

Entwicklung und Struktur der Europäischen Union – eine graphische Erläuterung

Von Prof. Dr. Matthias Rossi, Augsburg*

I. Einleitung

Zum 1.12.2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Nach dem im Jahre 2005 gescheiterten Versuch, die grundsätzlichen Organisationsbestimmungen und grundlegenden materiellen primärrechtlichen Vorgaben für die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften in einem Vertrag über eine Verfassung für Europa zu konsolidieren, stellt die durch den Vertrag von Lissabon gefundene Architektur den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung dar, die ihren Ausgang unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg genommen hat. Sie mag in Einzelbestimmungen und muss in ihrer Gesamtstruktur schon aus verfassungsästhetischen, darüber hinaus aber vor allem aus systematischen Gründen kritisiert werden. Jenseits dieser eher theoretischen Anforderungen an eine Ordnung, die nur formal als Vertrag, funktional aber als Verfassung zu verstehen ist, scheint die mit dem Vertrag von Lissabon gefundene Lösung doch schon geeignet, dem politischen Agieren der verschiedenen Organe einen ebenso rechtlich bestimmten wie flexiblen und zukunfts-offenen Handlungsraum zu definieren.

Für das Verständnis dieses primärrechtlichen Rahmens der Europäischen Union ist die Kenntnis ihrer Entwicklung aus mehreren Gründen unverzichtbar. Erstens, weil viele der Bestimmungen inhaltsgleich geblieben sind und sich das Neue der Vertragsrevision – einmal mehr – nur auf ihre Nummerierung bezieht. Insofern gebietet schon die historische Auslegung eine Kenntnis der ursprünglich intendierten Gehalte der kompetenziellen wie materiellen Bestimmungen. Zweitens, weil der Vertrag von Lissabon das sekundäre, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Recht unberührt lässt und dieser Bestand am seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1952 gesetzten Recht, der sog. *acquis communautaire*, unbeschadet der Modifizierungen durch den Vertrag von Lissabon fortgilt. Drittens und keinesfalls schließlich, weil bestimmte Regelungen innerhalb des nunmehr als Unionsrecht zu bezeichnenden Rechts nur vor dem Hintergrund von vergangenen Konflikten zu verstehen sind. Dies gilt in erster Linie für die Abgrenzung der Verbandskompetenzen der Mitgliedstaaten auf der einen und der Europäischen Union bzw. der Gemeinschaften auf der anderen Seite, darüber hinaus aber auch für die Austarierung der Organkompetenzen des Europäischen Parlaments, des Rats der Europäischen Union sowie der Europäischen Kommission und nicht zuletzt auch für das weite Verständnis der Grundfreiheiten.

Vor diesem Hintergrund will dieser Beitrag insbesondere den Studienanfängern in aller Kürze einen Überblick über die Entwicklung der Europäischen Union vermitteln, einen Überblick, der der Verständlichkeit wegen graphisch unterlegt ist. Die dafür gewählte Erläuterung der Entwicklung der Europäischen Union anhand eines Kreismodells hat sich seit mehr als sechs Jahren in Vorlesungen bewährt – seine Vorzüge gegenüber dem überkommenen Säulenmodell werden im Rahmen der Schilderung des Vertrags von Maastricht dargestellt. Wie in den Vorlesungen, so sei auch hier zu Beginn darauf hingewiesen, dass dieses Modell allein der Ver-

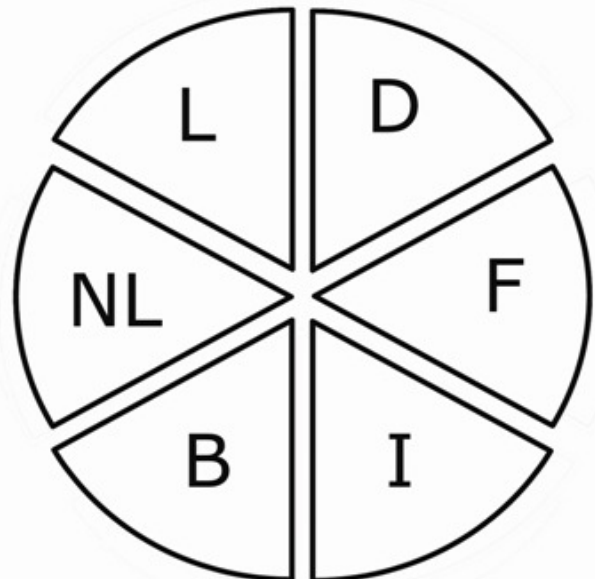
anschaulichung dient. Es impliziert keine staats- oder verfassungstheoretischen Aussagen zu der Frage, ob die Europäische Union ein Staaten- oder Verfassungsverbund ist, ob ein Mehrebenensystem, ein Bundesstaat, ja überhaupt ein Staat oder nicht nach wie vor ein Gebilde *sui generis*. Gleichwohl mag es geeignet sein, diesen Diskussionen neue Impulse zu vermitteln.

II. Chronologische Entwicklung der Europäischen Union

Die folgende Darstellung der Genese der Europäischen Union beschränkt sich auf die Entwicklung der wesentlichen primärrechtlichen, von den Mitgliedsstaaten im Vertragswege erlassenen Grundlagen. Zur Ideengeschichte, zu den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen sowie zu den sozialen Konsequenzen sei auf einschlägige Monographien, Aufsätze und Abschnitte in Lehrbüchern verwiesen.

1. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Den Grundstein für die heutige EU legte die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der sog. Montanunion. Die sechs Gründungsmitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg einigten sich im Jahre 1951 im Pariser Vertrag darauf,¹ ihre Hoheitsrechte in Bezug auf Kohle und Stahl nicht mehr einzeln und unabhängig voneinander wahrzunehmen, sondern sie einer eigenständigen Organisation zu übertragen.

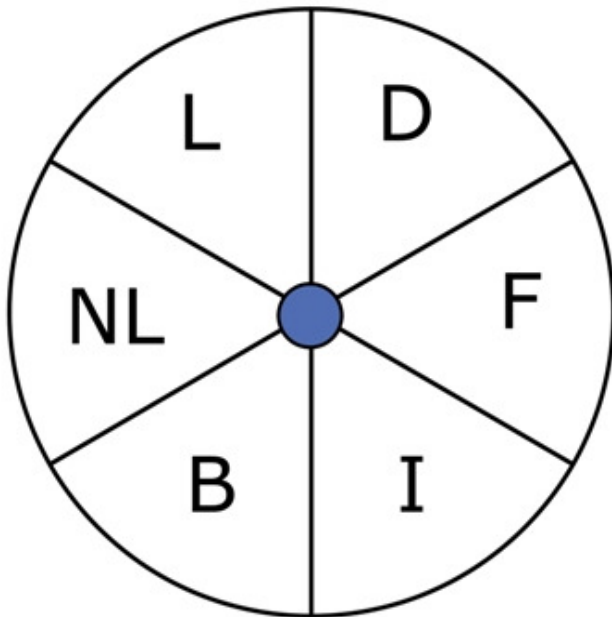


Graphik 1

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Für die engagierte Erstellung der digitalen Graphiken sei Herrn stud. iur. Michael Graw vielmals gedankt.

¹ Der Pariser Vertrag wurde am 18.4.1951 unterzeichnet und trat am 23.7.1952 in Kraft.

Diese Übertragung von Hoheitsrechten auf eine neu gegründete zwischenstaatliche Gemeinschaft macht den Kern des Modells der späteren Europäischen Union aus. Blau hervorgehoben ist in der Graphik 2 deshalb der Bereich, in dem die sechs Gründungsmitgliedstaaten auf die autonome Wahrnehmung eines sehr beschränkten Bereichs ihrer Hoheitsrechte verzichten und sie statt dessen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zur Ausübung mit verbindlicher Wirkung für alle Mitgliedstaaten überantworten. Die Besonderheit gegenüber überkommenen Formen der Zusammenarbeit von Staaten lag dabei im supranationalen Charakter der Gemeinschaft: Ein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Organ – die Hohe Behörde – konnte Recht mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten setzen. Zwar konnten die Mitgliedstaaten ihre Interessen durch den Ministerrat ebenfalls einbringen und wurden auch die nationalen Parlamente durch eine Versammlung, das spätere Europäische Parlament, repräsentiert. Doch erstens lag die entscheidende Rechtsetzungsbefugnis bei der Hohen Behörde und zweitens wurde für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts ein eigenständiges, ebenfalls von den Mitgliedstaaten unabhängiges Gericht, der EuGH, eingerichtet.



