten.

22 Auch der **Elysée-Vertrag** von 1963 ist ein Abkommen zwischen *Konrad Adenauer* und *Charles de Gaulle*, in dem regelmäßige Regierungskonsultationen in der Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik vereinbart wurden und kann als Ausdruck des Beharens der großen MS auf Wahrung ihrer Souveränität verstanden werden. Die Verankerung einer bilateralen Zusammenarbeit außerhalb der EU war auch ein Signal gegen die supranationalen Bestrebungen der europäischen Institutionen wie va der EK.

23 In den Jahren 1965/66 folgte dann die „**Politik des leeren Stuhles**“. Der EWG-Vertrag hätte vorgesehen, dass ab 1966 in wichtigen Bereichen wie insb der Landwirtschaft mit (qualifizierter) Mehrheit entschieden werden hätte können, wodurch Frankreich sein Vetorecht verloren hätte. Vor dem Inkrafttreten dieser Regelung nahm Frankreich ab Mitte 1965 für ein halbes Jahr nicht am Ministerrat teil und blockierte damit alle Entscheidungen. Frankreich wurde dann zugesichert, dass bei für MS wichtigen Beschlüssen Einvernehmen hergestellt werden muss. Faktisch hat dies den Rat für viele Jahre gelähmt.¹⁶⁾ Dieser Kompromiss ist bis heute ungeschriebenes Gesetz in der EU als sog **Kompromiss von Luxemburg** (siehe Kap 3 Rz 247).

24 Im Jahr 1974 wurde der **Europäische Rat** etabliert, mit welchem die Gipfel der Staats- und Regierungschefs institutionalisiert wurden. Auch wenn der Europäische Rat erst mit dem VvL 2009 offiziell zu einem Organ der EU wurde, wurde damit bereits sehr früh ein weiterer „intergouvernementaler“ Akteur (neben dem Ministerrat) geschaffen, der zuletzt in der Finanzkrise dann auch die Machtbalance in der EU zeitweise zu Ungunsten der EK verschob (siehe Kap 3 Rz 231).

¹⁵⁾ Im Kontext der EU – im Unterschied zu Bundesstaaten – meint man damit eine zentralisierte Organisation. Vgl auch *Nicolaidis/Howse* (Hrsg), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (2001).

¹⁶⁾ Vgl *Craig*, *Institutions, Power and Institutional Balance* 44: Entscheidungen wurden in „the shadow of the veto“ getroffen.

III. Der Stand der Integration im Kontext

Literatur: *Barnard*, The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms⁶ (2019); *Bruss*, Meilensteine in der wirtschaftlichen Entwicklung der Integration, in *Griller/Kahl/Kneihls/Obwexer* (Hrsg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 77; *De Búrca/Scott* (Hrsg), The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues (2002); *Griller/Klamert*, Aussenwirtschaftsrecht der EU, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II⁴ (2019) 1537; *Weiler* (Hrsg), The EU, the WTO, and the NAFTA (2001), insb der Epilog.

A. Einleitung

Die EU ist das bis dato **weltweit ambitionierteste regionale Integrationsprojekt**. Sie ist geprägt durch ein Geflecht an Beziehungen innerhalb der EU sowohl als auch mit Drittstaaten auf unterschiedlicher Grundlage und zur Verfolgung unterschiedlicher Ziele. Unterscheiden kann man dabei hinsichtlich der Integrationstiefe/-dichte/-intensität aus wirtschaftlicher Sicht insb zwischen Freihandelszonen, Zollunionen, Wirtschaftsunionen und Währungsunionen. **25**

Auf internationaler Ebene wurden bisher va Freihandelsabkommen geschlossen, wobei selbst das fortschrittlichste, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (**NAFTA**, mit den USA, Kanada und Mexiko, seit 2020 das *United States-Mexico-Canada Agreement*) in seiner Integrationstiefe weit hinter der EU zurückbleibt.

B. Historischer Kontext: GATT

Bestrebungen, den grenzüberschreitenden Handel zwischen Staaten auf internationaler Basis zu regeln, gibt es seit langem. Der für das internationale Wirtschaftswachstum nachteilige Protektionismus (Abschottung der Märkte durch Handelsschranken) in der Zwischenkriegszeit, der auch eine Mitursache für den 2. Weltkrieg war, motivierte das UK und die USA gegen Ende des 2. Weltkrieges ein **umfassendes Weltwirtschaftssystem** zu errichten. **26**

- 1944 wurden der Internationale Währungsfonds (*International Monetary Fund*, **IMF**) sowie die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (*International Bank for Reconstruction and Development*, Weltbank) gegründet.
- 1947 wurden die Verhandlungen über ein Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, **GATT**) abgeschlossen.
- 1948 wurde mit der **Havanna-Charta** ein Vertrag zur Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (*International Trade Organisation*, ITO) unterzeichnet, welche sehr weitreichende Zuständigkeiten gehabt hätte. Ihr Inkrafttreten scheiterte jedoch am US-Kongress.

