

Meilensteine in der rechtlichen Entwicklung der Integration

Andreas Orator / Peter Thalmann / Erich Vranes

- I. Vorbemerkung
- II. Beitritt Österreichs zur EU
- III. Vertrag von Amsterdam
- IV. Dritte Stufe der WWU
- V. Vertrag von Nizza
- VI. Grundrechtecharta
- VII. Osterweiterung
 - A. Formung der Osterweiterung durch die EU
 - B. Formung der EU durch die Osterweiterung
- VIII. Vertrag über eine Verfassung für Europa
- IX. Vertrag von Lissabon
- X. Perspektiven

I. Vorbemerkung

Die Europäische Union ist heute nicht mehr dieselbe wie zur Zeit des österreichischen Beitritts vor nunmehr 20 Jahren. Auch wenn die Frage nach der „Finalität“ der EU nach wie vor eine offene ist,¹ hat das Tempo ihrer Konstitutionalisierung in den letzten beiden Jahrzehnten stetig angezogen. Im Unterschied zu den ersten Dekaden nach Gründung der Europäischen Gemeinschaften lag dies weniger an der notorisch integrationsfreudigen Rechtsprechung des Gerichtshofs.² Die zentralen Themen in der rechtlichen

1 MWH *Pernice*, Zur Finalität Europas, in Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg), Europa-wissenschaft (2005) 743; *Petersmann*, The Reform Treaty and the Constitutional Finality of European Integration, in Griller/Ziller (Hrsg), The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty (2008) 337.

2 Aus konstitutioneller Sicht besonders bedeutsame Entscheidungen des Gerichtshofs in den letzten zwei Jahrzehnten betreffen etwa die Autonomie und weitergehende

Entwicklung der Integration waren seither vielmehr deren kontinuierlich betriebene Vertiefung durch die Vertragsrevisionen von Amsterdam, Nizza und Lissabon zum einen sowie die „Wiedervereinigung“ Europas durch die so bezeichnete Osterweiterung zum anderen. Die folgenden Ausführungen bilden diese Meilensteine im hier möglichen Überblick ab, wobei nicht zuletzt deren evolutiver Charakter und gegenseitige Verschränkung sichtbar gemacht werden sollen.

Für die mediale und öffentliche Wahrnehmung der EU in den letzten Jahren waren neben diesen rechtlichen Meilensteinen nicht zuletzt große politische und ökonomische Aufgabenstellungen prägend. An erster Stelle ist hier etwa die (versuchte) Bewältigung der globalen Flüchtlingsströme sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise im Rahmen und außerhalb der WWU zu nennen. Für eine rechtliche Einordnung der zur Lösung dieser Probleme ergriffenen, vielleicht auch für das Schicksal der EU selbst wegweisenden Einzelmaßnahmen sei auf die einschlägigen Spezialbeiträge in diesem Band verwiesen.³

II. Beitritt Österreichs zur EU

Der Beitritt Österreichs zur EU fällt in eine Zeit vielfacher Änderungen des Primärrechts, deren zum damaligen Zeitpunkt letzte durch den Vertrag von Maastricht erfolgt war.⁴ Der österreichische Beitritt ist vor dem Hintergrund

Emanzipation der Unionsrechtsordnung vom Völkerrecht (vgl. EuGH 3.9.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, EU:C:2008:461; EuGH 18.12.2014, GA 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454), die Bestätigung begrenzter (EuGH 5.10.2000, C-376/98, *Tabakwerberichtlinie*, EU:C:2000:544), allerdings weitestreichender Harmonisierungskompetenzen im Bereich des Binnenmarkts (EuGH 22.1.2014, C-270/12, *Leerverkäufe*, EU:C:2014:18), die Abgrenzung von geteilter Wirtschafts- und unionsexklusiver Währungspolitik, die Einschränkung der Nichtbeistandsklausel und des Verbots monetärer Staatsfinanzierung zugunsten mitgliedstaatlicher Rettungsmaßnahmen und eines weiten Mandats der EZB (EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756; 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler ua*, EU:C:2015:400) sowie die Klarstellung, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten (auch) durch die Garantien der GRC immer dann begrenzt wird, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln (EuGH 7.5.2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105).