Graphik 2

Die auf den Wirtschaftsbereich der Kohlegewinnung und Stahlproduktion beschränkte Kompetenzübertragung auf die neu geschaffene Gemeinschaft mit ihren vier Organen war von verschiedenen Zielsetzungen getragen. Erstens wurden die Schwerindustrien von Kohle und Stahl als besonders wichtig für den Wiederaufbau erachtet. Etwaige Knappheiten sollten nicht zu erneuten Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten führen. Neben diesen Verteilungsaspekt trat zweitens ein Kontrollaspekt, stellten Kohle und Stahl doch die unabdingbaren Voraussetzungen für die Rüstungsindustrie dar. Die Aufgabe eigener Autonomie wurde insofern durch den Gewinn an Kontrolle über die (mögliche) Rüstungspolitik ausgeglichen. Dieses auf Friedenssicherung ausgerichtete Ziel brachten die Mitgliedstaaten in einer präambelüblichen

pathetischen Form zum Ausdruck: Sie waren entschlossen, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.“

2. Römische Verträge

Insbesondere die Ziele der Friedenssicherung und der – in einem zerstörten Europa nicht minder wichtigen und nur aus heutiger Perspektive des sozialen Wohlfahrtsstaats vielleicht etwas materialistisch anmutenden – Wohlfahrtsförderung führten zu den Versuchen, der Montanunion rasch eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und eine Europäische Politische Gemeinschaft folgen zu lassen (EPG). Doch das Französische Parlament lehnte 1954 die Ratifizierung des Vertrags über eine Verteidigungsgemeinschaft ab; die Pläne zu einer weitergehenden Politischen Gemeinschaft wurden nicht weiter verfolgt.

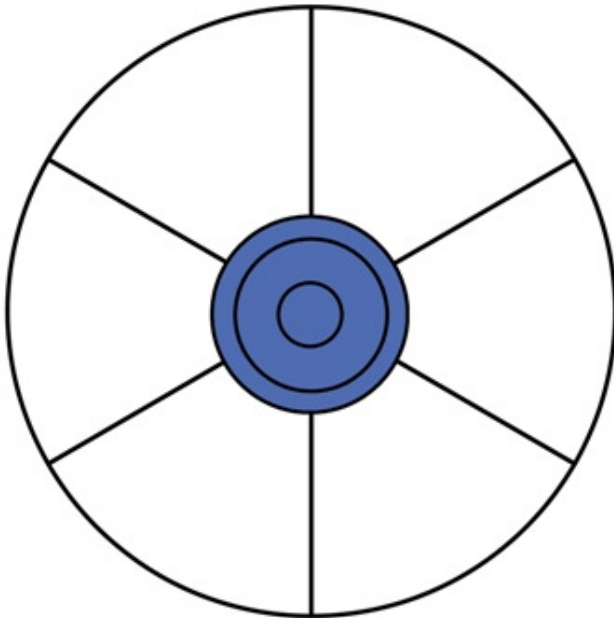
Die Idee einer vertieften Zusammenarbeit zwischen den Staaten Europas blieb jedoch erhalten, und so wurde das Modell der Montanunion sodann auch Grundlage der sog. Römischen Verträge von 1957², mit denen dieselben sechs Gründungsstaaten der Montanunion nun zusätzlich die Europäische Atomgemeinschaft, die EAG oder Euratom, sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, kurz EWG, gründeten. Während die Euratom eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter der Ägide einer Europäischen Kommission auf dem Gebiet der sich neu entwickelnden friedlichen Nutzung der Kernenergie vereinbarte, ging die praktisch sehr viel bedeutsamere EWG über den sektorspezifischen Ansatz der Montanunion und der Euratom hinaus und zielte auf eine gesamtwirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten. Kernregelungen betrafen insofern die Schaffung einer Zollunion mit dem Verbot von Binnenzöllen zwischen den Mitgliedstaaten und der Erhebung eines Gemeinsamen Zolltarifs an den Außengrenzen sowie die Etablierung eines Gemeinsamen Marktes, der seinerseits allerdings nur als Instrument für andere Ziele fungieren sollte, wie Art. 2 EWGV festhielt: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft abgeschlossen sind.“

Zur Erreichung dieser Ziele wurden vier Organe geschaffen. Vergleichbar der Hohen Behörde bei der Montanunion, war die *Kommission* innerhalb der EWG für die Vertretung der spezifischen Interessen der Gemeinschaft gedacht. Im *Rat*

² Die Römischen Verträge wurden am 25.3.1957 unterzeichnet und traten am 1.1.1958 in Kraft.

hatten die von den nationalen Regierungen abgesandten jeweiligen Fachminister die Interessen der Mitgliedsstaaten zu vertreten. In der *Versammlung* sollten die Völker der Mitgliedsstaaten repräsentiert werden. Der *EuGH* schließlich hatte unabhängig von solchen Interessen über die Auslegung und Wahrung des Rechts der Gemeinschaft, des sog. Gemeinschaftsrechts, zu entscheiden.

Der supranationale Charakter der EWG war bei genauer Betrachtung dabei nicht so weit ausgestaltet wie bei der Montanunion. Denn wenn die Mitgliedstaaten den Organen auch weitreichende Befugnisse einräumten, der Sache nach also Hoheitsbefugnisse auf die EWG übertrugen, legten sie die Hauptrechtsetzungsbefugnis doch nicht auf die Kommission, wie dies bei der Montanunion mit der Hohen Behörde der Fall war, sondern auf den Rat, in dem sie sich über ihre jeweiligen Minister und durch das Einstimmigkeitsprinzip erheblichen Einfluss sicherten. Gleichwohl akzeptierten sie die Verbindlichkeit des dieser Art gesetzten Gemeinschaftsrechts sowie dessen Interpretation durch ein supranationales Rechtsprechungsorgan.



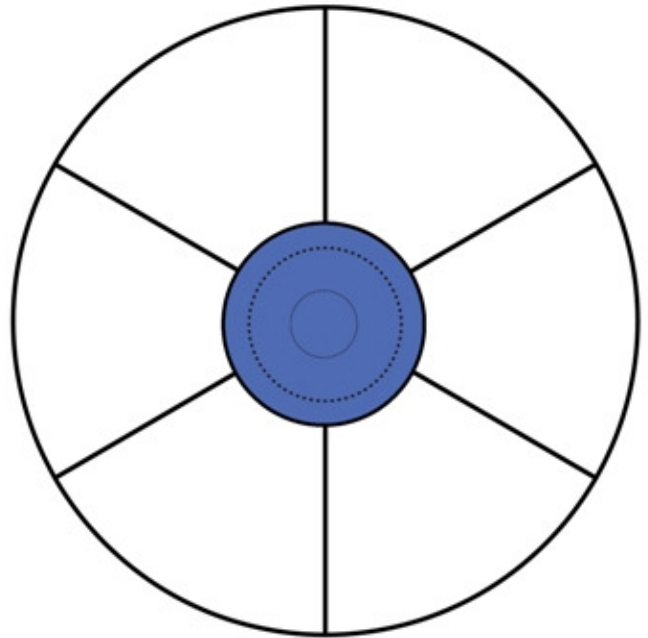
Graphik 3

Im Ergebnis bestanden nun drei rechtlich selbständige Gemeinschaften: die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Euratom, mit jeweils identischen Mitgliedstaaten. Der innere blaue Kreis in Graphik 3 mag die Montanunion, der mittlere die Euratom und der äußere die EWG darstellen. Weiß verbleiben diejenigen Hoheitsbefugnisse, die den Mitgliedstaaten zur autonomen Entscheidung verbleiben.

3. Fusionsvertrag

Angesichts dreier rechtlich selbständiger Gemeinschaften mit denselben Mitgliedstaaten und weitgehend identischen Zielsetzungen war es naheliegend, die Organe dieser drei Gemeinschaften zusammenzuführen. Bereits mit den Römischen

Verträgen wurde ein Abkommen unterzeichnet, das zur gemeinsamen Nutzung der Versammlung, des EuGH und des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch alle drei Gemeinschaften führte. Mit dem Fusionsvertrag wurden nun auch noch die Exekutivorgane zusammengeführt – die Kommission und der Ministerrat.



Graphik 4

Die gemeinsame Nutzung derselben Organe durch alle drei Gemeinschaften ist in Graphik 4 durch die Strichelung der Linien symbolisiert, die die einzelnen und nach wie vor rechtlich eigenständigen Gemeinschaften trennen. Trotz der juristischen Eigenständigkeit jeder einzelnen Gemeinschaft wurde im allgemeinen Sprachgebrauch seit dem Fusionsvertrag von allen drei Europäischen Gemeinschaften als der Europäischen Gemeinschaft gesprochen.