Erst 1995 wurde die **Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO)** durch den Vertrag von Marrakesh gegründet. Heute hat die WTO 164 Mitglieder, einschließlich der EU und aller MS (siehe Kap 4 Rz 377) sowie seit 2001 China. In sog Runden wird über Zollsenkungen und den Abbau anderer Handelshemmnisse verhandelt. Jede Runde trägt den Namen des Verhandlungsortes („Uruguay-Runde“, „**Doha-Runde**“). **27**

Weil nicht nur Waren importiert und exportiert werden, sondern auch Dienstleistungen, gibt es seit 1995 neben dem GATT auch ein Abkommen zum Abbau von Beschränkungen im Handel mit Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services*, **GATS**) sowie ein Abkommen zur Sicherstellung bestimmter Standards für gewerbliche Schutzrechte (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, **TRIPS**).

- 28** Auch das **Streitbeilegungssystem** der WTO basiert auf einem Abkommen (*Dispute Settlement Understanding*, DSU) und ist effektiver als die Streitbeilegung im Rahmen anderer multilateraler (Wirtschafts-)Abkommen. Es soll alle Vertragsparteien gleichstellen, ohne Rücksicht auf ihre jeweilige Wirtschaftsmacht. Die EU hält sich meist an dessen Schiedssprüche, wenn sie ein Verfahren verloren hat. In einem der wichtigsten Streitfälle, *European Communities (EC) – Bananas*, geschah dies jedoch nicht:¹⁷⁾

Um ehemalige Kolonien von insb Frankreich vor der Konkurrenz großer US-Produzenten wie Chiquita, die in Südamerika Plantagen betreiben, zu schützen, wurde in der damaligen EG seit 1993 zwischen verschiedenen Kategorien von Bananenimporten unterschieden. Dabei wurden insb Importe von Bananen aus den sog **AKP-Staaten** (afrikanischen, karibischen und pazifischen Entwicklungsländern, mit denen EU-Staaten koloniale Verbindungen hatten, siehe Kap 4 Rz 371) gegenüber anderen Drittländern begünstigt. Die WTO verpflichtet jedoch zur sog „Meistbegünstigung“ (siehe Kap 6 Rz 610). Die EU hätte demnach Bananenimporte aus allen WTO-Mitgliedstaaten gleich behandeln müssen. Die USA sowie die südamerikanischen Produzentenländer wie Ecuador klagten die EU und erhielten Recht. Die USA verhängte als Sanktion gegen andere Waren aus der EU **Strafzölle** (sog *cross retaliation*). So wurde die Einfuhr von schottischen Wollpullovern, deutschen Kaffeemaschinen und italienischem Peccorinokäse in die USA mit Zöllen bis zu 100% belastet. Dennoch hielt die EU bis 2001 an dem WTO-widrigen Bananenmarktregime fest.

- 29** Bereits von Anbeginn gab es eine **enge Verbindung** zwischen dem Recht der damaligen EWG und dem GATT.¹⁸⁾ Die WTO-Verpflichtungen sind heute der wichtigste Rahmen für das **Außenwirtschaftsrecht** der EU, ein Bereich in dem diese ausschließliche Zuständigkeit besitzt (siehe Kap 5 Rz 458, 522). Die wirtschaftlichen Ziele der EU gehen jedoch über jene der WTO hinaus, dessen primäres Ziel es ist, sog nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Handelsschranken die keine Zölle sind aber ähnlich wirken, wie etwa administrative Hürden bei der Einfuhr) in Zölle umzuwandeln und diese Zölle dann zu senken (siehe Kap 6 Rz 609 f).

C. EU als Freihandelszone und Zollunion

- 30** **Freihandelszonen** schaffen alle Zölle und Quoten (das sind mengenmäßige Beschränkungen, Kontingente, siehe Kap 6 Rz 610) im gegenseitigen Han-

¹⁷⁾ Vgl *Griller/Vranes*, EC Bananas Case, in *Wolftrum* (Hrsg), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2015) 1.

¹⁸⁾ Die Hohe Behörde der EGKS hatte ua die Kompetenz gegen Drittstaaten vorzugehen, wenn diese Maßnahmen setzten, die gegen die Havanna Charta verstießen. Vgl *De Baere/Van Damme*, Coadaptation in the international legal order: The EU and the WTO, *European Society of International Law Working Paper*. Siehe nun zur EK, Kap 5 Rz 535.