3 Siehe etwa die Beiträge von *Griller* und *Pöschl* in diesem Band.

4 Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7.2.1992, ABl C 1992/191, 1. Vgl. zu diesem etwa die Analysen in *Hummer*, Die Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der Regierungskonferenz '96, in *Hummer* (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam

der jahrzehntelangen Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration zu sehen. So war Österreich schon 1948 Gründungsmitglied der OEEC und 1960 EFTA-Mitglied geworden und hatte 1972 zwei Freihandelsabkommen mit der EWG unterzeichnet.⁵ Unter dem Eindruck der in den 1980er Jahren wieder stark auflebenden Dynamik⁶ der europäischen wirtschaftlichen Integration und der rechtlichen Einschätzung, dass das Weißbuch für den Binnenmarkt aus 1985 keine neutralitätsrechtlichen Probleme aufwerfe, ersuchte der österreichische Nationalrat die Bundesregierung im Juni 1989 mit der Mehrheit von 175 von 183 Stimmen, Beitrittsanträge zu den Europäischen Gemeinschaften zu stellen. Nachdem die am 1. Februar 1993 begonnenen Beitrittsverhandlungen⁷ im April 1994 formell abgeschlossen worden und die Volksabstimmung über das Beitritts-BVG mit knapper Zwei-Drittel-Mehrheit an befürwortenden Stimmen ausgegangen waren, wurde Österreich am 1. Jänner 1995 EU-Mitglied.⁸

Während der mit 1. Jänner 1994 erfolgte Beitritt Österreichs zum EWR – trotz damit verbundener Übernahme von zwei Dritteln des EG-*acquis* – keine Gesamtänderung der Verfassung darstellte und auf der Grundlage von Art 50 B-VG durchgeführt werden konnte, berührte der EU-Beitritt die Baugesetze des B-VG mit Ausnahme des republikanischen Prinzips.⁹ Da Art 9

(1998) (19 ff); Monar/Ungerer/Wessels (Hrsg), *The Maastricht Treaty on European Union* (1993); Weidenfeld (Hrsg), *Maastricht in der Analyse* (1994); siehe auch die konzise Übersicht in *Craig/de Búrca*, *EU Law*² (1998) 24 ff; *Streinz*, *Europarecht*⁹ (2012) 4 ff sowie die im Folgenden verwiesene Literatur.

- 5 Vgl zu alledem in erster Linie die detailreichen Darstellungen in *Hummer*, *Österreich in der EU (1995–2005) – Bilanz einer zehnjährigen Mitgliedschaft*, in *Hummer/Obwexer* (Hrsg), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick* (2006) 553 (556 ff); sowie in *Hummer*, *Österreich als Vertragspartei des EWR-Abkommens vor dem Beitritt zur Europäischen Union*, in *Hummer* (Hrsg), *Die Europäische Union und Österreich* (1994) 3 ff; *Hummer/Obwexer*, *Einführung*, in *Hummer/Obwexer* (Hrsg), *Österreich in der Europäischen Union I* (1995) XVII ff, alle mwN.
- 6 Dazu vgl *Weiler*, *The Transformation of Europe*, *The Yale Law Journal* 100 (1991) 2402; *Vranes*, *The Dynamics of European Economic Integration: A Legal Perspective*, in *Badinger/Nitsch* (Hrsg), *Handbook of the Economics of European Integration* (im Erscheinen) mwN.
- 7 Umfassender Überblick bei *Hummer* in *Hummer/Obwexer*, *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* 568 ff.
- 8 Vgl *Hummer* in *Hummer/Obwexer*, *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* 556 und 584 ff; vgl auch *Hummer* in *Hummer*, *Die Europäische Union und Österreich* 3 ff; *Hummer/Obwexer* in *Hummer/Obwexer*, *Österreich in der Europäischen Union I*, XVII ff, alle mwN.
- 9 Siehe näher *Hummer* in *Hummer/Obwexer*, *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* 556 ff. Vgl auch den Beitrag von *Öhlinger* in diesem Band.