4. Erste Norderweiterung

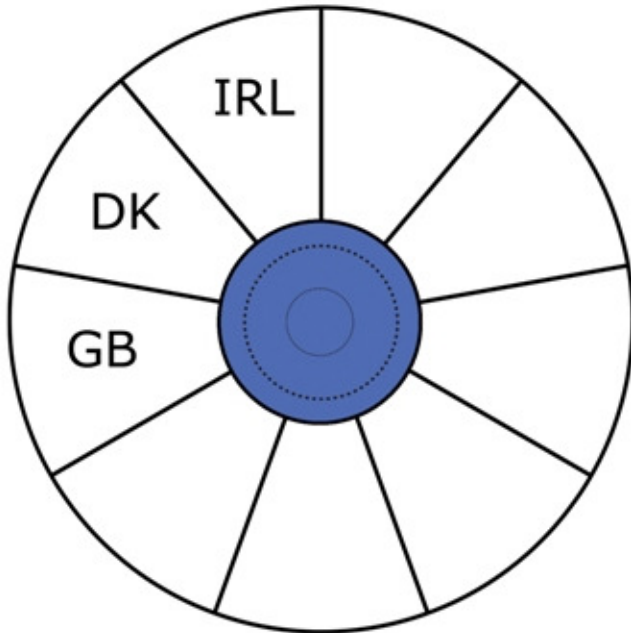
Im Jahre 1973 kam es zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, zur sogenannten 1. Norderweiterung³. Großbritannien, Irland und Dänemark beantragten die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften und wurden unter der Verpflichtung aufgenommen, den gesamten *acquis communautaire* zu übernehmen und damit vor allem auch die zwischenzeitlich durch den EuGH statuierte Eigenständigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsordnung⁴ mitsamt ihrem Anwendungsvorrang gegenüber nationalem einfachen Recht⁵

³ Der Vertrag über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs (1. Norderweiterung) wurde am 22.1.1972 unterzeichnet und trat am 1.1.1973 in Kraft, ABl. L 73 v. 27.3.1972.

⁴ EuGH, Rs. 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1 (24 f.).

⁵ EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1269) – Costa/ENEL.

und nationalem Verfassungsrecht⁶ zu akzeptieren. In Norwegen, das ebenfalls die Mitgliedschaft in den Gemeinschaften beantragte, entschied sich die Bevölkerung in einem Volksentscheid – nicht zuletzt wohl auch unter dem Eindruck der durch den Jom-Kippur-Krieg zwischen Israel, Ägypten und Syrien verursachten Ölkrise und eingedenk der landeseigenen Energiequellen – gegen einen Beitritt. So vergrößerte sich die Zahl der Mitgliedstaaten insgesamt auf neun.



Graphik 5

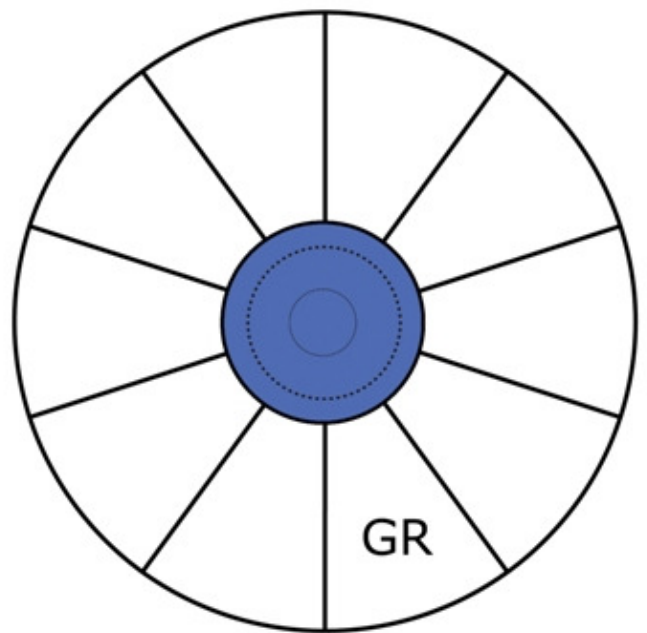
5. Süderweiterungen

Diese neun Mitgliedstaaten führten in den 1970er Jahren wichtige Änderungen der primärrechtlichen Grundlagen herbei, die in diesen auf die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaften beschränkten Graphiken nicht darstellbar sind.

Erwähnt seien jedoch zum einen der zwar bereits 1970 getroffene, jedoch erst 1975 in Kraft getretene Eigenmittelbeschluss. Er überführte die primär aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und somit mittelbare Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften in eine unmittelbare Finanzierung aus vier „eigenen“ Quellen: den Abschöpfungen aus dem Agrarhandel, den Zöllen, einer Beteiligung am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten sowie Zahlungen der Mitgliedstaaten, deren Höhe sich nach ihrem jeweiligen Bruttonationaleinkommen errechnet.⁷

Öffentlich wahrnehmbarer war sodann die Einführung der Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Während es ursprünglich aus Delegierten bestand, die von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt wurden und die insofern zugleich Abgeordnete des Europäi-

schen wie des jeweiligen nationalen Parlaments waren, werden die Mitglieder auf der Grundlage des sog. Direktwahlakts von 1976 seit 1979 alle fünf Jahre unmittelbar von den Völkern der Mitgliedstaaten gewählt. Für den Grad der demokratischen Legitimation der von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Rechtsakte entfaltete diese Direktwahl ihre volle Bedeutung freilich erst mit einer entsprechenden Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments: Noch 1979 war seine Rolle im Verfahren der sekundären Rechtsetzung auf eine Anhörung und die Möglichkeit, eine – inhaltlich unverbindliche – Stellungnahme abzugeben, beschränkt.⁸ Zu diesen gegenüber den Ursprungsverträgen bereits modifizierten Europäischen Gemeinschaften traten in den 1980er Jahren in zwei Schritten weitere Staaten bei. Zunächst wurde Griechenland in einer ersten Süderweiterung Mitglied der Europäischen Gemeinschaften.⁹



Graphik 6

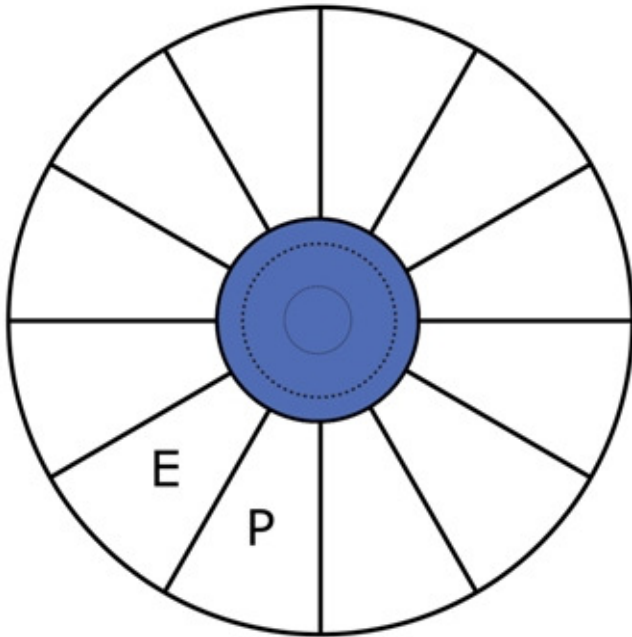
⁸ Dies hat den Europäischen Gemeinschaften und – trotz vielfacher Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments – auch der EU den Vorwurf des Demokratiedefizits eingebracht. Dieser Vorwurf ist im Ergebnis aber nur haltbar, wenn man die Maßstäbe an die demokratische Legitimation europarechtlichen Handelns anlegt, mit denen die Rechtsetzung und Rechtsanwendung in den Nationalstaaten gemessen wird. Vergewahrtigt man sich dagegen, dass weder die Europäischen Gemeinschaften noch später die Europäische Union ein Staat sind oder sein sollen, versteht man sie vielmehr als ein Zwitter aus einem Zusammenschluss von Staaten und von den Völkern dieser Staaten, erscheint die Kombination aus einer über das Europäische Parlament vermittelten unmittelbaren demokratischen Legitimation und einer über den Rat bewirkten mittelbaren demokratischen Legitimation durchaus adäquat.

⁹ Der Vertrag über den Beitritt Griechenlands wurde am 28.5.1979 unterzeichnet und trat am 1.1.1981 in Kraft, ABl. L 291 v. 19.11.1979.

⁶ EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 Rn. 3 – Internationale Handelsgesellschaft.

⁷ Vgl. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EVV, Art. I-54 Rn. 5 ff. m.w.N.

1986 folgten in einer zweiten Süderweiterung dann Spanien und Portugal.¹⁰



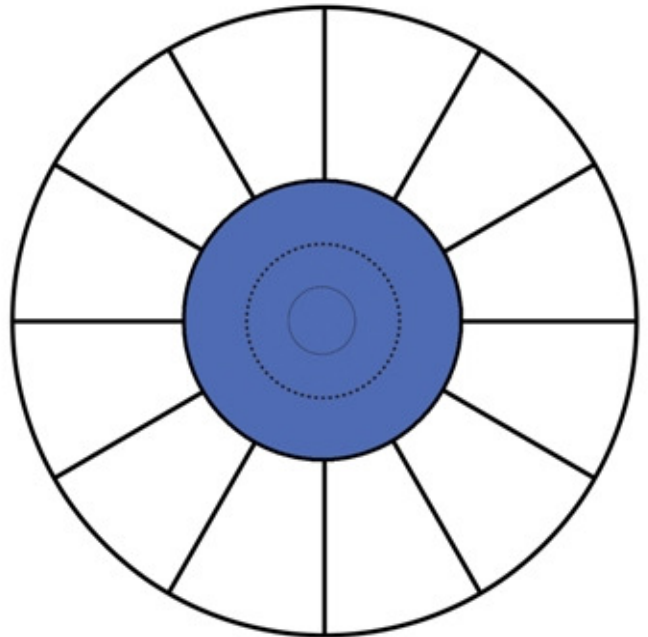
Graphik 7

Die Aufnahme dieser drei südeuropäischen Staaten erfolgte weniger aus wirtschaftlichen als primär aus politischen Gründen. In Portugal beendete erst die Nelkenrevolution von 1974 ein diktatorisches Regime, in Griechenland herrschte bis zur gleichen Zeit eine Militärdiktatur, in Spanien bis zu seinem Tod 1975 Franco. Obwohl diese Staaten weder wirtschaftlich noch organisatorisch in der Lage waren, die Einhaltung des *acquis communautaire* zu garantieren, wurden sie in die Europäischen Gemeinschaften aufgenommen, um die politischen Systeme zu stabilisieren und sie an die der anderen Mitgliedstaaten heranzuführen.

6. Einheitliche Europäische Akte

Entscheidende Impulse für dieses Europa der zwölf Mitgliedstaaten gingen sodann von der sog. Einheitlichen Europäischen Akte aus,¹¹ die trotz dieser Bezeichnung wie die anderen primärrechtlichen Übereinkommen als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist und in Deutschland deshalb erneut der Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 GG bedurfte. Nicht alle der durch die Einheitliche Europäische Akte bewirkten Veränderungen sind in dem hier verwendeten Kreismodell graphisch darstellbar. Hervorgehoben sei vor allem aber die weitere Kompetenzübertragung von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die in Graphik 8 durch eine Ausdehnung des

äußeren, die Befugnisse der EWG symbolisierenden blauen Rings angedeutet sein soll.



Graphik 8

Namentlich auf dem Gebiet des Umweltrechts wurden der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nun ausdrücklich Rechtssetzungs- und Vollzugsbefugnisse der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eingeräumt, die sich deren Organe freilich bereits seit den 1970er Jahren auf der Grundlage zweier recht allgemein gehaltener Kompetenztitel zugesprochen haben. Durch einen extensiven Gebrauch insbesondere zweier recht allgemein gehaltener Kompetenztitel – der Harmonisierungskompetenz zur Erreichung eines Gemeinsamen Marktes des Art. 100 EWGV und der subsidiären Rechtssetzungsbefugnis nach Art. 235 EWGV.

Neben diesen weiteren Kompetenzübertragungen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft führte die Einheitliche Europäische Akte bedeutende Neuerungen ein:

In institutioneller Hinsicht stärkte sie die Befugnisse des Europäischen Parlaments, indem als zusätzliches Rechtssetzungsverfahren neben dem Anhörungsverfahren ein sog. Verfahren der Zusammenarbeit geschaffen wurde. In ausgewählten Politikbereichen verfügt das Europäische Parlament nunmehr über die Möglichkeit, das Abstimmungsverfahren im Rat zu verändern – gegen den Willen des Parlaments kann der Rat nicht mehr mehrheitlich, sondern nur einstimmig entscheiden. Gestärkt wurde auch die Kommission, die weitere Delegationsbefugnisse erhielt. Zudem wurde zur Entlastung des EuGH ein Gericht erster Instanz geschaffen, das Europäische Gericht (EuG). Und schließlich wurde die bereits zuvor praktizierte EPZ, die Europäische (Außen-) Politische Zusammenarbeit, auf eine völkervertragliche Grundlage gestellt.

Parallel zu diesen institutionellen Veränderungen wurde als wichtiges politisches Ziel das Binnenmarkt-Konzept im EWGV festgeschrieben. Bis Ende 1992 sollte – u.a. durch die

¹⁰ Der Vertrag über den Beitritt Spaniens und Portugals wurde am 12.6.1985 unterzeichnet und trat am 1.1.1986 in Kraft, ABl. L 302 v. 15.11.1985.

¹¹ Die Einheitliche Europäische Akte wurde am 28.2.1986 unterzeichnet und trat am 01.07.1987 in Kraft, ABl. L 169 v. 29.06.1987.

neu geschaffene Harmonisierungskompetenz des Art. 100a EWGV – ein Raum geschaffen werden, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den vertraglichen Vorschriften gewährleistet ist.

7. Vertrag von Maastricht

Die wohl intensivste, weil auch die Struktur betreffende Änderung der bestehenden Verträge erfolgte durch den 1992 in Maastricht geschlossenen und 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union, den EUV.¹² In Deutschland konnte er erst nach einer vorherigen Verfassungsänderung in Kraft treten, durch die u.a.¹³ an die Stelle des aus außenpolitischen Gründen gestrichenen Art. 23 GG der neue „Europartikel“ gesetzt wurde.¹⁴ Die durch den neuen Gehalt des Art. 23 GG ermöglichte Übertragung von Hoheitsrechten „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ war ihrerseits Gegenstand einer Entscheidung des BVerfG, der sog. Maastricht-Entscheidung,¹⁵ die im Ergebnis die Ratifizierung des Maastricht-Vertrags und damit den Beitritt Deutschlands zur Europäischen Union billigte.

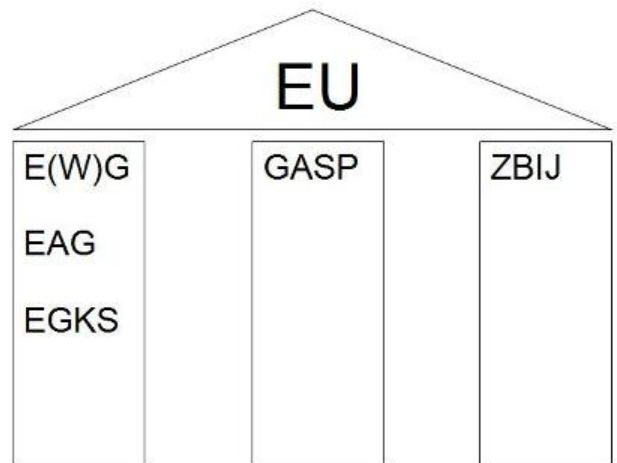
Nicht alle der Neuerungen, die durch den Maastricht-Vertrag eingeführt wurden, sollen und können hier dargestellt werden. Die Schaffung der Grundlage für eine Wirtschafts- und Währungsunion und damit zur Einführung des Euro etwa soll nur erwähnt werden. Gleiches gilt für die Etablierung eines weiteren Rechtsetzungsverfahrens, dem sog. Mitentscheidungsverfahren, in dem dem Europäischen Parlament für bestimmte Politikbereiche ein Veto-Recht eingeräumt wird, das freilich nach Möglichkeit nicht destruktiv ausgeübt, sondern konstruktiv als politisches Druckmittel gegenüber dem Rat eingesetzt werden soll. In jedem Fall wurden die Rechte des Europäischen Parlaments und mit ihm die demokratische Legitimation des sekundären Rechts weiter gestärkt. Hervorgehoben sei schließlich die Einführung einer Unionsbürgerschaft, die zwar akzessorisch an die Staatsangehörigkeit zu einer der Mitgliedstaaten ausgestaltet ist, die den Bürgern aber über die Wahrnehmung der eher wirtschaftsbezogenen Grundfreiheiten hinaus bestimmte Rechte innerhalb der Europäischen Union garantiert, darunter ausdrücklich das Wahlrecht bei Kommunalwahlen auch in anderen Mitgliedstaaten¹⁶ sowie nach der (späteren) Rechtsprechung des

EuGH das Recht, nicht (ohne sachlichen Grund) aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert zu werden.