Abs 2 B-VG allgemein als unzureichende Grundlage für den Beitritt erachtet wurde und die Einfügung einer umfassenderen Integrationsgrundlage in das B-VG politisch nicht realistisch erschien, wurde der Erlass eines Anlass- bzw Maßnahmengesetzes für den Beitritt gewählt. Dies hatte einerseits zur Folge, dass die in diesem Beitritts-BVG¹⁰ liegende Integrationsermächtigung auf den Stand der Integration zum Zeitpunkt des Beitritts beschränkt blieb und die mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza erfolgten und dem Verfassungsvertrag versuchten weiteren Integrationsschritte weitere Maßnahmengesetze erforderten. Andererseits konnten auf diese Weise die – in Bezug auf das EU/EG-Recht kaum umsetzbare¹¹ – Bezeichnungspflicht des Art 44 Abs 1 B-VG ebenso wie die Streitfrage, ob durch einen Staatsvertrag wie den Beitrittsvertrag eine Gesamtänderung des B-VG erfolgen dürfte, umgangen werden.¹²

Auf diesem Weg wurde die österreichische Rechtsordnung für den Beitritt „geöffnet“.¹³ Im Zuge des – ohne Neutralitätsvorbehalt¹⁴ vorgenommenen – EU-Beitritts hat Österreich im EWR „die Seiten gewechselt“ und ist aus der EFTA ausgetreten.¹⁵

III. Vertrag von Amsterdam

Schon drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurde eine weitere Revisionskonferenz einberufen. Die Gründe hierfür lagen einerseits darin, dass der Vertrag von Maastricht selbst den Beginn einer solchen Konferenz für 1996 festgeschrieben hatte, andererseits darin, dass mit Blick auf die bevorstehende nächste EU-Erweiterung institutionelle

10 Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl 1994/744.

11 Vgl *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Aspekte des Vertrags von Amsterdam in Österreich, in Hummer (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (1998) 297 (303 ff).

12 Siehe zu all dem ebenso *Hummer* in Hummer/Obwexer, 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 585 ff; weiters *Öhlinger* in Hummer 297 ff; *Grabenwarter*, Offene Staatlichkeit: Österreich, in von Bogdandy/Cruz Villalon/Huber (Hrsg), Handbuch Ius Publicum Europaeum II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht (2008) 211 ff; *Griller*, Grundrechtsschutz in der EU und in Österreich, 12. ÖJT I/2 (1995) 7.

13 Zu den verfassungsrechtlichen Integrationsgrundlagen und -schränken vgl den Beitrag von *Öhlinger* in diesem Band.

14 Vgl dazu den Beitrag von *Schmalenbach* in diesem Band.

15 *Hummer/Obwexer* in Hummer/Obwexer, Österreich in der Europäischen Union I, XVII, XXI ff.

Reformen als unerlässlich erachtet wurden, aber auch etwa darin, dass in der Praxis Konstruktionsschwächen der GASP offenkundig geworden waren und verbreitet ein wachsendes Demokratie- bzw Legitimitätsdefizit der EU gefühlt wurde.¹⁶

Der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnete und am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag¹⁷ brachte neben einer Reihe von technischen Änderungen – wie einer Umnummerierung der Verträge¹⁸ – eine Vielzahl teils detailreicher und komplexer materieller Änderungen. Das Ziel, die EU durch institutionelle Reformen bereit für die Erweiterung zu machen, wurde in Amsterdam zwar klar verfehlt. Jedoch wurden selbst im Bereich der Institutionen durchaus zahlreiche Detailnovellierungen vollbracht, die zumindest in ihrer Gesamtheit erhebliches Gewicht hatten, wie etwa einerseits eine Stärkung des EP unter anderem durch Ausdehnung, Vereinfachung und Verbesserung des Mitentscheidungsverfahrens sowie durch Einbindung des EP ins Investiturverfahren des Kommissionspräsidenten. Andererseits kam es zu einer Stärkung des Kommissionspräsidenten, zum einen durch ebendiese Anpassung des Investiturverfahrens, zum anderen durch die Schaffung eines Mitspracherechts des Präsidenten bei der Bestellung der weiteren Kommissionsmitglieder und seiner Richtlinienkompetenz innerhalb des Kommissionskollegiums.¹⁹ Des Weiteren wurden der EuGH ausdrücklich für den Grundrechtsschutz zuständig gemacht (Art 46 iVm mit Art 6 Abs 2 EUV idF des Vertrags von Amsterdam) und der Sanktionsmechanismus für schwerwiegende Verletzungen der Grundsätze, auf denen die EU beruht (Art 7 EUV), sowie ein Subsidiaritätsprotokoll ins Leben gerufen.²⁰