Von größerem Interesse für das Anliegen dieser Einführung sind die strukturellen Veränderungen, die durch den Maastricht-Vertrag bewirkt wurden. In seinem ersten Artikel nämlich schuf der Vertrag eine Europäische Union und zielte damit auf „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“. Wie sich diese EU zu den überkommenen drei Gemeinschaften verhielt, war normativ in Art. 1 Abs. 3 EUV verankert. Danach sind „Grundlage der Union die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die in diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“.

Der normative Gehalt des Art. 1 Abs. 3 EUV wurde üblicherweise – auch in anderen Mitgliedstaaten – mit dem Dachoder Säulenmodell dargestellt. Dieses Modell sollte zum Ausdruck bringen, dass die Europäische Union als Dach auf drei Säulen beruhe. Die erste Säule seien die drei bestehenden Europäischen Gemeinschaften, von denen die wichtigste, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, zugleich in Europäische Gemeinschaft umbenannt wurde. Dadurch sollte der Wandel von einer eher wirtschaftsbezogenen auf eine auch bürgerbezogene Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht werden. Im juristischen Sprachgebrauch musste fortan noch mehr darauf geachtet werden, diese Europäische Gemeinschaft nicht mit der Summe aller drei Gemeinschaften zu verwechseln, die seit dem Fusionsvertrag umgangssprachlich ebenfalls mit der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet wurden.

Die zweite und dritte Säule stellten die neuen Politikbereiche dar, in denen der EUV eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten institutionalisierte. Sie betrafen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die GASP, sowie die Zusammenarbeit in den Bereich Justiz und Inneres, ZBJI.



Graphik 10

Dieses Säulenmodell hat allerdings mehrere entscheidende Nachteile:

entschieden hatte, dass ein Ausländerwahlrecht – und sei es nur für Kommunalwahlen – insofern gegen das Grundgesetz verstoße, als das Volk i.S.d. Art. 20 und 28 GG nur das deutsche Volk umfasse; BVerfGE 88, 43.

¹² Der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) wurde am 7.2.1992 unterzeichnet und trat am 1.11.1993 in Kraft, ABl. C 191 v. 29.7.1992.

¹³ Das 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 fügte die Art. 23, 24 Abs. 1a, 28 Abs. 1 S. 3, 45, 52 Abs. 3a und Art. 88 S. 2 ein und änderte die Art. 50 und Art. 115e Abs. 2 GG.

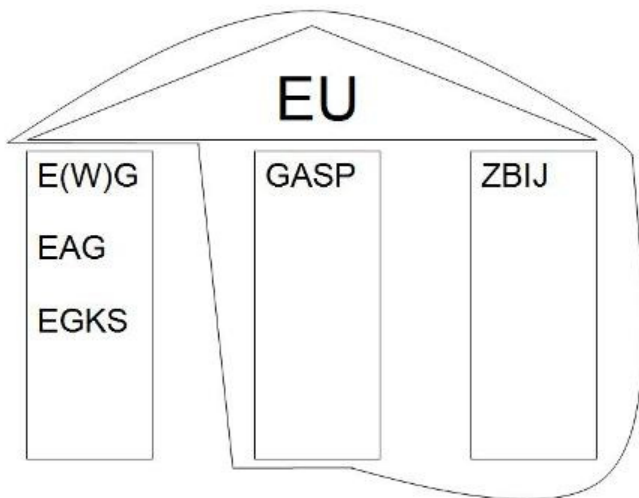
¹⁴ In der alten Formulierung trat das Grundgesetz auch „in anderen Teilen Deutschlands“ nach deren Beitritt in Kraft – eine Klausel, die nach dem Beitritt des Saarlands 1957 und nach der erfolgten Wiedervereinigung 1990 insbesondere in Polen und Tschechien zu Recht als missverständlich und überflüssig erachtet wurde.

¹⁵ BVerfGE 89, 155.

¹⁶ Hierfür musste das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 GG geändert werden, nachdem das BVerfG nur zwei Jahre zuvor

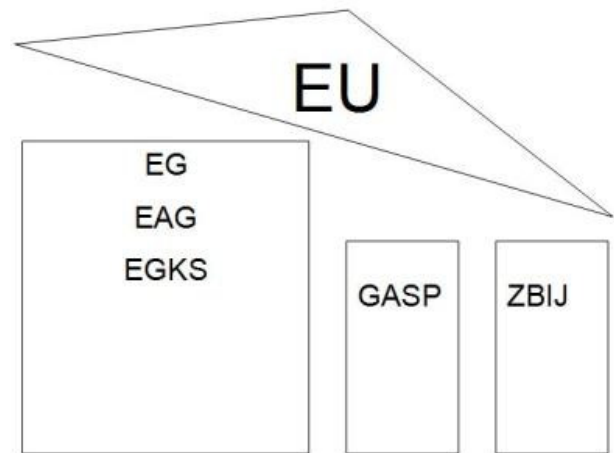
Zunächst knüpft das Säulenmodell mit der Europäischen Union erst an den 1993 in Kraft getretenen Maastricht-Vertrag an und gibt keinen Aufschluss über die vorherige Entwicklung der Europäischen Integration.

Sodann erweckt das Säulenmodell den Eindruck, bei der EU handele es sich nur um das Dach auf den drei Säulen. Es verstellt insofern den Blick für die eigentliche und wesentliche Trennung zwischen den supranationalen Rechtsgemeinschaften der 1. Säule und der intergouvernementalen politischen Union des Dachs einschließlich der 2. und 3. Säule. Denn nicht nur die vertraglichen Bestimmungen über das Grundkonzept der EU, das Dach, waren im EUV normiert, sondern eben und gerade auch die Bestimmungen über die GASP (Titel V EUV) und der PJZS (Titel VI). Graphik 11 bringt diese Zusammengehörigkeit zum Ausdruck.



Graphik 11

Darüber hinaus suggeriert das Säulenmodell zweitens, die drei Säulen seien gleichgewichtig und würden das Dach in gleichem Maße stützen. Dabei wurde die Hauptlast doch sowohl bei rechtlicher wie bei faktischer Betrachtung von der 1. Säule getragen, die deshalb eigentlich als dicker solider Pfeiler in der Mitte angeordnet sein müsste, damit das Dach nicht nach rechts absackt, wie es Graphik 12 andeutet. Die besondere Stärke des ersten Pfeilers ergab sich nicht nur daraus, dass in den Gemeinschaftsverträgen und namentlich im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft die grundlegenden Organisationsbestimmungen über die Organe festgeschrieben waren, die auf die Europäische Union über die Fiktion eines einheitlichen institutionellen Rahmens erstreckt wurden. Auch bei materieller Betrachtung kam der Europäischen Gemeinschaft die wichtigste Rolle zu. Sie garantierte die Grundfreiheiten, normierte die wesentlichen Grundsätze der Wettbewerbsordnung und enthielt die meisten und wichtigsten Rechtsetzungskompetenzen. Kompetenzverschiebungen von der dritten Säule in die erste Säule, wie sie später durch Vertrag von Amsterdam bewirkt wurden, verschärften dieses Problem – die dritte Säule wurde schmäler, die erste breiter.



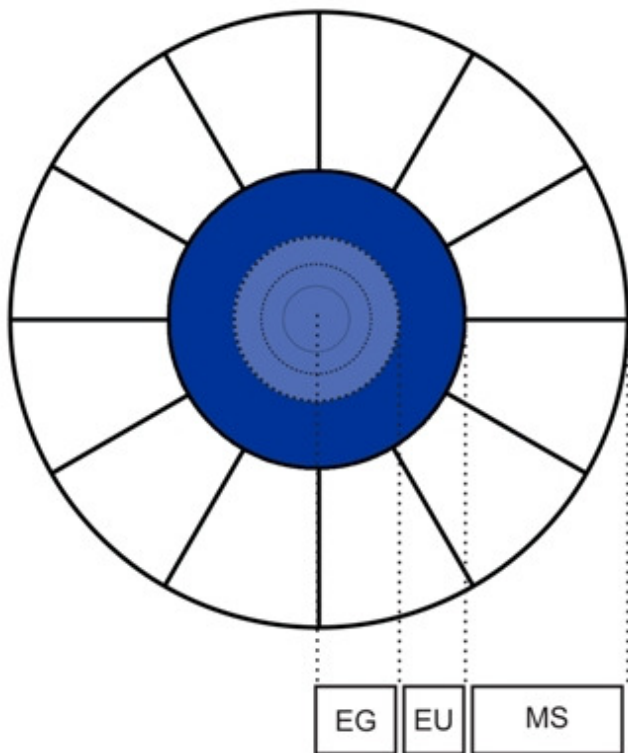
Graphik 12

Vor allem aber bleiben die Mitgliedstaaten in dem Säulenmodell außen vor – ihre Rolle in der Europäischen Union wird durch die Graphik nicht erläutert. Dadurch wird zugleich der Blick für die wesentlichen Unterschiede zwischen der Europäischen Union und den Europäischen Gemeinschaften verstellt. Vereinfacht gesprochen bestehen diese Unterschiede vor allem darin, dass die Europäischen Gemeinschaften als supranationale Rechtsgemeinschaften ausgestaltet sind, während es sich bei der EU und ihren neuen Politikfeldern um eine Form internationaler (genauer: intergouvernementaler) politischer Zusammenarbeit handelt.

Im Kreismodell lassen sich diese Unterschiede veranschaulichen. Versteht man in der Graphik 13 den gesamten Kreis als Summe aller möglichen Hoheitsbefugnisse der Mitgliedstaaten, verdeutlichen die inneren drei, in ihrer Entwicklung bereits skizzierten Kreise diejenigen Politikfelder, in denen eine Übertragung der Hoheitsrechte auf die drei Europäischen Gemeinschaften stattgefunden hat, die ihrerseits eine Rechtspersönlichkeit besitzen. In diesen Bereichen haben die Mitgliedstaaten insbesondere dort, wo die Ausübung der entsprechenden Kompetenzen durch die Gemeinschaften dem Mehrheitsprinzip im Rat unter- und die Vetomöglichkeit eines Mitgliedsstaats somit entfällt, Rechtsakte gegebenenfalls auch gegen ihren Willen zu akzeptieren und anzuwenden. Gleiches gilt für Entscheidungen der Europäischen Gerichte, die mit der Wahrung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts beauftragt sind. Es gilt m.a.W. das Gemeinschaftsrecht mit all seinen Besonderheiten gegenüber dem Völkerrecht, insbesondere mit seinem Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht.

Anders verhält es sich dagegen im neu geschaffenen Bereich der Europäischen Union. Hier findet zwar auch eine Übertragung der Hoheitsrechte seitens der Mitgliedstaaten statt, doch wurde in den entsprechenden Politikbereichen – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – nur eine Kooperation auf Regierungsebene, eine intergouvernementale Zusammenarbeit, vereinbart. In diesen sensiblen Bereichen dominiert nicht das Mehrheitsprinzip, sondern das

Einstimmigkeitsprinzip, sind die Maßnahmen und Beschlüsse nicht grundsätzlich, sondern nur ausnahmsweise der verbindlichen Gerichtsbarkeit des EuGH unterworfen, dominiert – kurz und vereinfacht gesagt – nicht das Recht, sondern die Politik. Dementsprechend besaß die Europäische Union (nach überwiegender Auffassung) auch keine Rechtspersönlichkeit. In der Graphik 13 kommt dies in dem neuen, dunkelblau hervorgehobenen Kreis zum Ausdruck. Er markiert einen Zwischenbereich zwischen den weißen, den Mitgliedstaaten zur autonomen Ausübung verbleibenden Hoheitsbefugnissen und den blauen, die vollständig den Europäischen Gemeinschaften übertragen sind.



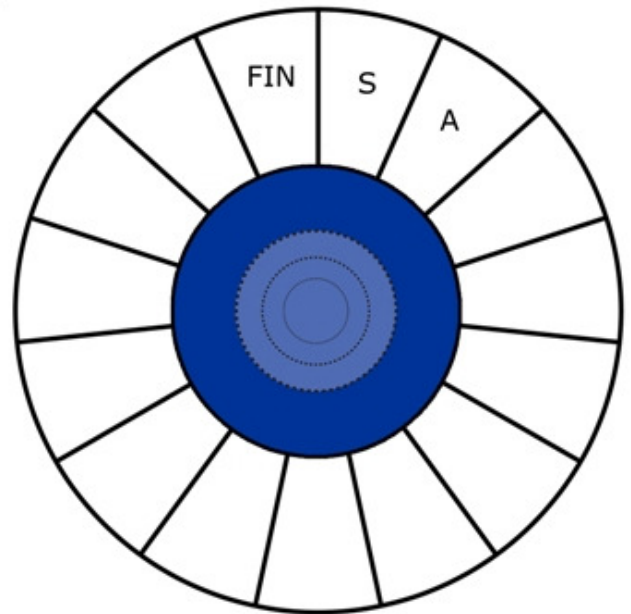
Graphik 13

8. 2. Norderweiterung

Im Jahr 1995 kam es zur ersten Erweiterungsrunde unter Geltung des EUV: Finnland, Schweden und Österreich wurden Mitglied der Europäischen Union.¹⁷ Wegen des Beitritts Österreichs ist die Bezeichnung dieser Erweiterung nicht ganz verständlich, aus dem Blickwinkel der anderen Mitgliedstaaten dagegen um so mehr, als ursprünglich auch Norwegen beitreten wollte. Erneut scheiterte die Aufnahme in die Europäische Union aber an einer Volksabstimmung – Norwegen blieb insofern außen vor, ist der Europäischen Union aber zusammen mit Island, der Schweiz und dem Fürstentum

¹⁷ Der Vertrag über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens (2. Norderweiterung) wurde am 24.6.1994 unterzeichnet und trat am 1.1.1995 in Kraft, ABl. C 241 v. 29.8.1994.

Liechtenstein durch die EFTA, die Europäische Freihandelszone, wirtschaftlich und auch rechtlich eng verbunden.



Graphik 14

9. Vertrag von Amsterdam

Angesichts der zwischenzeitlich 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollte durch den im Jahre 1997 geschlossenen und 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam¹⁸ auch eine Revision des institutionellen Gefüges vorgenommen werden, das immer noch auf die Gründungsstaaten und somit auf nur sechs Mitgliedstaaten zugeschnitten war. Reformbedarf – aber eben auch Streit – bestand insbesondere hinsichtlich der Stimmengewichtung im Rat und im Parlament, darüber hinaus auch hinsichtlich der Organisation der Kommission. Doch gelöst werden konnten diese Probleme nicht. Gleichwohl führte der Amsterdamer Vertrag – von einer technischen Umnummerierung der Vorschriften einmal abgesehen – zu verschiedenen institutionell bedeutsamen Veränderungen.

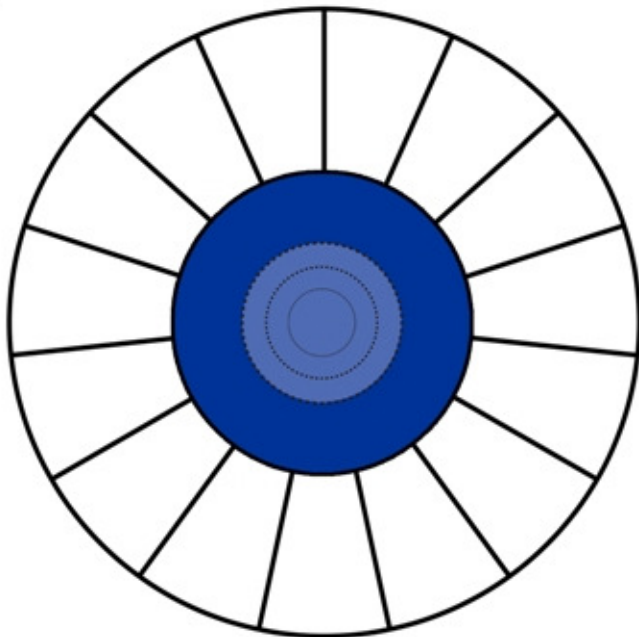
Zunächst wurde die Rolle des Europäischen Parlaments und mit ihr die Komponente unmittelbarer demokratischer Legitimation des sekundären Gemeinschaftsrechts gestärkt, indem weitere Politikbereiche dem Mitentscheidungsverfahren unterworfen wurden und das Parlament nicht nur der Ernennung der gesamten Kommission, sondern auch schon des Kommissionspräsidenten zustimmen muss. Sodann wurde die Institution eines „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ mit der Aufgabe eingeführt, den Rat in allen Angelegenheiten der GASP zu unterstützen.