Mit Blick auf die GASP bestand weitgehende Einigkeit über jene Unzulänglichkeiten des Vertrags von Maastricht, die Reformbedarf auslösten, etwa die

16 Vgl dazu und zum Vertrag von Amsterdam im Allgemeinen insb *Griller et al*, *Treaty of Amsterdam* (2000) 1 ff; siehe weiters *Kirt*, Note „befriedigend“, *Klassenziel erreicht: Nachbetrachtungen zur Revision des Maastrichter Vertrages*, in *Kirt* (Hrsg), *Der Vertrag von Amsterdam* (1998) 11 ff; *Hoyer*, *Der Vertrag von Amsterdam*, in *Kirt* (Hrsg), *Der Vertrag von Amsterdam* (1998) 26 ff.

17 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl C 1997/340, 1.

18 Siehe die Übersicht bei *Streinz*, *Aufbau, Struktur und Inhalt des Vertrags von Amsterdam*, in *Hummer* (Hrsg), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (1998) 47 (55 ff).

19 Ausführlich *Griller et al*, *Treaty of Amsterdam* 281 ff, 363 ff.

20 Ausführliche Analysen dieser Instrumente bei *Griller et al*, *Treaty of Amsterdam* 96 ff, 133 ff, 173 ff; zum Sanktionsmechanismus vgl auch *Hummer/Obwexer*, *Die Verhängung der „EU-Sanktionen“ und der mögliche Ausstieg aus ihnen*, ZÖR 55 (2000) 269; vgl auch die sehr anschauliche Übersicht bei *Streinz* in *Hummer* 58 ff.

fehlende Kohärenz im Außenauftritt der EU, unzulängliche Präzision bei der Definition der Handlungsinstrumente der EU, mangelnde Möglichkeiten zu Mehrheitsentscheidungen, ungeklärte Fragen der Finanzierung der GASP und unzureichende Reaktionsfähigkeit bei den Krisen der 1990er Jahre in Jugoslawien, Albanien und im Kosovo.²¹ Der Vertrag von Amsterdam versuchte hier Abhilfe zu schaffen, unter anderem durch eine genauere Umschreibung der bestehenden und die Schaffung neuer Instrumente (insb Gemeinsame Strategien), durch die vertragliche Verankerung der Petersberg-Aufgaben, durch die Einführung des Amtes des Hohen Vertreters für die GASP (eine Funktion, die nach Amsterdam zunächst dem Generalsekretär des Ratssekretariats zukam) sowie durch die Möglichkeit konstruktiver Stimmenthaltung und qualifizierter Mehrheitsentscheidungen bei Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der GASP.²²

Von zentraler Bedeutung war im Rahmen der Verhandlungen des Vertrags von Amsterdam überdies der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Unter diesem „Leitmotiv“ sollten einerseits die freie Mobilität in der EU, andererseits die Außengrenzen gesichert und insbesondere die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Kriminalitätsbekämpfung abgestimmt werden.²³ Teilbereiche der dritten Säule – ua Visa, Asyl und Einwanderung – wurden in die erste Säule überführt; die verbleibende dritte Säule wurde in „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ umbenannt; zudem wurde der Schengen-Besitzstand in einer durchaus komplexen Regelungstechnik in den EUV und EGV überführt.²⁴ Die dritte Säule wurde weiter an EG-Verfahren angenähert, etwa durch die Einführung eines Initiativrechts der Kommission, die Anhörungsmöglichkeit des EP, die Ausweitung der Zuständigkeit des EuGH und die Schaffung des – Richtlinien der ersten Säule nachgebildeten – Instruments des Rahmenbeschlusses.²⁵ Insgesamt zeigen diese Verschiebungen und Umgestaltungen in der Architektur der EU ein weiteres Mal mit besonderer Deutlichkeit,

21 *Piepenschneider*, Der Vertrag von Amsterdam – eine Chance für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union?, in Kirt (Hrsg), Der Vertrag von Amsterdam (1998) 90 ff.