In Bezug auf das Kompetenzverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten, den Europäischen Gemeinschaften und der

¹⁸ Der Vertrag von Amsterdam wurde am 2.10.1997 unterzeichnet und trat am 1.5.1999 in Kraft, ABl. C 340 v. 10.11.1997.

Europäischen Union seien zwei Veränderungen genannt, die in der Graphik 15 mit bloßem Auge nicht wahrnehmbar, gleichwohl aber (theoretisch) messbar sind.

Erstens wurden die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft um den Bereich der Beschäftigungspolitik erweitert, wenngleich auch nur auf die Koordinierung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Maßnahmen. Insoweit fand erneut eine leichte Verschiebung der Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft statt. Zweitens wurde ein bedeutender Teil aus dem der Europäischen Union zugehörigen Bereich Justiz und Inneres in die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft überführt, wurde „vergemeinschaftet“. Diese Verlagerung vom dunkelblauen Ring der Europäischen Union in den hellblauen Ring der Europäischen Gemeinschaft betraf die Politikfelder Visa, Asyl, Einwanderung und die Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Der in der Europäischen Union verbleibende Teil der 3. Säule wurde fortan als polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) bezeichnet. Vor dem Hintergrund der skizzierten grundsätzlichen Unterschiede zwischen der intergouvernemental geprägten Europäischen Union auf der einen und der supranationalen Europäischen Gemeinschaft auf der anderen Seite ist diese Verlagerung von immenser Bedeutung auch für den (abnehmenden) Einfluss der Mitgliedstaaten.



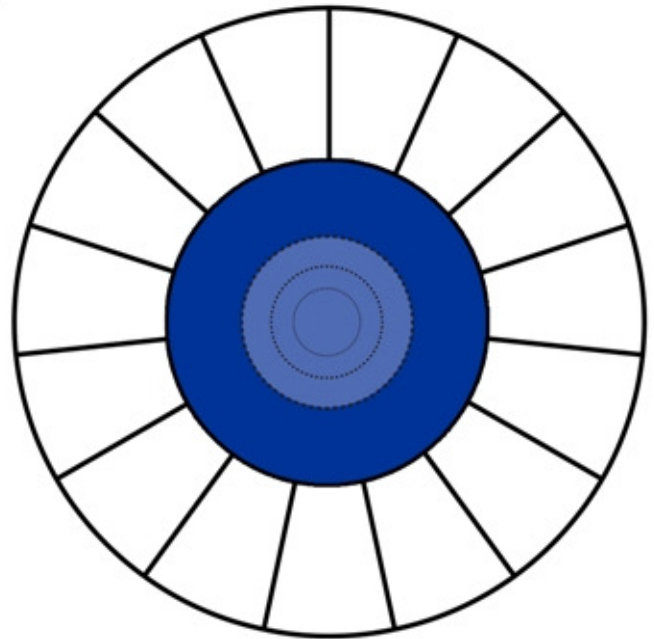
Graphik 15

Nicht darstellbar ist schließlich die durch den Vertrag von Amsterdam eingeführte Möglichkeit der engeren Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten. Sie generalisiert und konstitutionalisiert das Konzept eines Europas mehrerer Geschwindigkeiten, das zuvor nur in der Währungsunion („Euro-Raum“) und in der Sozialpolitik bekannt war.

10. Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza¹⁹ hatte von vorneherein das Ziel, die „left overs“ des Vertrags von Amsterdam zu behandeln, also insbesondere die für den geplanten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten notwendigen institutionellen Veränderungen zu bewirken. Dementsprechend beschränkten sich die – in mühsamen Verhandlungen erzielten – Ergebnisse vor allem auf die Organe, auf die Begrenzung der Größe der Kommission und ihre Zusammensetzung sowie eine neue Stimmengewichtung im Rat und eine flexiblere Gestaltung der verstärkten Zusammenarbeit. Diese institutionellen Detailregelungen wurden in den späteren Beitrittsverträgen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten allerdings wieder modifiziert. Von langfristiger Dauer war dagegen die erneute Stärkung des Europäischen Parlaments: Weitere Politikbereiche wurden dem Verfahren der Mitentscheidung unterworfen.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU, den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten ergaben sich dagegen nur leichte Verschiebungen – die EG erhielt in Detailbereichen weitere Kompetenzen, etwa zum Erlass eines Statuts für die politischen Parteien auf europäischer Ebene. In Graphik 16 ist deshalb der äußere blaue, die EG symbolisierende Ring gegenüber der Graphik 15 – kaum merklich – noch etwas ausgeweitet.



Graphik 16

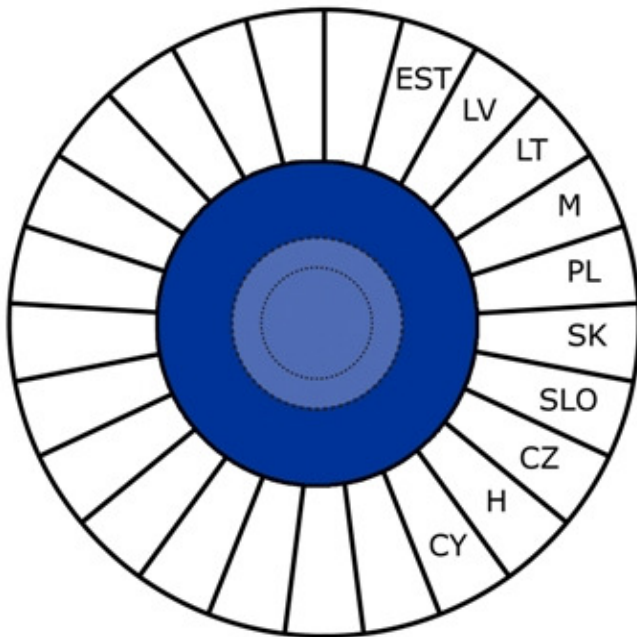
Erwähnt werden muss schließlich, dass anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags von Nizza auch eine Grundrechte-Charta „feierlich proklamiert“ wurde, die zuvor von einem Konvent unter Vorsitz des Alt-Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet wurde. Ohne Ratifizierung in den und durch die Mitgliedstaaten blieb sie ohne rechtliche Verbindlichkeit. Allerdings erklärten die Rechtssetzungsorgane, insbe-

¹⁹ Der Vertrag von Nizza wurde am 26.2.2001 unterzeichnet und trat am 1.2.2003 in Kraft, ABl. C 80 v. 10.3.2001.

sondere auch die Kommission, in Selbstverpflichtungen, die Grundrechte-Charta bindend beachten zu wollen. Außerdem rekurrten sowohl Generalanwälte in ihren Stellungnahmen als auch zunächst das Europäische Gericht und später auch der EuGH in ihren Stellungnahmen und Entscheidungen auf die Grundrechte-Charta. Rechtlich bindend wurde sie gleichwohl erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

11. Mittel- und osteuropäische Erweiterung

2004 kam es zur größten Erweiterungsrunde in der Geschichte der Europäischen Union.²⁰ Formal unter Anwendung der sog. Kopenhagen-Kriterien, die 1993 mit Blick auf die bevorstehende Osterweiterung vom Europäischen Rat festgelegt und mit dem Vertrag von Amsterdam auch formell im primären Recht verankert wurden, sicherlich auch aber mit ähnlichen politischen (Stabilisierungs-)Zielsetzungen wie seinerzeit bei den Süderweiterungen, wurden zehn Staaten Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union aufgenommen. Mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern zählt die Europäische Union nunmehr 25 Mitgliedstaaten.



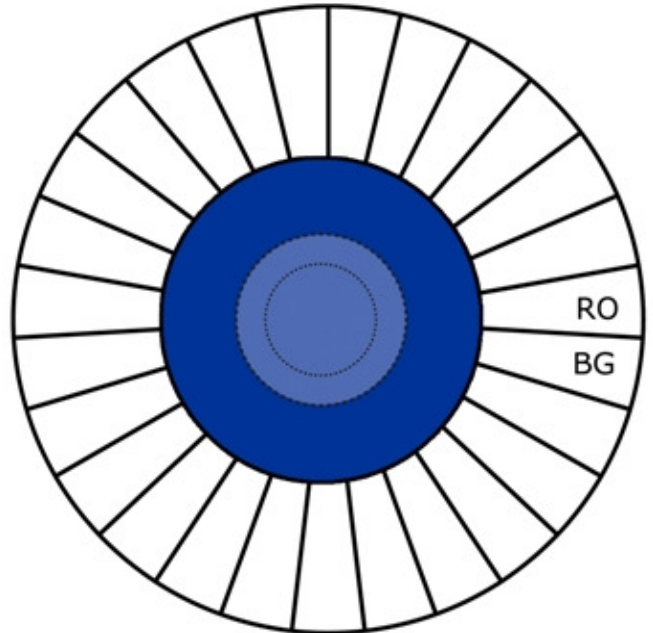
Graphik 17

Erkennbar ist in Graphik 17 auch, dass der innere Kreis der Montanunion weggefallen ist: Sie war von vorneherein nur auf 50 Jahre befristet und lief somit im Jahre 2002 aus. Ihr Kompetenzbereich wurde der Europäischen Gemeinschaft zugewiesen, die Montanunion ging sozusagen in ihr auf.

²⁰ Der Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Malts, Polens, Sloweniens und der Slowakei wurde am 16.4.2003 unterzeichnet und trat am 1.5.2004 in Kraft, ABl. L 236 v. 23.9.2003.

12. Beitritt von Bulgarien und Rumänien

Mit etwas mehr als zweijähriger Verspätung traten zum 1.1.2007 zwei weitere ehemalige Staaten des Ostblocks der Europäischen Union bei, die damit auf 27 Mitgliedstaaten anwuchs.²¹



Graphik 18

Für diese Anzahl von Mitgliedstaaten war die Architektur der Verträge nicht gedacht. Im Anschluss an die guten Erfahrungen mit dem Konvents-Modell bei der Ausarbeitung der Grundrechte-Charta wurde deshalb ein Europäischer Konvent unter Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d’Estaing mit der Ausarbeitung eines Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa beauftragt, der anschließend von einer Regierungskonferenz überarbeitet und im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnet wurde. Im anschließenden Ratifizierungsprozess stimmten die französische und die niederländische Bevölkerung in Referenden gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa. Angesichts dieser Voten in zwei Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften wurde die Ratifizierungs- durch eine Reflexionsphase ersetzt, an deren Ende der Vertrag von Lissabon stand.

13. Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon²² wird das primäre Gemeinschaftsrecht, werden die institutionellen Rahmenbedingungen wie auch die materiellen Bestimmungen des überkommenen Europarechts zahlreichen Änderungen unterworfen. Sie kön-

²¹ Der Vertrag über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens wurde am 25.4.2005 unterzeichnet und trat am 1.1.2007 in Kraft, ABl. L 157 v. 21.6.2005.

²² Der Vertrag von Lissabon wurde am 13.12.2007 unterzeichnet und trat am 1.12.2009 in Kraft, Abl. C 307 v. 17.12.2007.

nen und sollen hier nicht alle dargestellt werden – verwiesen sei insoweit auf entsprechende Übersichtspublikationen. Auch die Entscheidung des BVerfG, von der der Bundespräsident die Unterzeichnung der Ratifizierungsurkunde abhängig gemacht hat, soll an dieser Stelle nicht näher beleuchtet werden.²³ Dem erstmals mit dem Europarecht befassten Leser soll nur vor Augen geführt werden, dass die „Verfassungsordnung“ der Europäischen Union auf zwei Verträge verteilt ist – auf den neu gefassten Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der weitgehend die Bestimmungen des alten EGV übernimmt. Von besonderem Interesse ist hier darüber hinaus nur die Struktur, die in der Graphik 19 beleuchtet wird.



Graphik 19

Deutlich wird insofern, dass die rechtliche Unterscheidung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union aufgegeben wird. Die Europäische Union tritt, wie es in Art. 1 des neuen EUV heißt, „an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist. Die ehemals „nur“ dem intergouvernementalen Bereich unterfallenden Politikbereiche der GASP und der PJZS werden in den supranationalen Bereich überführt – die gesamte Europäische Union ist „vergemeinschaftet“ und hat doch ihre Bezeichnung behalten – an die Stelle des Gemeinschaftsrechts ist Unionsrecht getreten.

In zweierlei Hinsicht ist die Graphik 19 unpräzise. Zum einen besteht die Europäische Atomgemeinschaft fort, müsste also an sich als blauer Ring entsprechend gekennzeichnet werden. Wegen der untergeordneten Bedeutung schon in der Praxis, erst recht aber in der Ausbildung soll sie dem An-

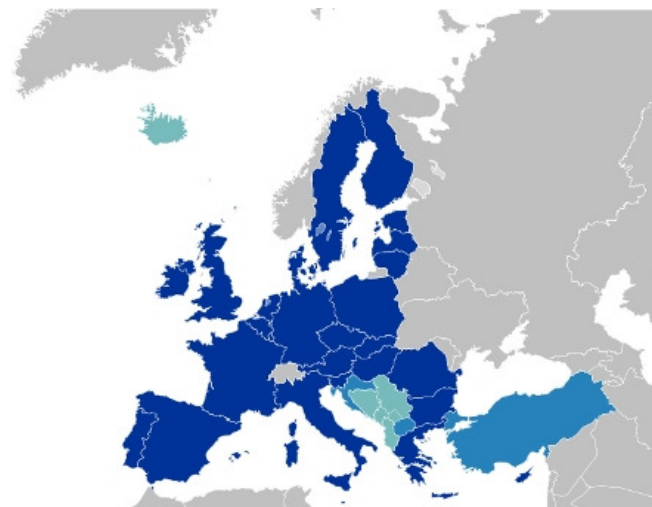
²³ Vgl. hierzu aber die Anmerkung von *Haratsch*, ZJS 2010, 122, sowie die Aufbereitung von *Michael/Sauer*, ZJS 2010, 86.

spruch nach Übersichtlichkeit aber untergeordnet werden. Zum anderen müsste das Blau freilich den helleren Ton der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaften haben, denn deren Rechtsnatur ist es, die nun die Europäische Union prägt.

III. Ausblick

Nach einem bekannten, durchaus aber fragwürdigem Bild²⁴ wird die Europäische Integration mit einem Fahrradfahrer verglichen, der umfalle, sobald er stehen bleibe. Vor diesem Hintergrund ist die Frage berechtigt, wie die Europäische Union sich weiterentwickelt.

Diese Frage ist schon mit Blick auf Erweiterungsszenarien nicht einfach zu beantworten. Mit der Türkei und Kroatien werden Beitrittsverhandlungen geführt, mit Mazedonien sind sie verabredet. Die anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens sind potentielle Beitrittsländer, ebenso Island. Die Schweiz wird nach einer ablehnenden Volksentscheid gegen den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1994 und einer mehrheitlichen Entscheidung gegen die Initiative „Ja zu Europa“ im Jahre 2001 wohl immer eine weiße Insel innerhalb Europas bleiben. Der Beitritt anderer Staaten, etwa der Ukraine, Israels oder nordafrikanischer Staaten, mag politisch oder wirtschaftlich tunlich erscheinen, ist aber derzeit unwahrscheinlich.



Graphik 20

Schwieriger noch ist die Frage hinsichtlich einer Vertiefung der Europäischen Union zu beantworten. Prognostiziert werden darf, dass es in absehbarer Zeit nicht zu einer weiteren Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Europäische Union kommt, dass also der blaue Innenkreis und die ihn umgebenden weißen Segmente zunächst einmal die Waage halten. Vielmehr wird zunächst die genaue Grenze austariert werden, wird abzuwarten sein, ob namentlich der EuGH, ob

²⁴ *Rossi*, Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und europäische Gerichtsbarkeit – Bilanz und Zukunft nach einem halben Jahrhundert, in: Müller-Graff (Hrsg.), *Der Zusammenhalt Europas – In Vielfalt geeint*, Baden-Baden 2009, S. 107 ff.

aber auch die nationalen Parlamente und Verfassungsgerichte eine extensive Inanspruchnahme der übertragenen Kompetenzen durch die Organe der EU akzeptieren oder limitieren. Das vertraglich fixierte Europäische Verfassungsrecht wird sich in naher Zukunft jedenfalls wohl nicht ändern, der Schwerpunkt wird vielmehr in der sekundärrechtlichen Ausgestaltung der primärrechtlichen Ziele und Befugnisse liegen. Dieses Sekundärrecht in seiner Gesamtheit zu kennen und zu beherrschen, ist längst unmöglich. Sein Verständnis setzt dagegen um so mehr die Kenntnis von der Entwicklung und Struktur der Europäischen Union voraus.