22 *Griller et al*, Treaty of Amsterdam 96 ff, 133 ff; *Piepenschneider* in Kirt 90 ff; *Gilsdorf*, Institutionelle und materielle Reformen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in Hummer (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (1998) 239 ff; *Hoyer* in Kirt 26 ff.

23 *Kux*, Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, in Kirt (Hrsg), Der Vertrag von Amsterdam (1998) 107 ff; *Subr* in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 67 AEUV Rz 10 ff.

24 Ausführlich dazu *Griller et al*, Treaty of Amsterdam 496 ff.

25 Siehe *Hoyer* in Kirt 26 ff.

dass Binnenmarkt, Gemeinschaftsmethode und das supranationale Recht der (früheren) ersten Säule als Motor der Integration und als Gravitationszentrum wirken.²⁶

Besonderes Gewicht erlangte in den Vertragsverhandlungen auch der Mechanismus der differenzierten Integration („Flexibilität“), der vor allem angesichts der bevorstehenden Erweiterung um die MOEL-Staaten eingeführt werden sollte.²⁷ Zwar fanden sich schon lange vor dem Vertrag von Amsterdam diverse Formen flexibler Integration im EG-/EU-Recht, doch führte der Vertrag von Amsterdam zahlreiche weitere Flexibilitätsinstrumente – über die bekannten Formen der ex-Art 11 EGV und ex-Art 40 EUV hinaus – ein.²⁸ Die in den eben genannten Bestimmungen niedergelegte Möglichkeit zu einer verstärkten Zusammenarbeit wurde allerdings strikten Zulässigkeitsauflagen, verbunden mit der Möglichkeit einer relativ leichten späteren Beteiligung von „Nachzüglern“, unterworfen, was deutlich zeigt, dass sich in Amsterdam die Flexibilitäts skeptiker durchgesetzt hatten.²⁹

Im Schrifttum ist in Gesamtbewertungen des Vertrags von Amsterdam wiederholt gefragt worden, ob dieser einen Meilenstein darstellte oder nur die Grenzen des Integrationswillens der Mitgliedstaaten markierte.³⁰ Dabei ist zum einen die – gegenüber der neuen Aufbruchsstimmung zwischen Einheitlicher Europäischer Akte und Vertrag von Maastricht³¹ – deutlich integrations skeptischere Haltung der Öffentlichkeit und vieler Politiker in Rechnung zu stellen.³² Zum anderen ist richtig bemerkt worden, dass mit dem Vertrag von Amsterdam – trotz des Aufschubs notwendiger institutioneller Reformen – eine Reihe von Schritten in die beabsichtigte Richtung gesetzt wurde.³³

26 So auch *Müller-Graff*, Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in Hummer (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (1998) 259 (260).

27 Vgl etwa *Thun-Hohenstein*, Was ist und zu welchem Zweck benötigen wir „Flexibilität“, in Kirt (Hrsg), Der Vertrag von Amsterdam (1998) 122 (124f).

28 Vgl die detailreiche Analyse bei *Griller et al*, Treaty of Amsterdam 199ff.

29 Siehe *Thun-Hohenstein* in Kirt 130; *Griller*, Der verbliebene Reformbedarf der Europäischen Union nach Amsterdam, in Hummer (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (1998) 313 ff.

30 So etwa *Kirt* in Kirt 16.

31 Vgl *Weiler*, The Yale Law Journal 100 (1991) 2402; *Vranes* in Badinger/Nitsch.

32 *Hummer* in Hummer, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam 18ff.

33 Vgl dazu *Griller et al*, Treaty of Amsterdam; *Hoyer* in Kirt 26ff; *Streinz* in Hummer 47f; *Craig/de Búrca*, EU Law⁵ (2011) 19.